

Civilutskottets betänkande 2019/20:CU24

Riksrevisionens rapport om konsumentskyddet på det finansiella området

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår en motion som väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottet ser positivt på de åtgärder som regeringen har vidtagit och avser att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen har bl.a. i regleringsbrevet för Finansinspektionen för 2020 tydliggjort att myndigheten ska redovisa hur arbetet med tillsyn har bedrivits kopplat till målen för området samt effekterna av tillsynen och på vilket sätt insatserna har bidragit till att uppnå målen. Finansinspektionen har även fått i uppdrag att ta fram nya indikatorer kopplade till målet för finansmarknadsområdet om ett högt konsumentskydd.

I betänkandet finns en reservation (SD).

Behandlade förslag

Skrivelse 2019/20:128 Riksrevisionens rapport om konsumentskyddet på det finansiella området.

Ett yrkande i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Konsumentskyddet på det finansiella området	5
Reservation	12
Konsumentskyddet på det finansiella området (SD)	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Skrivelsen	13
Följdmotionen	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Konsumentskyddet på det finansiella området

Riksdagen avslår motion

2019/20:3584 av Angelica Lundberg m.fl. (SD) och
lägger skrivelse 2019/20:128 till handlingarna.

Reservation (SD)

Stockholm den 11 juni 2020

På civilutskottets vägnar

Larry Söder

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Larry Söder (KD), Leif Nysmed (S), Martina Johansson (C), Jon Thorbjörnson (V), Mikael Damsgaard (M), Malin Danielsson (L), Johan Hultberg (M), Erik Ottoson (M), Magdalena Schröder (M), Caroline Helmersson Olsson (S), Dag Larsson (S), Fredrik Lundh Sammeli (S), Jörgen Hellman (S), Mats Berglund (MP), Ann-Christine From Utterstedt (SD), David Lång (SD) och Julia Kronlid (SD).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2019/20:128 Riksrevisionens rapport om konsumentskyddet på det finansiella området. I skrivelsen redovisar regeringen sin, Finansinspektionens och Konsumentverkets bedömningar av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har gjort i sin rapport Konsumentskyddet på det finansiella området – förutsättningar och statlig tillsyn (RiR 2019:32). Regeringen redovisar även vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

Riksrevisionen överlämnade rapporten till riksdagen den 26 november 2019. Riksrevisor Stefan Lundgren med medarbetare presenterade granskningsrapporten vid utskottets sammanträde den 13 februari 2020.

En motion har väckts med anledning av skrivelsen.

Motionsförslaget finns i bilagan.

Utskottets överväganden

Konsumentskyddet på det finansiella området

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om en översyn av offentlighets- och sekretesslagen i syfte att underlätta informationsutbyte mellan myndigheter samt lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Utskottet hänvisar till vidtagna åtgärder och till att frågan om en översyn av offentlighets- och sekretesslagen bereds inom Regeringskansliet.

Jämför reservationen (SD).

Riksrevisionens granskning

Granskningsrapportens huvudsakliga innehåll

I rapporten redovisar Riksrevisionen sin granskning av statens tillsyn kopplat till konsumentskyddande regelverk på det finansiella området. Rapporten berör Finansinspektionen, Konsumentverket och Pensionsmyndigheten. Granskningen syftar till att undersöka om regeringen, Finansinspektionen och Konsumentverket har skapat förutsättningar för att tillsynen ska kunna bidra till ett högt konsumentskydd inom området. Riksrevisionen har även undersökt omfattningen av åtgärder för att stärka konsumentskyddet inom premiepensionen och om samverkan mellan berörda myndigheter bidrar till ett högt konsumentskydd.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att förutsättningarna har stärkts för att statens tillsyn ska bidra till ett högt konsumentskydd på det finansiella området. Sedan Riksrevisionen granskade statens tillsyn på det finansiella området 2006 har regeringens styrning blivit tydligare, och myndigheterna har formulerat interna mål och stärkt sina interna processer. Rapportering om konsumentproblem har förbättrats, och regeringen har gett riksdagen ökad möjlighet att bedöma resultaten av statens åtgärder på området. Trots förbättringarna konstaterar Riksrevisionen att genomgången av statistik tyder på att konsumenternas upplevda problem har ökat under den senaste femårsperioden. Riksrevisionen ser ett antal åtgärder som skulle kunna bidra till förbättrade förutsättningar avseende statens tillsyn kring konsumentskydd på det finansiella området. Bedömningen grundas på följande iakttagelser.

Riksrevisionen konstaterar att den globala finanskrisen 2008–2009 följdes av en kraftigt ökad reglering på det finansiella området, vilket innebar en ökad

arbetsbörda inom både lagstiftnings- och tillsynsverksamheten för Finansinspektionen. För att hantera de ökade kraven och nya uppgifterna har Finansinspektionens anslag ökat kraftigt de senaste åren. Samtidigt har regeringen endast i begränsad omfattning styrt budgetmedel för att påverka omfattningen av den konsumentskyddande tillsynen på det finansiella området, och prioriteringsbeslut har därmed i hög utsträckning delegerats till myndigheterna.

Riksrevisionen upprepar att regeringens styrning har förbättrats sedan föregående granskning 2006, men konstaterar att Datainspektionen inte omfattas av motsvarande krav som Finansinspektionen, trots att tillsynen enligt inkassolagen (1974:182) är uppdelad mellan Finansinspektionen och Datainspektionen.

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

I granskningen noterar Riksrevisionen förbättringar i Finansinspektionens styrning genom att myndigheten har brutit ned regeringens mål i tre villkor för ett högt konsumentskydd. Riksrevisionen konstaterar också att Finansinspektionen har utarbetat en tillsynsstrategi som innebär att tillsynen ska vara riskbaserad, heltäckande och kommunikativ. Riksrevisionen anser dock att de tre villkor som Finansinspektionen har utarbetat för ett högt konsumentskydd inte följs upp. Redovisningen av den heltäckande tillsynen bedöms därför inte vara konsekvent utan varierar över tiden. Riksrevisionen anser att det därför är oklart om man uppnår det bakomliggande syftet med den heltäckande tillsynen, nämligen att alla företag med jämna mellanrum ska bli föremål för tillsyn och därmed respektera och följa befintliga regler. Riksrevisionen anser att det i fråga om den riskbaserade tillsynen finns ett samband mellan målen för konsumentskyddet, de risker som framkommer i riskanalysen och de åtgärder som Finansinspektionen vidtar, men att det inte går att få fram en sammanställning över vilka åtgärder myndigheten vidtagit eller utfallet av tillsynen. I granskningen konstateras att konsumentutvärderingar skulle kunna användas i högre utsträckning. Riksrevisionen framhåller vidare att i frånvaro av en konsekvent och tydlig redovisning av antalet tillsynsinsatser och en utvärdering av deras konsekvenser är det inte möjligt att bedöma tillsynens effektivitet och produktivitet.

Riksrevisionen konstaterar att Konsumentverket har utvecklat interna mål och styrning med utgångspunkt från det konsumentpolitiska målet. I den verksamhetslogik som myndigheten tillämpar sedan 2017 har målet brutits ned i effektmål som anger vilka effekter i samhället myndigheten vill uppnå.

Riksrevisionen konstaterar samtidigt att det ännu inte har gjorts någon utvärdering på effektmålnivå sedan den nya verksamhetslogiken infördes 2017. I granskningen konstateras att till varje effektmål finns operativa resultatmål som verksamheten styrs och planeras utifrån. Riksrevisionen bedömer att Konsumentverkets målstruktur med tillhörande processer för planering, prioritering och uppföljning ger förutsättningar för myndigheten att bedriva ett effektivt konsumentskyddsarbete på det finansiella området. Riksrevisionen anser att myndighetens återkommande konsumentrapport, tillsammans med den interna planerings- och prioriteringsmodellen, ger förutsättningar för att insatserna ska kunna riktas mot de områden där konsumenterna upplever störst problem. Riksrevisionen konstaterar att Konsumentverkets resultatmål inte följs upp för enskilda sakområden men att granskningen av manuellt framtagna uppgifter indikerar att resultaten på det finansiella området är tillfredsställande.

Riksrevisionen beskriver att det under lång tid har funnits brister i konsumentskyddet inom premiepensionssystemet. I granskningen framhålls att det enligt Pensionsmyndigheten har förekommit olagliga eller mycket olämpliga aktiviteter. Riksrevisionen konstaterar att flera åtgärder har vidtagits de senaste åren – bl.a. har telefonförsäljning och marknadsföring av fonder och tjänster kopplade till premiepensionsområdet förbjudits – och att Pensionsmyndigheten numera har en löpande uppföljning av bolagens efterlevnad av kraven. Riksrevisionen bedömer att de åtgärder som vidtagits har stärkt konsumentskyddet inom premiepensionssystemet väsentligt.

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

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

Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

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

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

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

Riksrevisionen rekommenderar Finansinspektionen att

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

Riksrevisionen rekommenderar Konsumentverket att utvärdera uppfyllelsen av myndighetens effektmål.

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

Regeringens skrivelse

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen anför att Riksrevisionen beskriver konsumenternas problem på det finansiella området samt konstaterar att bilden inte är helt entydig, men att det inom vissa segment finns indikationer på en negativ utveckling. Ett högt skydd för konsumenter på det finansiella området är en viktig fråga, men regeringen framhåller att klagomål kan ha sin grund i olika omständigheter och inte behöver handla om bristande regelefterlevnad. Regeringen hänvisar till att Riksrevisionen i redogörelsen nämner några företeelser (bankernas service, teknisk support och öppettider) som kan leda till missnöje och klagomål men som ligger utanför myndigheternas tillsynsansvar.

Vad gäller Riksrevisionens konstaterande att regeringen i begränsad omfattning har styrt budgetmedel och att prioriteringsbeslut därmed har delegerats till Finansinspektionen anför regeringen att den fastställer mål, uppdrag och ekonomiska resurser för myndigheten och att myndigheten sedan fördelar resurserna internt för att uppnå målen på det sätt den bedömer är mest effektivt.

Regeringen anser i likhet med Riksrevisionen att samråd mellan myndigheter som har gemensamt tillsynsansvar är viktigt och anser att myndigheterna bör ta initiativ till samarbete och samverkan när det är

motiverat. Regeringen instämmer även i Riksrevisionens iakttagelse att förutsättningarna för en bedömning av konsumentskyddet skulle kunna förbättras om åtgärdernas effekt analyserades. När det gäller Riksrevisionens bedömning att regeringens samlade resultatredovisning i budgetpropositionen kan göras med högre precision anser regeringen att en mer detaljerad uppföljning kan ge en tydligare bild men att möjligheterna för en sådan uppföljning samtidigt är begränsade av tillgången på statistik.

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

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att Konsumentverkets arbete med att utveckla interna mål och intern styrning ger goda förutsättningar för att bedriva ett effektivt konsumentskyddsarbete också på det finansiella området. Regeringen instämmer även i bedömningen som görs när det gäller förutsättningarna för Konsumentverket att, genom sina interna planerings- och prioriteringsmodeller inklusive myndighetens arbete med att identifiera och värdera konsumentproblem till grund för dessa, se till att insatserna riktas mot de områden där konsumenterna upplever störst problem.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att konsumentskyddet inom premiepensionssystemet har förbättrats väsentligt genom de åtgärder som har vidtagits. Regeringen framhåller att det dock, som Riksrevisionen konstaterar, finns ett bestående problem med att det svenska konsumentskyddet är beroende av faktorer som ibland ligger bortom svenska myndigheters kontroll. Regeringen instämmer också i Riksrevisionens slutsats att det krävs tydligare krav inom EU-samarbetet på att tillsynen bedrivs effektivt i alla medlemsstater, för att konsumentskyddet ska kunna förbättras.

I likhet med Riksrevisionen bedömer regeringen att offentlighets- och sekretesslagen kan innebära vissa hinder för ett effektivt informationsutbyte mellan Finansinspektionen, Konsumentverket och Pensionsmyndigheten. Regeringen framhåller dock att frågan bereds inom Regeringskansliet. Grunden för det pågående arbetet är en myndighetsgemensam redovisning till Regeringskansliet från Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och Konsumentverket om vilka sekretessregler som gäller för utlämnande av uppgifter mellan respektive myndighet. Redovisningen kom in i juni 2018.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

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

Regeringen anser vidare att samråd mellan myndigheter med gemensamt tillsynsansvar är viktigt och att det därför är positivt att Finansinspektionen har tagit kontakt med Datainspektionen och Pensionsmyndigheten för att undersöka möjligheterna till ett utökat samarbete och informationsdelning. Inom de områden där Finansinspektionen och Datainspektionen har gemensamt tillsynsansvar pågår arbete såväl nationellt som inom EU. Ändringar i myndigheternas instruktioner bör därför enligt regeringen avvaktas och inte genomföras i nuläget.

Regeringen konstaterar att det i regleringsbrev för Finansinspektionen, Konsumentverket och Pensionsmyndigheten sedan flera år finns ett återkommande återrapporteringskrav om att redovisa hur konsumenternas ställning på finansmarknaden har stärkts till följd av samverkan mellan myndigheterna. I regleringsbrev för Finansinspektionen och Konsumentverket finns även ett återrapporteringskrav om att redovisa hur tillsyn utövas av att kreditprövningar görs i enlighet med kraven i konsumentkreditlagen (2010:1846) och hur det resulterat eller väntas resultera i ett högt konsumentskydd. Myndigheterna ska även i det arbetet redovisa hur erfarenheter utbyts mellan myndigheterna. Regeringen har även beslutat om att genomföra förordningsändringar som underlättar ett effektivt informationsutbyte mellan Finansinspektionen och Konsumentverket.

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

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

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

Sammantaget bedömer regeringen att myndigheternas insatser och de åtgärder som den har vidtagit eller kommer att vidta är tillräckliga. Med detta anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Motionen

I kommittémotion 2019/20:3584 av Angelica Lundberg m.fl. (SD) begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör tillsätta en utredning för att se över hur bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen kan ändras för att underlätta informationsutbyte mellan myndigheter samtidigt som den enskilde skyddas. Ett effektivt informationsutbyte skulle enligt motionärerna stärka konsumentskyddet på det finansiella området.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att det är viktigt att konsumentskyddet på det finansiella området är högt och att detta förutsätter att statens tillsyn fungerar väl. Förutsättningarna för att statens tillsyn ska bidra till ett högt konsumentskydd på området har stärkts men kan i vissa avseenden förbättras. Den granskning som Riksrevisionen har genomfört bidrar till att belysa frågan och möjliga åtgärder.

Utskottet ser positivt på de åtgärder regeringen har vidtagit och avser att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen har bl.a. i regleringsbrevet för Finansinspektionen för 2020 tydliggjort att myndigheten ska redovisa hur arbetet med effektiv reglering, tillsyn, registrering och tillståndsprövning har bedrivits kopplat till målen för området samt effekterna av tillsynen och på vilket sätt insatserna har bidragit till att uppnå målen. Finansinspektionen har även fått i uppdrag att ta fram nya indikatorer kopplade till målet för finansmarknadsområdet om ett högt konsumentskydd.

Som både Riksrevisionen och regeringen bedömt kan offentlighets- och sekretesslagen innebära vissa hinder för ett effektivt informationsutbyte mellan Finansinspektionen, Konsumentverket och Pensionsmyndigheten. Utskottet konstaterar att frågan för närvarande bereds inom Regeringskansliet och att grunden för det pågående arbetet är en myndighetsgemensam redovisning till Regeringskansliet av vilka sekretessregler som gäller för utlämnande av uppgifter mellan respektive myndighet. Regeringen har också beslutat om vissa förordningsändringar som underlättar informationsutbytet mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. Mot den bakgrunden ser utskottet inte skäl att föreslå någon åtgärd från riksdagens sida med anledning av det som anförs i motionen.

Med det som sagts ovan föreslår utskottet att riksdagen avslår motionsyrkandet och lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Reservation

Konsumentskyddet på det finansiella området (SD)

av Ann-Christine From Utterstedt (SD), David Lång (SD) och Julia Kronlid (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2019/20:3584 av Angelica Lundberg m.fl. (SD) och lägger skrivelse 2019/20:128 till handlingarna.

Ställningstagande

I Riksrevisionens rapport konstateras att konsumenterna, trots att förutsättningarna för ett högt konsumentskydd på det finansiella området har stärkts, upplever att problemen ökar. Regeringen behöver enligt vår mening vidta fler åtgärder för att uppnå ett fullgott konsumentskydd. Ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter skulle öka skyddet för konsumenterna, men som framkommit i Riksrevisionens granskning hindras informationsutbytet i vissa fall av dagens regelverk. Det är därför angeläget att det tillsätts en utredning för att se över hur offentlighets- och sekretesslagen kan ändras för att underlätta informationsutbyte mellan myndigheter samtidigt som den enskilde skyddas. Regeringen bör därför snarast tillsätta en sådan utredning. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkänna för regeringen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:128 Riksrevisionens rapport om konsumentskyddet på det finansiella området.

Följdmotionen

2019/20:3584 av Angelica Lundberg m.fl. (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning för att se över hur sekretessbestämmelserna kan förändras och tillkännager detta för regeringen.