

Nefndarsvið Alþingis
Viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 22. júní 2009

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um váttryggingastarfsemi (þskj. 53 – 53. mál)

Óskað var umsagnar um fyrrgreint frumvarp og var Neytendasamtökunum veittur viðbótarfrestur hinn 18. júní s.l. til þess að skila umsögn um frumvarpið í síðasta lagi 22. júní 2009.

Neytendasamtökin telja afar mikilvægt að eyða þeirri óvissu sem skapast hefur um verkskiptingu milli lögmæltra eftirlitsstofnana varðandi eftirlit með skilmálum og markaðssetningu á neytendatryggingum. Um nokkurt skeið hefur verið deilt um í hvaða mæli annars vegar Neytendastofa og hins vegar Fjármálaeftirlitið (FME) fara með eftirlit á þessu sviði og telja Neytendasamtökin æskilegt að leyst sé úr slíkri óvissu með þessari endurgerð laganna. Samtökin afmarka athugasemdir sínar við þau ákvæði frumvarpsins er varða eftirlit með váttryggingaskilmálum. Ekki verður tekin afstaða til annarra ákvæða.

Í 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins segir „Váttryggingastarfsemi [] skal rekin í samræmi við góða viðskiptahætti og venjur í váttryggingaviðskiptum og með hag váttryggingartaka og váttryggðra fyrir augum“. Greinin er að þessu leiti samhljóða ákvæði í elstu lögum um váttryggingastarfsemi, nr. 26/1973 og 12. gr. núgildandi laga um váttryggingastarfsemi, nr. 60/1994 (en ekki 55. gr., eins og kveðið er um í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins). Samkvæmt athugasemdum greinargerðar við 12. gr. núgildandi laga, er ákvæðið einungis „stefnumarkandi og lögð er áhersla á það meginhlutverk váttryggingafélaga að reka starfsemi sína með hag váttryggingartaka og váttryggðra fyrir augum“. Í greinargerð með fyrirleggjandi frumvarpi segir að tímabært sé að endurskrifa þetta ákvæði m.t.t. „heimilda sem kveðið er á um í öðrum lögum. Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi voru samþykkt eftir gildistöku gildandi laga [um váttryggingastarfsemi] og lagabreytingar sem urðu á ákvæðum um réttarsamband váttryggingartaka og váttryggingafélags við gildistöku nýrra laga um váttryggingarsamninga gera það nauðsynlegt að afmarka betur en gildandi lög hvenær Fjármálaeftirlitið getur gripið til aðgerða“.

Samkvæmt 8. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi skal Fjármálaeftirlitið „fylgjast með að starfsemi eftirlitskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.“ Samkvæmt greinargerð þeirri er fylgdi frumvarpi laganna eru þetta „almenn ákvæði sem ætlað er að gilda um starfsemi Fjármálaeftirlitsins á grundvelli sérlaga [Lög um váttrygginga-

starfsemi.]“ Í 12. og 72. gr. laga um váttryggingarsamninga, nr. 30/2004, segir að FME skuli fylgjast með að *upplýsingaskyldu* váttryggingafélags skv. lögnum sé fullnægt, en ekki er kveðið á um eftirlit FME með öðrum þáttum. Varðandi efni váttryggingasamninga gildir samningafrelsi sem meginregla.

Þá eru ákvæði um eftirlitshlutverk Neytendastofu í lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005. Í 2. gr. er kveðið á að lögin taki til „samninga, skilmála og athafna sem hafa eða ætlað er að hafa áhrif hér á landi“. Í 5. gr. er lagt bann við því að viðhafa óréttmæta viðskiptahætti eða eitthvað það sem óhæfilegt er gagnvart hagsmunum neytenda.

Í 54. gr. frumvarps segir svo að „Fjármálaeftirlitið skal, eftir því sem kostur er, fylgjast með váttryggingaskilmálum sem í boði eru hér á landi og gæta þess að þeir séu í samræmi við lög sem hér gilda og góða viðskiptahætti.“ Hér eru samkvæmt greinargerðinni gerðar orðalagsbreytingar, miðað við samsvarandi ákvæði í 55. gr. núgildandi laga, til þess að „taka af öll tvímæli um að ekki sé fyrir fram eftirlit með skilmálum og iðgjöldum váttrygginga“. Inntak „góðra venja og viðskiptahátta“ hefur ekki verið skýrt frekar, hvorki hér né í 6. gr.

Neytendasamtökin geta þó ekki betur séð, en að óbreytt orðalag hafi þá þýðingu að FME hafi jafnframt eftirlit með því sviði sem fellir undir lög um um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005. Í frumvarpi þessu virðist því ekki vera tekið tillit til þess eftirlitshlutverks sem Neytendastofa hefur að gegna.

Í bréfi Neytendastofu (dagsett 18. júní 2008) varðandi erindi Neytendasamtakanna um skilmála bankaláns segir, með vísun í hina almennu lögskýringareglu um að sérlög ganga framur almennum lögum, að „ákvæði laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu eru almenn að því er varðar viðskiptahætti en Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með viðskiptaháttum fjármálafyrirtækja og því telur Neytendastofa að samkvæmt ákvæði 8. gr. laga nr. 87/1998, beri að leggja ágreiningsmál um viðskiptahætti neytenda og fjármálafyrirtækja fyrir Fjármálaeftirlitið. [...] Valdörk og verkaskipting milli Neytendastofu eru þó óljós vegna ákvæða 8. gr. laga nr. 87/1998“.

Neytendasamtökin skrifuðu viðskiptaráðherra bréf þann 14. júlí 2008 til þess að fá úr þessu skorið. Í bréfi viðskiptaráðuneytisins til Neytendastofu og FME, dagsett 13. janúar 2009, segir að „ráðuneytið vill því hér með staðfesta að Neytendastofa hefur eftirlitsskyldum að gegna með öllum samningsskilmálum í neytendasamningum hér á landi skv. ákvæðum laga nr. 57/2005 svo og lögum nr. 7/1936, með síðari breytingum“.

Þessi niðurstaða viðskiptaráðuneytisins er í samræmi við gildandi lög á hinum Norðurlöndunum á þessu sviði. Í til dæmis sænskum lögum, þ.e. „försäkringsröreslagen“, (1982:713), sem Finansinspektionen hefur eftirlit með, segir að „verksamheten skall bedrivas enligt god försäkringsstandard“ (1 a §) og meginreglan er, eins og hér á landi, samningsfrelsi varðandi efni váttryggingasamninga. Sá háttur kemur ekki í veg fyrir að Konsumentverket bregðist við villandi auglýsingum og óréttmætum skilmálum fyrir dómstólum skv. „marknadsföringslagen“ og lögum um óréttmæta skilmála í neytendasamningum (avtalsvillkorslagen, 1994:1512), reynist það nauðsynlegt. Í sænskum rétti stendur sambærilegt ákvæði því ekki í vegi fyrir því

að eftirlitsstjórnvöld á sviði neytendamála, geti brugðist við villandi auglýsingum og óréttmætum skilmálum, reynist slíkt nauðsynlegt til verndar hagsmunum neytenda.

Þar sem talsverðrar skörunar gætir um eftirlit tveggja stofnanna, telja Neytendasamtökin æskilegt að allri óvissu, um verkskiptingu varðandi opinbert eftirlit verði eytt í sambandi við þessa endurskoðun laganna. Þá er jafnframt æskilegt að verkskipting sé eins á öllum sviðum sem heyra undir eftirlit beggja stofnanna, til að mynda bankasviðið.

Virðingarfyllt,
f.h. Neytendasamtakanna
Jóhannes Gunnarsson formaður