

Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?

Bilagor till rapporten finns i separat bilagedel

ISBN 91 7086 079 3

RiR 2006:12

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2006

Till regeringen
Finansdepartementet
Jordbruksdepartementet

Datum 2006-05-31
Dnr 31-2005-0201

Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning och myndigheternas genomförande av tillsynen inom det finansiella området utifrån målet om ett gott konsumentskydd.

Företrädare för Regeringskansliet, Finansinspektionen och Konsumentverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

I enlighet med 9 § (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som riktar sig till Finansinspektionen och Konsumentverket. Rapporten överlämnas därför även till dessa myndigheter.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Eero Marttinen* har varit föredragande. Revisionschef *Charlotta Gustafsson*, revisionsdirektör *Katarina Stenmark*, revisor *Cecilia Ryberg* och revisionsledare *Ulrika Mårtenson* har medverkat i den slutliga handläggningen. I granskningen har även fil. stud. *Kim Lundmark* medverkat.

Lennart Grufberg

Eero Marttinen

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Problembild och skäl för granskning	13
1.2 Frågeställningar	14
1.3 Avgränsningar	14
1.4 Utgångspunkter och metod	15
1.5 Tillvägagångssätt	16
1.6 Rapportens disposition	17
1.7 Vad är konsumentskydd – exempel och definitioner	17
2 Riksdagens och regeringens styrning och uppföljning	19
2.1 Reglering, organisering och styrning	19
2.2 Regeringens rapportering till riksdagen	26
2.3 Ansvarsfördelning och samverkan	27
2.4 Sammanfattande iakttagelser	30
3 Finansinspektionen och tillsynen	33
3.1 Finansinspektionens mål för konsumentskyddet	33
3.2 Organisation	35
3.3 Resurser	36
3.4 Finansinspektionens tillsyn	37
3.5 Finns konsumentområden där Finansinspektionen inte utövat tillsyn?	46
3.6 Sammanfattande iakttagelser	49
4 Konsumentverket och tillsynen	51
4.1 Konkretisering av mål och strategi	51
4.2 Samarbetet mellan utredande rättsenhet och KO-sekretariat	53
4.3 Nuvarande system för problemuppfångning	54
4.4 Uppföljningen av tillsynsinsatserna	55
4.5 Resurser	55
4.6 Faktiska tillsynsinsatser	55
4.7 Konsumentområden där tillsynen och KO:s ingripanden varit begränsade	63
4.8 Sammanfattande iakttagelser	64
5 Finansinspektionens och Konsumentverkets samarbete	67
5.1 Myndigheternas överenskommelse om samarbete	67
5.2 Hur har myndigheterna samarbetat?	69
5.3 Sammanfattande iakttagelser	72
6 Slutsatser och rekommendationer	73
6.1 Övergripande slutsatser – utfallet av den konsumentinriktade tillsynsverksamheten	73
6.2 Orsaker till utfallet – regeringens styrning och myndigheternas genomförande av tillsynen	76
6.3 Rekommendationer	81
Bilagor i separat skrift: Konsumentskyddet inom det finansiella området Bilagor	

Sammanfattning

Andelen av svenska folket som sparar i fonder är i dag 94 procent. År 1995 var hushållens fondförmögenhet 242 miljarder och år 2005 1 316 miljarder kronor. Försäkringsbolagen förvaltade år 2005 närmare 2 220 miljarder kronor för försäkringstagarnas räkning¹. Det innebar en ökning med 1350 miljarder kronor jämfört med år 1995². Bankernas inlåning från hushållen har ökat från 347 miljarder kronor år 1995 till 631 miljarder kronor år 2005³. Växande grupper av konsumenter är alltså exponerade för både finansiella möjligheter och risker. Livbolagskrisen och den s.k. börsbubblan har inneburit stora påfrestningar för konsumenterna.

De finansiella tjänsterna är ofta komplexa. De är dessutom svåra att värdera och avgörande för kundens hela ekonomi. Konsumentskyddet på det finansiella området motiveras utifrån ett underläge för konsumenterna och de stora ekonomiska värden som står på spel. Därför måste det finnas regler och en effektiv tillsyn av att reglerna faktiskt följs av de finansiella aktörerna samt att det finns sanktionsmöjligheter. Denna tillsyn styrs av ett antal såväl marknadsrättsliga som näringsrättsliga lagar. Lagarna är dock uttryckta i generella termer. Det ankommer sedan på regeringen att via beslut i t.ex. regleringsbrev precisera inriktning för tillsynen och följa upp resultaten. Den konsumentinriktade tillsynen är delad mellan Konsumentverket och Finansinspektionen.

Riksrevisionen har granskat hur regeringen styrt och myndigheterna genomfört tillsynen utifrån målet om ett gott konsumentskydd. Granskningen avser åren 2000–2005. Initiering, problemområden, genomförande och effekter av faktiska tillsynsåtgärder har analyserats och jämförts med de konsumentproblem som konsumenter genom klagomål, experter och medier pekat på. De viktigaste slutsatserna redovisas nedan.

¹ År 2005 var dock 315 av de 2220 miljarderna kronor placerade i fonder.

År 1995 var motsvarande summa 39 miljarder kronor.

² Uppgifter från Försäkringsförbundets hemsida

³ Uppgifter från Riksbankens hemsida

Tillsynen har varit begränsad inom väsentliga riskområden för konsumenterna

Finansinspektionen och Konsumentverket har ansvar för att utöva tillsyn så att konsumenterna på det finansiella området skyddas från ekonomisk skada. Riksrevisionen kan dock konstatera att myndigheternas tillsyn varit begränsad på många av de riskområden som konsumenterna, experter och medier utpekat som väsentliga. Viktiga, eftersatta områden har varit

- information om risker, avkastningsmöjligheter, avgifter, tillgänglighet och kostnader m.m. hos tjänster inom alla delar av den finansiella sektorn. Informationen är ofta svåråtkomlig, svårattillgänglig och ofullständig,
- oskäliga avtalsvillkor. Avtalsvillkoren för finansiella tjänster är ofta svårförståeliga och krångliga.
- sunt uppträdande från företagen och att företagen tillämpar god sed. Kritik mot många företag har förekommit på flera områden, t.ex. dolda avgifter och hur räntor har beräknats eller ändrats utan att kunden informerats,
- kreditlån som ges alltför lättvindigt och till höga räntor,
- förtäckta vinstutdelningar som kan ske på olika vägar från fond till fondägare och från försäkringstagare till ägare av försäkringsbolagen,
- nya komplicerade finansiella produkter, eftersom det kan ta tid att etablera en god sed bland de företag som erbjuder produkten,
- felaktiga betalningsöverföringar, kortbedrägerier och förlust av kreditkort berörs ofta i medier och i konsumenternas klagomål,

Ansvar för tillsynen på dessa områden är överlappande mellan de båda myndigheterna och kräver enligt Riksrevisionen ett utvecklat samarbete dem emellan för att tillsynen ska bli effektiv. Riksrevisionen anser att sådant samarbete inte har skett i tillräcklig omfattning.

Tillsynen har resulterat i få prejudicerande rättsfall

Konsumentverket och Finansinspektionen har ansvar för att det prövas hur långt de finansiella företagens skyldigheter sträcker sig. Myndigheternas tillsyn har dock resulterat i att få fall förs till domstol. Därför saknas prejudicerande ställningstaganden för företagens skyldigheter. Större delen av Konsumentverkets/KO:s tillsyn resulterar i en mjukare form av åtgärd, nämligen påpekanden och överenskommelser. Finansinspektionen har sanktionsmöjligheter, men har sällan använt dem i

konsumentinriktad tillsyn. När Finansinspektionen har använt dem har de inte använts utan att först erinra eller förvarna företagen.

Vilka effekter tillsynsinsatserna har gett är oklart

Både regeringen och tillsynsmyndigheterna har ansvar för att följa upp tillsynen så att resultat och effekter kan bedömas. Riksrevisionen anser att det inte gjorts i tillräcklig grad. Därmed är det oklart vilka effekter de konsumentinriktade tillsynsinsatserna gett. Konsumentverket följer huvudsakligen upp sin tillsyn vid nya anmälningar mot samma företag. I övrigt görs uppföljning endast ad hoc och om tillfälle ges. Därmed blir underlaget för den kritiska prövningen av vidtagna åtgärder sämre. Inte heller Finansinspektionen följer systematiskt upp och dokumenterar resultatet av sin tillsyn.

Dokumenterad strategi och riskvärdering saknas

Båda myndigheterna saknar en dokumenterad strategi och riskvärdering. Eftersom tillgängliga resurser inte räcker till för att granska alla väsentliga problemområden för konsumenterna, är det enligt Riksrevisionen viktigt att tillsynsmyndigheterna prioriterar och väljer effektiva arbetssätt för tillsynen. Det bör göras en analys, där det framgår på vilka områden risken är störst för att konsumenterna lider skada och vilka av dessa områden myndigheterna med fördel kan granska, antingen själva eller tillsammans.

Konsumenternas problem fångas upp dåligt

Varken Konsumentverket eller Finansinspektionen har använt alla tillgängliga kanaler för att fånga upp problem för konsumenterna. Inspektionen skulle i större utsträckning kunna använda kundklagomålen, bolagens rapportering till inspektionen och förordnade revisorer för att fånga upp problem som rör t.ex. bristande information. Liknande möjligheter finns inom Konsumentverket att använda klagomålen från konsumentbyråerna. Båda myndigheterna saknar system för att samlat hantera de uppslag som kommer in till myndigheterna och konsumentbyråerna, liksom skriftlig dokumentation och analys av de problem som fångas upp. Viktiga konsumentproblem riskerar därmed att förbigås.

Sanktionsmedel används alltför försiktigt

Riksrevisionen anser att Finansinspektionen varit alltför försiktig med att använda sanktionsmedel när regelbrott har konstaterats. Om

sanktion inte utfärdas riskerar signalen till bolagen att bli att det är möjligt att bryta mot lagen utan att lagbrott får rättsliga följder. Konsekvenser för konsumenterna undersöks inte heller tillräckligt. Det framgår därför inte tydligt vilken ekonomisk skada som konsumentkollektivet lider. Det kan vara en förutsättning för att kunna använda tillgängliga sanktionsmedel, eftersom dessa behöver stå i rimlig proportion till den ekonomiska skadan. Större delen av Konsumentverket/KO:s åtgärder med anledning av tillsyn avser påpekanden och överenskommelser, vilka främst ska tas till i fall av mindre vikt. Ingen av myndigheterna har alltså använt sanktioner i tillräcklig utsträckning för att få fastställt hur långt skyldigheten sträcker sig hos företagen på olika områden. Enligt Riksrevisionen är det avgörande att så sker för att lagstiftningen ska få genomslag.

Myndigheterna har inte samverkat tillräckligt

Regeringen har inte preciserat ansvarsfördelning och samverkan i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Myndigheterna är verksamma på ett gemensamt område och har därför gemensamt ansvar för de insatser som görs. Verksförordningen anger att myndigheterna ska samverka för att ta till vara tillgängliga fördelar för staten. Viss samverkan sker. Men framför allt undviker myndigheterna dubbelarbete. Däremot samverkar inte myndigheterna för att utnyttja varandras resurser och kompetens i tillsynen. Detta kan även ha bidragit till den förhållandevis passiva och begränsade tillsyn som myndigheterna utövat på t.ex. avtalsvillkors- och informationsområdet. På området avtalsvillkor har riksdagen redan år 1995 tydligt angett att samverkan ska ske.

Riksrevisionen anser att myndigheterna inte fullt ut tagit sitt ansvar och samverkat tillräckligt när det gäller att planera, fånga upp problem, genomföra och utvärdera myndigheternas insatser på det finansiella området.

Varken regeringen eller riksdagen får en samlad bild av resultatet

Riksdagen har uttryckt önskemål om att få en samlad bild av resultatet av myndigheternas tillsyn. Regeringen formulerar i dag inte mål som går att mäta och följa upp. Riksdagen har dock uttryckt ett sådant önskemål. Detta har medfört att riksdagen och regeringen inte kunnat bedöma och säkerställa att tillsynen är effektiv. Regeringen har inte heller koordinerat myndigheternas mål för den konsumentinriktade tillsynen inbördes, fastän regeringen och EG uttalat att så bör ske.

Bristen på gemensamma mål skapar osäkerhet om vilka prioriteringar som ska gälla och vilken samverkan som ska äga rum. Regeringen redovisar också myndigheternas insatser i olika dokument och på olika sätt för riksdagen. Riksdagen får ingen samlad bild av resultaten.

Rekommendationer

En alltmer komplex och global finansiell sektor medför betydande ekonomiska risker för konsumenterna. Det är viktigt att skyddet, framför allt för de svaga konsumenterna, fungerar bra. Riksrevisionen rekommenderar **Konsumentverket** och **Finansinspektionen** att konkretisera de mål för konsumentskyddet som uttrycks i lagar och regleringsbrev och precisera en strategi för hur dessa mål ska nås genom myndigheternas tillsyn.

Av strategin bör framgå hur myndigheterna ska följa upp resultatet av tillsynen och samverka i problemuppfångning för att få fram en komplett bild av problemen för konsumenterna. Dessutom bör det framgå hur man ska värdera olika risker för konsumenterna och prioritera verksamheten utifrån en sådan riskvärdering.

Myndigheterna bör också använda sina sanktionsmöjligheter så att regelbrott får konsekvenser för bolagen och så att möjligheter skapas att få prövat i domstol hur långt skyldigheten sträcker sig hos företagen i principiellt viktiga fall. Det förutsätter bl.a. att den ekonomiska skadan för konsumenterna mer konsekvent analyseras och bedöms i tillsynen.

Riksrevisionen rekommenderar **regeringen** att ange gemensamma mål för myndigheterna och sådana mål att resultat och effekter kan mätas och följas upp över tiden. Regeringen bör vidare uppdra åt myndigheterna att regelbundet analysera riskerna för konsumenterna på det finansiella marknaderna och av hur riskerna har minskat genom vidtagna åtgärder. Resultaten bör ställas samman i en årlig rapport. Regeringen bör också reglera i instruktioner och regleringsbrev hur tillsynen inom det finansiella området ska samordnas mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. Här bör bl.a. ansvaret för att planera, fånga upp problem, genomföra och utvärdera den samlade tillsynen regleras. På så sätt kan det säkerställas att de möjligheter KO har att väcka talan i domstol utifrån underlaget i Finansinspektionens tillsynsundersökningar används fullt. Detta för att fastställa hur långt företagens skyldigheter sträcker sig på undersökta områden.

1 Inledning

1.1 Problembild och skäl för granskning

Andelen av svenska folket som sparar i fonder inklusive PPM⁴ är i dag 94 procent⁵. År 1995 var hushållens fondförmögenhet 242 miljarder och år 2005 1 316 miljarder kronor. Försäkringsbolagen förvaltrade år 2005 närmare 2 220 miljarder kronor för försäkringstagarnas räkning⁶. Det innebar en ökning med 1 350 miljarder kronor jämfört med år 1995⁷. Bankernas inlåning från hushållen har ökat från 347 miljarder kronor år 1995 till 631 miljarder kronor år 2005⁸. Växande grupper av konsumenter blir i och med detta exponerade för både finansiella möjligheter och risker. Livbolagskrisen och den s.k. börsbubblan är exempel på negativa händelser på de finansiella marknaderna som inneburit stora påfrestningar för konsumenterna.

De finansiella tjänsterna är också ofta komplexa och svåra att värdera. Inte ens i efterhand kan man emellanåt säkert avgöra om tjänsten varit bra eller dålig och i vad mån detta varit producentens förtjänst eller fel. Dessa tjänster kan också ha en avgörande betydelse för kundens hela ekonomiska situation.

Konsumentskyddet på det finansiella området motiveras främst utifrån ett sådant underläge för konsumenterna på de finansiella marknaderna och behovet av att stärka deras ställning. Av denna anledning måste det finnas regler och normer som är kända och som följs av de finansiella aktörerna i deras verksamhet. Det behövs också en effektiv tillsyn av att reglerna följs och att det finns sanktionsmöjligheter⁹.

Denna tillsyn styrs av en antal såväl marknadsrättsliga som näringsrättsliga lagar. Dessa lagar är dock uttryckta i generella termer. Det ankommer på regeringen att via beslut i instruktioner och regleringsbrev precisera inriktning och ambitionsnivå för tillsynen och följa upp dess resultat.

Tillsynen på det finansiella området är delad mellan Konsumentverket och Finansinspektionen. Det ställer krav på samarbete och ett informationsflöde av hög kvalitet mellan dessa myndigheter.

⁴ Premiepensionsmyndigheten administrerar premiepensionen som placeras i fonder.

⁵ Andelen exklusive PPM är 72 procent. År 1995 var denna andel 55 procent. Uppgifter från Fondbolagens förenings hemsida.

⁶ År 2005 var dock 315 av de 2220 miljarderna kronor placerade i fonder. År 1995 var motsvarande summa 39 miljarder kronor.

⁷ Uppgifter från Försäkringsförbundets hemsida.

⁸ Uppgifter från Riksbankens hemsida.

⁹ Prop. 2000/01:135, bet. 2001/02:LU2, rskr. 2001/02:51.

I en förstudie som Riksrevisionen genomfört fanns indikationer på brister i hur regeringen styrt och myndigheterna genomfört tillsynen på området. Myndigheternas riskvärdering och genomförande av tillsynsinsatserna samt deras samarbete sinsemellan kan ifrågasättas. Detsamma gäller deras hantering av klagomål från konsumenternas sida. De tillsynsinsatser som gjorts utifrån målet om ett gott konsumentskydd var också få jämfört med andra typer av insatser.

1.2 Frågeställningar

Mot bakgrund av vad som angivits ovan är syftet i denna granskning att besvara följande frågor.

Har regeringen

- tydligt angivit inriktning och ambitionsnivå för vad som faktiskt ska uppnås med den konsumentinriktade tillsynen inom den finansiella sektorn samt följt upp gjorda insatser och informerat riksdagen om resultatet?
- tydligt angivit arbetsfördelning inkl. samverkan mellan ansvariga tillsynsmyndigheter?

Har Finansinspektionen och Konsumentverket

- i tillräcklig grad konkretiserat målen för tillsynen inom den finansiella sektorn, planerat verksamheten så att målen kan uppnås och följt upp resultatet?
- en tillsynsverksamhet inriktad på och uppbyggd så att konsumentproblem inom den finansiella sektorn tidigt uppmärksammas och åtgärdas?
- samverkat i tillräcklig grad i tillsynen?

1.3 Avgränsningar

Granskningen inriktas i första hand på regeringens och myndigheternas ansvar för *tillsyn* utifrån målet om ett gott konsumentskydd på det finansiella området. Enligt Tillsynsutredningen (SOU 2000:100) avses med tillsyn en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

I ett gott konsumentskydd ingår också ett ansvar för att utveckla nya regler och informera konsumenterna. Dessa aspekter berörs inte i granskningen.

Granskningen omfattar verksamheten under perioden 2000–2005, med särskild tonvikt på verksamheten åren 2003 och 2004. Granskningen är också avgränsad till finansiella tjänster hos renodlat finansiella företag.

1.4 Utgångspunkter och metod

Utgångspunkten för vår granskning är riksdagens beslut och dess intentioner. Med denna utgångspunkt har granskningens fokus legat i den styr- och effektkedja som utgår från regeringens tolkning av riksdagens beslut och slutar i en enskild tillsynsinsats och resultatet av denna insats¹⁰. I förarbetet till denna granskning gick vi översiktligt igenom det underlag som ansvariga i denna kedja använt och deras beslut¹¹. En slutsats av den genomgången blev att en god konsumentnära tillsyn kräver att vissa förutsättningar är för handen eller att tillräckliga åtgärder genomförs inom väsentliga delar av verkställighetskedjan. Dessa förutsättningar och tillräckliga åtgärder utgör bedömningskriterier i granskningen. De redovisas i korthet nedan.

1.4.1 Bedömningskriterier

Bedömningskriterierna har även härletts utifrån den lagstiftning samt de mål och riktlinjer som riksdag och regering fastlagt för verksamheten inom Finansinspektionen och Konsumentverket. Dessa förutsättningar redovisas i kapitel 2. Därutöver gäller effektivitetskrav enligt budgetlagen¹². När vi besvarar våra granskningsfrågor har vi främst utnyttjat följande bedömningskriterier.

Har regeringen

1. fastställt tydliga mål för ansvariga tillsynsmyndigheter och följt upp dessa mål
 - specificerade, mätbara och uppföljningsbara mål
 - återrapporteringskrav som är formulerade så att graden av måluppfyllelse kan konstateras
2. informerat riksdagen om resultatet
 - saklig, allsidig och korrekt information
3. fastställt en tydlig arbetsfördelning (inkl. samverkan) mellan ansvariga tillsynsmyndigheter
 - ett tydligt angivet sektorsansvar för någon av myndigheterna eller en tydlig angivelse att myndigheterna ska samverka och på vilka områden

¹⁰ Se bilaga 1.

¹¹ Underlaget var bl.a. utskottsbetänkanden, propositioner, regleringsbrev, strategi- och verksamhetsplaner, riskbedömningar, ärendebeskrivningar och verksamhetsstatistik.

¹² Lag 1996:159 om statsbudget 1 §, 2 §.

Har Finansinspektionen och Konsumentverket

1. konkretiserat målen och planerat tillsynsverksamheten så att riksdagens och regeringens mål har kunnat uppnås
 - interna mål som är mät- och uppföljningsbara
 - korrekta och ändamålsenliga underlag för att planera och styra tillsynen så att målen uppnås
2. följt upp målen
 - systematisk uppföljning och dokumentation av beslut i tillsynsärenden och deras effekter
3. en tillsynsverksamhet inriktad på och uppbyggd så att konsumentproblem inom den finansiella sektorn tidigt uppmärksammas och åtgärdas?
 - ändamålsenliga informationskanaler och rutiner för att snabbt fånga upp och analysera problem för konsumenterna
 - i vilken grad väsentliga problemområden för konsumenterna uppmärksammats respektive åtgärdats
 - tillräckligt underlag för att kunna bedöma i vilken grad agerandet hos finansiella företag varit till skada för konsumenterna
 - effektiv och flexibel användning av sanktionsmedel till förfogande
4. samverkat i tillräcklig grad i tillsynen
 - tillräcklig samverkan i planering, genomförande och uppföljning av tillsynen

1.5 Tillvägagångssätt

I vilken grad ovan nämnda kriterier är uppfyllda belyses i granskningen genom dokumentstudier, främst genomgångar av utskottsbetänkanden, propositioner, regleringsbrev samt myndigheternas strategi- och verksamhetsplaner, riskbedömningar och verksamhetsstatistik. Därtill har ett antal intervjuer gjorts med ansvariga i departement, myndigheter och andra organisationer inom den finansiella sektorn. Vidare har vi gått igenom Finansinspektionens och Konsumentverkets faktiska tillsynsinsatser under åren 2000–2005. Dessa insatser har analyserats med avseende på bl.a. initiering, problemområden, genomförande och effekter.

På vilka områden tillsyn har skett har därefter jämförts med de konsumentproblem som medier, experter samt konsumenter genom klagomål pekat på under 2000-talet, dvs. på vilka områden konsumenter har lidit skada eller det funnits risk att det har skett. Vi har slutligen analyserat diskrepanser mellan vad myndigheterna kunnat utöva tillsyn över och utfallet av tillsynen. Analysen har avsett om de brister i regeringens styrning och

myndigheternas genomförande av tillsynen som uppmärksammats i granskningen kan ha bidragit till ett eventuellt otillräckligt utfall av tillsynen eller inte.

1.6 Rapportens disposition

I kapitel 2 belyser vi de granskningsfrågor som berör regeringen. I kapitel 3 belyses Finansinspektionens planering, styrning och genomförande m.m. av den konsumentinriktade tillsynen. Kapitel 4 innehåller motsvarande belysning av Konsumentverkets tillsyn på det finansiella området.

Kapitel 5 behandlar frågorna kring samverkan mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. I kapitel 6 återfinns Riksrevisionens analyser, slutsatser och rekommendationer.

1.7 Vad är konsumentskydd – exempel och definitioner

1.7.1 Exempel på konsumentproblem

1. *Grovt vilseledande personliga placeringsråd*¹³ En 87-årig pensionär ringde upp sin bank för att beställa nya giroblanketter. Då sade en säljare på banken att han inte skulle ha så mycket pengar på sitt konto. Pensionären lät sig övertalas att flytta sina besparingar till en kapitalförsäkring. En månad senare upptäckte han att pengarna var låsta i tio år, pengar som han tänkt investera i en stuga i barnomens Dalsland.

2. *Felaktig betalningsanmärkning*¹⁴ En konsument fick en felaktigt registrerad betalningsanmärkning när banken krävde henne på ytterligare betalningar och hon inte betalade dessa. Hennes lån var dock redan slutbetalt.

3. *Dold vinstutdelning av försäkringstagarnas andelsmedel*. En utredning¹⁵ som genomfördes på uppdrag av KO slår fast att det uppenbart är så att Skandia Livs styrelse har agerat oprofessionellt. Styrelsen har misskött sitt uppdrag genom att inte utnyttja sitt förhandlingsläge när avtalet om kapitalförvaltning skulle omförhandlas. Genom detta förfarande anser utredaren att styrelsen försummat att ta till vara försäkringsspararnas intressen. Skadan för konsumenterna kan uppskattas till minst 2 miljarder kronor.

¹³ Göteborgs-Posten 2001-05-02

¹⁴ Klagomål som kommit in till Konsumenternas Bank- och finansbyrå, år 2003.

¹⁵ Utredning avseende rättsliga möjligheter att ta till vara livsparkollektivets intressen i Skandia Liv, Dnr5 2003/7416.

4. *Försäkringsbolagens avtalsvillkor är krångliga.* KO säger att hon av erfarenhet som chef för ARN vet att undantagen i försäkringarnas avtalsvillkor ofta upptäcks först när det är för sent¹⁶.

1.7.2 *Konsumentskydd – innehåll och definition*

I de styrdokument som behandlar konsumentskyddet definieras inte begreppet på annat sätt än att man räknar upp vilka områden eller aktiviteter som ingår däri¹⁷. Ett sådant exempel är *Näringslivet och förtroendet*, SOU 2004:47. Där förekommer en sådan beskrivande typ av definition av konsumentskyddet. Utredarna skriver att "upprätthållandet av ett gott konsumentskydd på det finansiella området har många dimensioner, framför allt:

- Tillsyn av finansiella företag och marknadsplatser
- Tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor
- Identifikation av och förebyggande åtgärder gällande nya frågor och problem på marknaden
- Regelgivning
- Konsumentutbildning och -information
- Produkt- och prisjämförelser
- Objektiv och opartisk rådgivning
- Kostnadsfri tvistlösning
- Möjlighet att driva process."

Fokus i vår granskning ligger på de två första aspekterna på konsumentskyddet, vilka avser tillsyn. I vissa fall finns inga tydliga regler för företagets agerande, men agerandet har uppenbart varit till skada för konsumenterna. Då ingår det i tillsynsmyndigheternas uppdrag att antingen ge ut kompletterade regler eller påkalla regeringens uppmärksamhet på att regler saknas och lämna förslag till ny reglering.

¹⁶ Mejl från Konsumentverket den 16 maj 2006.

¹⁷ T.ex. proposition 2000/01:135 Handlingsplan för konsumentpolitiken 2001–2005; Regeringens skrivelse (skr. 2002/03:141) *Staten och den finansiella sektorn*; proposition 2002/03:139 *Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse* och Europeiska kommissionens handlingsplan för konsumentpolitiken 1999–2001 och artikel 153 i EG-fördraget; *Näringslivet och förtroendet*, SOU 2004:47.

2 Riksdagens och regeringens styrning och uppföljning

I detta avsnitt belyser vi följande revisionsfrågor: a) Har regeringen tydligt angivit inriktning och ambitionsnivå för vad som faktiskt ska uppnås med den konsumentinriktade tillsynen inom det finansiella området samt följt upp gjorda insatser och informerat riksdagen om resultatet? b) Har regeringen tydligt angivit arbetsfördelning inkl. samverkan mellan ansvariga tillsynsmyndigheter?

2.1 Reglering, organisering och styrning

2.1.1 *Marknadsrättslig lagstiftning och rörelselagstiftning*¹⁸

Konsumentskyddet på det finansiella området är reglerat inom flera lagstiftningskomplex. Den lagstiftning som utgör utgångspunkten för tillsynen på området syftar till att skydda konsumenterna som kollektiv.¹⁹

I den marknadsrättsliga lagstiftningen återfinns regleringen av näringsidkares beteende gentemot konsumenterna. Två av de mest centrala lagarna på området är marknadsföringslagen (1995:450) och lag (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

I rörelselagstiftningen finns de regler som de finansiella företagen ska följa för att få bedriva sin verksamhet. Bland dessa återfinns lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, försäkringsrörelselagen (1982:713) och lag (1991:981) om värdepappersrörelse.

Fördelningen av tillsynsansvaret följer också av lagstiftningen. Konsumentverket/KO har tillsyn över ett stort antal marknadsrättsliga lagar, medan Finansinspektionen har tillsyn över rörelselagstiftningen. På några områden har de två myndigheterna delat tillsynsansvar.²⁰

¹⁸ Se bilaga 2 för en sammanställning av de lagar som gäller dels för det finansiella området, dels för konsumentskyddet.

¹⁹ Den konsumentskyddslagstiftning som syftar till att skydda den enskilde konsumenten i avtalet med näringsidkaren återfinns i den civilrättsliga regleringen.

²⁰ Lag (2003:862) om finansiell rådgivning och konsumentkreditlagen (1992:830). Konsumentverket har dock inte tillsynsansvar för de företag som Finansinspektionen har att utöva tillsyn över.

2.1.2 Verksamheten organiserad inom två politikområden

Riksdagens beslut

Riksdagen beslutade i november 2001 om fem övergripande mål för konsumentpolitiken för perioden 2001–2005:²¹

- Konsumenternas ställning och inflytande på marknaden ska stärkas (Inflytandemålet)
- Hushållen ska ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt (Hushållningsmålet)
- Konsumenternas hälsa och säkerhet ska skyddas (Säkerhetsmålet)
- Sådana konsumtions- och produktionsmönster ska utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling (Miljömålet)
- Konsumenterna ska ha tillgång till god vägledning, information och utbildning (Kunskapsmålet).

Riksdagen beslutade också att delmål skulle anges för konsumentpolitikens verksamhetsinriktning. Riksdagen tog dock inte ställning till regeringens val av delmål. Syftet med delmålen var att de skulle bidra till att uppnå de fem övergripande målen. Enligt riksdagens beslut skulle både de fem övergripande målen och delmålen vara styrande för det nationella arbetet. Detta innebar att delmålen skulle tjäna som riktmärken för vilka områden som skulle prioriteras och vilka mål myndigheterna borde sträva mot. Att konsumentpolitiken ska ha en sektorsövergripande ställning finns också i artikel 153 i EG-fördraget som bl.a. stadgar att konsumentskydds krav ska beaktas när EU:s övriga politik och verksamhet utformas och genomförs.²²

Ett av de delmål som regeringen angav i propositionen, men som riksdagen alltså inte tog ställning till i sak, var att konsumenterna skulle ges en starkare ställning på de finansiella marknaderna.

Det finns också mål formulerade för tillsynen av konsumentskyddet inom *politikområdet Finansiella system och tillsyn*. Det mål som gäller för politikområdet beslutades av riksdagen vid behandlingen av budgetpropositionen för 2001. Målet är att det finansiella systemet ska vara effektivt och tillgodose såväl samhällets krav på stabilitet som konsumenternas intresse av ett gott skydd och att tillsynen ska bedrivas effektivt.²³

²¹ Prop. 2000/01:135, bet. 2001/02:LU2, rskr. 2001/02:51.

²² Grundprincipen är att regler i EG-fördraget är en del av den nationella rätten med företräde framför nationella regler, se. t.ex. Allgårdh och Norberg EU och EG-rätten (2004) s.108. I regeringens proposition 2000/01:135 Handlingsplan för konsumentpolitiken 2001–2005 anser regeringen att artikel 153 bör vara en utgångspunkt även i det nationella svenska konsumentpolitiska arbetet.

²³ Prop. 2000/01:1, bet.2000/01:FiU2, rskr. 2000/01:123.

Regeringens styrning av Konsumentverket

Både Konsumentverket och Finansinspektionen har ansvar för att bedriva tillsyn av konsumentskyddet inom den finansiella sektorn. Konsumentverket är enligt sin instruktion central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor med huvudansvar för att genomföra den statliga konsumentpolitiken.²⁴

Delmålet att konsumenterna ska ges en starkare ställning på de finansiella marknaderna som regeringen formulerat i den konsumentpolitiska handlingsplanen har inte preciserats ytterligare i Konsumentverkets regleringsbrev.²⁵

Figur 1 Konsumentverkets mål i regleringsbrevet för 2004²⁶

Politikområde	Inflytandemålet
Konsumentpolitik	Hushållningsmålet Säkerhetsmålet Miljömålet Kunskapsmålet
Verksamhetsområde	Konsumenterna har en stark ställning och inflytande på marknaden
Inflytande	
Verksamhetsgren	Konsumenterna har en stark ställning på de finansiella marknaderna
Finansiella tjänster	

I den konsumentpolitiska handlingsplanen räknade regeringen dessutom upp ett antal prioriterade insatser inom det finansiella området och gav Konsumentverket i regleringsbrevet för 2002 i uppdrag dels att analysera orsakerna till uppkomsten av skuldfällor och att föreslå åtgärder för att begränsa problemen med överskuldssättning, dels att redovisa insatser som vidtagits för att förbättra information från företagen till konsumenterna om etiska fonder.

Regeringens styrning av Finansinspektionen

Finansinspektionen är enligt sin instruktion central myndighet för tillsynen över finansiella marknader, kreditinstitut och det enskilda försäkringsväsendet.²⁷

²⁴ 1 § Förordning (1995:868) med instruktion för Konsumentverket.

²⁵ Regeringen har i proposition 2005/06:105 Trygga konsumenter som handlar hållbart – Konsumentpolitikens mål och inriktning som överlämnades till riksdagen den 16 mars 2006 föreslagit nya mål för konsumentpolitiken.

²⁶ Se bilaga 3 för en sammanställning av målen för politikområde, verksamhetsområde, verksamhetsgren för hela perioden 2000–2004.

²⁷ 1 § Förordning (1996:596) med instruktion för Finansinspektionen.

Regeringen har i regleringsbrevet för Finansinspektionen beslutat att myndighetens verksamhet ska ingå i verksamhetsområdet Finansiell tillsyn.²⁸ Målet för detta verksamhetsområde handlar dels om att Finansinspektionen ska bidra till stabiliteten i det finansiella systemet, och dels om att bidra till konsumentskyddet inom det finansiella systemet.

Målformuleringen för verksamhetsområdet Finansiell tillsyn har ändrats från att under åren 2000–2003 precisera på vilket sätt Finansinspektionen skulle bidra till stabilitetsmålet och konsumentskyddsmålet till att år 2004 inte alls precisera detta. Preciseringsen under de fyra första åren handlade om att Finansinspektionen bl.a. genom tillsyn av finansiella företag skulle bidra till stabilitetsmålet och genom bl.a. tillsyn av stabiliteten i enskilda företag och tillsyn av företagens information skulle bidra till konsumentskyddsmålet. Enligt tjänstemän på Finansdepartementet togs preciseringen av konsumentskyddsmålet bort för att Finansinspektionen skulle få större möjlighet att med utgångspunkt från egna prioriteringar göra en bedömning om vilka insatser som skulle göras.

Regeringen har delat in verksamhetsområdet Finansiell tillsyn i flera verksamhetsgrenar. En av dessa är verksamhetsgrenen för tillsyn. De mål som formulerats där anger bl.a. att finansiella institut under tillsyn ska vara stabila och att de företag som ska prioriteras är de större systemviktiga instituten. Enligt regleringsbrevet för 2004 ska Finansinspektionen även motverka intressekonflikter och verka för välordnade värdepappersmarknader.

Inget av målen för verksamhetsgrenen kopplar på ett tydligt sätt tillbaka till målet om konsumentskydd på verksamhetsområdesnivå. Styrningen på verksamhetsgrenen inriktas mot stabilitetsmålet, se figur 2.

²⁸ Med utgångspunkt i politikområden sker en indelning av statlig verksamhet i två nivåer. Politikområdena delas in i verksamhetsområden och verksamhetsområdena i verksamhetsgrenar. För var och en av dessa nivåer beslutar riksdagen om mål för politikområden och regeringen om mål för verksamhetsområden och verksamhetsgrenar.

Figur 2 Finansinspektionens mål i regleringsbrevet för 2004²⁹

Politikområde Finansiella system och tillsyn	Att det finansiella systemet ska vara effektivt och tillgodose såväl samhällets krav på stabilitet som konsumenternas intresse av ett gott skydd, att tillsynen ska bedrivas effektivt, att kostnaderna för statsskulden långsiktigt minimeras samtidigt som risken beaktas samt att statens finansförvaltning bedrivs effektivt
Verksamhetsområde Finansiell tillsyn	Att bidra till ett stabilt och fungerande finansiellt system Att bidra till konsumentskyddet inom det finansiella systemet
Verksamhetsgren Tillsyn	Verka för att finansiella företag har en väl fungerande intern kontroll och sund balans mellan kapital och risker Motverka intressekonflikter och förtroendeproblem inom den finansiella sektorn Basera tillsynen av finansiella företag på en indelning i olika riskkategorier och särskilt prioritera tillsynen över större systemviktiga företag. Bedöma finansiell ställning, risktagande och riskhanteringsförmåga inom de systemviktiga företagen Verka för välordnade värdepappersmarknader Analysera händelser där det finns misstanke om oegentligheter vid handeln med finansiella instrument och därigenom skapa underlag för identifiering av fall värda att utreda Genom tillsynen motverka att det finansiella systemet används i brottsliga syften

Trots att regeringen vid ett flertal tillfällen betonat vikten av att det fortsätta arbetet med styrning av Finansinspektionen är att bryta ned myndighetens uppdrag i logiska och mer uppföljningsbara mål, syns inget av detta i myndighetens regleringsbrev.³⁰³¹

²⁹ Se bilaga 3 för en sammanställning av målen för politikområde, verksamhetsområde, verksamhetsgren för hela perioden 2000–2004.

³⁰ BP 2000, s. 48, BP 2001, s. 38, BP 2002, s. 62, BP 2003, s. 87

³¹ Målen för Finansinspektionen i regleringsbrevet för år 2005 är i stort sett desamma som för år 2004. Målen för år 2006 har ändrats något. Målen är fortfarande allmänt hållna och knappast mät- och uppföljningsbara, i den meningen att resultat och effekter kan mätas och följas upp över tiden. Mål 1: Företagens åtaganden gentemot kunder ska kunna uppfyllas. Mål 2: Väl genomlysta produkter och finansiella tjänster med relevanta villkor presenterade på ett rättvisande sätt. Mål 3: Motverka förtroendeproblem... Återrapportering ska ske främst avse vad man gjort för tillsyn för att undanröja väsentliga problem för konsumenterna på de finansiella marknaderna, inte resultat och effekter.

Kopplingen mellan Finansinspektionens mål och rörelselagstiftningen

Regeringen har inte genom mål för Finansinspektionens verksamhet preciserat de krav som ställs på tillsynen utifrån alla de konsumentskyddsaspekter som finns i rörelselagstiftningen.

De mål som regeringen formulerat för Finansinspektionens verksamhet präglas av det systemskyddsmotiv som uttryckts tydligt i bank- och finansieringsrörelselagstiftningen. Enligt regeringen erhålls systemskyddet genom att enskilda systemviktiga institut är motståndskraftiga mot olika former av störningar, dvs. är solida.³²

Genom att tillsynen inriktas mot solida institut garanteras också att finansiella företag ska kunna fullgöra sina åtaganden mot kunderna (kapitalvärdesskydd). Detta är alltså en av de konsumentskyddsaspekter som finns i rörelselagstiftningen.

I rörelselagstiftningen finns även en princip om att finansiella företag inte ska kunna utnyttja den starkare ställning och det informationsövertag de har gentemot sina kunder. För bank- och finansieringsrörelser uttrycks detta i en regel om sundhet^{33,34}, medan genomlysning och god försäkringsstandard är de begrepp som används i försäkringsrörelselagstiftningen³⁵. Denna konsumentskyddsaspekt är inte preciserad i regeringens styrning, via instruktion eller regleringsbrev, av Finansinspektionen.

Eftersom motiven för särreglering av både försäkringsområdet och värdepappersområdet till stor del grundar sig i principen om att finansiella företag inte ska kunna utnyttja sin starkare ställning gentemot sina kunder, innebär regeringens styrning att tillsynen av väsentliga konsumentskyddsaspekter inom dessa områden inte preciserats av regeringen. Detta har också lyfts fram i SOU 2005:85 Tillsyn på försäkringsområdet.

2.1.3 Svårt att följa upp resultat och effekter av myndigheternas tillsynsverksamhet

Finansinspektionen

Under hela perioden 2000–2003 har de återrapporteringskrav som regeringen formulerat på verksamhetsgrenen för tillsyn i stort sett varit

³² Prop. 2002/03:139, s. 264

³³ Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. I förarbetena till 4 § om sundhetsprincipen framgår att bestämmelsen i hög grad gäller förhållandet mellan en bank och dess kunder och att de företeelser som ska träffas av bestämmelsen är t.ex. oskäliga villkor, information och klagomålshantering.

³⁴ I lag (1991:980) om handel med finansiella instrument finns regler om tillhandahållande av information som t.ex. bestämmelser om prospekt vid emissioner.

³⁵ Försäkringsrörelselag (1982:713) 1 kap. 1 a §.

desamma. Regeringen begär återrapportering dels av stabilitet, dels ”en bedömning av institutens information och klagomålshantering”.

I 2004 års regleringsbrev har konsumentskyddsmålet blivit mindre preciserat. Samtidigt har återrapporteringskravet också blivit mindre omfattande. Regeringen begär inte in någon återrapportering om företagens klagomålshantering och informationsgivning till kunderna.

Finansutskottet uttalade i betänkande 1993/94:FiU10 att all delegering är villkorlig. En långtgående delegering av befogenheter genom minskad detaljstyrning förutsätter ökad uppföljning och rapportering samt kontroll i efterhand av vilka resultat och effekter som uppnåtts. Regeringen har genom minskade krav på återrapportering därmed inte följt denna princip.

De återrapporteringskrav som finns är till stora delar i termer av åtgärder och insatser, vilket avspeglar målen som är uttryckta i åtgärdstermer, t.ex. ”verka för”, ”motverka”. Återrapporteringskraven är inte formulerade så att regeringen får reda på vilka resultat och effekter som insatserna fått och hur de bidrar till målet om konsumentskyddet.

I september år 2000 avslutades ett utredningsarbete i riksdagens finansutskott med att bryta ned Finansinspektionens övergripande mål i konkreta och uppföljningsbara delmål.³⁶ Utredningen presenterade ett antal resultatindikatorer för vart och ett av Finansinspektionens övergripande mål. Dessa indikatorer avsåg både stabilitets- och konsumentskyddsaspekter. Regeringen har uttryckt en avsikt att på olika sätt med ledning av utskottets arbete och ställningstaganden arbeta med att utveckla uppföljningen av mål och resultat.³⁷ Utredningens förslag till resultatindikatorer avseende konsumentskyddsaspekterna har inte använts av regeringen.

Konsumentverket

Målet att stärka konsumenternas ställning på de finansiella marknaderna har inte preciserats närmare av regeringen. I stället har preciseringen delegerats till myndigheten och kräver enligt finansutskottets uttalande i betänkande 1993/94:FiU10 en ökad uppföljning. Återrapporteringskravet att Konsumentverket ska redovisa ”Insatser, resultat samt om möjligt effekter av genomförda aktiviteter” säkerställer inte att regeringen kan göra en bedömning av måluppfyllelse eftersom det t.ex. blir svårare att avgöra om tillsynen avser problemområden där behovet att stärka konsumenternas ställning är som störst.

De resultatindikatorer som presenterades i utredningen som initierats av riksdagens finansutskott har regeringen inte använt i Konsumentverkets regleringsbrev.

³⁶ 2000/01:URD2 Statens styrning och resultatuppföljning av Finansinspektionens verksamhet.

³⁷ BP 2002, s. 62

2.2 Regeringens rapportering till riksdagen

2.2.1 *Ingen samlad redovisning av resultaten för tillsynen av konsumentskyddet*

Finansutskottet har i sitt betänkande 1999/2000:FiU20 om regeringens resultatredovisning i budgetförslaget anfört att "redovisningen ska i ökad utsträckning, inte minst beträffande statliga insatser som är sektorsövergripande, avse verksamheter och i mindre grad myndighetsprestationer".³⁸

Den information som riksdagen fått om tillsynen av konsumentskyddet inom den finansiella sektorn har skett inom respektive politikområde och gentemot de mål som formulerats inom vart och ett av dessa. Någon samlad bild av konsumentskyddstillsynen inom den finansiella sektorn har inte lämnats till riksdagen.

2.2.2 *Redovisning av resultaten inom politikområdet Konsumentpolitik*

Redovisningen i budgetpropositionen sker på en aggregerad nivå utan att det är möjligt att urskilja området Finansiella tjänster. Den resultatredovisning som görs är aktivitetsinriktad och fokuserar generellt på den verksamhet som KO bedrivit, i termer av antal fall som förts till Marknadsdomstolen, antal utfärdade förbuds förelägganden och antal anmälningar av grupptalan som gjorts. Någon särredovisning av området Finansiella tjänster görs inte.

Regeringen gav under åren före den konsumentpolitiska handlingsplanen 2001 Konsumentverket detaljerade återrapporteringskrav inom området finansiella tjänster. Detta innebar att regeringen hade resultatredovisning från myndigheterna. Regeringen redovisade dock inget av detta i budgetpropositionen för de åren.

De få resultatbedömningar som görs under perioden är av typen: "Verksamheten har bedrivits i enlighet med de av regeringen fastslagna riktlinjerna samt att de har utfört de uppdrag och bedrivit de aktiviteter som följer av verksamhetsmålen."³⁹

2.2.3 *Redovisning av resultaten inom politikområdet Finansiella system och tillsyn*

Den information som lämnas till riksdagen om konsumentskyddet under politikområdet Finansiella system och tillsyn är till största delen en uppräkningslista av aktiviteter som gjorts hos Finansinspektionen, t.ex. att Finansinspektionen fortlöpande tagit upp frågor om affärsmoral, internkontroll och

³⁸ Bet. 1999/2000:FiU20 s. 192 f.

³⁹ Budgetpropositionen för 2001.

regelefterlevnad i budgetpropositionen för 2002. Under åren 2000–2003 begärde regeringen i regleringsbrev att Finansinspektionen skulle göra en bedömning av institutens information och klagomålshantering. Någon redovisning av detta finns inte i den resultatredovisning som lämnats till riksdagen.

Under perioden 2000–2004 har regeringen vid ett tillfälle gjort en sammanfattande bedömning av Finansinspektionens verksamhet: ”Sammantaget innebär detta att Finansinspektionen i allt väsentligt uppfyller de kvantitativt uppställda målen. Det är dock förknippat med ett antal svårigheter att med ledning av detta dra slutsatser om kvaliteten inom verksamheten.”⁴⁰

2.3 Ansvarsfördelning och samverkan

Konsumentverket har som ett av flera mål att stärka konsumenternas ställning på de finansiella marknaderna. Finansinspektionen har tillsyn över företagen inom den finansiella sektorn och har som ett av sina mål att bidra till konsumentskyddet inom det finansiella systemet. Detta innebär att det finns fält där myndigheternas arbetsuppgifter har nära samband, t.ex. avtalsvillkors skälighet, marknadsföring och information och företagens rutiner och ageranden.⁴¹

2.3.1 Riksdagens beslut

Riksdagen har i lagstiftningen fördelat tillsynsansvaret mellan de två myndigheterna. Riksdagen har beslutat att de konsumentpolitiska målen och delmålen ska vara styrande för det nationella arbetet och att delmålen bör tjäna som riktmärken även för myndigheter utanför politikområdet.

Riksdagen har dessutom tidigare, i samband med beslut om en ny avtalsvillkorlag 1995 och den konsumentpolitiska propositionen 1995, behandlat frågan om ansvarsfördelningen mellan de båda myndigheterna. Vid behandlingen av förslag till en ny försäkringsavtalslag år 2005 har frågan också aktualiserats.

⁴⁰ Budgetpropositionen för 2003.

⁴¹ Prop. 2000/01:135 s. 38.

En ny avtalsvillkorlag 1995

Riksdagens beslut om en ny avtalsvillkorlag 1995 innebar att det marknadsrättsliga sanktionssystemet gjordes fullt ut tillämpligt även för finansiella tjänster.⁴²

Beslutet innebar att Marknadsdomstolen och Konsumentombudsmannen, i fall av mindre vikt, skulle få rätt att förbjuda oskäligen avtalsvillkor även på de delar av det finansiella området där Finansinspektionen hade tillsynsansvaret. Konsumentombudsmannen skulle få till uppgift att föra talan inför Marknadsdomstolen i fråga om finansiella tjänster och även ha rätt att utfärda förbuds förelägganden på området.

I sitt betänkande utgick lagutskottet från att ”ansvarsfördelningen mellan Konsumentombudsmannen och Finansinspektionen när det gällde bevakning av avtalsvillkor på det finansiella området klart skulle komma till uttryck i myndigheternas instruktioner”.

I förarbetena till lagen formulerades ett antal utgångspunkter för ansvarsfördelningen⁴³. Om Finansinspektionen skulle finna att ett förbuds föreläggande bör utfärdas eller en talan om förbud föras inför Marknadsdomstolen, ska inspektionen enligt motiven överlämna ärendet till Konsumentombudsmannen. Konsumentverket bör i sin tur uppmärksamma Finansinspektionen på oskäligen avtalsvillkor på områden där Finansinspektionen har det primära ansvaret för tillsynen.

Dessutom bör Finansinspektionen underrätta Konsumentverket om sådana ärenden som avslutats utan att de vidarebefordrats till Konsumentombudsmannen så att Konsumentverket ska få tillfälle att göra en egen bedömning i avtalsvillkorsärenden.

Överhuvudtaget är det enligt förarbetena lämpligt att myndigheterna samråder i avtalsvillkorsärenden och kommer överens om det lämpliga förfarandet i enskilda fall.

Den Konsumentpolitiska propositionen 1995

Riksdagen beslutade att rollfördelningen och samordningen mellan myndigheter som har ansvar för konsumentfrågor skulle ses över.⁴⁴ Avsikten var att regeringen skulle gå igenom de berörda sektorsmyndigheternas instruktioner för att, i den mån det behövs, klargöra deras ansvar för att ta till vara konsumenternas intressen. Frågor om samråds- och samarbetsformer skulle beaktas särskilt.

⁴² Lag (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Prop. 1994/95:17, bet. 1994/95:LU5, rskr. 1994/95:76.

⁴³ Prop. 1994/95:17 s. 76–77.

⁴⁴ Prop. 1994/95:140, bet. 1994/95:LU32, rskr. 438.

En ny försäkringsavtalslag

Den 1 januari 2006 trädde en ny försäkringsavtalslag (SFS 2005:104) i kraft. Lagen innebär bl.a. att ett försäkringsbolag som underlåter att lämna föreskriven information när försäkringstagaren är konsument med stöd av marknadsföringslagen ska kunna åläggas att lämna sådan information. Konsumentverkets/KO:s tillsynsområde utvidgas därmed till att omfatta försäkringsföretagens informationsgivning beträffande alla typer av skadeförsäkringar till konsumenter samt livförsäkring till konsumenter. Finansinspektionen har sedan tidigare en ingående reglering av livförsäkringsbolagens informationsgivning genom föreskrifter om information till livförsäkringstagare (FFFS 2003:7); ändrad genom de nya föreskrifterna FFFS 2006:2. Myndigheternas tillsynsområden kommer alltså att sammanfalla.

I förarbetena till lagen anges "att det som angivits ovan inte utesluter att Finansinspektionen också, eller alternativt, ingriper mot försäkringsbolaget med stöd av försäkringsrörelselagen. Också den omvända ordningen är tänkbar, nämligen att KO för ett fall till Marknadsdomstolen om ett försäkringsbolag inte följer en informationsföreskrift som har meddelats av Finansinspektionen. En förutsättning för bifall till en sådan talan är att informationen i fråga är av särskild betydelse från konsument synpunkt." Avsnittet avslutas med konstaterandet: "Det sagda belyser att det är nödvändigt att KOV och FI har ett nära samarbete i frågor som rör försäkringsbranschens marknadsföring och information, ett samarbete som förekommer redan idag."

2.3.2 Regeringens beslut

Regeringen har inte i instruktioner eller regleringsbrev ålagt myndigheterna någon skyldighet att samråda i frågor som rör tillsynen av konsumentskyddet inom det finansiella området⁴⁵. Detta trots att riksdagen uttalat att ansvarsfördelningen mellan Konsumentombudsmannen och Finansinspektionen när det gäller avtalsvillkor ska framgå av myndigheternas instruktioner.⁴⁶ Regeringen har inte heller med anledning av riksdagens beslut om den konsumentpolitiska propositionen 1995 klargjort myndigheternas ansvar i instruktionerna eller beaktat samråds- och samarbetsformer mellan myndigheterna.

I samband med den nya avtalsvillkorlagen 1995 beslutade generaldirektörerna för Finansinspektionen och Konsumentverket att samarbetet mellan myndigheterna måste bli närmare. En arbetsgrupp tillsattes och deras

⁴⁵ I Konsumentverkets instruktion (1990:1179) som upphävdes 1995 fanns en skyldighet för myndigheten att samråda med andra myndigheter som handlägger konsumentfrågor (4 §).

⁴⁶ Prop. 1994/95:17, bet. 1994/95:LU5, rskr. 76.

arbete resulterade i ett samarbetsavtal 1999. Regeringen har inte i instruktionerna eller i regleringsbrev formaliserat denna samverkan.

I den konsumentpolitiska propositionen 2001 gör regeringen bedömningen att samarbetsavtalet skulle "utgöra en bra grund för respektive myndighets arbete med konsumentfrågor inom det finansiella området."⁴⁷ Regeringen förutsatte att myndigheterna fortsätter den inledda dialogen och vid behov uppmärksammar regeringen på eventuella problem eller oklarheter vad gäller ansvarsfördelningen myndigheterna emellan".⁴⁸ Regeringen har inte följt upp eller utvärderat samarbetet.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

Tillsynen av konsumentskyddet inom den finansiella sektorn utgör ett gemensamt område för Konsumentverket och Finansinspektionen. Myndigheternas arbetsuppgifter har ett nära samband inom t.ex. avtalsvillkors skälighet och marknadsföring och information.

Verksamheten är dock reglerad, organiserad och styrd i två huvudfårar. Med grund i de två lagkomplexen marknadsrätten och rörelselagstiftningen har Konsumentverket/KO tillsyn över de marknadsrättsliga lagarna och Finansinspektionen över rörelselagstiftningen. Myndigheternas verksamheter är organiserade inom två olika politikområden, konsumentpolitik respektive finansiella system och tillsyn, och styrs av målformuleringar inom respektive politikområde. Målformuleringarna på detta gemensamma område är inte koordinerade. Regeringen har inte, i enlighet med avsikten artikel 153 i EG-fördraget och riksdagsbeslutet 2001, integrerat de konsumentpolitiska målen i styrningen av Finansinspektionens verksamhet.

De mål som regeringen beslutat ska gälla för Finansinspektionen för verksamhetsgrenen för tillsyn kopplar inte på ett tydligt sätt tillbaka till målet om att bidra till ett gott konsumentskydd. I stället kopplar de tydligare mot målet om att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Regeringen har inte preciserat de konsumentskyddsaspekter som finns formulerade i rörelselagstiftningen utifrån principen om att finansiella företag inte ska kunna utnyttja sin starkare ställning. De återrapporteringskrav som finns är till stora delar i termer av åtgärder och insatser och inte i termer av resultat och effekter.

Det mål som regeringen i Konsumentverkets regleringsbrev beslutat ska gälla för verksamhetsgrenen Finansiella tjänster är inte ytterligare preciserat jämfört med det motsvarande delmål för området som regeringen angav i

⁴⁷ Samarbetsavtalet behandlas i kapitel 5.

⁴⁸ Prop. 2000/01:135 s. 39.

den konsumentpolitiska propositionen 2001. Preciseringen av insatser har delegerats till Konsumentverket som ska återskildra "insatser, resultat samt om möjligt effekter av genomförda aktiviteter".

De resultatindikatorer som presenterades för området i utredningen som inlett av riksdagens finansutskott har inte fått avtryck i myndigheternas regleringsbrev.

Regeringens redovisning till riksdagen om tillsynen av konsumentskyddet inom den finansiella sektorn har skett inom respektive politikområde och gentemot de mål som formulerats inom vart och ett av dessa. Informationen är aktivitetsinriktad och de få resultatbedömningar som görs är i form av allmänna konstateranden utan närmare precisering av uppnådda resultat.

Regeringen har inte preciserat ansvarsfördelning och samverkan i myndigheternas instruktioner trots riksdagens uttalande om att detta skulle ske redan i samband med riksdagsbeslutet om en ny avtalsvillkorslag 1995 och beslut om den konsumentpolitiska propositionen 1995. Regeringen har inte heller formaliserat detta samarbete i myndigheternas regleringsbrev.

3 Finansinspektionen och tillsynen

I detta avsnitt belyses följande revisionsfrågor: a) Har Finansinspektionen i tillräcklig grad konkretiserat målen för den konsumentinriktade tillsynen, planerat verksamheten så att målen kan uppnås och följt upp resultatet? b) Har Finansinspektionen en tillsynsverksamhet inriktad på och uppbyggd så att konsumentproblem inom den finansiella sektorn tidigt uppmärksammas och åtgärdas?

3.1 Finansinspektionens mål för konsumentskyddet

3.1.1 Konkretisering av målen

Enligt Finansinspektionen är verksamhetsplanen det centrala styrdokumentet på myndigheten, där myndigheten valt att bryta ned och omsätta målen om systemstabilitet och konsumentskydd. Inspektionens verksamhetsplan anger interna mål, handlingsplaner, aktiviteter och återrapporteringskrav för de olika avdelningarna inom inspektionen.

Före år 2004 var tillsynen uppdelad på tre avdelningar, i huvudsak organiserade efter sektorerna bank, försäkring och värdepapper. Från och med år 2004 finns en avdelning för stabilitetstillsyn och en för marknadstillsyn.

De interna mål Finansinspektionen har satt upp för avdelningarna i sina verksamhetsplaner 2000–2004 avser aktiviteter som ska utföras, t.ex.:

- grundläggande och förberedande insatser i förhållande till tillsyn, dvs. att bemanna avdelningen och att definiera och utveckla metoder för en mer konsumentinriktad tillsyn samt förbereda tillsynen för nya regelverk,
- rapporter som ska sammanställas och redovisas.

Interna mål är inte formulerade i termer av effekter som ska uppnås, utan i vilka aktiviteter som ska genomföras. Det är inte heller klart hur de aktiviteter som anges bidrar till de två övergripande målen om systemstabilitet och konsumentskydd.

I PM 2005-11-17 Verksamhetsstyrning – konsekvenser av pågående verksamhetsutveckling och PM Preliminära styrmått 2006 behandlas mål m.m. som ska ingå i verksamhetsplanen för år 2006. De framgångsfaktorer och styrmått som inspektionen ska använda sig av för att nå målen avser fortfarande i stort sett enbart aktiviteter m.m. inom FI och lite om resultat och effekter av insatserna. Måtten avser t.ex. antal kontaktade företag och företagens attityder till tillsynen.

3.1.2 *Strategi för den konsumentinriktade tillsynen*

Finansinspektionen har i flera policydokument⁴⁹ betonat vikten av att formulera strategier och att göra prioriteringar inom ramen för sitt tillsynsansvar. Det finns dock inget dokument som anger någon tydlig strategi för tillsynen av konsumentskyddet.

Det nu gällande strategidokumentet som anger hur Finansinspektionen ska uppnå målen för sin verksamhet formulerades år 2000. Tonvikten i denna ligger nästan uteslutande på stabilitetstillsynen. Enligt dokumentet medverkar Finansinspektionen till att uppfylla det övergripande målet för tillsynen "väsentligen genom tillsyn och övervakning av stabiliteten i de finansiella företagen. Stabilitetstillsynen är grundläggande." Finansinspektionens insatser för att övervaka riskinnehåll och kontrollfunktioner i de enskilda företagen lägger, enligt myndigheten, "en viktig grund för konsumentskyddet på den svenska marknaden".

I dokumentet *Agenda för en ny marknadstillsyn*, år 2002, uppmärksammade inspektionen behovet av konsumentskydd. Det gällde då framför allt på värdepappersområdet. Orsaken var dels börsutvecklingen efter mars år 2000, dels EU-harmoniseringen som påbörjades på området värdepapper.

I utredningen *Framtida finansiell tillsyn*⁵⁰ betonas ytterligare behovet av konsumentskydd. Utredningen innehåller inte heller någon strategi, men efter att den lades fram tillsattes fokusgrupper på myndigheten med uppdraget att utforma strategier för olika delar av verksamheten. Enligt Finansinspektionen har resultatet av gruppdiskussionerna präglat myndighetens sätt att arbeta. Dessa strategier finns dock inte dokumenterade.

Konsumentperspektivet har enligt inspektionen blivit alltmer centralt i tillsynen.⁵¹ I rapporten *Marknadstillsyn* från år 2004 redovisar Finansinspektionen sin syn på läget inom ett antal områden som myndigheten arbetat och arbetar med. Förutom de nya EG-regler som ska införas i svensk lagstiftning har Finansinspektionen undersökt intressekonflikter i finansiella bolag. Inspektionen har även granskat en del nya finansiella instrument som har kommit ut på marknaden.

Finansinspektionen gör ingen hänvisning till regeringens mål för konsumentskyddet i rapporten. Inspektionen tar inte heller upp frågan om hur myndigheten ska arbeta med att värdera konsumentskyddsrisiker. Finansinspektionen konstaterar i rapporten att det är svårt att mäta och värdera det generella läget när det gäller olika faktorer som är av betydelse för ett gott konsumentskydd, såsom den allmänna kvaliteten på information eller hur

⁴⁹ Bl.a. i dokumenten *Den nya tillsynen*, 2000-03-16, och *Marknadstillsyn* 2004:11.

⁵⁰ SOU 2003:22.

⁵¹ *Marknadstillsyn*, s. 3, 9; bet. 2003/04:FiU13 Staten och den finansiella sektorn (där ingår ett referat av FiU:s offentliga utfrågning av bl.a. Ingrid Bonde).

bolagen hanterar intressekonflikter. Finansinspektionen gör därför inga försök till en sådan bedömning.

3.1.3 Har målen följts upp?

Den uppföljning Finansinspektionen gör sker mot verksamhetsplanens mål och åiterrapporteringskrav. Redovisningen sker tertialvis och efter årets slut då måluppfyllelsen sammanställs dels i ett internt dokument, *Uppföljning av verksamheten januari–december, 2004* dels i Finansinspektionens årsredovisning.

Uppföljningen av den konsumentinriktade tillsynen avser alltså främst om planlagda aktiviteter utförts eller inte utförts under året.

I dokumentet *Uppföljning av interna mål januari–december 2004* redovisas inga effekter av genomförda tillsynsundersökningar. Det ställs således inga krav i verksamhetsplanen på att avdelningen för marknadstillsyn ska följa upp och åiterrapportera resultatet av tillsynsverksamheten i form av effekter.

3.2 Organisation

Finansinspektionens två övergripande mål enligt instruktionen är:⁵²

- att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet samt
- att verka för ett gott konsumentskydd.

Finansinspektionen har fördelat sin sakverksamhet på tre avdelningar: avdelningen för marknadstillsyn, avdelningen för stabilitetstillsyn och rättsavdelningen.⁵³ Tillsynsverksamheten utförs på de två förstnämnda avdelningarna. De två tillsynsavdelningarna är dock inte uppdelade efter inspektionens två huvudmål. I stället ska *båda* avdelningarna bidra till *båda* målen, men genom olika uppgifter.

Figur 3 Finansinspektionens organisation för sakverksamheten

Avdelningen för marknadstillsyn	Avdelningen för stabilitetstillsyn	Rättsavdelningen
<i>Uppgift inom konsumentskyddet:</i>	<i>Uppgift inom konsumentskyddet:</i>	Normgivning
Motverka informations- assymetrier	Skydda kundernas kapital	Tillstånd Sanktioner

⁵² Förordning (1996:596) med instruktion för Finansinspektionen.

⁵³ Denna organisationsmodell gäller sedan 2003, då Finansinspektionen genomförde sin senaste omorganisering.

Avdelningen för marknads tillsyn är enligt Finansinspektionen den avdelning som har det huvudsakliga ansvaret för konsument skyddet. Marknads tillsynens konsument skyddsarbete består bl.a. i att kontrollera avtalsvillkor och information till kunderna.⁵⁴ Tillsynen grundas i det s. k. *informationsasymmetri problemet*: det företag som tillhandahåller en finansiell tjänst har ofta ett betydande informationsövertag jämfört med konsumenten. Ju mer komplex den finansiella tjänsten är, desto större blir informationsgapet.⁵⁵

Avdelningen för stabilitetstillsyn fokuserar i stället på att skydda kundernas kapital. Genom att undersöka bolagens interna kontroll och om de har en sund balans mellan kapital och risker ska stabilitetstillsynen säkra att konsumenternas kapital inte går förlorat. Denna tillsyn utförs genom att Finansinspektionen inspekterar enskilda bolag. Därtill får Finansinspektionen även in statistik från alla bolag under tillsyn en gång per kvartal. Statistiken kontrolleras för att säkerställa att inget bolag har otillåtna nivåer för sina nyckeltal.

Finansinspektionen har för sin tillsyn även hjälp av revisorer som förordnats av myndigheten. Förutom de uppgifter som normalt ingår i ett revisorsuppdrag bör de förordnade revisorerna, enligt Finansinspektionens allmänna råd, *särskilt* uppmärksamma bolagens interna kontrollsystem och riskhantering. Revisorerna bör kontrollera att företaget har rutiner som säkerställer att rapporteringen till Finansinspektionen är korrekt. Iakttagelserna bör lämnas till Finansinspektionen i en årlig rapport. Rapporten bör bl.a. innehålla en redogörelse för väsentliga avvikelser från Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd.⁵⁶

3.3 Resurser

I Finansinspektionens tidredovisning framgår inte hur många arbetstimmar som lagts på konsument skyddsarbete. Uppdraget att utöva tillsyn inom konsument skyddet är uppdelat mellan marknads tillsyns avdelningen och stabilitetstillsyns avdelningen. Båda avdelningarna ska dessutom bidra till att uppfylla stabilitetsmålet. För att kontrollera att resurser läggs på båda uppgifterna skulle det vara betydelsefullt att följa upp den arbetstid som

⁵⁴ SOU 2003:22 Framtida finansiell tillsyn, s. 30.

⁵⁵ Exempel på hur Finansinspektionen har arbetat med detta problem är rapport 2005:1 om indexobligationer där Finansinspektionen undersökte vilken information banken ger till konsumenterna om sina indexobligationer. Ett annat exempel är rapport 2005:2 om mäklarprovisioner som förklarade vilka provisioner försäkringsmäklare får vid försäljning, och vilken effekt provisionerna kan ha på mäklarens oberoende i förhållande till försäkringsbolagen.

⁵⁶ FFFS 2004:10, Finansinspektionens allmänna råd för revisorer förordnade av Finansinspektionen.

läggs på stabilitets- respektive konsumentskyddstillsyn. Någon sådan redovisning gör dock inte Finansinspektionen.

3.4 Finansinspektionens tillsyn

Finansinspektionens uppgift är enligt instruktionen att utöva tillsyn över finansiella marknader, kreditinstitut och det enskilda försäkringsväsendet.⁵⁷ Modeller för att utöva tillsynen presenteras i Finansinspektionens tillsynsstrategi.⁵⁸ Bolagen som står under tillsyn har delats in i fyra olika riskkategorier efter vilken påverkan de har på det finansiella systemet och dess stabilitet.

Samlade riskbedömningar görs på de företag som bedöms viktigast ur stabilitetsperspektiv. De ingår i riskkategori I.⁵⁹ Därutöver görs riktade riskbedömningar till kategori II-företag. För de små och medelstora företagen är analys av de data som bolagen måste rapportera in till Finansinspektionen den viktigaste tillsyns- och prioriteringsmodellen. Därutöver lyfter Finansinspektionen fram temaundersökningar som en vanlig modell för att kontrollera regelefterlevnaden hos bolagen.

Om företagen bryter mot lagar och regler för finansmarknaden har Finansinspektionen rätt att göra ingripanden och eventuellt vidta sanktioner.⁶⁰

Finansinspektionen kan utfärda ett föreläggande för bolaget att vidta åtgärder eller besluta om anmärkning. I graverande fall kan Finansinspektionen välja att dra in företagets tillstånd att bedriva rörelse, eller meddela varning om det bedöms tillräckligt.

Finansinspektionen kan sedan 1 juli 2004 besluta om att banker eller försäkringsbolag som har fått anmärkning eller varning samtidigt ska betala en straffavgift på upp till 50 miljoner kronor. För samtliga bolag under tillsyn gäller att Finansinspektionen kan förena föreläggande med vite.

Finansinspektionen har under åren 2000–2005 utfärdat 29 sanktioner totalt.

⁵⁷ 1 § Förordning (1996:596) med instruktion för Finansinspektionen.

⁵⁸ Tillsynsstrategi 2003-09-16, Dnr 03-1934-350.

⁵⁹ Samlade riskbedömningar grundas på företagets finansiella ställning, risktagande och riskhanteringsförmåga.

⁶⁰ 15 kap. Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 19 kap. Försäkringsrörelselagen (1982:713), 6 kap. Lag (1991:981) om värdepappersrörelse.

3.4.1 Tillsynsundersökningar under åren 2000–2004

Under perioden 2000–2004 genomfördes enligt diariet 705 tillsynsundersökningar⁶¹. Finansinspektionen skiljer dock inte i sin statistik på undersökningar som görs utifrån ett stabilitets- respektive ett konsumentperspektiv.

För åren 2003 och 2004 har vi gjort en mer noggrann undersökning av tillsynsärendena. För dessa ärenden har vi klassificerat ärendena i de två grupperna. De 305 tillsynsundersökningar som genomfördes under dessa två år fördelar sig på stabilitetstillsyn respektive konsumentinriktad tillsyn enligt följande:⁶²

Konsumentinriktad tillsyn = 78 ärenden (25 %)

Stabilitetstillsyn = 227 ärenden (75 %)

Därtill kommer ett antal samlade riskbedömningar som endast till en mindre del återfinns under beteckningen tillsynsundersökningar i diariet. De var 26 stycken under dessa två år.

I följande avsnitt granskas tillsynsärendena från åren 2003–2004. Först beskrivs förekomsten av konsumentskydd i stabilitetsärendena, därefter redovisas de renodlade konsumentskyddsärendena.

3.4.2 Stabilitetstillsynens bidrag till konsumentskyddet

All form av stabilitetstillsyn bidrar till att *skydda de pengar en konsument* har satt in i en bank, fond eller försäkringsbolag. Det sker genom att t.ex. soliditet och riskhantering samt de finansiella institutens förvaltning granskas. Därmed bidrar en stabilitetsinriktad tillsyn även till konsumentskyddet.

Inom ramen för en undersökning som huvudsakligen handlar om stabilitetsfrågor kan Finansinspektionen välja att även granska delar av verksamheten som är av betydelse för konsumentskyddet. Finansinspektionen kan t.ex. vid en undersökning av ett bolags riskhantering samtidigt kontrollera hur bolaget hanterar klagomål från kunder.

Vi har därför velat undersöka i vilken omfattning Finansinspektionens stabilitetsundersökningar via tillsyn av konsumentnära aktiviteter i företagen har bidragit till ett gott konsumentskydd. Enligt Finansinspektionen är det framför allt de samlade riskbedömningarna inom stabilitetstillsynen som innehåller aspekter av konsumentskydd. Vi har gått igenom 17 av de 26

⁶¹ Efter att Riksrevisionen har gått igenom dessa ärenden och sorterat bort ärenden som inte avser tillsyn enligt vår definition återstår 678 undersökningar.

⁶² I beräkningen ingår platsundersökningar och skrivbordsundersökningar. Undersökningar som avser renodlad marknadsövervakning, dvs. övervakning av värdepappersmarknader, har exkluderats från beräkningen.

samlade riskbedömningarna från år 2003–2004. Ärendena har klassificerat utifrån i vilken utsträckning de har omfattat konsumentnära aktiviteter.

Tabell 1 Omfattning på konsumentinriktad tillsyn inom de samlade riskbedömningar som genomfördes åren 2003–2004

	Antal
I underlaget redovisar Finansinspektionen:	
Ingen ny undersökning av konsumentnära frågor	13
Mindre genomgång av konsumentnära frågor	4
Systematiskt undersökt skaderisker för konsumenterna	0
Totalt antal granskade samlade riskbedömningar	17
Totalt antal samlade riskbedömningar	26

Riksrevisionen har även granskat övriga 227 stabilitetsinriktade undersökningar. Granskningen har omfattat de dokument som finns i ärendet. Endast i en mindre del av dem granskar Finansinspektionen institutens faktiska aktiviteter som avser kundnära kontakter och insatser. Främst har Finansinspektionen gått igenom system och rutiner för information till kunder och kunders klagomål. I enstaka fall har Finansinspektionen även undersökt innehållet i väsentligare klagomål eller vilken faktisk information som lämnas till konsumenterna.

Någon mer omfattande genomgång av konsumentnära frågor har sällan förekommit i de stabilitetsinriktade undersökningarna.

Därmed fångar inspektionen i mindre grad upp problem för konsumenterna vid platsbesök och andra typer av undersökningar inom ramen för stabilitetstillsynen.

3.4.3 *Konsumentinriktad tillsyn*

Riksrevisionen har undersökt Finansinspektionens tillsynsärenden med konsumentinriktning under åren 2003–2004. Då Finansinspektionen inte delar upp ärendena efter stabilitets- eller konsumentskyddsperspektiv har Riksrevisionen fått göra en egen uppdelning. Vi utgick från marknadsstillsynsavdelningens ärenden och plockade bort samtliga marknadsövervakningsärenden. Därefter tillförde vi de ärenden som egentligen sorterats under stabilitetstillsynsavdelningen men som ingick i någon av de rapporter med konsumentskyddsperspektiv som Finansinspektionen publicerat. Slutligen har vi manuellt gått igenom samtliga ärenden inom stabilitets- respektive marknadsstillsynen för att kontrollera att uppdelningen blev rättvisande.

Genomgången har kompletterats med intervjuer för att få djupare kunskap om ärendena och för att få en generell bild av vilka rutiner Finansinspektionen har för sin konsumentskyddstillsyn.

Det mesta av arbetet med att granska Finansinspektionens konsumentskyddsärenden har ägnats åt inspektionens rapporter, som utgör det tyngre inslaget i konsumentskyddsarbetet. Rapporterna är den publicerade formen av Finansinspektionens temagranskningar. Utöver de 13 rapporter⁶³ som publicerades under de granskade åren har Finansinspektionen gjort ytterligare sex temaundersökningar. I rapporterna och temaundersökningarna ställer Finansinspektionen samma frågor till flera olika bolag, och kan använda materialet för att dra generella slutsatser.

Därutöver ingår i Riksrevisionens granskning 13 enskilda ärenden, där Finansinspektionen går in på ett enskilt bolag och ställer frågor som är relevanta och anpassade för just det företaget.

Av de tidigare nämnda 78 enskilda ärendena ingår 65 i underlag till någon av rapporterna eller temaundersökningarna. De har här inkluderats i sina respektive rapporter eller temagranskningar, vilket innebär att de återstående 13 enskilda ärendena är de som inte ingår i någon temagranskning.

3.4.4 *Initiering av konsumenttillsynsärenden*

Problemuppfångningskällor

Finansinspektionens möjligheter att bedriva ett väl fungerande förebyggande tillsynsarbete och planera för detta arbete bygger, enligt inspektionen, i hög grad på löpande informationsinhämtning, analyser och bedömningar av utvecklingen på marknaderna och i ledande finansiella företag och koncerner. Vi har undersökt vilka källor till problemuppfångning Finansinspektionen använder sig av i sitt konsumentskyddsarbete och hur processen med att välja ut tillsynsärenden fungerar.

Många uppslag kommer från en kombination av mediebevakning, samtal med branschen och till viss del Finansinspektionens egen databas med finansiell statistik från bolagen. Det händer även att idéer uppstår som en följd av problem som är aktuella i andra länder. Fyra av de tretton rapporterna initierades av regeringen.

Därutöver finns ett antal kanaler för problemuppfångning som Finansinspektionen inte har lagt lika stor vikt vid.

Enligt Riksrevisionens granskning är det sällsynt att ärendena initieras från konsumenthåll, varken klagomål eller uppslag från Konsumentverket eller konsumentbyråerna är vanligt. Finansinspektionen vill göra gällande att

⁶³ Rapporter som publicerades 2005 ingår också i granskningen, om de påbörjades under 2004. I bilaga 4 beskrivs de 13 rapporter som ingår i granskningen.

det inte är så ovanligt att ärenden initieras av konsumenter, men saknar dokumentation och kan inte specificera i vilka fall det har skett.

För närvarande görs inte någon skriftlig sammanställning och analys av samtliga klagomål som inkommer till myndigheterna och konsumentbyråerna, enligt Finansinspektionen. Inspektionen anser att byråerna borde göra en sammanställning av alla klagomål. Myndigheten har dock en representant med i styrelserna vid byråerna. Vid styrelsemötena på respektive byrå redovisas ett urval av klagomål muntligt av respektive byrås kanslichef.

Finansinspektionens databas med finansiell statistik är uppbyggd av data som inrapporteras varje kvartal från bolagen till inspektionen. Syftet med inrapporteringen är bl.a. att få signaler om bolag som visar tecken på brister i soliditet och interna rutiner. Databasen bildar underlag för framför allt stabilitetstillsynen. Underlag som avser konsumentnära aktiviteter, t.ex. klagomålsstatistik, information till kunder eller handläggningstider för skadereglering, har inte krävts in inom ramen för denna rapportering.⁶⁴

En annan väg för inspektionen att fånga upp problem är via rapporteringen från av Finansinspektionen förordnade revisorer.⁶⁵ Riksrevisionen har granskat dessa rapporter. Få revisorer rapporterar att de gjort någon mer omfattande genomgång av konsumentnära aktiviteter i granskade bolag. Ännu färre revisorer rapporterar något problem av intresse för den konsumentinriktade tillsynen. De allmänna råd som Finansinspektionen har ställt till de förordnade revisorerna⁶⁶ fokuserar också nästan helt på stabilitetsfrågor. Undantag är ett allmänt råd om att uppmärksamma sådana interntransaktioner i livbolag som kan vara till nackdel för den enskilde konsumenten.

Riksrevisionen har även granskat Finansinspektionens undersökningar inom stabilitetstillsynen. Genomgången visar att dessa undersökningar sällan fångar upp konsumentinriktade problem.

Den tillsynsstrategi med indelning i riskkategorier som Finansinspektionen använder sig av (se 3.4) har egentligen bara ett stabilitetsperspektiv. Någon motsvarighet finns inte för konsumentskyddet, där andra avvägningar behöver göras för att plocka fram de mest riskfyllda bolagen. Finansinspektionen håller för närvarande på att utveckla en sådan modell, men den har ännu inte kommit till användning.

⁶⁴ Finansinspektionen kräver numera in statistik om handläggningstider för trafikskadereglering, men det gäller sedan slutet av 2005.

⁶⁵ I bilaga 4 finns en genomgång av de rapporter som skickats in till inspektionen från revisorerna under åren 2003 och 2004 (ej med f.n. i bilagedelen).

⁶⁶ FFFS 1998:5 och 2004:10 Finansinspektionens råd för revisorer förordnade av Finansinspektionen.

Initieringsprocessen

Genom diskussioner på enhets- och avdelningsnivå sällas de förslag ut som hamnar i verksamhetsplanen. Finansinspektionen producerar inga skriftliga dokument som analyserar och prioriterar var konsumentproblemen är som störst. Finansinspektionen fortsätter även under verksamhetsåret att diskutera prioriteringar. Det finns utrymme att prioritera ned föresatserna i verksamhetsplanen för nya ärenden som bedöms vara mer angelägna.

Huvudsakligen de större bolagen granskas

Inom bank- och försäkringssektorn vänder sig Finansinspektionen nästan uteslutande till de större bolagen på marknaden i sin tillsynsutövning.⁶⁷ På värdepappers- och fondsidan granskas både större och mindre bolag.

I några ärenden är problemet som granskas bara relevant för större bolag. Men den vanligaste motiveringen till att välja uteslutande större bolag att granska är att de ger en bra täckning. Till exempel står de fyra största bankerna för 85 procent av transaktionerna.

Eftersom problemställningar, risker och behov av regelutveckling kan skilja sig mellan större och mindre bolag finns det här en risk att Finansinspektionen har dålig kunskap om de mindre bolagens problem. Det finns 126 bolag i landet som bedriver bankverksamhet⁶⁸ och 428 bolag i försäkringsbranschen.⁶⁹ En handfull av dessa har återkommande förekommit i Finansinspektionens granskningar, medan det stora flertalet inte har gjort det alls under de granskade åren.

Genomförande av tillsynsärendena

Riksrevisionen har granskat Finansinspektionens genomförande av tillsynen ur olika aspekter.

Riktlinjer för genomförande

Finansinspektionen har genom åren tagit fram olika handböcker för den operativa tillsynen. De anger syfte för tillsynen och definierar vad som ska granskas. I vilken mån handböckerna används varierar dock mellan inspektörerna.

För rapporterna finns ett slags instruktion som kallas "arbetsstöd". Den inriktar sig uteslutande på extern kommunikation. Dokumentet anger riktlinjer för hur rapporterna ska skrivas och distribueras. Till exempel anges att

⁶⁷ I två rapporter som båda behandlar försäkringsfrågor saknas redogörelse för vilka bolag som ingår i urvalet.

⁶⁸ Bank- och finansstatistik 2004, Svenska Bankföreningen.

⁶⁹ Svensk försäkring i siffror 2004, Försäkringsförbundet.

målgrupper för rapporterna är regeringen, branschen, medier och en intresserad allmänhet.

Normer för tillsynen

Några av rapporterna är otydliga vad gäller vilka lagar, föreskrifter och andra regler undersökningen bygger på. I de flesta fall behövs bara ett förtydligande av namn och referensnummer så att läsaren har möjlighet att själv hitta lagtexten. I en rapport är det osäkert vilken lag granskningen bygger på, trots att rapporten granskar regelefterlevnad.⁷⁰

Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring av tillsynsärendena är avdelningschefens ansvar. Finansinspektionen har inget särskilt kvalitetssäkringsorgan där inspektionsärenden och rapporter granskas av oberoende kvalitetssäkrare. Det är avdelningschefen som i samråd med ansvarig inspektör från fall till fall beslutar hur kvalitetssäkringen ska göras och vem som ska engageras i den.

Konsekvensanalys

Finansinspektionen har inga uttryckliga krav på konsekvensanalyser i ärendena. Vår granskning av Finansinspektionens rapporter visar att det i de flesta fall förekommer någon form av konsekvensanalys, men den framgår sällan tydligt utan är oftast invävd i rapporttexten. I fem av de tretton rapporterna ställs det ganska stora krav på läsaren för att kunna utröna vilka konsekvenserna för den enskilde konsumenten faktiskt är.⁷¹ I endast ett ärende har Finansinspektionen gjort en beräkning av storleken på den bedömda skadan.⁷² En sådan kvantifiering behövs som underlag för en rättslig bedömning av skadan.

Uttalanden

Finansinspektionen gör i sina rapporter uttalanden vars betydelse inte står klar för läsaren. Uttalandena kan formuleras i termer av vad bolagen "bör" göra eller så lämnar inspektionen "förslag". I en rapport anser Finansinspektionen att "information i värdebesked till försäkringstagarna bör bli tydligare"⁷³. I en annan rapport föreslår Finansinspektionen bl.a. att "fondbo-

⁷⁰ Rapport 2005:5 Livbolagens avgifter.

⁷¹ Rapporterna 2003:2 Intressekonflikter i livbolagen, 2003:4 Från konto till konto V, 2004:1 Bankernas klagomålshantering, 2004:8 Intressekonflikter i fondbolag samt 2005:5 Livbolagens avgifter.

⁷² Rapport 2004:6 Hushållens ökade lån – en riskanalys.

⁷³ Rapport 2005:5 Livbolagens avgifter.

lagen ska ha en dokumenterad process för val av mäklare” och ”fondbolagen bör informera om hur bonusprogrammen är beskaffade”.⁷⁴

Det blir oklart för konsumenterna i vilken mån de kan anföra dessa krav mot sina bolag. För bolagen, och då särskilt de som inte regelbundet träffar Finansinspektionen, blir det oklart vilken status förslagen har och i vilken mån de påverkas av att nya föreskrifter och allmänna råd kommer på området. Enligt en intervju med Finansinspektionen är dessa uttalanden praxisbildande. Det framgår dock inte av rapporterna att de har den funktionen.

I samtliga rapporter där förslag lämnas eller åtgärder presenteras saknas koppling till vilken lag eller föreskrift Finansinspektionen stöder sig på. När Finansinspektionen lämnar ändringsförslag, eller lämnar förtydliganden om hur lagar och föreskrifter ska tolkas, saknas tydlig hänvisning till vilken lag eller föreskrift som avses.

Sanktioner

Finansinspektionen har angett i sin tillsynsstrategi att temagranskningar är ett sätt att kontrollera regelefterlevnad. Av de 13 granskade rapporterna har 8 undersökt om gällande regler efterlevs. Finansinspektionen har i 4 rapporter konstaterat att regelbrott förekommer, men bara i ett fall utfärdat sanktion.

Sanktionen följde på rapporten 2003:4 *Från konto till konto nr V*. I den konstaterades att bankerna bröt mot kraven på informationsgivning i samband med gränsöverskridande betalning. Finansinspektionen uppgav i rapporten att sanktioner kan tillgripas om inga förbättringar sker. Vid en senare kontroll befanns två banker fortfarande inte uppfylla kraven. Bankerna påfördes straffavgift på 1 miljon kronor vardera.

I rapporten 2004:3 *Sen fondhandel och market timing* noterade Finansinspektionen att vissa fondaffärer kunde genomföras efter den s.k. bryttidpunkten, vilket innebär att de kunderna i så fall handlade till känd kurs. Enligt lagen om värdepappersfonder ska fondbolaget vid varje tillfälle se till att uteslutande tillvarata andelsägarnas gemensamma intressen. Finansinspektionen valde ändå att bara lämna ett förtydligande förslag i rapporten om att order som inkommer efter bryttidpunkt inte ska accepteras. Inspektionen meddelade också att fortsatt granskning skulle göras, och att Finansinspektionen kan komma att vidta åtgärder om man upptäcker något som står i strid med gällande regler eller vad som kan anses som en sund fondverksamhet.

Finansinspektionen konstaterade i rapport 2004:10 *Från konto till konto nr VI* att lagkravet om att kunderna ska informeras om eventuella avgifter för att växla valuta inte följdes av två banker. Finansinspektionen angav att uppföljning kommer att ske, men nämnde inget om sanktioner.

⁷⁴ Rapport 2004:8 Intressekonflikter i fondbolag.

I 2005:1 *Indexobligationer – information till kunderna* fann Finansinspektionen att informationen om indexobligationer inte uppfyllde de krav som ställs i föreskrifterna. Finansinspektionen valde i rapporten att förtydliga regelverket och nämnde att om dessa förtydliganden skulle vara otillräckliga kan ny reglering inte uteslutas. Eventuella sanktioner kommenterades inte.

I två rapporter konstaterades att bolagens kontrollsystem var så dåliga att lagens krav riskerade att åsidosättas. I det ena fallet undersöktes handläggningstider för trafikskador.⁷⁵ Enligt konsumentförsäkringslagen (1980:38) ska ett försäkringsbolag utreda en skada skyndsamt. Finansinspektionen konstaterade att handläggningstiderna hade ökat, men bolagen förde inte en sådan statistik som behövdes för att kunna analysera ökningen. Finansinspektionen skrev i sin rapport att bolagen bör förbättra statistikhanteringen.

I det andra fallet undersökte Finansinspektionen om värdepappersföretag uppfyllde skyldigheten att tillvarata kundens intresse vid köp- och säljuppdrag.⁷⁶ Finansinspektionen konstaterade att bolagen saknade systematisk kontroll och uppföljning av hur order utförs. Företagen hänvisade till att kunden själv kan eller ska kontrollera att utförandet varit det bästa. Finansinspektionen ansåg det ändå vara för tidigt att föreskriva att företagen skulle kontrollera att ordern utfördes till kundens bästa.

Därutöver finns en rapport som har undersökt efterlevnad av Finansinspektionens allmänna råd.⁷⁷ De är inte tvingande och kan därför inte ge upphov till sanktioner från Finansinspektionen.

I ytterligare en rapport har Finansinspektionen inte preciserat vilket regelverk undersökningen utgår från.⁷⁸ Möjligheten till sanktion går därför inte att bedöma för Riksrevisionen.

Bland de enskilda ärendena har Finansinspektionen i två av tretton ärenden under åren 2003–2004 dragit in tillståndet för att bedriva rörelse. Ytterligare två bolag har själva initierat att upphäva tillståndet efter att Finansinspektionens undersökningar har uppenbarat brister i verksamheterna.

3.4.5 *Har problemen åtgärdats?*

Finansinspektionens vanligaste sätt att åtgärda de brister som hittas i tillsynen är att lämna någon form av åtgärdsförslag. Förslagen kan riktas utåt, mot t.ex. bolagen eller regeringen, eller så kan myndigheten själv genomdriva åtgärder. Till exempel kan Finansinspektionen på olika sätt fylla ut och förtydliga regelverken.

⁷⁵ Rapport 2003:1 Stärkt skydd för trafikskadade.

⁷⁶ Rapport 2004:7 Värdepappersföretagens rutiner vid kundorder.

⁷⁷ Rapport 2004:1 Bankernas klagomålshantering.

⁷⁸ Rapport 2005:5 Livbolagens avgifter.

I vilken utsträckning åtgärderna sedan haft effekt visas i de fall uppföljning har gjorts. I regel visar uppföljning av rapporterna att bolagen har vidtagit en del åtgärder, men att det finns utrymme för ytterligare förbättringar. Enligt Finansinspektionen krävs det någon form av uppföljning för att bolagen ska vidta åtgärder. I de enskilda ärendena brukar skriftväxling ske till dess att Finansinspektionen anser att bolaget har vidtagit tillräckliga åtgärder.

Finansinspektionen har även mandat att använda sig av sanktioner när bolagen inte följer givna lagar och regler. I Riksrevisionens granskning har det framkommit att inspektionen sällan har använt sig av sina sanktionsmöjligheter. Finansinspektionen skulle kunna ha utdelat förelägganden, eventuellt förenade med vite, eller ge anmärkning och eventuell straffavgift. I stället har Finansinspektionen stannat vid att påpeka brister och påtala att uppföljning kommer att göras.

3.5 Finns konsumentområden där Finansinspektionen inte utövat tillsyn?

För att belysa om Finansinspektionen (FI) har uppmärksammat och i vilken grad man utövat tillsyn över företeelser med stort konsumentskyddsintresse har vi gjort tre fallstudier inom bank-, försäkrings- respektive värdepappersområdet. Den undersökta tidsperioden har varit år 2000–2004. Resultatet av fallstudierna redovisas i bilagorna 5–7. I studierna har Riksrevisionen kartlagt kundklagomål och konsumentproblem från tre källor:

- a) Vad statliga utredningar har uppmärksammat för konsumentproblem inom den finansiella sektorn under perioden.
- b) Vad medierna har uppmärksammat för problem inom värdepappersområdet (SvD; DN, Dagens Industri samt artikeldatabaserna Morningstar, Mediaarkivet, Artikelsök och Presstext).
- c) De klagomål som inkommit till Bank- och Finansbyrån (utdrag ur deras ärenderegister).

Av bilagorna 5–7 framgår att ett stort antal konsumentproblem har uppmärksamrats av statliga utredningar, medier och konsumentbyråerna under den aktuella tidsperioden. Där framgår också vilka problemområden som Finansinspektionen utövat tillsyn över under perioden. Vi har därefter jämfört och bedömt i vilken omfattning inspektionen har utövat tillsyn inom de problemområden som uppmärksamrats av statliga utredningar, medier

och konsumenter. Tillsynens omfattning på ett visst område har bedömts utifrån fem kriterier⁷⁹:

- 1) Andelen företag respektive andelen omsättning i undersökta företag i förhållande till branschen som helhet,
- 2) Den andel av företagssektorn som har undersökts, t. ex. hur många *olika* typer av information tillsynen omfattar. Information på försäkringsområdet kan t.ex. avse enbart försäkringar av en viss typ eller enbart information om en viss aspekt hos denna typ av försäkring, t.ex. återbäring eller information om hur skaderegleringen ska gå till och vilka krav som ställs på underlag vid rapportering av skada,
- 3) hur snävt eller brett urvalet av undersökta företagssektorer är i tillsynsinsatserna (representativt urval),
- 4) antalet år under tidsperioden som täckts in av tillsynen och
- 5) i vilken grad inspektionen inte bara kontrollerat att interna regler finns fastställda internt i bolagen för den aktuella konsumentnära verksamheten och att det finns ett fastställt internt kontrollsystem, utan att inspektionen i tillsynen också kontrollerat att reglerna verkligen följts, t.ex. genom ett slumpvist urval.

I bilaga 8 finns en kompletterande genomgång av samtliga tillsynsundersökningar som Finansinspektionen gjort år 2005. Nedan redovisas exempel på konsumentområden där Finansinspektionen utövat tillsyn i begränsad omfattning enligt vår genomgång.

Försäkringsområdet

Två områden där Finansinspektionen enligt vår genomgång inte i någon större omfattning utövat tillsyn är krångliga och ostandardiserade försäkringsavtal och svårtillgänglig försäkringsinformation (undantag privata ålderspensionsförsäkringar).

Andra sådana områden med mer begränsad tillsyn under tidsperioden 2000–2004 är finansiell rådgivning, oskäliga avgifter och kostnader för nya försäkringsprodukter som t.ex. kapitalpension, gruppavtal samt fördelning av överskott mellan olika kundkategorier. Försäkringar för äldre, unga och barn inklusive skolförsäkringar är andra sådana områden. Endast ett begränsat antal försäkringsmäklare har enligt Finansinspektionen granskats. Enligt utredningen *Tillsyn inom försäkringsområdet*, SOU 2005:85 har Finansinspektionen inte heller i tillräcklig omfattning varit inne på områdena reservsättning och skuldtäckning. År 2005 har Finansinspektionen genomfört en granskning av finansiell rådgivning inom bl.a. försäkringsbolag.

⁷⁹ Kriterierna speglar behovet av att tillsynen har en rimlig grad av närvaro och täckning (företag, företagssektorer m.m.) bland dem och det man utövar tillsyn över.

Granskningen har avsett vilka fastställda rutiner m.m. bolagen har för denna rådgivning. Faktisk rådgivning i enskilda fall har inte undersökts i större omfattning. Även livbolagens avgiftsuttag åren 2001–2003 har detta år undersökts inom 13 företag och tre verksamhetsgrenar.

Värdepappersområdet

De områden som Finansinspektionen under perioden 2000–2004 inte i någon mer betydande omfattning utövat tillsyn över på värdepappersområdet är avtalsvillkorsfrågor, marknadsföring, service och tillgänglighet, delar av hanteringen av kunders värdepappersaffärer, konsekvenser vid fusioner av fonder, aktieutlåning, blankning, oskäligen kostnader m.m. Ett annat sådant område med mer begränsad tillsyn är information om nya produkter som t.ex. hedgefonder, warrants, fond-i-fond och företagsobligationer.

Under perioden 2000–2004 har Finansinspektionen i två enskilda ärenden granskat fondernas rådgivning. Rådgivningen har emellertid under hela tidsperioden bedömts vara ett stort problem för konsumenterna. Under åren 2000–2004 förekom inte heller någon mer omfattande tillsyn av informationen på värdepappersområdet. Finansinspektionen har under år 2005 granskat tre värdepappersbolags rådgivning. Under år 2005 har inspektionen också genomfört en granskning av fondernas informationsgivning och av fondernas avgifter.

Bankområdet

Exempel på områden där Finansinspektionen under tidsperioden inte utövat någon mer omfattande tillsyn på bankområdet är avtalsfrågor och räntefrågor (dolda avgifter och ränteberekningsmetoder m.m.) samt kreditprövning inklusive avslag på ansökan. Under år 2005 genomfördes dock en tillsynsundersökning av s.k. blancokrediter. Tillsynen har genomförts som en enkätundersökning och omfattar endast en översiktlig granskning av skäligheten av vissa avgifter och vilken information som lämnas om de ekonomiska konsekvenserna av kreditavtalet. Både Konsumentverket och Finansinspektionen skriver att de närmare ska granska detta senare.

Andra problemområden som uppmärksammas, som vi inte har kunnat urskilja om Finansinspektionen har utövat tillsyn över, är borgensförhållanden och preskription av borgen, dålig information vid konvertering av bolån och obehöriga uttag och förlust av bankkort/kreditkort samt kommunikationen mellan bank och kund vid anstånd och uppgörelser.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

De allmänt hållna målen i Finansinspektionens instruktion och regleringsbrev lämnar stort utrymme åt myndigheten att konkretisera dem. De interna mål Finansinspektionen har satt upp för sin verksamhet är inte formulerade i termer av vilka effekter som ska uppnås, utan vilka aktiviteter som ska genomföras.

Även uppföljningen avser enskilda aktiviteter. Finansinspektionen kontrollerar om de planerade aktiviteterna utförts eller ej. Effekter av aktiviteterna redovisas inte.

I Finansinspektionens strategidokument ligger tonvikten nästan uteslutande på systemstabilitet och stabilitetstillsyn. I rapporten *Marknadstillsyn 2004* tar Finansinspektionen inte upp riskvärdering av konsumentfrågor.

Finansinspektionens verksamhet är inte organiserad efter de två huvudmålen. De två avdelningarna för marknadstillsyn respektive stabilitetstillsyn har ett delat ansvar att bidra till de två målen. Planeringen och uppföljningen försvåras av att ansvaret för konsumentskyddet är fördelat på två olika avdelningar. Finansinspektionen kan t.ex. idag inte redovisa hur mycket resurser som egentligen läggs på konsumentskyddsfrågor.

Det finns ett antal källor till problemuppfångning som Finansinspektionen inte utnyttjar tillräckligt. En del konsumenter kontaktar Finansinspektionen direkt, men de flesta konsumenter hör i stället av sig till Konsumentverket eller någon av konsumentbyråerna. Det saknas en sammanställning av samtliga klagomål som kan ge en mer heltäckande bild av vilka problem konsumenterna möter.

Finansinspektionen utnyttjar inte heller den databas med uppgifter som inspektionen samlar in från de finansiella företagen i någon större utsträckning för konsumentskyddets syfte. Detsamma gäller de förordnade revisorer som Finansinspektionen utser för en del av företagen under tillsyn. I dag stöttar dessa probleminfångningskällor nästan uteslutande stabilitetstillsynen.

Tillsynen fokuserar starkt på de större bolagen på marknaden. Åtminstone gäller det för inspektionen av bank- och försäkringssektorn. Problemställningar och risker kan se annorlunda ut inom de mindre bolagen, som då blir relativt outforskade.

Det finns inte någon kvalitetssäkring av konsumentskyddsärendena som sköts av oberoende kvalitetssäkrare. Det varierar i vilken utsträckning riktlinjerna för hur tillsynen ska genomföras följs av inspektörerna.

I Finansinspektionens rapporter förekommer att vissa väsentliga delar är otydliga för läsaren eller saknas helt. Det gäller bl.a. vilka lagar och regler undersökningen bygger på, men även vilka konsekvenser det undersökta problemet har för den enskilde konsumenten. Finansinspektionen förklarar inte heller i sina rapporter vad de förslag på åtgärder som lämnas innebär.

Finansinspektionens uppföljning av tidigare rapporter visar i regel på att bolagen har vidtagit en del åtgärder, men att det fortfarande finns utrymme för ytterligare förbättringar. Finansinspektionen saknar dock ett samlande uppföljningsdokument där inspektionen kan redovisa vilka resultat som framkommit i uppföljning av tidigare ärenden.

Finansinspektionen har olika sanktionsverktyg att tillgripa när tillsynen visar att bolagen inte följer lagar och regler. Granskningen visar dock att Finansinspektionen har varit försiktig med att använda sanktionsmedel.

Vi har undersökt vilka problemområden som Finansinspektionen har utövat tillsyn över under perioden 2000–2004 och jämfört detta med ett stort antal konsumentproblem som har uppmärksammats av statliga utredningar, medier och konsumentbyråerna under den aktuella tidsperioden. Resultatet av denna undersökning är att det inom samtliga områden – bank-, försäkrings- och värdepappersområdena – finns konsumentproblem som i mycket begränsad omfattning blivit föremål för tillsyn.

Exempel på sådana problem inom försäkringsområdet är krångliga och ostandardiserade försäkringsavtal och svårtillgänglig försäkringsinformation. Inom värdepappersområdet kan frågor kring avtalsvillkor, marknadsföring, service och tillgänglighet, oskäligen och dolda avgifter samt informationen om nya produkter som t.ex. hedgefonder, warrants, fond-i-fond och företagsobligationer nämnas. På bankområdet kan nämnas avtals- och räntefrågor (dolda avgifter och ränteberäkningsmetoder) samt kreditprövning inklusive avslag på ansökan. Andra problem här är t.ex. borgensförhållanden och preskription av borgen, dålig information vid konvertering av bolån och obehöriga uttag och förlust av bankkort/kreditkort.

4 Konsumentverket och tillsynen

I kapitlet belyses dels om Konsumentverket har konkretiserat målen för konsumentskyddet inom den finansiella sektorn i tillräcklig grad, planerat verksamheten så att målen kan uppnås och följt upp resultatet, dels om man har en tillsynsverksamhet som är inriktad på och uppbyggd så att konsumentproblem inom den finansiella sektorn tidigt uppmärksammas och åtgärdas.

4.1 Konkretisering av mål och strategi

Konsumentverket arbetar utifrån regeringens konsumentpolitiska handlingsplan (prop. 2000/01:135). Handlingsplanen innehåller fem övergripande mål för konsumentpolitiken: inflytande, hushållning, säkerhet, miljö samt kunskap. Det är främst inflytandemålet som är aktuellt för tillsynen:

- *Ge konsumenterna en starkare ställning på marknaden*

I verksamhetsplanen som styr Konsumentverkets tillsyn inom det finansiella området återges regeringens mål utan att närmare preciseras. I verksamhetsplanen anges dock vilka aktiviteter som ska genomföras under året.⁸⁰

I respektive enhets planering ingår att enhetschefen tillsammans med medarbetarna identifierar vilka frågor som bedöms vara viktiga att arbeta med. Detta dokumenteras inte tillsammans med den centrala verksamhetsplanen.

I arbetspromemorian Finansiella tjänster på konsumenternas villkor⁸² från år 2004 finns förslag på hur verket skulle kunna arbeta med tillsyn på det finansiella området.

Det konstateras i arbetspromemorian att myndigheten givits vida ramar och ett klart uppdrag att agera som "konsumenternas företrädare" när det gäller att utöva påtryckningar på företagen.

⁸⁰ Verksamhetsplaner för åren 2000–2004.

⁸¹ Konsumentverket har dock i årsredovisningarna för år 2001 och 2002 i någon mån preciserat inflytandemålet. Verket anger två faktorer som är förutsättningen för att konsumenten ska få en stark ställning på marknaden. För det första måste företagen respektera de marknadsrättsliga reglerna och i detta ska insatserna från Konsumentverket inrikta sig mot överträdelser inom de viktigaste konsumtionsområdena och de marknader som är under stark utveckling, t.ex. genom att de nyligen har avreglerats.

⁸² Arbetspromemorian Finansiella tjänster på konsumenternas villkor från år 2004 med dnr 2002/5665 har överlämnats av Konsumentverket som underlagsmaterial till Riksrevisionen. Något annat dokument där verket tar ställning i strategiska frågor finns inte. Promemorian speglar enligt Konsumentverket det nuvarande utvecklingsarbetet inom verket. I promemorian finns dock inte några beslutade ställningstaganden av verkets ledning.

Konsumentverkets medel att säkerställa att företagen följer gällande regler och respekterar konsumenternas rättigheter sker genom

- *verkets löpande tillsyn respektive tematiskt inriktade tillsyn.* Vid brott mot konsumentreglerna kan dessa former av tillsyn resultera i ett påpekande eller krav på företaget att dra in eller ändra innehållet i t.ex. en aktuell annonskampanj eller ett avtalsvillkor.

Följer inte företaget Konsumentverkets kritik eller om verket bedömer att regelbrottet är principiellt viktigt och skadan för konsumenterna inte obetydlig, kan efterlevnaden av reglerna säkerställas genom

- *ingripande av Konsumentombudsmannen (KO).* KO har följande möjligheter:
 - med stöd av marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen vidta formella rättsliga ingripanden med förbud och ålägganden genom t.ex. stämningsansökningar och vitesförelägganden,
 - biträda enskilda konsumenter i finansiella tvister vid domstol i syfte att få fram prejudikat som stärker konsumenternas ställning⁸³,
 - anmäla en civilrättslig tvist som gäller en grupp konsumenter till Allmänna reklamationsnämnden och
 - företräda en grupp konsumenter i tvist⁸⁴ i allmän domstol.

Ingen diskussion förs i arbetspromemorian om hur verket lämpligen bör arbeta med dessa möjligheter för att nå de konsumentpolitiska målen.

I arbetspromemorian pekas dock på behovet av att förbättra rutinerna för problemuppfångning, analys och prioriteringar inom området. Däremot har verket ännu inte beslutat att införa dessa nya rutiner. Konsekvenserna av att inte förbättra rutinerna kan enligt promemorian bli att det förebyggande arbetet begränsas och tillsynsarbetet då blir mer händelsestyrt. Det bakomliggande skälet anges vara det stora antalet anmälningar tillsammans med Konsumentverkets begränsade resurser, vilket medför en fara för att analys och prioriteringsåtgärder får stå tillbaka för det som för tillfället förefaller mer akut⁸⁵. Enligt arbetspromemorian är det av stor betydelse att inte bara samla in utan även analysera information om aktuella respektive potentiella framtida problem. Utan ett fungerande system för analys och prioriteringar kombinerat med nödvändig kompetens finns en reell risk, enligt prome-

⁸³ Lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister (försökslagen) trädde i kraft den 1 december 1997. Lagen gäller efter förlängning till utgången av december 2006 (prop. 2001/02:113, bet. 2001/02:LU21, rskr. 2001/02:275 samt prop. 2004/05:1, bet. 2004/05:NU1, rskr. 2004/05:119).

⁸⁴ Grupptalan enligt lagen (2002:599) om grupprättegång.

⁸⁵ "Finansiella tjänster på konsumenternas villkor – en arbetspromemoria" Konsumentverket (dnr 2002/5665) s. 3.

morian, för att problem inte tas om hand innan de drabbar breda konsumentgrupper.

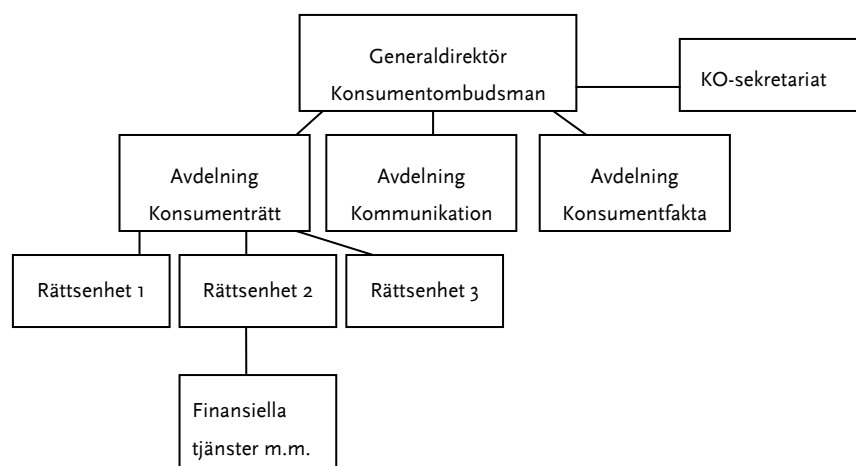
4.2 Samarbetet mellan utredande rättsenhet och KO-sekretariat

4.2.1 Finansiella tjänster ingår i rättsenhet 2

Konsumentverkets verksamhet är indelat i tre avdelningar och ett KO-sekretariat. Därtill kommer några enheter som ger administrativt stöd m.m. De tre avdelningarna är i sin tur indelade i enheter som arbetar med olika områden. Finansiella tjänster handläggs inom rättsenhet 2⁸⁶. En stor del av rättsenhetens arbete avser löpande handläggning av inkommande klagomål. Vilka faktiska insatser i övrigt som har prioriterats framgår enligt verket av beskrivningarna i enhetens årliga budget, som revideras två gånger om året.

I figuren nedan tydliggörs de delar av Konsumentverket/KO som är väsentliga för tillsyn inom området Finansiella tjänster.

Figur 4 Organisation av Konsumentverket/KO för tillsyn och utredning



⁸⁶ Förutom ärenden om finansiella tjänster, handläggs även ärenden om t.ex. prisinformation, elektronisk kommunikation och hemelektronik på enheten.

4.2.2 *Har KO-sekretariatet en handlingsplan för att få fram fler prejudicerande rättsfall?*

På Konsumentverket finns även ett KO-sekretariat som i huvudsak prövar och utför de rättsligt formella ingripandena. KO-sekretariatet rapporterar direkt till konsumentombudsmannen, som också är Konsumentverkets generaldirektör. Frågan om vilka ärenden som bör leda till KO-ingripanden påverkas enligt företrädare för verket av de resurser som står till förfogande och hur allvarlig överträdelsen är från konsumentsynpunkt. Till de grundläggande kriterierna för att bedöma vad som kan vara intressant att arbeta vidare med hör också det faktum att ny lagstiftning bör följas upp för att markera efterlevnaden på marknaden.

Anmälningar om KO-biträde i enskilda tvister handläggs på KO-sekretariatet, som också driver de tvister som KO tar sig an att biträda. Konsumentombudsmannen har vid flera tillfällen pekat på behovet av att få fram fler prejudicerande fall inom det finansiella området. Konsumentombudsmannen säger också i en intervju⁸⁷ att ett stort antal ärenden aldrig kommer upp i domstol eftersom verket varken har haft råd eller tid att ta tag i alla ärenden. En förklaring till det är enligt konsumentombudsmannen att verket riskerar att få betala motpartens rättegångskostnader. Från och med 1 januari 2006 har verket dock fått möjlighet att använda särskilda medel för sådana kostnader. Någon handlingsplan för hur fler fall framöver ska kunna komma upp i domstol har inte formulerats i skrift.

4.3 **Nuvarande system för problemuppfångning**

Konsumentverket använder flera olika källor för att fånga upp problem för konsumenterna på de finansiella marknaderna. Anmälningar från konsumenter och konsumentvägledare är ett sätt att fånga in aktuella problemområden. Ett annat sätt att fånga upp problem är att utbyta information med Konsumenternas försäkringsbyrå, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, med andra myndigheter som t.ex. Finansinspektionen och med näringsidkare och branschorganisationer. Tjänstemännens egna iakttagelser och bevakning av massmedierna är en tredje väg till input i verksamheten. Verket har även kontakter med systemmyndigheter i andra länder. Någon organiserad och skriftlig dokumentation eller analys av uppfångade problem i dessa sammanhang görs emellertid inte⁸⁸.

⁸⁷ Dagens industri 7 mars 2003.

⁸⁸ Protokoll från såväl nordiska som internationella möten mellan olika länders tillsynsorgan finns dock.

Alla inkomna förfrågningar, anmälningar eller handlingar som inkommer till Konsumentverket registreras dock i olika informationssystem.⁸⁹

4.4 Uppföljningen av tillsynsinsatserna

I vilken mån verksamhetsplanens och budgetens planerade aktiviteter har genomförts följs upp löpande under året. Budgeten revideras normalt även två gånger per år. Vad resultatet av aktiviteterna har blivit och i vilken grad konsumenternas ställning på det finansiella området har stärkts följs dock inte normalt upp och dokumenteras inte annat än mycket översiktligt i årsredovisningen.

Vid behov görs uppföljningsdokument för att handläggare och enhetschefer ska ha kontroll på sitt arbete. Dessa dokument är arbetsmaterial och lämnas inte till andra personer.

4.5 Resurser

Arbetet med finansiella tjänster på rättsenhet 2 beräknades för år 2004 till sammanlagt 3,5 personår. Detta innebar en minskning av antalet årsarbeten med 30 procent jämfört med år 2000. På KO-sekretariatet satsades cirka 1,5 personår på finansiella tjänster. Därutöver arbetade enheten Hushållsekonomi på avdelningen Konsumentfakta med utredning och information med anknytning till det finansiella området.

4.6 Faktiska tillsynsinsatser

Som nämnts i avsnitt 4.1 sker tillsyn för att skydda konsumenterna på de finansiella marknaderna i form av tillsyn i enskilda ärenden, tematiska tillsynsinsatser och KO-ingripanden. Vi har kartlagt och analyserat dessa insatser under åren 2000–2004. Först följer en genomgång av de enskilda ärendena (som är 102 till antalet) och de tematiska tillsynsinsatserna (vilka är 11 stycken) och sist redovisas KO-ingripandena.

4.6.1 Enskilda ärenden

Klagomålen kommer främst från enskilda konsumenter, men det förekommer även klagomål från kommunernas konsumentvägledare. I två fall hand-

⁸⁹ Allmänna förfrågningar registreras i Snabben, konsumentvägledarnas i Konstant, anmälningar som rör förbud mot obeställd e-postreklam på webben och resten i Diabas.

lar det om ärenden som vidarebefordrats från Finansinspektionen. Endast i 16 av 102 ärenden har Konsumentverket enligt ärendeunderlaget initierat ärendet.

Ett typiskt enskilt ärende börjar med ett klagomål i form av ett brev från en konsument till Konsumentverket. Konsumentverket tar då vanligen kontakt med näringsidkaren som får en möjlighet att yttra sig innan ett beslut fattas. I första hand vill verket i ärendet uppnå en lösning på frivillig väg med näringsidkaren. I de flesta fallen accepterar denne Konsumentverkets kritik och ändrar sitt beteende. I normala fall förutsätter Konsumentverket att näringsidkaren ändrar sitt felaktiga beteende då detta påpekats.

Hur de klagomål som inkommer till verket fördelar sig mellan olika diariebeteckningar framgår av tabell 3 nedan.

Tabell 2 Enskilda ärenden som kommer in till Konsumentverket och avser finansiella tjänster (antal)⁹⁰

	2000	2001	2002	2003	2004
Inkomna ärenden	420	224	299	579	519
Hänvisning till annan ⁹¹	123	158	163	316	250
Förfrågan besvarad ⁹²	128	28	55	134	85
Ingen åtgärd ⁹³	43	15	39	79	72
Frågan handläggs i annat ärende	35	6	13	11	56
Ringa konsumentintresse enl. instr. ⁹⁴	22	3	9	24	20
Överenskommelse/utfästelse med enskilt företag ⁹⁵	27	4	4	4	6
Påpekande till näringsidkaren ⁹⁶	23	2	8	3	9
Näringsidkarens åtgärd ej lagstridig ⁹⁷	19	8	8	8	21

Källa: Konsumentverkets diarium.

⁹⁰ Det finns ärenden som inte registrerats med koden F-finansiella tjänster men som ändå rör detta område. Dessa ärenden har analyserats men är *inte* inkluderade i tabellen. Det innebär att antalet ärenden med kritik i tabell 2 och 3 skiljer sig åt med tolv ärenden. Nio av dessa är informations- och förbuds förelägganden som inte är med i tabellen ovan, men redovisas i tabell 6 nedan.

⁹¹ Verket kan t.ex. hänvisa konsumenten till konsumentvägledarna i kommunerna eller till Konsumenternas försäkringsbyrå respektive till Konsumenternas Bank- och finansbyrå.

⁹² Förfrågan besvarad innebär att den som hört av sig får svar på en fråga denne ställt.

⁹³ Ingen åtgärd innebär t.ex. att ärendet inte ställer krav på något svar eller åtgärd från verkets sida.

⁹⁴ Enligt instruktionen kan Konsumentverket låta bli att vidta en åtgärd om verket bedömer att frågan är av mindre vikt för konsumenterna.

⁹⁵ Överenskommelse/utfästelse innebär att företaget är överens med verket att ändra på det beteende som konsumenten klagat på.

⁹⁶ Påpekande innebär t.ex. att verket anser att en annons strider mot marknadsföringslagen och att man förutsätter att företaget upphör med annonseringen i fråga.

⁹⁷ Näringsidkarens åtgärd ej lagstridig innebär att Konsumentverket inte anser att det agerande som konsumenten klagat på strider mot lagen.

Relativt få ärenden resulterar i ett påpekande till näringsidkaren. Det har bara skett i 9 av 519 inkommande ärenden under år 2004. Tillsammans med kategorin överenskommelser med och utfästelser av enskilt företag blir det någon form av kritik från Konsumentverket i ungefär sex procent av alla inkomna ärenden.

Ungefär hälften av samtliga inkomna ärenden hänvisas till annan organisation, främst till konsumentvägledarna och konsumentbyråerna. Representanter för Konsumentverket har i intervjuer sagt att hanteringen av de enskilda inkomna ärendena är administrativt betungande och tar en stor del av de resurser som enheten skulle kunna använda för att ta egna initiativ till tillsynsinsatser. Tabell 4 visar antal enskilda ärenden inom respektive bransch där Konsumentverket meddelat någon form av kritik.

Tabell 3: Enskilda ärenden där Konsumentverket under åren 2000–2004 har gjort ett påpekande eller en överenskommelse fördelade på bransch

Bransch	Antal
Värdepapper	25
Bank	56
Försäkring	20
Övrigt	1
Totalt	102

Källa: Konsumentverkets diarium.

Av tabellen framgår att de flesta enskilda ärenden under perioden 2000–2004 rört bankbranschen. De banktjänster som avsågs var kreditköp och lån. En indelning efter problemområde visar en klar dominans av kritik utifrån marknadsföringslagen. 81 procent av de kartlagda ärendena handlade om olika former av marknadsföring. Endast 6 procent av ärendena avsåg avtalsvillkor.

4.6.2 Tematiska tillsynsinsatser

Tematiska tillsynsinsatser innefattar systematiska undersökningar av om företag inom t.ex. en bransch eller ett produktområde följer reglerna i konsumentlagstiftningen. Dessa insatser kallas för koncentrerade granskningar av Konsumentverket. Förutom dessa ingår också andra systematiska undersökningar med tillsynsmoment som redogjorts för i myndighetens årsredovisningar under perioden 2000–2004. Fortsättningsvis kommer de tillsynsinsatser som ingår i denna ärendekartläggning att kallas tematiska tillsynsinsatser.

Tabell 4 Konsumentverkets tematiska tillsynsinsatser inom området finansiella tjänster åren 2000–2004

Rapport 2000:1	Redovisning av regeringens uppdrag om granskning av försäkringsbolagens förköpsinformation
Rapport 2000:17	Redovisning av regeringens uppdrag om privat pensionssparande
Rapport 2000:18	Granskning av fondreklam
Dnr 2000/4464	Redovisning av regeringens uppdrag att undersöka bankernas avgiftsuttag för Internettjänster
Dnr 2001/2170–78	Granskning av avtalsvillkor för bankernas Internettjänster
Rapport 2001:13	Betaltjänster för alla
Dnr 2002/4446	Granskning av försäkringsvillkoren m.a.p. beställansvaret vid skadereglering
Dnr 2002/5914	Redovisning av regeringens uppdrag om överskudsättning
Dnr 2003/7416	Utredning avseende rättsliga möjligheter att ta till vara livsparkollektivets intressen i Skandia Liv
PM 2004-06-24	Granskning av marknadsföring av konsumentkrediter
Slutrapport 2005-01-12	Granskning av Nordeas avtalsvillkor avseende avgifts- och ränteändringar samt avisering av sådana m.m.

Initieringen av de temainriktade granskningarna

Av de elva temainsatserna är fyra stycken initierade genom regeringsuppdrag (ett i regleringsbrevet och tre i särskilda regeringsuppdrag)⁹⁸, två av externa intressenter (Konsumenternas försäkringsbyrå respektive budget- och skuldrådgivare) och fem initierade från myndigheten själv.⁹⁹

Vilken bransch som dominerar

Den bransch som varit föremål för flest tematiska tillsynsinsatser är bankbranschen. Insatserna är initierade såväl från myndigheten själv som från regeringen (och andra externa intressenter). De typer av finansiella tjänster som granskats i de tematiska tillsynsinsatserna är betaltjänster, lån och krediter samt pensionssparande.

Det som främst karaktäriserar de fyra tematiska tillsynsinsatser som gjorts inom försäkringsområdet är att endast en är initierad av myndigheten själv (utredningen om Skandia Liv). Värdepappersområdet har inte varit

⁹⁸ Uppdraget om överskudsättning gavs i regleringsbrevet för 2002, uppdragen om försäkringsbolagens förköpsinformation, privat pensionssparande och bankernas avgiftsuttag för Internettjänster i regeringsuppdrag Fi 1999/2178, Fi 1999/2177 resp. Fi 2000/3322. Konsumentverket sorterade under Finansdepartementet fram till den 16 oktober 2000, vilket innebär att samtliga regeringsuppdrag är initierade från ansvarigt departement.

⁹⁹ Observera att i rapporten 2001:13 Betaltjänster för alla noteras att det funnits konsumentklagomål men ingen hänvisning finns till enskilda anmälningar.

föremål för tematiska tillsynsinsatser i samma utsträckning som de andra två branscherna¹⁰⁰.

Vad gäller när i tiden olika branscher har uppmärksammats via tematiska tillsynsinsatser kan vi konstatera att några sådana inte initierats på värdepappersområdet under åren 2001–2004. På försäkringsområdet har inte några tematiska tillsynsinsatser gjorts under åren 2000, 2001 och 2004. På bankområdet, däremot, har en eller två tematiska tillsynsinsatser gjorts per år under perioden.

Insatser som avser avtalsvillkor

Som grupp dominerar problemtypen marknadsföring och information. Endast tre tematiska tillsynsinsatser har avsett avtalsvillkor. Resterande insatser avser väl avgränsade problem som t.ex. överskuldssättning och intressekonflikter. Regeringen har inte initierat några tematiska tillsynsinsatser inom avtalsvillkorsområdet.

Konsekvensanalyser

I de fyra tematiska tillsynsinsatser där Konsumentverket kontrollerar regel efterlevnad görs inte några konsekvensanalyser. Verket beskriver, analyserar och värderar således sällan mer ingående den ekonomiska skadan för konsumenterna av företagens regelbrott. För övrigt gör myndigheten mer eller mindre tydliga bakgrunds- och omvärldsbeskrivningar för att motivera varför man väljer att ge sig in på ett område.

Hur effekter av granskningarna följs upp

I samtliga de fem tematiska tillsynsinsatser som huvudsakligen avser att bedöma om regler har tillämpats eller inte, konstaterar verket att företag brustit när det gäller tillämpningen av regleringen. I fyra av dessa väljer Konsumentverket enligt ärendeakten att vända sig till respektive företag på samma sätt som man gör i handläggningen av de enskilda anmälningarna. De rutiner som gäller för detta är otydliga.

Det sammanlagda antalet överträdelser som fått Konsumentverket att agera kan uppskattas till ett femtontal på fem år. Exempel finns också på fall där Konsumentverket visserligen upptäcker att företagen inte följer regleringen men väljer att inte driva ärendet vidare med motiveringen att man i stället vill ha in synpunkter från företagen som ett underlag till dialog för att utveckla ny reglering (KOVFS). Ytterligare ett exempel finns där Konsumentverket öppnar nya ärenden, men sedan väljer att avsluta dem med hänsyn till att ingen lämplig utredare kunnat uppbringas.

¹⁰⁰ Rapport 2000:17 Redovisning av regeringens uppdrag om privat pensionssparande har klassificerats så att den ingår i samtliga branscher, eftersom det privata pensionssparandet kan ske i produkter som erbjuds inom samtliga branscher.

Inte någon av de tematiska tillsynsinsatserna har varit föremål för en systematisk och dokumenterad uppföljning. Av den anledningen går det inte att verifiera de uppgifter Konsumentverket lämnar om effekterna av insatserna.

Användningen av temagranskningar som komplement till kritik i enskilda ärenden

Konsumentverket utnyttjar inte de tematiska tillsynsinsatserna som ett uttalat komplement till den tillsyn som görs med anledning av enskilda anmälningar. I praktiken går de tematiska tillsynsinsatserna som Konsumentverket initierar till på samma sätt som arbetsgången i enskilt ärende. Skillnaden är att man samlar in underlag för att bedöma mer än ett företag i taget.

4.6.3 KO-ingripanden

Om en lösning inte kan nås på frivillig väg mellan Konsumentverkets handläggare och näringsidkaren kan konsumentombudsmannen bestämma sig för att behandla ärendet inom KO-sekretariatet. Konsumentombudsmannen kan utfärda informations- eller förbuds förelägganden vid vite i fall som inte är av större vikt. Att ett ärende är av mindre vikt betyder att den rättsliga frågan inte ska vara av principiell betydelse, utan förbudet ska grundas på klar praxis eller klara regler. Ingripandet kan däremot ha stor betydelse för många konsumenter. Konsumentombudsmannen kan alltså kräva att företag informerar konsumenterna på ett mer rättvisande sätt eller förbjuda företag att fortsätta med viss marknadsföring. Godtar inte näringsidkaren föreläggandet kan konsumentombudsmannen ansöka om att ärendet tas upp i domstol. KO kan också – som tidigare nämnts – på eget initiativ ta upp fall till domstol, t.ex. där KO bedömer att regelbrottet är principiellt viktigt och skadan för konsumenterna inte obetydlig. Det är dock alltid KO som väljer att driva mål till domstol. Det finns inget uttryckligt krav på att ärendet ska vara principiellt eller ha stor betydelse för många, men det kan vara en prioriteringsgrund när resurserna är begränsade¹⁰¹.

Av tabellen nedan framgår i hur många fall konsumentombudsmannen har ingripit och fått till stånd ett rättsligt avgörande under tidsperioden.

¹⁰¹ Mejl från Konsumentverket 2006-05-12.

Tabell 5 Antalet fall med rättsliga avgöranden med anledning av KO:s ingripanden i fråga om finansiella tjänster som erbjuds av finansiella företag åren 2000–2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Godkända förbudsförelägganden	4	3	1	0	1	0	0
Godkända informationsförelägganden	0	1	1	0	0	0	0
Avgjorda i domstol (Marknadsdomstolen)	0	1	4	2	0	0	3

Källor: Förelägganden: Konsumentverkets hemsida; uppgifter från KO-sekretariatet. Avgjorda ärenden i domstol: Marknadsdomstolens hemsida,

Godkända informationsförelägganden

År 2001 SPP Fonder AB (ifrågasatt marknadsföring i överensstämmelse med överenskommelsen med Fondhandlarnas förening angående varningstext i TV-reklam).

År 2002 Skandia Link (marknadsföring av bl.a. investeringsförsäkring, kapitalförsäkring).

Godkända förbudsförelägganden

År 2000 Länsförsäkringar Kronoberg (marknadsföring av lån). SBAB (ifrågasatt TV-reklam för SBAB Bolån). Associates Capital Corporation (UK) bankfilial Stockholm (marknadsföring av kredit). Förenings Sparbanken (avtalsvillkor om ändring av avtalsvillkor).

År 2001 SBAB (ang. marknadsföring av bokredit). Din Framtid (marknadsföring av livförsäkring). Banque Invik Luxembourg Filial (marknadsföring av fonder).

År 2002 SBAB (ränteskillnadsersättning).

År 2004 Insplanet AB (vilseläddande marknadsföring om hemförsäkring. Ifrågasatt rådgivning från försäkringsrådgivare).

*Avgöranden i Marknadsdomstolen*¹⁰²

Åtta av tio domslut i ärenden som KO under åren 2000–2006 (maj) fört till Marknadsdomstolen har utfallit till KO:s fördel. Ärendena är följande:

År 2001 Länsförsäkringar Wasa Liv Försäkrings AB (marknadsföring av pensionsförsäkring).

År 2002 GE Capital Bank AB (marknadsföring av kredit); SPP Livförsäkrings AB (marknadsföring av Internettjänst samt negativ avtalsbindning; bolaget friades dock); HQ.SE Fondkommission AB (marknadsföring) och AMF Pension Fondförvaltning AB (marknadsföring).

¹⁰² Uppgifterna hämtade från MD:s webbplats.

År 2003 Wasa Kredit AB (avtal) och Försäkringsrådet K J AB (marknadsföring, kapitalförsäkring).

År 2006 Premieinvest (marknadsföring av premieobligationer); Nordnet (avtalsvillkor för mäklartjänster till konsument) och Eurocard (marknadsföring av kreditkort, bifölls ej av domstolen).

Antalet fall där konsumentombudsmannen biträtt enskilda konsumenter i tvist

KO kan också biträda enskilda personer i allmän domstol i tvister av principiellt intresse för kollektivet konsumenter. Det främsta syftet med att KO biträder konsumenter i tvist är att stärka rättsbildningen på området, inte att bistå den enskilde konsumenten i dennes tvist. Uppgifterna nedan är hämtade från Konsumentverkets årsredovisningar.

Tabell 6 Ansökningar som prövats av KO och ansökningar om stämning som KO lämnat till domstol

År	Ansökningar som prövats	Ansökningar om stämning
2000	35	3
2001	12	1
2002	18	0
2003	123	1
2004	66	1

Källa: Konsumentverkets årsredovisningar; utredningsrapporten KO:s medverkan vid vissa konsumenttvister.

De fall som KO fört till domstol som gäller biträde har bl.a. rört vårdslös finansiell rådgivning, kapitalförsäkringar, derivat och optioner. I ett fall om felaktig kreditregistrering har tingsrätten bifallit konsumentens talan. I ett annat fall som rör vårdslös rådgivning och innefattar bl.a. handel med terminer pågår för närvarande en process. I övriga fall har förlikning skett innan dom fallit.

Som jämförelse kan nämnas att Finlands KO under åren 2000–2003 har biträtt konsumenter i ett tiotal fall i domstol, vilka avgjorts till konsumentens fördel.

Grupptalan som har väckts vid Allmänna reklamationsnämnden eller allmän domstol¹⁰³

Vidare kan konsumentombudsmannen föra grupptalan vid Allmänna reklamationsnämnden samt vid allmän domstol. Ingen sådan grupptalan

¹⁰³ Sedan 2003 har Konsumentombudsmannen även möjlighet att väcka grupptalan vid allmän domstol

har skett vid allmän domstol vad gäller finansiella tjänster under den granskade tidsperioden. År 2000 ansökte konsumentombudsmannen om att få föra en grupptalan mot PFK Fondkommission AB¹⁰⁴. Nämnden beslutade dock att avvisa konsumentombudsmannens anmälan på grund av att alla konsumenter inte hade anspråk mot näringsidkare på väsentligen likartade grunder. I övrigt har ingen grupptalan väckts inom området finansiella tjänster.

4.7 Konsumentområden där tillsynen och KO:s ingripanden varit begränsade

För att belysa om Konsumentverket och Finansinspektionen har uppmärksammat och utövat tillsyn över företeelser med stort konsumentskyddsintresse har vi – som redovisades i avsnittet 3.5 gjort tre fördjupade fallstudier inom bank-, försäkrings- respektive värdepappersområdet. Hur de lades upp och genomfördes framgår också av avsnittet 3.5. Fallstudierna finns redovisade i sin helhet i bilagorna 5 till 7.

I tabell 8 nedan redovisas en sammanställning från dessa bilagor av de konsumentområden där kritik från Konsumentverket och ingripanden av KO som resulterat i ett rättsligt avgörande i domstol har förekommit i begränsad omfattning.

Tabell 7 Exempel på konsumentområden där Konsumentverket/KO i begränsad omfattning utövat tillsyn på/ingripit eller fört fram fall till ett rättsligt avgörande i domstol under åren 2000–2004

Värdepapper

Olika former av **förtäckt vinstutdelning** från fond till fondbolag, t.ex. gynnande av egna fonder/moderbolag, otillbörligt beslutade bonusprogram, förekomst av gåvor m.m. (soft commissions), värdepappersutlåning och andra typer av interntransaktioner där en dold överföring av medel kan ske mellan fond och fondbolag.

Finansiell rådgivning: bankernas rådgivning har ofta varit ren försäljning, inte opartisk rådgivning. Problemet har varit bl.a. att de som möter kunder har ersättning som är kopplad till hur mycket man säljer. De som säljer tar ingen risk. Det blir en felaktig incitamentsstruktur för rådgivare: maximera antalet transaktioner, inte kundnyttan. Undantag Försäkringsrådet KJ AB. Fallet avsåg dock marknadsföring av finansiell rådgivning. I några fall där KO biträtt konsumenter har också förlikning skett.

Prospekt och annan information vid börsintroduktion är **undermåliga**.

Information och marknadsföring av nya och komplicerade finansiella produkter som aktieindexobligationer, warrants, optioner och terminer, hedgefonder, fond-i-fond, fåinnehavsfonder, företagsobligationer m.fl.

Olika former av **avtal** som sluts inom värdepappersområdet.

Försäkring

All form av **förtäckt vinstutdelning av försäkringstagarnas andelar** i eget kapital till ägare och leverantörer m.fl., t.ex. i form av otillbörligt beslutade bonusprogram, förekomst av gåvor m.m. (soft commissions) och andra typer av internttransaktioner där en dold överföring av andelarna i eget kapital kan ske till ägare m.fl. KO har möjlighet att väcka grupptalan utifrån förfördelade konsumenter. Den av KO initierade utredningen som skulle pröva möjligheterna att väcka en sådan grupptalan har dock lett till att ett skiljedomsförfarande inletts mellan Skandia och Skandia Liv.

Ofullständig och vilseledande information som lämnas av försäkringsbolagen om risker, kostnader och avgifter, bolagens möjlighet att infria sina åtaganden m.m.

Ofullständig, vilseledande information och marknadsföring av nya och komplicerade försäkringsprodukter, där t.ex. inslaget av försäkring är begränsat eller höga avgifter tas ut t.ex. kapitalpension med höga avgifter.

Produktpaketering: Flera olika typer av försäkringar försäljs i paket.

Att få **rätt mot mäklare**. Ett stort antal konsumenter har anmält mäklare till ARN, men har själva svårt att få rätten på sin sida, eftersom det krävs muntlig bevisning.

Utifrån prioriteringen **eftersatta gruppers försäkringar: Äldres, ungas och barns försäkringar inklusive skolförsäkringar. väsentliga undantag för medfödda sjukdomar mm. Invandras informationsproblem** m.m. Diskrimineringsaspekter.

Krängliga avtal.

Komplicerade/utdragna ersättningsprocesser, bevis- och trovärdighetsfrågor, krav på kvitton etc.

Bank

Avgifts- och räntefrågor.

Kreditprövning och avslag på ansökan (undantag: s.k. blancokrediter; felaktig kreditregistrering vid Upplysningscentralen).

Borgensförhållanden och preskription av borgen.

Dålig information vid konvertering av bolån.
Obehöriga uttag och förlust av bankkort/kreditkort.

Skälen till att Konsumentverket inte har agerat annat än i begränsad omfattning på dessa områden uppger verket vara brist på resurser eller att det inte har kommit in något klagomål eller någon ansökan från konsumenter om biträde i domstol. Ytterligare skäl är att förlikningar ofta har skett innan dom fallit i ärenden där KO beslutat att biträda en enskild konsument i en tvist eller att bevisförhållandena är komplicerade i sådana ärenden.

4.8 Sammanfattande iakttagelser

I verksamhetsplanen som styr Konsumentverkets tillsyn inom det finansiella området återges endast regeringens mål från regleringsbrevet. I verksamhetsplanen anges endast vilka aktiviteter som ska genomföras under året.

Planen innehåller alltså inte en närmare specificering av regeringens mål i form av ett önskat resultat eller framtida tillstånd eller mätbara indikatorer för dessa mål.

Konsumentverket har i dokumentet Finansiella tjänster på konsumenternas villkor – en arbetspromemoria¹⁰⁵ betonat vikten av att göra prioriteringar av tillsynen mot bakgrund av risker för att konsumenterna lider skada. I aktuella styrdokument saknas dock till stor del en analys av och ställningstaganden i sådana frågor.

Konsumentverket använder olika källor för att fånga upp problem för konsumenterna på den finansiella marknaden. Anmälningar från konsumenter och konsumentvägledare är ett sätt att fånga in aktuella problemområden. Ett annat sätt att fånga upp problem är att utbyta information med Konsumenternas försäkringsbyrå, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, med andra myndigheter som t.ex. Finansinspektionen och med näringsidkare och branschorganisationer.

Någon organiserad och skriftlig dokumentation eller analys av uppfångade problem i dessa sammanhang görs emellertid inte¹⁰⁶. Förfrågningar, anmälningar eller handlingar som kommer in till Konsumentverket registreras dock i olika system.¹⁰⁷ Diskussionerna med byråerna, Finansinspektionen och branschen kan hamna i protokoll och enskilda sammanställningar hos handläggare och chefer.

Konsumentverket bedömer självt i den tidigare nämnda arbetspromemorian att metoder för att fånga upp konsumentproblem och/eller ett utvecklat samarbete med konsumentrepresentanter som t.ex. Sveriges Konsumentråd, medier, klagomåls- och kundansvariga på de finansiella företagen samt forskare vid universitet och högskolor kan behöva byggas ut.

Ungefär hälften av temagranskningarna har skett på regeringens eller andra aktörers initiativ. Konsumentverket har stora ärendemängder och många klagomål. Samtidigt är man relativt få personer på den rättsenhet som hanterar finansiella tjänster. Ungefär 600 av inkommande ärenden har handlat om det finansiella området. Det stora antalet anmälningar innebär enligt Konsumentverket en fara för att analys och prioriteringsåtgärder får stå åt sidan för vad som för stunden vid en snabb anblick förefaller akut. Företrädare för Konsumentverket anser att myndigheten måste bli bättre på att hitta effektivare system för ärendehantering. Konsumentverket har i dag inte fullt ut byggt ut sina system för att på enkla sätt hantera konsumenternas klagomål.

¹⁰⁵ Se not 82.

¹⁰⁶ Se not 82.

¹⁰⁷ Allmänna förfrågningar registreras i Snabben, konsumentvägledarnas i Konstant, anmälningar som rör förbud mot oanmäld e-postreklam på webben och resten i Diabas.

Konsumentverkets kraftfullaste instrument för att åstadkomma efterlevnad av regler inom det finansiella området är att ta upp principiellt viktiga fall till domstol¹⁰⁸. Större delen av Konsumentverket/KO:s arbete har i praktiken dock fått till följd påpekanden, informations- och förbuds förelägganden, som främst ska tas till i fall av mindre vikt och när rättsfrågan är klar. Verket har inte tagit fram en samlad och genomarbetad handlingsplan för hur man anser att fler prejudicerande fall kan komma till stånd i domstol.

Området marknadsföring dominerar i Konsumentverkets ingripanden. Ungefär 80–85 procent av samtliga enskilda ärenden avser marknadsföring. Marknadsföringsmetoder dominerar också inom de tematiska insatserna och inom gruppen KO-ingripanden.

Det finns ett antal andra områden där Konsumentverket och konsumentombudsmannen antingen själv eller i samarbete med Finansinspektionen skulle ha kunnat agera, men där verket inte har agerat annat än i begränsad omfattning. Skälen till att man inte har agerat anges bl.a. vara brist på resurser eller att det inte har kommit in något klagomål alternativt någon ansökan från konsumenterna om biträde i domstol.

Konsumentverket följer bara upp ärenden vid nya anmälningar mot samma företag. I övrigt görs uppföljning endast ad hoc och om tillfälle ges. En systematisk uppföljning av vidtagna insatser görs således inte.

¹⁰⁸ Se not 82.

5 Finansinspektionens och Konsumentverkets samarbete

I detta avsnitt belyser vi följande revisionsfråga: Har Finansinspektionen och Konsumentverket samverkat i tillräcklig grad i tillsynen? Bedömningskriterierna utgår ifrån att en god konsumentnära tillsyn kräver att vissa förutsättningar och tillräckliga åtgärder uppfylls. En god konsumentnära tillsyn kräver bl.a. att myndigheterna samverkar i planering, problemuppfångning, genomförande och uppföljning av tillsynen.

5.1 Myndigheternas överenskommelse om samarbete

Regeringen förutsatte i förarbetena till lag (1994:1512) om avtalsvillkor att myndigheternas tillsynsarbete skulle bygga på ett väl fungerande samarbete mellan myndigheterna och att myndigheterna skulle klara upp eventuella problem genom samråd. Regeringen angav: "Det är överhuvudtaget lämpligt att myndigheterna samråder i avtalsvillkorsärenden och kommer överens om det lämpliga förfarandet i enskilda fall."¹⁰⁹

Som en följd av detta tillsatte myndigheterna en samarbetsgrupp för att dra upp riktlinjerna för samråd kring speciellt finansiell villkorsgranskning. Detta ledde till att myndigheterna år 1999 gjorde en överenskommelse om samarbete inom konsumentområdet. Genom överenskommelsen ville myndigheterna tydliggöra ansvaret inom konsumentområdet och säkerställa ett effektivt samarbete.

I den konsumentpolitiska propositionen 2001 gjorde regeringen bedömningen att samarbetsavtalet skulle utgöra en bra grund för respektive myndighets arbete med konsumentfrågor inom det finansiella området. Regeringen förutsatte att myndigheterna skulle fortsätta den inledda dialogen.¹¹⁰ En ny överenskommelse om samarbete träffades 2002.¹¹¹

De två överenskommelser som gällt under granskningsperioden är uppbyggda på samma sätt. De omfattar fördelningen av arbetsuppgifter inom ett antal delområden och formerna för samarbete.

En samrådsgrupp på handläggarnivå ska träffas fyra till sex gånger per år. På dessa möten ska aktuella frågor och ståndpunkter behandlas och allmän information utbytas. Dessutom ska generaldirektörerna träffas på särskilda GD-möten. Överenskommelserna skiljer sig åt både vad avser vad

¹⁰⁹ Prop. 1994/95:17 s. 76.

¹¹⁰ Prop. 2000/01:135, s.39.

¹¹¹ Sedan mars 2006 gäller ytterligare en ny reviderad överenskommelse.

som ska behandlas på dessa möten och frekvensen på mötena. Frekvensen har minskat från möten en gång per halvår, till "vid behov". I överenskommelsen från 1999 bestämdes att ett av mötena skulle syfta till att särskilt utvärdera myndigheternas samarbete, vilka resultat som uppnåtts samt till att diskutera eventuella gemensamma framtida åtgärder. Någon sådan precisering finns inte i överenskommelsen från 2002.

I huvudsak grundar sig överenskommelsen på myndigheternas respektive tillsynslagstiftning och förarbetena till lagstiftningen. De delområden som båda överenskommelserna omfattar är:

- villkors skälighet,
- marknadsföring och förhandsinformation,
- information under pågående avtal,
- generell och jämförande information samt
- företagens uppförande

På samtliga delområden behandlas vilka lagar som gäller, vilken av myndigheterna som har tillsynsansvaret och vad samarbetet ska innehålla och hur det ska gå till.

På området *villkors skälighet* ska Konsumentverket informera Finansinspektionen om villkor som bedöms vara av intresse från Finansinspektionens utgångspunkter. Finansinspektionen ska informera Konsumentverket om villkor som uppfattas som otydliga eller oskäliga enligt avtalsvillkorslagen. Informationen ska göras i samrådsgruppen. Vid samråd ska myndigheterna diskutera vem av dem som lämpligast ingriper med tillsynsåtgärder.

För det fall Finansinspektionen avser att ingripa mot *marknadsföring* bör samråd med Konsumentverket ske. Om Konsumentverket/KO avser att ingripa mot företag under Finansinspektionens tillsyn bör samråd ske om frågan berör rörelselagstiftningen.

Finansinspektionen ska åtgärda brister i *information under pågående avtal*. Konsumentverket har dock ett särskilt tillsynsansvar för information under pågående avtal beträffande vissa konsumentförsäkringar. Myndigheterna bör enligt överenskommelsen genom information och samråd klargöra vem som lämpligast ingriper när brister konstateras.

För de fall Finansinspektionen i sin tillsyn uppmärksammar *brister i rutiner* för hantering av reklamationer, säkerheter, skadereglering m.m. ska tillsynsåtgärder vidtas. Konsumentverket/KO ska informeras om detta i samrådsgruppen. Konsumentverket/KO ska i sin tur informera Finansinspektionen om bristfälliga rutiner de uppmärksammat för företag under Finansinspektionens tillsyn.

5.2 Hur har myndigheterna samarbetat?

5.2.1 *Strategi och planering*

Något formaliserat samarbete i verksamhetsplaneringen finns inte. I Finansinspektionens verksamhetsplaner för 2000–2004 nämns inte överenskommelsen med Konsumentverket. Den planering som Finansinspektionen gör tillsammans med Konsumentverket, enligt det skriftliga intervjuväret, handlar om planering av konsumentbyråernas inriktning och verksamhet.¹¹²

Konsumentverket menar att samarbete i verksamhetsplaneringen sker indirekt eftersom det informationsutbyte och de diskussioner som förs i samrådsgruppen ligger till grund för Konsumentverkets/KO:s prioriteringar i verksamhetsplaneringen.¹¹³ Några exempel på detta har inte lämnats från myndigheten.

5.2.2 *Problemuppfångning*

Problemuppfångningen sker enligt myndigheternas tjänstemän via samrådsgruppen, enskilda handläggare och styrelsearbetet i konsumentbyråerna.¹¹⁴ Någon skriftlig dokumentation av detta finns inte. Detta innebär svårigheter att belägga om myndigheterna systematiskt förmedlar de konsumentproblem som dykt upp i den egna klagomålshanteringen till varandra.

5.2.3 *Genomförande*

Formerna för samarbete

De möten som ska ske på GD-nivå har enligt tjänstemän på Konsumentverket/KO skett något oregelbundet ”men i princip minst en gång per halvår”.¹¹⁵ Det förs inte protokoll eller minnesanteckningar från dessa möten. Enligt båda myndigheterna diskuteras strategifrågor, gemensamma verksamhetsfrågor och samordning av påverkansärenden vid dessa möten.

Det förs heller inga protokoll eller minnesanteckningar från de möten som sker på handläggarnivå i samrådsgruppen. Enligt tjänstemännen på myndigheterna utväxlas dagordning före mötena. Enligt tjänstemän på Finansinspektionen diskuteras t.ex. aktuella frågeställningar som identifierats hos respektive myndighet, problemuppfångning via

¹¹² Skriftliga intervjuvar från Finansinspektionen per mejl 2006-01-20.

¹¹³ Skriftliga intervjuvar från Konsumentverket per mejl 2006-01-13.

¹¹⁴ Skriftliga intervjuvar från Konsumentverket per mejl 2006-01-13 och från Finansinspektionen per mejl 2006-01-20.

¹¹⁵ Skriftliga intervjuvar från Konsumentverket/KO per mejl 2006-01-13.

Konsumentverkets lokala förankring, kundklagomål som kommit in till Finansinspektionen och via byråerna, information och diskussion om pågående och kommande lagstiftningsarbete inom Sverige och EU.¹¹⁶ Tjänstemän på Konsumentverket/KO uppger att fokus ligger på finansiella villkorsgranskningar, ingripanden mot otillbörlig marknadsföring och information om verksamhetsfrågor i övrigt.¹¹⁷

Faktiska tillsynsinsatser

Av de ärenden som kartlagts hos Konsumentverket/KO för perioden 2000–2004 kan vi konstatera att det är 2 ärenden av totalt 102 som vidarebefordrats från Finansinspektionen. En tematisk tillsynsinsats har initierats utifrån en upplysning från Finansinspektionen och i ytterligare en har myndigheterna samrått.¹¹⁸ På Finansinspektionen har inte några enskilda ärenden under 2003–2004 initierats från Konsumentverket/KO. Inte heller har några av temagranskningarna initierats av Konsumentverket. Konsumentverket har vid tre tillfällen, 1999 och 2000, fått i uppgift att genomföra särskilda regeringsuppdrag i samråd med Finansinspektionen. Uppdragen avsåg en granskning av försäkringsbolagens förköpsinformation, en undersökning av bankernas avgiftsuttag för Internettjänster och en undersökning om privat pensionssparande.¹¹⁹ Ingenstans i rapporten om försäkringsbolagens förköpsinformation hänvisas dock till någon form av faktisk samverkan med Finansinspektionen i genomförandet av tillsynsinsatsen. Det går inte heller att utläsa någon sådan samverkan ur rapporten om bankernas avgiftsuttag för Internettjänster. I undersökningen av privat pensionssparande ingick en del som handlade om att via statistiska undersökningar följa det privata pensionssparandet. Uppdraget i denna del skulle genomföras "efter samråd med" bl.a. Finansinspektionen. I vilken grad det skett framgår inte av rapporten. År 2005 fick Finansinspektionen i uppdrag av regeringen att utreda blancokrediter till konsumenter. Den undersökningen har gjorts i faktiskt samarbete med Konsumentverket.

Enligt överenskommelsen ska aktuella frågor behandlas i samrådsgruppen. Myndigheterna har dessutom bestämt hur samråd ska ske i de fem delområdena. Det förs inga protokoll eller minnesanteckningar från dessa möten. Det går därför inte att avgöra om samarbetet varit mer omfattande än vad ärendekartläggningen gör gällande.

¹¹⁶ Skriftliga intervjuvar från Finansinspektionen per mejl 2006-01-20.

¹¹⁷ Skriftliga intervjuvar från Konsumentverket/KO per mejl 2006-01-13.

¹¹⁸ Finansinspektionen lämnade upplysning som ledde till Konsumentverket/KO:s granskning av Nordeas avtalsvillkor (Konsumentverket: Slutrapport 2005-01-12). Myndigheterna har samrått i Konsumentverket/KO:s tematiska tillsynsinsats om en granskning av villkoren för bankernas Internettjänster (dnr 2001/2170–2178).

¹¹⁹ Regeringsuppdrag FI1999/2304, FI2000/4464 och FI 1999/2339.

Företrädare för både Konsumentverket och Finansinspektionen ger bilden av ett löpande samarbete som fungerar smidigt och bra. Enligt Konsumentverket sker samråd i tillsynsärenden vid behov och som ett naturligt led vid beredningen av ärenden där myndigheternas tillsyn tangerar varandra. Enligt Finansinspektionen är ansvarsfördelningen mellan myndigheterna tydlig, och inspektionen menar att detta delvis förklarar det låga antalet ärenden där samarbete i någon form förekommit.

I avtalsvillkorsärenden ska myndigheterna enligt överenskommelsen i samrådsgruppen informera varandra om villkor som bedöms vara av intresse ur den andra myndighetens utgångspunkter. Vid samråd ska myndigheterna diskutera vem av dem som lämpligast ingriper med tillsynsåtgärder. Några sådana ärenden finner vi inte exempel på i vår ärendekartläggning. Det förefaller som om Finansinspektionen inte i tillräcklig grad ställer sin kompetens till Konsumentverkets/KO:s förfogande i sådana ärenden. Inte heller förefaller det som Finansinspektionen utnyttjar den kompetens som Konsumentverket/KO har inom området.

Enligt överenskommelsen ska Finansinspektionen och Konsumentverket samråda i de fall myndigheterna avser att ingripa mot marknadsföring. Konsumentverket ger exempel på samordning i fyra konkreta ärenden.¹²⁰ Enligt Konsumentverket sker samrådet informellt. Dokumentation om samråd finns endast i ett av dessa ärenden.

De svar vi fått från myndigheterna om vad de samarbetat om handlar om samråd kring allmänna råd och föreskrifter, samordning av remissyttranden, samordning av styrelsearbetet i konsumentbyråerna och samarbete kring regeringsuppdrag.

5.2.4 Uppföljning

Av överenskommelsen framgår att generaldirektörerna vid sina möten bl.a. ska utvärdera samarbetsformer och uppnådda resultat. Om detta skett går inte att avgöra, eftersom det inte finns någon dokumentation från dessa möten.

I myndigheternas årsredovisningar finns inte heller någon uppföljning av resultaten av samverkan. Vid några enstaka tillfällen noteras att en överenskommelse mellan myndigheterna finns, men inget om resultatet av samverkan.

Någon systematisk utvärdering av myndigheternas samarbete har inte gjorts.

¹²⁰ Premieinvest, Försäkringsrådgivarna i Malmö, Insplanet och Nordnet.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen har hittat två exempel på gemensam planering av faktiska tillsynsinsatser. Det ena avser Konsumentverkets/KO:s granskning av bankernas avtalsvillkor för Internettjänster år 2000. Om en faktisk samverkan i själva undersökningen skett framgår dock inte av rapporten. Det andra exemplet avser Finansinspektionens granskning av blancokrediter till konsumenter år 2005. Den enda planering i övrigt som myndigheterna uppger att de gör tillsammans handlar om planering av konsumentbyråernas inriktning och verksamhet.

Problemuppfångningen sker enligt myndigheternas intervjuvar via samrådsgruppen, enskilda handläggare och styrelsearbetet i konsumentbyråerna. Någon skriftlig dokumentation av detta finns inte.

Av de ärenden som kartlagts hos Konsumentverket/KO har 2 av 102 ärenden vidarebefordrats från Finansinspektionen. Finansinspektionen har initierat 1 av 11 tematiska tillsynsinsatser och i 4 av 11 har myndigheterna samrått. 3 av dessa 4 var regeringsuppdrag där Konsumentverket fick i uppgift att samråda med Finansinspektionen. Dessutom har Konsumentverket samordnat ingripanden i 4 ärenden. På Finansinspektionen har inte några ärenden initierats från Konsumentverket. I ett fall har Finansinspektionen samrått med Konsumentverket. Det gäller granskningen av blancokrediter till konsumenter.

Konsumentverket gör få granskningar av avtalsvillkor under perioden. Finansinspektionen har god kunskap om avtalsvillkor inom det finansiella området och god insyn i de finansiella företagen genom sin tillsyn. Det samråd som enligt riksdagen ska ske i avtalsvillkorsärenden förekommer inte. Den möjlighet som ges i myndigheternas överenskommelse om samarbete att samråda i marknadsförings- eller informationsärenden, utnyttjas endast av Konsumentverket.

Någon uppföljning av resultaten av samverkan finns inte i myndigheternas årsredovisningar. Från de GD-möten som hålls ett par gånger om året, och där utvärdering av uppnådda resultat ska göras, finns ingen dokumentation.

6 Slutsatser och rekommendationer

I detta avsnitt analyseras och jämförs Riksrevisionens iakttagelser om utfallet av den konsumentnära tillsynen och hur den har genomförts med de krav som kan utläsas ur gällande mål och regelverk. Kapitlet avslutas med Riksrevisionens rekommendationer.

6.1 Övergripande slutsatser – utfallet av den konsumentinriktade tillsynsverksamheten

6.1.1 *Många väsentliga områden där konsumenterna riskerar att lida ekonomisk skada*

Konsumentverket och Finansinspektionen ska se till att de finansiella företagen uppfyller de krav som ställs enligt lagstiftning. Myndigheterna ska verka i enlighet med målet om ett gott konsumentskydd. Finansinspektionen och Konsumentverket har utövat tillsyn i varierande grad på ett antal av de riskområden som experter, medier och konsumenter har pekat på under perioden 2000–2004.

Området marknadsföringsåtgärder¹²¹ har varit ett prioriterat område för Konsumentverkets tillsyn. Tillsynsinsatserna har dock oftast inte skett planerat, systematiskt och på eget initiativ, utan handlat om att reagera på ett klagomål från en konsument på en enstaka annons, i ett företag, vid ett tillfälle. Oskäliga avtalsvillkor är ett annat område där Konsumentverket agerat, men dock i betydligt mindre utsträckning. De tre tematiska insatser som gjorts avsåg främst två begränsade företeelser inom banksektorn (bankers avgifter för Internettjänster och Nordeas avtalsvillkor för avgifts- och ränteändringar) samt försäkringsvillkor som rör beställaransvaret vid skadereglering.

Finansinspektionen har prioriterat en stabilitetsinriktad tillsyn och stora finansiella företag. Därmed förbättras det grundläggande skyddet av de pengar en konsument har satt in i en bank, fond eller försäkringsbolag, vilket är en viktig dimension av konsumentskyddet. Den andra dimensionen av detta skydd som Finansinspektionen ska bevaka i tillsynen handlar om det som de flesta naturligt associerar med begreppet konsumentskydd: att t.ex. säkerställa att konsumenterna får korrekt och relevant information om de

¹²¹ Riksrevisionen har i sin genomgång av tillsynsåtgärder skilt på renodlade marknadsföringsåtgärder och information.

tjänster som erbjuds och behandlas korrekt och inte ges oskäliga villkor i utnyttjandet av tjänsterna. Här har Finansinspektionen utövat en mer omfattande tillsyn framför allt på områdena etiska regler och rutiner för hantering av klagomål, intressekonflikter och avgifter vid betalning över gränser. Räknat i antal rapporter har Finansinspektionen de senaste två åren publicerat relativt fler tillsynsundersökningar med konsumentnära inriktning jämfört med åren 2000–2002¹²².

Riksrevisionens genomgång visar emellertid också att det finns väsentliga områden där Konsumentverket/KO och Finansinspektionen har ett ansvar att agera, antingen själva eller i samarbete med varandra, men där myndigheterna bara agerat i begränsad omfattning under den granskade perioden. Bland annat kan följande områden nämnas.

Företagen ska enligt gällande lagstiftning se till att konsumenterna får tillräcklig *information* om de finansiella produkternas innehåll. Experter, medier och konsumenter klagat dock ofta på att denna information är svåråtkomlig, svårfattlig och ofullständig. Behovet av bättre information avser ett stort antal aspekter, såsom risker, avkastningsmöjligheter, avgifter, tillgänglighet och kostnader m.m. hos tjänster och produkter inom alla delar av den finansiella sektorn.

Företagen ska också se till att konsumenterna inte drabbas av oskäliga *avtalsvillkor*. Både experter, medier och konsumenter pekar dock på att avtalsvillkoren ofta är krångliga och svårförståeliga. Det finns också enligt utredningen Konsumentskyddet inom det finansiella området¹²³ en utbredd uppfattning bland konsumenterna om att avtal på det finansiella området ingås enligt allmänt accepterade standardavtal. Undantagen upptäcks ofta först när det är för sent. Avtalsvillkor får dock jämkas eller lämnas utan avseende, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll eller omständigheterna vid avtalets tillkomst. Risken för att många konsumenter lider skada av oskäliga avtalsvillkor kan vara betydande, inte minst på försäkringsområdet, där det i dag finns cirka 13 miljoner liv-, kapital- och pensionsförsäkringsavtal och cirka 12 miljoner skadeförsäkringsavtal.

Företagen ska också uppträda och behandla konsumenterna enligt vad som är sunt och god sed kräver. Kritik mot många företag har dock förekommit på flera områden. Ett sådant område är *dolda avgifter och hur räntor och premier har beräknats eller ändrats utan att kunden informerats*.

Kreditlån som ges alltför lättvindigt och till höga räntor är ett annat område där företagens agerande gentemot kunderna har ifrågasatts.

Att förtäckt vinstutdelning kan ha skett trots förbud mot vinstutdelning i försäkringsbolag och fonder är ytterligare ett problemområde som påtalats.

¹²² Antalet enskilda tillsynsundersökningar har dock inte ökat de senaste två åren, snarare minskat något.

¹²³ Konsumentskyddet inom det finansiella området, Finansdepartementet, 2005-09-02.

Både medier och utredare har pekat på de stora summor, tusentals miljarder kronor, som fonder och försäkringsbolag i dag förvaltar åt svenska folket och de svårigheter som finns för utomstående att upptäcka förtäckta vinstutdelningar som kan ske på en rad olika vägar från fond till fondägare och från försäkringstagare till ägare av försäkringsbolagen. Här har Finansinspektionen gjort flera typer av insatser, men det är ändå ett område där inspektionen bedömer att fler tillsynsinsatser behöver göras.

Nya komplicerade finansiella produkter som kommer ut på marknaden kan regelmässigt behöva genomlysas och granskas i särskilt hög grad, eftersom det kan ta tid att etablera en god sed bland de företag som erbjuder produkten.

Felaktiga *betalningsöverföringar och gireringar, kortbedrägerier och förlust av kreditkort* berörs ofta i medier och i konsumenternas klagomål. En stor del av svenska folket betalar i dag regelbundet med kort och öppnar sig därmed för sådana risker.

Därutöver har ett stort antal andra problemområden nämnts, där risker finns även framöver att konsumenter lider ekonomisk skada, vilket kan aktualisera behov av ytterligare tillsynsinsatser. På vissa områden behöver tillsyn sannolikt ske mer kontinuerligt.

Finansinspektionen och Konsumentverket har ansvar för att utöva tillsyn så att konsumenterna på det finansiella området skyddas från ekonomisk skada på väsentliga riskområden. Riksrevisionen kan dock konstatera att Konsumentverkets och Finansinspektionens tillsyn varit begränsad på många av de riskområden som konsumenter genom klagomål, experter och medier genom klagomål utpekat som väsentliga.

6.1.2 *Tillsynen har resulterat i få prejudicerande rättsfall*

Konsumentverket/KO och Finansinspektionen har ansvar för att pröva hur långt de finansiella företagens skyldigheter sträcker sig. Riksrevisionen kan dock konstatera att Konsumentverkets/KO:s och Finansinspektionens tillsyn resulterat i att få fall förs till domstol och att det därför saknas prejudicerande ställningstaganden för hur långt företagens skyldigheter sträcker sig. Större delen av Konsumentverkets/KO:s tillsynsinsatser har resulterat i en mjukare form av kritik och ingripanden, nämligen påpekanden.

Finansinspektionen har sanktionsmöjligheter, men har inte använt dem i konsumentnära tillsyn utan att erinra eller förvarna företagen. Vid ett tillfälle har Finansinspektionen beslutat om straffavgift, men det var först när bolagen vid uppföljande kontroll inte hade vidtagit åtgärder. Den signal som ges till bolagen blir då att det är möjligt att bryta mot lagen utan att det får några konsekvenser. I de fall då Finansinspektionen har återkallat tillstånd eller beslutat om vite har det oftast rört sig om brister i intern kontroll, över-

trädande av placeringsbestämmelser och annat som ingår i den stabilitetsinriktade tillsynen.

6.1.3 *Vilka effekter vidtagna tillsynsinsatser har gett är oklart*

Både regeringen och myndigheterna har ansvar för att följa upp tillsynen så att resultat och effekter kan bedömas. Riksrevisionen anser att det inte gjorts i tillräcklig grad. Därmed är det oklart vilka effekter de konsumentinriktade tillsynsinsatserna gett.

Konsumentverket följer huvudsakligen upp sina tillsynsinsatser vid nya anmälningar mot samma företag. I övrigt görs uppföljning endast ad hoc och om tillfälle ges. Ingen systematisk uppföljning av planerade och vidtagna insatser görs. Därmed blir den kritiska prövningen av vidtagna åtgärder sämre.

Inte heller Finansinspektionen följer systematiskt upp och dokumenterar resultatet av sin tillsyn. Det är därför svårt att i efterhand bedöma om inspektionens tillsynsinsatser haft avsedd effekt eller inte.

6.2 **Orsaker till utfallet – regeringens styrning och myndigheternas genomförande av tillsynen**

Enligt Riksrevisionen kräver en god konsumentnära tillsyn att vissa förutsättningar är för handen eller att tillräckliga åtgärder genomförs inom väsentliga delar av verksamheten. Riksrevisionen redovisar nedan sina slutsatser om de brister i regeringens styrning och myndigheternas genomförande av tillsynen som Riksrevisionen bedömer har bidragit till att utfallet blivit som beskrivits ovan. Slutsatserna utgör samtidigt svar på de revisionsfrågor som ställdes i kapitel 1.

6.2.1 *Har regeringen tydligt angivit mål för den konsumentinriktade tillsynen samt i tillräcklig grad följt upp gjorda insatser och informerat riksdagen om resultatet?*

Riksrevisionen anser att varken riksdagen eller regeringen i dag får en samlad bild av resultatet, vare sig för de enskilda myndigheterna eller samlat för hela området. Det beror för det första på att regeringen inte formulerar mål som är mät- och uppföljningsbara. Målen ska enligt riksdagens önskemål vara mät- och uppföljningsbara. Några indikatorer för konsumentskyddsmålen har inte formulerats av regeringen. Det initiativ till att utarbeta sådana indikatorer som utskottet tog kring år 2001 resulterade aldrig i att regeringen lade fast några uppföljningsbara konsumentinriktade mål, vilket riksdagen efterlyste.

Det blir därmed svårt för både riksdagen och regeringen att bedöma och säkerställa att tillsynen är effektiv och i vilken grad konsumenternas ställning på de finansiella marknaderna har stärkts.

För det andra har regeringen inte heller koordinerat myndigheternas mål för den konsumentinriktade tillsynen inbördes, fastän så ska vara fallet enligt uttalanden från regeringen och EC¹²⁴. Bristen på gemensamma mål skapar osäkerhet om vilka prioriteringar som ska gälla, hur ansvaret ska delas upp mellan myndigheterna och vilken samverkan som ska ske.

Följden av detta blir att regeringen redovisar myndigheternas insatser i olika dokument och på olika sätt för riksdagen. Regeringen ger därmed ingen samlad bild av om målen är uppfyllda eller inte, trots att riksdagen begärt en sådan samlad bild av regeringen.

För det tredje redovisar regeringen aktiviteter, snarare än resultat och effekter av verksamheten till riksdagen. Till exempel nämner regeringen i budgetpropositionen för 2002 enbart att Finansinspektionen fortlöpande tagit upp frågor om affärsmoral, internkontroll och regelefterlevnad. Det innebär att regeringen inte har säkerställt att kunskap finns tillgänglig om vilka resultat eller effekter tillsynen uppnår med insatser på dessa och andra områden.

6.2.2 *Har regeringen fastställt en tydlig arbetsfördelning inklusive samverkan mellan ansvariga tillsynsmyndigheter?*

Riksrevisionen anser att regeringen inte har säkerställt att myndigheterna tillsammans planerat och genomfört tillsynsverksamheten så att riksdagens och regeringens mål har kunnat uppnås.

Regeringen har inte gett någon av tillsynsmyndigheterna ett övergripande ansvar för insatserna på det finansiella området. Vem som ansvarar för övergripande planering, problemuppfångning, kunskapsutveckling och utvärdering av den samlade tillsynen är oklart i dag. Den reglering som finns är mycket allmänt hållen och avser huvudsakligen tillsyn av ett antal lagkomplex. På områdena konsumentkrediter och personlig rådgivning är ansvaret för tillsyn delat mellan Konsumentverket och finansinspektionen, men ingenting anges i regleringsbrev och instruktioner om hur myndigheterna ska samverka.

Regeringen har inte heller reglerat hur insatser ska samordnas mellan Konsumentverket och Finansinspektionen. Myndigheternas instruktioner, regleringsbrev eller andra regeringsbeslut innehåller inte någon sådan reglering. På ett område – avtalsvillkorsområdet – har riksdagen fattat beslut om

¹²⁴ Artikel 153 i EG-fördraget.

att ansvarsfördelningen ska framgå av myndigheternas instruktioner¹²⁵. Detta beslut har inte verkställts av regeringen. Granskningen visar på en mycket passiv och begränsad tillsyn när det gäller avtalsvillkor.

Den mycket allmänna regleringen med ett delat ansvar mellan två myndigheter och att regeringen inte heller har följt upp resultatet har enligt Riksrevisionens uppfattning även bidragit till den begränsade tillsynen på informationsområdet.

6.2.3 *Har Finansinspektionen och Konsumentverket konkretiserat målen för tillsynen, planerat verksamheten så att målen kan uppnås och följt upp resultatet?*

Den allmänt hållna regleringen från statsmakternas sida med mål som är svåra att mäta och följa upp har inneburit ett mycket större ansvar för Konsumentverket och Finansinspektionen att konkretisera och precisera målet och innehållet för tillsynen. Varken Finansinspektionen eller Konsumentverket har dock formulerat interna mål i termer av vilka effekter som ska uppnås. Målen avser främst vilka aktiviteter som ska genomföras. Riksrevisionen anser inte att detta är mål i den bemärkelsen att de beskriver ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt¹²⁶. Riskerna med att ha mål enbart formulerade i termer av aktiviteter är att alternativa och mer effektiva vägar att nå målen inte övervägs i tillräcklig grad.

Båda myndigheterna saknar en dokumenterad strategi och riskvärdering. Eftersom tillgängliga resurser inte räcker till för att granska alla väsentliga problemområden för konsumenterna, är det enligt Riksrevisionen viktigt att tillsynsmyndigheterna prioriterar och väljer effektiva arbetssätt för tillsynen. Bägge myndigheterna har betonat vikten av att göra prioriteringar av tillsynen mot bakgrund av risker för att konsumenterna lider skada.

Riksrevisionen anser att förutsättningar för att kunna göra prioriteringar är att underlag tas fram för att besvara åtminstone följande frågor. På vilka områden är riskerna störst för att konsumenterna lider skada och vilka av dessa områden bör man främst granska? Kan fördelar för staten uppnås om myndigheterna samordnar sina tillsynsinsatser? Hur bedriver man tillsyn på effektivast möjliga sätt? Riksrevisionen anser att Konsumentverket och Finansinspektionen borde ha analyserat och tagit ställning till dessa frågor.

Riksrevisionen anser att uppföljning är viktig och att den ska ske systematiskt och planerat. Uppföljningen bör avse resurser och effekter. Någon sådan uppföljning har inte skett. Utan en sådan uppföljning blir det svårt att bedöma i vilken grad olika inriktningar och arbetssätt för tillsynen är kost-

¹²⁵ Prop. 1994/95:17, bet. 1994/95:LU5, rskr. 76.

¹²⁶ ESV:s ordbok, ESV 2004:14.

nadseffektiva. Det blir därmed också svårt att göra effektiva prioriteringar i planeringen av verksamheten.

Riksrevisionen bedömer att uppföljningen försvåras av att den konsumentinriktade tillsynen är fördelad på olika avdelningar och enheter, både vid Finansinspektionen och Konsumentverket/KO, särskilt som det inte finns en separat redovisning av tid och resurser för denna form av tillsyn. Sammantaget har Riksrevisionen funnit avsevärda brister i planering och uppföljning av den konsumentinriktade tillsynen hos både Konsumentverket och Finansinspektionen.

6.2.4 *Har myndigheterna en tillsynsverksamhet inriktad på och uppbyggd så att konsumentproblem inom den finansiella sektorn tidigt uppmärksammas och åtgärdas?*

Varken Konsumentverket eller Finansinspektionen har använt alla tillgängliga kanaler för att fånga upp problem för konsumenterna. Finansinspektionen skulle i större utsträckning kunna använda konsumentklagomålen, bolagens rapportering till inspektionen och de förordnade revisorerna för att fånga upp problem som t.ex. rör krångliga avtalsvillkor eller bristande information på försäkringsområdet. Båda myndigheterna saknar system för att samlat hantera de uppslag som kommer in till myndigheterna och konsumentbyråerna, liksom skriftlig dokumentation och analys av de problem som fångas upp. Det leder till att myndigheterna inte får en så fullständig bild som möjligt av vilka konsumentproblemen är på de finansiella marknaderna. Viktiga konsumentproblem riskerar därmed att förbigås.

Både Konsumentverket och Finansinspektionen har riktlinjer för hur tillsynen ska genomföras, men kontrollerar inte om dessa riktlinjer följs. Båda myndigheterna saknar kvalitetssäkring i den meningen att den utförs av medarbetare som inte deltagit i genomförandet av tillsynsundersökningen eller av extern kompetens. Myndigheternas tillsyn blir därmed olika inom olika områden och beroende av vem som utför tillsynen. Det finns även risk för att kvaliteten i tillsynsundersökningarna inte blir tillräckligt hög.

Riksrevisionen kan konstatera att Finansinspektionens målgrupp för rapporterna nästan uteslutande är företagen. Uttalandena i rapporterna är ibland svåra att förstå för en vanlig konsument. Konsekvensen kan bli att konsumenterna får sämre information när de ska välja finansiella tjänster än de annars skulle få.

Konsekvenserna för konsumenterna undersöks inte heller tillräckligt. Det framgår därmed inte tydligt vilken ekonomisk skada som konsumentkollektivet lider. Det kan vara en av förutsättningarna för att myndigheterna ska kunna använda tillgängliga sanktionsmedel, eftersom sanktionen behöver stå i rimlig proportion till den ekonomiska skadan.

Riksrevisionen anser att Finansinspektionen varit för försiktig med att använda sanktionsmedel när regelbrott har konstaterats. Om sanktion inte utfärdas riskerar signalen till bolagen att bli att det är möjligt att bryta mot lagen utan att det får några konsekvenser. Skulle det upptäckas kommer företagen att få tid på sig att åtgärda regelbrottet innan sanktioner tillgrips.

Större delen av Konsumentverkets/KO:s åtgärder med anledning av tillsyn har bestått i påpekanden samt informations- och förbuds förelägganden. Dessa former av sanktioner ska främst tas till i fall av mindre vikt.

Riksrevisionen kan således konstatera att ingen av myndigheterna har använt sanktioner i tillräcklig utsträckning för att få fram hur långt skyldigheten sträcker sig hos företagen på olika områden. Enligt Riksrevisionen är det avgörande för att lagstiftningen ska få genomslag att så sker.

Sammantaget anser Riksrevisionen att Konsumentverket och Finansinspektionen inte gjort tillräckligt för att tidigt uppmärksamma och åtgärda väsentliga problem för konsumenterna inom den finansiella sektorn.

6.2.5 *Har Konsumentverket och Finansinspektionen samverkat i tillräcklig grad i tillsynen?*

Regeringen har inte preciserat ansvarsfördelning och samverkan i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Därför är det desto viktigare att Konsumentverket och Finansinspektionen tar ansvar för detta. Myndigheterna är verksamma på ett gemensamt område och har därför gemensamt ansvar för de insatser som görs. Verksförordningen uttrycker det så att myndigheterna ska samverka för att ta till vara tillgängliga fördelar för staten.

Samverkan sker, men framför allt undviker myndigheterna dubbelarbete. Däremot samverkar inte myndigheterna för att utnyttja varandras resurser och kompetens i tillsynen. I de två temagranskningar där en sådan samverkan skett har det handlat om ett uppdrag från regeringen.

För närvarande registreras konsumenternas klagomål på vardera myndighet och läggs inte ihop till en fullständig bild av konsumentproblemen. Därmed riskerar viktiga konsumentproblem att förbises.

Att en samverkan inte har skett kan även ha bidragit till den förhållandevis passiva och begränsade tillsyn som myndigheterna utövat på t.ex. avtalsvillkors- och informationsområdet, där riksdagen tydligt uttalat att en sådan samverkan ska ske.

I proposition 2003/04:150, bet. 2004/05:LU4, rskr. 2004/05:160 Ny försäkringsavtalslag har regeringen uttalat att KO inte är förhindrad att föra fall till Marknadsdomstolen om försäkringsbolag inte följer informationsföreskrifter som har meddelats av Finansinspektionen. En sådan talan är i princip möjlig att väcka mot ett försäkringsbolag som inte lever upp till Finansinspektionens föreskrifter. Det belyser, enligt regeringen, att det är

nödvändigt att Konsumentverket och Finansinspektionen har ett nära samarbete. Riksrevisionen kan konstatera att något sådant fall hittills inte har förts upp till domstol av KO.

Riksrevisionen anser att myndigheterna inte fullt ut tagit sitt ansvar och samverkat tillräckligt i planering, problemuppfångning, genomförande och utvärdering av myndigheternas insatser på det finansiella området.

6.3 Rekommendationer

Mot bakgrund av de betydande ekonomiska risker som konsumenterna utsätts för inom en alltmer komplex och global finansiell sektor är det enligt Riksrevisionen viktigt att skyddet, framför allt för de svaga konsumenterna, fungerar bra. Riksrevisionen vill därför peka på ett antal åtgärder som kan leda till förbättringar i detta skydd. Riksrevisionen rekommenderar således Konsumentverket, Finansinspektionen och regeringen att överväga ett antal förändringar inom ramen för den tillsyn som sker för att skydda konsumenterna på det finansiella området.

Riksrevisionen rekommenderar **Konsumentverket** och **Finansinspektionen** att

- konkretisera de mål för konsumentskyddet som uttrycks i lagar och regleringsbrev och precisera en strategi för hur dessa mål ska nås genom myndigheternas konsumentinriktade tillsyn.

Av strategin bör framgå hur myndigheterna ska

- organisera och följa upp sin verksamhet så att de kan redovisa vilka resurser som läggs på konsumentskydd för finansiella tjänster och resultatet därav,
- samverka i problemuppfångning för att få fram en så komplett bild som möjligt över problemen för konsumenterna inom den finansiella sektorn. Vid problemuppfångningen bör alla tillgängliga källor utnyttjas,
- värdera olika risker för att konsumenterna på det finansiella området utsätts för ekonomisk skada och prioritera verksamheten utifrån en sådan värdering av skaderiskerna,
- säkra kvaliteten genom andra personer än de som deltagit i undersökningarna.

Finansinspektionen bör också

- använda sina sanktionsmöjligheter så att regelbrott får konsekvenser för bolagen och så att möjligheter skapas att få prövat i domstol hur långt skyldigheten sträcker sig hos företagen i principiellt viktiga fall. Det förutsätter bl.a. att den ekonomisk skadan för konsumenterna mer konsekvent analyseras och bedöms i tillsynen.

Konsumentverket/KO bör

- ta sitt ansvar för att föra upp fler fall för domstolsprövning. I det syftet bör verket ta fram en handlingsplan för att nå fler domstolsprövningar som kan få prejudicerande verkan inom området Finansiella tjänster. Här bör Konsumentverket och Finansinspektionen samarbeta för att initieringen av ärenden som drivs till domstol ska bli så bra som möjligt.

Riksrevisionen rekommenderar **regeringen** att

- ange gemensamma mål för myndigheterna och sådana mål att resultat och effekter kan mätas och följas upp över tiden,
- uppdra åt myndigheterna att göra regelbundna analyser av risker för konsumenterna på de finansiella marknaderna och av hur riskerna har minskat genom vidtagna åtgärder samt ställa samman resultaten i en årlig rapport, liknande den stabilitetsrapport som Finansinspektionen redovisar för det andra huvudmålet för tillsynen: Finanssektorns stabilitet.

Regeringen bör också

- reglera i t.ex. instruktioner och regleringsbrev hur tillsynsinsatser inom det finansiella området ska samordnas mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. Här bör bl.a. ansvaret för planering, problemuppfångning, genomförande och utvärdering av den samlade tillsynen övergripande regleras,
- tydliggöra och säkerställa att de möjligheter KO har att väcka talan i domstol utifrån underlaget i Finansinspektionens tillsynsundersökningar används fullt ut. Detta för att fastställa hur långt företagens skyldigheter sträcker sig på undersökta områden,
- lämna en samlad redovisning till riksdagen av resultat och effekter av Finansinspektionens och Konsumentverkets tillsynsarbete inom den finansiella sektorn.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet</i>
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingsarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i>
	2004:23	Regelförenklingar för företa
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan?
	2005:3	Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
	2005:4	Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
	2005:5	Från invandrapolitik till invandrapolitik
	2005:6	Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
	2005:7	Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
	2005:8	Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser

- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen *Statens insatser för lärarkompetens*
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – *planering och uppföljning*
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor *Läkemedelsförmånsnämnden*
- 2005:24 Skydd mot mutor *Apoteket AB*
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande –*uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? *Statens stöd till regional projektverksamhet*
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisning
- 2005:30 Skydd mot mutor *Banverket*
- 2005:31 När oljan når land –*har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?*
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – *finns förutsättningar för en effektiv tillsyn*
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – *tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – *förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?*
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

