

Regeringens proposition

1982/83: 51

om ändring i försäkringsrörelselagen (1982: 713), m. m.

beslutad den 4 november 1982.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

KJELL-OLOF FELDT

Propositionens huvudsakliga innehåll

Fr. o. m. den 1 januari 1983 skulle nya bestämmelser gälla i fråga om den organisatoriska uppbyggnaden av konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena. Dessa innebar bl. a. att bank- och försäkringsinspektionerna inom sina resp. tillsynsområden skulle 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 skall liksom hittills svara för hela tillsynen enligt marknadsföringslagen.

1 Förslag till

Lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982: 713)

Härigenom föreskrivs att 19 kap. 12 § försäkringsrörelselagen (1982: 713) inte skall träda i kraft.

2 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1982: 714) om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418)

Härigenom föreskrivs att lagen (1982: 714) om ändring i marknadsföringslagen (1975: 1418) inte skall träda i kraft.

3 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1982: 730) om ändring i lagen (1970: 417) om marknadsdomstol m. m.¹

Härigenom föreskrivs att lagen (1982: 730) om ändring i lagen (1970: 417) om marknadsdomstol m. m. inte skall träda i kraft.

4 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1982: 716) om ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse

Härigenom föreskrivs att lagen (1982: 716) om ändring i lagen (1955: 183) om bankrörelse inte skall träda i kraft.

5 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1982: 717) om ändring i lagen (1955: 416) om sparbanker

Härigenom föreskrivs att lagen (1982: 717) om ändring i lagen (1955: 416) om sparbanker inte skall träda i kraft.

6 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1982: 718) om ändring i lagen (1956: 216) om jordbrukskasserörelsen.

Härigenom föreskrivs att lagen (1982: 718) om ändring i lagen (1956: 216) om jordbrukskasserörelsen inte skall träda i kraft.

¹ Lagen omtryckt 1982: 731.

7 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1982: 719) om ändring i lagen (1980: 2) om finansbolag

Härigenom föreskrivs att lagen (1982: 719) om ändring i lagen (1980: 2) om finansbolag inte skall träda i kraft.

8 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1982: 720) om ändring i lagen (1963: 76) om kreditaktiebolag

Härigenom föreskrivs att lagen (1982: 720) om ändring i lagen (1963: 76) om kreditaktiebolag inte skall träda i kraft.

9 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1982: 721) om ändring i aktiefondslagen (1974: 931)

Härigenom föreskrivs att lagen (1982: 721) om ändring i aktiefondslagen (1974: 931) inte skall träda i kraft.

10 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1982: 722) om ändring i fondkommissionslagen (1979: 748)

Härigenom föreskrivs att lagen (1982: 722) om ändring i fondkommissionslagen (1979: 748) inte skall träda i kraft.

11 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1982: 723) om ändring i lagen (1970: 65) om Sveriges allmänna hypoteksbank och om landshypoteksföreningar

Härigenom föreskrivs att lagen (1982: 723) om ändring i lagen (1970: 65) om Sveriges allmänna hypoteksbank och om landshypoteksföreningar inte skall träda i kraft.

12 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1982: 724) om ändring i lagen (1968: 576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar

Härigenom föreskrivs att lagen (1982: 724) om ändring i lagen (1968: 576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar inte skall träda i kraft.

13 Förslag till

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

Härigenom föreskrivs att lagen (1982: 725) om ändring i lagen (1950: 272) om rätt för utländsk försäkringsanstalt att driva försäkringsrörelse här i riket inte skall träda i kraft.

14 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1982: 726) om ändring i lagen (1972: 262) om understödsföreningar

Härigenom föreskrivs att lagen (1982: 726) om ändring i lagen (1972: 262) om understödsföreningar inte skall träda i kraft.

EKONOMIDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-11-04

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Petersson, S. Andersson, Rainer, Boström, Bodström, B. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg

Föredragande: statsrådet Feldt

Proposition om ändring i försäkringsrörelselagen (1982: 713), m. m.

1 Inledning

År 1976 tillkallades en kommitté med uppdrag att se över banklagstiftningen (Fi 1976:04). Kommittén antog namnet banklagsutredningen. Enligt direktiven skulle det bl. a. ankomma på kommittén att närmare överväga vad som bör gälla i fråga om bankinspektionens verksamhet för att i skilda hänseenden ge konsumentskydd åt bankkunderna. Utredningen skulle ägna särskild uppmärksamhet åt gränsdragningen mellan inspektionens och de konsumentpolitiska organens verksamhet. I delbetänkandet (Ds E 1980: 3) Konsumentskyddet inom bankområdet och bankinspektionens styrelse lade utredningen fram förslag i dessa hänseenden.

Inom utredningen avgavs särskilda yttranden.

Även inom försäkringsområdet har konsumentskyddsfrågorna varit föremål för utredning. År 1979 tillkallades en kommitté med uppdrag att se över lagstiftningen om försäkringsbolagens och försäkringsinspektionens verksamhet (E 1979:01). Kommittén antog namnet försäkringsverksamhetskommittén. Kommittén ålades i direktiven att med förtur behandla försäkringsinspektionens roll på det konsumentpolitiska området. I delbetänkandet (Ds E 1981: 4) Handläggningen av konsumentskyddsfrågor inom försäkringsområdet lade kommittén fram förslag angående den organisatoriska uppbyggnaden av konsumentskyddet på försäkringsområdet och gränsdragningen mellan konsumentverket och försäkringsinspektionen.

Inom kommittén avgavs en reservation och ett särskilt yttrande.

Banklagsutredningens och försäkringsverksamhetskommitténs betänkanden remissbehandlades. Därefter förelades riksdagen i prop. 1981/82: 180 förslag angående den organisatoriska uppbyggnaden av konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena och beträffande gräns-

dragningen på dessa områden mellan de allmänna konsumentpolitiska organen och bank- resp. försäkringsinspektionen. Inom näringsutskottet rådde delade meningar om förslaget (NU 1981/82: 45). Majoriteten anslöt sig sålunda till propositionens förslag medan företrädarna för det nuvarande regeringspartiet i en reservation yrkade att riksdagen skulle avslå förslagen i propositionen till ändrad organisatorisk uppbyggnad av konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena. Propositionsförslaget antogs av riksdagen (rskr 1981/82: 385). De nya bestämmelserna skulle gälla fr. o. m. den 1 januari 1983 (SFS 1982: 713–726).

Min avsikt är nu att på nytt ta upp frågan om den organisatoriska uppbyggnaden av konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena.

2 Gällande ordning

För att ge konsumenterna utökat rättsskydd har en omfattande lagstiftning på senare år genomförts på det konsumentpolitiska området, exempelvis avtalsvillkorslagen (1971: 112), marknadsföringslagen (1975: 1418) och konsumentkreditlagen (1977: 981). I stor utsträckning gäller denna lagstiftning även på bank- och försäkringsområdena. För försäkringsområdet har genomförts en särskild lagstiftning, konsumentförsäkringslagen (1980: 38). Den offentligrättsliga kontrollen över banker och försäkringsbolag, såvitt gäller nämnda lagar, utövas dels av konsumentverket, dels av bank- resp. försäkringsinspektionen.

En närmare redogörelse för de konsumenträttsliga lagar och andra konsumentskyddsåtgärder som är av betydelse för bank- och försäkringsområdena finns i prop. 1981/82: 180. Jag nöjer mig här med att i korthet beröra de nyss nämnda konsumenträttsliga lagarna och hänvisar i övrigt till propositionen.

Avtalsvillkorslagens huvudsyfte är att ta till vara konsumenternas intressen när det gäller utformningen av kontraktsformulär inom olika branscher. I detta syfte innehåller lagen en generalklausul enligt vilken näringsidkare kan förbjudas att i fortsättningen använda avtalsvillkor som med hänsyn till vederlaget och övriga omständigheter är att anse som oskäliga mot konsumenten.

Avtalsvillkorslagen är inte tillämplig på verksamhet som står under tillsyn av bank- och försäkringsinspektionerna. När finansbolagen 1979 ställdes under tillsyn av bankinspektionen fick dock lagen fortfarande gälla för dessa bolag i avbidan på resultatet av banklagsutredningens arbete.

Förbudsfrågor enligt avtalsvillkorslagen handläggs av konsumentombudsmannen (KO) och marknadsdomstolen. KO skall i första hand försöka på frivillig väg uppnå ändringar av oskäliga avtalsvillkor, men om förhandlingarna blir resultatlösa kan KO föra talan inför marknadsdomstolen om förbud enligt generalklausulen. Beslutar KO för visst fall att inte ansöka

om förbud, får ansökan i stället göras av sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare.

På bank- och försäkringsområdena handhas avtalsvillkorsgranskningen av bank- resp. försäkringsinspektionen. Bankinspektionens granskning av avtalsvillkoren sker med stöd av bestämmelser i banklagstiftningen om en sund utveckling av bankverksamheten. Även den reglering som gäller för kreditaktiebolagen, hypoteksinstituten, finansbolagen, fondkommissionsbolagen och fondbolagen innehåller allmänna tillsynsbestämmelser enligt vilka bankinspektionen kan granska de avtalsvillkor som dessa företag använder gentemot konsumenterna. Vad gäller finansbolagen innebär detta att såväl KO som bankinspektionen kan ingripa mot dessa bolags avtalsvillkor.

Försäkringsinspektionen granskar försäkringsbolagens avtalsvillkor med stöd av 282 § 3 mom. lagen (1948:433) om försäkringsrörelse. I försäkringsrörelselagen (1982:713) återfinns motsvarande lagbestämmelse i 19 kap. 6 §.

Bank- och försäkringsinspektionens beslut i avtalsvillkorsfrågor kan liksom övriga tillsynsbeslut överklagas till regeringen av berörda företag.

Marknadsföringslagen har till ändamål att främja konsumenternas intressen i samband med näringsidkares marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Lagens centrala bestämmelser utgörs av 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.

För handläggningen av förbuds- och informationsfrågor enligt marknadsföringslagen gäller i huvudsak samma ordning som enligt avtalsvillkorslagen. Marknadsdomstolen prövar alltså efter ansökan av KO eller, om KO beslutat att inte göra ansökan, efter ansökan av en sammanslutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare frågor om förbud eller förelägganden enligt lagen.

Marknadsföringslagen är tillämplig på all näringsverksamhet och omfattar alltså även bank- och försäkringsområdena. Emellertid kan även bank- och försäkringsinspektionerna med stöd av sina allmänna tillsynsbefogenheter ingripa mot kreditinstitutens, fondkommissionsbolagens, fondbolagens resp. försäkringsföretagens marknadsföring. Inspektionsmyndigheternas beslut i marknadsföringsfrågor kan överklagas till regeringen av berörda företag.

Genom *konsumentkreditlagen* 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 att tillsynsbefogenheten tillkommer bankinspektionen och försäkringsinspektionen på deras resp. tillsynsområden. Emellertid innebär kopplingen i konsumentkreditlagen till marknadsföringslagens regelsystem

att även konsumentverket kan övervaka att företag under bank- resp. försäkringsinspektionens tillsyn följer konsumentkreditlagens regler om information.

Genom *konsumentförsäkringslagen* åläggs försäkringsbolagen bl. a. att informera konsumenterna om premier och andra försäkringsvillkor. Tillsynen enligt konsumentförsäkringslagen handhas av försäkringsinspektionen med stöd av de befogenheter som tillkommer inspektionen enligt lagen om försäkringsrörelse. Emellertid innebär kopplingen i konsumentförsäkringslagen till marknadsföringslagens regelsystem att även konsumentverket kan övervaka att försäkringsbolagen följer konsumentförsäkringslagens bestämmelser 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 och – såvitt avser konsumentkreditlagen – av särskilda bestämmelser som av de konsumentpolitiska organen med stöd av konsumentlagstiftningen.

3 Utredningsförslagen

I prop. 1981/82: 180 lämnas en närmare redogörelse av utredningsbetänkandena. Jag nöjer mig därför med att här endast redogöra för utredningsförslagets huvudsakliga innehåll och hänvisar i övrigt till propositionen.

3.1 Banklagsutredningen

Utredningens förslag innebär att bankinspektionen liksom hittills ensam skall ha ansvaret för granskningen av bankernas avtalsvillkor och i fortsättningen även för tillsynen över bankernas marknadsföring och information om krediter. Vidare innebär förslaget att beslut i konsumenträttsliga frågor skall behandlas som bankinspektionens övriga tillsynsbeslut, dvs. beslut rörande bankernas avtalsvillkor, marknadsföring, information m. m. skall av berörda banker kunna överklagas hos regeringen.

Motsvarande organisatoriska lösning bör enligt utredningen gälla beträffande fondkommissionsbolagen, kreditaktiebolagen, finansbolagen och hypoteksinstituten.

Utredningen föreslår att bestämmelser motsvarar avtalsvillkorslagets och marknadsföringslagens generalklausuler förs in i bl. a. banklagarna och att det i marknadsföringslagen förs in en bestämmelse av innebörd att marknadsföringslagen inte gäller den verksamhet som bankinstituten driver. Vidare föreslås att kopplingen i konsumentkreditlagen till marknadsföringslagen upphävs och att i stället hänvisningen i konsumentkreditlagen sker till de regler som skall införas i banklagarna.

Enligt utredningen bör ett kontaktforum med representanter från bl. a.

bankinspektionen och konsumentverket inrättas för konsumentfrågor inom bankområdet.

I ett särskilt yttrande har förordats att gränsdragningen mellan konsumentverket och bankinspektionen görs så att frågor enligt marknadsföringslagen skall handläggas av konsumentverket medan avtalsvillkorsgranskningen och tillsynen enligt konsumentkreditlagen skall handläggas av bankinspektionen.

3.2 Försäkringsverksamhetskommittén

Kommitténs förslag innebär i huvudsak följande. Försäkringsinspektionen skall liksom f. n. ha huvudansvaret för granskningen av de enskilda försäkringsföretagens försäkringsvillkor. Ansvaret för tillsynen över försäkringsföretagens marknadsföring läggs på inspektionen. Inspektionen skall ha ansvaret för tillsynen över all information på försäkringsområdet och överta konsumentverkets ansvar för utgivande av basinformation. Beslut i konsumentfrågor skall enligt kommitténs förslag behandlas som inspektionens övriga tillsynsbeslut. Detta innebär att inspektionens beslut rörande ett svenskt försäkringsbolags eller en utländsk försäkringsanstalts avtalsvillkor, marknadsföring, information m. m. av berörda försäkringsföretag skall överklagas hos regeringen.

Kommitténs förslag till lagteknisk lösning innebär att försäkringsverksamhet undantas från marknadsföringslagens tillämpningsområde och att bestämmelser motsvarande marknadsföringslagens generalklausuler om otillbörlig marknadsföring och information inarbetas i försäkringsrörelselagen och lagen (1950: 272) om rätt för utländsk försäkringsanstalt att driva försäkringsrörelse här i riket. Vidare innebär förslaget att hänvisningen i konsumentkreditlagen och konsumentförsäkringslagen till marknadsföringslagen upphävs. I stället skall informationsbestämmelserna i konsumentkreditlagen och i konsumentförsäkringslagen anknytas till de föreslagna marknadsföringsbestämmelserna i försäkringsrörelselagen och lagen om rätt för utländsk försäkringsanstalt att driva försäkringsrörelse här i riket.

I en reservation har förordats att nuvarande ordning för övervakning av marknadsföring och information på försäkringsområdet bibehålls.

4 Remissutfallet

De remissinstanser som yttrat sig över *banklagsutredningens förslag* kan delas upp i två huvudgrupper. Utredningens förslag stöds av den ena gruppen, där bl. a. riksbanksfullmäktige och företrädare för bankorganisationerna ingår. Samma hållning intas av bl. a. statskontoret, riksrevisionsverket och kommerskollegium. Negativa till utredningens förslag, huvud-

sakligen i marknadsföringsdelen, är bl.a. konsumentverket/KO, marknadsdomstolen, NO och företrädarna för de centrala löntagarorganisationerna.

Bankinspektionen har i sitt remissyttrande ställt sig bakom förslaget i det särskilda yttrandet. Sedan remissyttrandet avlämnats har dock bankinspektionen ändrat inställning och biträder numera utredningens förslag (i yttrande över försäkringsverksamhetskommitténs betänkande).

De remissinstanser som är positiva till utredningens förslag framhåller att det är angeläget att en enda myndighet handhar de konsumentpolitiska frågorna på bankområdet. Risken är annars stor att både konsumenterna och bankinstituten möter svårigheter vid kontakter med myndigheter vilket kan leda till en försvagning av konsumentpolitiken. En ingående kunskap om den svenska kreditmarknadens funktionssätt är en grundläggande förutsättning för en framgångsrik konsumentpolitik på bankområdet. Bankinspektionen, som besitter en sådan speciell kompetens, bör därför bli ansvarig för konsumentpolitiken inom sitt tillsynsområde.

De remissinstanser som är negativa till utredningsförslaget har bl.a. framhållit att rättssäkerheten i marknadsföringsärendena skulle eftersättas, om prövningen i marknadsdomstolen ersattes av ett administrativt förfarande. Det har också gjorts gällande att det finns en uppenbar risk för att rättstillämpningen inte blir enhetlig om marknadsföringsärenden på bankområdet handläggs i annan ordning än på övriga områden. Kritik har även riktats mot att utredningens förslag inte medger en sammanslutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare att föra ett ärende vidare till högre instans när tillsynsmyndigheten inte gör detta.

Vad gäller *försäkringsverksamhetskommitténs förslag* har remissinstanserna i princip intagit samma hållning som i fråga om banklagsutredningens förslag. Bank- och försäkringsinspektionerna och företrädare för näringslivet tillstyrker i huvudsak majoritetens förslag. Näringslivets delegation för marknadsrätt och flera andra företrädare för näringslivet har dock förordat att talan mot inspektionens beslut i marknadsföringsärenden skall föras hos marknadsdomstolen i stället för hos regeringen.

Konsumentverket/KO, marknadsdomstolen, NO, allmänna reklamationsnämnden och företrädare för de centrala löntagarorganisationerna är negativa till majoritetens förslag och har i princip anslutit sig till reservantens uppfattning. Konsumentverket anser att i första hand en närmare kartläggning bör ske av konsumentskyddets inriktning på försäkringsområdet innan man tar slutlig ställning till föreliggande frågor.

Beträffande det närmare innehållet i remissvaren hänvisas till prop. 1981/82: 180 bilagorna 6 och 7.

5 Prop. 1981/82: 180 om försäkringsrörelselag m. m.

I propositionen föreslås att följande ordning genomförs när det gäller konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena. Bankinspektionen skall i fortsättningen handha avtalsvillkorsgranskningen i fråga om samtliga företag under dess tillsyn, dvs. även finansbolagen. Granskningen skall ske med stöd av de allmänna tillsynsbestämmelserna i de lagar som reglerar verksamheten för dessa företag. Bankinspektionens avgöranden i avtalsvillkorsfrågor skall – i överensstämmelse med vad som i allmänhet gäller i tillsynsfrågor – av berörda företag kunna 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 kreditinstituten, fondkommissionsbolagen och fondbolagen 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.

Förslagen i propositionen byggde på uppfattningen att man skulle få den mest ändamålsenliga ordningen om man lade över huvudansvaret för konsumentskyddet på de myndigheter som har tillsynen i övrigt över berörda institut och att man därmed även skulle undvika olägenheter som angavs vara förknippade med den dubbla tillsyn som i vissa hänseenden nu finns.

I propositionen betonades att det var viktigt att inspektionerna samrådde om konsumentverket vid tillämpningen av den konsumenträttsliga lagstiftningen. Formerna för samarbetet skulle de berörda myndigheterna själva bestämma. I propositionen förordades att det s. k. kontaktforum för försäkringsfrågor skulle bibehållas. Försäkringsinspektionen borde dock i stället för konsumentverket i fortsättningen utse ordförande och svara för att behövliga sammankomster kommer till stånd. Enligt propositionen skulle även på bankområdet inrättas ett samarbetsorgan för konsumentfrågor. Det borde ankomma på bankinspektionen att ta initiativ till bildandet av detta organ.

I fråga om de närmare skälen till förslagen hänvisas till propositionen.

6 Riksdagsbehandlingen

I motionerna 1981/82: 2485 (s) och 1981/82: 2495 (vpk) framfördes kritik mot förslaget till organisatorisk förändring av konsumentskyddet. I den socialdemokratiska motionen föreslogs att propositionen skulle avslås i vad avser överflyttningen av konsumentverkets/KO:s arbetsuppgifter inom bank- och försäkringsområdena till bank- resp. försäkringsinspektionen. Motionärerna ansåg att de 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 lade vänsterpartiet kommunisterna fram i sin partimotion. Om regeringens förslag genomförs skulle, hävdade motionärerna, konsumenterna i huvudsak gå miste om det partsorgan de har i form av konsumentverket. Detta vore enligt motionärernas mening oacceptabelt.

Som redan nämnts tillstyrkte näringsutskottets majoritet propositionens förslag medan företrädarna för det nuvarande regeringspartiet i en reservation till utskottsbetänkandet yrkade att propositionen i ifrågavarande del borde avslås. Reservanterna tillstyrkte bifall till motionerna. Riksdagen antog emellertid propositionsförslaget.

7 Föredraganden

Inledningsvis vill jag understryka behovet av ett starkt och väl fungerande konsumentskydd på bank- och försäkringsområdena. Enskilda personers ekonomiska och sociala situation kan på ett ingripande sätt påverkas av de avgöranden som träffas av banker, andra kreditinstitut och försäkringsbolag. Samtidigt är det här fråga om områden där det kan vara svårt för de enskilda att själva överblicka och bedöma konsekvenserna av avgörandena. Det är således av stor vikt att kreditinstitutens och försäkringsbolagens verksamhet bedrivs i enlighet med de allmänna riktlinjerna för konsumentpolitiken. Övervakningen av konsumentskyddet på de aktuella områdena måste fungera effektivt. Det krävs därför en för detta ändamål avpassad organisation för att handha övervakningen. Framför allt måste den eller de myndigheter som skall ha ansvaret för tillsynen på bank- och försäkringsområdena vara väl insatta i den näringsrättsliga lagstiftningen samt ha en allmänt god kännedom om konsumenternas problem och en vid överblick över hela det konsumenträttsliga fältet. Samtidigt bör emellertid myndigheterna ha goda insikter i bank- och försäkringsfrågor.

Konsumentverket/KO har under en följd av år bevakat konsumenternas intressen över ett brett fält, som bl.a. täckt bank- och försäkringsområdena. Även bank- och försäkringsinspektionerna har – med stöd av sina

allmänna tillsynsbefogenheter på resp. område — bevakat konsumentintressena på sina områden.

Som central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor har konsumentverket en ingående näringsrättslig sakkunskap och besitter en samlad erfarenhet av konsumentskyddsfrågorna i landet. Frånhands verket huvudansvaret inom någon del av verkets hittillsvarande ansvarsområde är risken att verket inte som hittills kan hålla det samlade grepp över dessa frågor som behövs. Det är genom att konsumentverkets erfarenhet av åtgärder inom ett område förs över till ett annat med likartade problem som effektiviteten i konsumentskyddet kan upprätthållas.

När det gäller kännedomen om bank- och försäkringsväsendet besitter konsumentverket givetvis inte sådana specialistkunskaper som bank- och försäkringsinspektionerna. Genom sin befattning med konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena har verket dock en relativt god kännedom om dessa områden. För att hantera sådana frågor på bank- och försäkringsområdena som frågor om otillbörlig marknadsföring och informationskyldighet enligt marknadsföringslagen eller konsumentförsäkringslagen torde oftast inte krävas mycket ingående kunskaper i renodlade bank- och försäkringsspörsmål. I den mån konsumentverket skulle handha konsumentskyddsärenden på bank- och försäkringsområdena och specialistkunskaper behövde tillföras ett sådant ärende, får man förutsätta att detta också skulle ske genom ett samråd mellan verket och resp. inspektionsmyndighet.

Enligt min mening bör konsumentverket/KO i fortsättningen ha väsentligen samma ansvar som hittills för konsumentskyddet på bank- och försäkringsområdena. Jag gör alltså en annan bedömning än som görs i prop. 1981/82: 180 och i näringsutskottets betänkande, NU 1981/82: 45 (majoriteten).

Vad beträffar frågan om komplikationer kan tänkas uppstå till följd av en "dubbel" tillsyn i marknadsföringsfrågor på bank- och försäkringsområdena kan som nämnts de båda inspektionerna som ett led i sin tillsynsverksamhet också ta upp sådana frågor. Under de år som "dubbel" tillsyn har förekommit har emellertid i praktiken knappast några kompetensproblem uppstått och den hittills rådande ordningen har fungerat på ett tillfredsställande sätt. Det finns enligt min mening inte heller skäl att befara att denna ordning skulle visa sig medföra nämnvärda olägenheter i fortsättningen. Jag kan i och för sig instämma i den kritik som riktats mot att en och samma konsumentskyddsfråga skulle kunna behandlas både i marknadsdomstolen på talan av KO och hos regeringen efter besvär mot bank- eller försäkringsinspektionens beslut. Möjligheten att något sådant inträffar torde dock vara teoretisk. Jag förutsätter att de inblandade myndigheterna etablerar ett sådant samarbete att en dylik situation inte uppstår.

På en punkt föreslår jag ingen ändring i vad som beslutats med anledning av förslag i prop. 1981/82: 180. Det gäller avtalsvillkorslagens tillämpnings-

område. I samband med den lagens tillkomst konstaterades att bank- och försäkringsinspektionerna redan var behöriga att granska och meddela föreskrifter om innehållet i avtalsformulär. Det ansågs därför naturligt att inspektionerna också i fortsättningen anförtroddes denna uppgift (prop. 1971: 15 s. 69). De verksamheter som då stod under tillsyn av inspektionerna undantogs därför från lagens tillämpningsområde. När detta område utvidgades år 1977 ansågs det att undantaget borde bestå (prop. 1976/77: 110 s. 36). Vid tillkomsten av lagen om finansbolag ansågs det däremot att de bolag, som inte tidigare var särskilt reglerade i lag men som nu föll under lagen om finansbolag, t. v. alltjämt skulle omfattas av avtalsvillkorslagen, detta trots att bolagen hamnade under bankinspektionens tillsyn och inspektionen fick möjlighet att ingripa mot finansbolagens avtalsvillkor med stöd av tillsynsbestämmelserna i lagen om finansbolag. I propositionen med förslag till lag om finansbolag uttalades att slutlig ställning rörande gränsdragningen mellan bankinspektionens och konsumentverkets tillsynsområden borde tas först sedan banklagsutredningens förslag i det hänseendet förelåg (prop. 1978/79: 170 s. 37).

Som framgått av det föregående har banklagsutredningen föreslagit att finansbolagen undantas från avtalsvillkorslagens område. Prop. 1981/82: 180 bygger på detta förslag och riksdagens beslut blev i enlighet därmed. Jag finner också att lämplighetsskäl talar för att bank- och försäkringsinspektionerna ensamma svarar för avtalsvillkorsgranskningen inom resp. tillsynsområde och föreslår därför här ingen ändring vad beträffar avtalsvillkorslagens tillämpningsområde.

Med hänvisning till det anförda förordar jag att den konsumenträttsliga lagstiftningen – utom såvitt avser avtalsvillkorslagen – ändras så att den hittillsvarande tillsynsordningen bibehålls. Detta innebär upphävande av 19 kap. 12 § försäkringsrörelselagen och samtliga lagändringar som togs upp i prop. 1981/82: 180 utom ändringarna i avtalsvillkorslagen och aktiebolagslagen.

Ansvaret för kompletterande basinformation på försäkringsområdet har nära samband med marknadsföringsfrågorna. I prop. 1981/82: 180 uttalas att försäkringsinspektionen bör överta konsumentverkets hittillsvarande ansvar för denna uppgift. I konsekvens med vad jag förordat i det föregående såvitt gäller ansvaret för marknadsföringsfrågorna anser jag att konsumentverket också i fortsättningen skall ha huvudansvaret för den basinformation som behövs som komplement till försäkringsbolagens information. Konsumentverket bör likaså oförändrat ha huvudansvaret för verksamheten i det s. k. kontaktforum för försäkringsfrågor. I likhet med vad som angavs i prop. 1981/82: 180 anser jag vidare att ett samarbetsorgan bör bildas för instituten inom bankinspektionens tillsynsområde. Initiativet till bildandet och ansvaret för verksamheten bör enligt min mening ankomma på konsumentverket.

Ett genomförande av de ändringar som jag föreslagit i det föregående får

till följd att regeringen senare får ta ställning till frågan om vissa justeringar i de regleringsbrev som fastställts för resp. inspektion för innevarande budgetår. Medelsbehovet för konsumentverket påverkas inte, eftersom någon neddragning av verkets resurser inte har skett för innevarande budgetår med anledning av förslagen i prop. 1981/82: 180 (s. 346).

De tidigare gjorda ändringarna i den konsumenträttsliga lagstiftningen kommer att träda i kraft den 1 januari 1983, om inte de av mig nu föreslagna ändringarna genomförs dessförinnan. Skulle lagrådets yttrande behöva inhämtas över de nu föreslagna ändringarna, torde dessa inte hinna genomföras före årsskiftet 1982/83. Ett inhämtande av lagrådets yttrande får därför anses fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Jag anser med hänsyn härtill att yttrande inte bör inhämtas.

8 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att antaga inom ekonomidepartementet upprättade 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 jordbruksskasserörelsen,
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.

9 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.