

Kommittédirektiv



Konsumentskydd vid finansiell rådgivning

**Dir.
2012:98**

Beslut vid regeringssammanträde den 27 september 2012.

Sammanfattning

Finansiell rådgivning har blivit allt mer efterfrågad och vanligt förekommande. I olika sammanhang har problem identifierats med det skydd som i dag erbjuds konsumenterna. En särskild utredare ska därför föreslå åtgärder för att förbättra konsumenternas ställning vid finansiell rådgivning. I uppdraget ingår att analysera regelverket, undersöka hur tillsynen fungerar och utreda om konsumenternas möjlighet till tvistlösning bör förbättras.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2013.

Villkor för dagens konsumenter

Finansiell rådgivning har blivit allt mer vanligt förekommande i takt med att det blir allt viktigare för enskilda konsumenter att ta ansvar för sin privatekonomi och det egna sparandet. Utbudet av sparandeprodukter är stort och nya typer av produkter utvecklas i snabb takt. Produkterna är ofta komplicerade och kan därför vara svåra att förstå och värdera utifrån risk, nytta och kostnader, inte minst eftersom resultatet av sparandet i regel inte syns förrän långt fram i tiden. Konsumenten befinner sig ofta i ett kunskapsunderläge. Det finns alltså en obalans mellan parterna på finansmarknaden.

Det finns företag som marknadsför produkter i sammanhang där konsumenten uppfattar att han eller hon får individuellt anpassad rådgivning. Av det som framkommit i olika rapporter,

i medierna, av anmälningar till Allmänna reklamationsnämnden samt av frågor till Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå verkar konsumenter i många fall ha upplevt att de vilseletts och att det inte funnits ett fullgott konsumentskydd.

Det är ovanligt att ersättningen för rådgivningen betalas direkt av kunden. Rapporter från bl.a. Finansinspektionen visar att kundens intressen i samband med finansiell rådgivning inte alltid sätts främst och att försäljningsrelaterade ersättningar förekommer i hög utsträckning.

Mot denna bakgrund bör konsumentskyddet vid finansiell rådgivning ses över och förbättras.

Behovet av en utredning

Regelverket

Finansiell rådgivning till konsumenter erbjuds av olika slags företag. Vissa banker, värdepappersbolag och försäkringsbolag erbjuder rådgivning till sina kunder. Därutöver finns det vidareförmedlare av olika slag som tillhandahåller den här typen av tjänst till enskilda konsumenter, t.ex. försäkringsförmedlare.

Regler om finansiell rådgivning infördes i Sverige år 2004 genom lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter. Regler som rör finansiell rådgivning finns därutöver framför allt i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och lagen (2005:405) om försäkringsförmedling. Det finns således ingen samlad lagstiftning om finansiell rådgivning.

Syftet med regelverket som rör finansiell rådgivning är att skapa ett gott konsumentskydd och säkerställa en god balans mellan konsumentens och näringsidkarens intressen. Den som bedriver rådgivningsverksamhet ska ha relevant kompetens. Det som har hänt vid rådgivningstillfället ska dokumenteras och dokumentationen ska lämnas till konsumenten. Näringsidkaren ska iakta god rådgivningssed och tillvarata konsumentens

intressen. Detta innebär att rådgivningen ska anpassas efter konsumentens önskemål, behov och ekonomiska situation och att det finns en skyldighet för näringsidkaren att avråda konsumenten från att göra en investering som bedöms vara olämplig. I lagen om finansiell rådgivning till konsumenter och i lagen om försäkringsförmedling finns det även bestämmelser om skadestånd. Utöver nu nämnda reglering är även bl.a. bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486) och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden tillämpliga.

Gränsdragningen mellan marknadsföring och rådgivning identifieras i olika rapporter från bl.a. Finansinspektionen som ett problem, särskilt vid försäkringsförmedling. Vad det är som erbjuds är avgörande för vilket konsumentskydd som blir aktuellt. När en rådgivare enbart ägnar sig åt marknadsföring, finns det ingen skyldighet för rådgivaren att göra en behovsanalys eller kontrollera konsumentens kunskap om olika finansiella instrument. Att rådgivningen döljs bakom marknadsföring eller att marknadsföringen övergår till individanpassad rådgivning kan vara svårt för konsumenterna att uppfatta, liksom att förstå vilken betydelse detta kan ha för deras rättigheter och skyldigheter. Gränsdragningen har också betydelse för vilken myndighet som har tillsyn över verksamheten.

Ett annat problem som uppmärksammas av bl.a. Pensionsmyndigheten är att konsumenter som tagit del av dokumentation som beskriver vad som sagts vid ett rådgivningstillfälle inte alltid har förstått innebörden av dokumentationen. Detta kan i många fall bero på att de produkter som rådgivningen avser är komplicerade och svåra för konsumenten att värdera utifrån risk och nytta. Det kan också bero på att dokumentationen utformats på ett sätt som gör det svårt för konsumenten att ta till sig innehållet. Det har även rapporterats om situationer där viss information getts skriftligen samtidigt som delvis motstridig information, om t.ex. risker med placeringen, förmedlats muntligen. Även här uppstår problem med gränsdragningen mellan marknadsföring, försäljning och rådgivning.

Enligt lagen om finansiell rådgivning till konsumenter är skadestånd den sanktion som står till buds när en rådgivare har varit vårdslös. Det kan dock vara svårt att fastställa vilken skada som konsumenten har vållats genom en vårdslös rådgivning. I Allmänna reklamationsnämndens praxis förekommer att rådgivaren, i stället för att betala ett skadestånd, rekommenderas att ta över den omtvistade finansiella produkten, vilket snarare liknar sanktionen hävning. Mot den bakgrunden bör det sätt på vilken konsumenten kompenseras ses över.

Utöver detta finns det potentiella intressekonflikter inbyggda i rådgivningsverksamheten. Ekonomiska incitament, såsom interna säljmål eller försäljningsrelaterade ersättningar, kan bli styrande. Det finns därför en risk att de råd som lämnas står i strid med konsumentens önskemål och behov. Det finns i Sverige i dag bara en begränsad marknad för oberoende finansiell rådgivning till konsumenter, dvs. oberoende i den bemärkelsen att ersättningen till rådgivaren betalas enbart av kunden.

Härtill kommer risken att vissa företag eller produkter inte omfattas av regelverket. Marknaderna för finansiella tjänster befinner sig i en ständig utveckling och kännetecknas av en hög innovationskraft.

Tillsynen

Ansvar för tillsynen över att regelverket som rör finansiell rådgivning följs delas mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. Finansinspektionen har tillsyn över de företag som omfattas av lagen om värdepappersmarknaden och lagen om försäkringsförmedling. Finansinspektionen har genom föreskrifter och praxis ett viktigt inflytande över begreppet god rådgivningssed. Konsumentverket utövar tillsyn över de företag som omfattas av lagen om finansiell rådgivning till konsumenter. Det är vidare ett ansvar för Konsumentverket/Konsumentombudsmannen (KO) att med stöd av marknadsföringslagen ingripa mot finansiella aktörer som brister i marknadsföringen eller förköpsinformationen. Därutöver kan Konsumentverket/KO med stöd av lagen om

avtalsvillkor i konsumentförhållanden ingripa mot oskäligen avtalsvillkor.

Finansinspektionen och Konsumentverket har i rapporter om de finansiella tjänstemarknaderna uppmärksammat brister när det gäller marknadsföring, försäljning och rådgivning. Det är delvis oklart om de tillsynsinsatser som gjorts varit tillräckliga och det finns därför anledning att se över om tillsyner kan göras mer effektivt.

Möjligheter till tvistlösning

Om det uppkommer en tvist som rör finansiell rådgivning, kan konsumenten vända sig till allmän domstol eller till Allmänna reklamationsnämnden. Prövningen i Allmänna reklamationsnämnden bygger på ett skriftligt förfarande. Detta innebär att ta del av handlingar och i vissa fall lyssna på kortare inspelningar av vad som överenskommit vid t.ex. telefonförsäljning. När enbart skriftlig bevisning används kan det vara svårt för konsumenten att bevisa vad som har sagts eller vad som i övrigt har hänt i samband med rådgivningen. Som nämnts har konsumenten inte alltid förstått innehållet i den dokumentation som upprättats i samband med rådgivningen. Inte sällan har konsumenten och rådgivaren olika uppfattningar om vad som förekommit vid rådgivningen.

Väljer konsumenten att vända sig till domstol finns det möjlighet att också föra fram muntlig bevisning. En domstolsprövning kan dock vara både kostsam och ta lång tid. Om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars finns ett allmänt konsumentintresse av att tvisten prövas, har KO möjlighet att biträda enskilda konsumenter som ombud vid allmän domstol enligt lagen (2011:1211) om Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister. I flertalet av de ärenden som rör rådgivning där KO valt att biträda en konsument vid domstol har parterna kommit att förlikas, vilket inneburit att KO inte kunnat få fram några prejudicerande avgöranden på området.

De krav på dokumentation som gäller för finansiell rådgivning kan sägas främst vara motiverade av intresset av att

säkerställa bevisning om vad som förekommit vid rådgivningen och därmed underlätta en senare prövning i t.ex. Allmänna reklamationsnämnden. Det finns anledning att se över om konsumentens möjligheter till tvistlösning bör förbättras. En fråga som bör uppmärksammas är om kraven på dokumentation är ändamålsenliga eller om de på något sätt behöver ändras. En annan fråga är i vad mån det skulle vara lämpligt att utveckla förfarandet vid Allmänna reklamationsnämnden. Olika lösningar för att förbättra konsumentens möjlighet till tvistlösning bör övervägas.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att förbättra konsumenternas ställning vid finansiell rådgivning

En särskild utredare ska mot bakgrund av det sagda

- bedöma konsumenternas ställning i samband med att finansiell rådgivning lämnas av olika aktörer,
- analysera regelverket för marknadsföring och finansiell rådgivning, inbegripet hur dess olika delar (inklusive myndigheternas föreskrifter och allmänna råd) förhåller sig till varandra,
- analysera hur branschen i praktiken tillämpar god rådgivningssed,
- analysera hur tillsynen fungerar,
- göra en bedömning av vilken typ av rådgivningsverksamhet som bör kunna erbjudas som ”oberoende finansiell rådgivning”,
- utreda om konsumentens möjligheter till tvistlösning bör förbättras och
- med detta som grund föreslå åtgärder för att förbättra konsumenternas ställning i samband med finansiell rådgivning.

I uppdraget ingår att resonera kring eventuella behov av ändringar i lagstiftningen. Utredaren får lämna författningsförslag som rör marknadsföringslagen och lagen om finansiell rådgivning till konsumenter. Med anledning av

pågående EU-arbete ingår det inte i utredarens uppdrag att i övrigt lämna författningsförslag på finansmarknadens område. Europeiska kommissionen har i oktober 2011 presenterat ett förslag till reviderade EU-regler om marknader för finansiella instrument¹. Kommissionen har även presenterat ett förslag till ett reviderat direktiv om försäkringsförmedling². Det pågår också förhandlingar om ett direktiv om bostadslåneavtal som delvis berör rådgivning³.

Utredaren ska hålla sig informerad om nu nämnda EU-arbete, liksom om det EU-arbete som rör alternativ tvistlösning för konsumenter⁴.

Utredaren ska inte föreslå någon ny myndighet.

Utredaren ska inte lämna förslag som rör förfarandet vid allmän domstol annat än, om så anses nödvändigt, det som åsyftas i lagen om Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister.

Utredaren ska beakta det arbete som pågår inom Regeringskansliet när det gäller krav på skriftlig bekräftelse vid telefonförsäljning.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hämta information och synpunkter från de myndigheter och organisationer som påverkas av utredarens förslag.

Utredaren ska ta hänsyn till relevanta erfarenheter från andra länder, t.ex. Storbritannien.

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om marknader för finansiella instrument (KOM (2011) 656 slutlig).

² Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om försäkringsförmedling (KOM (2012) 360 slutlig).

³ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bostadslåneavtal (KOM (2011) 142 slutlig).

⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och direktiv 2009/22/EG (KOM (2011) 793 slutlig), Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tvistlösning online vid konsumenttvister (KOM (2011) 794 slutlig).

Utredaren ska i sin konsekvensanalys beakta hur utredningens förslag påverkar marknadens såväl större som mindre företag med avseende på eventuella ökade kostnader och administrativ börda.

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag för konsumenter, näringsliv och det allmänna. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2013.

(Justitiedepartementet)