

Näringsutskottets betänkande

1982/83:16

om organisationen av konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena (prop. 1982/83:51)

Ärendet

I proposition 1982/83:51 (ekonomidepartementet) har regeringen föreslagit riksdagen att antaga förslag till lagar om ändring i försäkringsrörelselagen och i 13 andra lagar. Lagförslagen gäller frågan om den organisatoriska uppbyggnaden av konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena.

Med anledning av propositionen har väckts två motioner, som redovisas i det följande (s. 2).

Propositionen

Förslag

Regeringen föreslår riksdagen att antaga förslag till

1. lag om ändring av försäkringsrörelselagen (1982:713),
2. lag om upphävande av lagen (1982:714) om ändring i marknadsföringslagen (1975:1418),
3. lag om upphävande av lagen (1982:730) om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m.,
4. lag om upphävande av lagen (1982:716) om ändring i lagen (1955:183) om bankrörelse,
5. lag om upphävande av lagen (1982:717) om ändring i lagen (1955:416) om sparbanker,
6. lag om upphävande av lagen (1982:718) om ändring i lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen,
7. lag om upphävande av lagen (1982:719) om ändring i lagen (1980:2) om finansbolag,
8. lag om upphävande av lagen (1982:720) om ändring i lagen (1963:76) om kreditaktiebolag,
9. lag om upphävande av lagen (1982:721) om ändring i aktiefondslagen (1974:931),
10. lag om upphävande av lagen (1982:722) om ändring i fondkommissionslagen (1979:748),
11. lag om upphävande av lagen (1982:723) om ändring i lagen (1970:65) om Sveriges allmänna hypoteksbank och om landshypoteksföreningar,
12. lag om upphävande av lagen (1982:724) om ändring i lagen (1968:576)

om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar.

13. lag om upphävande av lagen (1982:725) om ändring i lagen (1950:272) om rätt för utländsk försäkringsanstalt att driva försäkringsrörelse här i riket.

14. lag om upphävande av lagen (1982:726) om ändring i lagen (1972:262) om understödsföreningar.

Huvudsakligt innehåll

Fr. o. m. den 1 januari 1983 skall, enligt beslut av riksdagen i juni 1982, nya bestämmelser gälla i fråga om den organisatoriska uppbyggnaden av konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena. De innebär bl. a. att bank- och försäkringsinspektionerna inom sina resp. tillsynsområden skall överta tillsynen enligt marknadsföringslagen (1975:1418). I propositionen föreslås att bestämmelserna om den ändrade organisationen i allt väsentligt inte skall träda i kraft. I stället skall nuvarande ordning bibehållas, dvs. konsumentverket/KO (konsumentombudsmannen) skall liksom hittills svara för hela tillsynen enligt marknadsföringslagen.

Motionerna

Yrkanden

Motionerna är följande:

1982/83:74 av Staffan Burenstam Linder m. fl. (m), vari hemställs att riksdagen avslår proposition 1982/83:51.

1982/83:75 av Christer Eirefelt (fp) och Ivar Franzén (c), vari hemställs att riksdagen avslår de i proposition 1982/83:51 upprättade lagförslagen.

Motivering

I båda motionerna erinras om det huvudsakliga innehållet i riksdagens beslut våren 1982 rörande den organisatoriska uppbyggnaden av konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena. Motionärerna anser inte att det finns skäl för riksdagen att frångå detta ställningstagande.

Utskottet

På senare år har en omfattande lagstiftning genomförts på det konsumentpolitiska området, ägnad att ge konsumenterna ett ökat rättsskydd i olika hänseenden. Avtalsvillkorslagen (1971:112), marknadsföringslagen (1975:1418) och konsumentkreditlagen (1977:981) utgör exempel på sådan

lagstiftning. Denna gäller i stor utsträckning även på bank- och försäkringsområdena. På försäkringsområdet har dessutom tillkomsten av konsumentförsäkringslagen (1980:38) inneburit en betydande förstärkning av konsumentskyddet. Den offentligrättsliga kontrollen över bankerna och försäkringsbolagen såvitt gäller nämnda lagar utövas dels av konsumentverket, dels av bankinspektionen och försäkringsinspektionen. Dessa myndigheters tillsynsbehörighet gestaltar sig något olika beroende på vilken lag det är fråga om.

Frågor om förbud enligt avtalsvillkorslagen handläggs av konsumentombudsmannen (KO) och marknadsdomstolen. Lagen är inte tillämplig på verksamhet som står under tillsyn av bankinspektionen eller försäkringsinspektionen. Avtalsvillkorsgranskningen på bankområdet handhas i stället av bankinspektionen med stöd av bestämmelser i banklagstiftningen om en sund utveckling av bankverksamheten. Försäkringsinspektionen granskar försäkringsbolagens avtalsvillkor med stöd av en bestämmelse i försäkringsrörelselagen. När finansbolagen år 1979 ställdes under tillsyn av bankinspektionen fick avtalsvillkorslagen fortfarande gälla för dessa bolag. Detta innebär att såväl KO som bankinspektionen kan ingripa mot dessa bolags avtalsvillkor.

Marknadsföringslagen är tillämplig på all näringsverksamhet och omfattar alltså även bank- och försäkringsområdena. KO kan med stöd av denna lag ingripa mot bankers och försäkringsbolags marknadsföringsåtgärder. Emellertid kan även de båda inspektionerna med stöd av sina allmänna tillsynsbefogenheter ingripa mot kreditinstituts, fondkommissionsbolags, fondbolags och försäkringsbolags marknadsföring.

Tillsynen över efterlevnaden av konsumentkreditlagen utövas av konsumentverket. Dock tillkommer tillsynsbefogenheten bankinspektionen och försäkringsinspektionen på deras resp. tillsynsområden. Tillsynen enligt konsumentförsäkringslagen handhas av försäkringsinspektionen. Emellertid innebär kopplingen i denna lag och i konsumentkreditlagen till marknadsföringslagens regelsystem att även konsumentverket kan övervaka att försäkringsbolag och banker följer de i förstnämnda författningar intagna bestämmelserna om informationsskyldighet.

I juni 1982 antog riksdagen ett av den dåvarande regeringen framlagt förslag angående bl. a. den organisatoriska uppbyggnaden av konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena. Härigenom ändrades gränsdragningen på dessa områden mellan konsumentverket/KO och bank- resp. försäkringsinspektionen (prop. 1981/82:180, NU 1981/82:45, rskr 1981/82:385). De nya bestämmelserna, som gäller fr. o. m. den 1 januari 1983 (SFS 1982:713-726), innebär i denna del att bankinspektionen ensam skall handha granskningen av bankers och andra kreditinstituts (även finansbolagens) avtalsvillkor samt vidare tillsynen över dessa företags marknadsföring. På motsvarande sätt skall försäkringsinspektionen handha avtalsvillkorsgranskningen och tillsynen över marknadsföringen såvitt gäller försäk-

ringsbolagen. Riksdagens beslut om denna ordning var inte enhälligt. En minoritet stödde en socialdemokratisk reservation som gick ut på att de gällande reglerna skulle lämnas oförändrade.

Den nya regeringen föreslår nu att bestämmelserna om den ändrade organisationen i allt väsentligt inte skall träda i kraft och att konsumentverket/KO liksom hittills skall svara för hela tillsynen enligt marknadsföringslagen. Dock anser regeringen att lämplighetsskäl talar för att bank- och försäkringsinspektionerna ensamma svarar för avtalsvillkorsgranskningen inom sina tillsynsområden. Den föreslår därför ingen ändring av det tidigare riksdagsbeslutet rörande avtalsvillkorslagens tillämpningsområde. Detta innebär att granskningen av finansbolagens avtalsvillkor såsom riksdagen beslöt i våras fortsättningsvis exklusivt tillkommer bankinspektionen.

Utskottet vill framhålla att det är ett viktigt samhällsintresse att bankers och försäkringsbolags verksamhet bedrivs på ett sätt som är godtagbart ur konsumentpolitisk synvinkel. Detta intresse kan tillgodoses endast om det finns ett starkt och väl fungerande konsumentskydd på bank- och försäkringsområdena. En myndighet som skall ha huvudansvar för sådant skydd behöver givetvis ha god insikt i branschförhållandena men måste framför allt vara väl förtrogen med konsumenternas problem och den konsumenträttsliga lagstiftningen.

Konsumentverket/KO har under de senaste tolv åren bevakat konsumentintresset på bank- och försäkringsområdena. Tillsynen har grundats på bestämmelser främst i den tidigare och den nuvarande marknadsföringslagen. 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 knappast uppstått. 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 har påpekat är detta inte fallet, och det gjordes inte heller gällande vare sig i den proposition som låg till grund för riksdagens beslut i våras eller under riksdagsbehandlingen av det då aktuella ärendet. Som framhölls i den socialdemokratiska reservationen 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 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, bank- och försäkringsområdena inbegripna. Härtill kommer att konsumentverket som en följd av verksamheten i ett särskilt inrättat kontaktforum för försäkringsfrågor har kunnat bredda sina erfarenheter från försäkringsområdet.

Utskottet anser på grundval av det anförda att konsumentverket liksom hittills ensamt bör utöva tillsynen enligt marknadsföringslagen över bankernas och försäkringsbolagens verksamhet. Verket bör också liksom hittills ha huvudansvaret för verksamheten i det särskilt inrättade kontaktforumet för försäkringsfrågor. Likaså bör verket även i fortsättningen ha huvudansvaret för den basinformation till konsumenterna som behövs som komplement till försäkringsbolagens information. Det bör också ankomma på konsumentverket att ta initiativ till bildandet av det samarbetsorgan för institut inom bankinspektionens tillsynsområde som planeras. Utskottet ansluter sig sålunda i dessa hänseenden till vad som anføres i propositionen. Utskottet tillstyrker även förslaget att 2 § avtalsvillkorslagen skall behålla den lydelse som stadgandet har fått genom riksdagens beslut i våras. Det är enligt utskottets mening naturligt att granskningen av finansbolagens avtalsvillkor – i överensstämmelse med vad som gäller för banker och andra kreditinstitut – i fortsättningen endast tillkommer bankinspektionen. Utskottet vill emellertid påpeka att konsumentverket inom ramen för verksamheten i de båda nyssnämnda kontaktorganen för bank- resp. försäkringsfrågor bör kunna utöva visst inflytande även när det gäller utformningen av kreditinstitutens och försäkringsbolagens avtalsvillkor.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag. Utskottet avstyrker följaktligen motionerna 1982/83:74 (m) och 1982/83:75 (fp, c).

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till proposition 1982/83:51 och med avslag på motionerna 1982/83:74 och 1982/83:75 antar de i propositionen framlagda förslagen till

1. lag om ändring av försäkringsrörelselagen (1982:713),
2. lag om upphävande av lagen (1982:714) om ändring i marknadsföringslagen (1975:1418),
3. lag om upphävande av lagen (1982:730) om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m.,
4. lag om upphävande av lagen (1982:716) om ändring i lagen (1955:183) om bankrörelse,
5. lag om upphävande av lagen (1982:717) om ändring i lagen (1955:416) om sparbanker,
6. lag om upphävande av lagen (1982:718) om ändring i lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen,
7. lag om upphävande av lagen (1982:719) om ändring i lagen (1980:2) om finansbolag,
8. lag om upphävande av lagen (1982:720) om ändring i lagen (1963:76) om kreditaktiebolag,
9. lag om upphävande av lagen (1982:721) om ändring i aktiefondslagen (1974:931),

10. lag om upphävande av lagen (1982:722) om ändring i fondkommissionslagen (1979:748),
11. lag om upphävande av lagen (1982:723) om ändring i lagen (1970:65) om Sveriges allmänna hypoteksbank och om landshypoteksföreningar,
12. lag om upphävande av lagen (1982:724) om ändring i lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar,
13. lag om upphävande av lagen (1982:725) om ändring i lagen (1950:272) om rätt för utländsk försäkringsanstalt att driva försäkringsrörelse här i riket,
14. lag om upphävande av lagen (1982:726) om ändring i lagen (1972:262) om understödsföreningar.

Stockholm den 7 december 1982

På näringsutskottets vägnar

NILS ERIK WÅÅG

Närvarande: Nils Erik Wååg (s), Tage Sundkvist (c), Staffan Burenstam Linder (m), Lilly Hansson (s), Erik Hovhammar (m), Lennart Pettersson (s), Rune Jonsson (s), Sten Svensson (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Karl-Erik Häll (s), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp), Birgitta Johansson (s), Ivar Franzén (c) och Oswald Söderqvist (vpk).

Reservation

Tage Sundkvist (c), Staffan Burenstam Linder (m), Erik Hovhammar (m), Sten Svensson (m), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp) och Ivar Franzén (c) anser att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

På senare --- (=utskottet, s. 2-4) --- tillkommer bankinspektionen.

Utskottet vill erinra om att riksdagen vid behandlingen av proposition 1981/82:180 fann en rad skäl tala för att tillsynen över bankernas och försäkringsbolagens marknadsföring borde koncentreras till bankinspektionen resp. försäkringsinspektionen. Vad beträffar tillsynen på bankområdet konstaterade utskottet att det ligger i sakens natur att tillsynsmyndighetens bedömning underlättas om den, som bankinspektionen, har ingående kännedom om bankverksamhet. Utskottet pekade vidare på det samband som finns mellan avtalsvillkors- och marknadsföringsfrågor och som gör att bankinspektionen vid granskning av avtalsvillkor måste ägna uppmärksamhet åt bankernas marknadsföring. I fråga om tillsynen på försäkringsområdet

erinrade utskottet om att försäkringsinspektionen genom sin dagliga befattning med försäkringsärenden har goda möjligheter att följa försäkringsbolagens marknadsföring av sina tjänster. Även på försäkringsområdet finns det, framhöll utskottet, ett nära samband mellan bolagens marknadsföring och avtalsvillkorens utformning.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det inte finns anledning för riksdagen att nu ändra den uppfattning i tillsynsfrågan som kom till uttryck genom beslutet våren 1982. I enlighet med detta bör alltså tillsynen över bankernas och försäkringsbolagens marknadsföring av sina tjänster ankomma på bankinspektionen resp. försäkringsinspektionen. I linje härmed ligger att försäkringsinspektionen även bör svara för att informationsbestämmelserna i konsumentförsäkringslagen följs och överta ansvaret för den s. k. kompletterande basinformationen på försäkringsområdet.

Med det anförda avstyrker utskottet regeringens förslag. Motionerna 1982/83:74 (m) och 1982/83:75 (fp, c) tillstyrks följaktligen.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motionerna 1982/83:74 och 1982/83:75
avslår proposition 1982/83:51.

