

FARLIGT FÖRTROENDE?

RÅDGIVNINGSLAGEN I PRAKTIKEN
OCH POLITIKENS GRÄNSER

AGNES ARPI
ALEN MUSAEFENDIC

2010-10-08

TIMBRO

Agnes Arpi är fri skribent och studerar psykologi vid Göteborgs universitet.

Alen Musaefendic är civilekonom från Handelshögskolan i Stockholm och har tidigare arbetat med managementkonsultverksamhet och pr.

www.timbro.se/innehall/?isbn=9175667669&flik=4

© Författarna och Timbro 2010

ISBN 978-91-7566-766-9

info@timbro.se

www.timbro.se

INNEHÅLL

| | |
|----------------------------------------|----|
| FÖRORD..... | 5 |
| SAMMANFATTNING..... | 7 |
| INLEDNING..... | 9 |
| 1. SKILDRINGAR UR VERKLIGHETEN..... | 12 |
| 2. EN LAG BLIR TILL..... | 15 |
| 3. SÅ FUNGERAR RÅDGIVNINGSLAGEN..... | 20 |
| 4. FARLIGT FÖRTROENDE..... | 23 |
| 5. FLER REGLER – STÖRRE OSÄKERHET..... | 28 |
| 6. AVSLUTANDE DISKUSSION | 30 |
| NOTER | 35 |
| REFERENSER | 37 |

FÖRORD

Plötsligt var pengarna borta. För ungefär tio år sedan fylldes medierna av uppmärksammade och ömmande fall. Det visade sig att banker och andra finansiella institut hade gett svenska småsparare råd om mycket riskabla investeringar. Några hade uppenbarligen för dålig kunskap om vad de investerat i, för när it-bubblan sedan sprack hade en del blivit av med sina livsbesparingar. Vreden riktades, av goda skäl, mot bankerna.

Snart hördes krav på politiker om åtgärder för att förhindra att fler skulle luras av bankerna. Det var bakgrunden till den så kallade rådgivningslagen, som blev verklighet 2004. Lagen var tänkt att skydda konsumenter från dåliga råd.

I reportagets form beskriver Agnes Arpi och Alen Musaefendic här hur rådgivningslagen kom till. Men det viktiga är att författarna inte slutar där, utan ser närmare på hur lagen har fungerat i verkligheten. Resultatet är ganska nedslående. Det är nämligen svårt att visa att rådgivningslagen har haft någon effekt alls, utom möjligen en svagt negativ sådan.

2010 års eftervalsdebatt har till stor del handlat om politikernas maktlöshet i en minoritetsregering. Majoritetsregeringar kan göra mycket mer, heter det. Och visst kan vissa politiker göra mer än andra för att förändra samhället i den riktning de önskar. Men författarna och jag vill med denna rapport nyansera bilden av politikernas makt, också om de sitter i majoritet. Kanske är politikernas möjlighet att detaljreglera olika delar av samhället mindre än vi ofta tror.

Medielogiken säger att politiker ständigt måste "leverera" antingen förslag på utgiftsökningar eller nya lagar för att upplevas som handlingskraftiga. De som försöker hävda åsikter som inte mynnar ut i nya budgetposter riskerar att dömas ofta ut som flummiga eller tandlösa.

Ibland får de som är skeptiska till nya lagar och myndigheter höra att de inte ser eller bryr sig om samhällsproblem. Men så behöver det inte vara. Ingen förnekar att bristfällig rådgivning av banker är ett problem. Ingen förnekar det djupt provocerande med banker som utnyttjar sitt höga förtroende för att placera andras pengar. Men medborgare är inte alltid hjälpta av nya lagar som tillfredsställer opinionen och journalisterna för stunden, men samtidigt skapar falsk trygghet. Verklig trygghet handlar om kunskap och eget ansvarstagande. Det är kanske både tråkigare och svårare att åstadkomma, men inte mindre nödvändigt.

Fredrik Johansson

Programansvarig Folkkapitalism

Timbro

SAMMANFATTNING

Rådgivningslagen skapades med det uttalade syftet att stärka konsumenterna gentemot bankerna. Tydliga skrivningar och krav på formaliserad dokumentation skulle skydda bankkunderna från dåliga råd. I händelse av undermålig rådgivning skulle lagen underlätta den enskilda konsumentens möjligheter att driva sitt ärende vidare och få kompensation.

I föreliggande rapport skildrar vi de diskussioner som föregick lagens tillkomst. Reportagets form och språk hjälper läsaren att följa de juridiska turerna samtidigt som rådgivningslagens innehåll ingående beskrivs. Slutligen granskar vi lagstiftningens konsekvenser, där resultaten är allt annat än uppmuntrande. Det visar sig att:

- bara 1,8 procent av de privatpersoner som har vänt sig till Allmänna reklamationsnämnden (ARN) sedan lagens tillkomst har fått rätt;
- kravet på att varje rådgivningsmöte ska dokumenteras inte har gynnat konsumenten. Skulle kunden i efterhand vilja inleda en process mot vad hon eller han anser är att beteckna som vårdslös rådgivning gäller den skriftliga dokumentationen, dokumentation som banken ansvarar för att ta fram. Dessutom accepterar ARN inte muntlig bevisning;
- den otydliga gränsen mellan rollen som rådgivare och försäljare består;
- centrala begrepp i rådgivningsverksamheten, exempelvis "finansiell rådgivning", "god rådgivningssed" och "tillräcklig dokumentation", saknar enhetliga definitioner.

Rapportens röda tråd är resonemanget om lagstiftningens begränsningar. Det vore önskvärt att avskaffa rådgivningslagen, men i praktiken är det inte ett

realistiskt alternativ. I det avslutande kapitlet presenterar vi ett urval av konkreta åtgärder för att komma tillrätta med dagens situation. Vi argumenterar för att politikerna måste omdefiniera sin tolkning av begreppet "trygghet". Politikens möjligheter att skydda människor från livets ofrånkomliga risker är högst begränsade, något som lagstiftaren måste förhålla sig till när krav på ett skarpare regelverk för rådgivningssituationer förr eller senare dyker upp. Alla människors individuella ansvar för beslut de fattar om sin privatekonomi måste klargöras tydligare. Det offentliga ansvar måste i större utsträckning handla om att genom utbildning och informationsinsatser rusta medborgarna för de risker som finansiella investeringar innebär.

INLEDNING

Rådgivningslagen kom till för att skydda konsumenterna från vårdslösa finansiella råd. Verkligheten blev dock en annan. I denna rapport berättar vi hur och varför.

I rådgivningsmötet mellan bank och konsument befinner sig konsumenten alltid i ett underläge. Bankpersonalen har i många fall övertag både när det gäller information och kompetens – omständigheter som inte nödvändigtvis är till kundens fördel. Diskussionen om hur man från lagstiftarens sida på bästa sätt ska hantera denna situation är inte ny. Efter den akuta finansiella krisen som inleddes hösten 2008 har den emellertid åter aktualiserats. Trenden är nämligen tydlig, allt fler svenskar investerar i finansiella sparprodukter och sätter sin tilltro till bankpersonalens ekonomiska kunskaper. Många av de svenskar som led ekonomisk skada i samband med att världsekonomin skälvde för ett par år sedan förlorade sina besparingar till följd av att de blint hade litat på andras råd.

Förklaringen till detta är delvis kopplad till att banker i allmänhet har en särställning i samhället. Sverige är inget undantag, och i många lägen blir bankerna behandlade som myndigheter snarare än affärsdrivande företag, som de faktiskt är. Få konsumenter skulle köpa fördärvad frukt i mataffären, oavsett hur bra övertalningsförmåga säljaren har. Konsumenten skulle undersöka fruktens kvalitet på egen hand, känna, jämföra priser och besöka andra affärer. De flesta skulle dessutom gå tillbaka till mataffären och klaga om den sålda varan inte visade sig hålla måttet.

När samma kund träder in på sitt bankkontor är hon inte lika säker i sin roll. Sparprodukter är komplicerade, och svårare att förstå och bedöma än matvaror. Till skillnad från livsmedelsinköpen i matbutiken handlar besöken på banken oftast om betydligt mer pengar. Utan egna kunskaper eller med bristande tilltro

till den egna förmågan gör sig många bankkunder beroende av rådgivarens kompetens och integritet. Många litar på de råd de får. Enligt en nyligen genomförd studie är en tredjedel av svenskarna beredda att investera sina pengar i sparprodukter som de över huvud taget inte förstår sig på. Det säger något om hur blint vi förlitar oss på bankens representanter.

För att komma tillrätta med detta valde vi i Sverige – som så många gånger tidigare – att stifta en ny lag. *Lagen om finansiell rådgivning till konsumenter 2003:862* (fortsättningsvis benämnd rådgivningslagen) trädde i kraft 2004.

Redan från början fanns det dock starka tvivel om hur verkningsfull rådgivningslagen egentligen skulle bli. Kritiker ansåg att lagens skrivningar var både snäva och mycket vagt formulerade. Sex år senare tyder mycket på att farhågorna har besannats.

Det är fortfarande svårt för privatpersoner att få rätt gentemot bankerna. Den handfull av fall som har nått domstol sedan rådgivningslagen trädde i kraft har lösts med förlikning. Bara blygsamma 1,8 procent av de konsumenter som har klagat hos Allmänna reklamationsnämnden (ARN) efter lagens tillkomst har fått rätt. Än i dag saknas dessutom rättslig praxis helt och hållet. Statistiskt sett är situationen ungefär densamma som innan lagen kom till. Centrala begrepp i rådgivningsbranschen, exempelvis "finansiell rådgivning", "god redovisningssed" och "tillräcklig dokumentation" saknar fortfarande tydliga och enhetliga definitioner. Lagstiftaren har inte bidragit till någon förbättring i det avseendet.

I föreliggande rapport återges de initiativ och diskussioner som banade väg för rådgivningslagen. I reportagets anda vävs en berättelse om de politiska förhoppningar som fanns före lagens tillkomst, mediernas växande intresse för rådgivningsfrågor och exempel på hur lagen numera fungerar i praktiken. På ett övergripande plan är det en berättelse om hur nya lagar mals fram, och en påminnelse om hur svårt det är att ta bort lagar när de väl trätt i kraft.

I rapportens avslutande kapitel argumenterar vi för att det finns goda skäl att tro att lagen har fått tydliga negativa effekter, stick i stäv med lagstiftarens intentioner. Rådgivningslagens själva existens är en form av löfte från lagstiftarna till medborgarna om att det finns ett skydd. I praktiken är skyddet dock närmast obefintligt. Detta är problematiskt eftersom det finns en uppenbar risk för att konsumenterna invaggas i falsk trygghet och riskerar att bli mer oförsiktiga med sina investeringar. Värt att påpeka är att det vid sidan av rådgivningslagen finns ytterligare två lagar som kan vara tillämpliga i rådgivningssituationer, *värdepappersmarknadslagen* och *försäkringsförmedlingslagen*. Rådgivningslagen har dock varit verksam längst och är därför bäst lämpad för en kritisk granskning.

Vid första anblick kan en granskning av rådgivningslagen tyckas vara av ett begränsat allmänintresse. Men den bakomliggande avvägningen mellan reglering och personligt ansvar anknyter till en på senare tid allt mer uppmärksammas diskussion om stötskydd och stöttålighet. Nationalekonomen Dick Kling argumenterar i sin bok *Tryggare kan alla vara* (Timbro 2010) för att medborgare måste få mer ekonomisk frihet. Skyddet som staten erbjuder – i form av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och dussintals andra myndigheter – kan av nöd bara utgöra ett tillfälligt stötskydd. Stötskyddet mildrar möjligen stötarna något, men gör oss inte starkare och tåligare inför nästa smäll. Vad svenskar i allmänhet saknar är stöttålighet, det vill säga förmågan att genom egen kompetens, kunskap och besparingar hantera stötarna på egen hand.

I det första kapitlet får vi ta del av vanliga konsumenters skildringar av möten de haft med sina banker. Berättelserna, som är hämtade ur ARN:s arkiv, får tjäna som ingång till en djupare redovisning om rådgivningslagens tillkomst, dess utformning och innehåll och den kritik som nu riktas mot lagstiftningen. De fall vi tar upp i rapporten är verkliga, men namn på personer och banker är uppdiiktade.

1. SKILDRINGAR UR VERKLIGHETEN

Från sin bank har Sven fått ett erbjudande om fondsparande. Han har visserligen redan fondsparat i elva år, men är nyfiken och vill diskutera erbjudandet och går till banken utan en tanke på att byta eller sälja några fonder. Vid tiden för besöket är aktiemarknaden turbulent. Men Sven oroar sig inte, han vet att "börsen går upp och ner". På banken träffar han en rådgivare som föreslår att Sven tills vidare ska flytta sina besparingar till penningmarknaden, för att undvika att hans kapital förlorar i värde. Under samtalet fyller rådgivaren i en bytesblankett, men han nämner inte ordet försäljning. Sven litar på rådgivaren och skriver under.

Senare på dagen pratar han med några bekanta som menar att hans fonder förmodligen blivit sålda, vilket Sven inte har förstått. Följande dag kontaktar han sin bank för att stoppa en eventuell försäljning, men banken svarar att man inget kan göra. Sven känner sig lurad och tycker att han inte fått korrekt information om vad byte av fonder innebär. Om bankens rådgivare hade nämnt ordet försäljning skulle han aldrig ha genomfört bytet. Han försöker förgäves ändra beslutet. Han skriver brev till rådgivaren och besöker bankkontoret. Hela tiden möts han av samma svar: det finns inget att göra.

Sven kontaktar Allmänna reklamationsnämnden (ARN), men eftersom han undertecknat bytesblanketten räknas det som att han har godkänt försäljningen. Nämnden tillåter heller inte muntliga bevis och ärendet avskrivs snabbt. Beslutet att flytta sparkapitalet från fondmarknaden till räntefonder med lägre avkastning, visar sig snart vara en dyr förändring. Sven kan konstatera att han gått miste om 200 000 kronor till följd av bytet. Bedrövad beklagar han sig för sin granne, Maria. Hon berättar för Sven om när hon varit med om en liknande händelse.

När hon kontaktade banken för att öppna ett bankkonto hänvisade personalen vid disken henne till bankens finansiella rådgivare för att diskutera olika alternativ. Maria förklarade för rådgivaren att pengarna som hon investerade var tänkta att användas till ett nära förestående husköp. Hon betonade att hon ville kunna komma åt dem omgående om det behövdes. Rådgivaren rådde henne att köpa bankens börspapper och sade att hon skulle få tillgång till pengarna inom maximalt 30 dagar. Han undersökte dock inte hennes finansiella situation, hennes behov eller inställning till risker. Maria sade att hon inte var beredd att ta några risker. Hon fick ingen dokumentation med sig från mötet. Hon upplevde att det fanns ett mått av övertalning och tvång från rådgivarens sida, och att investeringsråden presenterades som obestridlig fakta. Trots det litade Maria på rådgivarens professionalism. Hon hade ju inte tidigare haft anledning att ifrågasätta sin bank. När hon gick från banken hade hon blivit lugnad, och var övertygad om att rådgivaren skulle övervaka investeringen.

Det blev emellertid inte som rådgivaren trott, och banken kontaktade heller inte Maria när börsen vände nedåt. När Maria blev varse den ekonomiska förlusten tyckte hon att banken hade ett ansvar för att investeringen inte blev vad hon förväntade sig. Hon vände sig till den klagomålsansvarige på banken. Banken erkände att rådgivningen inte gått rätt till och kompenserade henne med 50 procent av förlusten. Man motsatte sig däremot övriga ersättningskrav, då man fann det osannolikt att Maria inte önskat placera det aktuella beloppet i finansiella produkter. Banken ansåg att hon rimligtvis måste ha förstått att detta översteg riskerna med en vanlig banksättning.

Precis som Sven vände sig Maria till ARN. Nämnden konstaterade att rådgivningen varit bristfällig, men att den affärssammanställning som Maria skrivit under angav att "finansiella instrument kan innebära en större eller mindre ekonomisk risk". Hennes önskan att få full ersättning var därför förgäves. Maria förlorade 32 000 kronor.

Sven och Maria gick antingen miste om pengar eller förlorade stora summor. De gjorde finansiella affärer som de inte förstod innebörden av, och hyste stort förtroende för bankernas expertis och ärlighet. Till vardags är de mer skeptiska till företag som vill sälja varor och tjänster. Sven klipper ut rabattkuponger, plockar bara de bästa grönsakerna i affären och brukar noggrant studera kvittot i kassan för att se att allt stämmer. Maria vet bättre än att köpa de mirakelvaror som telefonförsäljarna utlovar. Ingen av dem köper grisen i säcken. När det gäller alltifrån mobilabonnemang till bilar granskar de noga priser, avtal och innehåll, och jämför regelmässigt med andra företag för att hitta de erbjudanden som passar deras behov bäst.

Sven och Marias relation till banker ser annorlunda ut. Att personen de möter på bankkontoret är en försäljare, och att rådgivningen är partisk tänker de inte på. Banken har en särställning i deras ögon och betraktas snarare som en myndighet än ett företag. I Sverige, och i många andra länder för den delen, är förtroendet för bankerna tillräckligt stort för att oroväckande många ska vara beredda att investera i finansiella instrument som de över huvud taget inte förstår.

Den 1 juli 2004 kom lagen om finansiell rådgivning. Den kom till för att skydda privatpersoner mot vårdslös finansiell rådgivning. För människor utan stor ekonomisk förkunskap, sådana som Sven och Maria, förändrade den mycket lite. Den trygghet de erbjöds i form av rådgivningslagen visade sig vara en falsk trygghet.

Hur kunde det bli så här? Hur kunde en lagstiftning som inte löser problemen, utan snarare förvärrar dem, komma till?

2. EN LAG BLIR TILL

Före den 1 juli 2004 fanns ingen lagstiftning som reglerade ansvar gällande finansiell rådgivning till privatpersoner. Vem som helst fick kalla sig rådgivare och hur dokumentationen skulle se ut varierade – om några skriftliga handlingar alls förekom. Rättslig praxis vid vårdslösa finansiella råd saknades helt.

Finansinspektionen (FI) införde vissa föreskrifter och rekommendationer redan före lagförslaget. Dessa ansågs få marginell effekt, av både FI och Kammarkollegiets generaldirektör Anders Eriksson, som senare skulle leda utredningen av lagförslaget. Trots bristen på riktlinjer behandlade ARN ärenden gällande finansiell rådgivning även innan lagen infördes. Från den 1 januari 2000 till den 30 juni 2010 inkom 740 sådana ärenden till ARN. Av dessa inkom 613 efter lagens införande. Sammanlagt 16 ärenden bifölls i nämnden och innebar att konsumenten fick rätt. Elva av dessa behandlades efter införandet av lagen. Blygsamma 1,8 procent av dem som har valt att vända sig till ARN med sina klagomål har alltså fått rätt efter att lagen trädde i kraft.¹

I affärstidningen Privata Affärer uppmärksammade man tidigt svårigheterna att som kund få rätt om man var missnöjd med bankens rådgivning. Reportern tog upp den bristande konsumentlagstiftningen och tillskrev stora förhoppningar till den nya lagstiftning som diskuterades vid tiden.

De som drabbats av dålig rådgivning har mycket små chanser att få rätt i domstol. Men om ett år kan det bli en ändring. En ny lag ska stärka konsumenternas rätt. I dag finns ingen lagstiftning som skyddar konsumenterna mot dålig ekonomisk rådgivning.²

Hans Ohlin, advokat på advokatbyrån Ohlin & Partners i Helsingborg som länge arbetat med människor som ansåg sig ha fått dålig ekonomisk rådgivning, menade att en verkningsfull lagstiftning saknades.

Det är Davids kamp mot Goliat. Och Goliat har alltid massor med pengar och kan driva sitt försvar hur länge som helst. Då blir människor rädda. Vanliga människor har mycket små chanser att vinna och tar dessutom en stor risk. Förlorar du så ska du inte bara betala dina egna advokatkostnader, utan även motpartens. Lagstiftningen är i dag väldigt tandlös och motsvarar inte alls vad folk uppfattar som rättvist. Det är inte otillåtet i lagens ögon att ge dåliga placeringsråd.³

Diskussionen började så smått ta fart. Flera tidningar tog upp att folk var missnöjda med bankernas och försäkringsbolagens råd. Tydligare gränser för när rådgivare kan bli skadeståndsskyldiga och en skyldighet för rådgivare att avråda från affärer som inte är till konsumentens fördel, var några av de förslag som fördes fram. I en artikel i Dagens Nyheter våren 2003 kunde man läsa att anmälningarna till Konsumentombudsmannen (KO) hade ökat sedan årsskiftet 2002/2003. Från KO:s sida hade man förståelse för att folk var upprörda och utlovade rättshjälp till fler.

”Att börserna gått ner räcker inte för skadestånd, det måste vara vårdslöshet inblandat, men idag finns ingen lag som reglerar vad som är vårdslöshet. Intressant med nya lagen är skyldigheten att föra anteckningar, om dessa saknas kommer konsumentens ord att gälla”, sade Martin Lindeblad, byråchef på KO.⁴

Men samtidigt som rådgivning blev nytt stoff för nyhetsmedierna var frågan redan under utredning i regeringen. Den 10 maj 2001 hade en utredningskommission tillsatts under ledning av Kammarkollegiets generaldirektör Anders Eriksson. Uppdraget var tydligt: kartlägg och analysera frågor om konsumentskyddet vid finansiell rådgivning.⁵

Eftersom det saknades en vedertagen definition av begreppet finansiell rådgivning fick Anders Eriksson börja från början. Utredaren konstaterade snart att rådgivningsverksamhet måste uppfylla ett flertal kriterier. För det första är rådgivning något annat än marknadsföring och försäljning. Den är också individuell till sin natur, och bör anpassas efter konsumentens särskilda behov och förutsättningar. Rådgivaren ska dessutom lämna förslag om lämpliga tillvägagångssätt samt ha en speciell kompetens och använda den i sin vägledning av konsumenten.

Med tanke på att finansbranschen kontinuerligt förändras accepterade Anders Eriksson och hans kollegor i utredningen att begreppet finansiell rådgivning vare sig har, eller kan få, en tydlig definition.⁶

Men rådgivning var inte det enda begrepp som visade sig vara svårdefinierat. "God redovisningssed" fick också remissinstanserna att fundera. Stockholms tingsrätt menade att en hänvisning till god sed bara är meningsfull när det finns en sed att tala om.⁷ Den breda finansbranschen saknar enhetliga riktlinjer, varför uttryck som god sed riskerar att bli verkningslösa.

Nästa steg för utredningen blev att undersöka behovet av ny lagstiftning. Ett flertal talande exempel på ärenden från ARN användes för att illustrera hur ohållbar situationen var. Av de 34 fall som kommit in fram till april 1997 vann ingen konsument bifall till sin talan.⁸ Den oroväckande statistiken kopplades till ARN:s stränga krav på skriftlig bevisning. Den normala rådgivningssituationen inkluderade ofta bara två personer och den tillgängliga dokumentationen var för det mesta knapp. I de fall där ord stod mot ord hade ARN inga befogenheter. De konsumenter som ville åberopa muntlig bevisning hänvisades i stället till tingsrätten.

I takt med att de finansiella produkterna blev mer komplexa förändrades också relationen mellan rådgivare och konsument. Det blev allt svårare för kunden att följa utvecklingen och förhandla med bankrådgivare på lika villkor. Ojämligheten

i fråga om information växte. Regeringen betonade just denna aspekt tydligt när den tillsatte utredningen 2001. I regeringens proposition betonas också att personer som saknar grundläggande kunskap om finansiella instrument ska skyddas.⁹

En annan del av utredningens uppdrag var att kartlägga den befintliga lagstiftningen.¹⁰ De lagar som ansågs beröra finansiell rådgivning till konsument var rörelselagarna för finansiella institut och konsumenttjänstlagen (1985:716).^a Ingen av rörelselagarna bedömdes utgöra ett tillräckligt skydd i rådgivningssituationer mellan näringsidkare och konsument.

Konsumenttjänstlagen skulle kunna tillämpas parallellt, dock med risk för kryphål. Även om lagen är avsedd att tillämpas på arbete med varor och fast egendom kan vissa bestämmelser vara intressanta även i rådgivningssituationer.^b I lagen finns däremot ingen särskild formulering som reglerar finansiell rådgivning till konsument.

Det var dock inte alla som såg behovet av fler lagar. Riksdagsledamoten Inger René (M) var en av flera kritiker. I en motion hävdade hon att den befintliga lagstiftningen var fullt tillräcklig för att rådgivningsfall skulle kunna tas upp i allmän domstol.¹¹ Många pekade också på att den marknadsrättsliga lagstiftningen fanns till hands för att hindra oseriös marknadsföring av finansiella tjänster. Göta hovrätt föreslog en effektivisering av dessa som alternativ till ny lagstiftning. Ytterligare lagstiftning skulle bara leda till ökad byråkrati, menade man.¹²

^a Rörelselagarna reglerar främst vad de finansiella företagen måste iaktta för att bedriva sin verksamhet. Bankrörelselagen (1987:617) säger exempelvis att en bank behöver tillstånd för att bedriva rådgivningsverksamhet. De andra rörelselagarna som nämndes var lagen om handel med finansiella instrument (1991:980), försäkringsrörelselagen (1982:713) och lagen om värdepappersrörelse (1991:981).

^b Exempelvis säger § 4 i konsumenttjänstlagen (1985:716) att näringsidkaren ska utföra tjänsten på ett fackmannamässigt vis. I § 6 förpliktigas näringsidkaren att avråda konsumenten från att köpa en tjänst som inte anses vara till rimlig nytta för konsumenten.

Oberoende av den pågående utredningen fanns redan ett system för självreglering i finansbranschen. På Svenska Fondhandlareföreningens initiativ ansvarar SwedSec AB för licensering av personal inom finanssektorn.¹³ Utbildningen bedrivs antingen ute på arbetsplatserna eller hos oberoende organisationer. Slutprovet utformas dock på central nivå och arrangeras av SwedSec. Kvittot på att man som rådgivare uppnått en viss kompetensnivå är den så kallade Swedseclicensen. Personal som har varit verksamma sedan 1992 eller längre kan dock få licens utan att genomgå provet. SwedSec utser också en disciplinnämnd vars uppgift är att vidta disciplinära åtgärder vid brott mot de föreskrifter licensinnehavarna åtagit sig att följa. De åtgärder som kan bli aktuella är återkallelse av licensen och varning.¹⁴

Långt ifrån alla som kallar sig finansiella rådgivare har emellertid en Swedseclicens. Finansinspektionen har också påpekat problemet med att metoderna för att bedöma kompetens skiljer sig åt mellan olika företag och branscher. Att alla rådgivare inte har licens brukar rättfärdigas med att företag har olika förutsättningar och därmed olika krav på kompetens. Sammantaget innebär detta att Finansinspektionen har svårt att veta om alla som kallar sig rådgivare verkligen har genomgått en kvalificerad utbildning.¹⁵

Anders Eriksson förutspådde i utredningen att kostnaderna för de berörda tillsynsmyndigheterna och företagen skulle öka när rådgivningslagens skrivningar trädde i kraft. På grund av dokumentationskravet skulle varje enskilt kundmöte ta längre tid, vilket givetvis skulle innebära ökade kostnader till följd av längre arbetstid. Ett arkiveringssystem skulle dessutom behöva utarbetas, samtidigt som bankpersonalens utbildning och kompetensutveckling måste bekostas. För att hantera det utvidgade ansvaret skulle tillsynsmyndigheterna behöva mer resurser i form av personal och expertis. Någon sammanlagd uppskattning av hur mycket den nya lagstiftningen skulle kosta bedömdes däremot vara omöjlig att göra.

3. SÅ FUNGERAR RÅDGIVNINGSLAGEN

Trots svårigheterna att definiera de centrala begreppen blev det till slut en lag som reglerar rådgivning.¹⁶ Även om området som ska regleras är snävt är lagstiftningen väldigt bred till sin karaktär. Kärnan i rådgivningslagen kan sammanfattas i fem punkter:

- Varje kundmöte måste dokumenteras, och dokumentationen måste delges kunden.
- Rådgivaren måste följa god redovisningssed och anpassa rådgivningen efter kundens specifika förutsättningar och behov.
- Rådgivaren måste ha rätt kompetens.
- Rådgivaren är skyldig att avråda konsumenten från investeringar som inte anses lämpliga.
- Vid vårdslös rådgivning kan rådgivaren bli skadeståndsskyldig.

Lagen omfattar alla näringsidkare som ger finansiell rådgivning till enskilda konsumenter: banker, fondkommissionärer, fondbolag, försäkringsbolag och försäkringsmäklare. Finansinspektionen är den myndighet som ansvarar för tillsynen. Även sådana företag som lämnar råd, men inte befinner sig under FI:s tillsyn, är skyldiga att följa lagen. Det är Konsumentverkets uppgift att se till att även dessa företag följer lagen. Som tidigare nämnts är syftet med de breda formuleringarna att ge tillsynsmyndigheterna möjlighet och frihet att utforma närmare detaljföreskrifter.

Sedan 1 juli 2004 har rådgivningslagen vid upprepade tillfällen granskats och utvärderats. FI har gjort betydande insatser för att utvärdera rådgivningslagens

effektivitet. Resultaten är allt annat än uppmuntrande och flera av de farhågor som fanns före lagens ikraftträdande har besannats.

Till en början tycktes allt fungera. Resultaten av FI:s första utredning tecknade bilden av en fungerande lagstiftning. Den första undersökningen från 2005 genomfördes i enkätform och visade att de tillfrågade bankerna hade infört nya rutiner och anpassat sig efter lagen på ett föredömligt sätt. Det framfördes till och med önskemål om att använda vissa delar av rådgivningslagen för att reglera andra "skyddsvärda områden" i branschen.¹⁷ Likväl fanns det illavarslande tecken. Samtliga banker visade sig ha betydande problem att dra en tydlig gräns mellan marknadsföring och rådgivning. FI:s granskning tydde på att en del av banktjänstemännen var överdrivet försiktiga under sina kundmöten. Svaren på frågan om konsumenternas ställning i bevisfrågan hade förbättrats med dokumentationskravet visade dessutom på splittring. Några svar antydde att det snarare var företagets ställning som hade stärkts, inte kundernas.¹⁸ Kravet på att rådgivaren ska ha en viss kompetens orsakade också huvudbry. Bara en bråkdel av de finansiella rådgivarna hade giltig licens utfärdad av SwedSec. Många var utbildade internt, en del inte alls. FI erkände att bristen på enhetlighet beträffande rådgivarnas kompetens kunde vålla problem, men såg just då ingen anledning att förtydliga eller skärpa föreskrifterna.

När FI två år senare gjorde en uppföljande undersökning fann man påtagliga brister i hur rådgivningslagen följdes. Företagen slarvade med att ta in nödvändiga uppgifter om kunden för att kunna lämna råd, till exempel information om kundens ekonomiska situation, kunskap och erfarenhet. De dokumenterade heller inte rådgivningen på ett korrekt sätt, och levde i många fall inte upp till kravet att lämna ut dokumentation: många kunder gick ifrån rådgivningsmötet utan skriftliga bevis för vad man kommit överens om. Gränsdragningen mellan rådgivning och försäljning var fortfarande otydlig.¹⁹

Hur kom det sig att undersökningarnas resultat skilde sig åt så markant? En förklaring torde vara metodiken. I den senare av de två undersökningarna valde

FI att "wallraffa" och under besöken på bankerna utgav man sig för att vara vanliga kunder som var intresserade av rådgivning. De brister som upptäcktes vid de hemliga besöken skulle förmodligen förblivit okända om FI enbart hade gjort uppföljande enkätundersökningar.^c

För drygt ett år sedan, våren 2009, tog FI i samarbete med Kungliga tekniska högskolan (KTH) fram rapporten *Bankrådgivningsrelationen och rådgivningslagen*.²⁰ Undersökningen pekade på två avgörande problem med lagstiftningen. Det första handlade om hur banker och kunder kommunicerade begreppet "risk". Det visade sig att det i många fall uppstod missförstånd om hur stora risker kunden var villig att ta. Rådgivaren uppfattade ofta kundens riskvillighet som högre än den var och att kunden var beredd att riskera en större del av sina tillgångar än som faktiskt var fallet. Det var i synnerhet kunder med mindre erfarenhet av och utbildning om finansiella produkter som upplevde kommunikationen som problematisk. Det andra huvudsakliga problemet var, liksom tidigare, osäkerheten kring begreppet rådgivning. FI:s och KTH:s undersökning visade att rådgivare inte var mycket bättre än kunderna på att dra en gräns mellan rådgivning och marknadsföring.

Mycket tyder på att bristerna består. FI har fortfarande ingen möjlighet att garantera att kompetenskravet följs på alla företag. Rådgivare upplever ett tryck från sina arbetsgivare att sälja, men säger samtidigt att det inte finns någon intressekonflikt i yrkesutövningen. Dokumentationskravet är en stor utmaning, och det uppstår också lätt oenighet mellan kunder och rådgivare om huruvida dokumentationen är tillräcklig.²¹

Trots att flera av bristerna i lagstiftningen konstaterats vid upprepade tillfällen har FI ännu inte kommit med konkreta förslag på hur man ska komma tillrätta med dem. Det förslag som presenterades i FI:s och KTH:s gemensamma granskning 2009, och som inbegriper krav på att rådgivarna ska kompetensutbildas och kunderna erbjudas utbildning, återstår fortfarande att förverkligas.²²

^c Enkäter användes även i detta fall, men endast som komplement.

4. FARLIGT FÖRTROENDE

Svenskarna har av tradition stort förtroende för bankerna. Så sent som hösten 2008, när Novus på uppdrag av TV4 tillfrågade 1 000 personer om deras relation till bankerna, svarade 74 procent att de hade mycket stort eller ganska stort förtroende för sin bank.²³ I samband med kris och lågkonjunktur minskar dock förtroendet. Enligt den årliga Förtroendebarametern, genomförd av professorerna Sören Holmberg och Lennart Weibull vid Göteborgs universitet, var det bara 31 procent av svenskarna som hade mycket stort eller ganska stort förtroende för bankerna 2009.²⁴ Resultatet ligger i nivå med det förtroende vi har för Svenska kyrkan (33 procent). Lite längre ner på förtroendeskalan hamnar bland annat facket (28 procent), storföretagen (27 procent) och arbetsförmedlingen (11 procent).

Det är emellertid viktigt att göra skillnad på tilltron till banksektorn, å ena sidan, och förtroendet man som kund upplever i det personliga mötet i banklokalen, å den andra. När Förtroendebarametern 2008 frågade människor hur stort förtroende de hade för bankerna i allmänhet svarade bara runt var tredje att det var mycket stort eller ganska stort – att jämföra med de 74 procent som gav motsvarande svar när frågan gällde "deras" personliga bank. I en undersökning som Fidelity genomförde tidigare i år får tesen att människor har tilltro till sin lokala bankman ytterligare stöd – fler än hälften av de svarande säger sig vara beredda att betala för bankernas rådgivning.²⁵

Även om kunderna inte litar på bankväsendet i stort tycks det finnas ett grundmurat förtroende för den enskilda banktjänstemannen och den kompetens han eller hon har i rollen som rådgivare. Resultatet av Fidelitys undersökning är onekligen värt att begrunda. För trots att en rådgivare kan framstå som oberoende kliver denne inte ur sin roll som försäljare bara för att yrkestiteln antyder en konsultativ roll. I en situation där en av parterna har ett informations-

övertag är det missvisande att agera som om parterna vore jämlikar, och som om rådgivningen alltid tar hänsyn till individens bästa och marknaden som helhet.

Begreppet *rådgivare* framstår således som ett huvudproblem. Då oberoende rådgivning i praktiken inte existerar i Sverige rör det sig om en verksamhet som av rådgivarens arbetsgivare förväntas gynna densamma. Detta går onekligen stick i stäv med vad begreppet antyder. En rådgivare förväntas allmänt väga in konkurrerande företags alternativa erbjudanden i sin rådgivning. En försäljares uttalade målsättning är däremot att sälja sitt företags produkter.

Kritiken mot rådgivningslagens tillkortakommanden har också varit hård. Nationalekonomen och ekonomijournalisten Annika Creutzer är en av dem som länge varit kritisk mot lagens utformning. Hon menar att begreppet rådgivare utgör ett stort problem. För att det ska vara fråga om oberoende rådgivning bör en rådgivares lön inte baseras på hur mycket han eller hon säljer, enligt Annika Creutzer:

I princip existerar inte oberoende rådgivning. Företag kan få oberoende rådgivning när det gäller till exempel försäkringar, men någon oberoende rådgivning till privatpersoner existerar knappast. Om du jobbar mot provision minskar ditt oberoende och du pressas till att bli mer av en försäljare.²⁶

Också facket är kritiskt. Lillemor Smedenvall, ordförande för Finansförbundet, varnade i en artikel i Dagens Nyheter 2007 för konflikten mellan ökade säljkrav på de bankanställda och kvaliteten på rådgivningen. De anställda kompenseras inte för de ökade kraven på dokumentation, och säljmålen kan styra mer än den enskilda kundens behov. Därför kommer kunderna i kläm, enligt Smedenvall.²⁷

I vanlig ordning är rådgivningslagen skriven på invecklad branschprosa. Detta är för övrigt en genomgående kritik mot finansbranschen. Hela 49 procent av svenskarna i Fidelitys undersökning från 2010 tycker att produktinformationen antingen innehåller för mycket fackterminologi eller att villkoren och/eller det

finstilta är förvirrande. I en kommentar till undersökningen skriver representer från Fidelity att detta utgör ett potentiellt problem eftersom en acceptans inför ett obegripligt branschspråk kan leda till att många kunder hellre låter bli att uppsöka banken för rådgivning.²⁸

De brev ARN tar emot från allmänheten förstärker bilden av en bransch som många har svårt att förstå. Martin skrev till ARN efter att nämnden just beslutat att avskriva hans ärende:

Beslutet är obegripligt! Precis som Sverigebanken^d har ni producerat ett känslokallt svar som är pedagogiskt uruselt! Jag tycker mig ha rätt till ett svar, som gör att jag förstår att jag har fel! (om jag nu har fel?) Det är oerhört frustrerande att jag "inget begriper" och att denna händelse ska vara "en fjäder i hatten" på Sverigebanken. Jag ångrar mig djupt att jag vände mig till er, och kommer akta mig i framtiden, och varna andra. Var ni så förblindade av skattechefen på Sverigebankens sifferexpertis, att ni inte märkte att hon aldrig besvarade kärnfrågan? Eller misstror ni mig? Eller är det avsaknaden av skriftlig dokumentation av händelsen, som är grunden till det fega och obegripliga beslutet?²⁹

Martins brev antyder att det finns en betydande distans mellan honom och banken. Det ligger mycket i hans beskrivning. Bankerna innehar en särställning i samhället. De granskas ofta inte som de vinstdrivande företag de är, utan som samhällsinstitutioner vars främsta syften är att gynna välfärden och bistå privatpersoner med pengar. Den sunda skepsis som är självklar i relationen till andra näringsidkare tycks vara som bortblåst på bankkontoret.

Flera av de brev som ARN tagit emot på senare år tyder på att människor, i brist på tillräckliga kunskaper i ekonomi, förlitar sig på bankerna och betraktar institutionerna närmast som statliga inrättningar, med det ansvar som följer därav. Göran skrev ett brev till ARN för att styrka sitt ärende:

^d Sverigebanken heter egentligen något annat.

Sverigebankens^e experter kände med största sannolikhet till att historiens värsta bankkrasch var på gång inom något år. Fastighetsövervärderingar, valutakris och lågkonjunktur jämförd med 30-talets. Att mörka med sådant och inte informera om det, låta det gå så länge det går, anser jag vara dålig rådgivning. Strider mot god banksed och är samhällsfientlig ... Samhället är vi själva. Sverigebanken är inte samhället utan en del av samhället och har samhällsansvar ... alltså i Sverigebankens samhällsansvar ingår att skydda familjen, inte att genom dålig rådgivning orsaka motsatsen ... med FN:s förklaring som grund och Sverigebankens goda expert- och samhällsansvar skulle uppdrag för bankgaranti aldrig varit aktuellt. Nä, uppdraget tecknades av mig ensam i god tro. Jag hade ingen som helst aning om att historiskt största kriserna väntade.³⁰

Göran anser alltså att banken ska kunna förutse finansiella kriser och agera därefter. Det är enligt honom i första hand bankens ansvar att skydda kunden från den förlust som en sådan kris medför, inte kundens eget.

Det har visat sig att rådgivningslagen inte förbättrar kundernas möjligheter att få rätt gentemot bankerna. Att så få som 1,8 procent av dem som varit missnöjda med bankens rådgivning slutligen har fått rätt hos ARN tyder på att lagen har begränsad verkan.

I samband med att rådgivningslagen trädde i kraft gjorde Konsumentombudsmannen klart att de tänkte vara restriktiva när de valde vilka fall de skulle pröva.³¹ Sedan lagens införande har samtliga fall som KO bistått, ett tjugotal till antalet, slutat med förlikning i olika stadier av processen. Enligt Agneta Broberg, ställföreträdande Konsumentombudsman, har bara fyra nått domstol, alla med förlikning i stället för dom som påföljd.³² Det gör att rättslig praxis saknas. Är man missnöjd med utslaget hos ARN går det visserligen att på egen hand driva

^e Sverigebanken heter egentligen något annat.

fallet vidare i domstol. En förlust i rätten kan dock stå en dyrt. Vid förlust tvingas man förutom sina egna kostnader också stå för bankens rättegångskostnader.

Annika Creutzer är kritisk till ARN-förfarandet och säger att det är oerhört svårt att vinna mot stora företag med enorma resurser om man inte själv är juridiskt skolad. Att ARN uteslutande bedömer skriftliga inlagor försvårar ytterligare:

ARN fungerar inte alls. De har ingen känsla för hur kunden har upplevt rådgivningssituationen. Trots att en persons underskrift finns på dokumentationen kanske personen ifråga inte har förstått, eller så har rådgivaren sagt något annat än det som står i dokumenten. ARN är en papperstiger.³³

Fredric Korling, som i mars 2010 disputerade på en avhandling om finansiell rådgivning vid Stockholms universitet, ifrågasätter också ARN:s funktion vid finansiell rådgivning eftersom nämnden inte kan pröva muntlig bevisning och menar att en lösning kan vara att göra processen hos ARN mer som ett domstolsförfarande, genom att acceptera muntlig bevisning och låta parterna stå för sina egna kostnader.³⁴

Men även om regelverket skulle förändras i en sådan riktning finns det redan i dag ytterligare hinder. Ett problem är att det kan vara mycket svårt att bedöma skadeståndsanspråk, säger Annika Creutzer.³⁵ Ett talande exempel kan vara när en kund har fått rådet att köpa eller avstå från att köpa aktier. Kan rådet att köpa Nokia men avstå från Ericsson anses vara undermåligt om Ericssonaktien stiger kraftigt i värde samtidigt som Nokia störttycker? Ska man som kund då vara berättigad till dubbel kompensation, dels för att den aktie man uppmanades köpa har förlorat i värde, dels för att den aktie man övervägde att köpa samtidigt har ökat i värde?

Också Fredric Korling menar att det är problematiskt att avgöra vad som är vårdslös rådgivning, och kritiserar både lagens otydlighet och dess generella utformning.³⁶

5. FLER REGLER – STÖRRE OSÄKERHET

En ny lag förutsätter nästan alltid tydliga informationsinsatser i samhället. Om lagen ska få avsedd verkan måste människor veta vilka regler som gäller och vart de kan vända sig med klagomål. Så är inte fallet med rådgivningslagen.

I radioprogrammet Plånboken, som sändes i Sveriges Radio P1 den 30 juni 2010, intervjuades Nyamko Sabuni, ansvarig minister för konsumentfrågor, om bland annat rådgivningslagen. Stick i stäv med skrivningarna i lagen rådde hon missnöjda kunder att vända sig till Konsumentombudsmannen (KO):

Det är medborgarnas ombudsman ... där finns resurser.³⁷

Men KO biträder i regel inte enskilda konsumenter. Bara i sällsynta fall och under vissa omständigheter kan myndigheten göra undantag och kalla in ett konsumentombudsbiträde. Nyamko Sabunis bristande kunskaper retade upp många radiolyssnare och en vecka senare fick Agneta Broberg, ställföreträdande Konsumentombudsman, möjlighet att reda ut frågetecknen. Missnöjda bankkunder ska vända sig till Konsumenternas Bank- och finansbyrå för goda råd, eller ta kontakt med ARN. Agneta Broberg betonade att KO inte i första hand ska hjälpa enskilda konsumenter, utan större grupper. KO driver bara frågor där det saknas rättspraxis.³⁸

Även på den högsta politiska nivån råder alltså förvirring om vad lagen egentligen säger. Konsumenten får vackert finna sig i att hamna mellan stolarna. Redan innan rådgivningslagen trädde i kraft kritiserade flera remissinstanser att tillsynsansvaret skulle delas mellan Finansinspektionen och Konsumentverket.³⁹

I efterhand är det lätt att förstå kritiken. Ju fler aktörer som blandas in i processen, desto krångligare lär det bli. Riskerna för ökad byråkrati torde ha varit uppenbara, samtidigt som oenigheten om hur centrala rättsliga begrepp skulle definieras var välkänd redan långt före lagens tillkomst. Fredric Korling på

Stockholms universitet tycker att konsumentministerns hänvisning av enskilda konsumenter till KO är märklig, och menar att det är lagstiftarens ansvar att lagen är tydlig redan från början. Det är inte rimligt att nyckelbegrepp som "rådgivning" och "god sed" ska tydliggöras genom praxis. Detta är särskilt viktigt vid konsumenträttslig lagstiftning, anser Fredric Korling.⁴⁰

Eftersom många finansiella produkter är mycket komplexa uppstår det lätt oklarheter om vem som har ansvaret för ett klagomål och vilka lagar som är tillämpliga. Beroende på hur värdepappersföretag marknadsför sina produkter kan fler lagar än rådgivningslagen bli aktuella – både värdepappersmarknadslagen och försäkringsförmedlingslagen kan vara tillämpliga i vissa situationer.⁴¹

Information kan paradoxalt nog få motsatt effekt än den tänkta, främst om den ges i sådana mängder att konsumenten upplever den som överväldigande. Det finns exempel på när investerare uppenbarligen har fattat sämre beslut för att de misslyckats med att hantera all den information som finns tillgänglig.⁴²

6. AVSLUTANDE DISKUSSION

Syftet med rådgivningslagen var att förbättra konsumenternas ställning gentemot bankerna. Med hjälp av tydliga skrivningar och krav på formaliserad dokumentation hoppades lagstiftaren skydda enskilda bankkunder från dåliga råd. Om undermålig rådgivning ändå förekom skulle lagstiftningen förbättra den enskilda konsumentens möjligheter att driva sitt ärende vidare och bli berättigad kompensation. Så här i efterhand framstår det närmast som givet att lagen skulle bli en flopp.

Sex år efter att rådgivningslagen trädde i kraft kan vi nämligen konstatera att resultaten är allt annat än uppmuntrande.

- Bara 1,8 procent av de privatpersoner som har vänt sig till Allmänna reklamationsnämnden sedan lagens tillkomst har fått rätt.
- Kravet på att varje rådgivningsmöte ska dokumenteras skriftligt tycks i första hand ha erbjudit bankerna en möjlighet att friskriva sig från ett framtida ansvar, snarare än att styrka kundens rätt. Redan den omständigheten att det är rådgivaren som upprättar dokumentationen antyder att skrivningarna är till bankens fördel. Kundens ansvar begränsas till att signera handlingen. Skulle kunden i efterhand vilja inleda en process mot det hon eller han anser är att beteckna som vårdslös rådgivning, är det den skriftliga dokumentationen som gäller. ARN accepterar inte muntlig bevisning.
- Flera av de undersökningar som Finansinspektionen genomfört tyder på ett bestående problem: svårigheten för bankerna och deras personal att ha en tydlig gräns mellan rollen som rådgivare och som försäljare.

- Det saknas fortfarande enhetliga definitioner av för rådgivningsverksamheten centrala begrepp, som "finansiell rådgivning", "god redovisningssed" och "tillräcklig dokumentation".

Att rådgivningslagen inte är perfekt borde inte överraska någon. Ingen lagstiftning är vattentät. Politiker ser det dock som en av sina främsta uppgifter att skapa ett säkert och tryggt samhälle. Det är då inte förvånande att de med hjälp av lagstiftning vill skydda människor från att bli lurade till ett ekonomiskt risktagande som de inte önskar. Problemet är att en sådan åtgärd kan bli direkt kontraproduktiv. Allmänheten vet att det finns en lagstiftning som ska skydda dem och det är då logiskt att de själva blir mindre vaksamma och kritiska. Det är ju faktiskt också en av poängerna med lagstiftningen; att människor ska avlastas en del av det egna ansvaret. När lagstiftningen sedan inte ger det avsedda skyddet har riskerna för allmänheten ökat, tvärt emot intentionerna.

I Sverige har vi stiftat lagar och inrättat myndigheter för de flesta situationer och behov – och många medborgare förväntar sig också att det offentliga ska ta hand om dem när de som mest behöver det. En central del i folkhemmet är svenskarnas tilltro till den stora och starka staten, som finns vid medborgarnas sida från vaggan till graven. Många svenskar förväntar sig att staten ska garantera dem trygghet. Och staten är ofta beredd att ta på sig ansvaret med lagstiftning eller andra åtgärder.

Nationalekonomen Dick Kling har i debatten om trygghet och säkerhet infört begreppen stötskydd och stöttålighet. Stötskydd kan både den privata och offentliga sektorn förse oss med i form av försäkringar, lagar, regler och politiska utfästelser. Det skyddet är dock alltid begränsat, precis som i fallet med rådgivningslagen. Stötskydd kan aldrig skapa fullständig säkerhet. Och när medvetenheten om det infinner sig sprider sig otryggheten.

Stöttålighet kan däremot ge trygghet. Stöttålighet är vår individuella förmåga att hantera de risker och kriser vi utsätts för. Det kan handla om att ha pengar på

banken och att därmed kunna hantera en oväntad utgift, eller om att genom trygga familje- och vänskapsrelationer stå emot när sorg drabbar oss. Det handlar också om att ha god utbildning och kunskap om hur samhället fungerar, och att själv kunna värdera risker och vara beredd att ta eget ansvar.

Om målet är att öka allmänhetens trygghet på de finansiella marknaderna måste man klargöra stötskyddets begränsningar och öka människors stöttålighet. Det gäller alltså att klargöra rådgivningslagens begränsningar och att förbättra medvetenheten om det egna ansvaret och förmågan att själv bedöma risker.

Eftersom en växande andel av svensk lagstiftning styrs via direktiv och förordnande från EU är utrymmet för omdanande förändringar av nuvarande lagstiftning begränsat. Idén att skrota rådgivningslagen och återgå till att förlita sig på den konsumentlagstiftning som gällde innan lagen trädde i kraft 2004 har funnits i våra tankar. Eftersom lagen redan till namnet ger orättfärdig legitimitet åt banken och dess "rådgivare" skulle det vara en berättigad åtgärd. Men det är i ärlighetens namn inte ett realistiskt alternativ. Däremot är vi övertygade om att det är nödvändigt för lagstiftaren att omvärdera sin inställning till risk och till politikens möjligheter att genom lagar och regler skona människor från livets faror. Dessutom finns det en handfull konkreta åtgärder som lagstiftaren borde överväga.

1. Skilj på rådgivning och försäljning

Det är inte långsiktigt trovärdigt att banktjänstemän agerar oberoende rådgivare. Människor måste bli medvetna om att banker, liksom alla andra näringsidkare, vill tjäna pengar och att oberoende rådgivning är en omöjlighet så länge banktjänstemannen på andra sidan av skrivbordet får sin lön av banken. Egentligen är själva termen rådgivare missvisande. En viktig början är att kalla en säljare för en säljare. När vi köper bil kallar vi inte mötet hos bilhandlaren för ett rådgivningsmöte. Det bör vi inte göra på banken heller. Namnet på lagstiftningen utgör därmed i sig ett problem och ger intryck av att bankens verksamhet är

närmast altruistisk. Utöver att byta namn på den nuvarande rådgivningslagen vore det önskvärt om man också organisatoriskt separerade försäljning från rådgivning. Lagstiftaren skulle med andra ord kunna förbjuda att försäljning och rådgivning sker i samma bolag eller i intressebolag. En sådan lagstiftning skulle lägga grunden för en fristående rådgivningsmarknad på det finansiella området.

2. Förenkla och förtydliga informationen till kunderna

Sparprodukter är alltid förenade med risk, det är ett faktum som är svårt att komma ifrån. Att bankerna skulle bli tvungna att förse sina kontorsbyggnader och skriftliga handlingar med stora varningsskyltar med budskapet "Att investera i finansiella produkter kan ruinera dig – investera på egen risk" kan låta närmast löjeväckande. Men det finns skäl att dra lärdom av kampen mot rökning. I stället för att förse varje cigarettköpare med travar av forskningsrapporter som bekräftar att rökning dödar, har lagstiftaren nöjt sig med att kräva enkla varningsskyltar på varje enskilt cigarettpaket. Metoden tål att övervägas också i fråga om olika sparprodukter. En privatkund som inte har tillräckliga kunskaper om ekonomi och alldeles för stort förtroende för sin bankman, blir knappast tryggare av att hon eller han får skriva på dokument med svårförståeliga facktermer efter rådgivningstillfället. Utdragen ur de brev som kommit ARN tillhanda är belysande i det här avseendet.

3. Bättre utbildning

Vi uppmanar också FI att verkställa de planer på utbildning för konsumenter och kompetensutveckling för personalen som fördes fram i myndighetens senaste utvärdering.⁴³ Vi hyser stor tilltro till människors förmåga att avgöra vad som är bäst för dem, även när det gäller sparande och investeringar. Förutsättningen är att de har rimlig chans att skaffa sig kunskap och inte invaggas i falsk trygghet av välmenande men missriktade lagar.

Vid sidan av dessa konkreta förslag finns det också anledning att överväga välbeprövade öppenhetsåtgärder. Man kan till exempel tänka sig att bankerna åläggs att årligen offentliggöra kundernas samlade förluster på finansiella instrument som de köpt av banken. Ett sådant krav skulle understryka de risker som är förenade med finansiellt sparande och antagligen betydligt sänka riskbenägenheten hos ovana investerare.

Vi återvänder till Sven och Maria. De hade inte behövt hamna i de situationer där de nu befinner sig. Med mindre tilltro till att någon annan vakar över deras beslut och en mer realistisk uppfattning om banken och dess roll i samhället, hade de inte behövt hamna i ett tröstlöst limbo mellan rådgivning, försäljning och lagstiftning. Det är de som är de verkliga människorna bakom statistiken. Men trots att det är dem rådgivningslagen är tänkt att skydda visade sig lagen göra mycket liten nytta.

NOTER

1. ARN 2010.
2. *Privata Affärer* 2002.
3. Ibid.
4. Weilenmann 2003.
5. Eriksson 2002.
6. Ibid.
7. Stockholms tingsrätt 2002.
8. ARN 2010.
9. Regeringskansliet 2003a.
10. Justitiedepartementet 2001.
11. René m fl 2003.
12. Göta hovrätt 2002.
13. Swedsec 2010.
14. Ibid.
15. Finansinspektionen 2007.
16. Regeringskansliet 2003b.
17. Finansinspektionen 2005.
18. Ibid.
19. Finansinspektionen 2007.
20. Eriksson, Persson & Söderberg 2009.
21. Ibid.
22. Ibid.
23. Novus Opinion 2008.
24. Holmberg & Weibull 2009.
25. Eriksson 2010.
26. Creutzer 2010.
27. Andersson 2007.
28. Fidelity International 2010.
29. ARN 2010.
30. Ibid.
31. Weilenmann 2003.
32. Sveriges Radio 2010.
33. Creutzer 2010.
34. Korling 2010a.
35. Creutzer 2010.

36. Korling 2010b.
37. Sveriges Radio 2010.
38. Ibid.
39. Jordbruksdepartementet (2002).
40. Korling 2010b.
41. Korling 2010a.
42. Ibid.
43. Eriksson, Persson & Söderberg 2009.

REFERENSER

Andersson, Bosse (2007), "Goda bankråd kan bli dyra : Finansförbundet varnar för att säljhetsen bland de anställda går ut över kunderna". *Dagens Nyheter*, 24 oktober.

ARN (2010), Ärendesammanställningar och beslut gällande anmälningar till ARN 2000–2010. Stockholm: Allmänna reklamationsnämnden.

Creutzer, Annika (2010), intervju genomförd 14 juli.

Ekonomifakta (2010a), "Arbetslöshet". Stockholm ("Fakta och statistik"), avläst 15 juli, <www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Arbetsmarknad/Arbetsloshet/Arbetsloshet>.

Ekonomifakta (2010b), "Ungdomsarbetslöshet". Stockholm ("Fakta och statistik"), avläst 15 juli, <www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Arbetsmarknad/Arbetsloshet/Ungdomsarbetsloshet-per-manad>.

Eriksson, Anders (2002), *Konsumentskydd vid finansiell rådgivning*. Stockholm: Fritzes (Betänkande av Utredningen om finansiell rådgivning till konsumenter, SOU 2002:41), <www.sweden.gov.se/content/1/c4/04/72/db9ece41.pdf>.

Eriksson, Hasse (2010), "Klurna sparare : svenskar mest kritiska mot sina banker – men samtidigt redo att betala för rådgivning". *Dagens Nyheter*, 14 april.

Eriksson, Kent, Persson, Annina H & Söderberg, Ingalill (2009), "Bankrådgivningsrelationen och rådgivningslagen". Stockholm: Kungliga tekniska högskolan, <www.kth.se/polopoly_fs/1.21396!nyR%C3%A5dgivarrapporten%20KTH%20FI%2020090107.pdf>.

Fidelity International (2010), "Put customers first : advice, transparency, choice and value". Stockholm: Fidelity (Viewpoint/Ståndpunkt).

Finansinspektionen (2005), "Konsumenten och rådgivningen". Stockholm: Finansinspektionen (Rapport 2005:13), <www.fi.se/upload/20_Publicerat/30_Sagt_och_utrett/10_Rapporter/2005/Rapport2005_13.pdf>.

Finansinspektionen (2007), "Rådgivningen, kunden och lagen". Stockholm: Finansinspektionen (Rapport 2007:5), <www.fi.se/upload/20_Publicerat/30_Sagt_och_utrett/10_Rapporter/2007/Rapport2007_5.pdf>.

Göta hovrätt (2002), "Konsumentskydd vid finansiell rådgivning (SOU 2002:41) : betänkande av utredningen om finansiell rådgivning till konsumenter". Jönköping (Remissyttrande).

Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (2009), "Förtroendebarmeter 2009". Göteborg: Medieakademin, avläst 28 juli, <www.medieakademin.welcom.se/Fortroendebarmeter2009.pdf>.

Jordbruksdepartementet (2002), Sammanställning över remissvar med anledning av betänkandet från Utredningen om finansiell rådgivning till konsumenter, "Konsumentskydd vid finansiell rådgivning" (SOU 2002:41). Stockholm.

Justitiedepartementet (2001), "Finansiell rådgivning till konsumenter". Stockholm (Kommittédirektiv 2001:41), avläst 28 juli, <www.sweden.gov.se/content/1/c4/04/72/db9ece41.pdf>.

Kling, Dick (2010), *Tryggare kan alla vara*. Stockholm: Timbro.

Korling, Fredric (2010a), *Rådgivningsansvar : särskilt avseende finansiell rådgivning och investeringsrådgivning*. Stockholm: Jure (Diss Stockholm).

Korling, Fredric (2010b), intervju genomförd 14 juli.

Notisum (2010), "Rättsnätet". Stockholm, <www.notisum.se/Page.aspx?pageid=6>.

Novus Opinion (2008), "Undersökning om finanskrisen". Stockholm (beställd av TV4), 1 oktober.

Privata Affärer (2002), "Ny lag ger bättre skydd mot dåliga rådgivare". 24 augusti.

Regeringskansliet (2003a), "Lag om finansiell rådgivning till konsumenter". Stockholm: Jordbruksdepartementet (Regeringens proposition 2002/03:133), <www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GQ03133>.

Riksdagen (2003b), *Lag (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet, <<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2003:862>>.

René, Inger m fl (2003), "Motion 2002/03:L19 med anledning av proposition 2002/03:133 Lag om finansiell rådgivning till konsumenter". Stockholm: Riksdagen, avläst 28 juli, <www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=410&dok_id=GQ02L19>.

Stockholms tingsrätt (2002), "Konsumentskydd vid finansiell rådgivning (SOU 2002:41) : betänkande av utredningen om finansiell rådgivning till konsumenter". Stockholm: Tingsrätten (Remissyttrande), 27 september.

Sveriges Radio (2010), "Dåliga råd äro dyra". Stockholm: P1 Plånboken 30 juni, avlyssnat som poddradio 7 juli, <<http://sverigesradio.se/sida/laddaner.aspx?programid=2778>>.

SwedSec (2010) "Om SwedSec AB". Stockholm: SwedSec, avläst 28 juli, <www.swedsec.se/swedsec>.

Weilenmann, Leni (2003), "KO ger bankkunder juridiskt stöd mot dåliga bankråd". *Dagens Nyheter*, 13 mars.