



**FINANSINSPEKTIONEN**

# Ett ramverk för konsumentskyddet

---

**11 MAJ 2017**





## INNEHÅLL

---

SAMMANFATTNING	3
ETT RAMVERK FÖR KONSUMENTSKYDDET	4
KONSUMENTSKYDDETS MÅL	5
VARFÖR BEHÖVS ETT KONSUMENTSKYDD?	7
KONSUMENTSKYDDANDE REGLER PÅ FINANSMARKNADEN	9
FI:S VERKTYG I ARBETET FÖR ETT HÖGT KONSUMENTSKYDD	11
Andra aktörer och gränser för FI:s mandat	12
ETT MODERNT KONSUMENTSKYDD	13

# Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) arbetar för ett finansiellt system som är stabilt och präglas av förtroende. Det ska också ha väl fungerande marknader som tillgodoser behoven av finansiella tjänster samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter. Det förutsätter stabila finansiella företag, tydlig information till konsumenter och produkter som utvecklas och säljs med hänsyn tagen till konsumenters behov och förutsättningar.

Konsumenter på finansmarknaden behöver skyddas eftersom finansiella beslut är svåra att utvärdera och kan ha stor påverkan på konsumenters ekonomi. Det kan i förlängningen innebära kostnader även för det allmänna. Konsumentskydd är också nödvändigt för att säkerställa ett grundläggande förtroende för det finansiella systemet. FI formulerar i denna rapport ett ramverk för hur myndigheten ser på sitt uppdrag avseende konsumentskydd mot bakgrund av FI:s instruktioner, erfarenheter från den finansiella tillsynen och slutsatser från forskning.

Målet med konsumentskyddsarbetet är detsamma som för FI:s arbete i stort: Det finansiella systemet, det vill säga finansmarknaden och de finansiella företagen, ska fungera väl och tillgodose de behov som finns. För konsumenter innebär det att de erbjuds ändamålsenliga och kostnadseffektiva finansiella produkter och tjänster. Det vill säga att produkter och tjänster är anpassade utifrån konsumenters behov och förutsättningar samtidigt som kostnaderna står i proportion till värdet för konsumenterna. För att ett sådant tillstånd av högt konsumentskydd ska vara uppnått anser FI att tre övergripande villkor ska vara uppfyllda:

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

FI:s verktyg för att nå detta mål är ge tillstånd till företag, utöva tillsyn över företagen och att utfärda regler. Alla dessa verktyg förutsätter att FI tydligt kommunicerar vad myndigheten förväntar sig av de företag som har tillstånd att bedriva finansiell verksamhet. Att tydligt betona vikten av att företagen tar hänsyn till konsumenters behov och förutsättningar när de utvecklar och säljer finansiella produkter samt lämnar information till konsumenter är en naturlig del av ett modernt konsumentskydd på finansmarknaden. Det lägger också grunden till en mer kommunikativ tillsyn.

# Ett ramverk för konsumentskyddet

FI formulerar i denna rapport ett ramverk för hur myndigheten ser på sitt uppdrag avseende konsumentskydd mot bakgrund av FI:s instruktioner, erfarenheter från den finansiella tillsynen och slutsatser från forskning.

I den förordning som beskriver FI:s specifika mål, uppgifter och ansvar framgår att myndigheten ska arbeta för att det finansiella systemet är stabilt och präglas av ett högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster, och ger ett högt skydd för konsumenter.<sup>1</sup> Detta uppdrag återges också i FI:s årliga regleringsbrev tillsammans med uppdraget om att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom finansiell folkbildning.

Dessa styrdokument definierar inte närmare vad ett högt skydd för konsumenter innebär. FI behöver därför ta ställning till vad som menas med konsumentskydd på finansmarknaden och vad som krävs för att ett sådant skydd ska kunna sägas vara högt.

Att vara tydlig med hur FI tolkar sitt uppdrag är nödvändigt såväl för FI, som för allmänheten som är FI:s uppdragsgivare (genom riksdag och regering) och de finansiella företag som FI granskar. Riksdag och regering bör veta hur FI ser på sitt uppdrag för att kunna avgöra dels om uppdraget är korrekt tolkat, dels om det utförs på ett tillfredsställande sätt. De finansiella företagen måste vara införstådda med FI:s krav och förväntningar på deras uppförande gentemot konsumenter. FI behöver också en uttalad riktning i sitt arbete med konsumentskydd för att säkerställa konsekvens i bedömningen av risker och prioritering av tillsynsinsatser och andra åtgärder.

Den här rapporten börjar med att tydliggöra FI:s syn på konsumentskyddets mål – vad som krävs för att konsumentskyddet ska sägas vara högt – för att därefter beskriva varför konsumentskyddets olika delar behövs. Slutligen presenteras i korthet de verktyg som FI har till sitt förfogande i sitt konsumentskyddarbete, liksom var gränserna går för FI:s mandat.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

<sup>2</sup> Ramverket beskriver inte hur FI ska lägga upp sitt arbete för att skydda konsumenter, till exempel vilka företagsgrupper eller produktmarknader som konsumentskyddstillsynen bör fokusera på. Det styrs närmast av FI:s tillsynsstrategi och process för riskbedömning (FI Dnr 13-12064 och FI Dnr 14-13442).

## Konsumentskyddets mål

När det finansiella systemet fungerar väl och tillgodoser de behov som finns erbjuds konsumenter ändamålsenliga och kostnadseffektiva finansiella produkter och tjänster. För att nå målet med ett högt skydd för konsumenter måste tre övergripande villkor vara uppfyllda.

FI arbetar för ett finansiellt system som är stabilt, präglas av förtroende och har väl fungerande marknader som tillgodoser behoven av finansiella tjänster samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter.<sup>3</sup> När marknaden för finansiella produkter till konsumenter fungerar väl erbjuder de finansiella företagen konsumenter ändamålsenliga och kostnadseffektiva finansiella produkter.<sup>4</sup> Ändamålsenlig betyder i detta sammanhang att en produkt är lämplig och anpassad för en enskild konsuments behov och förutsättningar. Kostnadseffektiv innebär att kostnaden för en produkt står i proportion till ett värde för konsumenten. För vissa konsumenter kan behoven vara komplexa, men för de allra flesta handlar det om att tillgodose de grundläggande behoven – att betala, spara, låna och försäkra sig mot risk – på ett så enkelt och billigt sätt som möjligt.

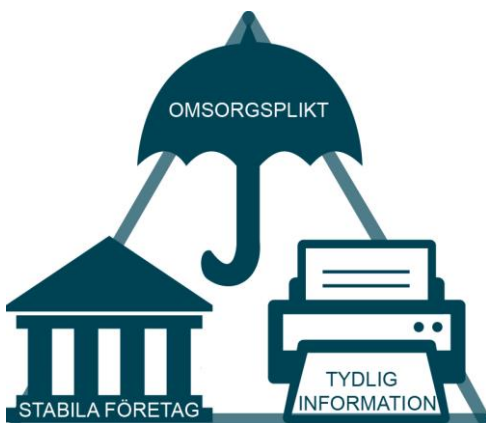
Detta förutsätter dock att även de andra delarna i FI:s uppdrag är uppfyllda, det vill säga att det finansiella systemet är stabilt och präglas av förtroende mellan de olika aktörerna. För att nå målet med ett högt konsumentskydd på finansmarknaden anser FI därför att följande tre övergripande villkor ska vara uppfyllda.

### ***Konsumenters tillgång hos finansiella företag är säkra och företagen följer ingångna avtal med skäliga villkor.***

En grundläggande förutsättning för att skydda konsumenter på finansmarknaden är att konsumenternas fordringar hos finansiella företag är trygga och att de finansiella företagen uppfyller ingångna avtal. Detta kräver i sin tur att företagen är finansiellt och operativt stabila. Följaktligen är denna grundläggande målsättning nära sammankopplad med målet om finansiell stabilitet, i synnerhet vad gäller enskilda företags stabilitet. Att konsumenter kan lita på de finansiella företagen är nödvändigt för att de ska ha förtroende för det finansiella systemets centrala funktioner. Slutligen bör konsumenter erbjudas skäliga villkor. I detta ingår bland annat att de inte ska möta orimliga hinder för att byta från en leverantör till en annan, att framföra klagomål eller att genomföra en reklamation.

### ***Konsumenter får relevant och begriplig information.***

För att konsumenter ska ha ett högt skydd måste de ges tillräcklig information om produkters egenskaper och villkor, både innan de



Figur: Villkor för ett högt konsumentskydd

<sup>3</sup> I denna rapport används begreppet konsument som en övergripande beskrivning för privatpersoner och mindre näringsidkare som har ett behov av skydd. Detta trots att regelverken på finansmarknaden utgår från olika definitioner som till exempel "konsumenter" eller "icke-professionella investerare". De resonemang som förs kring konsumenters situation på finansmarknaden torde i allmänhet vara giltiga för hela denna grupp. Överlag är det sannolikt att vissa grupper av konsumenter är mer utsatta än andra och därför har behov av mer skydd än andra för att konsumentskyddet ska kunna sägas vara högt. Det är dock främst en fråga för tillsynsplaneringen, det vill säga vilka konsumentrisker som ska prioriteras.

<sup>4</sup> Med produkter avses härnäst i denna rapport alla finansiella produkter och tjänster som erbjuds till konsumenter.

köper en produkt och under produktens livstid. Det är en förutsättning för att konsumenter ska kunna utvärdera olika produkter och fatta välavvägda beslut.

***Finansiella företag visar omsorg om konsumenter och utgår från konsumenters behov och förutsättningar.***

Även med aldrig så mycket information tillgänglig kommer konsumenter generellt att befinna sig i ett underläge gentemot finansiella företag. Ett högt konsumentskydd kräver därför också att de finansiella företagen inte utnyttjar detta underläge till skada för konsumenterna. Företagen ska till exempel inte sälja mer komplexa eller riskfyllda sparprodukter, större lån med högre ränta eller dyrare och mer omfattande försäkringar än vad som är motiverat utifrån konsumenternas behov. I lagstiftningen kallas detta ibland för omsorgsplikt. Det innebär att de finansiella företagen inte ska låta kortsiktiga egenintressen påverka hur de agerar gentemot sina kunder. Intressekonflikter måste identifieras och hanteras och olika grupper av konsumenter ska behandlas likvärdigt.

När finansiella företag utvecklar och säljer produkter ska de ta hänsyn till enskilda konsumenters förutsättningar och utifrån det anpassa faktorer som komplexitet, kostnad och risk. Det gäller alla produkter, från sparprodukter till krediter och försäkringar. Förutom att anpassa sitt utbud av produkter ska företagen se till att deras säljare och externa distributörer har incitament och förutsättningar att sätta kundens intresse först. En konsument ska inte beviljas ett för stort lån eller rekommenderas en olämplig sparprodukt för att det gynnar företagets eller medarbetarnas kortsiktiga vinstintresse.

Detta innebär inte att ingen konsument ska kunna köpa produkter som är komplexa, riskfyllda eller har en hög avgift. Däremot betyder det att företag som säljer sådana produkter har en större utmaning att förklara – givetvis för konsumenten, men även för FI i tillsynen – på vilket sätt valet ligger i konsumentens intresse, med hänsyn till både produktens egenskaper och prisvärdhet.

På samma sätt kan inte heller en konsument befrias från sin skyldighet att så långt som möjligt tillgodogöra sig information eller att kritiskt granska erbjudanden den får från finansiella företag. Det är tvärtom nödvändigt att konsumenter känner ett eget ansvar för hur de agerar på finansmarknaden. Företagen måste dock visa omsorg gentemot konsumenterna även i sin informationsgivning. Det är inte tillräckligt att lämna information till konsumenter. Informationen måste också anpassas utifrån konsumenters olika förutsättningar och lämnas på ett sätt som underlättar för konsumenten att förstå informationen. Kvaliteten på informationen är på så sätt viktigare än kvantiteten.

Att ta hänsyn till konsumenternas förutsättningar i tolkningen av FI:s konsumentskyddsuppdrag innebär inte att FI säger sig förstå konsumenternas behov bättre än de finansiella företagen eller konsumenterna själva. Det innebär dock att FI tydliggör för de finansiella företagen vikten av att hänsyn till konsumenternas olika förutsättningar och begränsningar att ta till sig information och utvärdera finansiella beslut. Detta är en central del i FI:s förväntningar på företagets uppförande.

## Varför behövs ett konsumentskydd?

FI:s mål för att skydda konsumenterna uttrycks alltså i form av tre villkor; att konsumenternas tillgångar hos finansiella företag ska vara säkra, att konsumenterna ges relevant och begriplig information från företagen samt att de visar omsorg om konsumenter och utgår från konsumenters behov och förutsättningar. Denna målsättning grundar sig på ett antal antaganden och slutsatser. Dels om konsumenter och deras situation på finansmarknaden, dels om vilket konsumentskyddets syfte därför bör vara.

Konsumentskyddsregler, liksom all form av reglering, måste utgå från ett problem som ska åtgärdas. Det vill säga vilka hinder som på en oreglerad marknad skulle stå i vägen för att nå målet om ett högt skydd för konsumenter. På finansmarknaden handlar det framför allt om att konsumenter generellt befinner sig i ett informationsunderläge gentemot finansiella företag. Detta underläge beror dels på att finansiella beslut på olika sätt skiljer sig från beslut om andra konsumentprodukter, dels på konsumenternas förmåga att fatta dessa beslut.

Finansiella produkter är inte nödvändigtvis mer komplexa än andra konsumentprodukter. Det finns många exempel på marknader där produkter är svårare att förstå sig på än vissa vanliga finansiella produkter. Finansiella produkter har dock andra egenskaper som gör dem svåra att utvärdera. Det är ofta lång tid mellan det att en konsument fattar ett finansiellt beslut och att resultatet av det beslutet framgår. Till exempel är det först efter många år som utfallet av ett pensionssparande blir tydligt, det vill säga om pensionen blir stor eller liten. I vissa fall är det svårt att ens då avgöra om en finansiell produkt har varit bra eller dålig – och i vilken mån det har varit producentens förtjänst eller fel. Ofta handlar det dessutom om val som görs sällan, kanske bara en eller ett par gånger under en livstid, vilket innebär att möjligheten att lära sig av tidigare erfarenheter är begränsad.

Informationsunderläget för konsumenter förstärks av det faktum att andra faktorer än rationella kalkyler påverkar hur vi människor beter oss och vilka val vi gör. En sådan faktor är bristande kunskap och förståelse för matematik och finansiella koncept. I en studie som genomförts av forskare i samarbete med FI framgår till exempel att varannan konsument inte klarar att svara rätt på tre frågor om ränta, inflation och finansiell risk.<sup>5</sup> En närliggande faktor är begränsat intresse och uppmärksamhet: Det finns en gräns för hur mycket information personer i allmänhet kan ta in vad gäller finansiella beslut. Mänskors beteende och val påverkas också av vissa grundläggande psykologiska egenskaper som forskare inom så kallad beteendekonomi har beskrivit och påvisat. Det har till exempel kunnat beläggas att de flesta människor föredrar val som ger belöningar idag framför sådana som ger ett positivt utfall i framtiden men som innebär en ansträngning eller kostnad i dagsläget. Vilka val människor gör påverkas också av hur en beslutssituation är utformad, även om alternativen i sig är de samma. Det kan till exempel handla om att ett alternativ är förvalt i en

<sup>5</sup> (<http://www.fi.se/sv/publicerat/nyheter/2015/halften-av-konsumenterna-saknar-grundlaggande-finanskunskap/>)

blankett som en konsument ska fylla i, vilket kan få stor effekt på de val som görs. Även andra till synes betydelselösa faktorer påverkar ofta, till exempel i vilken ordning information presenteras.<sup>6</sup>

Finansmarknaden spelar en avgörande roll för samhällsekonomin genom att omvandla sparande till finansiering, hantera risker samt skapa förutsättningar för effektiva och säkra betalningar. Detta gäller också för enskilda konsumenter, som behöver finansiera en bostad, försäkra sig själv, sin familj eller sina ägodelar, betala räkningar eller lägga undan pengar för framtida konsumtion (på kortare sikt eller för en trygg pension). Mot bakgrund av konsumenternas informationsunderläge behövs regler för att skydda de konsumenter som använder sig av finansmarknaden. Det är nödvändigt för att skydda enskilda konsumenter, men också för att säkerställa det finansiella systemets funktionssätt.

Många beslut kring finansiella produkter har en avgörande betydelse för konsumenters ekonomi. Konsekvenserna om något går fel kan därför bli stora. Dessutom rör det sig ibland om beslut som är svåra att avstå. Ett tydligt exempel är att det ofta är upp till den anställde att välja hur tjänstepensionen ska förvaltas. Detta beslut, som har avgörande betydelse för storleken på den framtida pensionen, innefattar svåra bedömningar och avvägningar mellan kostnad och risk. Ett annat exempel är att allt fler hushåll äger sin bostad, vilket i de allra flesta fall innebär att de behöver ett bolån. I det fallet är produkten i sig normalt inte så komplicerad, men storleken på lånet kan ha avgörande betydelse för konsumentens ekonomiska framtid.

Förutom att skydda enskilda konsumenter från skada syftar konsumentskyddet också till att undvika negativa effekter för resten av samhället. Ett sådant exempel är de sociala kostnader som överskuldssättning kan innebära.

Slutligen krävs en viss nivå av konsumentskydd för att säkerställa förtroende för det finansiella systemet. Eftersom konsumenter på finansmarknaden i regel alltid kommer att ha ett visst informationsunderläge gentemot finansiella företag måste det finnas ett visst mått av förtroende för det finansiella systemet för att konsumenter ska vara beredda att använda sig av det. Ett grundläggande konsumentskydd som skapar förtroende hänger därför samman med målet om väl fungerande marknader som tillgodoser behovet av finansiella tjänster.

---

<sup>6</sup> Detta har till exempel bekräftats i en studie av information om avkastning i fonder. När information om det senaste årets avkastning presenterades före information om den genomsnittliga årliga avkastningen under de senaste 30 åren valde personerna i studien en helt annan portfölj än när samma information presenterades i en motsatt ordning. Se till exempel Thalers "Misbehavior" (2015) för en litteraturoversikt.



# Konsumentskyddande regler på finansmarknaden

Målsättningen för konsumentskyddet som presenteras i det här ramverket är formulerat utifrån FI:s uppdrag med hänsyn tagen till erfarenheter från det finansiella tillsynsarbetet och relevant forskning, men utgår först och främst från de regelverk som styr de finansiella företagens verksamhet.

FI:s arbete utgår först och främst från de specifika regler som gäller för olika typer av finansiell verksamhet. Det är därför viktigt att redogöra för hur målsättningen förhåller sig till dessa regelverk.

## *Stabila företag*

En stor del av de regler som styr finansiella företags verksamhet kan sägas syfta till att företagen ska vara stabila och välskötta, så att konsumenterna kan lita på att deras fodringar är säkra och att företagen följer sina ingångna avtal. Det gäller regler som handlar om enskilda företags stabilitet. Både finansiellt, genom krav på solvens och likviditet, och operativt, till exempel genom regler om intern styrning, kontroll, dokumentation och uppföljning. Det gäller också tydliga regler om att skydda kunders tillgångar och fordringar, till exempel genom försäkringstekniska avsättningar hos försäkringsföretag eller genom att fondbolag använder sig av så kallade förvaringsinstitut. Ytterligare exempel på regler som syftar till att säkerställa ett grundläggande förtroende är den statliga insättningsgarantin som skyddar insättningar hos kreditinstitut och värdepappersbolag upp till 950 000 kronor per institut och kund.

## *Information och avtalsvillkor*

Regler om att företag ska lämna information till konsumenterna är också ett vanligt inslag i konsumentskyddande lagstiftning på finansmarknaden. Till exempel märks i den europeiska regelutvecklingen ett allt större fokus på standardiserad information genom exempelvis faktablad.<sup>7</sup> I vissa regelverk anges att informationen ska vara till exempel ”klar och begriplig” eller ”rättvisande och tydlig och [inte] vilseledande”.

Regler om marknadsföring, avtalsvillkor och tvistlösning är också av central betydelse för att säkerställa ett högt konsumentskydd och återfinns i separat näringsrättslig lagstiftning.<sup>8</sup> FI har dock inte ansvar för att kontrollera att företagen följer dessa viktiga regler. Gränserna för FI:s mandat i förhållande till andra myndigheters ansvarsområde diskuteras närmare i rapportens avslutande avsnitt.

## *Att ta hänsyn till konsumenternas förutsättningar*

Slutligen finns det en rad inslag i regelverken som gäller på finansmarknaden som tycks bygga på uppfattningen att konsumenterna inte nödvändigtvis fattar bra finansiella beslut bara för att de ges tillgång till nödvändig information. I många regelverk finns särskilda regler

<sup>7</sup> Reglerna om informationsbroschyr och faktablad för fonder i lagen (2004:46) om värdepappersfonder är ett tydligt exempel.

<sup>8</sup> Några exempel är marknadsföringslagen (2008:486), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och lagen (2015:671) om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden.

om hur finansiella företag ska hantera intressekonflikter och säkerställa likabehandling av kunder. De tydligaste exemplen på att lagstiftaren har identifierat att ett högt konsumentskydd kräver att finansiella företag inte utnyttjar sitt informationsövertag till skada för konsumenter kan dock sägas vara sådana portalparagrafer som kräver att företagen ska ta tillvara konsumentens intresse.<sup>9</sup> Ibland finns sådana krav uttryckta i samband med regler om ”god sed”.<sup>10</sup> I vissa fall ställs också krav på att företag ska avråda eller inte tillåta en konsument att göra ett val som inte är lämpligt utifrån dennes situation.<sup>11</sup>

Även på europeisk nivå finns det politisk samstämmighet om att ett högt konsumentskydd kräver att finansiella företag tar ansvar för vilka produkter de utvecklar och säljer till konsumenter. Detta tydliggörs till exempel i de regler om godkännande, översyn och styrning av produkter som genom omarbetade EU-direktiv och nya europeiska riktlinjer införs för i princip alla finansiella produkter som säljs till konsumenter.<sup>12</sup> Företagen ska definiera vilka produkter som passar för olika grupper av konsumenter och följa upp att produkterna hamnar hos rätt målgrupp. Det finns också tydliga inslag av paternalism, framför allt i form av regler som tillåter nationella tillsynsmyndigheter att varna för, begränsa eller förbjuda försäljning av enskilda produkter om det anses äventyra konsumentskyddet.<sup>13</sup>

---

9 Till exempel 4 kap. 4 § lagen (2005:405) om försäkringsförmedling, 8 kap. 1 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, 6 § konsumentkreditlagen (2010:1846) och 5 § lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter.

10 Till exempel ”god försäkringsförmedlingssed”, ”god kreditgivningssed”.

11 Ett exempel är avrådan vid finansiell rådgivning (se 5 § i lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter och 8 kap. 24 § i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.). Ett annat exempel är bedömning av återbetalningsförmåga vid kreditgivning till konsumenter (se 12 § i konsumentkreditlagen (2010:1846): ”Krediten får beviljas endast om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande.”).

12 Se till exempel artikel 16 direktiv (2014/65/EU) om marknader för finansiella instrument (”Mifid 2”), artikel 25 direktiv (2016/97/EU) om försäkringsdistribution och riktlinjer (EBA/GL/2015/18) om processer för produktgodkännande.

<sup>13</sup> Dessa regler kommer att gälla för finansiella instrument och strukturerade insättningar genom förordning (EU) nr 600/2014 om marknader för finansiella instrument (”Mifir”) och för vissa sparandeförsäkringar genom förordning (EU) nr 1286/2014 om faktablad för paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter (”Priips-förordningen”).

# FI:s verktyg i arbetet för ett högt konsumentskydd

De verktyg FI har till sitt förfogande i arbetet att skydda konsumenter är tillståndgivning, tillsyn och reglering. Alla dessa verktyg förutsätter att FI är tydlig i sin kommunikation om vad myndigheten förväntar sig av de företag som har tillstånd att bedriva finansiell verksamhet.

FI har olika verktyg för att uppfylla sitt uppdrag, varav de allra flesta riktar sig till de finansiella företagen. För det första ställs det höga krav på aktörer som vill driva finansiell verksamhet. FI säkerställer detta genom att i samband med tillståndsgivningen pröva om företagen uppfyller de krav som ställs. FI kommunicerar också sina förväntningar på de finansiella företagens uppförande, till exempel att företagen ska ta hänsyn till konsumenters förutsättningar när de utvecklar och säljer produkter och utifrån det anpassar information, avgift, risknivå och komplexitet.

Efter att ett företag har fått tillstånd att driva finansiell verksamhet står det under FI:s tillsyn. Tillsynen handlar ibland om att hantera incidenter och akuta problem, men framför allt syftar den till att förebygga problem. För att det ska kunna uppnås måste tillsynen vara riskbaserad. Det innebär bland annat att FI varje år genomför en riskanalys som resulterar i ett antal prioriterade risker som ska adresseras under det kommande året. På konsumentskyddsområdet utgår prioriteringen av risker framför allt ifrån hur konsumenter kan komma att drabbas av en identifierad risk.

När FI ser brister hos ett företag kan myndigheten ingripa genom olika sanktionsåtgärder. Om FI ser att samma brister återkommer systematiskt i till exempel en hel bransch räcker det inte att genomföra granskningar av enskilda företag. Det kan till exempel handla om att information kring en produkt generellt är otillräcklig eller att konsumenter i stor utsträckning rekommenderas produkter som är mer komplexa eller har högre avgift än vad som kan anses vara motiverat. FI vidtar då andra åtgärder, till exempel genom att förtydliga syftet med befintliga regelverk.<sup>14</sup>

Om den befintliga lagstiftningen visar sig otillräcklig ingår det i FI:s uppdrag att påtala behovet av regeländringar för regeringen. De åtgärder som vidtas eller föreslås av FI måste baseras på en noggrann analys av vad problemet beror på, det vill säga vad åtgärderna har som syfte att påverka, liksom vilka andra effekter som åtgärderna kan få. Exempel på avvägningar som måste göras när reglering föreslås är vilka företag och konsumenter som berörs av de föreslagna reglerna, effekter på konkurrensen och hur nya innovationer på marknaden påverkas.

FI har slutligen också ett uppdrag att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom finansiell folkbildning. Kunniga konsu-

---

<sup>14</sup> Ett exempel är FI:s allmänna råd (FFFS 2016:33) om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad som förtydligar FI:s syn på vad som krävs för att ett kreditinstituts verksamhet ska drivas på ett sätt som är sunt (6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse).

menter som kritiskt granskar erbjudanden är en viktig del som bidrar till ett högt konsumentskydd.

#### ANDRA AKTÖRER OCH GRÄNSER FÖR FI:S MANDAT

Många av de delar som här har identifierats som viktiga för att säkerställa ett högt konsumentskydd kan FI påverka: Stabila företag, säker hantering av kunders medel, information till konsumenter, hantering av intressekonflikter, likabehandling, klagomålshantering – och att överlag ta tillvara konsumenters intresse.

Andra delar kan FI inte påverka. Möjligheten att byta från en leverantör till en annan kan till exempel påverkas av skatteregler eller andra begränsningar som myndigheten inte kan göra något åt. FI får inte heller ta ställning i enskilda reklimationsärenden mellan konsumenter och näringsidkare, vilket däremot Allmänna Reklimationsnämnden (ARN) eller Konsumentombudsmannen (KO) kan göra. FI gör inga sammanställningar över konsumentinformation, men ett sådant uppdrag har Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå, som bland annat tillhandahåller prisjämförelser för olika produkter.

Vad gäller tillsyn är det viktigt att lyfta fram Konsumentverket, som har tillsyn över att de finansiella företagen följer viktiga konsumentskyddsregler om att marknadsföring sker på rätt sätt och att avtalsvillkor är korrekt utformade.<sup>15</sup> Det finns också andra myndigheter med viktiga uppdrag som på olika sätt påverkar konsumenterna på finansmarknaden. Pensionsmyndigheten har i uppdrag att ge såväl generell som individuell information om pensionen. Riksgälden har ansvar för information och hantering av insättningsgarantin. Datainspektionen verkar bland annat för att god sed iakttas i kreditupplysnings- och inkassoverksamhet. Konkurrensverket har som uppgift att arbeta för en effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna.

Det står alltså klart att FI inte på egen hand kan säkerställa ett högt konsumentskydd, eftersom flera delar av det som krävs ligger utanför myndighetens mandat. Den övergripande målsättningen för FI såväl som för de andra aktörer som har omnämnts är dock till stora delar gemensam och kan uttryckas i termer av nytta för samhället och för konsumenterna. Att FI har ett väl fungerande samarbete med andra myndigheter och aktörer är därför en förutsättning för att säkerställa ett högt konsumentskydd på finansmarknaden.

---

<sup>15</sup> Till exempel marknadsföringslagen (2008:486) och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Medan FI:s tillsyn framför allt utgår från specifika rörelse regler har Konsumentverket tillsyn över företagen ur ett marknadsrättsligt perspektiv.

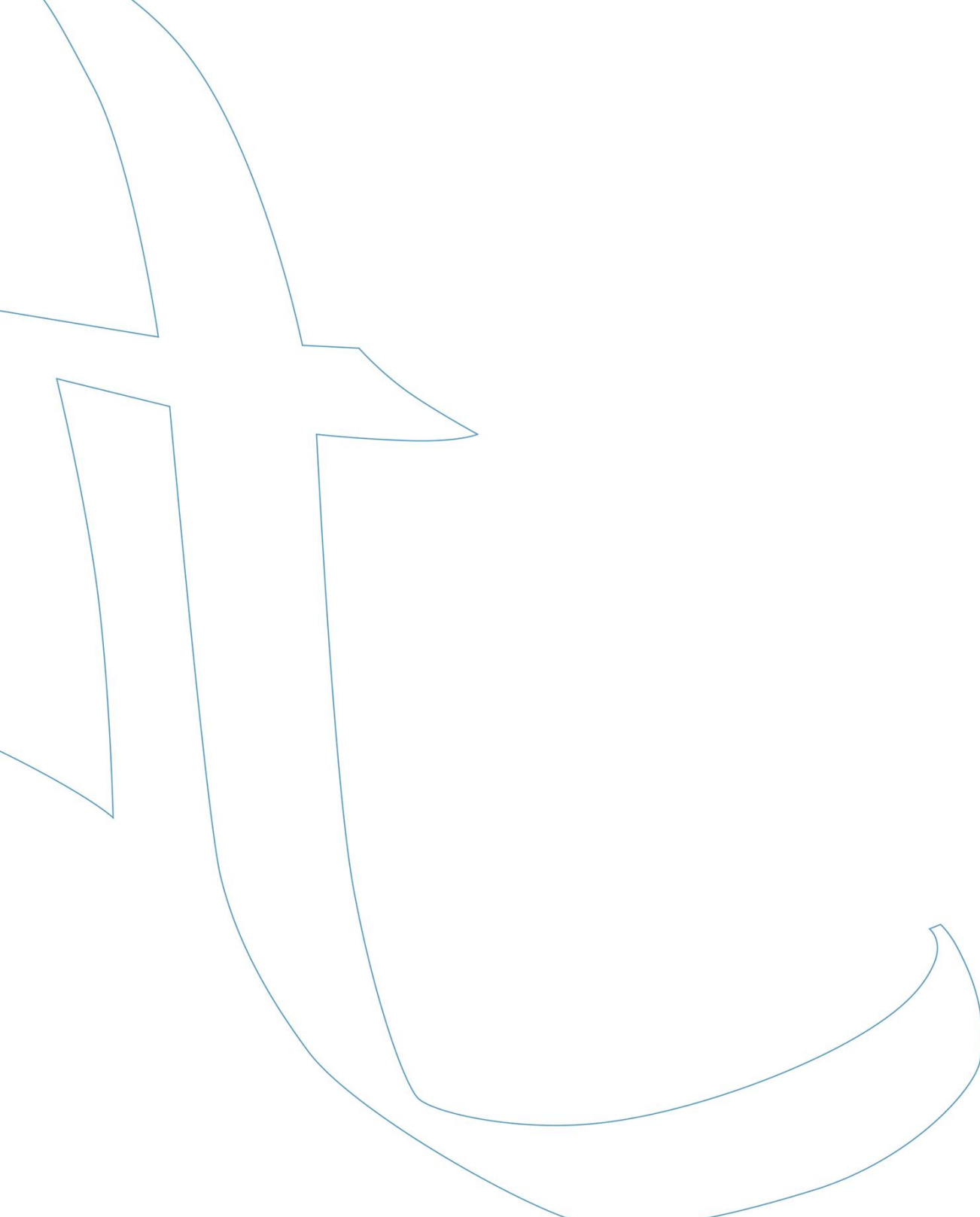
## Ett modernt konsumentskydd

FI förväntar sig att de finansiella företagen tar hänsyn till konsumenternas behov och förutsättningar i alla delar av sin verksamhet. Det är en naturlig del av ett modernt konsumentskydd.

När finansmarkanden fungerar väl, tillgodoser de behov som finns och har ett högt skydd för konsumenter erbjuds konsumenter ändamålsenliga och kostnadseffektiva finansiella produkter och tjänster. För att det ska uppnås måste de finansiella företagen vara stabila, ha god styrning, erbjuda skäliga avtalsvillkor och följa ingångna avtal. Dessutom måste konsumenter ges relevant och begriplig information. Slutligen krävs att finansiella företag utgår från konsumenters behov och förutsättningar när de utvecklar och säljer produkter samt tar fram och lämnar information.

Att betona att de finansiella företagen har en omsorgsplikt innebär en ambitionshöjning jämfört med en mer traditionell syn på konsumentskydd som ofta stannar vid konkreta krav om informationsgivning och transparens i kombination med regler om kapitaltäckning, styrning och liknande. Det är en ambitionshöjning som FI påbörjade 2014 i samband med bildandet av ett särskilt verksamhetsområde för konsumentskydd och som nu blir ännu tydligare i och med det här ramverket. En sådan förväntansbild ligger också i linje med tanken bakom de nya regler om styrning och översyn av produkter som just nu utvecklas inom ramen för det europeiska tillsynssamarbetet. Samma fokus på konsumenters förutsättningar och beteende finns hos tillsynsmyndigheter även i andra länder. Det är en naturlig utveckling mot bakgrund av tillsynserfarenheter, forskning och ny reglering.

För FI innebär detta ett ökat krav på att kommunicera mer och bredare, till exempel kring iakttagelser i tillsynen, för att tydliggöra vilka förväntningar FI har på företagens uppförande. Det gäller inte minst vid tillämpningen av principbaserade regler som talar om ”sund verksamhet”, ”god sed” eller ”konsumenters intresse”. Denna rapport med ett ramverk för konsumentskyddet lägger grunden för en sådan kommunikativ tillsyn.



Finansinspektionen  
Box 7821, 103 97 Stockholm  
Besöksadress Brunnsgatan 3  
Telefon +46 8 408 980 00  
Fax +48 8 24 13 35  
finansinspektionen@fi.se

[www.fi.se](http://www.fi.se)