

Finansdepartementet
v/ Geir Åvitsland,
v/ Per Øystein Eikrem



FORBRUKERRÅDET

postmottak@fin.dep.no

Saksbehandler:
Jorjen

Vår dato:
31.05.12

Vår referanse:

Deres dato:
27.03.12

Deres referanse:
11/5277 ReE

Forbrukerrådets svar på høringen om lovfestet forbrukeransvar for Finanstilsynet (eventuell endring av finanstilsynsloven).

Forbrukerrådet ønsker tiltak som styrker forbrukernes rettigheter i Finansområdet velkomment. Når Finansdepartementet nå følger opp forslag fra Finanskriseutvalget, forstår vi dette også som en forlengelse av forbrukersikkerhet i finansmarkedene er viktig for Finansminister Sigbjørn Johnsen, noe som har blitt gjort tydelig i Storting og i media. Debatten på Stortinget 11. april var et bare ett eksempel, hvor det tydelig ble åpnet for ny organisering av Finanstilsynet.

Forbrukerrådet mener det viktigste grepet for å oppnå god forbrukersikkerhet nå, er å omorganisere tilsynssystemet.

1. Nytt tilsynssystem i Norge

Forbrukerrådet etterlyser et fokusert forbrukerbeskyttende finanstilsyn. Dette tilsynet bør ha alt ansvar for å ivareta forbrukerens interesser og må etableres organisatorisk atskilt fra miljøene som utfører tilsynsoppgavene knyttet til tilsynsenhetenes soliditet.

Tilsynssystem bygget opp etter en slik modell omtales gjerne som Twin Peaks eller Three Peaks-modeller og er innført i en rekke land som det er mulig å sammenlikne Norge. Nederland har lenge hatt en Twin Peaks modell. Mindretallet i Finanskriseutvalget ønsket en omstøting av dagens modell for finanstilsyn mot en mer fokusert modell, som Twin Peaks / Three Peaks-modellene representerer. Forbrukerrådet deler synet til mindretallet.

De europeiske forbrukerorganisasjonene har i felleskap engasjert Institut für Finanzdienstleistungen e.V. (IFF) for å få en ekstern nøytral vurdering av hvilke tilsynsmodeller som best ivaretar forbrukerhensyn. Rapporten "Financial Supervision in the EU, A consumer perspective" fra februar 2011 oppsummeres med:

"call[s] for the creation of firewalls to ensure effective supervisory outcomes in terms of consumer protection, the supervision of the money supply and the safety of financial institutions."

"The report proposes a three-peak supervisory model, distinguishing between central bank functions in the money market and the money system, micro-prudential supervision to achieve the safety of financial institutions, and behavioural supervision, which we refer to as customer protection. This last pillar of the model comprises the

supervision of consumer protection and forms the basis of the report's proposal that Financial Consumer Protection Agencies (FCPA) should be established”.

Rapporten er i sin helhet vedlagt. Den er forøvrig tilgjengelig fra Forbrukerrådets hjemmesider og hjemmesidene til BEUC – den europeiske paraplyorganisasjonen for forbrukerorganisasjoner.

Forslaget fra Finansdepartementet om utvidelse av Finanstilsynsloven, går i en annen retning. Her søker man å ivareta forbrukernes interesser ved å utvide formålsparagrafen til Finanstilsynet. Dette er ikke ukjent i norsk sammenheng. Konkurransetilsynet fikk en tilsvarende tydeliggjøring ved innføringen av 2. ledd Konkurranselovens formålsparagraf. Konkurranselovens formålsparagraf lyder som:

§ 1. Lovens formål

- Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser.
- Ved anvendelse av denne lov skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser.

I høringssvaret til Konkurranselovutvalgets innstilling gav Forbrukerrådet sin mening om hvordan paragrafen fungerer i forhold til forbrukerinteressene. Vi påpekte at det ikke er tilstrekkelig å ha med forbrukerinteresser bare som en del av formålsparagrafen. Kravet om å ivareta forbrukerinteressene må også komme tydelig frem i håndhevelsesparagrafene. Dette gjelder også for forslaget om utvidelse av finanstilsynsloven.

I høringssvaret til Konkurranselovutvalgets innstilling skrev vi:

”Videre har ordlyden i 2. ledd under dagens lov ført til diskusjoner av hva tillegget innebærer. Når ikke ordlyden endres, og ordlyden ikke utvetydig gir uttrykk for at konsumentvelferdsstandarden skal benyttes i håndhevingen av loven, kan det gi rom for diskusjoner om hva tillegget innebærer for eksempel for Konkurransetilsynets saksprioriteringer. Også av disse grunnene er det en fordel om formålsbestemmelsen endres, slik at det er helt klart at formålet med loven er effektiv ressursbruk som kommer forbrukerne til gode”

Dette er forhold som vil være relevante for det pågående arbeidet med finanstilsynsloven.

Etter Forbrukerrådets syn benytter Konkurransetilsynet 2. ledd i formålsparagrafen for sjelden. Det kan også vise seg å bli en stående utfordring også for Finanstilsynet, med den utvidelsen Finansdepartementet ser for seg.

Den beste garantien for at forbrukerinteressene blir ivaretatt, er å sikre autonomi, beslutningsmakt og tilstrekkelig prioriteringer til det fagmiljøet som skal ivareta forbrukerinteressene. Et slikt fagmiljø må kunne opptre uten ansvar for finansinstitusjonenes soliditet.

Finanstilsynet uttaler at deres viktigste oppgave er nettopp å sikre finansinstitusjonenes soliditet. I tillegg uttales det at Finanstilsynet regner beskyttelse av finansinstitusjonenes soliditet, som den mest sentrale beskyttelsen forbrukere kan få. Dette er Forbrukerrådet uenig i.

Forbrukerrådet mener videre det finnes en iboende interessekonflikt i dagens Finanstilsyn. Tilsynet skal både bestrebe solide finansforetak på den ene siden, og samtidig balansere markedsforhold og maktforhold som sikrer kundenes interesser på den andre.

Tilsynets sene agering ved råsalget av lånefinansierte strukturerte produkter i forrige tiår, kan stå som et eksempel på den påståtte interessekonflikten. Et nyere eksempel kan være Actas salg av porteføljekonto. Finanstilsynet har kommet til salget av porteføljekontoene var i budd med god markedsatferd. Inngripen fra Finanstilsynet på Actas salgspraksis har svekket soliditeten til Acta.

For at Finanstilsynet skal kunne ivareta forbrukerinteressene på en god måte, er det også viktig at organisasjonen dedikerer ressurser (personal) til forbrukerrelaterte tema. Det har aldri vært noen egen dedikert enhet for forbrukerrelaterte tema i Finanstilsynet. Heller ikke etter at presiseringen fra departementet ble sendt til Finanstilsynet 30.juni 2010. Det finnes en koordinerende stilling for forbrukersaker, men det er langt fra det samme som å bygge opp et autonomt miljø med fokusert ansvar for forbrukerinteressene.

2. De konkrete forslagene

Finanstilsynets eget forslag til lovtekst i finanstilsynsloven § 3 første ledd er:

«Tilsynet skal bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder og herunder se til at institusjonene under tilsyn i sin virksomhet hensyntar forbrukernes interesser og rettigheter.»

Finansdepartementets forslag er:

«Tilsynet skal se til at de institusjoner det har tilsyn med, 1 virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonens opprettelse, dens formål og vedtekter, og herunder se til at institusjonene under tilsyn i sin virksomhet hensyntar forbrukernes interesser og rettigheter»

Er begge forlagene for vagt formulert. Forbrukerrådet forventer at institusjonene gjør mer enn å ta hensyn til forbrukeres rettighet. Vi forventer at finansinstitusjoner, som er store, profesjonelle, systemkritiske virksomheter, fullt ut tilpasser seg, ivaretar og etterlever forbrukernes lovfestede rettigheter.

Av mer lingvistisk art påpeker vi at verken "hensynta" eller "hensyntar" er ord som finnes i norsk rettskrivning. Det gjør derimot ordene "ivaretar" og "etterlever".

3. Finanstilsynets ansvarsområde

Vi benytter også anledningen til å kommentere den delen av Finansdepartementets høringsbrev om NOU 2011:1 som berører ansvarsområdet til Finanstilsynet. I høringsbrevet skrev Finansdepartementet:

"... vi i Norge har gode erfaringer med et integrert finanstilsynsorgan, Finanstilsynet, som fører tilsyn med hele finanssektoren, og at Finanstilsynet fortsatt bør ha ansvar for forbrukerrelatert tilsyn og regelverks-utvikling.

Dette kan gi inntrykk av at departementet mener Finanstilsynet også bør ha tilsynsansvar for bl.a. markedsføring, som er helt klart forbrukerrelatert. I dag er det vårt markedsføringstilsyn; Forbrukerombudet, som har ansvar for markedsføringstilsynet.

I et tilsynssystem bygget på Twin Peaks eller Three Peaks modellene, er det fullt ut mulig å plassere ansvaret for tilsyn med finansinstitusjonenes markedsføring hos det forbrukerbeskyttende finanstilsynet.

Etter vårt syn bør et fremtidig forbrukerbeskyttende finanstilsyn ha ansvar for alle forbrukerrelaterte forhold i finansmarkedene; det være seg markedsatferd, markedsføring, personvern og produktutvikling. Det vil i så fall gi ett virkelig integrert forbrukerrelatert tilsyn.

Med hilsen
for Forbrukerrådet