

## Lagutskottets betänkande

1978/79:3

med anledning av motion om rådgivning till försäkringstagare

### Motionen

I motionen 1977/78:998 av Åke Gillström (s) yrkas

1. att riksdagen beslutar hos regeringen begära sådana regler utöver i motionen nämnda att försäkringstagarens möjligheter vid val av försäkring underlättas i enlighet med vad i motionen sägs,

2. att riksdagen hos regeringen hemställer att det fastslås hos vilken instans rådgivning och rättelse kan erhållas.

Motionären anför att många försäkringstagare inför valet av lämplig försäkring känner sig osäkra på den verkliga innebörden av försäkringsbolagens erbjudanden, som mera sällan är sinsemellan jämförbara. Försäkringstagaren har, hävdas det i motionen, inte alltid varit kapabel att ta del av all text i försäkringsbrevet, särskilt som enligt motionären texten ofta är så finstilt att det är tveksamt om människor med dålig syn över huvud taget varit i stånd att läsa den. Exempel på uppkomna missförstånd lämnas i motionen. Motionären hävdar att om den tilltänkte försäkringstagaren skall ha någon som helst chans att välja den försäkring som passar bäst måste villkoren i de olika erbjudandena vara uppställda på ett sådant sätt att de svarar mot varandra. En annan utväg skulle enligt motionären vara att ålägga försäkringsbolagen att redovisa "jämförpriser" i enlighet med det system som används i detaljhandeln. I motionen erinras om det förslag till informations-skyldighet som försäkringsrättskommittén (Ju 1974:09) framlagt i sitt delbetänkande (SOU 1977:84) Konsumentförsäkringslag och som innebär att försäkringsgivaren på begäran av konsumenten skall bli skyldig att lämna sådan uppgift beträffande av försäkringsgivaren tillämpade premiesatser och försäkringsvillkor som är av betydelse för bedömning av kostnaden och omfattningen av viss försäkring. Förslaget är enligt motionären ett steg i rätt riktning. Det ger dock inte den jämförande standardisering som konsumenten behöver, hävdar motionären, som även kritiserar förslaget på den grunden att det inte i lagtexten fastslås till vilken instans konsumenten kan vända sig för att få hjälp, rådgivning och ev. rättelse.

### Gällande ordning

Den enskilda försäkringsverksamheten i Sverige har sedan länge reglerats av speciella lagar, vilkas främsta syfte varit att tillgodose försäkringstagarnas intressen. De viktigaste av dessa nu gällande speciella lagar är *lagen (1927:77) om försäkringsavtal* och *lagen (1948:433) om försäkringsrörelse*. Försäkrings-

avtalslagens bestämmelser är i relativt stor utsträckning tvingande. Detta gäller särskilt beträffande regler som ansetts viktiga för försäkringstagarens skydd. Trots att lagen är ganska omfattande, den innehåller 124 paragrafer, reglerar den naturligt nog inte alla frågor som uppkommer vid försäkring. På bl. a. ett för försäkringstagaren mycket centralt område, nämligen frågan om vilka risker försäkringen täcker, är sålunda avtalsfriheten fullständig. (Ett undantag härifrån utgör dock trafikförsäkringen, jfr 17 § trafikskadlagen.) I praktiken betyder detta vanligen att försäkringsbolagen ensamma bestämmer omfattningen av försäkringsskyddet vid olika typer av försäkring. En viktig rättskälla utgör därför de allmänna försäkringsvillkor som tillämpas av försäkringsbolagen. Villkoren innebär ofta en precisering och komplettering av lagens regler. På sakförsäkringsområdet tillämpar samtliga bolag fr. o. m. den 1 juli 1976 *Allmänna bestämmelser av år 1976* för hem-, villa-, fritidshus-, rese-, motorfordons- och båt-försäkringar (*Allmänna bestämmelser 1976*). På grundval av dessa bestämmelser har detaljerade försäkringsnormer utarbetats för vissa delområden. Genom införandet av normerna har överskådligheten och jämförbarheten mellan olika försäkringar ökat. Eftersom bolagen har rätt att fritt avvika från normerna är dock överensstämmelsen mellan olika bolags regler begränsad i materiellt hänseende.

Varken försäkringsavtalslagen eller *Allmänna bestämmelser 1976* innehåller bestämmelser om informationsplikt för försäkringsgivaren. Den väsentliga delen av informationskravet beträffande försäkringar återfinns i stället i *marknadsföringslagens (1975:1428)* allmänna regler om informationsplikt. Lagen ställer krav på att information skall vara korrekt och fullständig. Enligt 3 § kan marknadsdomstolen, om en näringsidkare underlåter att vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nytthet lämna information som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt, ålägga näringsidkaren vid vite att lämna sådan information. Åläggandet får innehålla att informationen skall tillhandahållas på säljställe, lämnas i annonser eller andra framställningar, som näringsidkaren använder vid marknadsföringen, eller i viss form lämnas till konsument som begär det. Informationsskyldigheten beträffande annonser och andra framställningar är relativ i den meningen att den får betydelse endast i den mån näringsidkaren väljer att använda sig av sådana marknadsföringsmetoder. Han kan alltså inte åläggas att i sin marknadsföring använda annons eller annan framställning med ett av marknadsdomstolen bestämt innehåll. Genom möjligheten att ålägga näringsidkare att i viss form lämna information till konsument som begär det uppnås å andra sidan att konsumenten, om näringsidkaren avstår från annonsering, ändå kan få tillgång till den åsyftade informationen utan att behöva besöka säljstället.

Om näringsidkaren/försäkringsgivaren brister i informationshänseende och är fallet av mindre vikt kan konsumentombudsmannen (KO) utfärda s. k. informationsföreläggande enligt 15 § marknadsföringslagen.

### Vissa organ på försäkringsinformationens område

Huvudparten av försäkringsinformationen torde allttjämt komma från försäkringsbolagen och Försäkringsbolagens upplysningstjänst, det senare ett organ med uppgift bl. a. att utge Försäkringstidningen och att producera läromedel rörande försäkringar för grund- och gymnasieskola samt för universiteten.

Vid missnöje eller tveksamhet från en försäkringstagares sida över ett bolags handläggning av ett skadeärende kan, förutom inför domstol, prövning på den skadelidandes initiativ i vissa större bolag ske i nämnder med konsumentrepresentanter. Bolagen har vidare utvecklat ett system med nämnder, som är rådgivande i förhållande till bolagen (t. ex. Skadeförsäkringens villkorsnämnd, Ansvarighetsförsäkringens personskadenämnd och Livförsäkringens villkorsnämnd). Nämnderna är gemensamma för branschen eller för majoriteten av bolag, och bolagen är i vissa fall skyldiga att hänskjuta ärenden till dessa nämnder. Försäkringstagarna kan dock formellt inte själva direkt vända sig dit.

En viss särställning intar Trafikförsäkringsanstaltens nämnd, vars reglemente enligt 6 § trafikförsäkringsförordningen (1976:359) skall godkännas av regeringen. Innan försäkringsanstalt eller trafikförsäkringsföreningen erbjuder den skadelidande uppgörelse rörande viktigare ersättningsfrågor skall frågan hänskjutas till nämnden för yttrande.

På försäkringstagarens initiativ kan ett ärende som prövats i någon av de nämnder som nämnts i det föregående tas upp av Allmänna reklamationsnämndens avdelning för försäkringsfrågor. Reklamationsnämnden kan på ansökan av enskild försäkringstagare även ta upp frågor som inte förut prövats av någon av dessa nämnder.

Försäkringsinspektionen har som central förvaltningsmyndighet till uppgift att utöva tillsyn över försäkringsväsendet. Det åligger inspektionen särskilt att ta befattning med försäkringsbolagens verksamhet samt utfärda föreskrifter enligt bl. a. lagen (1948:433) om försäkringsrörelse. Inspektionen skall vidare följa utvecklingen av och främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden inom försäkringsväsendet. Den skall i första hand tillvarata försäkringstagarnas intressen. Allmänt skall inspektionen verka för en sund utveckling av försäkringsväsendet.

Inom konsumentverket, som bl. a. utarbetar riktlinjer för företagens marknadsföring och produktutformning i regel i samarbete med berörda branschorganisationer, är frågor rörande försäkring sammanförda till en byrå. Av drygt 200 försäkringsärenden, som registrerades hos KO under perioden 1971–hösten 1976, gällde knappt hälften marknadsföringen, drygt en fjärdedel tvister vid skadereglering och drygt en tiondel försäkringsvillkorens utformning.

I oktober 1966 tog dåvarande statens konsumentråd initiativ till en allsidigt sammansatt utredning rörande informationsfrågor i samband med försäk-

ringar. Utredningen avlämnade år 1972 betänkandet (SOU 1972:29) Konsumentupplysning om försäkringar. Konsumentrådet överlämnade betänkandet till chefen för handelsdepartementet.

Utredningen lade fram ett flertal förslag som avsåg att stärka konsumenternas inflytande över försäkringsinformationen. Som ett resultat av utredningens förslag inrättades hösten 1975 ett "kontaktforum för försäkringsfrågor" där konsumentverket, försäkringsinspektionen och branschen är representerade. Kontaktforum kan sägas vara en kanal för att på frivillighetens väg påverka försäkringsbranschens produktutformning. Inom detta organ har diskuterats frågor om bl. a. jämförande prisupplysning och om försäkringsbolagens information. En särskild arbetsgrupp har tillsatts för att se över de olika försäkringsbolagens bilförsäkringsvillkor.

Utredningen fann det också angeläget med en central rådgivningsinstans dit missnöjda skadelidande skulle kunna vända sig med förfrågningar. Vidare framhölls att alla konsumenter borde ha samma möjlighet att få ett skadeärende prövat i nämnd med konsumentrepresentanter. Utredningen kunde emellertid inte enas i frågan om vilken organisation det föreslagna organet skulle få.

Departementschefen (prop. 1974:1, bil. 12, s. 49) delade utredningens uppfattning, att alla konsumenter, oberoende av i vilket bolag försäkring tecknats, borde ha möjlighet att få ett ärende prövat i nämnd med konsumentrepresentanter. Departementschefen fann det därvid vara av central betydelse, att den skadelidande har förtroende för prövningsnämndens opartiskhet. En från bolaget skild, neutral prövningsnämnd borde därför finnas. En sådan nämnd skulle kunna medverka till att de frågor det här gällde bedömdes utifrån enhetliga grunder. I propositionen föreslogs i konsekvens härmed att en central instans skulle inrättas för att svara för rådgivning i försäkringsfrågor. Det fick enligt departementschefen ankomma på konsumentverket att i samråd med försäkringsinspektionen och branschen svara för den närmare uppläggnen.

Med anledning av uttalandet i propositionen har konsumentverket, försäkringsinspektionen och branschen nyligen tillsatt en gemensam arbetsgrupp med uppgift att utarbeta förslag till organisation för en rådgivningsbyrå för försäkringsfrågor. Gruppens arbete väntas vara avslutat den 1 december 1978.

### **Försäkringsrättskommitténs betänkande Konsumentförsäkringslag**

Försäkringsrättskommittén (Ju 1974:09) har i uppdrag att se över försäkringsavtalslagen m. m. Kommittén, som enligt sina direktiv haft att med förtur behandla sådana allmänna regler som direkt avser att stärka konsumenternas ställning, har i december 1977 avlämnat delbetänkandet (SOU 1977:84) Konsumentförsäkringslag.

Kommittén föreslår att vissa försäkringar (hem-, villa-, fritidshus-, resc-,

motorfordons- och båt försäkring samt olycksfalls- och sjukförsäkring som av konsument tecknas hos enskild försäkringsgivare) i fortsättningen skall särbehandlas och falla under en särskild konsumentförsäkringslag med tvingande bestämmelser till försäkringstagarnas skydd. En målsättning har varit att förenkla reglerna och därigenom för dessa försäkringars del åstadkomma en ändamålsenlig ordning från konsumentsynpunkt.

Kommittén föreslår bl. a. att reglerna om marknadsföring i marknadsföringslagen kompletteras med en mer preciserad regel av civilrättslig natur för konsumentförsäkringar. Enligt 4 § förslaget till konsumentförsäkringslag skall försäkringsgivaren vara skyldig att på begäran av konsumenten lämna sådan uppgift beträffande av försäkringsgivaren tillämpade premiesatser och försäkringsvillkor som är av betydelse för en bedömning av kostnaden och omfattningen av viss försäkring. Bestämmelsen skall, anför kommittén, göra det möjligt för konsumenten att jämföra olika försäkringsgivares prisnivå samt att, när försäkringsgivaren erbjuder flera alternativ inom ramen för en försäkring, välja mellan de olika alternativen. Informationen skall vidare ha till syfte att ge försäkringstagaren möjlighet att kontrollera att premien är riktigt uträknad. I betänkandet framhålls, att mycket av den information som skyldigheten avser redan nu meddelas spontant av försäkringsgivarna, i deras eget intresse eller som service åt försäkringstagarna. Kommittén antar att en föreskrift i konsumentförsäkringslagen stimulerar denna tendens. En regel med angiven innebörd kan enligt kommittén också tjäna som stöd för övervakningen av marknadsföringen.

I tysk och amerikansk försäkringsrätt uppställs ett krav på s. k. marknads- transparens, dvs. en enhetlighet i försäkringsvillkoren som skall ge försäkringstagarna möjlighet att jämföra premier för olika slags försäkringar i visshet om att jämförelsen avser samma slag av försäkringsskydd. Kommittén har inte ansett att det till dess uppgifter hört att ta ställning i frågan om marknads- transparens i denna mening bör eftersträvas. I betänkandet hänvisas till att försäkringsgivarna genom Allmänna bestämmelser 1976 tagit ett steg i riktning mot enhetlighet.

Kommittéförslaget innehåller ingen särskild bestämmelse om sanktion vid försummelse att informera. Det är enligt kommittén föga sannolikt att försäkringsgivarna vägrar att lämna information som de enligt uttrycklig föreskrift i lag är skyldiga att ge. Skulle de myndigheter som övervakar lagen – försäkringsinspektionen och konsumentverket – anse att information vägrats utan godtagbart skäl, får de begagna de maktmedel som de har till sitt förfogande. Kommittén anser inte heller, att det bör införas någon bestämmelse som generellt gör försäkringsgivare civilrättsligt ansvariga för vilseledande uppgifter, eller underlåtenhet att lämna uppgifter, när uppgiften eller underlåtenheten föranlett försäkringstagare att teckna försäkring med visst innehåll. Enligt kommittén skulle, om en sådan regel fanns, bevissvårigheterna vid tvist bli betydande. Frånvaron av en sådan regel bör emellertid enligt kommittén inte utesluta att försäkringsgivare i praxis kan bli ersätt-

ningsskyldig gentemot försäkringstagaren om missvisande uppgifter förekommit i upplysningar om nya försäkringsvillkor o. d.

Kommitténs betänkande har som framgått tidigare remissbehandlats. Av de remissinstanser som uttalat sig om de föreslagna reglerna om informationsskyldighet har endast en, *näringsfrihetsombudsmannen*, oreserverat tillstyrkt förslaget. *Försäkringsinspektionen* har inte någon invändning mot det sätt varpå bestämmelsen utformats, men anser att frågan om informationsplikt redan är tillfredsställande löst genom marknadsföringslagen. Inspektionen hävdar, att konsumentverket med stöd av denna lag bör kunna åstadkomma erforderliga riktlinjer. Även *Svenska Försäkringsbolags Riksförbund* och *Försäkringsjuridiska föreningen* finner den föreslagna bestämmelsen onödig. Enligt förbundets bedömning utgör bestämmelsen en modifiering av den praxis som redan nu tillämpas av försäkringsbolagen. Förbundet har dock ingen invändning mot lagtextens utformning i och för sig. Flera remissinstanser, bl. a. *konsumentverket* och *LO*, anser att den föreslagna regeln är på ett olyckligt sätt begränsad eftersom skyldigheten att informera inträder först när konsumenten begär uppgifter. Konsumentverket framhåller att 3 § marknadsföringslagen ger avsevärt större möjligheter att driva fram information i marknadsföring. I yttrandet föreslås att bestämmelserna om informationsskyldighet samordnas med 3 § marknadsföringslagen efter mönster av bestämmelserna i 6 och 7 §§ konsumentkreditlagen rörande marknadsföring av krediter. Också *marknadsdomstolen*, som dock godtar kommittéförslaget i denna del, finner att det i och för sig skulle ha varit önskvärt med den angivna samordningen. Domstolen framhåller emellertid att en dylik samordning inte är möjlig att åstadkomma inom ramen för en rent civilrättslig lagstiftning. Konsumentverket och *LO* anser vidare, att bestämmelsen om informationsskyldighet bör kompletteras med regler om civilrättsligt ansvar för försäkringsgivaren i fråga om uppgifter som lämnats vid marknadsföringen, när dessa uppgifter föranlett försäkringstagaren att teckna försäkring med visst innehåll. Även *konsumenttjänstutredningen* och *Försäkringstagarnas riksförbund* är inne på denna linje. I utredningens remissvar anføres, att det från bl. a. konsumentsynpunkt är otillfredsställande att låta i försäkringsvillkor intagna avtalsbestämmelser ta över distinkta uppgifter som lämnats vid marknadsföringen i den mån uppgifterna inverkat på avtalet. *Folksam*, som starkt ifrågasätter det nödvändiga eller lämpliga i att f. n. införa en särskild konsumentförsäkringslag, anser att den föreslagna bestämmelsen om informationsskyldighet inte tjänar något syfte och därför bör avvisas.

### Utskottet

I detta ärende behandlas en motion om försäkringsinformation.

Gällande rätt innehåller inga bestämmelser om plikt för försäkringsgivaren att informera försäkringstagaren om försäkringens innebörd, när försäkrings-

tagaren står i begrepp att teckna en försäkring. På detta område gäller i stället marknadsföringslagens allmänna regler om informationsplikt vid marknadsföring. Om en näringsidkare vid marknadsföringen underlåter att lämna information som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt kan marknadsdomstolen enligt 3 § marknadsföringslagen ålägga näringsidkaren vid vite att lämna sådan information. I fall av mindre vikt kan KO utfärda informationsföreläggande i förening med vite. Åläggandet eller föreläggandet får innehålla att informationen skall tillhandhållas på säljstället, lämnas i annonser eller andra framställningar, som näringsidkaren använder vid marknadsföringen eller i viss form lämnas till konsument som begär det. Detta betyder t. ex. att marknadsdomstolen i regel inte kan ålägga näringsidkaren att använda annons med ett av marknadsdomstolen bestämt innehåll, om inte näringsidkaren redan använder sig av annonsering i sin marknadsföring.

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär dels att regler skall införas som underlättar för försäkringstagaren att välja försäkring, dels att det fastslås hos vilken instans rådgivning och rättelse kan erhållas. Motionären framhåller att det för många försäkringstagare är svårt att förstå innebörden av de försäkringsvillkor som erbjuds dem av försäkringsbolagen. Därtill kommer att texten i försäkringsbrevet ofta är mycket finstilt. Vidare är enligt motionären olika bolags erbjudanden sällan sinsemellan jämförbara. Ett sätt att öka jämförelsemöjligheterna skulle enligt motionären vara att försäkringsgivaren ställer upp villkoren på ett sådant sätt att de olika erbjudandena svarar mot varandra, ett annat att försäkringsgivarna redovisar "jämförpriser" efter mönster av det system som används i detaljhandeln. Försäkringsrättskommitténs år 1977 avgivna förslag till konsumentförsäkringslag kritiserar av motionären på den grunden att det inte ger den jämförande standardisering som konsumenten behöver och inte heller fastslår hur försäkringstagaren skall kunna få hjälp och rättelse i försäkringsärenden.

Det är enligt utskottets mening obestriddligt att konsumenterna ofta är dåligt underrättade om försäkringars innehåll och funktion samt om hur man skall gå till väga för att rätt utnyttja dem. Inte sällan inträffar det att missförstånd uppkommer angående försäkringens innebörd, vilka kan få negativa konsekvenser för försäkringstagaren.

Under senare år har vissa initiativ tagits i syfte att förbättra försäkringstagarens möjligheter att välja rätt försäkring. Ett sådant initiativ var tillkomsten av allmänna försäkringsvillkor på sakförsäkringsområdet "Allmänna bestämmelser 1976". De rådande bristerna på informationsområdet var också anledningen till att det år 1975 inrättades ett kontaktforum för försäkringsfrågor där konsumentverket, försäkringsinspektionen och branschen är representerade. Inom detta organ har diskuterats frågor om bl. a. jämförande prisupplysning och försäkringsbolagens information. Någon rådgivande funktion gentemot allmänheten har detta kontaktforum dock inte.

Utskottet vill vidare erinra om att riksdagen år 1974 godkände ett i samma

års statsverksproposition framlagt förslag att en från försäkringsbolagen fristående, central instans skulle inrättas för att svara för rådgivning i försäkringsfrågor och att det skulle överlämnas åt konsumentverket, försäkringsinspektionen och försäkringsbranschen att svara för den närmare uppläggningsen av verksamheten. Som framgår av det föregående (s. 4) har dessa instanser först nyligen tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta förslag till en organisation för en rådgivningsbyrå för försäkringsfrågor. Utskottet, som finner det anmärkningsvärt att det har dröjt mer än fyra år från riksdagsbeslutet innan arbetet med att organisera en rådgivningsinstans igångsatts, utgår från att organisationsarbetet nu kommer att bedrivas med stor skyndsamhet.

I detta sammanhang vill utskottet också hänvisa till att försäkringskommittén i sitt förslag till konsumentförsäkringslag tagit in vissa bestämmelser om informationsskyldighet (s. 5 ovan). Förslaget, som har remissbehandlats (s. 6), är nu föremål för departementsberedning. Enligt vad utskottet inhämtat arbetar man inom justitiedepartementet med målsättningen att regeringen skall framlägga en proposition i frågan före den 31 mars 1979.

Med hänsyn till att frågan om en lagreglerad försäkringsinformation således är föremål för överväganden inom regeringens kansli och till att en central rådgivningsinstans för försäkringsfrågor nu är under uppbyggnad anser utskottet att motionen inte påkallar någon vidare åtgärd från riksdagens sida.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1977/78:998.

Stockholm den 26 oktober 1978

På lagutskottets vägnar

IVAN SVANSTRÖM

*Närvarande:* Ivan Svanström (c), Lennart Andersson (s)\*, Inger Lindquist (m), Stig Olsson (s), Martin Olsson (c), Elvy Nilsson (s)\*, Sonja Fredgardh (c)\*, Åke Gillström (s), Ingemar Konradsson (s), Owe Andréasson (s), Stina Andersson (c)\*, Anne-Marie Gustafsson (c), Joakim Ollén (m), Birgitta Johansson (s) och Margot Håkansson (fp)\*.

\* Ej närvarande vid betänkandets justering.