

Näringsutskottets betänkande

1981/82: 45

över proposition 1981/82: 180 om försäkringsrörelselag m. m.
jämte motioner

Ärendet

I proposition 1981/82: 180 (ekonomidepartementet) har regeringen föreslagit riksdagen att antaga förslag till

försäkringsrörelselag,
lag om införande av denna lag,
följdändringar i 15 andra lagar.

Med anledning av propositionen har väckts två motioner, som redovisas i det följande (s. 2). Motionerna gäller frågan om den organisatoriska uppbyggnaden av konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena.

Propositionen

Förslag

Regeringen föreslår riksdagen att

dels antaga av lagrådet granskade förslag till

1. försäkringsrörelselag,
2. lag om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418),
3. lag om ändring i lagen (1971: 112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor,
4. lag om ändring i lagen (1970: 417) om marknadsdomstol m. m.,
5. lag om ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse,
6. lag om ändring i lagen (1955: 416) om sparbanker,
7. lag om ändring i lagen (1956: 216) om jordbrukskasserörelsen,
8. lag om ändring i lagen (1980: 2) om finansbolag,
9. lag om ändring i lagen (1963: 76) om kreditaktiebolag,
10. lag om ändring i aktiefondslagen (1974: 931),
11. lag om ändring i fondkommissionslagen (1979: 748),
12. lag om ändring i lagen (1970: 65) om Sveriges allmänna hypoteksbank och om landshypoteksföreningar,
13. lag om ändring i lagen (1968: 576) om Konungariket Sveriges stads-
hypotekskassa och om stadshypoteksföreningar,
14. lag om ändring i lagen (1950: 272) om rätt för utländsk försäkringsanstalt att driva försäkringsrörelse här i riket,
15. lag om ändring i lagen (1972: 262) om understödsföreningar,
16. lag om införande av försäkringsrörelselagen (1982: 000),

dels antaga ett inom ekonomidepartementet upprättat förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975: 1385).

Huvudsakligt innehåll

I propositionen föreslås en ny försäkringsrörelselag som skall ersätta den nu gällande lagen (1948: 433) om försäkringsrörelse. Lagförslaget är i huvudsak en lagteknisk anpassning av försäkringsrörelselagen till aktiebolagslagen (1975: 1385) och bokföringslagen (1976: 125). Förslaget innehåller dock viktiga sakliga ändringar av redovisningsreglerna. Vidare föreslås bl. a. ett nytt utvidgat koncernbegrepp som skall omfatta inte som nu enbart svenska försäkringsbolag utan också allmänna aktiebolag, ekonomiska föreningar, utländska försäkringsbolag och andra svenska eller utländska företag.

Slutligen lämnas förslag om den organisatoriska uppbyggnaden av konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena och om gränsdragningen på dessa områden mellan de allmänna konsumentpolitiska organen och bank- resp. försäkringsinspektionen.

Förslaget innebär i denna del att bankinspektionen skall handha granskningen av de avtalsvillkor som tillämpas av banker, kreditaktiebolag, hypoteksinstitut, fondbolag, fondkommissionsbolag och finansbolag samt vidare tillsynen över dessa företags marknadsföring. På motsvarande sätt skall försäkringsinspektionen handha avtalsvillkorsgranskningen och tillsynen över marknadsföringen såvitt gäller försäkringsbolagen.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1983.

Lagförslagen återfinns på s. 2–79 i propositionen.

Motionerna*Yrkanden*

De motioner som har väckts med anledning av propositionen är

1981/82: 2485 av Ingvar Svanberg m. fl. (s), vari hemställs att riksdagen avslår proposition 1981/82: 180 i vad avser överflyttningen av konsumentverkets/KO:s arbetsuppgifter inom bank- och försäkringsområdena till bank- resp. försäkringsinspektionen,

1981/82: 2495 av Lars Werner m. fl. (vpk), vari föreslås att riksdagen beslutar att avslå förslagen i proposition 1981/82: 180 till ändrad organisatorisk uppbyggnad av konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena.

Motivering

I motion 1981/82: 2485 (s) understryks behovet av ett starkt och väl fungerande konsumentskydd på bank- och försäkringsområdena. Enligt motionärerna har konsumentverket/KO hittills bevakat konsumentintressena på dessa områden på ett tillfredsställande sätt. Den av regeringen nu föreslagna ordningen när det gäller konsumentskyddets organisation skulle enligt motionärernas uppfattning försvaga detta skydd påtagligt. Konsu-

mentskyddsfrågorna skulle inte längre vara samlade hos en myndighet, konsumentverket. En förutsättning för effektiviteten är att en och samma myndighet övervakar hela det kommersiella utbudet av varor och tjänster, anser motionärerna. De påpekar vidare att flertalet remissinstanser har ställt sig negativa till förändringar av det slag som regeringen nu föreslår.

I motion 1981/82:2495 (vpk) dras slutsatsen att regeringens förslag främst utgör ett led i strävan att urholka konsumentverkets verksamhet. Förslaget anges vara ägnat att försvaga konsumenternas ställning. Till skillnad mot konsumentverket är varken bank- eller försäkringsinspektionen renodlade partsorgan för konsumenterna, framhåller motionärerna. De påpekar också att konsumentverket övervakar marknadsföringen på andra områden där det finns särskilda myndigheter, exempelvis på livsmedels- och läkemedelsområdena.

Utskottet

Gällande ordning

Lagen (1948: 433) om försäkringsrörelse, som trädde i kraft den 1 januari 1949, innehåller dels allmänna bestämmelser om bl. a. rätten att bedriva försäkringsrörelse, dels associationsrättsliga bestämmelser i skilda avsnitt för försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag, dels gemensamma bestämmelser om bl. a. fonder, grunder för försäkringsverksamheten och offentlig tillsyn. För bedrivande av försäkringsrörelse krävs särskilt tillstånd (koncession). En förutsättning för koncession är att rörelsen skall vara behövlig och även i övrigt ägnad att främja en sund utveckling av försäkringsväsendet. För utövande av försäkringsverksamhet gäller bl. a. de s. k. soliditets- och skälighetsprinciperna. Dessa innebär att försäkringsbolagen måste ha resurser för att långsiktigt fullgöra sina förpliktelser mot försäkringstagarna samt att försäkringspremierna skall vara skäliga och på ett skäligt sätt fördelas mellan försäkringstagarna. Den offentliga tillsynen över försäkringsbolagen utövas av försäkringsinspektionen. Tillsynen syftar främst till att säkerställa rörelsens soliditet men också till att garantera att principen om skälighet iakttas. De associationsrättsliga reglerna och redovisningsreglerna i försäkringsrörelselagen är anpassade till 1944 års aktiebolagslag.

För att ge konsumenterna utökat rättsskydd har en omfattande lagstiftning på senare år genomförts på det konsumentpolitiska området, exempelvis lagen (1970: 412) om tillbörlig marknadsföring, numera ersatt av marknadsföringslagen (1975: 1418), avtalsvillkorslagen (1971: 112), konsumentkreditlagen (1977: 981) och konsumentförsäkringslagen (1980: 38). I betydande utsträckning gäller denna lagstiftning även på bank- och försäkringsområdena. Den offentligrättsliga kontrollen över banker och försäkringsbolag i detta hänseende utövas dels av konsumentverket, dels av bank- resp. försäkringsinspektionen.

Utredningar

Bank- och försäkringslagstiftningen har på senare tid utretts i flera sammanhang. Försäkringsrörelseutredningen har haft i uppdrag att se över försäkringsrörelselagen och lagen (1950: 272) om rätt för utländsk försäkringsanstalt att driva försäkringsrörelse här i riket. Utredningen har i ett delbetänkande (Ds E 1980: 6) lagt fram förslag till ny lag om försäkringsrörelse. Översynen har främst varit inriktad på att anpassa försäkringsrörelselagstiftningen till den nya aktiebolagslagen (1975: 1385) och till bokföringslagen (1976: 125). Banklagsutredningen (Fi 1976: 04) har i delbetänkandet (Ds E 1980: 3) Konsumentskyddet inom bankområdet och bankinspektionens styrelse lagt fram förslag bl. a. angående bankinspektionens verksamhet för att i skilda hänseenden ge konsumentskydd åt bankkunderna. Även inom försäkringsområdet har konsumentskyddsfrågorna utretts. Försäkringsverksamhetskommittén (E 1979: 01) har, inom ramen för sitt uppdrag att se över lagstiftningen om försäkringsbolagens och försäkringsinspektionens verksamhet, med förtur behandlat spörsmålet om försäkringsinspektionens roll på det konsumentpolitiska området. Kommitténs överväganden har resulterat i delbetänkandet (Ds E 1981: 4) Handläggningen av konsumentskyddsfrågor inom försäkringsområdet. Samtliga här berörda betänkanden har remissbehandlats.

Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att riksdagen i samband med ställningstagandet till lagstiftningen om finansbolag (NU 1979/80: 23 och 1979/80: 66) behandlade frågan om kompetensfördelningen mellan bankinspektionen och konsumentverket när det gäller tillsyn enligt annan lagstiftning som kan ha avseende på finansbolags verksamhet, nämligen avtalsvillkorslagen och konsumentkreditlagen. I avvaktan på banklagsutredningens förslag beträffande denna gränsdragning, vilket antogs komma att ge underlag för en förnyad prövning av tillsynsfrågan, fann riksdagen att den dåvarande kompetensfördelningen på dessa områden skulle bibehållas.

Propositionen

På grundval av de nämnda utredningsbetänkandena och de synpunkter som framförts under remissbehandlingen lägger regeringen fram förevarande proposition. Förslaget till försäkringsrörelselag är, som har framgått av redogörelsen för propositionens huvudsakliga innehåll, i huvudsak en lagteknisk anpassning av försäkringsrörelselagstiftningen till bestämmelserna i 1975 års aktiebolagslag och till bokföringslagen. I flera avseenden föreslås dock sakliga avvikelser från nämnda lagstiftning. Avvikelserna är motiverade av försäkringsbranschens särart. En väsentlig nyhet i förslaget avser utformningen av koncernbegreppet. Enligt gällande lag kan ett koncernförhållande bara föreligga mellan svenska försäkringsbolag. I propositionen föreslås att koncernbegreppet vidgas så att också allmänna aktiebolag, ekonomiska föreningar, utländska försäkringsbolag och andra svenska

eller utländska företag kan vara dotterföretag till ett försäkringsbolag. Beträffande de försäkringsbolag som i företagsgrupper bedriver ett långtgående samarbete skall försäkringsinspektionen kunna förordna att dagens bestämmelser om koncerner helt eller delvis skall gälla.

Allmänna synpunkter

Näringsutskottet ser med tillfredsställelse att lagstiftningen om försäkringsrörelse nu närmare anpassas till den nya lagstiftningen på aktiebolags- och bokföringsområdet. Som framhålls i propositionen (s. 88) är nämligen de associationsrättsliga reglerna i den nu gällande försäkringsrörelselagen föråldrade i jämförelse med de för vanliga aktiebolag gällande reglerna. Samma invändningar kan göras i fråga om försäkringsrörelselagens redovisningsregler jämförda med motsvarande regler i aktiebolagslagen och bokföringslagen. Härtill kommer att bestämmelserna i gällande lag allmänt sett är svårtillgängliga och omoderna från språklig synpunkt. Enligt utskottets mening innebär den föreslagna lagstiftningen en stark förbättring i dessa avseenden, och utskottet har inget att invända vare sig mot reglernas sakliga innehåll eller mot deras språkliga utformning.

I propositionen föreslås att redovisningsreglerna liksom enligt gällande rätt delas upp mellan bokföringslagen, försäkringsrörelselagen och föreskrifter (anvisningar) som kan meddelas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. För en sådan ordning finns det enligt utskottets mening goda skäl. Det bör i första hand ankomma på försäkringsinspektionen att meddela sådana anvisningar. I enlighet med förslaget i propositionen (s. 90) bör regeringen således bemyndigas att meddela föreskrifter för redovisningen och samtidigt få medgivande att överlåta åt försäkringsinspektionen att meddela bestämmelser i ämnet. Föreskrifterna skall vara utformade så att de främjar en klar och rättvisande översikt av försäkringsbolagets resultat och ställning. En regel av denna innebörd finns i 11 kap. 1 § förslaget till försäkringsrörelselag.

Konsumentskyddet

Utskottet går härfter över till frågan om konsumentskyddets utformning i bank- och försäkringsrörelselagstiftningen, alltså den fråga som tas upp i de båda motionerna.

En omfattande lagstiftning har på senare år genomförts på det konsumentpolitiska området. En del av denna lagstiftning är närmast inriktad på att skydda konsumenterna som kollektiv (avtalsvillkorslagen, marknadsföringslagen), medan en annan del är inriktad på att stärka den enskilde konsumentens ställning i förhållande till näringsidkaren (hemförsäljningslagen, konsumentköpslagen). Andra författningar (konsumentkreditlagen, konsumentförsäkringslagen) har både näringsrättsliga och civilrättsliga inslag. Olika myndigheter har inrättats för att ta till vara konsumenternas intressen, bl. a. konsumentverket – där verkschefen tillika är konsumentombudsman – och marknadsdomstolen.

Den konsumentpolitiska lagstiftningen gäller till stor del även på bank- och försäkringsområdet.

Avtalsvillkorslagen (1971: 112) innehåller en generalklausul enligt vilken marknadsdomstolen kan förbjuda näringsidkare att i fortsättningen använda avtalsvillkor som med hänsyn till vederlaget och övriga omständigheter är att anse som oskäligt mot konsumenten. Från lagens tillämpningsområde har undantagits verksamhet som står under tillsyn av bankinspektionen eller försäkringsinspektionen (dock ej finansbolagen). Beträffande bankerna gäller i stället att bankinspektionen kan granska bl. a. avtalsvillkor med stöd av bestämmelser i banklagstiftningen om en sund utveckling av bankverksamheten. Att granskning av försäkringsbolagens avtalsvillkor ingår i försäkringsinspektionens tillsynsbefogenheter framgår direkt av 282 § 3 mom. försäkringsrörelselagen.

Marknadsföringslagen (1975: 1418) innehåller bl. a. tre generalklausuler, som gör det möjligt att förbjuda vissa marknadsföringsåtgärder och att ålägga marknadsföraren att lämna viss information samt att förbjuda försäljning av vissa varor. Lagen är tillämplig på all näringsverksamhet och omfattar även verksamhet som står under bankinspektionens eller försäkringsinspektionens tillsyn. Förbuds- och informationsfrågor enligt denna lag handläggs av konsumentombudsmannen och marknadsdomstolen. Konsumentverket övervakar bankernas och försäkringsbolagens marknadsföring på samma sätt som inom övriga områden. Emellertid kan även bankinspektionen och försäkringsinspektionen ingripa mot bankernas resp. försäkringsbolagens marknadsföring. Befogenheten grundar sig på inspektionernas allmänna tillsynsplikt och – för de senare bolagens vidkommande – på en bestämmelse i 302 § försäkringsrörelselagen.

Genom *konsumentkreditlagen* (1977: 981) åläggs näringsidkare bl. a. att vid marknadsföring av kredit lämna information om den effektiva räntan för krediten. Tillsynen över efterlevnaden av lagen utövas av konsumentverket; dock tillkommer tillsynsbefogenheten bankinspektionen och försäkringsinspektionen på deras resp. tillsynsområden. Emellertid innebär kopplingen i konsumentkreditlagen till marknadsföringslagens regelsystem att även konsumentverket kan övervaka att de olika kreditinstituten följer konsumentkreditlagens regler om information.

Av det anförda framgår att en och samma företeelse kan komma att prövas såväl av bank- och försäkringsinspektionerna med stöd av dessa myndigheters allmänna tillsynsbefogenhet som av de konsumentpolitiska organen med stöd av konsumentlagstiftningen.

I propositionen föreslås att följande ordning genomförs när det gäller konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena. Bankinspektionen skall även i fortsättningen granska avtalsvillkoren på bankområdet med stöd av de s. k. sundhetsparagraferna i banklagstiftningen. Granskningen skall, till skillnad mot vad som f. n. är fallet, omfatta även finansbolagens avtalsvillkor. Bankinspektionens avgöranden i avtalsvillkorsfrågor skall

kunna av berörda företag överklagas hos regeringen genom besvär. Bankinspektionen skall även ha huvudansvaret för tillsynen över bankernas marknadsföring och skall övervaka marknadsföringen med stöd av marknadsföringslagen. Marknadsdomstolen skall även i fortsättningen vara sista instans i marknadsföringsfrågor på bankområdet. I konsekvens härmed föreslås bankinspektionen bli exklusiv tillsynsmyndighet när det gäller kontrollen av att kreditinstituten fullgör sin informationsskyldighet enligt konsumentkreditlagen. Talan mot kreditinstitut i marknadsföringsfrågor förs av bankinspektionen, som även i övrigt erhåller samma befogenheter enligt marknadsföringslagen som dem som nu tillkommer konsumentombudsmannen. Lagtekniskt löses frågan så, att det i marknadsföringslagen förs in en föreskrift om att KO:s åligganden enligt lagen fullgörs av bankinspektionen inom dess tillsynsområde. — Motsvarande ordning införs på försäkringsområdet, varvid försäkringsinspektionen erhåller i huvudsak samma befogenheter på försäkringssidan som bankinspektionen på banksidan. Försäkringsinspektionen skall ensam svara för att informationsbestämmelserna i konsumentförsäkringslagen följs. Inspektionen övertar också konsumentverkets ansvar för den s. k. kompletterande basinformationen på försäkringsområdet.

I motionerna 1981/82: 2485 (s) och 1981/82: 2495 (vpk) framförs kritik mot de förslag till ändringar på detta område som föreslås i propositionen. Den socialdemokratiska gruppen i näringsutskottet föreslår i sin motion att propositionen avslås i vad avser överflyttningen av konsumentverkets/KO:s arbetsuppgifter inom bank- och försäkringsområdena till bank- resp. försäkringsinspektionen. Motionärerna anser att de av regeringen föreslagna ändringarna skulle medföra en påtaglig försvagning av konsumentskyddet. Man skulle bryta med den hittillsvarande modellen för konsumentskyddet i Sverige, vilken inneburit att man för att göra detta skydd så effektivt och enhetligt som möjligt låtit ansvaret vara samlat hos en enda myndighet, dvs. konsumentverket. I sak samma yrkande lägger vänsterpartiet kommunisterna fram i sin partimotion. Om regeringens förslag genomförs skulle, hävdar motionärerna, konsumenterna i huvudsak gå miste om det partsorgan de har i form av konsumentverket. Detta vore enligt motionärernas mening oacceptabelt. Regeringens "uttunning" av konsumentskyddet anges vara "att springa bankernas och försäkringsbolagens ärenden".

Utskottet vill till en början framhålla att en förutsättning för ett gott konsumentskydd är att tillsynen är organiserad på ett rationellt sätt. Den nuvarande ordningen för prövning av konsumentskyddsfrågor på bank- och försäkringsområdet kan uppenbarligen medföra olägenheter för såväl konsumenterna som de företag som tillsynen avser, eftersom de inte kan hålla sig till en enda myndighet i konsumentfrågor. Vidare torde den nuvarande dubbleringen av tillsynen medföra onödigt stora kostnader. En utgångspunkt för en lämplig organisation på området bör därför vara att

tillsynsfunktionerna inom resp. område samlas hos en och samma myndighet. Det kan, som framhålls i propositionen (s. 111), därvid vara ändamålsenligt att man i fall, där vissa kategorier av företag måste stå under en särskild myndighets allmänna tillsyn, hos denna myndighet samlar alla förekommande tillsynsuppgifter i fråga om dessa företag.

Vad först gäller tillsynen på *bankområdet* måste det beaktas att tillsynsmyndigheten har att ta hänsyn även till andra intressen än konsument-skyddsintresset, i första hand banklagstiftningens krav på bankernas likviditet och soliditet. Med hänsyn till att granskning av bankers och andra kreditinstituts avtalsvillkor hänger intimt samman med inspektionens övriga tillsynsarbete framstår det enligt utskottets mening som naturligt att bankinspektionen ensam handhar denna uppgift. De skäl som anförs i propositionen för att i fortsättningen även finansbolagens avtalsvillkor skall granskas av bankinspektionen finner utskottet övertygande. Den lagtekniska lösning av frågan om avtalsvillkorsgranskning som föreslås i propositionen kan utskottet ställa sig bakom. Det anförda leder alltså utskottet till slutsatsen att all verksamhet som står under tillsyn av bankinspektionen bör undantas från avtalsvillkorslagens avtalsområde och att inspektionens granskning i stället bör ske med utgångspunkt i de s. k. sundhetsparagraferna i banklagstiftningen. Enligt utskottets uppfattning talar vidare starka skäl för att endast bankinspektionen i fortsättningen har tillsyn över bankernas marknadsföring. Det ligger i sakens natur att tillsynsmyndighetens bedömning underlättas om den har ingående kännedom om bankverksamhet. Såsom redovisas i propositionen kan det vidare i vissa fall finnas ett samband mellan marknadsförings- och avtalsvillkorsfrågor, vilket gör att bankinspektionen i samband med avtalsvillkorsgranskningen måste ägna uppmärksamhet även åt bankernas marknadsföring. Bl. a. i motionerna framförs uppfattningen att ett förverkligande av propositionens förslag på denna punkt skulle bryta den enhetlighet i rättstillämpningen som är följden av att konsumentverket bevakar marknadsföringen i allmänhet. Häremot vill utskottet anför att risken för en oenhetlig rättstillämpning torde vara liten om man väljer den lösning som förordas i propositionen. Till skillnad mot utredningsförslaget innebär denna nämligen bl. a. att marknadsföringslagens generalklausuler även i fortsättningen skall vara tillämpliga på bankverksamheten och att marknadsdomstolen skall vara högsta instans i tvister om marknadsföring även på bankområdet. Den informationsskyldighet som företagen åläggs enligt konsumentkreditlagen utgör en närmare precisering av generalklausulerna om marknadsföring i marknadsföringslagen. Med hänsyn härtill och i konsekvens med utskottets ställningstagande beträffande tillsynen över marknadsföringen bör, som föreslås i propositionen, bankinspektionen ensam anförtros uppgiften att övervaka att kreditinstituten fullgör informationsskyldigheten i konsumentkreditlagen.

Även på *försäkringsområdet* måste andra intressen än de strikt konsu-

mentpolitiska beaktas vid utformningen av konsumentskyddet. Hänsyn måste sålunda tas både till premiebetalarnas intressen och till samhällets intresse av ett effektivt fungerande försäkringsväsende. Ett uttryck härför är uppställandet av de s. k. skälighets- och soliditetsprinciperna i försäkringsrörelselagstiftningen. Med hänsyn till att avtalsvillkorsgranskningen har ett nära samband med försäkringsinspektionens kontroll av att dessa principer efterlevs anser utskottet det naturligt att inspektionen också i fortsättningen handhar granskningen av försäkringsbolagens avtalsvillkor. Övervägande skäl talar enligt utskottets mening vidare för att försäkringsinspektionen även bör anförtros ansvaret för tillsynen på marknadsföringsområdet. Genom sin dagliga befattning med försäkringsärenden har nämligen inspektionen goda möjligheter att följa försäkringsbolagens marknadsföring av sina tjänster, varemot försäkringsområdet är en relativt liten sektor för konsumentverkets del. Såsom närmare utvecklas i propositionen finns det även ett nära samband mellan bolagens marknadsföring och avtalsvillkorens utformning. I linje härmed ligger att försäkringsinspektionen även får svara för att informationsbestämmelserna i konsumentförsäkringslagen följs, liksom att denna inspektion får överta ansvaret för den s. k. kompletterande basinformationen på försäkringsområdet.

I likhet med föredragande statsrådet utgår utskottet från att försäkringsinspektionens granskning av bolagens avtalsvillkor, marknadsföring och informationsverksamhet också i framtiden sker i nära samarbete med konsumentverket, bl. a. inom ramen för det s. k. kontaktforum för försäkringsfrågor som inrättades för några år sedan. Utskottet utgår i detta sammanhang från att försäkringsbolagens årsredovisningar får en för allmänheten lättillgänglig utformning i överensstämmelse med modern praxis.

Utskottet har inte heller några invändningar mot regeringens förslag i övrigt angående utformningen av reglerna om konsumentskydd. Utskottet delar sålunda uppfattningen att bank- och försäkringsinspektionernas avgöranden i avtalsvillkorsfrågor bör överklagas hos regeringen, som bättre än marknadsdomstolen torde kunna beakta specifika bank- och försäkringsrättsliga synpunkter. I en av motionerna, 1981/82: 2495 (vpk), framhålls att konsumentverket utövar tillsyn på fler områden där det finns särskilda tillsynsmyndigheter. Det skulle kunna hävdas att dessa myndigheter, i analogi med vad som nu föreslås beträffande bank- och försäkringsinspektionen, borde ges ett övergripande ansvar för konsumentskyddet på sina områden i stället för konsumentverket. Enligt utskottets mening är emellertid en sådan analogi inte hållbar. Utskottet hänvisar i denna del till vad som anförs i propositionen (s. 127).

Med det anförda tillstyrker utskottet lagförslagen i propositionen. Motionerna 1981/82: 2485 (s) och 1981/82: 2495 (vpk) avstyrks följaktligen.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till proposition 1981/82: 180 och med avslag på motionerna 1981/82: 2485 och 1981/82: 2495 antar de i propositionen framlagda förslagen till

1. försäkringsrörelselag,
2. lag om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418),
3. lag om ändring i lagen (1971: 112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor,
4. lag om ändring i lagen (1970: 417) om marknadsdomstol m. m.,
5. lag om ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse,
6. lag om ändring i lagen (1955: 416) om sparbanker,
7. lag om ändring i lagen (1956: 216) om jordbruksskatterörelsen,
8. lag om ändring i lagen (1980: 2) om finansbolag,
9. lag om ändring i lagen (1963: 76) om kreditaktiebolag,
10. lag om ändring i aktiefondslagen (1974: 931),
11. lag om ändring i fondkommissionslagen (1979: 748),
12. lag om ändring i lagen (1970: 65) om Sveriges allmänna hypoteksbank och om landshypoteksföreningar,
13. lag om ändring i lagen (1968: 576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar,
14. lag om ändring i lagen (1950: 272) om rätt för utländsk försäkringsanstalt att driva försäkringsrörelse här i riket,
15. lag om ändring i lagen (1976: 262) om understödsföreningar,
16. lag om införande av försäkringsrörelselagen (1982: 000),
17. lag om ändring i aktiebolagslagen (1975: 385).

Utskottet hemställer dessutom

att detta ärende avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 25 maj 1982

På näringsutskottets vägnar

INGVAR SVANBERG

Närvarande: Ingvar Svanberg (s), Johan Olsson (c), Erik Hovhammar (m), Hugo Bengtsson (s), Sven Andersson (fp), Nils Erik Wååg (s), Margaretha af Ugglas (m), Lilly Hansson (s), Lennart Pettersson (s), Bengt Sjönell (c), Rune Jonsson (s), Hadar Cars (fp), Wivi-Anne Radesjö (s), Per Westerberg (m) och Ivar Franzén (c).

Reservation

Ingvar Svanberg, Hugo Bengtsson, Nils Erik Wååg, Lilly Hansson, Lennart Pettersson, Runc Jonsson och Wivi-Anne Radesjö (alla s) anser

dels att den del av utskottets betänkande som börjar på s. 7 med "Utskottet vill" och slutar på s. 9 med "avstyrks följaktligen" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill inledningsvis understryka behovet av ett starkt och väl fungerande konsumentskydd på bank- och försäkringsområdena. Med hänsyn till den stora sociala och ekonomiska betydelse som bank- och försäkringsverksamheterna har är det, som framhålls i propositionen och i motion 1981/82: 2485 (s), ett samhällsintresse att dessa drivs inte bara på ett tillfredsställande sätt utan också på ett ur konsumentpolitisk synvinkel godtagbart sätt. Stora krav måste därför ställas på det sätt på vilket kreditinstituten och försäkringsbolagen marknadsför sina tjänster, informerar allmänheten och utformar avtalsvillkoren i förhållande till kunderna. Det är också av stor betydelse att tillsynen över konsumentskyddet på dessa områden är organiserad på ett bl. a. från konsumentpolitiska utgångspunkter rationellt sätt. Den eller de myndigheter som skall ha huvudansvaret för tillsynsuppgifterna på det konsumenträttsliga området måste ha god insikt i förhållandena på bank- och försäkringsområdena men måste framför allt vara väl insatt i den näringsrättsliga lagstiftningen och ha en allmänt god kännedom om konsumenternas problem.

Konsumentverket/KO har under de senaste tolv åren bevakat konsumentintresset på bank- och försäkringsområdena. Tillsynen har grundats på bestämmelser i främst marknadsföringslagen och konsumentförsäkringslagen. Tillsynen har fungerat på ett tillfredsställande sätt. Visserligen föreligger det en viss oklarhet i fråga om gränsdragningen mellan å ena sidan konsumentverkets och å andra sidan bank- och försäkringsinspektionernas ansvarsområden, men några kompetensproblem har, som konstateras i motion 1981/82: 2495 (vpk), knappast uppstått.

Regeringen föreslår nu att den gällande ansvarsfördelningen ändras. I huvudsak innebär förslaget att tillsynen över kreditinstitutens och försäkringsbolagens information och marknadsföring förs över till bankinspektionen. Dessa två organ ersätter KO som företrädare för konsumentintressena i marknadsdomstolen. Vidare skall avtalsvillkorslagen inte längre vara tillämplig i fråga om finansbolagens verksamhet. För dessa bolag skall i fortsättningen gälla samma regler i detta avseende som för andra kreditinstitut.

Utskottet vill framhålla, att en första förutsättning för att man skall gå in och rubba den bestående ansvarsfördelningen på området bör vara att den nuvarande tillsynen i något avseende har fungerat otillfredsställande. Som utskottet redan påpekat är detta inte fallet, och det görs inte heller gällande

i propositionen. Enligt utskottets mening kan det tvärtom förhålla sig på det viset att den "dubbla" tillsynen över bankernas och försäkringsbolagens verksamhet kan vara till fördel för konsumenterna. För bedömningen av tillsynsfrågan kan det enligt utskottets uppfattning inte vara av någon avgörande betydelse att konsumentverket inte har någon specialistkompetens när det gäller bank- och försäkringsförhållanden. Konsumentverket har som central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor en ingående näringsrättslig sakkunskap såvitt gäller näringslivet i allmänhet. Genom att konsumentverket har det övergripande ansvaret för konsumentpolitiken torde verket också ha tillräcklig kännedom om de konsumentproblem som finns på bank- och försäkringsområdena. De övriga tillsynsmyndigheterna på dessa områden, bankspektionen och försäkringsinspektionen, har visserligen specialistkunskaper om bank- resp. försäkringsväsendet men kan av naturliga skäl inte ha samma allmänna överblick över konsumentproblemen som konsumentverket. Härtill kommer att konsumentverket i det särskilt inrättade kontaktforum för försäkringsfrågor har varit engagerat i överläggningar med försäkringsbolagen och försäkringsinspektionen angående utformningen av avtalsvillkor och alltså på detta sätt har möjlighet att ytterligare bredda sina erfarenheter på försäkringsområdet. Det kan i sammanhanget vidare nämnas att KO så sent som i maj i år haft viss framgång i marknadsdomstolen i ett ärende angående marknadsföring av banktjänster (Dnr 1982/11).

Ett genomförande av förslagen i propositionen skulle enligt utskottets mening påtagligt försvaga konsumentskyddet. Det är endast genom att konsumentverkets erfarenhet av åtgärder inom ett område förs över till ett annat område med liknande problem som effektiviteten i konsumentskyddet kan garanteras. Detta gäller särskilt i fråga om ett system för konsumentskydd som det svenska, vilket till stor del bygger på frivilliga överenskommelser baserade på lagstiftning. Utskottet förutsätter å andra sidan att konsumentverket i sin tillsynsverksamhet fortlöpande håller kontakt med bankspektionen och försäkringsinspektionen. Likaså bör utbyte av information mellan dessa myndigheter även fortsättningsvis komma till stånd i det kontaktforum för försäkringsfrågor som inrättats.

I motsats till regeringen anser utskottet vidare att det inte finns anledning att undanta finansbolagens verksamhet från avtalsvillkorslagens tillämpningsområde.

Sammanfattningsvis finner utskottet att tillräckliga skäl inte kan anses föreligga för genomförande av regeringens förslag om tillsynen över kreditinstitutens och försäkringsbolagens verksamhet. Propositionen bör alltså avslås i denna del. Utskottet tillstyrker därmed bifall till motionerna 1981/82: 2485 (s) och 1981/82: 2495 (vpk).

dels att utskottet bort hemställa

att riksdagen med anledning av proposition 1981/82: 180 och med bifall till motionerna 1981/82: 2485 och 1981/82: 2495

1. avslår 19 kap. 12 § förslaget till lag om försäkringsrörelselag,
2. antar förslaget till lag om försäkringsrörelselag i övrigt,
3. antar förslaget till lag om ändring i lagen (1968: 576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar med ändrad lydelse av 40 § enligt *alternativt förslag* i det följande:

Regeringens förslag

Alternativt förslag

40 §

Kassan och föreningarna står under tillsyn av bankinspektionen.

Vid meddelande av föreskrift eller förbud i samband med tillsynen kan bankinspektionen förelägga vite.

Talan mot bankinspektionens beslut enligt denna lag föres hos regeringen genom besvär.

Beslut i fråga om tillsynen länder omedelbart till efterrättelse, om ej regeringen förordar annat.

Om bankinspektionens befattning med frågor om kassans och föreningarnas marknadsföring gäller vad särskilt är stadgat.

I övrigt meddelar regeringen närmare bestämmelser om tillsynsverksamheten.

4. antar förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975: 1385),

5. antar förslaget till lag om införande av försäkringsrörelselagen,

6. avslår de genom propositionen framlagda lagförslagen i den mån de inte omfattas av utskottets hemställan under 2–5.

