

2005-09-12

Konsumentskyddet inom det finansiella området

Anders Eriksson

Innehållsförteckning

	S.
Sammanfattning av promemorians förslag	4
1 Inledning	4
1.1 Bakgrunden till denna promemoria m.m.	4
1.2 Konsumentskyddets huvudsakliga inriktning	5
2 Nuvarande förhållanden	8
2.1 Allmänt	8
2.2 Lagstiftningen	10
2.2.1 Allmänna näringsrättsliga regler	10
2.2.2 Näringsrättsliga regler med begränsat direkt konsumentskyddande inslag	12
2.2.3 Marknadsrättsliga regler	13
2.2.4 Civilrättsliga regler	15
2.2.5 Lagar med blandat innehåll	18
2.3 Myndigheter med uppgifter inom konsumentskyddet	19
2.4 Konsumentskyddsbyråerna m.m.	26
2.4.1 Allmänt om näringslivets egenåtgärder	26
2.4.2 Konsumenternas försäkringsbyrå och Konsumenternas Bank- och finansbyrå	27
2.5 Den kommunala konsumentvägledningen	28
2.6 Övrigt	29
3 Reformbehovet	30
3.1 Tidigare framlagda reformförslag	30
3.1.1 Förtroendekommissionen	30
3.1.2 Andra framlagda utredningsförslag om ett förstärkt konsumentskydd	31
3.2 Nu föreliggande behov av reformer avseende konsumentskyddet	35
3.2.1 Allmänt	35
3.2.2 Kreditprovningen	38
3.2.3 Avrådningsskyldighet	42
3.2.4 Ränteangivelse i marknadsföring	47
3.2.5 Oskäligen ränta	49
3.2.6 Olimiterat ansvar	51
3.2.7 Utbildning, information, rådgivning och stöd åt konsumenterna	52
3.2.8 Tvistlösning	57
3.2.9 Biträde i rättslig tvist av Konsumentombudsmannen	61
3.2.10 Rättegångskostnader i konsumenttvister	64
3.2.11 Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna	66
4 Förslagets ekonomiska konsekvenser	72

5	Genomförande	73
6	Författningskommentar	73
6.1	Förslaget till lag om ändring i konsumentkreditlagen (1992:830)	73
6.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister	79
6.3	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	80
6.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2004:1034) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden	81
6.5	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:596) med instruktion för Finansinspektionen	81
6.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket	82
	Bilaga 1 Uppdraget	83
	Bilaga 2 Författningsförslag	84

PM om konsumentskyddet inom det finansiella området

Sammanfattning av promemorians förslag

I promemorian föreslås förändringar i den lagstiftning som rör konsumentskyddet på det finansiella området. Bl.a. föreslås ändringar som skall stärka konsumenternas skydd mot oskälig ränta, olimiterat ansvar och oseriös marknadsföring. Nya regler föreslås också för att inskräpa vikten av att en noggrann kreditprövning görs av kreditgivarna. Kreditgivarna föreslås också efter mönster från liknande regler i konsumenttjänstlagen (1985:716) och lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter få en avrådningskyldighet avseende krediter som inte kan anses vara till rimlig nytta för konsumenten. Konsumentombudsmannen föreslås få möjlighet att i något större utsträckning än idag biträda enskilda konsumenter inför domstol och kronofogdemyndighet i tvister rörande finansiella tjänster. Ombudsmannen föreslås även få en motsvarande möjlighet att biträda enskilda konsumenter inför Allmänna reklamationsnämnden. Vidare föreslås att den roll som Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå har skall förstärkas och att resurserna på byråerna skall ökas. Vad gäller ansvarsfördelningen mellan myndigheterna avseende konsumentskydd och tillsyn föreslås däremot att nuvarande förhållanden i allt väsentligt skall behållas. En förstärkt samrådsskyldighet föreslås dock samt att Finansinspektionen skall lämna Konsumentverket det stöd och de uppgifter som behövs för Konsumentombudsmannens verksamhet. Vad gäller tvistlösning föreslås att rättegångskostnadsreglerna i tvistemål i allmän domstol ändras så att i en tvist mellan en näringsidkare och en konsument där konsumenten fått bifall till sin talan i Allmänna reklamationsnämnden men näringsidkaren inte följt nämndens rekommendation, vardera parten skall stå för sina rättegångskostnader om konsumenten förlorar tvisten i domstolen. En sådan ändring kommer att gälla till förmån för konsumenterna i alla typer av konsumenttvister men blir av särskild betydelse på det finansiella området där rättegångskostnaderna i tvisterna inte sällan blir avsevärda.

1 Inledning

1.1 Bakgrunden till denna promemoria m.m.

Förtroendekommissionen har i sitt betänkande (SOU 2004:47) Näringslivet och Förtroendet bl.a. behandlat frågan om konsumentskyddet på det finansiella området (se betänkandet s. 293 - 334). I betänkandet föreslår kommissionen att konsumentskyddet på det finansiella området skall stärkas genom att Finansinspektionen skall få huvudansvaret samt att Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå skall ansvara för arbetet gentemot de enskilda konsumenterna. Kommissionen föreslår vidare att Konsumentombudsmannen skall behålla uppgiften att driva processer. Kommissionen föreslår också att möjlighet skall införas att tillgripa administrativa sanktioner i form av avgifter vid vilseledande marknadsföring av finansiella tjänster.

Kommissionens förslag har remissbehandlats. Remissutfallet har varit blandat.

Med hänsyn till vad som kommit fram vid remissbehandlingen samt behovet av en grundligare analys av de berörda frågeställningarna har en projektgrupp tillsatts inom regeringskansliet med uppgift att överväga frågor om konsumentskyddet på det finansiella området. Jag har fått i uppdrag att som konsult bistå Finansdepartementet, Finansmarknadsavdelningen, vid framtagandet av en promemoria inom ramen för det arbetet.

I enlighet med det uppdrag som lämnats till mig av Finansdepartementet, se bilaga 1, görs i denna promemoria en genomgång av det nuvarande konsumentskyddet på det finansiella området samt lämnas förslag till åtgärder för att stärka detta skydd. Genomgången avser såväl lagstiftningen som den tillsyn och övriga åtgärder som myndigheterna genomför. Också de berörda näringsidkarnas egenåtgärder till nytta för konsumentskyddet berörs.

I promemorian lämnas en redogörelse för den lagstiftning som finns till skydd för konsumenter och som har betydelse på det finansiella området. Promemorian redovisar också den nuvarande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna (framför allt Finansinspektionen och Konsumentverket) när det gäller konsumentskyddet och tillsynen på området. Den roll som Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå spelar behandlas också.

Under arbetet på denna promemoria har överläggningar hållits med Sveriges Försäkringsförbund, Svenska Bankföreningen, Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Finansinspektionen, Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå.

1.2 Konsumentskyddets huvudsakliga inriktning

Konsumenter kan i flera avseenden ta i anspråk produkter och tjänster på det finansiella området. Vanligt är t.ex. att en konsument i samband med köp av en vara får en kredit för att finansiera varan. Det kan vara en kredit som lämnas av säljaren eller en kredit som tas med eller utan förmedling av säljaren hos någon bank eller något finansbolag. Krediter för att finansiera bostadsköp är vanliga och utgör ofta den största krediten i en konsuments ekonomi.

Även för att finansiera förvärv av tjänster används krediter av konsumenter. Det kan t.ex. vara fråga om krediter för att bekosta byggnadsarbeten eller bilreparationer.

Det är inte ovanligt att konsumenter skaffar sig olika former av kreditkort, betalkort eller kontokort. Kreditkortet är alltid förenade med en kredit. Också betalkort är förenade med en form av kortvariga krediter. Kontokort är däremot i princip knutna till att konsumenten har tillgångar på ett konto.

Konsumenter har som regel en eller flera försäkringar. Det kan vara såväl personförsäkringar som sakförsäkringar. Vanligt är att konsumenten har åtminstone s.k. hemförsäkring. Det är inte ovanligt att konsumenter också har mer eller mindre komplicerade kapitalförsäkringar. Försäkringar till konsumenter ges i form av såväl individuell försäkring som gruppförsäkring. Det senare avser inte sällan pensionsförsäkringar, men kan även avse t.ex. sjuk- och olycksfallsförsäkring och hemförsäkring.

Fastighetsförsäkring, ofta i form av s.k. villa-hemförsäkring, är i praktiken nödvändig för att kunna få lån till finansiering av fastighetsköpet.

Olika typer av fondförsäkringar har under senare år kommit att bli ett betydande inslag i konsumentförsäkringsmarknaden.

Även vid sidan av fondförsäkring har konsumenter kommit att få ett större intresse för aktier och obligationer under de senaste årtiondena. Konsumenter placerar idag ofta en del av sina besparingar i aktier och/eller obligationer, ibland indirekt i form av placering i fonder. Det förekommer också att konsumenter förmås att investera i mer komplexa finansiella produkter som är förenade med stora risker, t.ex. olika typer av derivat.

Det är dock alltjämt vanligt att konsumenter har hela eller delar av sin besparing placerad på inlåningskonto hos en bank eller något annat finansiellt institut. Som nyss nämnts är till vissa inlåningskonton ofta knutna olika former av kontokort, betalkort eller kreditkort. Att konsumenter använder check eller växel är idag inte lika vanligt som förr. Betalningsöverföringar som görs av t.ex. bank är däremot vanliga. Formerna för det varierar. Likaså har olika former av Internettjänster införts som erbjuder konsumenten möjligheter att själv utföra många betalningstjänster m.m.

De komplicerade förhållanden som idag finns på det finansiella området har lett till att många konsumenter nu har behov av en mera avancerad finansiell rådgivning än tidigare. Sådan rådgivning tillhandahålls av bl.a. banker och finansbolag. Oftast är det de företag som själva säljer finansiella produkter och tjänster som tillhandahåller rådgivningen. Det finns dock några få fristående rådgivningsföretag som vänder sig också till konsumenter.

Konsumentskyddet på det finansiella området innefattar både åtgärder i syfte att skydda konsumenterna som kollektiv och åtgärder som inriktar sig på att skydda enskilda konsumenter. Som exempel på det förra kan anges lagstiftning och andra regelsystem, åtgärder mot otillbörlig marknadsföring (t.ex. genom talan i Marknadsdomstolen), medverkan till att standardvillkor utformas på ett lämpligt sätt och ingripanden i tillsynsfrågor. Också det förhållandet att stabiliteten på marknaden övervakas är en form av konsumentskydd. Exempel på åtgärder som inriktar sig på att skydda enskilda konsumenter är rådgivning inför avtals ingående och rådgivning och annat stöd i anledning av tvist.

Det finns flera lagar som berör konsumentskyddet på det finansiella området. I vissa fall kan det vara fråga om att någon enskild eller några enskilda bestämmelser i en lag har en direkt eller indirekt konsumentskyddande effekt. I en del fall har t.ex. lagar som är generellt gällande en särskild tyngdpunkt på konsumenter, se t.ex. skuldsaneringslagen (1994:334) och notera därvid särskilt 4 a § som visar att lagen i första hand är inriktad på konsumenter. I andra fall finns uttryckliga särregler för konsumentfallet i en annars generell lag, se t.ex. 2 § preskriptionslagen (1981:130) och 16 § lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet. Jfr även 8 kap. 1 § andra stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Viktigast för konsumentskyddet vad gäller lagstiftning är emellertid de lagar som helt och hållet inriktas på konsumenter. Här finner man lagar som direkt reglerar finansiella frågor, framför allt konsumentkreditlagen (1992:830), konsumentförsäkringslagen (1980:38)¹, 3 kap. distans- och hemförsäljningslagen (2005:59) samt lagen (2003:862) om finansiell rådgivning

¹ I den nya försäkringsavtalslagen (2005:104) har konsumentskyddsreglerna lagts in i den generella lagen (se särskilt 2 – 7 kap.). Den nya lagen träder i kraft den 1 januari 2006.

till konsumenter. Men det finns också lagar med mera allmän konsumentskyddsreglering som gäller också på det finansiella området. Dit hör t.ex. marknadsföringslagen (1995:450), prisinformationslagen (2004:347), konkurrenslagen (1993:20)² och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

En närmare redogörelse för huvudinnehållet i de konsumentskyddande lagarna finns i avsnitt 2.2.

Lagstiftningen kompletteras i stor utsträckning av föreskrifter som utfärdats av de myndigheter som har tillsynsansvaret på ifrågavarande konsumentskyddsområde. Fördelningen av tillsynsansvaret följer av lagstiftningen, se t.ex. 35 § konsumentkreditlagen, där det framgår att Konsumentverket har tillsyn över att den lagen efterlevs men att verkets tillsyn inte omfattar Sveriges riksbank, verksamhet som står under tillsyn av Finansinspektionen eller verksamhet hos exekutiv myndighet. Det innebär i praktiken att Finansinspektionen har tillsyn över huvuddelen av de aktörer som uppträder på näringsidkarsidan.³

En redogörelse avseende tillsynsmyndigheterna finns i avsnitt 2.3.

Som har framgått ovan kan ingripanden mot beteenden som hotar konsumentskyddet ske dels generellt, dels i individuella fall. I princip skall tillsynsmyndigheterna ingripa bara generellt. Det finns dock vissa undantag.

Generella ingripanden kan ske med stöd av de särskilda befogenheter som tillsynsreglerna ger myndigheterna. Det kan ske genom inspektioner, förelägganden m.m.

Konsumentombudsmannen har emellertid också möjligheten att med stöd av främst marknadsföringslagen väcka talan mot näringsidkaren vid marknadsdomstolen.

En viktig preventiv åtgärd när det gäller konsumentskydd är att myndigheterna ingår överenskommelser med en bransch om vilka standardvillkor som branschen skall tillämpa i avtal med enskilda konsumenter. Konsumentverket har ingått sådana överenskommelser med flera branschers organisationer. På det finansiella området berörs dock bara kreditköp. Finansinspektionen har inte ingått några sådana överenskommelser.

Rådgivning *före avtals ingående* kan ges till konsumenter både kollektivt och individuellt. Kollektivt ges det – utöver av näringsidkarna själva – av framför allt Konsumentverket (i stor utsträckning på hemsidan) samt av de särskilda rådgivningsbyråer, Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå, som finns på det finansiella området. Den individuella informationen avseende det finansiella området ges främst av dessa båda rådgivningsbyråer samt av kommunala konsumentvägledare.

Konsumenter kan emellertid också behöva information och annat stöd *efter avtals ingående*. Det kan gälla hur avtalet skall tolkas, eller så kan en tvist ha uppkommit och konsumenten behöver råd om hur den skall lösas och om vilka förfaranden som kan användas för att få tvisten löst. Det är då främst de båda rådgivningsbyråerna samt de kommunala konsumentvägledarna som kan bistå konsumenten. Men även Allmänna reklamationsnämnden skall enligt sin instruktion lämna råd och kan också sedan konsumenten anmält saken dit ge en rekommendation om hur tvisten skall lösas.

² Särskilt efter de ändringar som trätt i kraft den 1 augusti 2005.

³ En liknande bestämmelse finns i 8 § lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter.

En närmare redogörelse för konsumenternas möjligheter att få rådgivning och stöd finns i avsnitt 2.4. I det avsnittet berörs även frågan om den klagomålshantering m.m. som näringsidkarna inom det finansiella området tillhandahåller.

2 Nuvarande förhållanden

2.1 Allmänt

Grundläggande för ett gott konsumentskydd på det finansiella området är att det finns en fungerande marknad som kännetecknas av stabilitet, god konkurrens och väl utformade produkter och tjänster. För att säkerställa det krävs bl.a. en fungerande tillsyn och väl utformade spelregler för marknaden.

Att det finansiella systemet i Sverige skall vara stabilt säkerställs dels genom den rörelselagstiftning som finns (t.ex. lagen, 2004:297 om bank- och finansieringsrörelse, lagen (1991:981) om värdepappersrörelse samt försäkringsrörelselagen, 1982:713), dels genom den tillsyn som branschen i fråga utsätts för av myndigheterna, framför allt av Finansinspektionen. Rörelselagstiftningen innehåller också en del specifika krav för olika åtgärder som aktörerna på det finansiella området vidtar. Dessa krav är i regel generella, dvs. gäller oavsett om åtgärden berör en konsument eller någon annan. I rörelselagstiftningen finns t.ex. regler om den kreditprövning som en bank skall göra innan den lånar ut pengar till någon (se 8 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse).

Rörelselagstiftningen innehåller bestämmelser om vad de finansiella företagen har att iaktta för att få bedriva sin verksamhet. Regelverket innehåller således de krav som lagstiftaren ställer på företagen och reglerar inte rättsförhållandet mellan konsumenten och näringsidkaren. Syftet med reglerna kan sägas vara att åstadkomma en stabil och väl fungerande finansiell marknad. Tillsynsmyndigheten, Finansinspektionen, har enligt den lagstiftningen möjlighet att ingripa genom förelägganden om förbud mot att bedriva en viss verksamhet eller varning alternativt återkallande avseende tillstånd att bedriva viss verksamhet.

Även om rörelselagstiftningen inte syftar till att reglera förhållandet mellan ett företag och en konsument saknar denna typ av reglering inte betydelse i civilrättsligt hänseende. Högsta domstolen har givit näringsrättslig lagstiftning viss betydelse även vid bedömningen av om skadeståndsgrundande oaktsamhet kan anses föreligga.⁴

Mera direkt inriktat på konsumentskyddet är emellertid ett antal lagar som utformats i syfte att skydda just konsumenter. Det är dels den marknadsrättsliga lagstiftningen, dels ett antal civilrättsliga lagar.

Den marknadsrättsliga lagstiftningen avser att skydda konsumenterna som kollektiv. Den tar sikte på att ingripa i efterhand mot felaktigt beteende från näringsidkares sida i samband med marknadsföring och försäljning av varor och tjänster. De åtgärder som kan komma i fråga syftar inte till att korrigera resultatet i en enskild konsuments affär utan avser att förhindra att det felaktiga beteendet kommer till fortsatt användning. Inom den marknadsrättsliga

⁴ Se t.ex. NJA 1993 s. 163. Jfr även NJA 1995 s. 693.

lagstiftningen intar marknadsföringslagen (1995:450) en nyckelposition. Den lagen syftar till att främja bl.a. konsumenternas intressen i samband med marknadsföring av produkter. Andra viktiga lagar inom detta område är prisinformationslagen (2004:347) och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Den sistnämnda lagen innehåller såväl marknadsrättsliga som civilrättsliga regler.

Den civilrättsliga lagstiftningen syftar till att skydda den enskilde konsumenten när denne gör en affär med en näringsidkare. Den lagstiftningen, som i allt väsentligt är tvingande till konsumentens förmån, innehåller bl.a. regler om avtalet och om verkan av dröjsmål med betalningen eller leveransen samt om verkan av att det finns fel i varan eller tjänsten.

När det gäller det finansiella området är det framför allt konsumentkreditlagen (1992:830) och konsumentförsäkringslagen (1980:38) som kommer i blickpunkten. Andra viktiga civilrättsliga lagar på detta område är distans- och hemförsäljningslagen (2005:59) och den nyssnämnda lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Även lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter innehåller en del civilrättsliga regler till skydd för konsumenten.

Det förekommer vidare i viss utsträckning att andra civilrättsliga lagar, som inte formellt är tillämpliga på det finansiella området, ändå används analogt på det området. Så har t.ex. varit fallet med konsumenttjänstlagen (1985:716).

Tillsynen på det finansiella området utövas av Finansinspektionen och Konsumentverket. Utöver dessa båda myndigheter har ett antal andra myndigheter i större eller mindre utsträckning uppgifter som kompletterar dessa båda myndigheters insatser (t.ex. Ekobrottsmyndigheten).

Tvister mellan en enskild konsument och en näringsidkare kan avgöras av allmän domstol. En konsument kan också föra en sådan tvist till Allmänna reklamationsnämnden som kan ge en rekommendation om hur tvisten kan lösas. Förfarandet vid nämnden är kostnadsfritt.

Konsumentombudsmannen för talan enligt den marknadsrättsliga lagstiftningen i Marknadsdomstolen och i vissa fall i Stockholms tingsrätt när konsumentkollektivets intressen träds för när av en näringsidkare. Ombudsmannen kan också föra offentlig grupptalan för konsumenters räkning i allmän domstol enligt lagen (2002:599) om grupprättegång. Konsumentombudsmannen kan vidare på det finansiella området företräda en enskild konsument som ombud i allmän domstol eller inför kronofogdemyndighet (se lagen, 1997:379, om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister). Konsumentombudsmannen kan också i vissa fall föra en tvist mellan konsumenter och en näringsidkare till Allmänna reklamationsnämnden i form av grupptalan (se förordningen, 2004:1034, med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden).

Inom de branscher som är verksamma på det finansiella området finns också en viss grad av egenåtgärder i syfte att ge information samt hantera klagomål och tvistlösning.

En närmare redogörelse för de olika lagar som i någon väsentlig mening har betydelse för konsumentskyddet på det finansiella området samt för tillsynen, rådgivningen, klagomålshanteringen och tvistlösningen finns i de följande avsnitten i detta kapitel.

2.2 Lagstiftningen

2.2.1 Allmänna näringsrättsliga regler

Som nämnts i avsnitt 2.1 finns det ett stort antal lagar som är av betydelse för konsumentskyddet på det finansiella området. I den näringsrättsliga lagstiftningen finns för det första rörelselagstiftningen för bank- och finansområdet samt för försäkringsverksamhet. Rörelselagstiftningens främsta syfte är att värna om stabiliteten på berörda marknader. Indirekt är det av värde också för konsumenterna. Rörelselagstiftningen är generell, dvs. inte direkt inriktad på att skydda just konsumenter, men den kan som nämnts tidigare få betydelse också för konsumenter.

Inom rörelselagstiftningen för det finansiella området märks främst lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag, lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet, lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument, lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument, lagen (1991:981) om värdepappersrörelse, lagen (2004:46) om investeringsfonder, försäkringsrörelselagen (1982:713) och lagen (2005:405) om försäkringsförmedling.

Nedan följer presentation av de viktigaste regelverken inom rörelselagstiftningen. Då det för de syften som denna promemoria har inte har funnits anledning till annat har presentationen gjorts kort.

Lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att få bedriva bank- och finansieringsrörelser. Sådana rörelser får, med vissa undantag, bedrivas bara efter tillstånd av Finansinspektionen eller i vissa fall regeringen. Lagen innehåller också krav som kreditinstitut måste uppfylla. Det gäller bl.a. soliditet och likviditet, riskhantering, organisation av verksamheten och formerna för hantering av krediter. Lagen innehåller också en del särskilda associationsrättsliga regler samt regler om tillsyn. Finansinspektionen har enligt lagen tillsyn över kreditinstitut (13 kap. 2 §). Tillsynen finansieras genom avgifter som instituten betalar (13 kap. 16 §).

Bestämmelser om kapitaltäckning och stora exponeringar finns i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag.

Lagen (1995:1571) om insättningsgaranti innehåller bestämmelser om garanti för insättningar hos banker, kreditmarknadsföretag och vissa värdepappersföretag. Frågor om garantin handhas av Insättningsgarantinämnden (1 §).

Lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet innehåller bestämmelser om sådan inlåningsverksamhet som andra företag än institut enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti får driva. För verksamheten krävs registrering hos Finansinspektionen, som utövar en viss tillsyn över denna. Det finansieras genom avgifter från registrerade företag (22 §).

Lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument innehåller bl.a. bestämmelser om prospekt vid emissioner och offentliggörande av aktieinnehav. Enligt lagen skall handel med finansiella instrument bedrivas så att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls och enskildas kapitalinsatser inte otillbörligen äventyras. Finansinspektionen har

tillsyn över att lagen följs (6 kap. 1 §). Tillsynen finansieras genom avgifter som instituten betalar (6 kap. 4 §).

Lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument reglerar frågor om auktorisation av centrala värdepappersförvarare samt krav som ställs på dessa. Av lagen framgår att en central värdepappersförvarare skall bedriva sin verksamhet så att den tillgodoser högt ställda krav på säkerhet och effektivitet. Verksamheten skall även i övrigt bedrivas på sådant sätt att allmänhetens förtroende för kontoföringen upprätthålls och enskildas intressen inte äventyras (2 kap. 1 §). Finansinspektionen utövar tillsyn över centrala värdepappersförvarare. Dessa betalar en avgift till inspektionen för tillsynen (9 kap. 1 §). Lagen innehåller också i 6 kap. civilrättsliga regler för aktier, obligationer och finansiella instrument som endast finns registrerade på konto och således inte i dokumentform (jfr lagen, 1936:81, om skuldebrev).

Lagen (2004:46) om investeringsfonder ställer upp tillståndsplikt för att driva fondverksamhet. Tillstånd ges av Finansinspektionen. Med fondverksamhet avses förvaltning av en investeringsfond, försäljning och inlösen av andelar i fonden samt därmed sammanhängande administrativa åtgärder. Lagen innehåller också regler om krav på verksamheten. Finansinspektionen är tillsynsmyndighet. Tillsynen finansieras genom avgifter från företagen som bedriver fondverksamhet (10 kap. 1 §).

Lagen (1991:981) om värdepappersrörelse innehåller bestämmelser om tillståndsplikt för bl.a. handel med finansiella instrument för annans och egen räkning och förmedling av kontakt mellan köpare och säljare av sådana instrument. Lagen innehåller vidare regler om verksamheten. I detta sammanhang kan det finnas anledning att särskilt uppmärksamma vissa av dessa regler.

Värdepappersrörelse skall enligt 1 kap. 7 § bedrivas så att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls och enskildas kapitalinsatser inte otillbörligen äventyras samt i övrigt så att rörelsen kan anses sund. Det ställs krav på att värdepappersinstitutet skall i sin verksamhet handla på ett ärligt och rättvist sätt, handla med erforderlig skicklighet, omsorg och skyndsamhet, inneha och effektivt använda sådana resurser och rutiner som behövs för att rörelsen skall kunna bedrivas på ett riktigt sätt samt från sina kunder inhämta uppgifter om deras ekonomiska situation, erfarenhet av värdepappersmarknaden och syftet med de tjänster som de efterfrågar. Vidare skall värdepappersinstitutet vid sina kontakter med kunder lämna tillräcklig information om sådana omständigheter som är väsentliga i sammanhanget, undvika intressekonflikter och, om sådana inträffar, se till att kunderna behandlas rättvist, samt i övrigt följa de regler som gäller för verksamheten.

Finansinspektionen har tillsyn över värdepappersinstitut (6 kap. 1 §). Tillsynen finansieras genom avgifter från instituten (6 kap. 11 §).

Lagen (1999:158) om investerarskydd innehåller bestämmelser om ersättning för förlust av investerares finansiella instrument och medel hos ett värdepappersinstitut, ett fondbolag eller ett förvaltningsbolag.

I lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet finns bestämmelser om auktorisation av företag som börs eller marknadsplats för handel med finansiella instrument. Lagen innehåller också regler om verksamheten vid börs eller marknadsplats samt för clearingverksamhet. Finansinspektionen har tillsynsansvar enligt lagen.

I försäkringsrörelselagen (1982:713) anges vilka företag som får bedriva försäkringsrörelse, hur sådan rörelse skall bedrivas, regler om försäkringsbolag, regler för tillstånd att driva försäkringsrörelse, m.m. Tillsyn över försäkringsbolag utövas av Finansinspektionen (se 1 kap. 1 § samt 19 kap. 1 §). Tillsynen finansieras genom avgifter från berörda företag (19 kap. 15 §).

I lagen (2005:405) om försäkringsförmedling finns regler om tillstånd och registrering av försäkringsförmedlare och om verksamheten. Tillsyn över försäkringsförmedlare utövas av Finansinspektionen och finansieras med avgifter från förmedlarna (se 7 kap.).

2.2.2 Näringsrättsliga regler med begränsat direkt konsumentskyddande inslag

Direkta konsumentskyddande bestämmelser finns bara i begränsad omfattning i rörelselagstiftningen.

Enligt 8 kap. 1 § första stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse skall ett kreditinstitut innan det beviljar en kredit pröva risken för att de förpliktelser som följer av kreditavtalet inte kan fullgöras. Institutet får bevilja en kredit bara om förpliktelserna på goda grunder kan förväntas bli fullgjorda. Enligt andra stycket i samma paragraf behöver någon kreditprövning dock inte göras om kreditinstitutet på grund av sin kännedom om låntagaren eller andra orsaker har grundad anledning att utgå från att låntagaren har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig. Kravet på kreditprövning gäller inte heller för engångskrediter när kredittiden är högst tre månader och kreditbeloppet skall betalas på en gång eller för krediter som avser mindre belopp. De nu nämnda undantagen gäller dock bara när låntagaren är konsument.

Regler om insättningsgaranti för insättningar hos bank, kreditmarknadsföretag och vissa värdepappersbolag finns i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.⁵ Garantin är emellertid begränsad till 250 000 kr för varje institut. Inget hindrar dock att en konsument har gjort insättningar hos flera institut. Dessa omfattas då av garantin upp till 250 000 kr per institut även om den sammanlagda summan av dessa insättningar skulle vara större än så. Institutet skall enligt 11 § i lagen informera den som har gjort eller avser att göra insättningen om huruvida fordran omfattas av garanti eller inte, den ersättningsnivå som gäller för garantin samt formerna för utbetalning av ersättning för garantin. Informationen skall lämnas vid marknadsföring av ett erbjudande och innan ett avtalsförhållande ingås. Den skall vidare under avtalstiden framgå av kontoutdrag och liknande material som rör fordringsförhållandet.

Om ett institut åsidosätter den nu angivna informationsplikten när den gäller insättningar från konsumenter, skall marknadsföringslagen (1995:450) tillämpas. Informationen skall anses vara sådan information av särskild betydelse från konsumentskyddssynpunkt som avses i 4 § andra stycket marknadsföringslagen (11 a § lagen om insättningsgaranti).

Ett företag som driver inlåningsverksamhet som inte omfattas av insättningsgarantin skall enligt 8 § lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet tydligt informera fordringsägaren om att mottagna medel inte omfattas av insättningsgarantin och att det innebär att medlen kan förloras om företaget försätts i konkurs eller annars har betalningssvårigheter. Företaget skall också informera fordringsägaren om hur företaget avser att använda de mottagna medlen.

⁵ Jfr beträffande ersättning för förlust av investerares finansiella instrument och medel hos ett värdepappersinstitut, ett fondbolag eller ett förvaltningsbolag lagen (1999:158) om investerarskydd.

Informationen skall lämnas vid marknadsföringen av inlåningsverksamheten och innan ett avtalsförhållande ingås. Informationen skall vidare under avtalstiden framgå av kontoutdrag och liknande material som rör fordringsförhållandet. Enligt 9 § samma lag får behållningen för varje konsument som placerar sina medel hos ett sådant företag uppgå till högst 50 000 kr. Ett åsidosättande av informationsplikten gentemot konsumenter får i princip samma verkan som enligt lagen om insättningsgaranti (se 16 § lagen om inlåningsverksamhet).

2.2.3 Marknadsrättsliga regler

Viktigare för konsumentskyddet är emellertid de lagar som är direkt inriktade på konsumenterna. Det är fråga om dels marknadsrättsliga lagar, dels civilrättsliga lagar.

Av de marknadsrättsliga lagarna intar marknadsföringslagen (1995:450) en central position. Lagen syftar till att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare (1 §). Lagen tillämpas bl.a. då näringsidkare marknadsför produkter i sin näringsverksamhet (2 §). Med produkt avses i lagen varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen och andra nyttigheter (3 §). Lagen är därför tillämplig också på marknadsföring inom det finansiella området.

Grundkravet i lagen är att marknadsföringen skall stämma överens med god marknadsföringssed och även i övrigt vara tillbörlig mot konsumenter och näringsidkare (4 § första stycket). Det anges särskilt att näringsidkare vid marknadsföringen skall lämna sådan information som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt (4 § andra stycket). Vidare skall all marknadsföring utformas så att det tydligt framgår att det är fråga om marknadsföring (5 §). Det finns ett förbud mot vilseledande reklam (6 §). Det finns också ett antal detaljregler om hur marknadsföringen får vara utformad (se 7 – 13 d §§).

Om en näringsidkare bryter mot reglerna kan Marknadsdomstolen (eller i vissa fall Stockholms tingsrätt) på talan av framför allt Konsumentombudsmannen ingripa med förbud att fortsätta med den ifrågavarande marknadsföringen (se 14 §; jfr 38 §). En näringsidkare som vid sin marknadsföring låtit bli att lämna sådan information som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt får åläggas att lämna sådan information (15 §). Ett förbud eller åläggande skall normalt förenas med vite (19 §). I fall som inte är av större vikt får Konsumentombudsmannen meddela föreläggande om sådant förbud eller åläggande. För att bli gällande skall i sistnämnda fall näringsidkaren godkänna föreläggandet omedelbart eller inom en viss tid. Om föreläggandet godkänns gäller det som en lagakraftvunnen dom (21 §). Godkänns det inte, har Konsumentombudsmannen möjlighet att ta upp saken i Marknadsdomstolen.

Det finns dock ytterligare en möjlighet att ingripa mot otillbörlig eller bristfällig marknadsföring. Om en näringsidkare eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar uppsåtligt eller av oaktsamhet har brutit mot någon av de ovannämnda detaljreglerna i 5 – 13 §§ samt vissa andra regler kan Stockholms tingsrätt på talan av i första hand Konsumentombudsmannen ålägga näringsidkaren att betala marknadsstörningsavgift (22 §; jfr 39 §). Den avgiften skall (med vissa begränsningar) fastställas till lägst femtusen kr och högst fem miljoner kr (24 §).

Utöver vad som nu anförts har den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud eller ett åläggande eller mot någon föreskrift i detaljreglerna i 5 – 13 d §§ ett ersättningsansvar gentemot en konsument eller en näringsidkare för skada som uppkommit till följd härav (29 §).

En näringsidkare är skyldig att på uppmaning av Konsumentombudsmannen yttra sig och lämna de upplysningar som behövs i ett ärende om tillämpningen av marknadsföringslagen (34 §). Näringsidkaren är också under vissa förutsättningar skyldig att tillhandahålla bl.a. handlingar. Vite får användas för att få näringsidkaren att medverka (36 §).

En annan viktig lag på det marknadsrättsliga området är prisinformationslagen (2004:347). Den har till ändamål att främja god prisinformation till konsumenter. Lagen gäller för sådana näringsidkare som i sin yrkesmässiga verksamhet tillhandahåller produkter till konsumenter. Med produkt avses i detta sammanhang varor, tjänster och andra nyttigheter, dock inte fast egendom och arbetstillfälle (se 1 – 3 §§). Lagens bestämmelser är således tillämpliga på det finansiella området.

Prisinformation skall lämnas när en näringsidkare marknadsför bestämda produkter. Om priset för en produkt inte kan anges skall näringsidkaren istället lämna prisinformation genom att ange grunderna för hur priset bestäms. Prisinformation skall vara korrekt och tydlig. Om det kan tillkomma avgifter och andra kostnader, skall detta anges särskilt (se 6 – 10 §§).

Om en näringsidkare inte lämnar prisinformation enligt prisinformationslagen skall marknadsföringslagen tillämpas. Prisinformation skall därvid antas vara sådan information av särskild betydelse ur konsumentsynpunkt som avses i 4 § andra stycket marknadsföringslagen (12 §).

Lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden innehåller både marknadsrättsliga och civilrättsliga bestämmelser. Lagen gäller avtalsvillkor som näringsidkare använder när de erbjuder eller förmedlar varor, tjänster eller andra nyttigheter till konsumenter (1 §). Den gäller således också för det finansiella området.

Om ett avtalsvillkor med hänsyn till pris och övriga omständigheter är oskäligt mot konsumenten, får Marknadsdomstolen på talan av i första hand Konsumentombudsmannen förbjuda näringsidkaren att i framtiden i liknande fall använda samma eller väsentligen samma avtalsvillkor, om förbudet är påkallat från allmän synpunkt eller annars ligger i konsumenternas eller konkurrenternas intresse (3 och 4 §§). Konsumentombudsmannen kan under i princip samma förutsättningar som i marknadsföringslagen i stället använda ett förbudsföreläggande (7 §). Även i övrigt gäller liknande regler som i marknadsföringslagen beträffande förbud.

Till lagens civilrättsliga regler återkommer jag i det följande.

Inom marknadsrätten finns även produktsäkerhetslagstiftningen. Den förbigås dock här då den i allt väsentligt saknar betydelse för det finansiella området, i vart fall i de avseenden som behandlas i denna promemoria.

I sammanhanget kan det också finnas skäl att något beröra konkurrenslagen (1993:20). Den har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter (1 §). Lagen är alltså tillämplig på det finansiella området. Lagen innehåller bl.a. regler som skall motverka

konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av dominerande ställning (se 6 – 19 §§). I båda fallen kan brott mot reglerna få negativa konsekvenser för bl.a. konsumenter. Ingripanden kan ske av Konkurrensverket som också kan föra talan i Marknadsdomstolen om att företag skall upphöra med åtgärder som strider mot de angivna reglerna (se 23 – 25 §§). Lagen innehåller också bestämmelser om konkurrensskadeavgift, som liknar marknadsföringslagens bestämmelser om marknadsstörningsavgift (26 -32 §). I likhet med marknadsföringslagen innehåller konkurrenslagen också skadeståndsregler (33 §).

Slutligen finns det anledning att också nämna lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster. Den innehåller bl.a. krav på information som en tjänsteleverantör skall ge, krav som en tjänsteleverantör skall uppfylla beträffande beställningar, regler om påföljder om kraven ej iakttas och regler om ansvarsfrihet för tjänsteleverantörer i vissa fall.

2.2.4 Civilrättsliga regler

Inom den civilrättsliga lagstiftningen finns ett antal lagar som har betydelse för konsumentförhållanden på det finansiella området. Grundläggande bestämmelser finns i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, den s.k. avtalslagen. Där finns regler om avtals ingående, om fullmakt och om avtals ogiltighet m.m.

På krediträttens område finns vidare ett antal allmänna lagar som är av betydelse också i konsumentförhållanden. Det är främst lagen (1936:81) om skuldebrev, den s.k. skuldebrevslagen, som innehåller grundläggande regler om olika former av skriftliga fordringar (jfr den tidigare nämnda lagen om kontoföring av finansiella instrument, se avsnitt 2.2.1). I växellagen (1932:130) och checklagen (1932:131) finns särskilda regler om dessa typer av instrument.

På försäkringsrättens område finns framför allt lagen (1927:77) om försäkringsavtal. Den innehåller regler om försäkringsavtal i allmänhet men också särskilda regler för skadeförsäkring, livförsäkring samt olycksfalls- och sjukförsäkring.

I räntelagen (1975:635) finns bestämmelser som är tillämpliga på penningfordran på förmögenhetsrättens område. Lagen gäller i den mån inte annat är avtalat eller utfäst eller särskilt föreskrivet. I lagen finns bestämmelser om vilken ränta som skall betalas och för vilken tid.

Preskriptionslagen (1981:130) innehåller bestämmelser om preskription av fordringar. Den gäller i den mån inte annat följer av vad som är särskilt föreskrivet. Om det i en annan lag finns särskilda preskriptionsregler gäller alltså dessa framför reglerna i preskriptionslagen (1 §). Enligt preskriptionslagen preskriberas en fordran tio år efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan (2 §). Detta brukar betecknas som den allmänna fordringspreskriptionen. För vissa fordringar gäller andra tider (se 2 - 4 §§). Preskriptionstiden för en fordran mot en konsument är i regel tre år. Lagen innehåller också bestämmelser om preskriptionsavbrott.

I handelsbalken (9 kap. 5 §) finns bestämmelser om hur betalning skall avräknas mot fordringar. Där finns också bestämmelser om syssломän m.m. (18 kap.) som ibland kan få betydelse inom det finansiella området.

För konsumenter kan även andra allmänna lagar på krediträttens område vara av betydelse. Det kan t.ex. gälla pantbankslagen (1995:1000) och lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet. Också stora delar av fastighetsrätten har betydelse för konsumenters finansiering av bostadsköp. Dessa lagstiftningsområden förbigås dock här då de inte har så stor betydelse för de frågor som tas upp i denna promemoria.

Mer intressant är då att beröra den civilrättsliga lagstiftning som direkt syftar till att skydda just konsumenter. En sådan lag är konsumentkreditlagen (1992:830). Den gäller med vissa undantag för krediter som är avsedda huvudsakligen för enskilt bruk och som lämnas eller erbjuds en konsument av en näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet (1 §). Enligt lagen skall näringsidkaren i sitt förhållande till konsumenten iaktta god kreditgivningssed och därvid ta till vara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg (5 §). Lagen är tvingande till förmån för konsumenten.

Enligt konsumentkreditlagen skall näringsidkaren, innan kredit beviljas, pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet, s.k. kreditprövning. Kreditprövning behöver inte göras om näringsidkaren på grund av sin kännedom om konsumenten eller andra omständigheter har grundad anledning att utgå från att konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig. Kravet på kreditprövning gäller inte heller för engångskrediter när kredittiden är högst tre månader och kreditbeloppet skall betalas på en gång eller för krediter som avser mindre belopp (5a §). Om en näringsidkare inte följer dessa regler får Konsumentverket förelägga näringsidkaren att upphöra med att lämna krediter. Föreläggandet får förenas med vite. Om det är tillräckligt får verket i stället meddela näringsidkaren en varning (27 §).

I lagen finns också krav på att effektiv ränta skall anges i marknadsföringen av en kredit (6 §). Om det är fråga om förvärv av en särskild vara, tjänst eller annan nyttighet (t.ex. en bil) skall även kreditkostnaden och kontantpriset anges. Samma information skall skriftligen ges till konsumenten innan kreditavtalet ingås (7 §).

Ett kreditavtal med en konsument skall med få undantag ingås skriftligen. Ett kreditavtal som inte har ingåtts skriftligen är ändå gällande utom i fråga om villkor som är till nackdel för konsumenten. Vid bedömningen av om ett villkor är till nackdel för konsumenten skall en jämförelse göras med vad som gäller om villkoret inte tillämpas (9 §).

Ränta som tas ut för krediten skall i avtalet anges som en räntesats motsvarande räntekostnaden per år för den vid var tid obetalda delen av skulden (10 §). Förutsättningar för ändring av räntesatsen skall anges i avtalet. Till konsumentens nackdel får sådana ändringar ske endast under i lagen särskilt angivna förutsättningar (11 §). Lagen innehåller också bestämmelser om under vilka förutsättningar som avgifter får tas ut av kreditgivaren (12 §).

Lagen innehåller också bestämmelser om kreditköp (se 14 och 15 §§ om kontantinsats, 25 – 33 §§ om återtagande av vara samt även i viss mån 21 - 24 §§ om betalning av skulden i förtid). Med kreditköp avses köp av en vara, då säljaren lämnar köparen anstånd med någon del av betalningen eller då någon del av betalningen erläggs med ett belopp som köparen får låna av säljaren eller av någon annan kreditgivare på grund av en överenskommelse mellan denne och säljaren.

I 34 § konsumentkreditlagen finns bestämmelser om betalningsansvar vid förlust av kontokort, m.m.

Slutligen finns i lagen bestämmelser om tillsyn. Enligt dessa utövar Konsumentverket tillsyn över att konsumentkreditlagen följs. Verkets tillsyn omfattar dock inte Sveriges riksbank, verksamhet som står under tillsyn av Finansinspektionen eller verksamhet hos exekutiv myndighet. Tillsynen skall bedrivas så att den inte vållar större kostnad eller olägenhet än som är nödvändigt (35 §). För tillsynen har konsumentverket eller den som verket förordnar rätt att företa inspektion hos näringsidkare som bedriver varuförsäljning eller som i sin yrkesmässiga verksamhet lämnar, förmedlar eller övertar kredit som avses i konsumentkreditlagen och att ta del av samtliga handlingar som behövs för tillsynen. Näringsidkaren skall lämna de upplysningar om verksamheten som begärs för tillsynen (36 § första stycket).

Om en näringsidkare inte tillhandahåller handlingar eller lämnar upplysningar i ett sådant fall som nu nämnts, får Konsumentverket förelägga näringsidkaren vid vite att fullgöra sin skyldighet (26 § andra stycket).

Konsumentförsäkringslagen (1980:38) tillämpas på försäkringar som konsumenter tecknar hos försäkringsgivare för huvudsakligen enskilt ändamål och som kan hänföras till vissa särskilt uppräknade försäkringsformer, nämligen hemförsäkring, villaförsäkring, fritidshusförsäkring, reseförsäkring, trafikförsäkring (med vissa begränsningar), annan motorfordonsförsäkring och båtörsäkring. Lagen tillämpas dock inte på försäkringar som grundas på kollektivavtal eller som grundas på gruppavtal och handhas av företrädare för gruppen. Lagen tillämpas inte heller på försäkringar som avser all framtid (1 §). Lagens regler är tvingande till konsumentens förmån (3 §). Lagen innehåller krav på information till konsumenten före avtals ingående, under avtalstiden och vid skada (se 5 – 8 §§). I fråga om underlåtenhet att lämna information skall marknadsföringslagens sanktionssystem tillämpas. Ett försäkringsbolag får vidare, om inte särskilda skäl föreligger, inte vägra en konsument att teckna en försäkring som bolaget normalt tillhandahåller allmänheten (9 §). Försäkringstiden får normalt inte överstiga ett år (10 §). Lagen innehåller också regler om förnyelse av försäkring, upphörande i förtid, betalning av premie, nedsättning av försäkringsersättning samt verkan av underförsäkring och dubbelförsäkring (se 14 – 36 §§).

Regler om skaderegleringen finns i 37 och 38 §§. Dessa ställer krav på skyndsamhet. Den som vill kräva ut försäkringsersättning förlorar rätten till ersättning, om han inte väcker talan mot försäkringsbolaget inom tre år från det att han fick kännedom om att fordringen kunde göras gällande, och i varje fall inom tio år från det att fordringen tidigast hade kunnat göras gällande. Har han anmält skadan till försäkringsbolaget inom nu angiven tid har han dock alltid sex månader på sig att väcka talan sedan försäkringsbolaget har förklarat att slutlig ställning har tagits till ersättningsfrågan (39 §).

Konsumentförsäkringslagen kommer att upphöra att gälla när den nya försäkringsavtalslagen träder i kraft. Som redan nämnts har reglerna i konsumentförsäkringslagen inarbetats i den nya försäkringsavtalslagen (se SFS 2005:104).

I distans- och hemförsäljningslagen (2005:59) finns bestämmelser om konsumentskydd vid distansavtal om varor och icke finansiella tjänster i 2 kap., om distansavtal om finansiella tjänster i 3 kap. samt om hemförsäljningsavtal i 4 kap.

Regler om distansavtal om finansiella tjänster finns således i ett särskilt kapitel i lagen, 3 kap. Där anges att dessa bestämmelser gäller för distansavtal mellan en näringsidkare och en konsument om kredit, försäkring, betalning eller andra finansiella tjänster eller om överlåtelse eller emission av finansiella instrument. De gäller dock inte för de enskilda tjänster eller överlåtelser som utförs inom ramen för ett avtal om fortlöpande tjänster eller återkommande överlåtelser (1 § första och andra styckena). Kapitlet innehåller regler om information före avtals ingående, särskilda informationskrav vid telefonförsäljning och tillhandahållande av avtalsvillkoren under avtalstiden m.m. (3 – 5 §§). Dessa regler gäller generellt. Om reglerna inte följs gäller maknadsföringslagens sanktionssystem (6 §).

Lagens 3 kap. innehåller också regler om ångerrätt (7 – 12 §§). Dessa regler gäller dock bara för vissa tjänster och överlåtelser (se 2 §).

Lagens regler om hemförsäljningsavtal finns i 4 kap. De tillämpas inte på avtal som gäller finansiella instrument (4 kap. 1 §). Även detta kapitel i lagen har bestämmelser som behandlar informationsskyldighet och ångerrätt (3 – 9 §§). Där framgår bl.a. att ångerfristen vid hemförsäljningsavtal om livförsäkring börjar löpa den dag då konsumenten får kännedom om att försäkringsavtalet har kommit till stånd. Beträffande andra tjänster börjar fristen löpa den dag då avtalet ingås. Fristen börjar dock aldrig löpa förrän den dag då konsumenten fått en handling av näringsidkaren med information om ångerrätten samt en blankett som konsumenten kan använda för att utöva ångerrätten. Fristen är 14 dagar.

Om konsumenten använder sig av sin ångerrätt och med anledning av ett distansavtal eller ett hemförsäljningsavtal har fått kredit av näringsidkaren eller någon annan på grund av en överenskommelse mellan denne och näringsidkaren, skall kreditavtalet upphöra att gälla utan att konsumenten får åläggas någon påföljd för detta (2 kap. 16 §, 3 kap. 12 § och 4 kap. 10 §).

2.2.5 Lagar med blandat innehåll

Det finns vissa lagar som innehåller både näringsrättsliga, oftast marknadsrättsliga, och civilrättsliga regler till skydd för konsumenter. En sådan lag har redan berörts, nämligen lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden⁶. De civilrättsliga bestämmelserna finns i 10 -13 §§. Om innebörden i ett avtalsvillkor som inte har varit föremål för individuell förhandling är oklar, skall vid en tvist mellan en näringsidkare och en konsument villkoret tolkas till konsumentens förmån (10 §). Bestämmelserna innehåller också regler som vid en tillämpning av avtalslagens bestämmelser om jämkning av oskäligen avtal begränsar vilka omständigheter som får räknas till konsumentens nackdel (se 11 §).

En annan sådan lag är lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter. Lagen gäller finansiell rådgivning som en näringsidkare tillhandahåller en konsument och som omfattar placering av konsumentens tillgångar i finansiella instrument eller i livförsäkringar med sparmoment (1 §). Lagen är tvingande till konsumentens förmån (3 §).

Bland de näringsrättsliga bestämmelser som lagen innehåller märks skyldighet för näringsidkaren att se till att den som ger rådgivningen har tillräcklig kompetens, att vad som förekommit vid rådgivningen dokumenteras, att god rådgivningssed iaktas och att konsumentens intressen tillvaratas med tillbörlig omsorg (4 och 5 §§). Rådgivningen skall

⁶ I avsnitt 2.2.1 har också nämnts att lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument innehåller såväl näringsrättsliga som civilrättsliga bestämmelser, låt vara att dessa inte är direkt inriktade på konsumentskydd.

anpassas efter konsumentens önskemål och behov. Endast sådana lösningar som kan anses lämpliga för konsumenten skall rekommenderas (5 § första stycket). Rådgivningen skall med andra ord vara individualiserad. Näringsidkaren skall avråda konsumenten från att vidta åtgärder som inte kan anses lämpliga med hänsyn till konsumentens behov, ekonomiska förhållanden och andra omständigheter (5 § andra stycket). Konsumentverket utövar tillsyn över att lagen följs. Verkets tillsyn omfattar dock inte verksamheter som står under tillsyn av Finansinspektionen och verksamhet som bedrivs av advokater (8 §).

Civilrättsligt innehåller lagen en skadestandsregel. Där anges att näringsidkare som genom finansiell rådgivning uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakar konsumenten ren förmögenhetsskada skall ersätta skadan (6 §). För tillämpningen av denna civilrättsliga regel blir dock de näringsrättsliga reglernas krav av betydelse för att bedöma om normavvikelse skett.

En annan lag av blandad karaktär är lagen (1993:1303) om vissa avtalsvillkor för rättsskyddsförsäkring. Den förbigås dock här då den saknar betydelse för de frågor som tas upp i denna promemoria.

2.3 Myndigheter med uppgifter inom konsumentskyddet

Inom det finansiella området finns det flera myndigheter som har uppgifter som rör konsumentskyddet. Det är framför allt Konsumentverket, Konsumentombudsmannen, Marknadsdomstolen, Allmänna reklamationsnämnden och Finansinspektionen. Även allmän domstol kan ibland ha att avgöra konsumenttvister.

Konsumentverket

Konsumentverket är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor med huvudansvar för att genomföra den statliga konsumentpolitiken (1 § förordningen, 1995:868, med instruktion för Konsumentverket). Konsumentverket får (se 3 § nämnda förordning) bl.a. meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna prisinformation och om beräkningen av pris och jämförpris enligt prisinformationslagen (2004:347) samt utarbeta riktlinjer för näringsidkarnas marknadsföring och utformning av varor, tjänster och andra nyttigheter samt för näringsidkarnas tillämpning av konsumentkreditlagen (1992:830).

I regleringsbrevet för budgetåret 2005 avseende Konsumentverket anges det övergripande målet för politikområde Konsumentpolitik vara att konsumenternas ställning och inflytande på marknaden skall stärkas. Vidare anges bl.a. att hushållen skall ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt samt att konsumenterna skall ha tillgång till god vägledning, information och utbildning.

För verksamhetsgrenen Finansiella tjänster har regeringen i regleringsbrevet angivit som mål att konsumenterna skall ha en stark ställning på de finansiella marknaderna.

Konsumentverkets Författningssamling (KOVFS) innehåller några regelverk som rör direkt det finansiella området. Det är tre författningar där som kan sägas vara helt avsedda för det finansiella området.

I KOVFS 2001:5 finns riktlinjer för information om vissa konsumentförsäkringar. Riktlinjerna har utarbetats efter överläggningar med företrädare för berörda branschorganisationer. De skall tillämpas av försäkringsbolag som marknadsför och meddelar skadeförsäkring till enskild konsument. Riktlinjerna omfattar dock inte sjuk-, olycksfalls- och djurförsäkring. Enligt riktlinjerna skall försäkringsbolaget lämna information om försäkringen när bolaget vänder sig till konsumenten i syfte att förmå denne att ingå ett försäkringsavtal eller när konsumenten vänder sig till försäkringsbolaget i syfte att informera sig om innehållet i en försäkring eller för att ingå ett försäkringsavtal. I författningen anges närmare vilken information som skall ges samt när och hur den skall ges. Där finns också bestämmelser om information sedan avtalet ingåtts och i samband med skadereglering.

I KOVFS 2004:5 finns föreskrifter och allmänna råd om finansiell rådgivning till konsumenter. Föreskrifterna ansluter till lagen om finansiell rådgivning till konsumenter och har utfärdats med stöd av 1 § förordningen (2004:17) om finansiell rådgivning till konsumenter. Föreskrifterna innehåller bl.a. bestämmelser om vilka kompetenskrav som skall ställas på den som lämnar råd, hur det som förekommit vid rådgivningstillfället skall dokumenteras, vilka undantag som får göras från att lämna ut dokumentationen till konsumenten samt vilken information som bör lämnas till konsumenter i samband med rådgivningen. För näringsidkare som står under Finansinspektionens tillsyn gäller i stället Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om finansiell rådgivning till konsumenter (Finansinspektionens författningssamling, FFFS, 2004:4), se nedan.

I KOVFS 2004:6 finns Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter. Dessa råd omfattar tillämpningen av bestämmelserna i konsumentkreditlagen om god kreditgivningssed, kreditprövning, marknadsföring och information, kreditavtalet, kontantinsats och förbehåll om återtaganderätt. I råden finns också regler som berör effektiv ränta vid konsumentkrediter.

Även i övrigt finns det i KOVFS ett antal regelverk som utan att vara direkt inriktade på det finansiella området ändå får betydelse där. Ett exempel är Konsumentverkets föreskrifter om prisinformation (KOVFS 1992:1).

För frågor om marknadsföring och frågor om avtalsvillkor i konsumentförhållanden finns en Konsumentombudsman, som får föra talan i Marknadsdomstolen (se 11 § lagen, 1970:417, om marknadsdomstol m.m.). Generaldirektören för Konsumentverket är tillika Konsumentombudsman.

Inom Konsumentverket finns ett särskilt KO-sekretariat. Uppgiften för detta är att biträda Konsumentombudsmannen med dennes uppgifter enligt bl.a. marknadsföringslagen (1995:450), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister, lagen (2002:599) om grupprättegång och förordningen (2004:1034) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden.

Inom Konsumentverket har fram till våren 2005 cirka sju årsarbetskrafter arbetat med frågor som rör förhållandena inom det finansiella området.⁷ Därutöver har KO-sekretariatet i inte

⁷ Sedan beslut fattats om att Konsumentverket skall utlokaliseras har verksamheten vid verket försvårats av att ett stort antal medarbetare slutat vid verket. Det är därför svårt att idag bedöma hur många årsarbetskrafter som kan anses syssla med frågor inom det finansiella området. Konsumentverket hade fram till utlokaliseringsbeslutet totalt cirka 177 årsarbetskrafter.

obetydlig omfattning ägnat sig åt sådana frågor. I flera fall har företag inom den finansiella sektorn stämts av Konsumentombudsmannen till Marknadsdomstolen.

Arbetet inom Konsumentverket består i att ta emot förfrågningar från konsumenter och den kommunala konsumentvägledningen och att med anledning därav lämna information, råd och stöd. När det gäller åtgärder i enskilda konsumenters mellanhavanden med banker, finansbolag, försäkringsbolag m.fl. hänvisar emellertid verket i de flesta fall till andra instanser, t.ex. Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå. Endast i enstaka fall kan verket genom Konsumentombudsmannen biträda konsumenter i deras rättsliga åtgärder mot näringsidkare (se nedan).

Verket tillhandahåller däremot en ganska omfattande generell information till konsumenter på det finansiella området, bl.a. via hemsidan på Internet.

Det kan också ganska ofta inträffa att verket genom klagomål som kommer in får klart för sig att det finns skäl till åtgärder av marknadsrättsligt slag. I så fall sköts det av Konsumentombudsmannen. Underlag för sådana åtgärder kan också uppstå genom granskningar och utredningar som verket på eget initiativ genomför utan att det initierats av klagomål från enskilda konsumenter.

Inom det finansiella området har Konsumentverket ingått vissa överenskommelser med berörda branscher. Ett par av dessa som tillkom på 1970-talet och rör marknadsföring av försäkring gäller visserligen formellt ännu men är sannolikt obsoleta. De förbigås därför här. En alltfjämt tillämpbar överenskommelse är den (daterad den 20 april 1990) om information från försäkringsmäklare i anslutning till Konsumentverkets riktlinjer för information om vissa konsumentförsäkringar (numera KOVFS 2001:5). En annan är överenskommelsen den 1 oktober 1999 angående regler för marknadsföring av fonder.

Marknadsdomstolen

Marknadsdomstolen handlägger mål och ärenden enligt bl.a. konkurrenslagen (1993:20), marknadsföringslagen (1995:450) och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Domstolens avgöranden kan inte överklagas (1 och 2 §§ lagen, 1970:417, om marknadsdomstol m.m.).

Allmänna reklamationsnämnden

Allmänna reklamationsnämnden har till uppgift att pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör en vara, tjänst eller annan nyttighet som näringsidkaren har tillhandahållit konsumenten (konsumenttvister) samt ge en rekommendation om hur tvisten bör lösas (se förordning, 2004:1034, med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden). Nämnden skall också pröva tvister om skadestånd mellan å ena sidan fysiska personer och å andra sidan juridiska personer eller enskilda näringsidkare, om den fysiska personens anspråk på skadestånd helt eller delvis kan komma att omfattas av motpartens ansvarsförsäkring och skadan inte uppkommit i samband med den fysiska personens näringsverksamhet. På begäran av domstol skall nämnden också yttra sig i konsumenttvister. Nämnden skall vidare stödja den kommunala konsumentverksamhetens medling i konsumenttvister genom bl.a. utbildning, rådgivning och information till de kommunala konsumentvägledarna. Slutligen skall nämnden

informera konsumenter och näringsidkare om nämndens praxis. Det senare sker framför allt genom de referat av de olika avgörandena i nämnden som redovisas på nämndens hemsida på Internet.

Syftet med nämndens tvistprövning är att tillhandahålla ett billigt, enkelt och snabbt men ändå rättssäkert alternativ till domstolarna för prövning av tvister mellan konsumenter och näringsidkare. Förfarandet hos nämnden är kostnadsfritt för parterna.

Nämnden är indelad i avdelningar. Två av dessa avdelningar arbetar helt och hållet med tvister som rör det finansiella området. Det är försäkringsavdelningen och bankavdelningen. Men finansiella tvister kan dyka upp också på andra avdelningar. Vid t.ex. motoravdelningen är det inte ovanligt med tvister som rör kreditköp av bilar.

Antalet inkomna ärenden vid nämnden uppgick till 8848 år 2002, 8881 år 2003 och 8447 år 2004. Vid bankavdelningen var motsvarande tal 519 år 2002, 439 år 2003 och 504 år 2004. Vid försäkringsavdelningen var talen 931 år 2002, 955 år 2003 och 978 år 2004.

Andelen ärenden där konsumenten fick helt eller delvis rätt, i procent av antalet beslut i sak, var för nämnden i dess helhet 39 % år 2002, 42 % år 2003 och 43 % år 2004. Vid bankavdelningen var motsvarande siffror 12, 11 och 8 % och vid försäkringsavdelningen 15, 24 och 14 %.

Näringsidkarna följer i allmänhet de rekommendationer som nämnden ger rörande hur tvisten bör lösas. För nämnden i dess helhet är denna följsamhet (uttryckt i procent avgöranden som följts) 73 % år 2002, 74 % år 2003 och 72 % år 2004. Vid bankavdelningen är motsvarande tal 98, 94 och 89 % och vid försäkringsavdelningen 93, 83 och 100 %.

Nämndens arbetsformer är skriftliga. Parterna får sända in sina inlagor och de skriftliga bevis som de åberopar. Även varor, fotodokumentation och liknande kan sändas in. Däremot kan inte vittnen höras och inte heller andra former av muntlig bevisning förekomma i nämndens arbete.

För några år sedan infördes en möjlighet till s.k. grupptalan i Allmänna reklamationsnämnden. Nämnden får pröva en tvist mellan en grupp konsumenter och en näringsidkare, om det finns flera konsumenter som kan antas ha anspråk mot näringsidkaren med stöd av väsentligen likartade grunder, tvisterna rör förhållanden som får prövas av nämnden och en prövning är motiverad från allmän synpunkt. Det är Konsumentombudsmannen som i första hand skall föra gruppens talan i nämnden. Denna möjlighet har inte fått någon frekvent användning.⁸

Nämnden får föreskriva att vissa tvister inte skall prövas i nämnden. I Allmänna reklamationsnämndens föreskrifter om tvister som inte prövas av nämnden (KOVFS 2004:4) anges bl.a. att nämnden inte prövar tvister som rör försäkring, i den mån tvisten rör tecknande eller bibehållande av försäkring eller vållandefrågor vid trafikolyckor. Nämnden tillämpar också ett system som innebär att det värde som tvisten rör måste uppgå till vissa minimibelopp för att nämnden skall pröva tvisten. För bankavdelningen och försäkringsavdelningen är detta värde 2000 kr.

⁸ Jfr möjligheten till grupptalan i allmän domstol som inte heller fått någon frekvent användning. Konsumentombudsmannen för dock f.n. ett sådant mål i Umeå tingsrätt. Tingsrätten har beslutat att acceptera att grupptalan förs men det beslutet har överklagats till hovrätten.

I praktiken prövar nämnden inte heller andra ärenden om ärendet med hänsyn till nämndens arbetsformer eller andra omständigheter inte lämpar sig för nämndens prövning. Det kan t.ex. gälla att ärendet förutsätter medicinsk eller teknisk sakkunskap av ett slag som nämnden inte förfogar över eller att det krävs att ett vittne hörs eller någon annan muntlig bevisupptagning för att ärendet skall kunna utredas ordentligt. Eftersom nämndens skriftliga arbetsformer inte tillåter muntlig bevisupptagning får nämnden då avvisa ärendet.

Ett urval av nämndens avgöranden som nämnden ansett vägledande för rättsutvecklingen eller annars principiellt viktiga publiceras på nämndens hemsida på Internet.

Finansinspektionen

Finansinspektionen är central förvaltningsmyndighet för tillsynen över finansiella marknader, kreditinstitut och det enskilda försäkringsväsendet. De övergripande målen för inspektionens verksamhet är att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet samt att verka för ett gott konsumentskydd (1 och 2 §§ förordningen, 1996:596, med instruktion för Finansinspektionen). Inspektionen skall enligt sin instruktion samråda med bl.a. Konkurrensverket i frågor om tillämpningen av uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden (3 §). Någon skyldighet att samråda med Konsumentverket i frågor som rör konsumentskydd har inte föreskrivits.

I regleringsbrevet för 2005 anges målet för politikområde Finansiella system och tillsyn vara (såvitt nu är av intresse) att det finansiella systemet skall vara effektivt och tillgodose såväl samhällets krav på stabilitet som konsumenternas intresse av ett gott skydd samt att tillsynen skall bedrivas effektivt. För verksamhetsområdet Finansiell tillsyn och normgivning anges som mål att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och att bidra till konsumentskyddet inom det finansiella systemet. Det anges vidare att de åtgärder som vidtas i syfte att uppnå de övergripande målen skall vägas mot eventuella negativa effekter på det finansiella systemets effektivitet. För verksamhetsgrenen Regelgivning anges målet vara att bidra till stabilitet och genomlysning av de enskilda finansiella företagen, ett gott konsumentskydd samt förenklade regler.

Finansinspektionens författningssamling (FFFS) innehåller ett stort antal regelverk som syftar till att skapa stabilitet på de finansiella marknaderna. Dessa regelverk är inte primärt inriktade på konsumentskydd. Det innebär dock inte att det bland dessa inte finns några som i någon mån kan ha ett konsumentskyddande värde utöver det som ligger i att trygga stabiliteten. Som exempel på regler som i någon mån kan vara av betydelse för konsumentskyddet kan nämnas Finansinspektionens allmänna råd om kontokort och automattjänster (FFFS 2000:9), allmänna råd om inlåningskonton och tillhörande banktjänster (FFFS 2001:8), föreskrifter om information till livförsäkringstagare (FFFS 2003:7) och föreskrifter om information avseende skadeförsäkring (FFFS 1995:32).

Det är däremot inte så många författningar där som mera direkt är inriktade på konsumentskydd. Det finns egentligen bara tre.

Den första är Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden (FFFS 2005:3). Dessa råd syftar till att verka för att företag som står under inspektionens tillsyn hanterar krediter i konsumentförhållanden på ett tillfredsställande sätt (1 §). I råden berörs vad som särskilt bör beaktas vid marknadsföring och information, kreditgivning, borgen och

tredjemanspant, beräkning av ränteskillnadsersättning vid förtidsinlösen av bundna bostadskrediter samt kreditgivares kvittning av kreditfordran. Vad gäller kontantinsats och förbehåll om återtaganderätt vid kreditköp hänvisas till Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter (KOVFS 2004:6).

Den andra är Finansinspektionens allmänna råd om klagomålshantering avseende finansiella tjänster till konsumenter (FFFS 2002:23). Dessa råd syftar till att se till att institut som står under inspektionens tillsyn har ett tillfredsställande sätt att hantera klagomål som riktar sig mot instituten och som rör finansiella tjänster till konsumenter. Enligt råden bör varje institut ha en policy och en instruktion för klagomålshantering, fastställda av styrelsen eller ledningen. Policyn bör beskriva institutets bemötande och kundkontakt i klagomålsärenden. Den interna beslutsordningen i klagomålsärenden bör framgå av instruktionen, som också bör innehålla rutiner avseende information och uppföljning inom instituten så att problem som kommer fram kan åtgärdas. Varje institut bör ha en eller flera klagomålsansvariga. Råden anger också vad som bör gälla om information till den klagande och uppgifter till inspektionen. Vidare finns råd om handläggningsrutiner, registrering av klagomål och dokumentation.

Den tredje är Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om finansiell rådgivning till konsumenter (FFFS 2004:4). Den författningen innehåller bl.a. bestämmelser om vilka kompetenskrav som skall ställas på den som lämnar råd, hur det som förekommit vid rådgivningstillfället skall dokumenteras, vilka undantag som får göras från att lämna ut dokumentation till konsument samt vilken information som skall lämnas till konsumenter i samband med rådgivning och god rådgivningssed.

Inom Finansinspektionen arbetar idag cirka tolv årsarbetskrafter direkt eller indirekt med konsumentskyddsfrågorna.⁹ Dessa medarbetare arbetar inte med enskilda konsumenters frågor på annat sätt än att det till inspektionen kommer in en mängd klagomål från enskilda konsumenter rörande deras specifika mellanhavande med ett finansiellt institut. I sådana fall besvaras klagomålet med att inspektionen hänvisar konsumenten för information, rådgivning och stöd till i regel Konsumenternas Bank- och finansbyrå eller Konsumenternas försäkringsbyrå. Finansinspektionen har på sin hemsida på Internet uttryckt saken så att inspektionen ”inte arbetar med enskilda kundförhållanden”. Inkomna klagomål läggs dock till grund för en analys av och beslut om huruvida en tillsynsåtgärd av generellt slag bör vidtas, t.ex. en granskning av en banks kreditvillkor eller ett försäkringsbolags informationsgivning. I vissa fall underrättas också Konsumentombudsmannen om ett därigenom upptäckt behov av åtgärder enligt den marknadsrättsliga lagstiftningen.

På inspektionens hemsida finns en del ganska övergripande konsumentinformation rörande finansiella tjänster.

Överenskommelse om ansvarsfördelningen

Som framgått av det anförda arbetar såväl Konsumentverket (Konsumentombudsmannen) som Finansinspektionen med frågor om konsumentskydd på det finansiella området. I syfte att klargöra ansvarsfördelningen sig emellan har de båda myndigheterna en överenskommelse rörande detta, daterad 16 maj 2005.

⁹ Inspektionen har totalt cirka 180 årsarbetskrafter.

Även om det inte uttryckligen framgår av texten i överenskommelsen får denna förstås så att vad som regleras där är hur konsumentskyddsansvaret skall fördelas mellan myndigheterna när det gäller verksamhet som bedrivs av företag som står under tillsyn av Finansinspektionen. Vad gäller verksamhet på det finansiella området som bedrivs av företag som inte står under Finansinspektionens tillsyn bär Konsumentverket ensamt hela ansvaret.

Av överenskommelsen framgår att varje myndighet agerar självständigt med utgångspunkt från de mål och riktlinjer som riksdag och regering lagt fast. Det konstateras att Finansinspektionen är tillsynsmyndighet för finansiella företag och marknadsplatser och att inspektionen i den egenskapen övervakar att berörda företag uppfyller såväl samhällets krav på stabilitet som konsumenternas intresse av gott skydd. Vidare konstateras att Konsumentverket/Konsumentombudsmannen på det finansiella området har tillsyn över bl.a. marknadsföringslagen, avtalsvillkorlagen, konsumentförsäkringslagen samt konsumentkreditlagen. Det nämns också att Konsumentombudsmannen kan i vissa fall biträda enskilda vid tvister i allmän domstol och föra grupptalan i Allmänna reklamationsnämnden och i allmän domstol. Därtill kommer insatser för upplysning och stöd som Konsumentverket ger enskilda konsumenter i hushållsekonomiska och juridiska frågor.

I överenskommelsen uttalar de båda myndigheterna att deras strävan är att informera och bistå varandra i aktuella konsumentfrågor, tillvarata varandras kompetens och erfarenheter, effektivisera tillsynen och undvika dubbelarbete samt återkommande utvärdera och utveckla formerna för samarbetet.

Cheferna för de båda verken åtar sig i överenskommelsen att samråda i aktuella tillsynsfrågor på konsumentområdet. En särskild samrådsgrupp är inrättad och skall träffas 4 – 6 gånger per år. Vid samråd bör myndigheterna enligt överenskommelsen i första hand utvärdera om det finns gemensamma ståndpunkter eller förutsättningar i övrigt att bistå varandra.

Båda myndigheterna skall enligt överenskommelsen i sitt löpande arbete bevaka utformningen av de avtalsvillkor som företagen under Finansinspektionen tillämpar. Både löpande tillsyn i anledning av anmälningar och koncentrerade granskningar genomförs.

Båda myndigheterna granskar företagens marknadsföring och förhandsinformation. Om någon myndighet avser att ingripa bör enligt överenskommelsen samråd ske.

Finansinspektionen har i första hand ansvar för att granska den information som företagen som står under inspektionens tillsyn lämnar under avtalstiden. Konsumentverket har dock ett visst tillsynsansvar för information under avtalstiden när det gäller konsumentförsäkringslagens tillämpningsområde. Genom information och samråd mellan myndigheterna bör enligt överenskommelsen klargöras vem som lämpligast ingriper när brister konstateras.

Finansinspektionen har genom platsbesök och annan undersökningsverksamhet möjlighet att närmare granska de finansiella företagens rutiner för hantering av reklamationer, säkerheter, skadereglering m.m. För det fall att inspektionen uppmärksammar brister skall enligt överenskommelsen vidtas erforderliga tillsynsåtgärder. Konsumentverket/Konsumentombudsmannen skall informeras om detta i samrådsgruppen.

Båda myndigheterna har att i sitt fortlöpande arbete bevaka om företagens rutiner i något avseende brister på ett sådant sätt att det leder till problem för konsumenterna. När

Konsumentverket/Konsumentombudsmannen uppmärksammar bristfälliga rutiner hos företag under Finansinspektionens tillsyn informeras inspektionen, som därefter svarar för erforderliga tillsynsåtgärder.

Konsumentverket/Konsumentombudsmannen svarar enligt överenskommelsen för utbildningsinsatser till kommunerna (den kommunala konsumentvägledningen eller motsvarande) avseende finansiella tjänster. Finansinspektionen medverkar i mån av resurser.

Båda myndigheterna verkar gemensamt genom styrelserna för Konsumenternas Bank- och finansbyrå samt Konsumenternas försäkringsbyrå för framtagande och publicering av jämförande information samt för att ge god vägledning till konsumenterna inom hela det finansiella området.

2.4 Konsumentskyddsbyråerna m.m.

2.4.1 Allmänt om näringslivets egenåtgärder

Inom de branscher där det finns företag som sysslar med finansiella tjänster har det sedan lång tid tillbaka funnits en strävan att genom egna åtgärder bidra till att stärka konsumentskyddet. Ett syfte med det är att se till att seriösa företagare inom dessa branscher inte möts av en sned konkurrens från oseriösa företagare som inte i tillbörlig grad iakttar vad som krävs i konsumentskyddshänseende. Men det finns också ett intresse hos seriösa företagare att ha ett gott rykte bland konsumenter med avseende på behandlingen av konsumenternas klagomål och berättigade intressen. Att ha ett rykte om sig att iaktta ett gott konsumentskydd kan alltså vara en konkurrensfördel.

Inom det finansiella området finns idag flera utslag av denna strävan att vidta egenåtgärder.

En första fråga gäller klagomålshanteringen. Om en konsument vill framföra missnöje med ett företags agerande, vänder konsumenten sig i regel först till företagets interna klagomålsfunktion. Inte sällan torde konsumenten och företaget i samband med denna kontakt kunna nå samförstånd, antingen genom att missförstånd klaras ut eller genom kompensation till konsumenten.

Såväl banker och fondbolag som försäkringsbolag har utvecklat ett system för klagomålshantering, baserat på Finansinspektionens allmänna råd om klagomålshantering avseende finansiella tjänster till konsumenter (FFFS 2002:23). Organisationen för klagomålshanteringen kan dock variera från institut till institut. Vad gäller banker har varje bank en centralt klagomålsansvarig som skall bedöma konsumentens krav ifall saken inte har kunnat ordnas upp lokalt. Varje bank har också egna riktlinjer för klagomålshanteringen. På liknande sätt förhåller det sig med värdepappersbolag och fondbolag.

Inom försäkringsbranschen finns exempel på andra lösningar. En del försäkringsbolag har särskilda prövningsnämnder eller kundombudsmän dit konsumenten kan vända sig för att få ett ärende prövat. Dessa kan vara mer eller mindre fristående från bolagens organisation i övrigt. Det finns exempel på fall där kundombudsmannen är direkt underställd bolagets styrelse.

Inom försäkringsområdet finns också en stor mängd olika branschgemensamma nämnder som ger konsumenterna möjligheter att få olika tvistefrågor behandlade. Syftet är att åstadkomma en snabb och billig konfliktlösning och en enhetlig praxis. I rättsfallssamlingen ”Rättsfall Försäkring och skadestånd” (RFS) publiceras årligen i del B vägledande avgöranden från nämnderna.

Följande nämnder är branschgemensamma med Sveriges Försäkringsförbund som huvudman:

- Ansvarsförsäkringens Personskadenämnd
- Personförsäkringsnämnden
- Ombudskostnadsnämnden
- Rättsskyddsnämnden
- Skattenämnden
- Försäkringsförbundets nämnd för hantering av genetisk information

Nämnderna avger i regel yttrande på begäran av försäkringsbolag. I de flesta fall är bolagen skyldiga att låta ett ärende prövas i en nämnd om en skadelidande begär det. Den skadelidande kan själv begära prövning hos en av nämnderna, Personförsäkringsnämnden. Nämnderna leds av en externt rekryterad ordförande (som i regel har domarkompetens). Konsumentintresset representeras i Personförsäkringsnämnden och i Ansvarsförsäkringens Personskadenämnd av två ledamöter utsedda av Konsumentvägledarnas Förening.

Övriga branschnämnder är Trafikskadenämnden, som administreras av Trafikförsäkringsföreningen, och Patientskadenämnden, som administreras av Patientförsäkringsföreningen.

Bland näringslivets egenåtgärder på det finansiella området märks också Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå. Dessa byråer behandlas i det följande.

2.4.2 Konsumenternas försäkringsbyrå och Konsumenternas Bank- och finansbyrå

Konsumenternas försäkringsbyrå finns sedan 1979 och är en stiftelse som kostnadsfritt ger råd och hjälp i frågor som rör privatpersoners försäkringar. Byrån drivs gemensamt av Finansinspektionen, Konsumentverket och Sveriges Försäkringsförbund. Byrån skall bedriva sin verksamhet objektivt och opartiskt.

Försäkringsbyrån behandlar cirka 13 000 ärenden per år, varav ungefär 3 300 avser rådgivning innan en försäkring tecknas och cirka 9 800 rådgivning efter köp, huvudsakligen skadeärenden. Rådgivningen bedrivs per telefon, skriftligen eller vid personligt besök på byrån.

Andra viktiga uppgifter för byrån är att göra s.k. marknadsöversikter där olika försäkringar jämförs vad gäller pris, villkor m.m. och att hålla försäkringsbolagen underrättade om de vanligaste konsumentproblemen.

Byrån har analyserat och systematiserat upptäckta problem inom det konsumentskyddsområde som byrån arbetar med. Vidare har byrån i stor utsträckning lagt ut information till konsumenterna, bl.a. pris- och villkorsjämförelser, på hemsidan på Internet. Antalet besök på hemsidan är nu cirka 30 000 årligen. I form av särskilda projekt har byrån också framställt

rapporter, skolmaterial och en rättsfallsamling. För närvarande arbetar byrån med ett projekt som avser en genomlysning av avgiftsuttaget hos livförsäkringsbolagen.

Byrån har idag 7,5 årsarbetskrafter. Byråns budget är för år 2005 på 9,1 miljoner kr. Verksamheten bekostas helt genom ett bidrag från Sveriges Försäkringsförbund.

På motsvarande sätt har 1994 med numera Svenska Bankföreningen, Fondbolagens förening och Svenska Fondhandlarföreningen samt Konsumentverket och Finansinspektionen som huvudmän inrättats det som idag bär namnet Konsumenternas Bank- och finansbyrå. År 2004 inkom 5038 ärenden till byrån.

Information från byrån lämnas främst på telefon i enskilda rådgivningsärenden. Byrån har f.n. långa svarstider vid förfrågningar per brev eller mail. Förfrågningar som kommer in på det viset fordrar ofta diskussion och följdfrågor för att klara ut de närmare förutsättningarna för ett korrekt svar. Byrån ser därför helst att man kan få telefonkontakt med konsumenten.

Byrån lämnar också information på sin hemsida på Internet. Det är dels allmän information i finansiella frågor, dels också faktablad om särskilda tjänster. Faktabladen skrevs för flera år sedan och har inte fortlöpande uppdaterats. Det finns också en nyhetsspalt. Av resursskäl kan den dock bara uppdateras med långa mellanrum och bara innehålla uppgifter om större nyheter.

Byrån har av resursskäl inte satsat mycket på marknadsöversikter. Byrån har gjort en över avgifter. Sedan finns det en länk på hemsidan till textTV med aktuella bolåneräntor och beträffande inlåningsräntor en länk till Sparöversikt.

Byrån har idag fyra årsarbetskrafter. Byråns budget uppgår år 2005 till 4,438 miljoner kr. Verksamheten bekostas helt genom bidrag från Svenska Bankföreningen, Fondbolagens förening och Svenska Fondhandlarföreningen.

Sedan den 1 april 2001 tillämpas ett system för licensiering av personal i fondhandeln. Systemet har utarbetats av Svenska Fondhandlarföreningen och administreras av det härför bildade SwedSec AB, ett dotterbolag till föreningen.

Så som licensieringen idag är utformad syftar den till att säkerställa grundkompetensen hos de anställda på den svenska värdepappersmarknaden samt till att tillgodose de krav på kompetens hos rådgivaren som ställs i lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter. En närmare beskrivning av licensieringen finns i betänkandet (SOU 2002:41) Konsumentskydd vid finansiell rådgivning (se bet. s. 77 f).

2.5 Den kommunala konsumentvägledningen

I många kommuner finns en kommunal konsumentvägledning som kan bistå konsumenterna med råd och stöd i konsumenttvister. I en del kommuner saknas kommunal konsumentvägledning och i andra kommuner ingår den uppgiften som en del i annan verksamhet. Det kan dock konstateras att det endast i få kommuner finns en kommunal konsumentvägledning som har kompetens att vägleda konsumenter i mer komplicerade ärenden avseende finansiella tjänster. Ett vanligt arbetssätt tycks vara att den lokala konsumentvägledaren tar kontakt med banken, finansbolaget eller försäkringsbolaget eller att

konsumenten efter diskussion med vägledaren uppmanas att ta en sådan kontakt. Om inte problemet kan lösas vid denna första kontakt, hänvisar den lokala konsumentvägledaren i regel konsumenten till att ta kontakt med Konsumenternas Bank- och finansbyrå eller Konsumenternas försäkringsbyrå. Det förekommer också att konsumentvägledaren själv tar den kontakten för konsumentens räkning (jfr SOU 2002:41 s. 72 f).

Konsumentverket har ett särskilt system för datorkommunikation on line via Internet mellan verket och de kommunala konsumentvägledarna, KOV Direkt. Genom nätverket kan de lokala konsumentvägledarna ställa frågor direkt till experterna på verket. Även Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå är anslutna till systemet. De lokala konsumentvägledarna kan därför ställa frågor direkt även till dessa och få svar via nätverket. De lokala konsumentvägledarna kan sedan till konsumenterna vidarebefordra den information som de fått på detta sätt. Samtliga användare av systemet kan ta del av alla frågor och svar, vilket innebär att KOV Direkt successivt utvecklas till en betydande informationskälla. De båda byråerna får genom anslutningen till systemet en lokal förankring.

2.6 Övrigt

Konsumentskyddet byggs inte bara upp av lagstiftning. Viktigt är också utformningen av de avtal som gäller i konsumentförhållanden. Inom flera branscher finns i stor utsträckning standardavtal med villkor som är framförhandlade mellan någon myndighet (i regel Konsumentverket) och branschen. Sådana framförhandlade villkor är av betydelse på framför allt två sätt. Villkoren anger vad som normalt kan betraktas som skäliga villkor. En näringsidkare som tillämpar sådana framförhandlade standardvillkor, i vart fall sådana som tillkommit under medverkan av Konsumentverket, riskerar i praktiken inte att utsättas för Konsumentombudsmannens åtgärder med stöd av den marknadsrättsliga lagstiftningen. Vidare kan det för konsumenterna kännas tryggare att handla av en näringsidkare som tillämpar sådana med de konsumentskyddande myndigheterna överenskomna standardavtalsvillkor. Att använda sådana villkor kan alltså bli ett konkurrensmedel, något som också kan användas i marknadsföringen.

Inom det finansiella området saknas i princip överenskommelser mellan myndigheterna och branscherna om standardavtalsvillkor. Med några branscher som är verksamma inom området för kreditköp har det dock slutits överenskommelser om standardavtalsvillkor där kreditfrågor regleras, dock utan att kreditfrågan är huvudfråga i överenskommelsen. Så är t.ex. fallet när det gäller den mellan Konsumentverket och motorbranschen ingångna överenskommelsen om leveransbestämmelser avseende personbilar.

Även om det inte finns några mellan myndighet och branscherna överenskomna standardvillkor inom det finansiella området betyder det inte att det saknas allmänt använda villkorsutformningar. Om man studerar villkorsutformningen i t.ex. kreditavtal och försäkringsavtal finner man att det i hög grad är samma villkorsformuleringar som används. Det beror i första hand på att det utvecklats en branschpraxis men också i någon mån på den tillsyn som myndigheterna bedriver. Vissa villkorsutformningar har också utmönstrats efter ingripande av Konsumentombudsmannen eller Finansinspektionen.

3 Reformbehovet

3.1 Tidigare framlagda reformförslag

3.1.1 Förtroendekommissionen

Bakgrunden till att denna promemoria tillkommit är Förtroendekommissionens förslag i betänkandet (SOU 2004:47) Näringslivet och förtroendet att konsumentskyddet på det finansiella området skall förstärkas (se bet. s. 293 ff). Kommissionen har i den delen lagt fram tre förslag:

- Finansinspektionen skall få huvudansvaret för konsumentskyddet på det finansiella området. Konsumentbyråerna för bank- respektive försäkringsområdet skall ansvara för arbetet gentemot de enskilda konsumenterna. Konsumentombudsmannen skall behålla uppgiften att driva processer.
- Finansinspektionen skall tillföras ytterligare 30 miljoner kr för insatser på konsumentskyddsområdet, varav 20 miljoner kr skall föras vidare till konsumentbyråerna.
- Möjlighet införs att tillgripa administrativa sanktioner i form av avgifter vid vilseledande marknadsföring av finansiella tjänster.

Som skäl för sitt förslag att huvudansvaret för konsumentskyddet på det finansiella området skall flyttas till Finansinspektionen anförde kommissionen att inspektionen har de bästa kunskaperna om hur den finansiella sektorn fungerar och den största kontaktytan mot marknaden. Inspektionens roll bör dock enligt kommissionen begränsas till att stärka konsumenterna som kollektiv och till att hantera konsumentfrågor med generell räckvidd. Enligt kommissionen talar det för att inspektionen inte bör överta Konsumentombudsmannens roll på det finansiella området och att hanteringen av enskilda konsumentärenden, konsumentinformation etc. sköts av organ utanför men nära knutna till inspektionen. Därför bör enligt kommissionen konsumentbyråerna få ett bredare uppdrag och större resurser och ”finansieras av Finansinspektionen, och därmed indirekt av branschen, i stället för som idag direkt av branschens organisationer”.

Vad gäller förslaget om utökade sanktioner på det finansiella området anför kommissionen att de nuvarande sanktionsmöjligheterna inte är tillräckligt kännbara och avskräckande och att det därför – för att uppnå den erforderliga balansen mellan regler, övervakning och sanktioner, som behövs för att stärka allmänhetens förtroende för finansbranschen – är nödvändigt att skärpa sanktionsmöjligheterna. Sanktionsavgift bör därför kunna användas vid uppenbara brott mot marknadsföringslagen. Det kan enligt kommissionen ge en preventiv effekt genom att näringsidkarna får en större respekt för lagen. Det är också bra om näringsidkarna inte kan undgå kännbara straff vid klara överträdelser. Avgifterna bör enligt kommissionen vara av sådan storlek att de inte kan ses som en rörelsekostnad bland andra utan blir kännbara för företagen och därmed får en avskräckande effekt. Sanktionsavgifterna bör enligt kommissionen beslutas av Konsumentverket/Konsumentombudsmannen.

Kommissionens förslag har remissbehandlats. Remissutfallet är blandat. Av 65 remissinstanser har nio tillstyrkt förslaget att Finansinspektionen skall ges huvudansvaret för konsumentskyddet inom det finansiella området. Tre remissinstanser har avstyrkt det

förslaget. Åtta instanser har haft blandade synpunkter på förslaget i den delen. Finansinspektionen har därvid betonat betydelsen av ett fortsatt samarbete mellan inspektionen och Konsumentverket. Inspektionen har ansett att de båda konsumentbyråerna bör slås samman till ett självständigt organ och ha Konsumentverket som huvudman samt finansieras genom avgifter från berörda företag på samma sätt som inspektionens verksamhet finansieras. Konsumentverket har framfört liknande synpunkter när det gäller samverkan mellan de båda myndigheterna och konsumentbyråernas ställning. Övriga 45 remissinstanser har inte berört förslagen i denna del.

Vad gäller förslaget om sanktionsavgifter har endast ett fåtal remissinstanser yttrat sig över det förslaget. Konsumentverket har ansett att det i dagsläget är för tidigt att säga att någon ytterligare sanktion är befogad för det finansiella tjänsteområdet än de generella sanktionerna enligt marknadsföringslagen. Svenskt Näringsliv har inte haft något att erinra mot sanktionsavgifter, men har motsatt sig att avgiften skall åläggas av den utredande myndigheten. Sveriges Aktiesparares Riksförbund har ansett att myndigheternas sanktionsmöjligheter måste förstärkas.

Frågan om utökade sanktionsmöjligheter har en mera generell räckvidd och är för närvarande med anledning av kommissionens förslag föremål för överväganden inom regeringskansliet. Den behandlas därför inte vidare i denna promemoria.

De båda andra förslagen behandlas i avsnitten 3.2.7, 3.2.11 och 4 i denna promemoria.

3.1.2 Andra framlagda utredningsförslag om ett förstärkt konsumentskydd

Betaltjänstutredningen

I betänkandet (SOU 1995:69) Betaltjänster tog Betaltjänstutredningen upp frågan om hur den finansiella marknaden är och bör vara reglerad. Vad gäller ansvarsfördelningen mellan Finansinspektionen och Konsumentverket konstaterade utredningen att inspektionens roll är ”inåtriktad” mot tillståndspliktiga institut och att inspektionen skall verka för en sund utveckling av verksamheten, medan Konsumentverkets roll är ”utåtriktad” mot verksamheten på marknaden. Enligt utredningen är Konsumentverket en partsinriktad myndighet medan inspektionen inte är partsinriktad. Myndigheterna har också olika sanktionsmöjligheter. Konsumentverkets styrmedel är enligt utredningen främst att bevaka marknaden och förmå enskilda aktörer att vidta åtgärder genom att sprida information om genomförda undersökningar och mer indirekt påverka berörda aktörer. Konsumentverkets tillsyn är därför mer produktorienterad än Finansinspektionens. Inspektionen är tillsynsmyndighet när det gäller flertalet finansiella tjänster och skall övervaka effektiviteten och sundheten inom det finansiella systemet och måste därvid enligt utredningen väga bl.a. ekonomiska risker mot enskilda kunders krav på skäliga avtalsvillkor.

Vidare framfördes att uppdelningen av tillsynsområdet mellan två myndigheter inte är användningsfri. Det kan enligt utredningen göras gällande att ansvarsfördelningen blir oklar, att myndigheterna ibland kommer att arbeta parallellt med samma ärenden och att effektiviteten blir dålig och kostnaderna onödigt höga. I och med att båda myndigheterna har gemensamt tillsynsansvar för vissa lagstiftningar kan myndigheterna komma att arbeta parallellt med likartade frågeställningar. I dessa fall är det angeläget att myndigheterna har ett nära och förtroendefullt samarbete med ambitionen att uppnå en sammanhållen utveckling på

de olika marknaderna. Säkerhetstänkande och behandlingen av kunderna bör således enligt utredningen inte skilja sig åt. Det är enligt utredningen angeläget att myndigheternas praxis i huvudsak stämmer överens.

Banklagskommittén

I betänkandet (SOU 1998:160) Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag föreslog Banklagskommittén en renodling av Finansinspektionens tillsyn så att vissa enligt kommittén prioriterade områden – stabilitet och effektivitet i det finansiella systemet – tillförs mer resurser. Kommittén ansåg att en annan myndighet, vilken särskilt har till uppgift att se till konsumentintressena, skulle ta hand om tillsynen på konsumentområdet.

Kommittén skrev i sitt betänkande bl.a. att det kan uppstå målkonflikter om samma myndighet har till uppgift att bevaka båda dessa områden. Ett ansvar för att hävda konsumenternas intressen kan nämligen riskera att gå ut över institutens lönsamhet. Kommittén ansåg också att det skulle uppstå en onödig överlappning mellan Konsumentverkets och Finansinspektionens verksamhetsområden om inspektionen ges i uppdrag att övervaka konsumentskyddet. Det skulle också ta uppmärksamhet från det som borde vara inspektionens huvuduppdrag, nämligen att övervaka stabiliteten i de enskilda finansiella instituten.

Konsumentpolitiska kommittén

I betänkandet (SOU 2000:29) Starka konsumenter i en gränslös värld lade Konsumentpolitiska kommittén fram förslag om ett stärkt konsumentskydd på flera områden. Kommitténs uppgift var att se över konsumentpolitiken till följd av de stora förändringar som samhället genomgått på senare år. De förslag som kommittén lade fram syftade till ge människor förutsättningar att känna sig trygga som konsumenter och ha ett starkt inflytande över sin vardagssituation. Kommittén ansåg att konsumentskyddet på det finansiella området behövde stärkas på flera punkter och föreslog i huvudsak följande (se bet. s. 19 samt s. 137 ff).

Det bör införas utökad undervisning i privatekonomiska frågor i skolan.

En analys görs om orsakerna till s.k. skuldfällor (t.ex. varför konsumenterna tar lån med mycket höga räntor).

Bestämmelser bör införas i konsumentkreditlagen med bl.a. ett uttryckligt krav på kreditprövning, krav på att kostnaden för en kredit skall anges i kronor i bl.a. marknadsföringen och delvis nya förutsättningar för betalningsansvar vid förlust av kontokort och PIN-kod.

Konsumentskyddet beträffande de finansiella institutens ansvar vid rådgivning förstärks genom lagstiftning.

Det skall ske en kvalitetshöjning av informationen om finansiella tjänster. Prisinformationslagen skall göras tillämplig på samtliga finansiella tjänster.

Kommitténs olika förslag har i stora delar genomförts eller är på gång att förverkligas. I Konsumentkreditlagen har införts regler om krav på kreditprövning m.m. Frågan om betalningsansvar vid förlust av kontokort och PIN-kod utreds för närvarande av Utredningen om obehörig användning av kontokort samt konsumentskydd vid s.k. modemkapning (Ju 2004:02), som beräknas avsluta sitt arbete den 30 november 2005. Förstärkningen av rådgivaransvaret har genomförts genom lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter. Också förslaget avseende prisinformationslagen har genomförts (se nya prisinformationslagen, SFS 2004:347).

Kommittén föreslog också att en översyn borde göras beträffande Finansinspektionens och Konsumentverkets verksamheter vad gäller konsumentskyddet på det finansiella området. Kommittén framhöll i det sammanhanget följande.

För många finansiella tjänster utgörs det grundläggande konsumentskyddet av att konsumentens motpart är ekonomiskt stabil. Den särskilda betydelsen av en solid motpart kommer sig av att många relationer på det finansiella området är av långsiktig natur, t.ex. kreditrelationer, eller att konsumenterna riskerar kapitalförluster om motparten går omkull, t.ex. vid insättningar i en bank. Soliditetsinriktad lagstiftning stärker således det grundläggande skyddet för konsumenterna. Även rent konsumentskyddande regler bidrar dock starkt till effektiviteten och stabiliteten på det finansiella området i och med att denna delvis är beroende av konsumenternas tilltro till de finansiella instituten.

Kommittén tog upp tankarna i Banklagskommitténs förslag (se ovan) och utgick från att den myndighet som den kommittén syftat på när den angivit att Finansinspektionen inte längre borde syssla med konsumentskyddsfrågorna var Konsumentverket. Konsumentpolitiska kommittén anslöt sig i denna del till det förslag som Banklagskommittén lagt fram (se SOU 2000:29 s. 159).

Konsumentpolitiska kommittén anförde vidare i denna fråga (se bet. s. 160f) att en renodling av Finansinspektionens respektive Konsumentverkets uppgifter bör ta sikte på att Konsumentverket skall ha ett huvudansvar för konsumentskyddsintressena inom det finansiella området, dvs. sådana bestämmelser som närmast är att betrakta som skälighetsregler. Finansinspektionens ansvar enligt rörelselagstiftningen innebär främst en bevakning av stabilitetsintresset. Även i detta avseende anslöt sig kommittén till vad Banklagskommittén hade anfört.

Konsumentverkets nuvarande kompetens beträffande finansiella tjänster torde enligt Konsumentpolitiska kommittén ligga på marknadsföringsområdet och i bevakningen av förekomsten av oskäliga avtalsvillkor. Framför allt på det sistnämnda området har, påpekar kommittén, även Finansinspektionen ett ansvar. När myndigheternas respektive ansvar går in i vart annat, kan det enligt kommittén uppstå intressekonflikter och osäkerhet om vilken myndighet som bör ta initiativet till åtgärder. En effektivare och lämpligare ordning på dessa områden är enligt kommitténs uppfattning att enbart Konsumentverket svarar för tillsynen. Ett annat exempel på en konsekvens av det gällande systemet är enligt kommittén att både Finansinspektionen och Konsumentverket utfärdar allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden respektive riktlinjer för marknadsföring av krediter, vilket kan skapa oklarheter om arbetsfördelningen mellan myndigheterna och dessutom försvåra för de finansiella institut som skall följa reglerna.

En viktig del av konsumentskyddsintressena är enligt kommittén ansvaret för information till konsumenterna om finansiella tjänster. Det är enligt kommittén väsentligt att detta ansvar är sammanhållet. Konsumentverket har en generell kompetens när det gäller konsumentinformation och förfogar dessutom över kanaler för att nå ut till konsumenterna. Informationsområdet inkluderar marknadsföring, där verket och Konsumentombudsmannen redan har tillsynsansvaret enligt bl.a. marknadsföringslagen, och allmän information, t.ex. i ett pågående kundförhållande, från instituten till konsumenterna. För informationsfrågor som rör andra kundkategorier än konsumenter bör dock enligt kommitténs uppfattning Finansinspektionen ha huvudansvaret.

Kommittén framhåller att det även med en tydligare rollfördelning mellan Finansinspektionen och Konsumentverket finns behov av ett fortsatt nära samarbete och samråd. Av den anledningen måste myndigheterna fortsätta att bistå varandra med sina respektive kompetenser.

Kommittén uppger också att den uppmärksammat att många konsument saknar erforderliga kunskaper om det finansiella systemet, om olika finansiella tjänster, om vilka risker placeringar i olika former av värdepapper, fondandelar etc. för med sig och om hur man gör riskbedömningar. Kommittén säger sig även ha uppmärksammat att det förekommer att den enskilde är helt ovetande om att det finns risker (bet. s. 162). Detta visar enligt kommittén att informationsproblemet är stort. Det behövs enligt kommittén ökade insatser här.

Utredningen om Finansinspektionens roll och resurser

I betänkandet (SOU 2003:22) Framtida finansiell tillsyn lade Utredningen om Finansinspektionens roll och resurser fram förslag som bl.a. berörde konsumentskyddet på det finansiella området. Avseende rollfördelningen mellan Konsumentverket/Konsumentombudsmannen och Finansinspektionen menade utredningen att ingen förändring bör göras i den grundläggande ansvars- och arbetsfördelningen. Utredningen framhöll att det är viktigt att analysera hur det ökade och sannolikt mer konsumentnära tillsynsarbetet lämpligast tas om hand. Utredningen antog att uppgifterna naturligen torde falla på Konsumentverket/Konsumentombudsmannen snarare än Finansinspektionen samt framhöll vikten av att ansvarsuppdelningen blir tydlig gentemot konsumenterna.

Departementspromemorian (Ds 2004:51) Den framtida konsumentpolitiken

I departementspromemorian (Ds 2004:51) Den framtida konsumentpolitiken läggs fram ett underlag för en konsumentpolitik för åren 2006 – 2010. I promemorian görs bedömningen att tillsynen på det finansiella området bör göras mer effektiv och ändamålsenlig och vara mer inriktad på förebyggande verksamhet. Vidare sägs att rollfördelningen mellan Finansinspektionen och Konsumentverket bör göras tydligare. En effektivt fungerande finansiell sektor är av stor betydelse för en gynnsam samhällsekonomisk utveckling, Staten har en grundläggande uppgift att se till att det finansiella systemet är stabilt och präglas av sund verksamhet och ett gott konsumentskydd. Men det sägs också att det även ställs höga krav på aktörerna själva. Förutom att följa lagar och förordningar handlar det också om moral, ansvarskännande och professionalism i verksamheterna.

Det konstateras vidare att konsumentskyddet har förstärkts i flera avseenden de senaste åren. Utvecklingen är dock fortsatt intensiv med nya komplicerade varor och tjänster och konsumentskyddets betydelse ökar med den utvecklingen. Kraven på den enskilde att göra relevanta val som direkt påverkar ekonomin har ökat.

Beträffande tillsynen på den finansiella marknaden anför i promemorian att det är viktigt med en tydlig lagstiftning och en väl fungerande tillsyn. Därigenom kan konsumenterna känna sig trygga att agera på den finansiella marknaden. Tillsynen måste vara effektiv och verka kraftfullt mot oseriösa näringsidkare. Därigenom kan konsumenternas förtroende för aktörerna öka.

I promemorian konstateras vidare att tillsynen på den finansiella marknaden är delad mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. Det finns viss lagstiftning med delat tillsynsansvar. Det konstateras att det kan finnas nackdelar med en delad tillsyn och en risk för att vissa frågor inte tas om hand av någondera myndigheten till följd av den oklara ansvarsfördelningen. En tydligare gräns för rollfördelningen är enligt promemorian till fördel både för myndigheternas möjligheter att bedriva ett resurseffektivt och mer förebyggande arbete och för konsumentens förtroende för tillsynen.

3.2 Nu föreliggande behov av reformer avseende konsumentskyddet

3.2.1 Allmänt

Av grundläggande betydelse för ett gott konsumentskydd är att det finansiella systemet är stabilt. För konsumenterna är det därför av avgörande betydelse att den stabilitetstillsyn som Finansinspektionen utövar fungerar väl. Det är dock inte i första hand det man tänker på när man talar om konsumentskydd. I stället är det de regler som rör marknadsföring, formerna för och innehållet i rättshandlingar, verkan av sådana handlingar samt klagomålshantering och tvistlösning som man i första hand har i åtanke. Också regler om och system för information, rådgivning och stöd till konsumenterna ingår.

Som har anförts av regeringen i tidigare lagstiftningsärenden (se t.ex. prop. 2002/03:139 s. 209) bör konsumentskyddet på det finansiella området i första hand tas om hand av den civilrättsliga och marknadsrättsliga lagstiftningen. Regler som behövs av systemstabilitetsskäl är av delvis annan natur än de som behövs för att skydda konsumenterna.

Frågan om behovet av reformer när det gäller stabiliteten i det finansiella systemet och stabilitetstillsynen behandlas inte i denna promemoria. I stället är det konsumentskyddet i den mera snäva bemärkelse som nyss angivits som skall tas upp här. Frågan om fördelningen av ansvar och uppgifter mellan myndigheterna när det gäller konsumentskyddet skall dock behandlas utifrån det mera breda perspektivet.

Viktigare för konsumenten än frågan vilken myndighet som svarar för konsumentskyddet är emellertid hur konsumenten i ett enskilt fall skall kunna komma till sin rätt. Hur skall konsumenten kunna skyddas mot att i det enskilda fallet ingå avtal som är ofördelaktiga för konsumenten och hur skall konsumenten kunna få sin sak prövad när tvist uppstår? Detta är de konsumentskyddsfrågor som skall stå i fokus för denna promemoria.

På områden där s.k. standardvillkor saknas blir behovet av stöd åt konsumenten mer markant än på andra områden. Men även på områden där standardvillkor finns behövs stöd åt konsumenten, eftersom standardvillkoren sällan är uttömmande avtal utan i stället i det enskilda avtalet kompletteras med särskilda villkor. Ett mellanfall är också standardavtal, där vissa villkor tillkommit genom t.ex. en branschöverenskommelse med en myndighet men andra villkor satts dit ensidigt av det enskilda avtalsslutande företaget. Sådana fall är vanliga inom t.ex. resebranschen.

Erfarenheten är att relativt få konsumenter hör av sig till konsumentvägledare eller rådgivningsbyråer innan ett avtal om en finansiell tjänst ingås. I stället tycks det bland konsumenter finnas en utbredd uppfattning om att avtal på det finansiella området ingås enligt standardvillkor som på något sätt är allmänt accepterade. Först när tvist uppstått är det vanligt att konsumenten hör av sig. I det avseendet tycks det finnas en skillnad i förhållande till t.ex. energiområdet. När det gäller det senare är det minst lika vanligt att konsumenten hör av sig till Konsumentverket, konsumentvägledare eller Konsumenternas elrådgivningsbyrå för rådgivning inför ett avtal. Det kan möjligen hänga samman med att utbudet av avtalskonstruktioner, avtalsvillkor och priser är mera varierat på elmarknaden än på marknaden för finansiella tjänster.

Behovet av rådgivning på det finansiella området före avtals ingående är idag sannolikt större än konsumenterna har upptäckt. Ett problem i sammanhanget är också att avtal om finansiella tjänster ofta ingås direkt i samband med att konsumenten för första gången får del av avtalsvillkoren, ofta i en tidspressad situation t.ex. i samband med ett köp av en vara eller något annat.

En större styrning av standardvillkoren skulle sannolikt vara till stor nytta för konsumenterna. Det skulle också kunna minska behovet av rådgivning före avtals ingående och också motverka uppkomsten av tvister. I de fall då tvist trots allt uppkommer skulle väl utformade standardvillkor sannolikt göra tvisterna mer lösliga genom att reglerna då skulle kunna vara klarare. Slutsatsen blir att en satsning på ökad styrning av standardvillkor skulle vara lämplig. Erfarenheterna från andra branscher där det finns standardvillkor som tillkommit genom överenskommelser mellan branschen och Konsumentverket visar att de effekter som nu antytts uppkommit. Det gäller t.ex. resebranschen. Frågan om hur en sådan ökad styrning skall kunna åstadkommas tas upp i avsnitt 3.2.11.

Konsumentpolitiska kommittén konstaterade efter en genomgång av konsumentskyddet på det finansiella området att det skydd som finns där är gott (se SOU 2000:29 s. 138). Genomgången visade enligt kommittén att såväl lagstiftningen som övriga instrument – föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer, självreglering samt reklamationshantering och tvistlösning – för efterlevnad och övervakning av marknaden i stort sett uppfyller de krav som kan ställas. Efter kommitténs betänkande har dessutom väsentliga förbättringar skett i konsumentskyddet på det finansiella området, t.ex. vad gäller kravet på kreditprövning (se 5 a § konsumentkreditlagen, 1982:830), finansiell rådgivning (se lagen, 2003:862, om finansiell rådgivning till konsumenter) och prisinformation avseende finansiella nyttigheter (se den nya prisinformationslagen, 2004:347).

Konsumentskyddet på det finansiella området ser således i stort sett ganska bra ut idag. De brister i lagstiftningen som tidigare fanns har till stora delar åtgärdats. Åtgärder har också vidtagits av tillsynsmyndigheterna för att komma till rätta med en del problem.

Det anförda innebär dock inte att det helt saknas problem idag inom konsumentskyddet på det finansiella området. Erfarenheter från senare tid visar att nya problem dykt upp och att en del gamla förstärkts. Till en del är det dock saker som kan åtgärdas genom ingripande av tillsynsmyndigheterna. Dessa är också aktiva på detta område. Konsumentombudsmannen har t.ex. till Marknadsdomstolen stämt ett kontokortsföretag som i sin marknadsföring uppmanar konsumenten att göra impulsköp med hjälp av kortet. Konsumentombudsmannen anser att beteendet från företagets sida strider mot god marknadsföringssed. Ett annat fall i domstolen gäller frågan om förbud att vid marknadsföring av krediter till konsumenter framhäva möjligheten till snabb kredit. I ett tredje fall har Konsumentombudsmannen till domstolens prövning fört upp frågan om förbud för en bank att använda avtalsvillkor med friskrivning från skadeståndsansvar på grund av driftsavbrott m.m. Ett fjärde exempel gäller Konsumentombudsmannens talan i domstolen mot automatisk telefonreklam om pensionssparande.

Även om således en del problem kan åtgärdas genom insatser av tillsynsmyndigheterna kan det finnas anledning att överväga om vissa problem kräver andra åtgärder, t.ex. lagstiftning eller organisatoriska förändringar. Ingripanden av tillsynsmyndigheterna kan i regel ske först i efterhand och blir oftast verkningsfulla bara i den specifika situation som ingripandet avsett eller i liknande situationer. Om problem som visat sig är av mera generellt slag kan det därför vara bättre med lagstiftning eller organisatoriska åtgärder, särskilt med hänsyn till den preventiva effekten. Det kan också behöva övervägas om den omständigheten att regelsystemen överträds motiverar en översyn av om sanktionssystemet i alla delar är lämpligt utformat. Det kan även finnas skäl att se över om konsumentens möjligheter att få en rättslig prövning av tvistefrågor fungerar i praktiken.

I det följande behandlas ett antal frågor där det behövs reformer av konsumentskyddet på det finansiella området. Det handlar först om ett antal förändringar i den konsumentskyddande lagstiftningen. Därefter tas frågan upp om hur konsumenten i framtiden skall kunna få information, utbildning, råd och stöd och vilka resurser som behövs för det. Också frågan om tvistlösning i Allmänna reklamationsnämnden och frågan om rättegångskostnader i tvister i allmän domstol tas upp. Slutligen behandlas frågan om ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna avseende konsumentskyddet på det finansiella området.

Det finns ytterligare en fråga där reformbehovet är starkt. Det gäller frågan om betalningsansvaret vid förlust av kreditkort (jfr 34 § konsumentkreditlagen). Den frågan är emellertid för närvarande föremål för en särskild utredning. Den tas därför inte upp i denna promemoria.

Flera av de följande förslagen berör konsumentkreditlagen (1992:830). Den lagen bygger på ett EG-direktiv om konsumentkrediter som antogs den 22 december 1986 (87/102/EEC). Direktivet ändrades senare genom ett nytt direktiv som antogs den 22 februari 1990 (90/88/EEC). EG-direktivet är ett s.k. minimidirektiv. Det innebär att medlemsländerna måste införa en lagstiftning som ger konsumenterna ett skydd som minst uppfyller det som krävs enligt EG-direktivet. Inget hindrar att ett medlemsland väljer att för sin del ge konsumenterna ett längre gående skydd än vad EG-direktivet föreskriver. Det har flera medlemsländer gjort, däribland Sverige. Det finns därför i EG-direktivet inget som hindrar de reformförslag beträffande konsumentkrediter som läggs fram i denna promemoria.¹⁰

¹⁰ I september 2002 lade EU-kommissionen fram ett förslag till ett nytt konsumentkreditdirektiv [KOM(2002)443]. Efter behandling i en rådsarbetsgrupp och i Europaparlamentet drog kommissionen tillbaka förslaget och meddelade att det skulle omarbetas.

3.2.2 Kreditprövningen

Förslag: Har näringsidkaren brustit i kreditprövningen och skulle en noggrann kreditprövning ha visat att konsumenten inte hade förmåga att återbetala krediten helt eller delvis, skall näringsidkarens fordran sättas ned i motsvarande mån.

Bestämmelser om kreditgivares skyldighet att göra en kreditprövning innan krediten beviljas finns i både lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och konsumentkreditlagen (1992:830). Kreditprövningsbestämmelserna i den förstnämnda lagen syftar till att skydda institutet mot kreditförluster (se prop. 2002/03:139 s. 324) medan motsvarande bestämmelser i konsumentkreditlagen avses skydda konsumenten mot överskuldsättning. Enligt 8 kap. 1 § i den förstnämnda lagen skall ett kreditinstitut, innan det beviljar en kredit, pröva risken för att de förpliktelser som följer av kreditavtalet inte kan fullgöras. Institutet får bevilja en kredit bara om förpliktelserna på goda grunder kan förväntas bli fullgjorda. Enligt 2 § i samma kapitel skall ett kreditinstituts kreditprövning vara organiserad så att den som fattar beslut i ett ärende har tillräckligt beslutsunderlag för att bedöma risken med att bevilja krediten. Ett kreditinstituts kreditbeslut skall dokumenteras så att beslutsunderlaget redovisas och att kreditärendets hantering även i övrigt kan följas (3 §).

Av 5 a § konsumentkreditlagen framgår att en näringsidkare skall, innan en kredit beviljas, pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet (kreditprövning).

Enligt båda lagarna behöver kreditprövning inte göras om näringsidkaren på grund av sin kännedom om konsumenten eller andra omständigheter har grundad anledning att utgå från att konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig. Kravet på kreditprövning gäller inte heller för engångskrediter när kredittiden är högst tre månader och kreditbeloppet skall betalas på en gång eller för krediter som avser mindre belopp (5 a § andra och tredje styckena konsumentkreditlagen och 8 kap. 1 § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse)

Om en näringsidkare i ett konsumentförhållande bryter mot kravet på kreditprövning kan tillsynsmyndigheterna ingripa. Finansinspektionen kan då tillgripa de näringsrättsliga åtgärder som anges i lagen om bank- och finansieringsrörelse (se 15 kap.). Ingripandet sker genom föreläggande att vidta åtgärd inom viss tid, förbud att verkställa beslut eller genom anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig skall kreditinstitutets tillstånd att bedriva verksamheten återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. Inspektionen får avstå från ingripande om överträdelsen är ringa eller ursäktlig, om institutet gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot institutet och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

För att inspektionen skall ingripa torde det krävas att den bristande kreditprövningen avser mer än ett enstaka fall. För mer allvarliga ingripandeåtgärder torde krävas att bristen är systematisk. För en enskild konsument som råkar ut för en bristande kreditprövning utgör inspektionens sanktionsmöjligheter inte någon verkningsfull åtgärd.

Konsumentverket kan ingripa på liknande sätt med stöd av konsumentkreditlagen. Enligt 37 § kan verket förelägga en näringsidkare som inte följer reglerna om kreditprövning att upphöra med att lämna krediter. Föreläggandet får förenas med vite. Om det är tillräckligt får verket i

stället meddela näringsidkaren en varning. Inte heller detta utgör någon verkningsfull åtgärd för en enskild konsument som drabbas.

För en enskild konsument som drabbats av en bristfällig kreditprovning är det i stället frågan om vilka civilrättsliga följder som uppstår som är av betydelse.

Någon civilrättslig sanktionsregel för bristfällig eller utebliven kreditprovning finns inte i lagen om bank- och finansieringsrörelse eller i konsumentkreditlagen. Frågan är om en sådan ändå kan anses föreligga med stöd av allmänna civilrättsliga regler?

Före tillkomsten av 5 a § konsumentkreditlagen ansågs bestämmelserna i 5 § innebära ett krav på en tillfredsställande kreditprovning (se prop. 1991/92:83 s. 107). Där föreskrivs att en näringsidkare i sitt förhållande till konsumenten skall iakta god kreditgivningssed och därvid ta till vara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg. Inte heller den bestämmelsen är civilrättsligt sanktionerad. Att en kreditgivare har brutit mot god kreditgivningssed kan dock enligt förarbetena till den bestämmelsen (se anförda prop. s. 108) få betydelse vid tillämpningen av 36 § avtalslagen. I dessa förarbeten anges också att det när det rör sig om en kredit som kan antas ha betydelse för kundens ekonomi får anses strida mot god kreditgivningssed att avstå från kreditprovning, om inte kreditgivaren har särskild anledning att utgå från att konsumenten har utrymme i sin ekonomi för det nya åtagandet (se anförda prop. s. 107).

Det har i anslutning till bestämmelsen i 5 § konsumentkreditlagen uttalats i litteraturen att om frånvaron av en godtagbar kreditprovning har lett till att en kredit har beviljats trots att förutsättningar för att kredittagaren skulle kunna klara de åtaganden som kreditavtalet innebär för honom eller henne saknades, det inte sällan torde kunna framstå som lämpligt att med stöd av 36 § avtalslagen jämka betalningsvillkoren eller konsumentens betalningsskyldighet. Vid bedömningen av om det bör ske bör naturligtvis också konsumentens del i ansvaret för att situationen har uppstått beaktas. Om konsumenten har lämnat felaktiga uppgifter till grund för kreditansökan eller själv utan större svårigheter borde ha insett att han eller hon inte hade förmåga att klara sina förpliktelser enligt avtalet, bör det normalt sett knappast finnas anledning att tillämpa 36 § avtalslagen (se Anders Eriksson och Göran Lambertz, a.a., s. 90).¹¹

Högsta domstolen (HD) har i ett mål (se NJA 1996 s. 3) uttalat sig om betydelsen av kreditprovningen från civilrättslig synvinkel. HD anförde härom:

Även om en bank vid beviljande av kredit regelmässigt får kunskap om ändamålet med krediten kan det inte anses föreligga någon principiell skyldighet för banken att pröva det lämpliga i hur låntagaren avser att använda pengarna. Kreditprovningen har till främsta syfte att utreda om låntagaren har förmåga att uppfylla villkoren i kreditavtalet och utrymme i sin ekonomi för kreditåtagandet; något annat kan inte anses följa av 5 § konsumentkreditlagen. Om en bank har försummat sina skyldigheter i fråga om kreditprovningen, kan detta

¹¹ Jfr Allmänna reklamationsnämndens årsbok 1990/91 ref. 6 och 12. I båda ärendena gällde det borgensförbindelser. Nämnden fann i båda fallen att borgensansvaret borde jämkas på grund av att kreditgivaren inte hade gjort någon tillräcklig kreditprovning beträffande kredittagarna. Jfr även NJA 1996 s. 19 där HD fann att brister i en banks kreditprovning inte kunde anses ha varit av det mera kvalificerade slag som kunde medföra att borgensmans ansvar till någon del faller bort. Jfr även NJA 1993 s. 163 där HD angav att en bristande kreditprovning på mera kvalificerat sätt kunde uppfattas så att banken därmed åsidosatt grundläggande förutsättningar för ett borgensåtagande. En sådan graverande situation kan vara för handen om en bank vid sin provning av frågan om ett lån bör beviljas skulle, borgensmannen ovetande, bortse från låntagarens kreditvärdighet och för låneförbindelsens rätta fullgörande och helt förlita sig på borgensmannens betalningsförmåga.

endast i undantagsfall föranleda att låntagaren blir fri från sin betalningsskyldighet för lånet. Sådan befrielse kan i så fall närmast grundas på 36 § avtalslagen.

HD har i ett senare rättsfall (se NJA 1999 s. 304) bekräftat den syn domstolen gav uttryck för i 1996 års fall.

När 5 a § konsumentkreditlagen infördes anfördes i förarbetena (se prop. 2002/03:139 s. 251 ff och 454) att bestämmelserna i 5 § visserligen fick anses innebära bl.a. att näringsidkaren normalt skall göra en seriös kreditprövning innan kredit lämnas, men att det fanns ett värde i att förtydliga och precisera denna skyldighet genom att i lagen föra in bestämmelserna i 5 a §. Avsikten med detta sades också vara att betona näringsidkarens ansvar för att medverka till att privatpersoner inte skuldsätter sig på ett sätt som är alltför långtgående i förhållande till deras inkomster och övriga ekonomiska förhållanden.

I Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden (FFFS 2005:3) framgår beträffande kreditprövningen att sådan skall göras även om säkerhet ställs, att prövningen skall syfta till att uppskatta kredittagarens nuvarande och framtida betalningsförmåga och grundas på ett skriftligt underlag eller på andra tillförlitliga uppgifter, att en kreditupplysning bör inhämtas och att den sökandes återbetalningsförmåga bör bedömas utifrån dennes inkomster, tillgångar, utgifter och skulder (inklusive borgensåtaganden). Kreditprövningen bör kunna förenklas om kreditbeloppet är högst 50 % av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Kreditgivaren bör bevilja kredit för sanering av kredittagarens ekonomi endast om en kreditprövning visar att kredittagaren har återbetalningsförmåga för de villkor som gäller för den nya krediten. Information om kreditprövningen bör lämnas om kredittagaren begär det.¹²

Inspektionens allmänna råd innehåller också ett särskilt avsnitt om kreditprövning beträffande bostadskrediter. Det förbigås dock här.

Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter (KOVFS 2004:6) har ett delvis annorlunda innehåll och uppläggning. Vad gäller kreditprövning anges att den bör anpassas efter de särskilda omständigheter som råder i varje enskilt ärende. Det sägs vidare att olika tillförlitliga metoder kan användas och att kreditprövningen bör syfta till att uppskatta den kreditsökandes framtida betalningsförmåga och grundas på skriftligt underlag eller andra tillförlitliga uppgifter. Kreditprövning bör göras även om säkerhet ställs. Undantaget i 5 a § konsumentkreditlagen beträffande ”krediter som avser mindre belopp” bör tillämpas på krediter som uppgår till högst 10 % av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Den kreditsökandes ekonomiska förutsättningar att fullgöra kreditavtalet kan enligt Konsumentverkets allmänna råd normalt bedömas mot bakgrund av inkomster, tillgångar, utgifter och skuldförhållanden (inklusive ställda säkerheter). Om den kreditsökande ingår i ett hushåll med flera personer bör i lämplig utsträckning hela hushållets ekonomi beaktas. Utifrån de uppgifter som inhämtas bör en beräkning göras för att pröva om det finns betalningsutrymme för den sökta krediten. För att göra en prövning möjlig kan det vara lämpligt att upprätta en enkel budget. Vid upprättandet av en sådan budget kan kreditgivaren få ledning av Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader. Kreditgivaren bör

¹² Jfr förarbetena till konsumentkreditlagen. I prop. 1991/92:83 s. 107 sägs att det på grund av bestämmelserna i 5 § konsumentkreditlagen finns en skyldighet för kreditgivaren att i förekommande fall informera kunden om anledningen till att en kredit inte beviljas. Skyldigheten att informera om skälen för avslag kan dock anses gälla bara i den mån kunden har intresse av informationen (jfr Anders Eriksson och Göran Lambertz, a.a. s. 81).

även inhämta sedvanlig kreditupplysning. Information om kreditprövningen bör lämnas om den kreditsökande begär det.

Det kan således konstateras att de båda myndigheternas allmänna råd är delvis olika. Det finns såvitt har framkommit inga sakliga skäl för det. För näringsidkare och konsumenter är det knappast en fördel att råden är olika. Det skapar snarare förvirring. Det är inte bara beträffande kreditprövning som råden delvis skiljer sig åt. Det finns skillnader också i andra delar. Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga hur en enhetlighet skall kunna uppnås. Till den frågan återkommer jag i det följande.

Den genomgång som nu gjorts av regelsystemen leder fram till att det i dagens regelsystem inte finns någon uttrycklig civilrättslig sanktionsregel för bristfällig eller utebliven kreditprövning. HDs praxis innebär vidare att ett civilrättsligt ansvar för kreditgivare för bristfällig eller utebliven kreditprövning kan anses uppkomma endast undantagsvis.

Samtidigt kan konstateras att det idag inte är ovanligt med bristfällig kreditprövning. Särskilt när det gäller s.k. snabbkrediter, ofta i samband med kreditköp, utförs kreditprövning i så begränsad form att den knappast kan anses ge en god bild av konsumentens framtida förmåga att uppfylla de förpliktelser som krediten medför för honom eller henne. Många konsumenter, särskilt kanske yngre sådana, överskuldsätter sig och hamnar i den s.k. skuldfällan. Det får negativa effekter för deras möjlighet att t.ex. få bostad och ingå för ett vardagsliv normala avtal. Det kan i sin tur bidra till social utslagning och andra liknande effekter. Regeringen har på senare tid också tydligt markerat att åtgärder mot överskuldssättning har prioritet (se t.ex. prop. 2004/05:1, utgiftsområde 24, s. 97).

Det är därför angeläget att nu komma till rätta med förekomsten av bristfällig kreditprövning. Uppenbarligen har avsaknaden av en tillräckligt avskräckande sanktionsregel medfört att mindre seriösa näringsidkare fortfarande brister i sin kreditprövning. De sanktionsmöjligheter som finns i den näringsrättsliga lagstiftningen har således tydligen inte varit tillräckliga. Mycket talar för att det i stället behövs en regel som gör kreditgivarens rätt att få betalt för krediten beroende av att kreditgivaren gör en tillfredsställande kreditprövning. Det behövs således en civilrättslig sanktionsregel som går längre än de restriktiva förutsättningar som rättspraxis innebär.

Genom att inte göra en tillfredsställande kreditprövning kan kreditgivaren tillfoga konsumenten skada på så sätt att konsumenten får en kredit som han eller hon inte kan klara. Det kan spolia konsumentens ekonomiska förhållanden. Det kan emellertid ifrågasättas om inte konsumenten själv borde ta ansvar för att inte skaffa sig krediter som konsumenten inte kan klara av.

Utgångspunkten för konsumentskyddet på det finansiella området, särskilt konsumentkreditlagen och lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter, är emellertid att konsumenten behöver skyddas på grund av det kunskaps- och informationsövertag som näringsidkaren har. Näringsidkaren är professionell på området och har förmåga att bedöma innebörden och effekterna av olika kreditengagemang medan konsumenten i normala fall oftast saknar motsvarande förmåga. Med tanke på detta är det inte orimligt att, såsom skett i andra konsumentskyddssammanhang, lägga ett större ansvar på näringsidkarsidan. En civilrättslig sanktionsregel gentemot näringsidkare som försummat att göra en tillfredsställande kreditprövning framstår därför inte som orimlig.

Regeln bör ta sin utgångspunkt i kravet att kreditprövningen skall göras så att kredittagarens förmåga att återbetala krediten kan bedömas. Om kreditgivaren har brustit i sin kreditprövning och en noggrann kreditprövning skulle ha visat att konsumenten inte hade förmåga att återbetala krediten helt eller delvis, kan det vara rimligt att det får till följd att näringsidkarens fordran mot konsumenten sätts ned i motsvarande mån.

Helt utan undantag bör regeln dock inte vara. Ett visst utrymme bör finnas att också låta konsumenten bära ansvar, framför allt för att den information som konsumenten förser näringsidkaren med som underlag för kreditprövningen är riktig. Sanktionsregeln bör därför gälla bara om inte särskilda skäl talar emot det.

Sådana särskilda skäl skulle kunna vara, utöver att konsumenten själv försett näringsidkaren med felaktiga uppgifter som haft betydelse för kreditprövningen, att näringsidkaren fått sådana felaktiga upplysningar från t.ex. ett kreditupplysningsföretag.

En regel av nu beskrivet slag bör tas in i konsumentkreditlagen. Den kan lämpligen placeras i en egen ny paragraf efter 5 a §.

3.2.3 Avrådningskyldighet

Förslag: Om en kredit som näringsidkaren erbjuder med hänsyn till priset för krediten, konsumentens ekonomiska situation eller andra särskilda omständigheter inte kan anses vara till rimlig nytta för konsumenten, skall näringsidkaren avråda konsumenten från att ta krediten. Vid kreditköp och liknande situationer skall även beaktas vilket värde det som köps har för konsumenten. Har näringsidkaren försummat att avråda konsumenten när det funnits skäl för det, skall näringsidkarens fordran sättas ned i den utsträckning som krävs för att krediten skall bli till rimlig nytta för konsumenten eller villkoren i övrigt i kreditavtalet jämkas i samma syfte. Detta skall gälla även i sådana fall då en näringsidkare förmedlar en kredit från en annan näringsidkare.

Det förekommer idag i inte obetydlig utsträckning att konsumenter överskuldssätter sig. Många hamnar i den s.k. skuldfällan. Det gäller inte minst unga konsumenter. Att redan i unga år överskuldssätta sig får allvarliga återverkningar för kanske resten av livet. Risken är stor att följdeffekten kan bli social utslagning.

Särskilt märks att det skett en ökning av s.k. snabbkrediter utan säkerhet. Sådana är ofta förenade med villkor som är direkt oförmånliga för konsumenten. Genom aggressiv marknadsföring lockas konsumenter av att snabbt kunna få kredit för att kunna köpa det som konsumenten just nu vill ha. De snabba s.k. blancokrediterna är ofta förenade med extremt höga räntor och ibland även höga avgifter.

Bl.a. Sveriges Konsumentråd har varnat för räntor på gränsen till ocker på de snabba blancokrediterna som ges utan krav på säkerhet. Rådet har påpekat att det funnits exempel på effektiva räntor på över 30 %. Rådet har exemplifierat med räntor hos ett reseföretag på 37 %, hos ett postorderföretag på 33 % och hos ett heminredningsföretag på 32 %. Rådet har bl.a. framhållit som ett exempel att en kredit på 25 000 kr hos nämnda postorderföretag som skall betalas tillbaka på tre år kostar drygt 38 000 kr. Enligt Sveriges Konsumentråd är orsaken till att många trots allt tar dessa alltför dyra krediter att konsumenterna inte förstår vad effektiv ränta är och därför inte kan bedöma kostnaderna för krediten.

Även Konsumenternas Bank- och finansbyrå har påpekat att de snabba blacolånen är ett stort problem. Byrån har framhållit att även krediter som ges av finansbolag ofta är förenade med räntor och andra villkor som är starkt oförmånliga för konsumenten. Finansinspektionen har anfört att räntorna i finansbolagen har varit höga i flera år men att efterfrågan på krediter hos dessa ändå ökat. Från inspektionens sida har framhållits att det faktum att konsumenten får lånet i samma stund som han eller hon skall köpa t.ex. ett kylskåp eller en bil bidrar. Enligt inspektionen är det en tröskeleffekt som gör att konsumenten inte går till banken och får ett mer förmånligt lån där.

Ett av de viktigaste syftena med den konsumentskyddande lagstiftningen är att förhindra att konsumenter överskuldsätter sig. Ett annat är att se till att det informationsunderläge som konsumenterna befinner sig i jämfört med näringsidkarsidan inte utnyttjas av den senare för att betinga sig avtalsvillkor som framstår som direkt oförmånliga för konsumenten.

Med anledning av konstaterandet att framför allt snabbkrediter i form av blacolån ofta innehåller både risk för överskuldssättning och risk för att konsumentens bristande förmåga att inse avtalsvillkorens innebörd utnyttjas av näringsidkare till att betinga sig avtalsvillkor som är direkt oförmånliga för konsumenten, behövs åtgärder för att motverka detta.

Enligt 5 § konsumentkreditlagen (1992:830) skall näringsidkaren i sitt förhållande till konsumenten iaktta god kreditgivningssed och därvid ta till vara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg. Bakom denna bestämmelse ligger att hushållens skuldsättning växte kraftigt under särskilt 1980-talets andra hälft och att detta drabbat många privatpersoner hårt, inte bara för de ekonomiska svårigheter som följde utan också i form av personliga och sociala problem. Det konstaterades i förarbetena till lagstiftningen att kreditgivarna inte sällan bar en väsentlig del av ansvaret för denna överskuldssättning. Marknadsföringen av krediter var ofta mycket intensiv, nästan aggressiv, och kreditprövningen var bristfällig, ibland obefintlig. Människor frestades att låna och konsumera på kredit (se prop. 1991/92:83 s. 32 ff och 106 ff).

I begreppet god kreditgivningssed ligger att kreditgivaren skall handla omdömesgillt och ansvarsfullt mot konsumenten såväl inför ett kreditavtal som under den tid då avtalet gäller. Utgångspunkten för konsumentens agerande skall vara att kreditavtal är känsligare från konsumentsynpunkt än de flesta andra avtal (jfr Anders Eriksson och Göran Lambertz, a.a., s. 79).

Enligt förarbetena till lagen syftar bestämmelsen i 5 § till att betona kreditgivarens ansvar gentemot konsumenterna. Den skall dessutom utgöra en grundval för lagens mer konkreta regler om näringsidkarens skyldigheter samt inträda som en utfyllande norm i situationer som inte närmare reglerats (se prop. 1991/92:83 s. 106).

Störst betydelse har stadgandet genom att fungera som en utfyllande norm i situationer som i övrigt inte är reglerade i lagen. Det gäller både frågor som inte alls reglerats i lagen och frågor som delvis reglerats där. I förarbetena ges åtskilliga exempel på vad kravet på god kreditgivningssed får anses innebära i olika situationer och vilka plikter som därvid är förenade med kravet på att konsumentens intresse skall tas till vara med tillbörlig omsorg (se prop. 1991/92:83 s. 43, 51, 120 och 121). I kreditgivarens ansvar ligger enligt förarbetena bl.a. att försöka motverka att privatpersoner tar på sig alltför omfattande skulder. Kraven som 5 § ställer upp anses också innebära att kreditgivaren inte genom sin marknadsföring eller på

annat sätt får locka konsumenten till kreditåtaganden som är oöverlagda och svåra att försvara från privatekonomisk synpunkt. Kreditgivaren anses skyldig att iaktta en viss återhållsamhet och måttfullhet i sin marknadsföring. En kredit får vidare inte framställas på ett sätt som är ägnat att missleda kunden i fråga om de ekonomiska konsekvenserna. Det sägs särskilt (se prop. 1991/92:83 s. 107 och bet. 1991/92:LU28 s. 8) att ”marknadsföring som framställer krediten som en helt bekymmersfri lösning på kundens eventuella ekonomiska problem får anses strida mot god sed”.

Marknadsdomstolen har förbjudit näringsidkare att vid marknadsföring av kredit använda uttryck som ”behöver Du extra pengar?”, ”vill Du förstärka din ekonomi med en reserv?”, ”en kassareserv är bra att ha!”, ”tänk efter vilket belopp du vill ha som extra pengar”, ”du får en kassareserv som du använder vid behov och återbetalar efter förmåga!” eller andra liknande formuleringar som ger intryck av att den erbjudna krediten inte innebär någon belastning på kredittagarens ekonomi. Formuleringarna ansågs utgöra otillbörlig marknadsföring (MD 1988:20). I ett annat fall fann Marknadsdomstolen att en formulering i marknadsföringen som innebar en direkt uppmaning till konsumenten att söka en s.k. snabbkredit stred mot god sed (se MD 1991:8).

Regeln om att näringsidkaren skall iaktta god kreditgivningssed och ta till vara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg anses innebära bl.a. att kreditgivaren, om han av de omständigheter som är kända för honom förstår att den tilltänkta krediten inte kommer att vara till nytta för konsumenten eller är olämplig för denne, har en skyldighet att *avråda* konsumenten från att ingå kreditavtalet (jfr prop. 1991/92:83 s. 33 samt Anders Eriksson och Göran Lambertz, a.a., s. 89).

Det finns inte någon särskild sanktion för brott mot god kreditgivningssed. Vad som står till buds är de allmänna sanktioner av näringsrättslig typ som tillsynsmyndigheterna kan tillgripa.

En fråga av särskilt intresse är emellertid vilken betydelse bestämmelsen i 5 § kan få för frågan om avtalsvillkor är oskäligen enligt 36 § avtalslagen. I en del fall kan kanske brott mot bestämmelsen i 5 § medföra att avtalsvillkor blir oskäligen (jfr Anders Eriksson och Göran Lambertz, a.a., s. 89 f).

Frånvaron av en direkt civilrättslig sanktionsregel gör dock att det är osäkert om brott mot 5 § konsumentkreditlagen kan leda till att konsumenten kan få rättelse i sitt skuldförhållande till näringsidkaren.

I en annan konsumentskyddande lagstiftning, konsumenttjänstlagen (1985:716), har lagstiftaren valt en mera tydlig metod för att säkerställa att näringsidkaren iakttar sin skyldighet att ta till vara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg. Utöver en allmän bestämmelse om omsorgsplikten likt den i 5 § konsumentkreditlagen (se 4 § konsumenttjänstlagen, där det bl.a. anges att näringsidkaren skall med tillbörlig omsorg ta till vara konsumentens intressen) finns i konsumenttjänstlagen också uttryckliga bestämmelser om avrådningskyldighet (se 6 och 7 §§).

Enligt förarbetena till konsumenttjänstlagen är avrådningskyldigheten en naturlig följd av den omsorgsplikt som åligger näringsidkaren (jfr prop. 1984/85:110 s. 39 ff). Näringsidkaren måste med användandet av hela sin sakkunskap och yrkeserfarenhet avgöra om den erbjudna tjänsten är till rimlig nytta för konsumenten och annars avråda konsumenten från att acceptera den.

Om en tjänst med hänsyn till priset, värdet av föremålet för tjänsten eller andra särskilda omständigheter inte kan anses vara till rimlig nytta för konsumenten, skall näringsidkaren avråda konsumenten från att låta utföra tjänsten (6 § första stycket konsumenttjänstlagen). Bestämmelsen anses innebära bl.a. att en bilverkstad som t.ex. inser att den bilreparation som konsumenten vill beställa kommer att bli så dyr att det vore ekonomiskt bättre för konsumenten att köpa en ny bil i stället skall avråda konsumenten från att låta utföra reparationen.

Styrkan med bestämmelsen i 6 § konsumenttjänstlagen är emellertid att den är civilrättsligt sanktionerad i 7 § samma lag (jfr anförda prop. s. 39 ff och 174 ff). Har näringsidkaren åsidosatt vad som åligger honom enligt 6 § och finns det starka skäl att anta att konsumenten i annat fall hade avstått från att beställa tjänsten eller hade avbeställt den, har näringsidkaren enligt 7 § inte större rätt till ersättning än han skulle ha haft, om konsumenten hade avstått från att beställa tjänsten eller hade avbeställt den.

Allmänna reklamationsnämnden har prövat ett stort antal fall där frågan gällt näringsidkares avrådningsskyldighet enligt konsumenttjänstlagen (se t.ex. nämndens avgöranden den 11 januari 1993 i ärende 1992-4313 och den 25 maj 1992 i ärende 1991-5209; i det sistnämnda fann nämnden att näringsidkarens ersättningskrav skulle sättas ned då denne ej fullgjort sin avrådningskyldighet).

Efter modell från konsumenttjänstlagen har också i lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter tagits in bestämmelser om omsorgsplikt och avrådningskyldighet. Enligt 5 § i den lagen skall näringsidkaren i sin rådgivningsverksamhet bl.a. iakta god rådgivningssed och med tillbörlig omsorg ta till vara konsumentens intressen. Näringsidkaren skall vidare avråda konsumenten från att vidta åtgärder som inte kan anses lämpliga med hänsyn till konsumentens behov, ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter. Reglerna i 5 § är civilrättsligt sanktionerade genom en skadeståndsbestämmelse i 6 §.

I förarbetena till dessa bestämmelser i lagen om finansiell rådgivning (jfr prop. 2002/03:133 s. 24 ff) framhålls att omsorgsplikten innebär en skyldighet för näringsidkaren att uppträda aktivt lojalt mot konsumenten och ställa all sin kunskap till konsumentens förfogande samt inte handla mot bättre vetande.

När det gäller konsumentkreditlagen finns det således redan idag en omsorgsplikt och avrådningskyldighet inom ramen för bestämmelsen om god kreditgivningssed i 5 §. Omsorgsplikten är som framgått av det anförda uttrycklig medan avrådningskyldigheten anses ligga i bestämmelsen utan att det uttryckligen anges.¹³ Det senare är en svaghet i konsumentskyddet i konsumentkreditlagen och ägnat att göra avrådningskyldigheten mera diffus. Att det inte finns en uttrycklig regel om avrådningskyldighet gör också att det finns en klar risk att varken näringsidkare eller konsumenter uppfattar att en sådan skyldighet för näringsidkarna finns. Frånvaron av en uttrycklig regel skapar också osäkerhet om vad avrådningskyldigheten innebär och hur långt den sträcker sig. I syfte att avhjälpa denna brist bör det därför i konsumentkreditlagen på motsvarande sätt som i konsumenttjänstlagen och i lagen om finansiell rådgivning till konsumenter föras in en uttrycklig bestämmelse om avrådningskyldighet.

¹³ Jfr även SOU 2002:41 s. 128 där det framhålls att det vid finansiella tjänster även utanför konsumentkreditlagens område kan finnas en avrådningskyldighet med stöd av en analog tillämpning av konsumenttjänstlagens regler.

En ännu större brist i konsumentskyddet i konsumentkreditlagen utgör emellertid det faktum att den avrådningskyldighet som anses ligga i 5 § inte är civilrättsligt sanktionerad på annat sätt än genom de allmänna avtalsrättsliga reglerna i 36 § avtalslagen. Som har anförts utgör det ett för konsumenten osäkert sanktionssystem. I såväl konsumenttjänstlagen som lagen om finansiell rådgivning till konsumenter finns direkta civilrättsliga sanktionsregler för brott mot avrådningsplikten i syfte att korrigera de civilrättsliga missförhållanden som uppstått på grund av näringsidkarens agerande eller brist på agerande. För ett effektivt avrådningsystem är en sådan civilrättslig sanktion av stor betydelse. Det finns därför anledning att även i konsumentkreditlagen föra in en sådan sanktionsregel. Den konsument som drabbas av att en näringsidkare inte fullgjort sin avrådningskyldighet har då möjlighet att få sitt avtalsförhållande till näringsidkaren korrigerat på det sätt som näringsidkarens underlåtenhet ger anledning till.

När det gäller den närmare utformningen av reglerna kan motsvarande bestämmelser i konsumenttjänstlagen och lagen om finansiell rådgivning till konsumenter utgöra modell. Vid konsumentkrediter finns det anledning att vid bedömningen av om avrådnings skall ske utgå från villkoren för krediten. Priset är naturligtvis en viktig faktor men även andra villkor som t.ex. betalningstiden kan vara av betydelse. Vad som skall bedömas är om krediten framstår som nyttig för konsumenten med hänsyn till bl.a. pris och andra villkor. Om totalkostnaden för krediten blir väsentligt högre med den erbjudna krediten än med krediter som i övrigt förekommer på marknaden och är tillgängliga för den ifrågavarande konsumenten är det i allmänhet en situation då den erbjudna krediten får anses inte vara till nytta för konsumenten och då därför näringsidkaren har en avrådningskyldighet.

En annan faktor som det måste tas hänsyn till är konsumentens ekonomiska situation. Som redan har anförts är ju ett av syftena bakom konsumentkreditlagen att förhindra att konsumenter överskuldssätter sig. Men även om en kreditprövning skulle visa att det kan antas att konsumenten i och för sig har förmåga att fullgöra de förpliktelser som den tilltänkta krediten innebär, kan det finnas anledning att avråda konsumenten från att ta krediten om den skulle innebära en så kraftig belastning på konsumentens ekonomi att konsumentens levnadsförhållanden skulle påverkas starkt negativt. Det innebär att avrådningskyldigheten bör bedömas utifrån inte bara den enskilda krediten utan från konsumentens hushålls hela ekonomiska situation. Det kräver i allmänhet att det i samband med kreditprövningen görs en genomgång av konsumentens ekonomiska situation och att det i allmänhet upprättas en budgetkalkyl för konsumenten och dennes hushåll.

Det finns inget som kräver att en konsument måste uppge vad han tänker använda krediten till. Det kan inte heller i allmänhet krävas av en näringsidkare att denne skall ta reda på vad krediten skall användas till och göra en bedömning av om det är nyttigt för konsumenten att ta ett lån för att finansiera en viss vara, tjänst eller annan nytta. Det får anses vara ett ansvar för konsumenten själv att bedöma sitt behov därav. Inte ens om näringsidkaren (t.ex. en bank eller ett finansbolag) så som ofta sker frågar efter syftet med krediten kan det vara rimligt att näringsidkaren normalt sett skall ta något ansvar för att pröva om konsumenten behöver nyttigheten eller väga kreditvillkoren mot detta behov.

Annorlunda får det anses förhålla sig med de situationer där en näringsidkare tillhandahåller en viss vara, tjänst eller annan nytta och samtidigt erbjuder lånefinansiering av densamma eller förmedling av sådan lånefinansiering. I sådana fall framstår det som rimligt att näringsidkaren får ta på sig ett större ansvar för att inte locka konsumenten att ge sig in på affärer som inte är till rimlig nytta för konsumenten. Om t.ex. en konsument erbjuds en tjänst på kredit i en situation där konsumenten redan har i huvudsak samma tjänst från en annan

leverantör för samma tidsperiod framstår det i de flesta fall som uppenbart att den nu erbjudna kreditfinansierade tjänsten inte är till någon rimlig nytta för konsumenten. Om näringsidkaren som erbjuder tjänsten känner till att konsumenten redan har i huvudsak samma tjänst eller borde ha känt till det bör det därför finnas en skyldighet för näringsidkaren att avråda. Värde av en tjänst måste också bedömas i relation till konsumentens ekonomiska situation, familjeförhållanden och andra sociala faktorer. En regel om avrådningskyldighet bör därför också innehålla att frågan om avrådning skall bedömas också med hänsyn till vilket värde det som köps har för konsumenten. Den bör dock begränsas till kreditköp och liknande. Ett exempel på ett liknande fall kan vara att en bank eller ett finansbolag erbjuder konsumenten ett lån som man vet skall användas för att finansiera köp av riskfyllda värdepapper. Över huvud taget kan det finnas skäl att ställa större krav på näringsidkaren (även om det inte rör sig om krediter i samband med kreditköp och liknande) i sådana fall då näringsidkaren av de upplysningar som lämnas av konsumenten eller som näringsidkaren ändå har tillgång till framgår att konsumenten skall använda krediten för riskfyllda ändamål.

Mot bakgrund av det nu anförda kan bestämmelsen lämpligen utformas enligt följande: Om en kredit som näringsidkaren erbjuder med hänsyn till priset för krediten, konsumentens ekonomiska situation eller andra särskilda omständigheter inte kan anses vara till rimlig nytta för konsumenten, skall näringsidkaren avråda konsumenten från att ta krediten. Vid kreditköp och liknande situationer skall även beaktas vilket värde det som köps har för konsumenten.

Det måste betonas att det med en sådan regel till sist ändå är konsumenten som avgör om kreditavtalet skall komma till stånd eller ej. Om näringsidkaren har fullgjort sin avrådningskyldighet men konsumenten ändå vill ta krediten, är det således inget som hindrar näringsidkaren från att ingå kreditavtalet. Det bör dock observeras att bevisbördan för att avrådning skett ligger på näringsidkaren.

Som anförts behövs det också en civilrättslig sanktionsregel. Den kan utformas med sanktionsregeln i 7 § konsumenttjänstlagen som huvudsaklig förebild. Har näringsidkaren försummat att avråda konsumenten när det funnits skäl för det, bör en ny regel i konsumentkreditlagen därför innebära att näringsidkarens fordran sätts ned i den utsträckning som krävs för att krediten skall bli till rimlig nytta för konsumenten. I extremfallet skulle det kunna innebära att näringsidkarens fordran sätts ned till 0 kr. Det bör också finnas en möjlighet att göra ändringar i övriga kreditvillkor i samma syfte.

3.2.4 Ränteangivelse i marknadsföring

Förslag: Vid marknadsföring av kredit skall räntan för krediten anges som en räntesats motsvarande räntekostnaden per år för den vid varje tid obetalda delen av skulden.

Enligt 10 § konsumentkreditlagen (1992:830) skall ränta som tas ut för krediten i avtalet anges som en räntesats motsvarande räntekostnaden per år för den vid varje tid obetalda delen av skulden. Bakgrunden till denna bestämmelse är följande.

Ett betydande problem från konsumentskyddssynpunkt var tidigare, innan regeln i 10 § tillkom, att kreditgivare använt sig av flera olika konstruktioner av de grundläggande räntevillkoren. Ibland har räntan angivits som ränta per år och ibland som ränta per månad eller per någon annan tidsperiod. En annan skillnad var att räntan ibland enligt villkoren beräknades på hela skulden fram till viss i avtalet angiven tidpunkt (ofta slutbetalningsdagen)

trots att skulden amorterats av efter hand medan i andra fall räntan beräknats bara på vid varje tidpunkt obetald del av skulden. Ytterligare varianter förekom. För konsumenter medförde denna variation av räntevillkoren svårigheter att förstå innebörden av avtalen. I kreditavtal i allmänhet anges räntan normalt per år och det är den formen av ränteangivelse som konsumenterna är vana vid. Något rimligt behov för kreditgivarna att få uttrycka räntesatsen som en månadsränta har inte ansetts föreligga, i vart fall inte när det gäller krediter till konsumenter (se Anders Eriksson och Göran Lambertz, a.a., s. 135 f).

Till följd av det nu anförda förbjuds i 10 § att räntesatsen anges på annat sätt än som ränta per år. Det är alltså inte längre tillåtet att i avtalet ange räntesatsen som månadsränta.

Om avtalet trots allt innehåller ett villkor om månadsränta är det emellertid inte säkert att det alltid är till nackdel för konsumenten. Det kan därför vara giltigt. Konsumentkreditlagen är ju tvingande endast vad gäller villkor som är till nackdel för konsumenten (se 4 §). Skulle villkoret vara till nackdel för konsumenten kan det som regel jämkas med stöd av 36 § avtalslagen (se a.a., s. 137).

Med hänsyn till att 10 § konsumentkreditlagen innehåller en uttrycklig bestämmelse om att räntan i avtalet skall anges som ränta per år på obetald del av skulden får det anses strida mot god kreditgivningssed att i avtalet ange räntan på annat sätt (a.a., s. 138). Om en kreditgivare anger räntan per månad finns det alltså anledning för tillsynsmyndigheterna att ingripa när detta kommer till deras kännedom.

Det finns inget som tyder på att kreditgivare skulle idag i kreditavtal använda metoden att ange räntan per månad i stället för per år. Däremot har det på senare tid förekommit att kreditgivare i sin marknadsföring av krediter angivit räntan per månad i stället för per år. Som nyss anförts blir en sådan metod förvirrande för konsumenterna och försvårar konsumentens möjlighet att göra jämförelser och bedöma värdet av ett krediterbudande. Konsumenternas Bank- och finansbyrå har särskilt påtalat att många kunder idag vilseleds av att företagen ibland i sin marknadsföring anger räntan per månad i stället för per år vilket är det normala. Något rimligt skäl att tillåta att metoden med ränta per månad används i marknadsföringen finns inte. Det bör därför inte tillåtas.

Frågan är då om det inte redan idag är otillåtet att i marknadsföringen använda metoden med ränta per månad. Eftersom det är förbjudet att använda den metoden i avtalet, skulle det kunna hävdas att det strider mot god kreditgivningssed och god marknadsföringssed att använda metoden vid marknadsföringen (jfr a.a., s. 138). Det har hävdats att det i fall då kreditgivaren använt månadsränta i regel torde få anses att kreditgivaren har underlåtit att lämna information som "är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt". Därmed blir marknadsföringslagens regler tillämpliga (se 8 § konsumentkreditlagen och 4 och 14 §§ marknadsföringslagen). Konsumentombudsmannen skulle då i efterhand kunna inskrida mot sådan marknadsföring.

Även om det ligger mycket i ett sådant resonemang förefaller det med tanke på frågans betydelse för konsumenterna och den osäkerhet som trots allt finns om möjligheterna att tillämpa de marknadsrättsliga reglerna bättre att ha en klar regel som uttryckligen förbjuder att ränta anges på annat sätt i marknadsföringen än vad som är tillåtet i avtalet. Det föreslås därför att en uttrycklig regel om det tas in i konsumentkreditlagen. Den kan lämpligen placeras i 6 §. Det kunde övervägas att därvid utforma regeln som en ren hänvisning till bestämmelserna i 10 §. Med tanke på att lagstiftningen vänder sig till bl.a. konsumenter är det dock bättre att i 6 § uttryckligen ange vad saken gäller.

3.2.5 Oskäligen ränta

Förslag: I konsumentkrediter får ränta tas ut högst med en räntefot som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av femton procentenheter.

Det råder i princip avtalsfrihet när det gäller utformningen av villkor i konsumentkrediter. Detta gäller – med reservation för att det i annan lagstiftning kan finnas tvingande regler – fullt ut när beträffande frågor som inte reglerats i konsumentkreditlagen (1992:830). När det gäller frågor som reglerats i den lagen gäller också avtalsfrihet utom om det skulle vara till nackdel för konsumenten. Lagens regler är nämligen tvingande till konsumentens förmån (se 4 §).

En fråga som inte reglerats i konsumentkreditlagen är storleken på den ränta som tas ut för krediten. Det innebär att det står parterna i kreditavtalet fritt att bestämma denna.

I avtalslagen finns dock bestämmelser om ocker som i praktiken sätter en övre gräns för vilken ränta som kan tas ut för en kredit. Har någon begagnat sig av annans trångmål, oförstånd, lättsinne eller beroende ställning till att ta eller betinga sig förmåner som står i uppenbart missförhållande till den motprestation som har lämnats eller utlovats eller för vilka ingen ersättning skall lämnas, är rättshandlingen i fråga inte gällande mot den förfördelade (31 §). Regeln är utformad så att det krävs väldigt stor obalans mellan prestationerna på ömse sidor för att den skall vara tillämplig. Var gränsen för ockerränta går är dock inte helt klart. Det kan som redan har nämnts (se avsnitt 3.2.3 ovan) konstateras att det idag vid kreditköp hos flera olika näringsidkare förekommer effektiva räntor på mer än 30 %. I något fall har konstaterats effektiv ränta på 37 %.

Även om det är så att det ibland med hänsyn till kreditrisker m.m. kan finnas skäl att av konsumenter ta ut räntor som överstiger de som allmänt tillämpas av banker samt det också måste få finnas ett utrymme för konkurrens och fri prissättning samt variation av inte bara räntan utan också övriga villkor finns det inte någon rimlig anledning att kreditgivare i konsumentförhållanden skall få utnyttja sitt övertag gentemot konsumenterna till att betinga sig orimligt höga räntor. Att med dagens allmänt låga ränteläge ta ut räntor som överstiger 30 % måste anses orimligt. En konsument som är medveten och inser vad avtalsvillkoren innebär och som har kontroll över sin ekonomiska situation skulle aldrig gå med på det. Det finns därför anledning att tro att det är de konsumenter som inte är medvetna, som inte förstår vad de åtar sig genom kreditavtalet och som har dålig kontroll över sin ekonomiska situation som kan förmås att acceptera sådana kreditvillkor. Ofta handlar det om unga konsumenter. Det som lockar är ofta möjligheten att snabbt kunna få en kredit för att genast kunna förvärva den vara eller tjänst som konsumenten vill ha. Företagens marknadsföring är ofta inriktad på att förstärka den lockelsen.

Åtgärder behöver nu vidtas för att komma till rätta med orimligt höga räntenivåer i konsumentkrediter.

I räntelagen (1975:635) finns bestämmelser om vilken ränta (s.k. dröjsmålsränta) som den som försummat att betala en skuld i rätt tid är skyldig att betala för tiden efter förfallodagen till dess betalning sker. Utgångspunkten i den lagen är att avtalets bestämmelser om dröjsmålsränta gäller i första hand. Om avtalet inte innehåller några bestämmelser om

dröjsmålsränta gäller i stället att räntan skall beräknas för år efter en räntefot som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen med ett tillägg av åtta procentenheter (6 §). Enligt 9 § skall referensräntan fastställas för varje kalenderhalvår genom särskilt beslut av Riksbanken. För andra kalenderhalvåret 2005 har Riksbanken fastställt referensräntan till 1,50 %. Det innebär att dröjsmålsräntan enligt 6 § räntelagen skall vara 9,5 %.

Det kan hävdas att om en konsument som försummar att betala en skuld i tid idag inte behöver betala mer än 9,50 % är det inte rimligt att en konsument som sköter sina åligganden skulle behöva betala mer. Det skulle tala för att ränta som tas ut för en konsumentkredit inte skulle få överstiga den ränta som får tas ut enligt 6 § räntelagen. Möjligen är det dock ett litet för snävt synsätt. Det finns en möjlighet att i kreditavtalet avtala om en högre dröjsmålsränta och man skulle då kanske kunna hävda att den näringsidkare som inte har gjort det får skylla sig själv och får nöja sig med den lägre nivå på dröjsmålsräntan som räntelagen ger.¹⁴ Samtidigt får nog anses att räntelagens regler ger uttryck för vad som ansetts vara skäliga räntenivåer. Det kan konstateras att nivån i 6 § räntelagen är den högsta räntenivån som den lagen innehåller. Om en näringsidkare missköter sin del av ett avtal, t.ex. levererar en vara som är behäftad med fel, och avtalet därför hävs behöver näringsidkaren på den köpeskilling som då skall betalas tillbaka till köparen bara betala en ränta för år enligt en räntefot som motsvarar referensräntan med tillägg av två procentenheter, dvs. idag 3,5 %.

Vid en sammanvägning av omständigheter som gör det angeläget att begränsa utrymmet för orimliga räntenivåer i konsumentkrediter och samtidigt ge möjlighet för kreditgivarna att erbjuda konkurrens, olika villkorskombinationer och därmed skiftande produktutformning samt till följd därav även olika prissättning framstår en högsta nivå som med femton procentenheter överstiger referensräntan som lämplig. Inom den ramen bör det finnas goda möjligheter till variationer i produktutformning och prissättning och ett tillbörligt hänsynstagande till vilka kreditrisker som föreligger i de enskilda fallen. När räntorna överstiger den nivån, synes de däremot ofta innebära ett utnyttjande av det övertag i olika avseenden som en professionell kreditgivare har mot en konsument.

En regel av den innebörden bör föras in i konsumentkreditlagen. Den kan lämpligen placeras som ett andra stycke i 10 §.

Om en sådan regel införs skulle det kunna hävdas att det uppstår en risk för att kreditgivare i allmänhet utnyttjar hela utrymmet och att räntor i konsumentkrediter skulle komma att i de flesta fall hamna på den högsta tillåtna nivån. Det är dock knappast troligt. Konkurrensen på kreditmarknaden skulle sannolikt även i fortsättningen leda till variationer i prissättningen. Redan idag ligger flertalet kreditgivare i sin prissättning väsentligt under den föreslagna högsta nivån. Någon anledning att tro att detta skulle förändras bara därför att det införs en sådan högsta nivå finns inte. Den huvudsakliga effekten skulle i stället bli att de idag extremt höga räntor som finns när det gäller framför allt krediter i samband med kreditköp skulle komma att försvinna. En annan effekt kan möjligen bli att kreditprövningen tvingas bli bättre i syfte att minska kreditriskerna för att därmed kunna uppnå lönsamhet i kreditaffärerna på en lägre räntenivå. Det är i så fall inte någon nackdel.

¹⁴ Om en fordran före förfallodagen löper med högre ränta än den dröjsmålsränta som anges i 6 § blir dröjsmålsräntan för övrigt automatiskt densamma som den ordinarie räntan, se 7 §. Jfr även jämningsregeln i 8 §.

3.2.6 Olimiterat ansvar

Förslag: Avtal om kredit där kreditens storlek kan variera över tiden skall innehålla en övre gräns för kreditens storlek. Gränsen skall vara anpassad till konsumentens förmåga att återbetala krediten. Kreditgivaren skall vara skyldig att vidta sådana åtgärder att konsumentens kredit inte kan överstiga den angivna gränsen. Konsumenten skall vara skyldig att återbetala vad som överstiger gränsen endast om konsumenten har förfarit svikligt.

Krediter är ofta på bestämt belopp. Det finns emellertid också krediter som inte avser ett bestämt belopp. Kreditens storlek kan i stället variera över tiden. I regel har sådana krediter ett i förväg bestämt kreditutrymme. Så är t.ex. oftast fallet med kontokrediter av olika slag. En övre gräns gäller för det kreditutrymme som konsumenten får.

Kontokrediter med s.k. kreditkort är av det slaget. För sådana krediter gäller allmänt ett i förväg i kreditavtalet bestämt kreditutrymme som konsumenten får disponera.

Vid s.k. betalkort finns ibland även bestämmelser i avtalet som anger vilket kreditutrymme som kortet är förenat med. Många betalkortsavtal innehåller emellertid inte någon begränsning i detta avseende. I stället gäller att konsumenten är skyldig att till kortföretaget inom viss tid betala för alla köp som har gjorts med betalkortet, oavsett till vilken samlad summa som dessa köp uppgår. Formellt sett rör det sig om en i regel kortfristig kredit med olimiterat ansvar för konsumenten.

Det finns vissa nackdelar med ett sådant betalkortssystem. En är att konsumenten lockas att köpa mer än vad konsumenten har förmåga att betala för. Det leder lätt till att konsumenten hamnar i dröjsmål med betalningen och utöver stora kapitalbelopp i skulder också får höga kostnader för dröjsmålsräntor och -avgifter. En överskuldsättning uppstår lätt.

En allvarligare nackdel är dock att konsumenten i händelse av förlust av betalkortet kan komma i en extremt besvärlig skuldsituation. Om en obehörig person gör stora uttag på kortet kan konsumenten bli skyldig kortföretaget mycket stora belopp. Det olimiterade ansvaret har i ett fall medfört att en konsument blivit skyldig ett kortföretag nästan 2 miljoner kr för uttag som efter förlust av betalkortet hade gjorts obehörigen av någon annan.

Något rimligt skäl att inte limitera kreditutrymmet vid betalkort på samma sätt som i allmänhet sker vid kreditkort finns inte.

Över huvud taget är det från konsumentskyddssynpunkt viktigt att konsumentens kreditutrymme kan limiteras. Det gäller således inte bara för betalkortssituationen utan allmänt vid krediter vars storlek kan variera över tiden. På vilken nivå det i varje enskilt fall skall limiteras bör däremot vara en fråga för näringsidkaren och konsumenten att komma överens om. Här kan det finnas utrymme för både standardvillkor och individuella bedömningar. Huvudsaken är att konsumenten ges en möjlighet att påverka vilket kreditutrymme skall vara och att detta av näringsidkaren anpassas till vad kreditprövningen ger anledning till att anta om kredittagarens återbetalningsförmåga. Den tidigare föreslagna civilrättsliga sanktionsregeln vid bristande kreditprövning bör medverka till att kreditgivarna lägger den övre gränsen för kreditutrymmet på en realistisk nivå.

Det kan i sammanhanget finnas anledning att framhålla att avtal om betalkort är ett kreditavtal som inte omfattas av undantaget för engångskrediter eller mindre krediter i 5 a § tredje stycket konsumentkreditlagen. Det krävs alltså kreditprövning före beviljandet av betalkort.¹⁵

I konsumentkreditlagen bör således föras in en bestämmelse varigenom framgår att avtal om kredit där kreditens storlek kan variera över tiden skall innehålla en övre gräns för kreditens storlek. I bestämmelsen bör också anges att den gränsen skall vara anpassad till konsumentens förmåga att återbetala skulden.

För att en sådan regel skall få önskad effekt måste säkerställas att gränsen hålls i praktiken. Kreditgivarna kan lägga in spärar i sina system så att gränsen inte kan överskridas. Det bör därför skapas en skyldighet för kreditgivaren att vidta sådana åtgärder att konsumentens kredit inte kan överstiga den angivna gränsen.

Om en kreditgivare har försummat att lägga in sådana spärar eller spärren inte har fungerat bör kreditgivaren få ta ansvaret i fall gränsen har överskridits. Om t.ex. en konsument har förlorat sitt betalkort och någon annan obehörigen har gjort köp på kortet till ett sammanlagt belopp som överskrider gränsen bör konsumenten inte vara betalningsskyldig för det överskjutande beloppet. Huruvida konsumenten i övrigt är betalningsskyldig får avgöras efter vanliga regler (jfr 34 § konsumentkreditlagen).

Helt utan undantag kan dock inte konsumentens rätt att slippa betala för överskjutande belopp vara. I likhet med t.ex. reglerna om betalningsansvar vid förlust av kontokort i 34 § konsumentkreditlagen bör det även i nu ifrågavarande fall finnas ett undantag för det fallet att konsumenten förfarit svikligt.

3.2.7 Utbildning, information, rådgivning och stöd åt konsumenterna

Bedömning: Konsumenterna behöver betydligt mer utbildning och information beträffande finansiella frågor. I viss utsträckning bör det kunna lämnas inom ramen för den allmänna skolutbildningen. Den generella informationen bör dock stärkas väsentligt också på andra sätt, framför allt genom Internetbaserad information, t.ex. i form av marknadsöversikter. Därtill kommer att enskilda konsumenter har behov av ökade möjligheter till råd och stöd såväl inför ett avtal om en finansiell tjänst som under avtalsperioden samt vid eventuell tvist. På det finansiella området bör det i första hand vara Konsumenternas Bank- och finansbyrå samt Konsumenternas försäkringsbyrå som lämnar stödet. För det krävs väsentliga resursförstärkningar till byråerna. De berörda branschorganisationerna har ställt i utsikt att sådana förstärkningar skall ske. Om förstärkningarna inte kommer till stånd bör övervägas att tvångsfinansiera byråerna genom avgifter från företag inom berörda branscher.

I detta avsnitt skall behandlas dels konsumentkollektivets behov av utbildning och information rörande finansiella tjänster, dels enskilda konsumenters behov av råd och stöd rörande sådana tjänster.

Enskilda konsumenters skyddsbehov består av i huvudsak tre delar. Den första är att konsumenten har ett intresse av att standardvillkor utformas på ett sådant sätt att

¹⁵ Teoretiskt kan man förstås tänka sig ett betalkort som är kopplat enbart till ett tillgångskonto utan kredit. Sådana kort brukar dock inte betecknas som betalkort utan som kontokort.

konsumtentens skäliga intressen tillvaratas. Den andra delen är att det enskilda konsumentavtalet utformas på motsvarande sätt. Den tredje är att konsumenten på ett enkelt och billigt sätt kan få sin sak prövad och en tvist avgjord när konsumenten anser att konsumentskyddet inte har iakttagits av näringsidkaren.

Till frågan om standardvillkor återkommer jag i avsnitt 3.2.11. Frågan om konsumentens möjligheter att få en tvist prövad behandlas i avsnitten 3.2.8 – 3.2.10.

Förtroendekommissionen har påpekat (se SOU 2004:47 s. 33 och 298 f) att konsumenterna befinner sig i ett informationsunderläge i förhållande till näringsidkarna när det gäller det finansiella området. Det hänger enligt kommissionen samman med att konsumenterna i allt högre grad har kommit att utnyttja komplexa tjänster som tidigare var en angelägenhet för i huvudsak professionella aktörer eller som tidigare inte funnits över huvud taget. Konsekvenserna av konsumenternas informationsunderläge kan enligt kommissionen bli att konsumenterna inte fattar rationella beslut och inte gör optimala val. Detta leder i sin tur till att konsumenterna utsätter sig för onödigt riskexponering, betalar ett för högt pris eller blir förledda att köpa produkter som de med korrekt information skulle ha avstått ifrån.

Under senare tid har enligt kommissionen många fall av missbruk av konsumenters informationsunderläge påtalats. I vissa fall har det gällt enskilda individer som förlorat hela sitt sparade kapital – och ibland mer – eftersom de varit i händerna på rådgivare eller mäklare som ”spelar bort” deras pengar (se SOU 2004:47 s. 298 med hänvisningar). I andra, mer alldagliga fall har det handlat om att människor placerat i aktier eller köpt pensionsförsäkringar utan att få tillräckligt tydlig information om att det också finns en ”nedåtrisk” i denna typ av sparande. Här är det dock enligt kommissionen inte bara finansföretagen som brustit utan i många fall även andra informationsgivare som massmedia och myndigheter.

Också Konsumentpolitiska kommittén framhöll (se SOU 2000:29 s. 139) att konsumenterna befinner sig i ett informationsunderläge på området finansiella tjänster. Konsumenterna förstår inte alltid de termer och villkor som tillämpas i avtalen och har ofta inte den kunskap som behövs för att ställa relevanta frågor. Det för enligt kommittén med sig att många inte heller förstår innebörden och konsekvenserna av sitt handlande. Hos många unga konsumenter förekommer både stor kunskapsbrist och ointresse för privatekonomiska frågor.

Denna relativt dystra bild bekräftas av uppgifter som lämnats av t.ex. Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumentverket.

Konsumentpolitiska kommittén föreslog att det skulle anordnas utökad undervisning i privatekonomiska frågor i skolan. Målet skulle enligt kommittén vara att eleverna när de slutar skolan skall ha fått ökade kunskaper om elementära finansiella begrepp och beräkningar, ha bättre förståelse för de privatekonomiska villkoren, vara duktigare på att värdera privata finansiella risker, känna sina skyldigheter i olika avseenden, kunna ta till vara sina rättigheter och skaffa tillgång till finansiell information och rådgivning samt känna till och ta ansvar för den egna ekonomin (se SOU 2000:29 s. 139 och 304 ff).

Även om privatekonomiska frågor redan behandlas inom ramen för den grundläggande skolundervisningen är det mot bakgrund av de aktuella iakttagelser om konsumenternas informationsunderläge som nu gjorts angeläget att ökad tyngd läggs på dessa frågor inom skolundervisningen. Härigenom kan konsumenterna i vart fall göras medvetna om de risker

som en finansiell tjänst kan innehålla och om hur konsumenten skall kunna skaffa sig mer information och rådgivning. Det förutsätts att frågan kan behandlas vidare av berörda skolmyndigheter utan att några förändringar sker i lagstiftningen eller myndighetsorganisationen.

Förtroendekommissionen har framhållit att upplysta konsumenter gör bättre val. Enligt kommissionen är en lösning som ligger nära till hands att helt enkelt informera mer. Kommissionen anser att det ligger ett tungt ansvar på branschen att förbättra tillgången till korrekt och relevant information rörande t.ex. priser och avgifter, förväntad avkastning, risk och historiska jämförelsedata på ett sätt som passar olika kunder. Enligt kommissionen måste företagen själva ha huvudansvaret för informationen till kunderna. Kommissionen har ansett att den rådgivning som bedrivs av Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå är värdefull men behöver utvidgas. Dessutom behöver byråerna och deras verksamhet bli mer känd av allmänheten.

Information till konsumenterna av mera allmänt slag om finansiella tjänster lämnas idag av flera olika aktörer. Utöver företagen själva är det främst Konsumentverket, Finansinspektionen, Konsumenternas Bank- och finansbyrå samt Konsumenternas försäkringsbyrå som lämnar sådan information. Den lämnas framför allt via hemsidorna på Internet. Informationen är dock alltså inte särskilt omfattande och ger inte konsumenterna någon större vägledning i de ofta ganska komplicerade frågor som kan uppstå på det finansiella området. Konsumenternas försäkringsbyrå tillhandhåller dock i något högre grad än de övriga svar på ett antal vanliga frågor. Marknadsöversikter med pris- och villkorsjämförelser finns också i större utsträckning på försäkringsområdet. På bankområdet saknas det nästan helt.

Att det på för konsumenter i allmänhet idag saknas viktig information på det finansiella området är en allvarig brist. Det informationsunderläge (den informationsbrist) som idag finns på konsumentensidan har förstärkts genom att konsumenter idag är aktiva på mer komplexa områden än tidigare. Inte minst är bristen på marknadsöversikter, t.ex. vad gäller pris- och villkorsjämförelser, allvarig.

Det behövs således förstärkningar av den allmänna informationen till konsumenter om finansiella tjänster. När det gäller råd av detta mera generella slag kan det vara en uppgift för såväl myndigheter, i första hand Konsumentverket (som idag lämnar sådan information på verkets hemsida på Internet och genom tidskriften Råd och rön), som för de särskilda konsumentbyråerna.

Också det gäller rådgivning och stöd till enskilda konsumenter behövs som Förtroendekommissionen har varit inne på ökade insatser. Det handlar både om rådgivning före avtals ingående, där bl.a. pris- och villkorsjämförelser, avtalsutformning och innebörden av olika avtalsvillkor kan behöva diskuteras, och om rådgivning under avtalsperioden samt vid eventuell tvist. Under avtalsperioden kan det t.ex. behövas råd om hur avtalet skall tolkas eller fullgöras och om vad villkor i avtalet betyder, möjligheterna att under löpande avtalsperiod avsluta avtalet eller förändra avtalet samt möjligheterna att byta avtalspart. Också rådgivning kring effekterna av bristande prestation på endera sidan i avtalsförhållandet kan behövas. En inte ovanlig situation är att råd behövs om vilka möjligheter konsumenten har vid bristande förmåga att fullgöra sin betalningsskyldighet enligt avtalet. Vid uppkommande tvist kan konsumenten behöva råd om själva sakfrågan i tvisten men också om vilka möjligheter konsumenten har att få sin tvist prövad och om kostnaderna för det.

Rådgivning och stöd till enskilda konsumenter lämnas i första hand av Konsumenternas Bank- och finansbyrå och av Konsumenternas försäkringsbyrå. I någon utsträckning lämnas sådan rådgivning också av Konsumentverket. Det har dock inte ansetts vara en myndighetsuppgift att lämna råd i specifika avtalsituationer. Konsumentombudsmannen kan dock under vissa förutsättningar biträda en enskild konsument inför allmän domstol i en tvist på det finansiella området. Sistnämnda fråga behandlas i 3.2.9. Finansinspektionen lämnar däremot inte råd och stöd åt enskilda konsumenter.

Även de kommunala konsumentvägledarna kan lämna viss rådgivning till enskilda konsumenter rörande finansiella tjänster. Det har dock uppgivits att de kommunala konsumentvägledarna ofta känner att deras kunskaper på området finansiella tjänster inte räcker till för mer komplicerade fall. De får därför i stor utsträckning hänvisa konsumenten till de andra instanserna, framför allt de båda konsumentbyråerna, eller själva söka stöd för sin rådgivning hos dessa.

Det är således i första hand de båda konsumentbyråerna som kan tillhandahålla rådgivning och stöd åt konsumenterna. Såväl Konsumenternas Bank- och finansbyrå som Konsumenternas försäkringsbyrå har emellertid uppgivit att man av resursskäl idag inte har utrymme för att ens hjälpa alla de konsumenter som vänder sig till byråerna, än mindre att satsa på allmän information till konsumenter, t.ex. via Internet. Bank- och finansbyrån har tillagt att man med dagens resurser inte kan öka den Internetbaserade informationen t.ex. vad avser marknadsöversikter med prisjämförelser eller svar på vanliga frågor. Inte heller kan man i den utsträckning som behövs sätta av tid för att sätta sig in i enskilda konsumenters sakfrågor för att ge adekvata råd. Båda byråerna har med sina huvudmän tagit upp frågan om resursförstärkningar.

Det är angeläget att de båda konsumentbyråerna får sådana resurser att deras verksamhet kan utvecklas ytterligare. Det gäller både allmän information till konsumenter av det slag som nu har nämnts och rådgivning till enskilda konsumenter. Framför allt bankbyrån måste ges möjlighet att avdela tillräckliga resurser för en förbättring av den allmänna informationen, bl.a. vad gäller marknadsöversikter med pris- och villkorsjämförelser och vad gäller svar på vanliga frågor. Den byrå behöver också ha mer handläggartid för att sätta sig in i enskilda konsumenters problem och ge råd till konsumenterna eller försöka att finna lösningar för konsumenten tillsammans med berört företag. Även Konsumenternas försäkringsbyrå behöver i en del avseenden få resurser för förbättringar på dessa områden. Båda byråerna måste vidare få utrymme för att driva särskilda projekt, t.ex. marknadsundersökningar, framtagande av utbildnings- eller informationsmaterial och upplysningskampanjer om byråernas existens och utbud. Det behövs också väsentligt ökade insatser för att göra byråerna kända och därmed konsumenter medvetna om att byråerna kan vara konsumenten till hjälp. Det handlar alltså om behov av väsentliga resursförstärkningar, särskilt till bankbyrån.

Konsumenternas Bank- och finansbyrå är som redan beskrivits (se avsnitt 2.4.2) en självständig och obunden rådgivningsbyrå med Konsumentverket, Finansinspektionen, Fondbolagens förening, Svenska Bankföreningen och Svenska Fondhandlarföreningen som huvudmän. Verksamheten finansieras av branschen.

Efter överläggningar med Svenska bankföreningen har denna förklarat sig beredd att förstärka resurserna vid Konsumenternas Bank- och finansbyrå, särskilt när det gäller informationen via hemsidan om olika finansiella tjänster. Föreningen har förklarat att den

kommer att efter hand tillskjuta de ytterligare medel till verksamheten som bedöms erforderliga.

Med anledning av Svenska Bankföreningens uttalande finns det anledning att framhålla att de väsentliga resursförstärkningar som behövs för Konsumenternas Bank- och finansbyrå måste avse dels att öka den allmänna informationen till konsumentkollektivet i form av t.ex. marknadsöversikter med prisjämförelser och svar på vanliga frågor, dels att kunna ge mer rådgivning och stöd åt enskilda konsumenter.

Konsumenternas försäkringsbyrå är en självständig rådgivningsbyrå med Konsumentverket, Finansinspektionen och Sveriges Försäkringsförbund som huvudmän. Byråns verksamhet finansieras av Sveriges Försäkringsförbund.

Sveriges Försäkringsförbund har under arbetet på denna promemoria skriftligen gjort följande åtagande: "Försäkringsförbundet är berett att inom en rimlig ram göra ytterligare förstärkningar till Konsumenternas Försäkringsbyrå. Försäkringsförbundet avvaktar ett underlag från Försäkringsbyråns styrelse för att ta ställning till resursförstärkningen."

Med hänsyn till att såväl finansbranschen som försäkringsbranschen nu synes beredda att ta ansvar för de resursförstärkningar som behövs till de båda konsumentbyråerna finns det inte anledning att nu föreslå några andra åtgärder för att säkerställa att sådana resurser kommer byråerna till del. Skulle det under det fortsatta arbetet i regeringskansliet med anledning av denna promemoria visa sig att resursförstärkningar inte kommer till stånd i den utsträckning som behövs för att de båda byråerna skall kunna utvecklas på ovan angivet sätt, bör det i stället övervägas andra alternativ att finansiera byråerna. Förtroendekommissionen har pekat på att byråerna skulle kunna avgiftsfinansieras på i princip samma sätt som Finansinspektionen (se SOU 2004:47 s. 326). Det är i så fall ett alternativ som bör övervägas.

En nackdel med ett sådant alternativ är att det sannolikt förutsätter att dessa byråer har staten som huvudman. Skälet till att det blir en nackdel är att byråernas rådgivningsverksamhet då helt eller delvis kan få karaktären av myndighetsutövning eller av annan sådan offentlig verksamhet som omfattas av reglerna om det allmännas skadeståndsansvar. Ett annat skäl kan vara att undvika att byråernas rådgivningsverksamhet kommer att omfattas av offentlighetsprincipen, något som skulle negativt kunna påverka konsumenters vilja att vända sig till byråerna.

En fråga som varit uppe i sammanhanget är om det borde ske en sammanslagning av de båda byråerna. Den frågan väcktes av Konsumentpolitiska kommittén (se SOU 2000:29 s. 172 f). Såväl Svenska Bankföreningen som Sveriges Försäkringsförbund har under överläggningar under arbetet på denna promemoria förklarat att man inte önskar någon sammanläggning. Inte heller byråerna har varit intresserade av det. Från byråernas sida har dock förklarats att det är angeläget att de båda byråerna är samlokaliserade så att man kan bistå och stödja varandra i de fall där konsumentens frågeställningar är gränsöverskridande m.m.

Det har inte framkommit något skäl som nu motiverar en sammanslagning. På grund härav lämnas inte något förslag om det.

3.2.8 Tvistlösning

Bedömning: Tvistlösning skall liksom hittills i första hand ske vid Allmänna reklamationsnämnden.

Förslag: Konsumentombudsmannen skall som ombud kunna föra konsumenters talan i Allmänna reklamationsnämnden under i princip samma förutsättningar som Konsumentombudsmannen kan som ombud föra konsumentens talan i allmän domstol. Nuvarande möjlighet till grupptalan i Allmänna reklamationsnämnden skall finnas kvar.

När en konsument inte är nöjd med den prestation som näringsidkaren tillhandahållit eller prestationen uteblivit, skall konsumenten enligt de konsumenträttsliga reglerna reklamera hos näringsidkaren. På det finansiella området finns föreskrifter utfärdade av myndigheterna om hur klagomålshanteringen skall skötas av näringsidkarna (se avsnitt 2.3 ovan). Som framgått ovan (avsnitt 2.4.1) har näringsidkarna olika system för hur klagomålshanteringen bedrivs. Bland seriösa näringsidkare synes klagomålshanteringen i de flesta fall vara väl organiserad. Konsumenternas Bank- och finansbyrå har dock vid de överläggningar som hållits under arbetet på denna promemoria framhållit att kvaliteten på klagomålshanteringen varierar starkt inom bank- och finanssektorn.

Finansinspektionen har utfärdat föreskrifter om de olika finansiella aktörernas klagomålshantering. Inspektionen följer också upp klagomålsfrekvensen i viss utsträckning. Som inspektionen har framhållit vid de överläggningar som skett under arbetet på denna promemoria är en väl ordnad klagomålshantering av stor betydelse för konsumentskyddet. Men även för näringsidkarna är det viktigt att genom en bra klagomålshantering kunna tidigt rätta till felaktigheter och utreda missförstånd. Härigenom kan rättstvister förhindras. Ett sätt att mäta resultatet av klagomålshanteringen är att granska bifallsfrekvensen i Allmänna reklamationsnämnden. Innan försäkringsbranschen förstärkte sin klagomålshantering kvantitativt och kvalitativt, bl.a. genom att en del företag skaffade sig kundombuds män, var bifallsfrekvensen i försäkringsärendena hos Allmänna reklamationsnämnden betydligt högre än idag. Idag är bifallsfrekvensen på såväl Försäkringsavdelningen som Bankavdelningen i nämnden mycket låg (se avsnitt 2.3).

Om konsumenten inte får rätt genom näringsidkarens klagomålshantering, kan konsumenten föra upp flertalet tvister på detta område till Allmänna reklamationsnämnden. Nämndens avgörande är en rekommendation till parterna om hur tvisten skall lösas. Den är inte bindande och inte exigibel. Inom det finansiella området är dock näringsidkarnas benägenhet att följa nämndens rekommendationer hög om än inte fullständig (se avsnitt 2.3).

Genom den tvistlösning som sker vid Allmänna reklamationsnämnden kan en tvist lösas på ett enkelt, billigt och snabbt sätt. Vidare är den rättsbildning som sker där av stort värde. För tvistlösningen vid nämnden gäller dock den betydelsefulla begränsningen att nämnden inte kan avgöra tvister där det behövs muntlig bevisning, eftersom nämndens arbetsformer är enbart skriftliga. Att nämndens avgöranden inte är bindande för parterna och inte exigibla är också en begränsning (jfr prop. 1996/97:104 s. 9).

Ett problem med ärendena inom bank- och försäkringsområdet är att de på grund av sin komplexitet m.m. ofta inte lämpar sig för nämndens prövning. De kräver andra handläggningsformer än de som nämnden får använda. En möjlighet att åtgärda det skulle kunna vara att ändra nämndens handläggningsformer. Det låter sig emellertid inte lätt göras.

Det är svårt att se att det generellt skulle föreligga något behov av det. Behovet synes i första hand avse bank- och försäkringsärendena.

Ett annat alternativ är att inrätta en särskild nämnd för bank- och försäkringsärendena. En nackdel med det är att finansiella tjänster som nämnts ofta är hopkopplade med andra tjänster eller nyttjande eller förvärv av varor.

Om konsumenten inte får rätt genom förfarandet hos Allmänna reklamationsnämnden (t.ex. att konsumenten förlorar eller att konsumenten vinner men näringsidkaren inte följer nämndens rekommendation), kan konsumenten stämma näringsidkaren till domstol. Detsamma gäller i sådana fall då konsumenten inte kan få tvisten prövad i nämnden. Domstolsförfarandet innebär dock en risk för konsumenten. Om konsumenten förlorar tvisten får konsumenten betala motpartens rättegångskostnader och därutöver stå för sina egna. Processer i domstol kan generera mycket höga rättegångskostnader. För en näringsidkare är det i normalfallet inte en särskilt betungande risk. För en konsument är motsatsen i regel fallet. Det gäller också om konsumenten har rättsskyddsförsäkring, eftersom denna är förenad med en inte obetydlig, ofta successivt växande självrisk och en inte alltför hög maximal ersättningsnivå.

Att en sådan process kan bli mycket dyrbar för konsumenten medför inte sällan att konsumenten avstår från att ta till vara sin rätt (jfr prop. 1996/97:104 s. 9).

I det processrättsliga regelsystemet finns dock en särreglering när det gäller rättegångskostnader i tvister som gäller inte alltför stora värden. Om värdet av det som konsumenten yrkar uppenbart inte överstiger hälften av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, behöver konsumenten, om denne förlorar målet, inte ersätta motparten för ombudskostnader med mer än som motsvarar en timmes rådgivning enligt rättshjälpsreglerna. Det begränsar rejält kostnadsriskerna för konsumenten. Även om konsumenten förlorar målet brukar motpartens rätt till ersättning för rättegångskostnader i sådana fall stanna vid några tusen kr.

Det nämnda leder till den ganska bisarra situationen att ju mindre konsumentens krav är i pengar räknat, desto större möjligheter utifrån rättegångskostnadssynpunkt har konsumenten att driva sin sak till domstol. En tvist om en av kemtvätteriet förstörd matta värd 5000 kr är alltså utifrån denna synpunkt mindre riskfylld för konsumenten att driva till domstol än en tvist om finansiell rådgivning som lett till förluster på 100.000-tals kr för konsumenten. Det framstår inte som så tillfredsställande ur konsumentskyddssynpunkt.

På det finansiella tjänsteområdet är ofta det krav som konsumenten har att framställa värt mer än ett halvt basbelopp. Den obalans mellan parterna som skillnaden i bärkraft mellan konsument och näringsidkare avseende rättegångskostnaderna skapar gör sig därför särskilt starkt gällande just vid finansiella tjänster. Det finns därför ett särskilt starkt behov av att stärka konsumentskyddet just i detta avseende. Det finns åtminstone två sätt att göra det. Det ena är att ändra på reglerna om parternas ansvar för rättegångskostnaderna. Det andra är att skapa en *möjlighet* till en för parterna bindande tvistlösning utan att domstol anlitas. Det bör i så fall vara en möjlighet som kräver att parterna är överens om det. Det bör knappast komma i fråga att tvinga parter att avstå från rätten till domstolsprövning.

För att förmå parterna att gå med på en bindande tvistlösning utom rätta behövs ”morötter”. För konsumenten är moroten att få ett billigt avgörande. Vad skulle då kunna utgöra lockelse

för näringsidkaren? Det kan antas att näringsidkarna skulle ha ett intresse av att få saken avgjord utan domstolsprövning, som tar lång tid och riskerar att dra till sig omfattande och för näringsidkaren negativ uppmärksamhet, inte minst massmedialt. Det skulle kunna övervägas ett skiljeförfarande där konsumenten avstår från sin rätt till domstolsprövning mot att konsumenten till låg eller ingen kostnad får ett verkställbart slutligt avgörande av tvisten (ev. med möjlighet till muntligt förfarande).

Ett skiljeförfarande skulle vara bra också ur den synvinkeln att det inte är alla finansiella tvister som passar för den förenklade handläggning som bedrivs vid Allmänna reklamationsnämnden. Från näringslivssidan hörs ofta invändningen att tvisten är för omfattande eller för komplicerad eller avser för stora värden för att den skall kunna handläggas av nämnden. Den invändningen har ofta fog för sig. Nämnden brukar i så fall avvisa ärendet. I sådana fall får konsumenten ofta ge sig av rättegångskostnadsskäl. Konsumenten kan inte ta risken att gå till domstol och drabbas av tunga rättegångskostnader. Nuvarande system innebär således att konsumenten i en del fall tvingas att avstå från att försöka få ut sin rätt på grund av rättegångskostnadsriskerna.

Ett problem i sammanhanget är emellertid att den lagstiftning som reglerar skiljeförfarande, lagen (1999:116) om skiljeförfarande, innehåller särskilda bestämmelser om skiljeförfarande i konsumenttvister som i princip förhindrar sådana. Enligt 6 § i denna lag får, om en tvist mellan en näringsidkare och en konsument rör en vara, tjänst eller någon annan nytting som tillhandahålls huvudsakligen för enskilt bruk, ett skiljeavtal inte göras gällande om det träffats innan tvisten uppstod. Det finns vissa undantag som dock inte är av intresse i detta sammanhang.

Bakgrunden till att förbudet finns är att det ansetts att konsumenten inte kan överblicka vilka konsekvenser som ett skiljeavtal som träffas före tvistens uppkomst kan få för honom eller henne. Regeln är således avsedd att vara ett skydd för en typiskt sett underlägsen part (se Bengt Olsson och Johan Kvart, Lagen om skiljeförfarande, En kommentar, 2000, s. 66). Förbudet mot skiljeförfarande gäller oavsett tvisteföremålets värde och är tillämpligt bl.a. på tvister på det finansiella området (med undantag för vissa gruppförsäkringar). Sedan tvist väl uppkommit kan konsumenten med bindande verkan ingå skiljeavtal. Konsumenten anses då kunna överblicka konsekvenserna härav.

Till vad som nu anförts kommer att ett skiljeförfarande i regel också blir kostsamt. En möjlighet skulle kunna vara att branschorganisationerna på det finansiella området inrättar och finansierar verksamheten i ett sådant skiljeorgan. Det kan dock möjligen sättas i fråga om ett sådant organ kommer att uppfattas som oberoende. Det skulle också krävas särskild lagstiftning för att komma bort från det förbud som lagen om skiljeförfarande innebär, för såvitt möjlighet skall finnas för konsumenter att redan i avtalet gå med på att tvisten löses i skiljeförfarande i stället för i domstol. De skäl som ligger bakom förbudet gör denna lösning tveksam.

Med hänsyn till vad som nu anförts torde vägen med ett skiljeförfarande inte vara framkomlig. I stället får liksom hittills tvister mellan näringsidkare och konsumenter i första hand prövas i Allmänna reklamationsnämnden.

Det återstår då att undersöka om det kan göras andra åtgärder för att i någon mån komma till rätta med de brister i nu berört hänseende som finns i gällande system.

Det finns tre avgörande problem för konsumenten som man bör göra något åt. Det första är att näringsidkaren i en tvist som förs till Allmänna reklamationsnämnden har tillgång till juridisk expertis medan konsumenten i regel måste av kostnadsskäl avstå från det. Den frågan skall tas upp i detta avsnitt.

Det andra är att konsumenten ofta av rättegångskostnadsskäl måste avstå från att föra en tvist till allmän domstol i sådana fall då en prövning i Allmänna reklamationsnämnden inte kan komma till stånd. Den frågan skall behandlas i nästföljande avsnitt. Det tredje är att ett avgörande till konsumentens fördel kanske inte följs av näringsidkaren och att konsumenten då för att komma till sin rätt måste gå till allmän domstol, vilket av rättegångskostnadsskäl kan vara svårt för konsumenten. Den frågan skall behandlas i avsnitt 3.2.10.

Att konsumenten inte har tillgång till juridisk expertis i Allmänna reklamationsnämnden medan näringsidkaren har det är av betydelse särskilt på det finansiella området, där tvisterna ofta rör rättsligt och ekonomiskt rätt komplexa situationer. Det underläge som konsumenten försätts i genom detta förhållande gör sig särskilt märkbart om det rör sig om stora värden.

I många fall är dock tvisten av så pass enkelt slag även på det finansiella området att något juridiskt biträde inte behövs. I sådana fall räcker den vägledning som konsumenten får genom nämnden eller genom konsumentvägledare eller konsumentbyråerna. Om det rör mera komplexa förhållanden behöver konsumenten däremot ett mera påtagligt stöd.

Konsumentombudsmannen har som tidigare anförts (se ovan avsnitt 2.1) möjlighet att biträda konsumenten vid tvist i allmän domstol på just det finansiella området. Införandet av denna möjlighet motiverades av att de konsumenträttsliga frågorna på det området kan vara särskilt komplicerade. Det angavs också att det på det området fanns ett särskilt starkt behov av att få fram vägledande avgöranden. Vidare anfördes att det som regel även är ett ojämnt styrkeförhållande mellan den som erbjuder en finansiell tjänst och den enskilde kunden (se prop. 1996/97:104 s. 9). I tvist vid Allmänna reklamationsnämnden har Konsumentombudsmannen inte denna möjlighet. Det är endast vid s.k. grupptalan som Konsumentombudsmannen kan biträda konsumenter i nämnden (se 3 § förordningen, 2004:1034, med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden; jfr 5 § samma förordning).

Som regeringen tidigare anfört är det väsentligt att rättssystemet utformas så att konsumenten inte hindras från att föra sin sak till allmän domstol eller till andra tvistlösande organ när det finns skäl för det (prop. 1996/97:104 s. 12).

I förslaget från den utredning¹⁶ som låg till grund för lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister ansågs det att ombudsmannen skulle kunna som ombud biträda konsumenten även inför Allmänna reklamationsnämnden och andra tvistlösande organ vid sidan av domstolarna. Vid remissbehandlingen framfördes från fyra remissinstanser invändningar mot att lagen skulle göras tillämplig på förfarandet i Allmänna reklamationsnämnden. Det anfördes bl.a. att den av utredningen i det avseendet föreslagna ordningen skulle kunna skapa en obalans mellan parterna genom att konsumenten företräds av ett kvalificerat ombud medan näringsidkaren sannolikt för sin talan på egen hand. Marknadsdomstolen ansåg dock att även förfarandet i Allmänna reklamationsnämnden borde omfattas av lagen (se prop. 1996/97:104 s. 16).

¹⁶ Se betänkandet KO:s biträde åt enskilda (SOU 1996:140), avgivet av Utredningen om KO:s biträde åt enskilda konsumenter.

Regeringen framhöll i propositionen till riksdagen att den rättsbildning som sker vid Allmänna reklamationsnämnden är av stort värde även om den inte har samma tyngd som ett avgörande av allmän domstol. Regeringen ansåg bl.a. av detta skäl att lagen som det då uttrycktes ”i vart fall inte för närvarande” borde göras tillämplig på förfarandet i Allmänna reklamationsnämnden.

Erfarenheten från Allmänna reklamationsnämndens bank- och försäkringsavdelningar ger vid handen att de näringsidkare som förekommer som parter i ärendena där i så gott som alla fall företräds av rättsligt kvalificerade personer, ofta jurister från företagens egna rättsavdelningar eller advokatbyråer. Frågeställningarna är ofta rättsligt komplexa. Konsumenten befinner sig därför i ett markant underläge i förhållande till näringsidkarsidan. Detta förhållande motiverar att frågan om Konsumentombudsmannens medverkan på konsumentens sida i tvisten i nämnden nu på nytt – såsom också regeringen synes ha förutsatt i propositionen – tas upp till förnyad prövning.

Något annat skäl än resursskäl för att begränsa Konsumentombudsmannens möjligheter att biträda enskilda konsumenter i tvister på det finansiella området finns inte. Det finns lika stor anledning att Konsumentombudsmannen får möjlighet att biträda konsumenter inför Allmänna reklamationsnämnden som inför domstol. Om saken kan klaras av genom nämndförfarande i stället för genom domstolsförfarande bli kostnaderna lägre för alla inblandade. En strävan måste därför vara att så många tvistefall som möjligt skall kunna lösas genom förfarande i nämnden och inte behöva gå till domstol. Med tanke på att näringsidkarsidan i allmänhet biträds av rättsligt kvalificerade personer finns det anledning att möjliggöra att även konsumenten när det behövs kan få sådant biträde. Med tanke på de höga kostnader som uppkommer om konsumenten själv skulle anlita t.ex. en advokat är det inte sannolikt att konsumenten skulle kunna ta till vara sin rätt i något större antal fall på det viset. Konsumentombudsmannen bör därför få möjlighet att biträda konsumenter också i Allmänna reklamationsnämnden. Det bör dock inte komma i fråga annat än i sådana fall då biträde skulle ha kunnat lämnas om tvisten hade förts till domstol. Någon allmän rätt för en konsument att få sådant biträde bör alltså inte införas.

För att den nu föreslagna reformen skall komma till stånd krävs en författningsändring i dels lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister, dels förordningen med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden.

Även i fortsättningen bör Konsumentombudsmannen kunna föra grupptalan i nämnden för konsumenters räkning. Någon ändring i nämnda instruktion på den punkten bör alltså inte ske.

3.2.9 Biträde i rättslig tvist av Konsumentombudsmannen

Förslag: Konsumentombudsmannen skall kunna biträda en konsument i en tvist vid allmän domstol rörande en finansiell tjänst i något fler fall än idag. Sådant biträde skall kunna lämnas inte bara om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars finns särskilda skäl för det utan också om konsumenten bedöms ha goda grunder för sin ståndpunkt i tvisten och det finns risk för att konsumenten annars inte kan få sin sak prövad.

Som anförts i föregående avsnitt är det ett problem för konsumenterna att de befinner sig i ett underläge i förhållande till näringsidkarna när det gäller tvistlösning, dels genom att näringsidkarna lättare har tillgång till juridisk expertis för att föra sin talan, dels genom att

konsumenterna av kostnadsskäl ofta måste avstå från rättslig prövning av saken, något som näringsidkarna är medvetna om och kan utnyttja. I föregående avsnitt lades fram förslag i syfte att förbättra konsumentens ställning i detta avseende när det gäller tvistlösning i Allmänna reklamationsnämnden. I detta avsnitt skall i stället frågan om konsumentens ställning i sådana fall då tvisten går till domstol tas upp.

Om konsumenten inte är nöjd med Allmänna reklamationsnämndens rekommendation eller om näringsidkaren inte följer denna, kan konsumenten stämma näringsidkaren till allmän domstol (tingsrätt). Det kan också förekomma att en näringsidkare som är missnöjd med nämndens rekommendation själv väljer att stämma konsumenten till domstolen för att få rättsfrågan avgjord. Om Allmänna reklamationsnämnden avvisat ärendet i nämnden, måste konsumenten också stämma näringsidkaren till domstol för att få saken prövad. Även i sådana fall kan det inträffa att näringsidkaren stämmer konsumenten för att t.ex. få betalt för sin fordran. I en del fall där tvisten av olika skäl inte kommit att behandlas i nämnden kan det också vara så att stämning i domstol är det enda sättet att få tvisten rättsligt avgjord.

Domstolsförfarandet innebär dock som redan anförts (se föregående avsnitt) en risk för konsumenten. Om konsumenten förlorar tvisten får konsumenten betala motpartens rättegångskostnader och därutöver stå för sina egna. Processer i domstol kan generera mycket höga rättegångskostnader. För näringsidkare är det i normalfallet inte en särskilt betungande risk. För en konsument är motsatsen i regel fallet. Som har anförts i föregående avsnitt finns också till följd av rättegångskostnadsreglerna den bisarra situationen att ju mindre konsumentens krav är i pengar räknat, desto större möjligheter har konsumenten att driva sitt mål i domstol. Som anförts där utgör den obalans som finns mellan parterna i bärkraft avseende rättegångskostnaderna ett särskilt stort problem vid just tvister om finansiella tjänster, eftersom det krav som konsumenten har att framställa där ofta uppgår till stora belopp. Det finns därför ett särskilt starkt behov av att stärka konsumentskyddet i detta avseende på området för finansiella tjänster. Det kan dock knappast ske genom en generell ändring till konsumentens förmån av reglerna om rättegångskostnad. Det skulle få alltför långtgående konsekvenser.

Det finns förstås en möjlighet för konsumenten att begränsa sin rättegångskostnad genom att avstå från ett juridiskt biträde inför och under processen i domstol. Eftersom näringsidkarna regelmässigt har tillgång till juridiskt biträde skulle det ytterligare understryka det underläge som konsumenten kommer i under domstolsförfarandet. Att utan juridiskt biträde driva en process i domstol rörande en finansiell tjänst – ett område där sakfrågorna och de rättsliga bedömningarna oftast är av relativt komplex natur – skulle väsentligt försämra konsumentens utsikter till framgång.

Att staten mera allmänt, t.ex. genom den allmänna rättshjälpen, skulle ställa resurser till förfogande för att konsumenter skall kunna driva sin sak gentemot näringsidkarna kan knappast komma i fråga, inte ens om det begränsas till det finansiella området. Det skulle kunna medföra alltför höga kostnader.

Redan idag kan, som nämnts ovan (se avsnitt 2.1), Konsumentombudsmannen i vissa fall föra en enskild konsuments talan i allmän domstol i en tvist rörande en finansiell tjänst. Denna möjlighet regleras i en särskild lag, lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister. I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare som gäller en finansiell tjänst får enligt 2 § i den lagen Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och

kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars finns särskilda skäl för det. Under den tid som Konsumentombudsmannen är ombud för konsumenten skall denne få de förmåner som avses i 16 – 20 §§ rättshjälpslagen (1996:1619). Kostnaden för dessa förmåner skall stanna på staten (3 §). Om konsumenten enligt bestämmelserna i 18 kap. rättegångsbalken är skyldig att ersätta näringsidkaren dennes rättegångskostnader skall staten i stället för konsumenten förpliktas betala dessa kostnader (4 §). Lagens giltighetstid är tidsbegränsad. Den trädde i kraft den 1 december 1997 och gäller – efter att dess giltighetstid nu förlängts – till utgången av december månad 2006.

Inom Jordbruksdepartementet har det upprättats en utredningsrapport, KO:s medverkan vid vissa konsumenttvister (dnr Jo2004/680), som innehåller en utvärdering av försöksverksamheten. I rapporten föreslås bl.a. att försöksverksamheten skall utvidgas till att omfatta även andra sakområden än finansiella tjänster. Rapporten har remissbehandlats och flertalet remissinstanser är positiva till förslaget eller lämnar det utan erinran. Förslaget bereds för närvarande i regeringskansliet (jfr prop. 2004/05:1, utgiftsområde 24, s. 100).

Även om den nämnda lagen inte har kommit till användning i något större antal fall – vilket väl inte heller var avsikten med tanke på de rätt restriktiva förutsättningar för biträde som lagen innehåller – har den utan tvekan haft en preventiv effekt. I flera fall där Konsumentombudsmannen har gått in och klarlagt sin avsikt att biträda konsumenten har näringsidkaren valt att acceptera konsumentens krav eller en förlikning. Det är alltså så att förekomsten av lagen gör att konsumenten i fler fall även utan rättegång kan komma till sin rätt. Antalet ansökningar om biträde av Konsumentombudsmannen har också ökat under senare tid.

Grupptalan i allmän domstol kan ske enligt lagen (2002:599) om grupprättegång. Enligt 4 § i den lagen får enskild grupptalan väckas av en fysisk eller juridisk person som själv har ett anspråk som omfattas av talan. Organisationstalan får enligt 5 § samma lag väckas av en ideell förening som i enlighet med sina stadgar tillvaratar konsument- eller löntagarintressen i tvister mellan konsumenter och en näringsidkare om någon vara, tjänst eller annan nytthet som näringsidkaren erbjuder till konsumenter. Enligt 6 § samma lag får offentlig grupptalan väckas av en myndighet som med hänsyn till vad tvisten rör är lämpad att företräda gruppmedlemmarna. Regeringen bestämmer vilka myndigheter som får väcka offentlig grupptalan. I tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör varor, tjänster eller andra nyttheter som tillhandahålls huvudsakligen för enskilt bruk får Konsumentombudsmannen väcka offentlig grupptalan, när konsumentombudsmannen anser att det är motiverat från allmän synpunkt (14 b § förordningen, 1995:868, med instruktion för Konsumentverket).

Konsumentombudsmannen har inte i någon större utsträckning använt offentlig grupptalan. Över huvud taget har institutet grupptalan inte fått någon frekvent användning.

Som nyss anförts är det angeläget att konsumenterna ges något större möjligheter att kunna rättsligt driva sin sak i domstol. Det underläge som konsumenterna idag befinner sig i gentemot näringsidkarna i det avseendet måste åtgärdas i vart fall så mycket att det ökar pressen på näringsidkarna att göra upp i godo med konsumenten utan rättegång. Den möjlighet som synes stå till buds utan att det skall öka kostnaderna för det allmänna i någon nämnvärd grad är att något utvidga Konsumentombudsmannens möjligheter att biträda konsumenterna i tvister på det finansiella området i domstol. Med tanke på att Konsumentombudsmannens möjligheter att göra det hittills i huvudsak har fungerat preventivt så till vida att näringsidkare i större utsträckning har varit villiga att gå med på konsumentens

krav eller i vart fall en förlikning sedan Konsumentombudsmannen har tillkännagivit sin avsikt att biträda konsumenten i domstol finns det anledning att tro att en sådan försiktig utvidgning inte kommer att leda till något kraftigt ökat antal processer där ombudsmannen medverkar. Kostnaderna för det allmänna kan därför inte förväntas öka nämnvärt. Det är i stället den preventiva effekten som får betydelse. I förening med det förslag som läggs fram i nästa avsnitt bör det medföra att flertalet tvister kan lösas inom ramen för Allmänna reklamationsnämndens verksamhet.

En försiktig utvidgning av Konsumentombudsmannens möjligheter att biträda enskilda konsumenter i allmän domstol skulle kunna vara att till de fall där sådant biträde idag kan lämnas också lägga det fallet att konsumenten bedöms ha goda grunder för sin ståndpunkt i tvisten och det finns risk för att han eller hon annars inte kan få sin sak prövad. Det skulle innebära att Konsumentombudsmannen i sådana fall först skulle ha att ta ställning till om konsumentens ståndpunkt verkar rättsligt sett välgrundad. Om så bedöms vara fallet skall ombudsmannen enligt förslaget sedan också undersöka om konsumenten har förutsättningar, ekonomiskt och i övrigt, att själv kunna driva frågan i domstol. Bedömer ombudsmannen att det är risk för att så inte är fallet, skall ombudsmannen kunna besluta att lämna biträde åt konsumenten.

En reform av nu berört slag skall inte innebära att Konsumentombudsmannen måste lämna rättsligt biträde åt alla konsumenter som begär det och som uppfyller rekvisiten ovan. Det är i stället fråga om en möjlighet som får tas i anspråk i den utsträckning som ombudsmannen bedömer det lämpligt med hänsyn till behovet, resurser och andra omständigheter. Det är ofrånkomligt att det i sammanhanget kanske måste göras prioriteringar, t.ex. grundade på tvistens karaktär, dess betydelse för den enskilde konsumenten och för konsumentkollektivet och önskemål om att driva rättsutvecklingen. Det viktiga är egentligen inte hur många fall som Konsumentombudsmannen driver. Det är i stället en sådan ny regels preventiva effekt som är eftersträvarvärd.

Reformen kan ske genom en ändring i lagen om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen. Den nya regeln kommer därmed att omfattas av den tidsbegränsade försöksverksamheten och får senare utvärderas tillsammans med lagen i övrigt.

3.2.10 Rättegångskostnader i konsumenttvister

Förslag: Har en konsument förlorat ett mål i allmän domstol där tvistefrågan tidigare prövats av Allmänna reklamationsnämnden samt nämnden i huvudsak rekommenderat parterna att lösa tvisten på det sätt som konsumenten yrkat i målet i domstolen, skall vardera parten bära sin rättegångskostnad.

I konsumenttvister i allmän domstol är huvudregeln som tidigare nämnts (se avsnitt 3.2.8) att förlorande part skall ersätta motparten för dennes rättegångskostnader och dessutom skall bära sina egna rättegångskostnader. I tvistemål om mindre värden finns vissa särregler (se nämnda avsnitt). Rättegångskostnaderna i allmän domstol kan bli avsevärda.

Det är önskvärt att tvister inte i onödan förs till domstol. En strävan på konsumentområdet bör vara att tvisterna så långt det är möjligt skall lösas genom det för såväl samhälle som parter betydligt mindre kostsamma förfarandet i Allmänna reklamationsnämnden. Ett problem i det

sammanhanget är att näringsidkare inte alltid följer Allmänna reklamationsnämndens rekommendationer. Någon gång kan kanske det vara befogat att få en fråga som nämnden haft uppe prövad även i domstol därför att rättsfrågan varit komplicerad och kan vara föremål för delade meningar eller därför att nya omständigheter tillkommit eller kan styrkas med bevisning som inte kan tas upp inom ramen för nämndens enbart skriftliga förfarande. I sådana fall kan man möjligen ha förståelse för att näringsidkare väljer att inte följa nämndens rekommendation och i stället väljer att vänta och se om konsumenten för frågan till domstol eller att näringsidkaren själv för den dit. I många fall är det dock så att det bakom näringsidkarens underlåtenhet att följa rekommendationen inte ligger några sådana skäl utan i stället enbart en strävan att undgå att behöva göra rätt för sig. Det antagandet styrks av att det i många fall är fråga om en och samma näringsidkare som vägrar att följa nämndens rekommendationer, oavsett vad de enskilda tvisterna rör. Näringsidkaren spekulerar i sådana fall i att konsumenten – av rädsla för rättegångskostnaderna eller av andra skäl – inte kommer att driva tvisten till domstol.

Det behövs därför åtgärder för att motverka att näringsidkare på detta sätt kan underlåta att utan skäl följa nämndens rekommendationer, medvetna om att konsumenterna i praktiken har begränsade möjligheter att driva tvisten i domstol.

Om en konsument vinner målet i tingsrätten får konsumenten ersättning av näringsidkaren för sina rättegångskostnader (18 kap. 1 § rättegångsbalken). I det fallet är det inget problem.

Om konsumenten förlorar målet i tingsrätten och den ståndpunkt som konsumenten drivit i tingsrätten inte är i enlighet med den rekommendation som Allmänna reklamationsnämnden givit, finns det ingen anledning att förändra rättegångskostnadsreglerna. En konsument som inte följt nämndens rekommendation om hur tvisten skall lösas och i stället fört saken till domstol och förlorat där, bör få stå sitt kast.

Har konsumenten fått en rekommendation till sin fördel i nämnden men näringsidkaren har vägrat att följa den har konsumenten ingen annan möjlighet att få ett verkställbart avgörande än att låta tingsrätten pröva saken. Eftersom nämnden i detta fall givit konsumenten rätt får det anses att konsumenten har befogad anledning att gå till tingsrätten med saken. Om konsumenten skulle förlora ett sådant mål i domstolen skall konsumenten enligt nu gällande regler svara för sina egna rättegångskostnader och också betala motpartens. Det är just den risken som avhåller många konsumenter från att i fall där de vunnit i nämnden men näringsidkaren vägrat följa rekommendationen gå vidare med saken till domstolen. För näringsidkarna spelar det i de få fall där domstolens avgörande i huvudfrågan inte blir detsamma som nämndens ingen större roll om de inte får betalt för sina rättegångskostnader. Det kan för dem utgöra en rörelsekostnad som alla andra som får tas med i de företagsekonomiska bedömningarna. För en konsument kan det däremot bli ett hårt slag.

Till det anförda kommer att i frågor där den rättsliga bedömningen är besvärlig det ofta är ett väl så starkt intresse för näringsidkarna att frågan blir rättsligt prövad i domstol. För dessa fall kan det för näringsidkaren vara en rimlig kostnad i rörelsen att få saken rättsligt prövad.

Mot nu angiven bakgrund framstår det som rimligt att i sådana fall då konsumentens ståndpunkt i domstolen i huvudfrågan i princip överensstämmer med nämndens rekommendation men konsumenten förlorar målet i domstolen låta vardera parten bära sin rättegångskostnad. För konsumenten innebär det att risken i sådana fall begränsas till konsumentens egna rättegångskostnader, något som han eller hon i viss utsträckning själv kan

påverka och som i många fall bör kunna till stor del täckas av rättsskyddsförsäkring. För näringsidkarna innebär det att en näringsidkare som "förlorat" i nämnden måste tänka sig för om man skall vägra att följa nämndens rekommendation och riskera att konsumenten driver saken till tingsrätten. För den näringsidkare som hittills vägrat att följa nämndens rekommendation utan att ha skäl för det blir effekten att rättegångskostnader uppkommer i onödan. För näringsidkare som i något enstaka fall finner att nämndens avgörande verkar felaktigt finns det inte anledning att just i det fallet undvika att låta saken gå till domstol. För en näringsidkare, särskilt på det finansiella området, är inte en egen rättegångskostnad i ett enstaka fall något större problem.

En ändring bör således göras i reglerna om rättegångskostnad i 18 kap. rättegångsbalken. En sådan ändring kan inte rimligen få avse bara det finansiella området. Den bör vara generell. Det är emellertid inte någon nackdel. De skäl som motiverar ändringen gäller nämligen lika mycket andra områden där konsumenter ingår avtal.

3.2.11 Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna

Förslag: Konsumentverket skall behålla huvudansvaret för konsumentskyddet på det finansiella området. Finansinspektionen skall ställa sin kompetens till Konsumentombudsmannens förfogande för de uppgifter som denne har när det gäller konsumentskyddet på det finansiella området. Ett fortlöpande samråd skall ske mellan Konsumentverket och Finansinspektionen i frågor som rör det konsumentskyddet. Myndigheterna skall genast underrätta varandra om upptäckta fel och brister på området i fråga.

Finansinspektionen skall ges i uppdrag att verka för att det under inspektionens och Konsumentverkets medverkan tas fram standardvillkor för avtal i konsumentförhållanden på det finansiella området.

Författningar som Finansinspektionen utfärdar med stöd av sitt tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen (1992:830) respektive lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter skall beslutas i samråd med Konsumentverket.

Huvudansvaret för konsumentskyddet på det finansiella området

Som har framgått i tidigare avsnitt finns det två myndigheter, Konsumentverket och Finansinspektionen, som har viktiga uppgifter när det gäller skyddet av konsumenterna. Förtroendekommissionen har ansett att en av dessa myndigheter bör ges huvudansvaret för konsumentskyddet på det finansiella området och att det bör vara Finansinspektionen. Som skäl anför kommissionen Finansinspektionens kompetens om och närhet till finanssektorn och dess produkter samt denna sektors speciella karaktär och komplexiteten i dess produkter. Förtroendekommissionens förslag innehåller dock ingen analys av vad som i så fall ligger i detta huvudansvar. Något motsägelsefullt anför kommissionen att Finansinspektionens huvudansvar för konsumentskyddet bör begränsas till att stärka konsumenterna som kollektiv och till att hantera konsumentfrågor med generell räckvidd. Inspektionen skall inte ha hand om frågor som rör enskilda konsumenter. Enligt kommissionen skall Konsumentverket även i fortsättningen ha kvar ansvaret för de uppgifter som Konsumentombudsmannen har idag.

Kommissionen berör inte frågan om tillsynen över de konsumentkrediter som ges av näringsidkare som inte står under Finansinspektionens tillsyn. Över huvud taget talar kommissionen inte om den stora sektor av konsumentkrediterna som krediter i samband med kreditköp utgör. Det intryck man får är att kommissionen ”glömt bort” dessa.

Man kan fråga sig om kommissionens förslag egentligen innebär någon nämnvärd förändring jämfört med idag. Ansvar för konsumentskyddet på det finansiella området blir även med kommissionens modell splittrat på Finansinspektionen och Konsumentverket. Uppgiftsfördelningen framstår som oklar med kommissionens förslag.

Tre tidigare utredningar (se avsnitt 3.1.2) har under de senaste åren kommit till helt andra slutsatser än kommissionen. Banklagsutredningen ansåg 1998 att Konsumentverket borde ha huvudansvaret. Detsamma blev 2000 slutsatsen i Konsumentpolitiska kommittén. Dessa båda utredningar ansåg att Finansinspektionen borde främst bevaka stabilitetsintresset. Utredningen om Finansinspektionens roll och resurser ansåg 2003 att ingen förändring borde göras i den grundläggande ansvars- och arbetsfördelningen mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. Utredningen framhöll att det är viktigt att analysera hur det ökade och sannolikt mer konsumentnära tillsynsarbetet lämpligast tas om hand. Utredningen antog att uppgifterna naturligen torde falla på Konsumentverket/Konsumentombudsmannen snarare än Finansinspektionen.¹⁷

Konsumentverket är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor med huvudansvar för att genomföra den statliga konsumentpolitiken (1 § förordningen, 1995:868, med instruktion för konsumentverket). I den rollen ligger således ett huvudansvar för konsumentskyddet på alla områden. Det finns således ingen tvekan om att Konsumentverket idag har huvudansvaret för konsumentskyddet också på det finansiella området.

De skäl som har anförts för att lyfta ut huvudansvaret för just det finansiella området ur Konsumentverket och lägga det hos Finansinspektionen förefaller inte särskilt bärkraftiga. Finansinspektionens huvudansvar idag är stabilitet på de finansiella marknaderna. Det är visserligen av grundläggande intresse för konsumenterna att en sådan stabilitet finns. Att upprätthålla tillsyn över att det finns en stabil finansmarknad är emellertid knappast det som man i allmänhet menar med konsumentskydd. Konsumentskyddet utgörs i mycket ringa utsträckning av den s.k. rörelselagstiftningen. I stället är det i allt väsentligt marknadsrättslig, civilrättslig och processrättslig lagstiftning som utgör konsumentskyddet i egentlig mening. Inte ens Förtroendekommissionen har ansett att Finansinspektionen skall befatta sig med sådana frågor som den lagstiftningen avser.

Vid de överläggningar som skett under arbetet med denna promemoria har Finansinspektionen ansett att inspektionen inte skall syssla med enskilda konsumenters frågor. Inspektionen har också framhållit att det förekommit fall där Konsumentombudsmannen drivit frågor i Marknadsdomstolen där inspektionen fått gå emot ombudsmannens uppfattning därför att inspektionen prioriterar stabilitetshänsyn framför konsumentskyddshänsyn. Det är uppenbart att inspektionen skulle få målkonflikter om den skulle ges ett huvudansvar för konsumentskyddsfrågorna.

Vid de nämnda överläggningarna har inte från något håll framförts uppfattningen att inspektionen borde syssla med enskilda konsumenters frågor.

¹⁷ Utredningen leddes av Finansinspektionens nuvarande chef.

Konsumentverkets huvudansvar för konsumentskyddet omfattar idag alla områden. Det finns – som även Förtroendekommissionen anfört (se SOU 2000:47 s. 326) – ett betydande värde i ett samlat ansvar för konsumentskyddet över alla branscher och produktområden. När det gäller krediter måste också beaktas att en betydande andel av krediterna idag ges i samband med kreditköp av näringsidkare som inte står under Finansinspektionens tillsyn.

Det anförda talar med styrka för att huvudansvaret för konsumentskyddet på det finansiella området – liksom för övriga branscher och produktområden – bör ligga kvar på Konsumentverket. Frågan är då om det bör göras några andra förändringar av arbetet inom myndigheterna i syfte att bättre kunna tillgodose konsumentskyddsintressena?

Förändringar i ansvars- och uppgiftsfördelningen

Som Förtroendekommissionen anfört finns det inte skäl att göra någon ändring av ansvars- och arbetsfördelningen avseende de uppgifter som Konsumentombudsmannen har. Vad som återstår är då Konsumentverkets arbete med att informera konsumenter och ge råd och stöd. Det har emellertid inte framkommit något som tyder på att det finns behov av att ta ifrån verket möjligheten att bidra till konsumentskyddet här. Särskilt när det gäller kreditköp har krediten ofta så nära samband med konsumentskyddsfrågor rörande den vara eller tjänst som förvärfvas att det är viktigt att Konsumentverket ser till helheten i sin information och rådgivning. Att avskilja kreditfrågan från Konsumentverkets arbetsområde är därför direkt olämpligt. Också när det gäller vissa typer av försäkringar finns det liknande samband.

Med hänsyn till de finansiella frågornas stora betydelse för konsumenterna och deras hushållsekonomi finns det snarare skäl för att Konsumentverket blir ännu mera aktivt på detta område. Det fordrar dock att verket har tillgång till kompetens på området. Det kommer strax att behandlas. Vidare bör förstås dubbelarbete undvikas. Det finns därför anledning för verket att överväga i vilken utsträckning som Konsumenternas Bank- och finansbyrå respektive Konsumenternas försäkringsbyrå på olika uppgifter kan täcka de behov som finns, helt eller delvis, och anpassa verkets insatser efter det. Eftersom Konsumentverket är en av huvudmännen i båda byråerna finns det goda förutsättningar för en bra samordning på denna punkt.

Ett exempel på uppgifter inom konsumentskyddet som kanske kan utföras av byråerna i stället för av Konsumentverket är marknadsöversikter, särskilt pris- och villkorsjämförelser, och IT-baserade hjälpmedel för t.ex. budgetkalkyler i samband med krediter.

De marginella förändringar av arbetsfördelningen som nu har antytts som möjliga fordrar inga författningsändringar eller organisatoriska ändringar.

Frågan är förstås också om någon av Finansinspektionens uppgifter idag vad gäller konsumentskydd bör flyttas över till Konsumentverket. Vad som närmast kommer i blickpunkten är om tillsynsansvaret enligt konsumentkreditlagen (1992:830) och enligt lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter helt bör flyttas över till Konsumentverket.

Mot en sådan överflyttning har tidigare anförts att berörda finansiella institut därmed skulle komma att stå under dubbel tillsyn, en stabilitets- och marknadstillsyn av Finansinspektionen och en tillsyn enligt de båda lagarna av Konsumentverket. Även om det finns exempel på fall där ett företag på liknande sätt kan stå under tillsyn av flera myndigheter får det nog anses att

dessas tidigare synpunkter alltså har bärkraft. Det skulle kunna inträffa att de olika tillsynsmyndigheterna beträffande en och samma sakfråga kommer till olika inställning och att därmed företaget kommer i en besvärlig situation. Det bör undvikas. Däremot kan det finnas anledning att ta upp frågan om inte en bättre samverkan mellan myndigheterna skulle kunna lösa en del av problemen kring den splittrade tillsynen.

Samverkan mellan myndigheterna

Även om Konsumentverket har huvudansvaret för konsumentskyddet samverkar av naturliga skäl verket redan idag med ett stort antal sektorsansvariga fackmyndigheter, eftersom Konsumentverket inte kan ha specialistkompetens på alla särskilda sakområden. På livsmedelsområdet samverkar verket t.ex. med Livsmedelsverket, på energiområdet med Statens Energimyndighet och Elsäkerhetsverket och på läkemedelsområdet med Läkemedelsverket. Det är därför också naturligt att Konsumentverket på det finansiella området har behov av samverkan med fackmyndigheten där, Finansinspektionen.

Den samverkansöverenskommelse som finns mellan myndigheterna ger inte så stor vägledning rörande formerna för och innehållet i den samverkan mellan de båda myndigheterna som krävs. Vid de överläggningar som hållits under arbetet på denna promemoria har från flera håll framhållits att den författningsmässiga uppdelningen av ansvaret mellan Finansinspektionen och Konsumentverket är klar och lämplig men att det är överenskommelsen mellan myndigheterna som skapat otydlighet. Liknande synpunkter framfördes vid remissbehandlingen av Förtroendekommissionens förslag.

Det finns tecken som tyder på att samverkan mellan Finansinspektionen och Konsumentverket behöver förbättras. Att myndigheterna var för sig kommer ut med författningar i samma ämne med på inte helt oväsentliga punkter delvis olika innehåll ger ett intryck av att samverkan kan bli bättre (se avsnitt 3.2.2). En mer fortlöpande kontakt i det dagliga arbetet framstår som önskvärd. Eftersom Konsumentverket har huvudansvaret för konsumentskyddet även på det finansiella området handlar det i första hand om hur den kompetens rörande de finansiella marknaderna och produkterna som Finansinspektionen har skall komma Konsumentverket till godo. En annan fråga är i vad mån Konsumentverket skall såsom huvudansvarig myndighet för konsumentskyddet ges ett starkare inflytande på de författningar som Finansinspektionen utfärdar i egenskap av tillsynsmyndighet enligt ren konsumentskyddslagstiftning, nämligen konsumentkreditlagen och lagen om finansiell rådgivning till konsumenter. Härigenom skulle en större enhetlighet i regelgivningen kunna uppnås och den kompetens som Konsumentverket har i konsumentskyddsfrågor kunna komma Finansinspektionen till godo.

Mycket talar därför för att Finansinspektionen på de berörda två lagstiftningsområdena skall utfärda sina föreskrifter och allmänna råd i samråd med Konsumentverket. En författningsändring med det innehållet bör ske.

Idag finns det inte någon uttrycklig bestämmelse om samråd mellan myndigheterna i konsumentskyddsfrågor. Det är en brist. En sådan bestämmelse bör föras in. Den bör ange att samrådet skall vara fortlöpande i den meningen att på det finansiella området upptäckta fel och brister av betydelse för konsumentskyddet genast skall rapporteras till den andra myndigheten. Finansinspektionen bör vidare åläggas att lämna Konsumentverket det

kompetensmässiga bistånd som behövs för Konsumentombudsmannens verksamhet avseende det finansiella området.

Standardvillkor

Som har berörts i det föregående (se avsnitt 3.2.7) har konsumenter ett starkt intresse av att väl utformade standardvillkor används vid avtal i konsumentförhållanden.

Inom konsumentskyddsområdet generellt tillkommer standardvillkor i huvudsak på tre olika sätt. Ett är att ett enskilt företag, eller en grupp av företag eller en bransch, utan medverkan av någon annan utformar de villkor under vilka man tillhandahåller varor eller tjänster. I den mån de konsumentskyddande myndigheterna anser att dessa villkor inte uppfyller skäliga konsumentskydds krav kan villkoren angripas med stöd av marknadsrätten, främst lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Det är då i första hand Konsumentombudsmannens sak att föra talan om det i Marknadsdomstolen, om inte förhandlingar med företaget eller i vissa fall förbuds föreläggande leder till önskat resultat.

Ett annat sätt är att en bransch eller en grupp av företag för förhandlingar med en myndighet som har konsumentskyddsansvaret om utformningen av standardvillkor och att villkoren fastställs genom en överenskommelse mellan dessa parter. Ett exempel på det är den överenskommelse om allmänna resevillkor för paketresor som Konsumentverket träffat med Researrangörsföreningen.

En tredje möjlighet är att en myndighet som har behörighet till det utformar föreskrifter om hur standardvillkor (och för den delen även enskilda avtalsvillkor) helt eller delvis skall utformas. Sådana föreskrifter har sällan konsumentskyddsintresset som primärt intresse. Ofta är det i stället t.ex. säkerhets-, miljö- eller hälsoskyddsintressen som är avgörande. Konsumentskyddsintresset synes dock ha fått en något ökad roll på senare tid. Föreskrifter av detta slag förekommer dock endast sparsamt.

Om standardvillkoren utformats på något av de två sistnämnda sätten kan de inte angripas på marknadsrättslig väg med mindre att överenskommelsen sägs upp eller föreskrifterna ändras.

Vilken rättslig betydelse i ett enskilt fall har det att villkoren utformats efter en överenskommelse med en myndighet eller på grund av myndighets föreskrifter. Det kan först konstateras att en domstol (eller Allmänna reklamationsnämnden) inte är bunden av standardvillkor som utformats på det sättet. Domstolen (nämnden) kan ändå anse att villkoren är oskäliga mot konsumenten eller icke gällande mot denne på annan grund. Men det ligger i sakens natur att det krävs ganska mycket för att en domstol (nämnden) skall underkänna standardvillkor som tillkommit efter överenskommelse med myndighet eller enligt myndighets föreskrifter. Sådana villkor anses ofta återspegla vad som kan anses utgöra ”god sed” på marknaden och det förekommer att de tillämpas analogt också på avtal som formellt inte omfattas av standardvillkoren.

Slutsatsen av det anförda blir därför att de standardvillkor som utformas efter överenskommelse med myndighet resp. med ledning av myndighets föreskrifter är av stor betydelse för konsumentskyddet och att det därför måste läggas stor vikt vid att dessa utformas med hög kvalitet. Uppgiften får anses vara en av de viktigare för de konsumentskyddande myndigheterna.

När överenskommelser eller föreskrifter skall utformas gör sig i huvudsak två aspekter gällande. Det är å ena sidan viktigt att den myndighet som utför uppgiften har en generell kunskap och erfarenhet av konsumentskyddsfrågor, så att konsumentskyddserfarenheter från andra avtalsområden än det aktuella kan läggas till grund för bedömningen av hur standardvillkoren lämpligen bör utformas. Å andra sidan krävs också i de flesta fall goda kunskaper om det specialområde som skall beröras av standardvillkoren. Ingen myndighet besitter båda kvalifikationerna på det finansiella området. Konsumentverket uppfyller det första kriteriet och i någon mån även det andra. Finansinspektionen har dock betydligt mer djupgående kvalifikationer avseende kunskaper om specialområdet finansiella tjänster. Däremot saknar inspektionen i stort sett helt de förstnämnda kvalifikationerna.

Vad gäller det finansiella området kan konstateras att Finansinspektionen knappast alls har utfärdat några föreskrifter eller allmänna råd om vilka standardvillkor (eller andra avtalsvillkor) som avtal om finansiella tjänster till konsumenter skall eller bör innehålla. Det finns dock några enstaka sådana, t.ex. i inspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden (FFFS 2005:3) och inspektionens allmänna råd om kontokort och automatjänster (FFFS 2000:9). Dessa enstaka bestämmelser i de nu nämnda författningarna utgör emellertid sällsynta undantag från huvudlinjen att några föreskrifter eller allmänna råd om innehållet i avtalsvillkor inte utfärdats. Däremot har inspektionen i ett antal författningar givit föreskrifter eller allmänna råd som är av konsumentskyddande intresse utan att beröra avtalsvillkor, t.ex. föreskrifter om vilken information som konsumenten skall få av näringsidkaren. Exempel på det finns i stor utsträckning i inspektionens föreskrifter om information till livförsäkringsstagare (FFFS 2003:7) och inspektionens föreskrifter och allmänna råd om finansiell rådgivning till konsumenter (FFFS 2004:4). Också Konsumentverket har när det gäller finansiella tjänster utfärdat författningar som i enstaka fall ställer krav på avtalsinnehållet, se t.ex. verkets allmänna råd om konsumentkrediter (KOVFS 2004:6). Mer betydelsefullt är kanske att verket ingått branschöverenskommelser, t.ex. när det gäller köp av motorfordon, som också omfattar finansiella tjänster i samband därmed.

Det synes mot bakgrund av det anförda vara lämpligt att undersöka möjligheterna att i större utsträckning med myndighetsmedverkan få fram väl utformade standardavtal på det finansiella området. Konsumentverket är den myndighet som har vana vid att förhandla fram branschöverenskommelser om standardvillkor m.m. Med tanke på dels att standardvillkoren måste avvägas mot inte bara konsumentskyddsintresset utan också de andra hänsyn som Finansinspektionen har att bevaka, dels Finansinspektionens specialkunskaper på det finansiella området framstår det dock som mest lämpligt att inspektionen får ta sig an uppgiften att undersöka möjligheten att få fram standardvillkor. Dessa måste dock anpassas så att de passar in i det mera generella konsumentskyddet och så att de samordnas med regler om förvärv av andra tjänster och av varor i sådana fall då den finansiella tjänsten kombineras därmed. Inspektionen behöver därför ha stöd av Konsumentverket i det arbetet. Uppdraget bör därför lämnas till inspektionen att i samråd med Konsumentverket ta fram standardvillkor. I första hand bör det ske genom att myndigheterna försöker nå branschöverenskommelser eller överenskommelser med större företag i branschen, i andra hand genom föreskrifter. Liksom inom t.ex. resebranschen bör standardvillkoren ge utrymme för konkurrensskapande avvikelser eller tillägg. Sådana bör dock utformas genom en av standardvillkoren fastlagd "vedertagen terminologi". Härigenom kan undvikas att villkoren blir svårbegripliga för konsumenten. Uppdraget kan lämpligen ges i Finansinspektionens regleringsbrev.

Standardvillkor av nu angiven typ får också betydelse för tillämpningen av de civilrättsliga reglerna i lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

Om standardvillkor blir det normala, blir behovet av rådgivning för den sektor där sådana villkor finns mindre. Det kommer dock alltid att finnas vissa typer av finansiella tjänster där standardvillkor inte kommer att kunna tillämpas. Vidare kommer variationer att behöva tillåtas även i standardvillkorssystem, inte minst av konkurrensskäl. Det kommer därför att finnas kvar ett behov av individuell rådgivning till konsumenter. Sådan bör som tidigare anförts (se avsnitt 3.2.7) i första hand ges av Konsumenternas Bank- och finansbyrå och av Konsumenternas försäkringsbyrå.

4 Förslagens ekonomiska konsekvenser

Som har framgått av avsnitt 3.2.7 kommer branschorganisationerna att skjuta till mer resurser för verksamheten vid Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas försäkringsbyrå.

Konsumentombudsmannen får genom förslagen i avsnitten 3.2.8 och 3.2.9 något större möjligheter att såsom ombud kunna biträda en enskild konsument i en tvist med en näringsidkare rörande en finansiell tjänst. Med tanke på i hur ringa utsträckning som den nuvarande möjligheten till detta har utnyttjats är det inte sannolikt att den relativt blygsamma utvidgningen leder till att det blir någon större ökning av antalet fall där sådant biträde lämnas. Som har framgått av vad som anförts i de nämnda avsnitten är effekten av de nya reglerna i första hand preventiv. En eventuellt marginellt ökad kostnad motverkas också av de nya rättegångskostnadsregler som föreslås i avsnitt 3.2.10 och som kan förväntas leda till att näringsidkarna i större utsträckning följer de rekommendationer som ges i besluten i Allmänna reklamationsnämnden. Att Konsumentombudsmannen nu får möjlighet att biträda enskilda konsumenter redan i nämnden kan därför medföra att konsumenten kan komma till sin rätt utan att det betydligt dyrare förfarandet i domstol behöver anlitas. Sammantaget synes de ekonomiska effekterna av reformerna inte så betydande att de kräver några resurstillskott till Konsumentverket eller någon annan myndighet.

Inte heller i övrigt medför förslagen några kostnadsökningar eller kostnadsminskningar för det allmänna. För näringsidkare som missköter sin kreditprövning eller avrådningskyldigheten, som nu bryts ut ur 5 § konsumentkreditlagen (1992:830) till en egen paragraf i den lagen och sanktioneras, kan förstås ekonomiska förluster uppstå genom att deras fordran gentemot konsumenten sätts ned eller villkoren i kreditavtalet jämkas. För sådana kreditgivare som idag ger olimiterade krediter kan det också uppkomma en kostnad för att anpassa sina system och rutiner så att en limitering alltid görs. Den kostnaden torde inte bli så betydande.

Slutligen uppkommer det en ekonomisk förlust för sådana kreditgivare som idag tar ut orimligt höga räntor på krediter till konsumenter. För konsumenterna uppkommer en motsvarande vinst. Dessa effekter är avsedda.

5 Genomförande

Förslagen bör med hänsyn till det angelägna konsumentskyddssyftet genomföras så snart som möjligt. Det bör kunna bli den 1 juli 2006.

I enlighet med allmänna principer vid ny civilrättslig lags ikraftträdande (jfr t.ex. prop. 1988/89:76 s. 18 och prop. 1989/90:89 s. 58) bör de nya bestämmelserna i konsumentkreditlagen (1992:830) tillämpas bara på marknadsföring som skett efter ikraftträdandet och på avtal som ingåtts efter samma tidpunkt. Det kräver ingen övergångsbestämmelse. Det innebär bl.a. att den nya regeln om högsta tillåtna räntesats inte lägger en ribba för vad som får tas ut i ränta efter ikraftträdandet såvitt gäller avtal som ingåtts dessförinnan. Det skulle i och för sig vara önskvärt från konsumentskyddssynpunkt att regeln efter ikraftträdandet hade kunnat tillämpas även på gamla avtal, men det skulle samtidigt innebära en rubbning av de förutsättningar under vilka avtalet ingåtts. Det skulle kunna innebära att kreditgivare tvingas hålla fast vid en kredit under kanske lång tid framöver på villkor som är helt andra än vad som kunde antas när krediten gavs. Det framstår inte som rimligt gentemot kreditgivarna. Huvudprincipen att de nya bestämmelserna inte tillämpas på avtal som ingåtts före ikraftträdandet bör därför även gälla bestämmelsen om högsta tillåtna räntesats.

Inte heller i övrigt, med ett undantag behövs det några övergångsbestämmelser till författningsändringarna. Undantaget avser rättegångsbalken. Det kan efter ikraftträdandet finnas fall som förs till allmän domstol där saken tidigare prövats av Allmänna reklamationsnämnden före ikraftträdandet av den nya lagstiftningen. Det finns inget skäl till varför inte också dessa fall skulle omfattas av de nya rättegångskostnadsreglerna. I en övergångsbestämmelse bör detta klargöras.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i konsumentkreditlagen (1992:830)

5 §

Näringsidkaren skall i sitt förhållande till konsumenten iaktta god kreditgivningssed och därvid ta till vara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg.

Om en kredit som näringsidkaren erbjuder med hänsyn till priset för krediten, konsumentens ekonomiska situation eller andra särskilda omständigheter inte kan anses vara till rimlig nytta för konsumenten, skall näringsidkaren avråda konsumenten från att ta krediten. Vid kreditköp och liknande situationer skall även beaktas vilket värde det som köps har för konsumenten. Har näringsidkaren försummat att avråda konsumenten när det funnits skäl för det, skall näringsidkarens fordran sättas ned eller villkoren i övrigt i kreditavtalet jämkas i den utsträckning som krävs för att krediten skall bli till rimlig nytta för konsumenten.

Vad som sägs i första och andra styckena gäller även när en näringsidkare förmedlar en kredit från en annan näringsidkare.

Bakgrunden till de nya bestämmelserna i andra och tredje stycket har behandlats i avsnitt 3.2.3.

Beträffande innebörden av kravet på god kreditgivningssed och kreditgivares omsorgsplikt gentemot konsumenten hänvisas till prop. 1991/92:83 s. 32 ff och 106 ff samt Anders Eriksson och Göran Lambertz, Konsumentkrediter, 1993, s. 78 ff).

Regeln om att kreditgivaren skall iaktta god kreditgivningssed och ta till vara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg har redan tidigare ansetts innebära en viss avrådningskyldighet när kreditgivaren inser att krediten inte kommer att vara till nytta för konsumenten (jfr anförda prop. s. 33 samt Anders Eriksson och Göran Lambertz, a.a., s. 89). Nu läggs denna avrådningskyldighet fast genom uttryckliga bestämmelser om det i det nya andra stycket.

Andra stycket

I lagtexten pekas särskilt ut vissa faktorer som skall beaktas vid bedömningen av om en avrådningsituation föreligger.

Först nämns priset för krediten. Därmed avses både ränta och andra kostnader, t.ex. avgifter. Även betalningstiden kan ha betydelse eftersom lång betalningstid kan medföra högre kostnader. Såväl höga kostnader i absoluta tal som i relativa termer i förhållande till andra tänkbara krediter för samma ändamål skall beaktas. Räntelagens (1975:635) dröjsmålsränta (se 6 § i den lagen) kan tjäna som ett riktmärke när det gäller att bedöma vad som i absoluta tal är en hög ränta som bör föranleda ett avrådande. Om räntan är högre för en erbjuden kredit än dröjsmålsräntan enligt 6 § räntelagen, bör ett avrådande normalt bli aktuellt. När det gäller relativa termer bör skillnader på mer än fem procentenheter kunna tjäna som ett riktmärke för när ett avrådande bör ske. Vid mycket stora krediter kan även en mindre skillnad i procentenheter mätt böra leda till ett avrådande. Avgörande i så fall bör vara hur stor skillnaden beloppsmässigt blir i förhållande till konsumentens samlade ekonomi.

I avrådningskyldigheten ingår alltså att avråda konsumenten från att ta en alltför dyr kredit om det framstår som klart att en inte obetydligt billigare kredit står att få. Det gäller även om den billigare krediten inte finns tillgänglig hos den aktuella näringsidkaren utan endast hos en annan. Det innebär t.ex. att en säljare av en vara som erbjuder kreditköp med höga kostnader har att avråda konsumenten från det och i stället ge honom rådet att vända sig till t.ex. en bank för att där få ett lån till betydligt lägre kostnad.

En annan faktor som skall beaktas är konsumentens ekonomiska situation. Bestämmelserna i andra stycket innebär att kreditgivaren får ett ansvar för att konsumenten inte överskuldsätter sig eller i övrigt tar lån som inte är till rimlig nytta för konsumenten.

Det ligger således i kreditgivarens ansvar att försöka motverka att privatpersoner tar på sig alltför omfattande skulder. Om kreditgivaren i samband med kreditprövningen eller annars får klart för sig att konsumentens ekonomiska situation är sådan att han inte rimligen bör låna mer pengar, åligger det alltså näringsidkaren att avråda konsumenten från att ta krediten. För att kunna konstatera det krävs ibland att en budgetkalkyl görs upp för konsumenten. Ingår konsumenten i ett hushåll med mer än konsumenten själv kan en sådan budgetkalkyl behöva göras för hela hushållet.

En tredje faktor som nämns är omständigheterna i övrigt. Om kreditgivaren får klart för sig att risken är påtaglig för att konsumenten blir arbetslös, sjukskriven eller i övrigt kommer i en situation som allvarligt kan påverka hans ekonomiska och övriga förhållanden utgör det en omständighet som kan föranleda avrådningskyldighet. En annan omständighet som kan ha betydelse är kredittiden och återbetalningstakten. Att bortsett från lån för bostadsändamål ha lång betalningstid kan vara att binda upp konsumenten för ett ekonomiskt arrangemang där det vid kredittidens början kan vara svårt för konsumenten att överblicka konsekvenserna för framtiden. Det kan inte vara bra för en genomsnittlig konsument och är därför i allmänhet en avrådningsituation.

En fråga av särskilt intresse är om näringsidkaren i de fall han vet vad krediten skall användas till är skyldig att göra en bedömning av nyttan för konsumenten med det avsedda ändamålet.

En konsument är inte skyldig att delge näringsidkaren vad krediten skall användas till. En annan sak är att kreditgivare inte sällan frågar efter detta för att kunna bedöma frågan om krediten skall lämnas. Det är inget som hindrar det. Vill konsumenten inte lämna den uppgiften riskerar han eller hon att näringsidkaren inte är villig att ge krediten. Det kan i allmänhet inte krävas av näringsidkaren att han tar reda på kreditsyftet och inte heller att han gör en bedömning av om det är till rimlig nytta för konsumenten att använda pengarna till det avsedda ändamålet. Se vidare om detta avsnitt 3.2.3.

Vid kreditköp ligger saken annorlunda till. Skälen för det har angivits i avsnitt 3.2.3. I andra meningen i andra stycket anges därför för kreditköpens del att det vid bedömningen av om det finns skäl att avråda konsumenten från att ta krediten skall tas hänsyn till vilket värde det som köps har för konsumenten.

Det innebär att näringsidkaren som erbjuder en vara till försäljning på kredit måste göra en bedömning av inte bara om varans pris står i rimlig relation till konsumentens ekonomiska situation och om en kreditfinansierad vara framstår som prisvärd med hänsyn till andra tänkbara alternativ utan också om det är rimligt att konsumenten drar på sig den tilltänkta skulden med hänsyn till varans värde för konsumenten. Om det t.ex. rör sig om en kredit i samband med ett bilköp är det en uppgift för näringsidkaren att bedöma om det med hänsyn till den tilltänkte bilköparens ekonomiska situation är rimligt att denne belastar sin ekonomi med kostnaden för att förvärva och använda en bil, dels över huvud taget och dels av det slag som det tilltänkta köpet avser. Bedömningen får göras med hänsyn till vad som kommer fram i samband med kreditprövningen och vid upprättandet av budgetkalkylen. Om en person med inte alltför god ekonomi vill på kredit förvärva en extremt dyr sportbil kan det således finnas skäl att avråda. Avrådningsplikt kan också finnas för krediter som tas för att finansiera förvärv av riskfyllda värdepapper.

Ett annat fall där det kan bli fråga om en avrådningsituation vid kreditköp är om krediten erbjuds för att kunna förvärva en vara eller tjänst som konsumenten redan har. Att exempelvis ge kredit för ett telefonabonnemang om konsumenten redan har ett löpande abonnemang får anses vara en situation där det normalt föreligger en avrådningskyldighet.

Det bör i sammanhanget således observeras att avrådningskyldigheten gäller alla de situationer där kredit ges, även om kredittiden är kortvarig. Att medge uppskov med betalningen är en form av kredit. Kredit föreligger också när en näringsidkare bygger sitt betalningssystem på betalning i efterhand för utförda tjänster eller varuleveranser. Att näringsidkaren tillämpar ett system med preliminära debiteringar i förväg förändrar inte detta.

I lagtexten har för att inga fall skall falla utanför i andra meningen i andra stycket angivits att bestämmelsen gäller inte bara kreditköp utan även liknande situationer. En liknande situation kan vara kredit för förvärv av värdepapper, fondandelar eller försäkringar.

Att säkerhet ställs för krediten befriar inte kreditgivaren från avrådningskyldighet. Inte heller påverkar det bedömningen av de faktorer som skall avgöra om krediten är till rimlig nytta för konsumenten. Avrådningskyldigheten skall alltså bedömas helt oberoende av om säkerhet ställs för krediten eller ej.

I tredje meningen i andra stycket anges sanktionen för bristande fullgörande av avrådningskyldigheten. Innebörden av bestämmelsen är att konsumenten skall kompenseras för den skada som han fått genom att ta en kredit som han borde ha avråtts från att ta.

Näringsidkaren får då kompensera konsumenten genom att näringsidkarens fordran på grund av krediten sätts ned i den utsträckning som behövs för att krediten skall bli till rimlig nytta för konsumenten. Ett alternativ är också att i samma syfte jämka avtalsvillkoren. Det betyder att konsumenten i normalfallet inte slipper undan att svara för krediten. Vad som skall ske är i stället att konsumentens ansvarighet reduceras till att avse så mycket av näringsidkarens fordran som motsvarar vad som skulle ha varit en kredit som var till rimlig nytta för konsumenten. Om t.ex. felet med den tagna krediten var att den hade en räntesats som med sju procentenheter översteg den kredit som konsumenten kunde ha fått hos en annan kreditgivare skall räntan reduceras. Frågan är då om den skall reduceras med hela sju procentenheter eller bara med så mycket som överstiger det som tidigare angetts som riktmärke för var gränsen för avrådningskyldighet normalt går. Logiskt sett borde väl svaret vara det senare. Förhållandena i de enskilda fallen kan dock vara mångskiftande och det får därför överlämnas åt rättspraxis att avgöra saken individuellt.

5b §

Har näringsidkaren brustit i kreditprövningen och skulle en noggrann kreditprövning ha visat att konsumenten inte hade förmåga att återbetala krediten helt eller delvis, skall näringsidkarens fordran sättas ned i motsvarande mån, om inte särskilda skäl föreligger.

Frågan har behandlats i avsnitt 3.2.2.

Utgångspunkten för bestämmelsen i 5 b § är bestämmelserna i 5 a § som ställer krav på att kreditprövning görs (med vissa smärre undantag). Det har förut saknats en sanktion för brister avseende kreditprövningen. Nu införs en sådan genom bestämmelsen i 5 b §.

Sanktionsbestämmelsen träffar bara den situationen att en noggrann kreditprövning skulle ha visat att konsumenten inte hade förmåga att återbetala krediten helt eller delvis. Det innebär att bristfällig kreditprövning inte alltid sanktioneras civilrättsligt. En annan sak är att tillsynsmyndigheterna med stöd av näringsrättslig lagstiftning kan ingripa.

Om exempelvis kreditgivaren har underlåtit att göra en kreditprövning i ett fall där sådan skulle ha gjorts, men det konstateras att en sådan kreditprövning även om den gjorts enligt konstens alla regler inte skulle ha visat att – som senare blev fallet – konsumenten inte skulle ha förmåga att återbetala krediten, så blir sanktionsregeln i 5 b § inte tillämplig.

En intressant fråga i sammanhanget är hur bevisbördan skall fördelas med avseende på förutsättningarna för att tillämpa sanktionen. Det är ju inget tvivel om att det är näringsidkaren som sitter på den information som utgör bevisningen i sammanhanget. Det är därför rimligt att i sammanhanget lägga större bevisbörda på svarandeparten än som kanske är normalt. Näringsidkaren bör kunna visa vilken kreditprövning som han gjort. Om det därvid framkommer brister i den kreditprövningen får det anses rimligt att det åligger näringsidkaren att – för undgående av sanktion – visa att en kreditprövning som gjorts enligt konstens alla regler inte skulle ha visat att konsumenten inte hade förmåga att helt eller delvis återbetala krediten.

Sanktionen innebär att näringsidkarens fordran skall sättas ned till den nivå som en rätt utförd kreditprövning skulle ha utvisat att konsumenten hade förmåga att återbetala. I undantagsfall kan det inträffa att det visar sig att en sådan rätt utförd kreditprövning skulle ha visat att

konsumenten inte hade förmåga att återbetala något alls. I sådana fall skall konsumenten helt befrias från skulden.

6 §

Näringsidkare skall vid annonsering, skyltning och liknande marknadsföring beträffande kredit lämna information om den effektiva räntan för krediten. Om det är fråga om kredit för förvärv av en särskild vara, tjänst eller annan nytthet, skall även kreditkostnaden och kontantpriset anges.

När kreditavtalet innebär en rätt för kredittagaren att fortlöpande utnyttja ett kreditutrymme (löpande kredit) skall dels den effektiva räntan anges som en årlig ränta beräknad på det belopp som motsvarar kreditutrymmet, dels den effektiva räntan anges för minst ett fall där beloppet utgör endast en andel av kreditutrymmet. Är kreditutrymmet inte bestämt i avtalet skall det därvid anses vara 15 000 kronor.

Information enligt första eller andra stycket behöver inte lämnas, om krediten avser ett belopp som uppgår till högst 1 500 kronor eller om krediten skall återbetalas inom tre månader.

Vid marknadsföring av kredit skall räntan för krediten anges som en räntesats motsvarande räntekostnaden per år för den vid varje tid obetalda delen av skulden.

Frågan har behandlats i avsnitt 3.2.4.

Den nya bestämmelsen i sista stycket har utformats med den motsvarande bestämmelsen i 10 § som förebild.

Den nya utformningen av reglerna innebär att det nu blir otillåtet att ange räntan på annat sätt än som ränta per år såväl i avtalet (enligt 10 §) som vid marknadsföringen (enligt det nya sista stycket i 6 §).

9a §

Avtal om kredit där kreditens storlek kan variera över tiden skall innehålla en övre gräns för kreditens storlek. Gränsen skall vara anpassad till konsumentens förmåga att återbetala krediten.

Kreditgivaren skall vidta sådana åtgärder att konsumentens kredit inte kan överstiga den angivna gränsen. Konsumenten är skyldig att återbetala vad som överstiger gränsen endast om konsumenten har förfarit svikligt.

Motiven för den nya lagparagrafen har behandlats i avsnitt 3.2.6.

De nya bestämmelserna i 9 a § får betydelse inte bara för kontokrediter av olika slag utan också för krediter genom s.k. betalkort och för andra krediter som ges genom att konsumenter i efterhand får betala för tjänster eller varor där det belopp som skall betalas inte är bestämt på förhand utan kreditens storlek kan variera över tiden. Exempel på det senare är t.ex. betalning i efterhand av IT-tjänster, elleveranser eller vattenleveranser. Bestämmelsen får i dessa fall den verkningen att leverantörerna måste se till att deras system innehåller kontrollmekanismer som gör att det slår till spärrar om kundens betalningsansvar når gränsbeloppet. Vilket gränsbeloppet skall vara i de enskilda fallen är en avtalsfråga. Lagen innehåller inga bestämmelser om någon absolut gräns. I stället anges i 9 a § att gränsen skall vara anpassad till konsumentens förmåga att återbetala krediten. Den regeln anknyter således till reglerna om kreditprövningen i 5 a §.

Kontrollmekanismen bör lämpligen utformas så att en viss förvarning uppstår när kreditens storlek överskrider en nivå som ligger något under spärrnivån. Konsumenten bör underrättas

om att krediten stigit till en sådana nivå. Om konsumenten då finner det onormalt att kreditbeloppet blivit så högt kan konsumenten vidta åtgärder. Konsumenten kan t.ex. be näringsidkaren att ta reda på om något fel uppstått som gjort att kreditbeloppet stigit onormalt mycket. Det kan också i en del fall säkerligen finnas anledning för konsumenten att se över sina egna handlingsmönster.

Om kreditgivaren har försummat att lägga in behövliga spärrar och kreditbeloppet har kommit att överstiga den avtalade kreditgränsen, är enligt andra stycket i paragrafen sanktionen att näringsidkaren inte får betalt för den överskjutande delen av beloppet. Det ligger alltså i näringsidkarens intresse att se till att spärren fungerar. Om konsumenten har förfarit svikligt, skall konsumenten dock vara betalningsskyldig också för det överskjutande beloppet. Beträffande innebörden av begreppet svikligt kan ledning hämtas från praxis vad gäller tillämpningen av motsvarande rekvisit i 34 §.

Vilken spärrnivå som är lämplig i de enskilda fallen är alltså en avtalsfråga. Även om en sådan spärrgräns avtalats, kan den i ett enskilt fall komma i strid med bestämmelsen i 9 a § första stycket andra meningen. I ett enskilt fall kan det därför bli aktuellt att pröva om gränsen satts för högt. Avgörande är då om gränsbeloppet kan anses vara anpassat till den enskilde konsumentens förmåga att återbetala krediten.

I praktiken torde bestämmelserna i 9 a § få tillämpas på det viset att man utgår från en normalnivå på krediter av det slag som bestämmelsen avser som alla konsumenter kan förutsättas klara av. En telefonräkning för ett kvartal som uppgår till ett några tusen kr får det antas att en konsument i allmänhet, utan närmare prövning, bör ha möjlighet att betala (jfr 5 a § som inte kräver kreditprövning för krediter som avser mindre belopp; jfr även KOVFS 2004:6). Bestämmelserna i 9 a § avser i stället att skydda konsumenten mot att drabbas av större skuldsättningar. För många konsumenter torde en teleräkning för ett kvartal som avser i kr räknat femsiffriga belopp utgöra en alltför stor börda med hänsyn till konsumentens ekonomiska förutsättningar.

Vilken spärrnivå som bör sättas, eller med andra ord vilken kreditnivå som konsumenten kan antas klara av, beror inte bara på konsumentens samlade betalningsförmåga utan också på vad krediten avser. Vid bedömningen får nämligen hänsyn tas till att konsumentens betalningsförmåga i första hand bör avse vissa kostnader som konsumenten har, nämligen kostnader för bostad och uppehälle och i förekommande fall försörjningsskyldigheter gentemot andra. Först när sådana kostnader har betalats, får det anses att konsumenten har förmåga att betala annat. Det nu anförda innebär att man när det gäller kostnader som avser t.ex. uppvärmning av bostad och hushållsel torde kunna ha en högre kreditspärrnivå än för krediter som t.ex. avser IT-tjänster eller betalkort för resor. Kreditspärrnivån för de förra bör sättas så att en normal uppvärmningskostnad respektive hushållselkostnad för den bostad som konsumenten har täcks in med viss, inte alltför obetydlig, marginal. Det bör framhållas att bestämmelserna i 9 a § inte är avsedda att befria konsumenten för ansvaret för skulder som kan anses normala. Det är i stället de onormala skulderna som skall motverkas.

Den närmare gränsdragningen i de enskilda fallen får bli en fråga för rättstillämpningen.

10 §

Ränta som tas ut för krediten skall i avtalet anges som en räntesats motsvarande räntekostnaden per år för den vid varje tid obetalda delen av skulden.

Ränta får tas ut högst med en räntefot som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av femton procentenheter.

Frågan har behandlats i avsnitt 3.2.5.

Den nya bestämmelsen i andra stycket innebär att det sätts en övre gräns för vilken ränta som får tas ut vid en konsumentkredit. Gränsen är satt i relation till den referensränta som Riksbanken skall besluta om enligt 9 § räntelagen (1975:635). Den referensräntan fastställs halvårsvis.

Även i fortsättningen råder i övrigt avtalsfrihet även vad gäller räntenivåerna i konsumentkrediter. Konkurrensen på detta område kommer således även i fortsättningen att medföra olika räntenivåer. Prissättningen kommer också att även i fortsättningen kunna differentieras med hänsyn till kreditrisker m.m. Det kan dock antas att vissa av de krediter med för kreditgivaren stor kreditrisk som idag erbjuds konsumenter och där räntan idag sätts mycket högt (jfr avsnitt 3.2.5) kommer att försvinna. Detta är från konsumentskyddssynpunkt ingen nackdel. Tvärtom avser regeln i andra stycket att bidra till att konsumenter inte skaffar sig sådana skulder som det är mycket stor risk att de inte kommer att kunna klara av att betala.

Om räntan i kreditavtalet sätts till t.ex. 18 %, vilket när avtalet ingås är inom den tillåtna nivån enligt bestämmelsen i andra stycket, kan det inträffa att referensräntan sänks och att 18 % till följd därav hamnar över den tillåtna nivån. I ett sådant fall är konsumenten efter sänkningen av referensräntan inte skyldig att betala mer än vad som maximalt är tillåtet enligt andra stycket. Det kan dock antas att räntan i många fall kommer att sättas som en rörlig ränta. Problemet torde då uppkomma endast undantagsvis.

Nivån på gränsen i andra stycket är satt så att den med mycket god marginal skall överstiga den räntesats som allmänt förekommer avseende krediter för bostadsändamål.

6.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister

2 §

I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare, som gäller en finansiell tjänst, får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid *Allmänna reklamationsnämnden*, allmän domstol och kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen, om konsumenten bedöms ha goda grunder för sin ståndpunkt i tvisten och det finns risk för att konsumenten annars inte kan få sin sak prövad eller om det finns andra särskilda skäl för det.

Nyheterna i denna paragraf har behandlats i avsnitten 3.2.8 och 3.2.9.

Konsumentombudsmannens möjligheter att biträda konsumenten såsom ombud vid tvister vidgas genom den ändrade lydelsen av paragrafen. Utöver att biträde skall kunna lämnas också i Allmänna reklamationsnämnden innebär utvidgningen att sådant biträde vid nämnden, domstol eller kronofogdemyndighet skall kunna lämnas efter en prövning av dels sannolikheten för att konsumenten har rätt i sak i sin tvist med näringsidkaren, dels risken för att konsumenten inte kan få sin sak prövad, främst av kostnadsskäl, om inte konsumentombudsmannen tar sig an konsumentens sak. Det bör observeras att det inte räcker med att den ena förutsättningen föreligger.

Lika lite som den hittillsvarande bestämmelsen i 2 § innebär den nya någon skyldighet för Konsumentombudsmannen att åta sig konsumentens sak. Konsumentombudsmannen prövar själv i varje enskilt fall om det finns möjlighet med hänsyn till bl.a. resurser och kompetens att ta sig an saken.

Ett beslut av Konsumentombudsmannen att biträda konsumenten torde inte kunna överklagas av näringsidkaren.

6.3 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

18 Kap.

4a §

Har en konsument tappat ett mål där tvistefrågan tidigare prövats av Allmänna reklamationsnämnden samt nämnden i huvudsak rekommenderat parterna att lösa tvisten på det sätt som konsumenten yrkat i målet i domstolen, skall vardera parten bära sin rättegångskostnad.

Den fråga som tas upp i paragrafen har behandlats i avsnitt 3.2.10.

Bestämmelsen innebär en avvikelse från den vanliga regeln i 18 kap. 1 § rättegångsbalken att förlorande part i tvistemål skall ersätta motparten för dennes rättegångskostnader.

När det gäller att bedöma i vad mån konsumentens yrkande i domstolen är i huvudsak detsamma som vad som Allmänna reklamationsnämnden i sitt beslut rekommenderat som lösning av tvisten får bedömningen inte vara alltför sträng. Det som skall konstateras är att konsumentens yrkande i huvudsaken sakligt sett inte nämnvärt avviker. Om nämnden t.ex. rekommenderat parterna att lösa tvisten så att konsumenten skall få tillbaka en aktiepost men konsumenten i domstolen i stället yrkat att få ersättning för värdet av denna aktiepost bör det anses att yrkandet i huvudsak är detsamma som det som nämnden rekommenderat.

Resultatet av att bestämmelsen i 18 kap. 4 a § tillämpas blir att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad. Konsumenten får alltså i denna situation svara för sin egen rättegångskostnad men slipper ersätta motparten för dennes.

Bestämmelsen i 4 a § gäller oavsett om konsumenten är kärande eller svarande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006. Lagen gäller i mål vari talan väcks efter ikraftträdandet, även om tvistefrågan prövats i Allmänna reklamationsnämnden före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen innebär att den nya rättegångskostnadsregeln i 18 kap. 4 a § kan tillämpas av domstolen i en tvist som väcks där efter ikraftträdandet, även om Allmänna reklamationsnämndens beslut har fattats före ikraftträdandet.

6.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2004:1034) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden

5 §

Allmänna reklamationsnämnden prövar heller inte konsumenttvister

1. där anmälan till nämnden har gjorts av någon annan än konsumenten *eller Konsumentombudsmannen* eller, när det gäller grupptalan enligt 3 §, en sammanslutning av konsumenter eller löntagare,
2. där värdet av vad som yrkas understiger ett visst lägre belopp som nämnden har föreskrivit,
3. där anmälan till nämnden har kommit in mer än sex månader efter det att näringsidkaren helt eller delvis avvisat konsumentens krav,
4. som är anhängiga i eller avgjorda av domstol,
5. som kan prövas eller har prövats av någon annan statlig myndighet,
6. som omfattas av en rekommendation som getts i ett ärende om grupptalan.

Utan hinder av första stycket 1 – 3 *skall nämnden pröva en tvist, om den anmälts av Konsumentombudsmannen, och får* nämnden besluta att pröva en tvist, om tvisten är av principiellt intresse eller om det finns andra särskilda skäl.

Ändringarna i paragrafen är följdändringar till ändringen i lagförslaget under 6.2.

6.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:596) med instruktion för Finansinspektionen

3 §

Inspektionen skall samråda med

- Konkurrensverket i frågor om tillämpningen av lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden,
- *Konsumentverket rörande tillämpningen av konsumentkreditlagen (1992:830) och lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter samt i andra frågor som rör konsumentskyddet på det finansiella området,*

- Riksbanken i viktigare frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet eller som berör Riksbankens ansvar för valuta- och kreditpolitiken och för betalningsväsendet,
- Riksbanken i frågor som rör beredskapsplaneringen enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap,
- Krisberedskapsmyndigheten i försvarsberedskapsfrågor, i de frågor där inspektionen skall hålla styrelsen underrättad om beredskapsplaneringen,
- Insättningsgarantinämnden i frågor av betydelse för insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti och för investerarskyddet enligt lagen (1999:158) om investerarskydd, och
- Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut, om inte verket medger undantag från samrådsskyldigheten.

Vid samråd enligt första stycket skall inspektionen lämna berörda myndigheter de uppgifter som behövs.
Inspektionen skall fortlöpande lämna Konsumentverket det stöd och de uppgifter som behövs för Konsumentombudsmannens verksamhet.

Bakgrunden till bestämmelserna i paragrafen har behandlats i avsnitt 3.2.11. Samrådet förutsätts ske fortlöpande. Om det vid inspektionen kommer upp en fråga som bör föranleda en åtgärd av Konsumentverket eller Konsumentombudsmannen förutsätts att verket genast underrättas om det.

Konsumentverket har för Konsumentombudsmannens verksamhet behov av den kompetens som Finansinspektionen besitter. I paragrafen anges därför att inspektionen skall fortlöpande lämna det stöd och de uppgifter till Konsumentverket som behövs för Konsumentombudsmannens verksamhet.

6.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket

3 b §

Konsumentverket skall samråda med Finansinspektionen i frågor som rör konsumentskyddet på det finansiella området.

Motivet för denna samrådsskyldighet har behandlats i avsnitt 3.2.11. Samrådet förutsätts vara löpande efter hand som behov finns. Om det kommer upp en fråga hos Konsumentverket som bör föranleda åtgärder hos Finansinspektionen förutsätts att inspektionen genast underrättas om det.

UPPDRAGET

Bilaga 1

Omfattning och utförande

Anders Eriksson (konsulten) skall bistå Finansdepartementet, Finansmarknadsavdelningen vid framtagandet av en promemoria inom ramen för det arbete som bedrivs med anledning av Förtroendekommissionens förslag om konsumentskyddet på det finansiella området.

- Konsulten skall redogöra för hur den nuvarande ansvarsfördelningen mellan Finansinspektionen och Konsumentverket för konsumentskyddet och tillsynen på det finansiella området fungerar.
- Om konsulten finner att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inte leder till en ändamålsenlig tillsyn på området skall konsulten lämna förslag på sådana ändringar som leder till en effektivare tillsyn och tydligare rollfördelning mellan myndigheterna.
- Konsulten skall se över de båda konsumentbyråernas roll och eventuellt lämna förslag till hur dessa kan utvecklas.
- I övrigt kan konsulten lämna förslag på andra åtgärder som kan leda till ett förstärkt skydd för konsumenterna på det finansiella området.
- Konsulten skall utarbeta förslag till nödvändiga författningsändringar som förslagen förutsätter.
- Konsulten skall också redogöra för förslagens eventuella ekonomiska konsekvenser.

Författningsförslag

Bilaga 2

1 Förslag till lag om ändring i konsumentkreditlagen (1992:830)

Härigenom föreskrivs i fråga om konsumentkreditlagen (1992:830)

dels att 5, 6 och 10 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall föras in två nya paragrafer, 5b och 9a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Näringsidkaren skall i sitt förhållande till konsumenten iaktta god kreditgivningssed och därvid ta till vara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg.

Om en kredit som näringsidkaren erbjuder med hänsyn till priset för krediten, konsumentens ekonomiska situation eller andra särskilda omständigheter inte kan anses vara till rimlig nytta för konsumenten, skall näringsidkaren avråda konsumenten från att ta krediten. Vid kreditköp och liknande situationer skall även beaktas vilket värde det som köps har för konsumenten. Har näringsidkaren försummat att avråda konsumenten när det funnits skäl för det, skall näringsidkarens fordran sättas ned eller villkoren i övrigt i kreditavtalet jämkas i den utsträckning som krävs för att krediten skall bli till rimlig nytta för konsumenten.

Vad som sägs i första och andra styckena gäller även när en näringsidkare förmedlar en kredit från en annan näringsidkare.

5b §

Har näringsidkaren brustit i kreditprövningen och skulle en noggrann kreditprövning ha visat att konsumenten

inte hade förmåga att återbetala krediten helt eller delvis, skall näringsidkarens fordran sättas ned i motsvarande mån, om inte särskilda skäl föreligger.

6 §

Näringsidkare skall vid annonsering, skyltning och liknande marknadsföring beträffande kredit lämna information om den effektiva räntan för krediten. Om det är fråga om kredit för förvärv av en särskild vara, tjänst eller annan nyttinghet, skall även kreditkostnaden och kontantpriset anges.

När kreditavtalet innebär en rätt för kredittagaren att fortlöpande utnyttja ett kreditutrymme (löpande kredit) skall dels den effektiva räntan anges som en årlig ränta beräknad på det belopp som motsvarar kreditutrymmet, dels den effektiva räntan anges för minst ett fall där beloppet utgör endast en andel av kreditutrymmet. Är kreditutrymmet inte bestämt i avtalet skall det därvid anses vara 15 000 kronor.

Information enligt första eller andra stycket behöver inte lämnas, om krediten avser ett belopp som uppgår till högst 1 500 kronor eller om krediten skall återbetalas inom tre månader.

Vid marknadsföring av kredit skall räntan för krediten anges som en räntesats motsvarande räntekostnaden per år för den vid varje tid obetalda delen av skulden.

9a §

Avtal om kredit där kreditens storlek kan variera över tiden skall innehålla en övre gräns för kreditens storlek. Gränsen skall vara anpassad till konsumentens förmåga att återbetala krediten.

Kreditgivaren skall vidta sådana åtgärder att konsumentens kredit inte kan överstiga den angivna gränsen. Konsumenten är skyldig att återbetala vad som överstiger gränsen endast om konsumenten har förfarit svikligt.

10 §

Ränta som tas ut för krediten skall i avtalet anges som en räntesats motsvarande räntekostnaden per år för den vid varje tid obetalda delen av skulden.

Ränta får tas ut högst med en räntefot som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av femton procentenheter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

2 **Förslag till lag om ändring i lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister**

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister skall ha följande lydelse.

2 §

Nuvarande lydelse

I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare, som gäller en finansiell tjänst, får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det *annars* finns särskilda skäl för det.

Föreslagen lydelse

I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare, som gäller en finansiell tjänst, får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid *Allmänna reklamationsnämnden*, allmän domstol och kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen, *om konsumenten bedöms ha goda grunder för sin ståndpunkt i tvisten och det finns risk för att konsumenten annars inte kan få sin sak prövad* eller om det finns *andra* särskilda skäl för det.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att i rättegångsbalken skall föras in en ny paragraf, 18 kap. 4a §, av följande lydelse.

18 Kap.

4a §

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Har en konsument tappat ett mål där tvistefrågan tidigare prövats av Allmänna reklamationsnämnden samt nämnden i huvudsak rekommenderat parterna att lösa tvisten på det sätt som konsumenten yrkat i målet i domstolen, skall vardera parten bära sin rättegångskostnad.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006. Lagen gäller i mål vari talan väcks efter ikraftträdandet, även om tvistefrågan prövats i Allmänna reklamationsnämnden före ikraftträdandet.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:1034) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2004:1034) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden skall ha följande lydelse.

5 §

Nuvarande lydelse

Föreskriven lydelse

Allmänna reklamationsnämnden prövar heller inte konsumenttvister

1.där anmälan till nämnden har gjorts av någon annan än konsumenten eller, när det gäller grupptalan enligt 3 §, *någon annan än Konsumentombudsmannen*

eller en sammanslutning av konsumenter eller löntagare,

1.där anmälan till nämnden har gjorts av någon annan än konsumenten *eller* sammanslutning av konsumenter eller löntagare,

Konsumentombudsmannen eller, när det gäller grupptalan enligt 3 §, en

2.där värdet av vad som yrkas understiger ett visst lägre belopp som nämnden har föreskrivit,

3.där anmälan till nämnden har kommit in mer än sex månader efter det att näringsidkaren helt eller delvis avvisat konsumentens krav,

4.som är anhängiga i eller avgjorda av domstol,

5.som kan prövas eller har prövats av någon annan statlig myndighet,

6.som omfattas av en rekommendation som getts i ett ärende om grupptalan.

Utan hinder av första stycket 1 – 3 *kan* nämnden besluta att pröva en tvist, om tvisten är av principiellt intresse eller om det finns andra särskilda skäl.

Utan hinder av första stycket 1 – 3 *skall* nämnden pröva en tvist, om den anmälts av *Konsumentombudsmannen*, och får nämnden besluta att pröva en tvist, om tvisten är av principiellt intresse eller om det finns andra särskilda skäl.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:596) med instruktion för Finansinspektionen

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (1996:596) med instruktion för Finansinspektionen skall ha följande lydelse.

3 §

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Inspektionen skall samråda med

- Konkurrensverket i frågor om tillämpningen av lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden,

- *Konsumentverket rörande tillämpningen av konsumentkreditlagen (1992:830) och lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter samt i andra frågor som rör konsumentskyddet på det finansiella området,*
- Riksbanken i viktigare frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet eller som berör Riksbankens ansvar för valuta- och kreditpolitiken och för betalningsväsendet,
- Riksbanken i frågor som rör beredskapsplaneringen enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap,
- Krisberedskapsmyndigheten i försvarsberedskapsfrågor, i de frågor där inspektionen skall hålla styrelsen underrättad om beredskapsplaneringen,
- Insättningsgarantinämnden i frågor av betydelse för insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti och för investerarskyddet enligt lagen (1999:158) om investerarskydd, och
- Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut, om inte verket medger undantag från samrådsskyldigheten.

Vid samråd enligt första stycket skall inspektionen lämna berörda myndigheter de uppgifter som behövs.

Vid samråd enligt första stycket skall inspektionen lämna berörda myndigheter de uppgifter som behövs. *Inspektionen skall fortlöpande lämna Konsumentverket det stöd och de uppgifter som behövs för Konsumentombudsmannens verksamhet.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006.

**6 Förordning om ändring i förordningen (1995:868) med instruktion för
 Konsumentverket**

Härigenom föreskrivs att i förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket skall föras in en ny paragraf, 3 b §, av följande lydelse.

3 b §

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*Konsumentverket skall samråda med
Finansinspektionen i frågor som rör
konsumentskyddet på det finansiella
området.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006.