

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Vid regeringssammanträde den 24 augusti 1995 beslöts att en särskild utredare skulle tillkallas för att se över lagen (1989:508) om försäkringsmäklare. Till särskild utredare förordnades samma dag f.d. generaldirektören Edmund Gabrielsson.

I arbetet med detta betänkande har följande experter deltagit: bankdirektören i Skandinaviska Enskilda Banken Anders Acebo, vice verkställande direktören i Sveriges Försäkringsförbund Anders Beskow, enhetscheferna vid Finansinspektionen Gunnel Frykman och Bo Lundgren, chefen för Konsumenternas försäkringsbyrå Gunnar Olsson, skatterevisorn Kurt Norell och generalsekreteraren i Svenska försäkringsmäklares förening Nils G. Silfverrydh. Sekreterare har varit rådmannen Ann-Sofie Broqvist.

Särskilda yttranden har avgetts av Gunnel Frykman och Bo Lundgren samt av Nils G. Silfverrydh.

Stockholm den 11 juni 1997

Edmund Gabrielsson

/Ann-Sofie Broqvist

|

Liksom det behövs lagar
för att upprätthålla en hög moral,
behövs det hög moral
för att upprätthålla lagarna.

Niccolò Machiavelli

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	11
Summary	17
Författningsförslag	25
1 Inledning	41
2 Allmän bakgrund	43
2.1 Olika aktörer på försäkringsområdet.....	43
2.2 Närmare om 1989 års lagstiftning om försäkringsmäklare	45
2.3 Tillsyn och praxis.....	46
2.4 Utvecklingen efter FML:s tillkomst.....	48
2.5 EU-regler	50
2.6 Översikt av regleringen i några andra länder.....	52
3 Utgångspunkter för en översyn	53
4 Vad är försäkringsmäklarverksamhet	59
4.1 Gällande rätt.....	59
4.2 Försäkringsmäklarverksamhet i praktiken.....	61
4.3 Överväganden och förslag.....	63
5 Organisations- och registreringsfrågor	69
5.1 Bakgrund	69
5.2 Överväganden och förslag.....	71
5.2.1 Verksamhetsform	71
5.2.2 Registreringsfrågor.....	74
5.2.3 Mäklarbolagens organisation m.m.....	79
5.2.4 Krav på förhöjt aktiekapital.....	83

6	Sidoverksamhet	85
6.1	Bakgrund	85
6.2	Handel med s.k. begagnade försäkringar.....	86
6.3	Överväganden och förslag.....	88
7	Mäklarverksamhet genom assistenter m.m.	95
7.1	Bakgrund	95
7.2	Finansinspektionens allmänna råd m.m.....	96
7.3	Assistenters medverkan i praktiken.....	97
7.4	Överväganden och förslag.....	97
8	Kravet på oberoende	101
8.1	Inledning.....	101
8.2	Gällande ordning	102
8.3	EG-rekommendationen.....	104
8.4	Oberoendekravet i några andra länder	105
8.5	Överväganden och förslag.....	107
9	Specialisering och utbildning	117
9.1	Registrering.....	117
	9.1.1 Bakgrund.....	117
	9.1.2 Överväganden och förslag.....	119
9.2	Utbildning.....	121
	9.2.1 Bakgrund.....	121
	9.2.2 Befintlig utbildning för försäkringsmäklare.....	123
	9.2.3 Överväganden och förslag	126
10	Ansvarsförsäkring	131
10.1	Bakgrund	131
10.2	Framställningar om ändring av försäkringsvillkoren	134
10.3	Inträffade skador.....	136
10.4	Kravet på ansvarsförsäkring på några andra områden	138
	10.4.1 Revisorer	138
	10.4.2 Fastighetsmäklare.....	138
	10.4.3 Värdepappersbolag.....	139
10.5	Överväganden och förslag.....	141

11	Försäkringsmäklarens ersättning	151
11.1	Bakgrund	151
11.2	Nuvarande praxis.....	153
11.3	Överväganden och förslag.....	155
12	Informationsskyldighet vid konsumentförsäkring	165
12.1	Gällande ordning	165
12.2	Ny försäkringsavtalslagstiftning.....	168
12.3	Betydelsen av fullmakt.....	171
12.4	Överväganden och förslag.....	173
13	Gränsöverskridande verksamhet	177
13.1	Bakgrund	177
13.2	Tjänstefriheten och FML.....	182
13.3	Överväganden och förslag.....	183
14	Tillsyn och sanktioner	189
14.1	Bakgrund	189
14.2	Tillsynsmyndighetens verksamhet.....	193
14.3	Tillsynsreglerna i viss annan lagstiftning.....	194
	14.3.1 Försäkringsrörelselagen.....	194
	14.3.2 Lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.....	195
14.4	Överväganden och förslag.....	197
15	Ikraftträdande och övergångsfrågor	203
16	Kostnadsfrågor m.m.	207
17	Författningskommentar	209
Särskilda yttranden		
	Särskilt yttrande av experterna GunnelFrykman och Bo Lundgren	229
	Särskilt yttrande av experten NilsSilverrydh.....	231
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv (Dir. 1995:116).....	235
Bilaga 2	Rådets direktiv av den 13 december 1976 (77/92/EEG).....	251

Bilaga 3	Kommissionens rekommendation av den 18 december 1992 om förmedlare av försäkring (92/48/EEG).....	257
Bilaga 4	Förhållanden i några europeiska länder..	259
Bilaga 5	Slutdokument från arbetsgruppen för översyn av försäkringsmäklarnas organisationsformer.....	289
Bilaga 6	Finansinspektionens allmänna råd angående utbildningskrav för försäkringsmäklare (FFFS 1996:19).....	299
Referenser	303

Förkortningar

Sfm	Svenska försäkringsmäklares förening
BIPAR	Bureau International des Producteurs d'Assurances & de Réassurances
FML	lagen (1989:508) om försäkringsmäklare
FRL	Försäkringsrörelselagen (1982:713)
FVK	Försäkringsverksamhetskommittén
KFL	Konsumentförsäkringslag (1980:38)

Sammanfattning

En försäkringsmäklare har till uppgift att hjälpa sin uppdragsgivare (försäkringskunden) med att upphandla en försäkring som är så lämplig som möjligt med hänsyn till kundens försäkringsbehov. Det var länge inte möjligt för försäkringsmäklare att vara verksamma i Sverige eftersom försäkringsbolagen genom s.k. anskaffningsöverenskommelser såg till att försäljningen av försäkringar skedde enbart genom anställda hos bolagen eller genom ombud för bolagen. Lagen (1989:508) om försäkringsmäklare, som trädde i kraft den 1 januari 1990, tillkom med huvudsyftet att göra klart att försäkringsavtal också skulle kunna ingås genom förmedling av försäkringsmäklare samtidigt som vissa från konsumentsynpunkt viktigare krav på mäklarnas verksamhet ställdes upp. Lagen innehåller såväl näringsrättsliga som vissa civilrättsliga bestämmelser om mäklarverksamhet.

Med försäkringsmäklare avses en juridisk eller fysisk person som yrkesmässigt till olika uppdragsgivare förmedlar direktförsäkringar från flera från varandra fristående försäkringsgivare, även försäkringsgivare som inte är etablerade i Sverige. Försäkringsmäklare registreras efter viss prövning hos Finansinspektionen och står också under tillsyn av inspektionen.

Antalet försäkringsmäklare har efter hand ökat mycket kraftigt. I början av 1997 fanns ca 830 fysiska personer och ca 270 juridiska personer registrerade som försäkringsmäklare. I det stora flertalet fall drivs verksamheten i form av aktiebolag. I dag förmedlas ca 30 procent av försäkringsvolymen med hjälp av försäkringsmäklare. Flertalet mäklare är medlemmar i branschorganisationen Svenska försäkringsmäklares förening.

Utredningsuppdraget har gällt att mot bakgrund av erfarenheterna från tillämpningen av lagen och utvecklingen på försäkringsområdet föreslå de lagändringar som behövs för att trygga en sund utveckling av försäkringsmäklarverksamheten och förstärka skyddet för de försäkringstagare som anlitar försäkringsmäklare.

Bakgrunden till uppdraget är att det nuvarande regelverket visat sig ofullkomligt i vissa hänseenden som närmare har angetts i

utredningsdirektiven. Utredaren har enligt direktiven varit oförhindrad att ta upp även andra frågor rörande försäkringsmäklarverksamhet, angränsande till de som särskilt angetts. I direktiven anges vidare att det inte är aktuellt att utvidga lagstiftningen till att avse andra grupper som är verksamma på försäkringsområdet, t.ex. försäkringskonsulter och andra rådgivare.

Under utredningsarbetets gång har en särskild fråga överlämnats till utredningen. Uppdraget i den delen har gällt att redovisa vilka regler som bör gälla för den gränsöverskridande försäkringsförmedling som mäklare från andra EES-länder kan vilja bedriva i Sverige. Denna fråga har samband med de åtgärder som har vidtagits inom EU på mäklarområdet. EG:s ministerråd antog 1976 ett direktiv om åtgärder för att underlätta det effektiva utöandet av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster vid verksamhet som försäkringsagent eller försäkringsmäklare och särskilt om övergångsbestämmelser för sådan verksamhet (77/92/EEG). Med anledning av direktivet har vissa ändringar redan gjorts i den gällande mäklarlagen. Vidare antog EG-kommissionen 1991 en rekommendation om förmedlare av försäkringar (92/48/EEG). Rekommendationen avser dels vissa kvalifikationer som lämplighet ochandel samt innehav av ansvarsförsäkring, dels registrering av försäkringsförmedlare.

Utredningsarbetet har utmynnat i ett förslag till en lag om försäkringsmäklarverksamhet. Enligt förslaget avgränsas lagens *tillämpningsområde* genom en definition av begreppet försäkringsmäklarverksamhet till skillnad mot den nu gällande lagen som innehåller en definition av begreppet försäkringsmäklare. Syftet är att det av lagen klarare skall framgå vilken verksamhet som omfattas av lagen. Utgångspunkten är att alla de aktiviteter som normalt förekommer i ett mäklarföretag skall omfattas. Definitionen omfattar dels förmedling av försäkring, som är kärnverksamheten i ett mäklarbolag, dels annan verksamhet som drivs i samma rörelse som försäkringsförmedling och som avser bistånd i försäkringsfrågor och i riskfrågor med anknytning till försäkring.

I enlighet med de ändringar som för några år sedan genomfördes i lagstiftningen om värdepappersrörelse skall ett mäklarföretag som en *sido*verksamhet också i fortsättningen under vissa villkor kunna syssla med förmedling av andelar i värdepappersfonder. En nyhet enligt utredningsförslaget är att det i övrigt inte längre skall vara fritt att förena annan verksamhet med försäkringsförmedling. Om det finns särskilda skäl skall dock tillsynsmyndigheten kunna medge att viss annan verksamhet också får utövas. En förutsättning för tillstånd är att det kan antas att mäklar-

rörelsen underlättas.

När det gäller *verksamhetsformen* råder i dag frihet för den som vill bedriva försäkringsförmedling att använda sig av bolagsform eller att driva verksamhet under enskild firma. Mot bakgrund av intresset av en ökad stabilitet och insyn på försäkringsmäklarområdet har utredningen valt att föreslå att endast associationsformen aktiebolag skall få användas för mäklarverksamhet.

För *registrering som försäkringsmäklarbolag* ställs oförändrat krav på oberoende från försäkringsgivarintressen och krav på ansvarsförsäkring för skadeståndsskyldighet som kan drabba bolaget. Ett nytt allmänt krav på mäklarrörelsen är att den skall bedrivas på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för verksamheten upprätthålls och i övrigt så att verksamheten kan anses sund. För bifall till en registreringsansökan skall den planerade rörelsen bedömas komma att uppfylla sundhetskravet. Ytterligare nya registreringskrav som föreslås är att aktiekapitalets storlek skall avpassas med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, men dock uppgå till minst på 200.000 kr (i stället för 100.000 kr enligt aktiebolagslagen), att i mäklarbolagets styrelse skall ingå ett i förhållande till verksamhetens art och omfattning tillräckligt antal personer som också är registrerade som försäkringsmäklare samt att det ställs ett lämplighetskrav på såväl styrelseledamöterna som på verkställande direktören och dennes ställföreträdare. Bedömningen av en registreringsansökan skall enligt utredningsförslaget i fortsättningen ske med utgångspunkt i en *verksamhetsplan*, dvs. en plan över den tilltänkta verksamheten.

Även de *fysiska personer* som för ett försäkringsmäklarbolags räkning skall förmedla försäkring skall enligt förslaget *registreras*. Utredaren har sålunda inte funnit det lämpligt att i denna lagöversyn frångå den nuvarande ordningen med registrering även av de fysiska mäklarna med åtföljande möjlighet för tillsynsmyndigheten att vid behov ingripa direkt mot en viss mäklare utan att gå omvägen över mäklarbolagets ledning. Vid detta ställningstagande har hänsyn även tagits till att regleringen av försäkringsförmedling inom EU bygger på att de fysiska mäklarna registreras. För registrering av en fysisk person som försäkringsmäklare skall gälla – liksom för närvarande – att han är lämplig för uppgiften samt att han uppfyller det för mäklerverksamheten grundläggande kravet på oberoende av försäkringsgivarintressen. Det gällande kravet på utbildning föreslås kompletterat med krav också på erfarenhet av den verksamhet som skall bedrivas.

Registreringen skall liksom nu skötas av tillsynsmyndigheten, dvs. Finansinspektionen.

I fortsättningen föreslås registrering ske utifrån försäkringsrörelselagens *indelning i liv- och skadeförsäkring* och således inte längre utifrån begreppen personförsäkring och skadeförsäkring. Om ett mäklarbolag eller en fysisk mäklare har inriktat sig på förmedling av någon viss typ av försäkring skall registrering kunna beviljas för de försäkringsklasser som svarar mot den kompetens som finns i mäklarbolaget eller som den enskilde mäklaren skaffat sig. En fysisk mäklare skall som huvudregel inte kunna registreras för både liv- och skadeförsäkring. Det skall däremot ett mäklarbolag kunna om kompetens finns på båda områdena. De krav som bör gälla för mäklarnas *utbildning och erfarenhet* preciseras i föreskrifter av regeringen eller Finansinspektionen.

Alltsedan försäkringsmäklarlagstiftningens tillkomst har *villkoren för ansvarsförsäkringen* varit under diskussion och de har också ändrats några gånger. Diskussionen har främst gällt huruvida villkoren skall grundas på orsaksteorin eller på claims-made teorin. Orsaksbaserade villkor innebär att ersättning lämnas för skador som orsakats av mäklaren då försäkringen var i kraft. Claims-made villkor innebär att för att ersättning skall utgå krävs att skadan anmäls när försäkringen är i kraft och att skadan har orsakats efter en viss dag som anges i försäkringsbrevet. Ett huvudproblem har varit att ansvarsförsäkring som grundats på orsaksteorin inte är gångbar på den internationella återförsäkringsmarknaden. Enligt de föreskrifter som för närvarande gäller skall orsaksteorin i princip tillämpas. Vid förmedling av skadeförsäkring till kundföretag med mer än tio årsanställda kan dock claims-made villkor tillåtas om det finns ett efterskydd på två år för det fall ett mäklarföretag har upphört med sin verksamhet.

Utredningsförslaget innebär att lagen också i fortsättningen skall innehålla endast en allmän bestämmelse om den ansvarsförsäkring som ett mäklarbolag skall vara skyldig att ha. De närmare bestämmelserna får anges av regeringen och Finansinspektionen. Utredaren föreslår att orsaksteorin behålls såvitt avser förmedling av livförsäkring medan claims-made villkor skall kunna användas vid förmedling av alla slag av skadeförsäkring under förutsättning att det finns ett efterskydd på minst tre år för det fall mäklarbolaget upphör med sin verksamhet. Den högsta ersättningen för ett skadefall skall vid livförsäkring motsvara minst 200 basbelopp och vid skadeförsäkring minst 600 basbelopp.

Ett centralt inslag i mäklarlagstiftningen är att försäkringsmäklare skall vara *oberoende av försäkringsgivarintressen*. Någon precisering av oberoendekravet i lagen föreslås inte. Bedömningen

av förekommande frågor får ske utifrån det allmänna kravet på sundhet och på god försäkringsmäklarsed.

I inspektionens tillsynsverksamhet har uppkommit frågor som gällt hur man skall se på de *assistenter* och andra som hjälper en mäklare i dennes uppdrag. Inte heller här lägger utredaren fram förslag till några lagregler. Mot bakgrund av systemet med registrering av personer som bedömts besitta erforderlig kompetens och med beaktande av kravet på god försäkringsmäklarsed bör det vara möjligt att hantera uppkommande frågor. Det framhålls bland annat att det är en självklarhet att den registrerade mäklaren själv måste svara för alla viktigare avgöranden och kundkontakter.

Någon ändring förslås inte i den ordning som i praktiken tillämpas i Sverige liksom internationellt vad avser *mäklarens ersättning*. Ersättningen kan utgå som arvode betalt av uppdragsgivaren eller som provision eller annan ersättning av försäkringsgivaren. I den gällande lagen anges att en försäkringsmäklare är skyldig att på begäran av uppdragsgivaren upplysa denne om den ersättning som mäklaren i förekommande fall får av försäkringsgivaren. Det är i själva verket mest vanligt att mäklaren får sin ersättning från försäkringsgivaren. Ytterst är det dock försäkringstagaren som betalar ersättningen via sina premier till försäkringsgivaren. Med tanke på att mäklaren företräder försäkringskunden framhålls det i utredarens överväganden att det rent principiellt framstår som naturligt att uppdragsgivaren får veta vad mäklaren uppbär i ersättning. Det ger också försäkringskunden en möjlighet att kontrollera att mäklaren inte har påverkats av några ovidkommande intressen vid valet av den för kunden bästa försäkringslösningen. Mot en på detta sätt utvidgad informationsplikt har anförts att de ersättningssystem som används, särskilt på livförsäkringsområdet, är så komplicerade att kunden kan antas ha mycket svårt för att på grundval av informationen göra jämförelser mellan olika alternativ. Vidare har det från mäklarhåll betonats att någon informationsplikt inte finns för livförsäkringsbolagen i fråga om den provision som bolaget betalar till sina egna säljare. Övervägandena har utmynnat i ett förslag om att en försäkringsmäklare alltid skall informera kunden om den ersättning som han får vid olika försäkringsalternativ från de skilda försäkringsgivarna. Regeln är dispositiv – med undantag för konsumentförhållanden – och parterna kan alltså vid annan försäkring överenskomma om annat. Tilläggas kan att utredaren utgår från att försäkringsbolagens informationsplikt om provision vid livförsäkring ses över och att provisionssystemen utformas så att det blir möjligt för en försäkringskund att jämföra olika alternativ.

Informationsskyldigheten vid konsumentförsäkring föreslås bli

utvidgad till att gälla även under försäkringstiden. En förutsättning är givetvis att mäklaruppdraget består under försäkringstiden. Principen bör vara den att mäklarbolaget, så länge mäklaruppdraget består, skall ha samma näringsrättsliga ansvar för informationen som försäkringsgivaren har. Om försäkringsbolagens informations-skyldighet utvidgas till att gälla även vid personförsäkring och företagsförsäkring i den nya försäkringsavtalslag som är under utarbetande, bör mäklarbolagens ansvar utvidgas i motsvarande mån.

När det gäller den *gränsöverskridande verksamhet* som kan bedrivas av försäkringsförmedlare från andra EES-länder utgår förslaget från att förmedlarna är registrerade i sina hemländer. Någon ytterligare registrering enligt de svenska reglerna krävs då inte. En anmälan skall dock göras till Finansinspektionen en månad innan verksamheten påbörjas. Till anmälan skall fogas intyg om yrkeserfarenhet och lämplighet i enlighet med reglerna i rådsdirektivet från 1977 samt bevis om att det för verksamheten finns en tillfredsställande ansvarsförsäkring eller därmed jämförlig säkerhet. De mäklare som saknar hemlandsregistrering tillåts inte att bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige. De är hänvisade till att etablera sig här genom t.ex. ett dotterbolag, varvid de måste registrera sig enligt reglerna i mäklarlagen.

I fråga om *tillsynsbestämmelserna* föreslås att det som en allmän riktlinje för Finansinspektionens tillsynsarbete anges att myndigheten skall se till att en sund utveckling av försäkringsmäklarverksamheten främjas. Vissa ändringar föreslås i fråga om sanktionsmedlen varning och återkallelse av registrering. De nuvarande bestämmelserna innebär att inspektionen kan välja mellan varning, om en sådan reaktion bedöms som tillräcklig, eller återkallelse, för det fall kraven för registrering inte längre är uppfyllda och vid vissa andra allvarliga förseelser. Enligt lagförslaget skall inspektionen kunna använda varning för det fall ett mäklarbolag eller en försäkringsmäklare uppvisat olämplighet i verksamheten. Om inspektionen bedömer att registreringskraven inte längre är uppfyllda skall registreringen återkallas.

Särskilda *övergångsregler* föreslås framför allt på grund av kraven på aktiebolagsform och förhöjt aktiekapital samt särskilt tillstånd för sidoverksamhet. Den nya lagen förslås träda i kraft den 1 juli 1998.

Summary

The task of an insurance intermediary is to aid his principal (the insurance client) to purchase insurance that, as much as possible, corresponds to the client's insurance needs. For a long time it was not possible for insurance intermediaries to operate in Sweden, as insurance undertakings had so called procurement agreements which meant that insurance only could be sold through the undertakings' own employees or their agents. The main purpose of the Insurance Intermediaries Act (1989:508), which took effect on January 1st, 1990, was to clarify that it would be possible to acquire insurance from insurance brokers at the same time that it established requirements, that are important from a client's point of view, for the activity of intermediating in insurance. The Insurance Intermediaries Act includes provisions for the activity of insurance intermediary that pertain to Business Law as well as some provisions pertaining to Civil Law.

The term 'insurance intermediary' applies to both artificial and physical persons, who act as professional intermediaries in the sale of insurances directly to various principals, by insurers that are independent of each other, including insurers that are not established in Sweden. After certain review, insurance intermediaries are registered with the Financial Supervisory Authority and remain under the supervision of this body.

There has been a continuous, heavy increase in the number of insurance intermediaries in Sweden. At the beginning of 1997, approximately 830 physical persons and approximately 270 artificial persons were registered as insurance brokers. In most cases, the activity of intermediating in insurance is carried out within the framework of a limited company. Currently, approximately 30 per cent of the insurance volume is mediated by insurance brokers. The majority of the insurance brokers are members of the Swedish Insurance Brokers' Association.

The purpose of this investigation was to use experience gained from the application of the existing law and from the developments in the insurance business to recommend necessary amendments to

the law, in order to secure a sound development in the activity of intermediating in insurance and to increase the protection of those who acquire insurance through insurance brokers.

The investigation was undertaken as present legal regulations proved to be inadequate in certain respects (which are specified in the directives of the investigation). The directives of the investigation did not include any hindrance to include also other matters (that are closely related to the matters specifically set out in the directives) associated with the activity of intermediating in insurance in the investigation. Furthermore, the directives declare that there are no plans to extend the legislation to include other parties that are active in the insurance business, e.g., insurance consultants and other advisers.

During the course of the investigation, the investigator was given the specific task of proposing rules that should govern the activity of cross-border insurance intermediating that brokers from other EEA countries may want to pursue in Sweden. This issue is related to the measures taken within the European Union regarding the activity of intermediating in insurance. In 1976, the EC Council adopted a directive concerning measures to facilitate the effective exercise of freedom of establishment and freedom to provide services for the taking up and pursuit of activities of insurance agent or broker and specifically concerning transitional measures for such activities (77/92/EEC). With reference to this directive, certain changes have already been made in the present Insurance Intermediaries Act. In 1991, the EC Commission adopted an additional recommendation concerning insurance intermediaries (92/48/EEC). This recommendation deals with certain qualifications and conditions, such as fitness and properness and professional indemnity insurance, and with registration of insurance intermediaries.

The investigation has resulted in a proposal for a law concerning the activity of intermediating in insurance. According to this proposal, the law's *area of application* is delimited by the definition of the term 'activity of insurance intermediary' as opposed to a definition of the term 'insurance intermediary' in the existing law. The purpose of this change is to improve the clarity of the law as to what kind of activities it covers. The intention is to include all activities that are normally pursued by a brokerage firm. The definition includes both the activity of intermediating in insurance, which is the core activity in a firm of brokers, and other activities that are pursued in the same company as the activity of intermediating in insurance that concern aid in insurance and risk

related matters.

In accordance with the changes implemented in the legislation a few years ago concerning the activity of intermediating in securities, an insurance broker shall, as a *side activity* also henceforth, under certain conditions, be able to pursue the activity of intermediating in shares of securities funds. New, according to this proposal, is that it shall no longer be an obvious right to combine the activity of intermediating in insurance products with other activities. When special circumstances render it desirable, the supervisory authority shall, however, be allowed to permit the pursuit of certain other activities. A prerequisite for a permit is that it can be assumed that it will facilitate the activity of intermediating in insurance products.

When it comes to *type of business*, insurance intermediaries are currently free to carry on their activities both as a limited company and as a private firm. Based on an interest in increased stability in, and public control of, the activity of intermediating in insurance, the investigator has chosen to propose that only limited companies be allowed to intermediate in insurance products.

To be registered as a firm of insurance brokers, independence of the insurers' interests is still required, as well as a professional indemnity insurance for protection against any indemnity liability that may befall the company. A new general requirement for carrying on the activity of intermediating in insurance is that the activities shall be carried out in a manner that upholds the public's general confidence in the business and also in a manner that meets the general requirements for a sound business. In order for a registration application to be approved, the planned business shall be deemed to be able to meet the requirements for a sound business. Further requirements for registration according to the proposal are that: the share-capital be adapted to the nature and scope of the business with a minimum amount set to SEK 200,000 (in lieu of SEK 100,000, as is stated in the Companies Act); a sufficient number, also with regard to nature and scope of business, of registered insurance brokers be on the Board of Directors, and – with regard to the specific nature of the activity of intermediating in insurance products – there be requirements for fitness and properness of members of the board, the managing director and the assistant managing director. The assessment of an application for registration shall, according to the proposal, henceforth be based on an *activity plan*, i.e., a plan for the activities in the planned business.

Physical persons who are to mediate in insurance products on behalf of an insurance broker shall also be *registered* according to this proposal. Thus, the investigator has not found it appropriate to abandon the present order of also registering physical brokers, which makes it possible, when necessary, for the supervisory authority to intervene against an individual broker without having to go via the management of the brokerage firm. This decision has been made in consideration of the fact that the regulating of the activity of intermediating in insurance in the European Union is based on registration of the physical brokers in the other member states. The criteria for registration of a physical person shall be – as they currently are – fitness for the task and fulfilment of the requirement that is basic for the activity of insurance intermediary, i.e., independence of insurers' interests. A proposed additional requirement for education is that the applicant shall have experience in the planned fields of activities.

The registration shall, as is the case at present, be administered by the supervisory authority, i.e., The Financial Supervisory Authority.

It is proposed that the registration henceforth be based on the *classification system* used in the Insurance Companies Act, i.e., *life insurance and damage insurance*, rather than on the present system of personal insurance and damage insurance. If a firm of brokers or an individual broker specializes in intermediating in a certain type of insurance, it shall be possible to grant registration for the insurance classes that correspond to the competence in the brokerage firm or to the competence of the individual broker. The main rule shall be that a physical insurance broker shall not be able to register to intermediate in both life insurance and damage insurance. This shall, however, be possible for a firm of brokers if it possesses competence in both areas. The requirements that should be applied to the brokers' *education and experience* shall be specified in directives issued by the government or by The Financial Supervisory Authority.

Ever since the introduction of the Insurance Intermediaries Act, *the conditions of the professional indemnity insurance* have been a subject of discussion, and they have also been changed a couple of times. The main topic of discussion has been the basis of the conditions – whether they should be based on the principle of "causation" or the principle of "claims made". Conditions based on causation result in compensation for damages caused by the broker when the insurance is in force. To get compensation when the conditions are based on the principle of claims made, the damage

must be reported while the insurance is in force and have been caused after a certain date specified in the insurance policy. A main problem has been the non-acceptance on the international reinsurance market of conditions based on the principle of causation. According to the present regulations, causation is applicable in principle. When intermediating in damage insurance to clients who are companies with more than ten full-time employees, conditions based on the principle of claims made are allowed provided they are combined with a two-year supplementary protection to cover a situation where a firm of brokers has discontinued its activities.

The investigator's proposal implies that the law, also henceforth, shall include only one general directive with regard to obligatory professional indemnity insurance for insurance brokers. Details of the directives are to be specified by the government or The Financial Supervisory Authority. The investigator proposes continued use of conditions based on the principle of causation with regard to the activity of intermediating in life insurance and acceptance of conditions based on the principle of claims made for the intermediation in all types of damage insurance, provided they are combined with a three-year supplementary protection to cover a situation where a brokerage company has discontinued its activities. The highest compensation to be paid in case of loss that is covered by a life insurance shall, according to this proposal, correspond to a minimum of 200 basic amounts. For damage insurance, this amount shall correspond to a minimum of 600 basic amounts.

A central point in the legislation concerning insurance intermediaries is that the insurance brokers shall be *independent with regard to the interests of the insurer*. The investigator does not propose specification of the requirement for independence in the law. The general requirements for being a sound business and the requirements for compliance with ethical conduct when intermediating in insurance products shall should form the basis for assessment of upcoming issues.

In the supervisory work conducted by The Financial Supervisory Authority, questions have been raised concerning the status of *assistants* and others who aid insurance brokers with their tasks. Also on this matter, the investigator refrains from submitting any proposals for legislation. In view of the system of registering individuals who are deemed to possess the necessary competence, and in consideration of the requirement for ethical conduct with regard to the activity of intermediating in insurance, it should be

possible to handle upcoming issues without legislation. It is, among other things, pointed out as obvious that registered brokers shall make all important decisions and handle all important client contacts personally.

No change is proposed to the present system of *remuneration to brokers* that applies in Sweden, as well as internationally. The broker can receive remuneration from his principal, work on commission or obtain another type of remuneration from the insurer. The present law states that an insurance broker, at the request of his principal, is obliged to inform the principal of any remuneration from the insurer.

The most common procedure is, actually, that the broker is remunerated by the insurer. At the end, however, it is the insured who pays this remuneration by means of the premium to the insurer. As the insurance broker represents the insurance client, it is pointed out in the considerations of the investigator that, in principle, it is natural that the insured is informed about the broker's remuneration. This would also give the client a chance to find out if the broker has been influenced by interests that are irrelevant for his choice of insurance product that best corresponds to the client's needs. Against this system that would extend the obligation to information, it has been alleged that the present remuneration systems, especially in the area of life insurance, are so complicated that it can be assumed that the client has great difficulties in comparing the available options on the basis of the information they are given. Furthermore, it has been stressed by insurance brokers that life insurance companies do not have obligation to information with regard to the commission these companies pay their own salesmen. The various considerations have resulted in a proposal that an insurance broker shall always inform a client who is a consumer of the remuneration he receives for the various insurance options from the various insurers. The rule is optional for clients who are companies, and the parties may thus agree on handling the matter differently. It can be added that the investigator takes it for granted that the obligation to provide information regarding commissions on life insurance is reviewed, in order to make it possible for an insurance client to compare various options at hand.

It is proposed that the *obligation to provide information with regard to consumer insurance* be extended to apply throughout the period of validity of the insurance. A provision for this is, of course, that the broker's mandate remains unchanged during this period. The principle should be that, as long as the broker's

mandate remains unchanged, the firm of brokers shall have the same responsibility to provide information in accordance with Business Law as the insurer does. If the new Insurance Agreements Act, which is now being formulated, extends the insurance undertakings' obligation to provide information to also include personal insurance and company insurance, the responsibility of the firms of brokers should be extended correspondingly.

With regard to the *cross-border activities* that may be carried on by insurance intermediaries from other EEA countries, the proposal assumes that the intermediaries are registered in their home countries. No further registration shall be required according to Swedish law. However, The Financial Supervisory Authority requires a letter of intent one month prior to the start of the activities. To this letter shall be attached certificates with regard to professional experience and fitness in accordance with the rules in the Council directive of 1977, and proof of existing, satisfactory professional indemnity insurance for the business, or other indemnity of equivalent value. Brokers who are not registered in their home country are not allowed to carry on cross-border activities in Sweden. They shall have to establish themselves here through a subsidiary, whereby they have to register in accordance with the stipulations in the Insurance Intermediaries Act.

With regard to the *supervisory rules*, the investigator proposes that, as a general guideline for the supervisory work carried out by the Financial Supervisory Authority, it be stated that the Financial Supervisory Authority shall act to promote sound development in the activity of intermediating in insurance. Some changes are proposed with regard to the sanctional means of warning and revocation of registration. The present rules indicate that the Financial Supervisory Authority may choose between a warning, if such a reaction is deemed adequate, and a revocation, if registration requirements are no longer being met and for certain other serious offences. According to the law proposal, the Financial Supervisory Authority shall be able to use the sanctional means of warning if a firm of brokers or an individual broker exhibits inappropriate behaviour in the line of business. If the Financial Supervisory Authority determines that the registration requirements are no longer being met, the registration shall be revoked.

Specific transitional measures are proposed mainly due to the new requirements for type of business, increased share-capital and a special permit for side activities. The new law is proposed to take effect on July 1, 1998.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om försäkringsmäklarverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller försäkringsmäklarverksamhet.

Med försäkringsmäklarverksamhet avses

1. yrkesmässig förmedling av direktförsäkring till olika uppdragsgivare från fritt valda försäkringsgivare (försäkringsförmedling) och
2. annan verksamhet som drivs i samma rörelse som försäkringsförmedling och som avser bistånd i försäkringsfrågor och riskfrågor med anknytning till försäkring.

Om sidoverksamhet enligt 17 § drivs i samma rörelse som försäkringsmäklarverksamhet är lagen tillämplig även på sidoverksamheten.

Definitioner

2 § I denna lag betyder

1. försäkringsmäklarbolag: svenskt aktiebolag som blivit registrerat enligt denna lag för att driva försäkringsmäklarverksamhet,
2. försäkringsmäklare: fysisk person som blivit registrerad enligt denna lag,
3. gränsöverskridande verksamhet: försäkringsmäklarverksamhet som bedrivs utan anlitanade av något permanent etableringsställe i Sverige i syfte antingen att förmedla skadeförsäkringsavtal avseende en i Sverige belägen risk eller att förmedla livförsäkringsavtal med en fysisk person som är stadigvarande bosatt i Sverige eller till

en juridisk person vars driftställe i Sverige omfattas av avtalet,
4. EES: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
5. EES-förmedlare: en försäkringsförmedlare som är etablerad i ett annat EES-land och som avses i art. 2.1 a) rådets direktiv 77/92/EEG av den 13 december 1976 om åtgärder för att underlätta det effektiva utövandet av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster vid verksamhet som försäkringsagent eller försäkringsmäklare (ur grupp 630 ISIC) och särskilt om övergångsbestämmelser för sådan verksamhet.

Benämningen försäkringsmäklare får användas bara av den som registrerats som försäkringsmäklarbolag eller försäkringsmäklare samt av en EES-förmedlare.

Registreringsplikt

3 § Försäkringsmäklarverksamhet får, om inte annat följer av denna lag, bedrivas endast av ett försäkringsmäklarbolag. Registrering kan beviljas svenska aktiebolag som uppfyller kraven enligt 8-13 §§.

De fysiska personer som för ett försäkringsmäklarbolags räkning skall förmedla försäkring skall också registreras. Registrering kan beviljas för fysiska personer som uppfyller kraven enligt 14 § och som har hemvist i Sverige.

Registrering av försäkringsmäklarbolag och försäkringsmäklare sker hos Finansinspektionen.

4 § Registrering för försäkringsmäklarbolag kan beviljas för

1. alla slag av försäkring,
2. enbart livförsäkring, eller
3. enbart skadeförsäkring.

Registrering för försäkringsmäklare kan, såvida inte Finansinspektionen i det enskilda fallet medger annat, beviljas för antingen livförsäkring eller skadeförsäkring.

Finansinspektionen får för både försäkringsmäklarbolag och försäkringsmäklare begränsa registreringen till en eller flera försäkringsklasser eller grupper av klasser enligt 2 kap. 3 a och 3 b §§ lagen (1982:713) om försäkringsrörelse.

5 § Ett försäkringsmäklarbolag som bedriver förmedling av livförsäkring och en försäkringsmäklare som är behörig att förmedla livförsäkring kan även beviljas registrering för verksamhet som avses i 1 kap 3 b § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

Finansinspektionens medgivande enligt 17 § andra stycket skall också registreras.

6 § En EES-förmedlare behöver inte registreras enligt 3 § för att bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige, om förmedlaren är registrerad i sitt hemland på sätt som framgår av art. 5 i kommissionens rekommendation av den 18 december 1992 om förmedlare av försäkring (92/48/EEG).

En försäkringsförmedlare som vill driva verksamhet enligt första stycket skall anmäla detta till Finansinspektionen. Till anmälan skall fogas

1. ett sådant intyg om yrkeserfarenhet, vandel och konkursfrihet som avses i art. 9 och 10 i rådsdirektivet (77/92/EEG) samt
2. ett bevis om att det för verksamheten finns en tillfredsställande ansvarsförsäkring eller därmed jämförlig säkerhet.

Verksamheten får påbörjas en månad efter det att anmälan gjorts, om inte inspektionen i ett beslut dessförinnan har förbjudit detta.

7 § Finansinspektionen kan förelägga den som gjort anmälan om gränsöverskridande verksamhet att inkomma med de intyg som anges i 6 § andra stycket. Om föreläggandet inte följs eller om inspektionen bedömer att ansvarsförsäkringen eller säkerheten inte är tillfredsställande får inspektionen förbjuda förmedlaren att bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige.

Förutsättningar för registrering av försäkringsmäklarbolag

8 § Registrering för ett svenskt aktiebolag att driva försäkringsmäklarverksamhet får meddelas endast om

1. bolagsordningen inte strider mot denna lag eller någon annan författning,
2. den planerade rörelsen kan antas komma att uppfylla kraven på sundhet i rörelsen och
3. bolaget uppfyller de villkor i övrigt som anges i denna lag.

Till ansökan om registrering skall fogas en plan för den tilltänkta verksamheten (verksamhetsplan). Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om vad en sådan plan skall innehålla.

Försäkringsmäklarbolagets verksamhet skall närmare anges i bolagsordningen.

9 § Ett försäkringsmäklarbolag skall ha ett aktiekapital som med hänsyn till verksamhetens art och omfattning är tillräckligt stort, dock lägst 200 000 kr.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om aktiekapitalets storlek.

10 § Ett försäkringsmäklarbolag skall ha en styrelse i vilken ingår ett i förhållande till verksamhetens art och omfattning tillräckligt antal fysiska personer som är registrerade försäkringsmäklare.

De som skall ingå i bolagets styrelse och den som skall vara verkställande direktör eller dennes ställföreträdare skall ha de insikter och den erfarenhet som måste krävas av den som deltar i ledningen av ett försäkringsmäklarbolag och även i övrigt vara lämpliga för en sådan uppgift.

11 § Ett försäkringsmäklarbolag får inte genom ägarförhållande eller på annat sätt vara beroende av försäkringsgivarintressen så att utförandet av mäklaruppdraget påverkas.

12 § Ett försäkringsmäklarbolag skall ha en försäkring för skadeståndsskyldighet som kan åläggas det, om dess skyldigheter enligt denna lag åsidosätts.

13 § De fysiska personer som för försäkringsmäklarbolagets räkning utövar försäkringsmäklarverksamhet skall vara upptagna i Finansinspektionens register över fysiska personer som är försäkringsmäklare.

Förutsättningar för registrering av fysisk person

14 § För att en fysisk person skall bli registrerad som försäkringsmäklare krävs att han

1. inte är underårig, i konkurs eller underkastad näringsförbud eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,
2. inte genom anställning eller uppdrag hos något försäkringsföretag eller på annat sätt är beroende av försäkringsgivarintressen,
3. har en tillfredsställande utbildning för och praktisk erfarenhet av den verksamhet som skall bedrivas eller, om han har varit verksam som försäkringsförmedlare i annat land, har förvärvat kunskap på annat sätt, och
4. i övrigt är lämplig att utöva försäkringsmäklarverksamhet.

I ansökan om registrering skall anges för vilket försäkringsmäklarbolag som försäkringsmäklaren skall förmedla försäkring.

Gemensamma regler för registrering

15 § Närmare föreskrifter om villkoren för registrering och om registreringsförfarandet meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen.

Rörelseregler

16 § Verksamhet enligt denna lag skall bedrivas på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för verksamheten upprätthålls och i övrigt så att verksamheten kan anses sund.

Beträffande verksamhet som avses i 5 § första stycket tillämpas dessutom 1 kap. 7 § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

17 § Verksamhet som avses i 5 § första stycket får drivas som sidoverksamhet till försäkringsmäklarrörelsen i enlighet med vad som anges i 1 kap. 3 b § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

Om det finns särskilda skäl får Finansinspektionen medge att ett försäkringsmäklarbolag utövar annan sidoverksamhet än som anges i första stycket, om den kan antas komma att underlätta rörelsen.

Ett försäkringsmäklarbolag eller en försäkringsmäklare får inte inneha uppdrag från försäkringsföretag.

18 § Pengar och andra tillgångar som försäkringsmäklarbolaget får hand om för någon annans räkning skall hållas avskilda från andra tillgångar och utan dröjsmål vidarebefordras till mottagaren. Vid förmedling av fondandelar gäller 1 kap. 3 § b lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

Mäklaruppdraget

19 § Försäkringsmäklarbolaget skall utföra sina uppdrag omsorgsfullt och med iakttagande av god försäkringsmäklarsed. I den utsträckning som omständigheterna kräver det skall uppdragsgivarens behov av försäkring och, i förekommande fall, tjänster i samband med sparande klarläggas samt förslag lämnas på de för uppdragsgivaren lämpligaste lösningarna.

20 § Om försäkringsmäklarbolaget uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter enligt 19 §, skall bolaget ersätta den skada som till följd av detta drabbar en uppdragsgivare, en försäkringsgivare, ett fondbolag, ett utländskt fondföretag eller någon som härleder sin rätt från uppdragsgivaren.

21 § Om försäkringsmäklarbolaget får provision eller annan ersättning från försäkringsgivaren, skall försäkringsmäklarbolaget upplysa uppdragsgivaren om ersättningens storlek vid de olika försäkringsalternativen.

22 § Avtalsvillkor som avviker från bestämmelserna i 19 - 21 §§ får inte åberopas mot uppdragsgivaren eller någon som härleder sin rätt från honom, om uppdragsgivaren är en enskild konsument och uppdraget avser försäkring huvudsakligen för enskilt bruk.

23 § Försäkringsmäklarbolaget skall se till att uppdragsgivaren får den information som en försäkringsgivare enligt 5 § och 6 § första stycket konsumentförsäkringslagen (1980:38) är skyldig att lämna i samband med att en försäkring tecknas samt, om uppdraget består under försäkringstiden, den information som en försäkringsgivare enligt 6 § andra och tredje styckena och 7 § samma lag är skyldig att lämna.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om vilken information som ett försäkringsmäklarbolag skall lämna till försäkringstagarna och till dem som avser att teckna försäkring.

24 § Ett försäkringsmäklarbolag som får i uppdrag att inhämta upplysningar om eller förmedla livförsäkringsavtal som erbjuds av utländska försäkringsgivare, som inte har koncession att driva försäkringsrörelse i Sverige, skall till uppdragsgivaren överlämna en handling i vilken uppdraget anges. Uppdragsgivaren skall skriva under handlingen. Handlingen skall överensstämma med formulär som fastställs av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen.

Tillsyn m.m.

25 § Försäkringsmäklarbolag, som är registrerade enligt denna lag, står under tillsyn av Finansinspektionen. Finansinspektionen skall

vid sin tillsyn enligt denna lag se till att en sund utveckling av försäkringsmäklarverksamheten främjas.

Försäkringsmäklarbolag är skyldiga att på begäran av Finansinspektionen lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att fullgöra sin tillsyn enligt denna lag. Inspektionen får inhämta upplysningarna genom en undersökning hos mäklarbolaget.

26 § Finansinspektionen skall följa den gränsöverskridande verksamhet som drivs av en EES-förmedlare enligt denna lag i den utsträckning som behövs för tillämpningen av lagen. Inspektionen skall, i samarbete med den behöriga myndigheten i förmedlarens hemland, verka för en sund utveckling av verksamheten.

Finansinspektionen skall lämna uppgift till behöriga myndigheter i andra EES-länder, om dessa myndigheter behöver uppgiften för sin tillsyn över förmedlarens verksamhet, samt i övrigt ha ett nära samarbete med behöriga myndigheter.

27 § Om det kan antas att någon driver försäkringsmäklarverksamhet, får Finansinspektionen förelägga den som driver verksamheten att till inspektionen lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att bedöma om lagen är tillämplig.

28 § På begäran av en fysisk person som är registrerad som försäkringsmäklare eller som har biträtt en försäkringsmäklare i dennes verksamhet skall Finansinspektionen utfärda intyg över verksamhetens omfattning och innehåll om sådant intyg erfordras för att få driva liknande verksamhet i annat land som omfattas av EES-avtalet. Den som begär intyg och, i förekommande fall, den för vars räkning denne har förmedlat försäkringar skall lämna inspektionen de upplysningar som behövs för att inspektionen skall kunna fullgöra denna skyldighet.

29 § Finansinspektionen får förordna en revisor att med övriga revisorer delta i revisionen hos försäkringsmäklarbolaget. I ett revisorsförordnande kan inspektionen ge särskilda direktiv till revisorn.

Revisorn har rätt att få arvode för sitt arbete av försäkringsmäklarbolaget. Arvodets storlek bestäms av inspektionen.

30 § Om ett försäkringsmäklarbolag har fattat ett beslut som strider mot denna lag, någon annan författning som reglerar dess verk-

samhet eller mot bolagsordningen, får Finansinspektionen förbjuda verkställighet av beslutet.

Inspektionen får bestämma att ett beslut om verkställighetsförbud skall gälla omedelbart. Har beslutet redan verkställts får inspektionen förelägga mäklarbolaget att göra rättelse, om det är möjligt.

31 § Om ett försäkringsmäklarbolag eller en försäkringsmäklare genom att överträda denna lag eller en föreskrift som meddelats med stöd av denna lag eller på annat sätt visat olämplighet att bedriva försäkringsmäklarverksamhet, kan Finansinspektionen meddela varning.

32 § Finansinspektionen skall återkalla registreringen för ett försäkringsmäklarbolag eller en försäkringsmäklare som inte längre uppfyller kraven för registrering.

Återkallelse av registreringen med hänvisning till att någon som ingår i mäklarbolagets styrelse eller är verkställande direktör inte uppfyller de krav som anges i 10 § andra stycket får ske först sedan Finansinspektionen beslutat att anmärka på förhållandet och personen som avses med anmärkningen, sedan en av inspektionen bestämd tid av högst tre månader gått till ända, fortfarande finns kvar i styrelsen eller är verkställande direktör.

33 § Registreringen för ett försäkringsmäklarbolag kan även återkallas om bolaget

1. inte lämnar begärda upplysningar enligt 25 §,
2. inte betalar årlig avgift enligt 37 §,
3. bedriver sidoverksamhet i strid med vad som anges i 17 §.

Registreringen för ett försäkringsmäklarbolag eller en försäkringsmäklare kan också helt eller delvis återkallas om bolaget eller mäklaren inte längre, eller endast i ringa omfattning, förmedlar försäkring.

34 § Finansinspektionen kan förordna att beslut om återkallelse enligt 32 och 33 §§ gäller omedelbart. Om skäl finns för det kan återkallelse avse enbart verksamhet som avses i 5 § och 17 § andra stycket. I ett beslut om återkallelse kan inspektionen föreskriva att mäklarbolaget får vidta de avslutande åtgärder som behövs för att försäkringstagarnas intressen skall kunna tillvaratas.

35 § Om någon utövar försäkringsförmedling i strid med 3 § skall Finansinspektionen förelägga honom att upphöra med det. Det-

samma gäller om ett registrerat försäkringsmäklarbolag yrkesmässigt förmedlar försäkringar av ett slag som bolaget inte är registrerat för eller bedriver sådan verksamhet som avses i 5 § första stycket eller 17 § andra stycket utan registrering eller tillstånd samt om någon använder benämningen försäkringsmäklare utan att ha rätt till det enligt 2 § andra stycket.

36 § Finansinspektionen kan förena föreläggande eller förbud enligt denna lag med vite.

37 § Försäkringsmäklarbolagen skall med årliga avgifter bekosta Finansinspektionens verksamhet enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar.

38 § Finansinspektionens beslut om vägrad registrering enligt denna lag, om varning enligt 31 § , om återkallelse av registrering enligt 32 och 33 §§ samt beslut med förbud enligt 7 § för en EES-förmedlare att bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige får överklagas hos kammarrätten.

Annat beslut av Finansinspektionen får överklagas hos länsrätten. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av länsrättens avgörande.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998, då lagen (1989:508) om försäkringsmäklare upphör att gälla.

2. Ett försäkringsmäklarföretag som inte senast vid utgången av år 1999 bedrivs i aktiebolagsform skall avföras från försäkringsmäklarregistret. Detsamma gäller de fysiska mäklare som inte vid angiven tidpunkt har ansökt om registrering för att för ett visst försäkringsmäklarbolags räkning förmedla försäkring.

3. Ett försäkringsmäklarbolag vars registrerade aktiekapital inte uppgår till 200 000 kronor vid utgången av år 1999 skall avföras från försäkringsmäklarregistret.

4. Ett försäkringsmäklarbolag som registrerats före denna lags ikraftträdande skall senast vid utgången av år 1998 till Finansinspektionen ge in en sådan plan för verksamheten som avses i 8 § andra stycket denna lag.

5. Ett försäkringsmäklarföretag, som vid ikraftträdandet av denna lag driver sådan sidoverksamhet som avses i 17 § andra stycket och som inte senast vid utgången av år 1998 hos Finansinspektionen har ansökt om tillstånd för sidoverksamheten, skall avföras från försäkringsmäklarregistret.

6. Registrering för personförsäkring, som skett före den 1 juli 1998, skall anses gälla för förmedling av livförsäkring enligt vad som anges i 2 kap. 3 b § försäkringsrörelselagen (1982:713) samt för klasserna 1 och 2 enligt 2 kap. 3 a § samma lag.

Registrering för skadeförsäkring, som skett före den 1 juli 1998, skall anses gälla för förmedling av skadeförsäkring enligt vad som anges i 2 kap. 3 a § försäkringsrörelselagen (1982:713) med undantag för klasserna 1 och 2.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 b § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 b §

Tillstånd enligt 3 § 2 behövs inte för verksamhet som bedrivs av den som är registrerad som försäkringsmäklare enligt 3 § första stycket 1 och 2 lagen (1989:508) om försäkringsmäklare, om

Tillstånd enligt 3 § 2 behövs inte för verksamhet som bedrivs av *ett försäkringsmäklarbolag som är registrerat enligt 4 § första stycket 1 och 2 lagen (1998:000) om försäkringsmäklarverksamhet eller för en försäkringsmäklare som är registrerad för livförsäkring enligt 4 § andra stycket samma lag*, om

1. verksamheten endast är en sidoverksamhet till försäkringsmäklarrörelsen och enbart avser andelar i värdepappersfonder eller sådana utländska fondföretag som avses i 7 a och 7 b §§ lagen (1990:1114) om värdepappersfonder,
2. kundens order vidarebefordras endast direkt till fondbolag och utländska fondföretag som avses i 1, och
3. mäklaren i denna verksamhet inte tar emot kundens medel eller fondandelar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

3 Förslag till Förordning om försäkringsmäklarverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Ansökan

1 § Ansökan om registrering av försäkringsmäklarbolag och försäkringsmäklare skall göras skriftligen hos Finansinspektionen.

2 § En ansökan av en juridisk person skall innehålla uppgift om

1. sökandens firma, organisationsnummer, adress och telefonnummer,
2. namn och personnummer för de fysiska personer som skall ingå i ledningen för bolaget,
3. namn och personnummer för de fysiska personer som skall förmedla försäkringar för den juridiska personen, och
4. för vilket eller vilka slag av försäkring som registrering söks.

3 § Till en ansökan enligt 2 § skall fogas

1. registreringsbevis och bolagsordning för sökanden,
2. utredning som behövs för att klarlägga att sökanden är oberoende av försäkringsgivarintressen,
3. verksamhetsplan som avses i 8 § andra stycket lagen (1998:000) om försäkringsmäklarverksamhet
4. utredning som behövs för bedömning av om de som ingår i ledningen för bolaget uppfyller de krav som anges i 10 § andra stycket lagen (1998:000) om försäkringsmäklarverksamhet, och
5. bevis om att sökanden har sådan försäkring för skadeståndsskyldighet som avses i 12 § lagen (1998:000) om försäkringsmäklarverksamhet.

Bevis enligt första stycket 1 får inte vara äldre än tre månader när ansökan ges in.

4 § En ansökan av en fysisk person skall innehålla uppgift om sökandens namn, personnummer, adress och telefonnummer samt för vilket försäkringsmäklarbolag sökanden skall förmedla försäkring.

I ansökan skall också anges för vilket eller vilka slag av försäkring som registrering söks.

5 § Till en ansökan enligt 4 § skall fogas

1. bevis om att sökanden inte är underårig, i konkurs eller underkastad näringsförbud eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,
2. utredning som behövs för att klarlägga att sökanden är oberoende av försäkringsgivarintressen, samt
3. bevis om att sökanden har sådan utbildning eller kunskap samt praktisk yrkeserfarenhet som avses i 14 § 3 lagen (1998:000) om försäkringsmäklarverksamhet.

Försäkring för skadeståndsskyldighet

6 § Sådan försäkring som avses i 12 § lagen (1998:000) om försäkringsmäklarverksamhet skall tecknas hos försäkringsgivare som har tillstånd att driva försäkringsrörelse i Sverige eller i ett annat EES-land. Finansinspektionen får medge att försäkringen tecknas hos en annan försäkringsgivare.

7 § Vid förmedling av livförsäkring skall villkoren för ansvarsförsäkringen innebära att försäkringsskyddet gäller för skada som har orsakats under den tid som försäkringen har varit i kraft (orsaksteori).

Den högsta ersättning som kan utgå vid ett skadefall skall motsvara minst 200 gånger det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när den skadelidande fick kännedom om skadan. Den högsta ersättning som sammanlagt kan utgå under ett år skall för varje påbörjat tiotal mäklare som omfattas av försäkringen motsvara minst 1000 gånger det basbelopp som gällde för det året. Den högsta ersättning som kan utgå under ett år behöver dock inte motsvara mer än 4000 basbelopp för varje juridisk person som omfattas av försäkringen.

Om det är påkallat med hänsyn till inriktningen och omfattningen av den verksamhet som omfattas av försäkringen, får Finansinspektionen bestämma andra försäkringsbelopp än som anges i första stycket.

8 § Vid förmedling av skadeförsäkring och fondandelar enligt 5 § första stycket lagen (1998:000) om försäkringsmäklarverksamhet skall villkoren för ansvarsförsäkringen innebära antingen

1. att försäkringsskyddet gäller för skada som har orsakats under den tid som försäkringen har varit i kraft (orsaksteori) eller
2. att försäkringsskyddet gäller för skador som anmäls till försäkringsgivaren medan försäkringen är i kraft (claims made-teori).

Om villkoren utformas i enlighet med första stycket 2 skall villkoren i övrigt vara så utformade att ett retroaktivt skydd ges vid förnyelse av försäkringen och vid byte av ansvarsförsäkringsgivare. För den händelse försäkringsmäklarbolaget upphör med sin verksamhet skall försäkringen innehålla en förlängd anmälningstid om minst tre år för skada som anmäls efter försäkringens förfallodag.

9 § Vid förmedling av skadeförsäkring skall den högsta ersättning som kan utgå vid ett skadefall motsvara minst 600 gånger det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när den skadelidande fick kännedom om skadan. Den högsta ersättning som sammanlagt kan utgå under ett år skall för varje påbörjat tiotal mäklare som omfattas av försäkringen motsvara minst 1800 gånger det basbelopp som gällde för det året. Den högsta ersättning som kan utgå under ett år behöver dock inte motsvara mer än 6000 basbelopp för varje juridisk person som omfattas av försäkringen.

Om det är påkallat med hänsyn till inriktningen och omfattningen av den verksamhet som omfattas av försäkringen, får Finansinspektionen bestämma andra försäkringsbelopp än som anges i första stycket.

10 § Vid förmedling av fondandelar skall den högsta ersättning som kan utgå vid ett skadefall motsvara minst 30 gånger det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när den skadelidande fick kännedom om skadan och minst 100 basbelopp per försäkringsår.

11 § Försäkringsvillkoren skall utöver vad som anges i 7 - 10 §§ innebära att

1. den skadelidande får rikta krav på ersättning enligt försäkringsavtalet direkt mot försäkringsgivaren, i den mån han inte har fått ersättning av den försäkrade,
2. ersättningen skall betalas ut till den skadelidande utan avdrag för självrisk,
3. försäkringsskyddet kan upphöra tidigast en månad efter det att Finansinspektionen har underrättats om upphörandet,
4. försäkringsskyddet skall vara så utformat att hela den verksamhet som drivs i försäkringsmäklarbolaget omfattas och att
5. försäkringsskyddet i övrigt är tillfredsställande i de avseenden som är av betydelse för den skadelidandes rätt.

Utbildning

12 § Den utbildning som avses i 14 § 3 lagen (1998:000) om försäkringsmäklarverksamhet skall, om inte Finansinspektionen i särskilt fall medger annat, omfatta försäkringsförmedling, civilrätt med försäkrings-, avtals- och skadeståndsrätt, försäkringsekonomi och företagsekonomi.

För mäklare av skadeförsäkring tillkommer kunskap om de olika typerna av skadeförsäkring, entreprenadrätt, internationell skadeförsäkring samt riskhantering, riskanalys och risk management.

För mäklare av livförsäkring tillkommer kunskap inom livjuridik inklusive relevanta beskattningsregler, lagstadgad och avtalsenlig försäkring, livförsäkringsteknik, internationell livförsäkring samt grundläggande privatekonomisk rådgivning.

En försäkringsmäklare som ansöker om registrering för verksamhet som avses i 1 kap. 3 b § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse skall dessutom ha kunskaper om fondverksamhet samt om värdepappersförmedling.

Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om innehållet och omfattningen av den utbildning och den praktiska erfarenhet som krävs samt om vad som krävs för att den som varit verksam som försäkringsmäklare i annat land skall kunna registreras som försäkringsmäklare utan att ha sådan utbildning som avses i första - fjärde styckena.

Övrigt

13 § Ett försäkringsmäklarbolag eller en försäkringsmäklare skall utan dröjsmål anmäla till Finansinspektionen om det sker förändringar i de förhållanden som avses i

- 2 § 1-3,
- 3 § första stycket 2-5,
- 4 § första stycket, och
- 5 § 1 och 2.

14 § Finansinspektionen skall fastställa formulär som avses i 24 § lagen (1998:000) om försäkringsmäklarverksamhet.

15 § Om ett försäkringsmäklarbolag eller en försäkringsmäklare anmäler att bolaget eller försäkringsmäklaren har upphört med sin verksamhet eller om Finansinspektionen återkallar registreringen,

skall inspektionen avföra mäklarbolaget eller mäklaren från försäkringsmäklarregistret.

16 § Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om

1. ett försäkringsmäklarbolags aktiekapital,
2. vilken information som ett försäkringsmäklarbolag skall lämna till sin uppdragsgivare, och
3. verkställigheten av lagen (1998:000) om försäkringsmäklarverksamhet.

1 Inledning

Försäkringsmäklarverksamhet är en i Sverige förhållandevis ny bransch. Förutsättningar för sådan verksamhet skapades först i och med att lagen (1989:508) om försäkringsmäklare (FML) trädde i kraft den 1 januari 1990. Sedan dess har branschen lyckats få ett ordentligt fotfäste som distributionskanal för försäkring. Under de drygt sex år som lagen tillämpats har branschen expanderat kraftigt både vad gäller antal mäklare och andel mäklad försäkring av den totala försäkringsvolymen. Den snabba utvecklingen har gett upphov till farhågor om att en överetablering av mäklarföretag håller på att ske, vilket kan påverka stabiliteten inom branschen och i förlängningen också försäkringskunderna negativt.

De erfarenheter som vunnits under den tid FML tillämpats har, såsom framhålls i utredningsdirektiven, bekräftat att det fanns ett behov av regler för och tillsyn av försäkringsmäklarverksamhet i syfte att tillgodose försäkringskundernas berättigade skyddsintresse i olika avseenden. Erfarenheterna har emellertid också visat att regelverket i vissa hänseenden inte är fullkomligt. Mitt uppdrag har varit att mot bakgrund av erfarenheterna från tillämpningen av FML och utvecklingen på försäkringsområdet föreslå de lagändringar som behövs för att trygga en sund utveckling av försäkringsmäklarverksamheten och förstärka skyddet för de försäkringstagare som anlitar försäkringsmäklare.

Uppdraget har också innefattat att undersöka om utländska förhållanden föranleder några särskilda ställningstaganden. I direktiven anges att någon implementering av den rekommendation om förmedlare av försäkringar, som EG-kommissionen antog den 18 december 1992 (92/48/EEG), inte är aktuell men att utredaren är oförhindrad att beakta rekommendationen i den mån det är ändamålsenligt för uppdraget. Jag har också varit oförhindrad att ta upp även andra frågor angränsande till dem som särskilt har angetts.

Under arbetets gång har ytterligare en fråga överlämnats till utredningen. Frågan gäller huruvida det svenska kravet på registrering av försäkringsmäklare kan komma att stå i strid med den fria rörligheten av tjänster enligt art. 59 i Romfördraget. Uppdraget i

denna del får anses innefatta att i förekommande fall lämna förslag till de lagändringar som krävs.

Direktiven i dess helhet finns intagna som *bilaga 1* till detta betänkande.

Under utredningsarbetets gång har tretton sammanträden hållits med de experter som knutits till utredaren. Experterna från Försäkringsförbundet och Svenska försäkringsmäklares förening har vid flertalet sammanträden biträtts av ytterligare företrädare för försäkringsgivarna respektive försäkringsmäklarna. En enkät har tillställts samtliga i Sverige registrerade försäkringsmäklarföretag. Ytterligare en enkät har tillställts några av de europeiska mäklarorganisationer som är medlemmar i BIPAR (Bureau International des Producteurs d'Assurances & de Réassurances). Slutsatser från enkäterna finns redovisade i en del av avsnitten. Hearings har hållits med företrädare för försäkringsmäklarna, försäkringsbranschen, inklusive företrädare för Utländska Försäkringsbolags Förening, samt Industriförbundet. Utredaren har också haft underhandskontakter med Finansinspektionen och Konsumentverket. Därutöver har studiebesök gjorts vid några mäklarföretag.

Finansdepartementet har till utredaren överlämnat tre ärenden angående försäkringsmäklarnas ansvarsförsäkring, provision m.m. (dnr 1750/93, dnr 4680/95 och dnr 6916/95).

2 Allmän bakgrund

2.1 Olika aktörer på försäkringsområdet

Försäkringsbolagens försäljningsverksamhet handhas i allmänhet av i bolagen anställda innesäljare och fälttjänstemän. En stor del av försäljningsverksamheten sker genom *försäkringsombud*. Ett försäkringsombud har sitt uppdrag från ett eller flera försäkringsbolag. Mot avtalad ersättning, oftast provision, medverkar de vid försäljning eller vidmakthållande av försäkring. Ombudet kan arbeta direkt för ett försäkringsbolag eller biträda ett annat ombud. Ett försäkringsbolag kan också sälja sina försäkringar genom t.ex. resebyråer, bilhandlare, radiohandlare m.fl. som tillhandahåller försäkringar som en serviceåtgärd i anslutning till en viss försäljnings-, förmedlings- eller reparationsverksamhet. Tidigare kallades dessa försäljare för specialombud (se prop. 1988/89:136 s. 8). Försäkringsbolagen, som skall se till att deras anskaffningsverksamhet sker i överensstämmelse med god försäkringssed, har ett ansvar för försäkringsombuden och skall ingripa mot dem om det behövs. Genom att försäkringsbolagens anskaffningsverksamhet står under Finansinspektionens tillsyn kommer även ombudens verksamhet att indirekt stå under tillsyn.

Försäkringskonsulten ger sin uppdragsgivare råd i försäkringsfrågor. Råden kan avse en mängd frågor, exempelvis skadeförebyggande verksamhet men också råd till kunden om bästa försäkringsskydd och bästa försäkringsgivare i ett visst fall. Konsulten får arvode av kunden. Den renodlade konsultrollen innefattar ingen mellanmansställning. Medan mäklaren är aktiv mellan två eller flera parter, deltar konsulten inte aktivt i förhållandet mellan parterna. Hans roll är mer den passive rådgivarens. Det förekommer dock att konsulten biträder kunden även vid upphandling av försäkring. Om det rör sig om mer än enstaka kontakter med försäkringsgivare, ikläder sig konsulten mellanmansrollen och blir därmed att betrakta som förmedlare av försäkring. (Gränsdragningen mellan mäklare och konsulter har behandlats av

bl.a. Försäkringsverksamhetskommittén i delbetänkandet Försäkringsmäklare i Sverige SOU 1986:55 s. 116 och 134 och i delbetänkandet Koncession för försäkringsrörelse (SOU 1983:5 s. 53). Enligt kommittén är det i princip endast det sätt på vilket ersättning utgår för uppdraget (provision) som skiljer mäklaren från konsulten.) – Uppdelningen mellan försäkringsmäklare och konsulter är närmast en svensk företeelse. Internationellt görs oftast ingen sådan uppdelning (SOU 1986:55 s. 40 n och a. prop. s. 10).

En *skadekonsult* kan få sitt uppdrag antingen från försäkringsgivaren eller från försäkringstagaren. I det förstnämnda fallet kallas skadekonsulten för en "loss adjuster" och i det andra fallet för en "loss assessor". En "loss assessor" för försäkringstagarens talan mot försäkringsbolaget i samband med att en skada har inträffat. Uppgiften sammanfaller med den som mäklaren kan ha för sin uppdragsgivares räkning. En "loss adjuster" utreder och värderar skador på uppdrag av försäkringsbolaget samt lämnar uppdragsgivaren en motiverad rekommendation till skadeersättning. Denna grupp av skadekonsulter har nyligen startat en egen branschförening, Svenska föreningen för oberoende skadeexperter, (SFOS). En "loss adjuster" som vill bli medlem måste vara fristående från försäkringsgivarintressen. Han skall vidare erhålla sina uppdrag huvudsakligen från försäkringsgivare och han får inte förmedla försäkringar, ha andra sidouppdrag eller ägar- eller styrelseanknytning till försäkringsbolag (Källa: Försäkringstidningen 1/95).

Försäkringsmäklaren har, såsom hans roll är i Sverige, sitt uppdrag från försäkringstagaren. Mäklaren skall vara oberoende av försäkringsgivarintressen. Kravet på oberoende är uppställt i kundens intresse och skall säkerställa att mäklaren fritt kan välja mellan olika försäkringsgivare. I kravet på oberoende ligger att förhållandena mellan mäklarbolag och försäkringsföretag inte får vara sådana att de styr valet av försäkring. Därav följer att mäklaren normalt får en portfölj som är spridd på olika försäkringsgivare alltefter kundernas skilda försäkringsbehov. Mäklarens uppgift är i korthet att sammanföra parter som är intresserade av att ingå försäkringsavtal och att därefter biträda sin uppdragsgivare vid de följande förhandlingarna. Mäklaren är ibland behörig att ingå avtal för sin uppdragsgivares räkning. Med den utveckling som har skett av mäklartjänsten biträder mäklaren numera kunden även i många andra frågor. En närmare redogörelse för mäklarens arbetsuppgifter finns i avsnitt 4.2.

En *inhouse broker*, ibland benämnd *captive broker* (se a. prop s. 16), har hand om försäkringarna åt ett industriföretag eller en industrikoncern. Inhouse brokern har till uteslutande uppgift att

placera företags eller koncernens egna risker på försäkringsmarknaden.

2.2 Närmare om 1989 års lagstiftning om försäkringsmäklare

Det var genom lagen om försäkringsmäklare (FML), som trädde i kraft den 1 januari 1990, som det slogs fast att försäkringsmäklare skall få verka på den svenska marknaden. Även den omständigheten att det internationellt sett är mycket vanligt att försäkringsmäklare sköter distributionen av försäkring medverkade till att öppna vägen för svenska mäklare. Före FML:s tillkomst sköttes försäkringsbolagens försäljning av försäkringar så gott som uteslutande av anställda hos bolagen eller av ombud för bolagen. Något förbud mot försäkringsmäklare fanns i och för sig inte och ett mindre antal mäklare var också verksamma redan före FML:s tillkomst. Att mäklarverksamheten då inte hade någon större omfattning berodde på att försäkringsbolagen sinsemellan träffade s.k. marknadsöverenskommelser. Dessa innebar att de bolag som var anslutna till dem endast fick sälja försäkringar genom egna ombud, vilka undantagsvis kunde vara ombud även för ett annat bolag om det första bolaget medgav det. På så sätt förhindrades mäklare att vara verksamma i Sverige.

Förslag om en särskild lagstiftning om försäkringsmäklare lämnades av Försäkringsverksamhetskommittén i delbetänkandet Försäkringsmäklare i Sverige (SOU 1986:55). Det var framför allt tre skäl som gjorde att en lagreglering ansågs nödvändig. Huvudmotivet var att avskaffa de etableringshinder som fanns. Andamålet var att öka konkurrensen mellan försäkringsbolagen. Små och medelstora försäkringsbolag utan egna slagkraftiga försäljningsorganisationer skulle därmed lättare kunna sälja sina försäkringar. För det andra ansågs det nödvändigt av hänsyn till försäkringskunderna, särskilt de enskilda konsumenterna som kunde komma att anlita mäklare, att i lag ställa upp vissa regler för verksamheten. Det tredje skälet för en särskild lagstiftning var att anskaffningsverksamhet genom mäklare borde vara underkastad samma krav på god försäkringssed som gäller för försäkringsbolagen enligt 7 kap. 16 § första stycket försäkringsrörelselagen (1982:713; FRL). I avsnitt 3 (Utgångspunkter för en översyn) återkommer jag till dessa tre skäl som låg bakom införandet av FML.

Betänkandet ledde till lagen (1989:508) om försäkringsmäklare, som trädde i kraft den 1 januari 1990 (prop. 1988/89:136,

1988/89:NU29). Lagen har ändrats genom lag 1990:812 (1 och 4 §§), lag 1993:1308 (3, 7, 7 a, 8, 9, 12 och 15 §§), lag 1994:2011 (13, 14 och 16 §§), lag 1995:73 (17 §) samt lag 1995:787 (5§).

Lagen om försäkringsmäklare består av näringsrättsliga och civilrättsliga regler, som skall tillämpas på juridiska och fysiska personer som yrkesmässigt till olika uppdragsgivare förmedlar direktförsäkringar från flera från varandra fristående försäkringsgivare.

De näringsrättsliga reglerna innebär bl.a. att varje försäkringsmäklare skall vara registrerad hos Finansinspektionen och stå under dess tillsyn. Mäklaren kan registreras som förmedlare av alla slag av försäkringar, enbart personförsäkringar eller enbart skadeförsäkringar.

För att en fysisk person skall bli registrerad krävs att han har en ansvarsförsäkring, en tillfredsställande utbildning, att han i övrigt bedöms lämplig som försäkringsmäklare samt att han inte genom ägarförhållanden eller på annat sätt är beroende av försäkringsgivarintressen. Vidare krävs att den fysiska personen inte är underårig, i konkurs eller underkastad näringsförbud eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

För att en juridisk person skall bli registrerad krävs att den juridiska personen inte genom ägarförhållanden eller på annat sätt är beroende av försäkringsgivarintressen, att den har en ansvarsförsäkring samt att de fysiska personer som förmedlar försäkring för den juridiska personens räkning är registrerade som försäkringsmäklare.

Enligt de civilrättsliga reglerna skall mäklaren utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och med iakttagande av god försäkringsmäklarsed. Han skall klarlägga sin uppdragsgivares behov av försäkring och föreslå lämpliga lösningar. Om mäklaren uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter, kan han bli skadeståndsskyldig mot uppdragsgivaren och andra som är beroende av att han utför sitt uppdrag på rätt sätt. De civilrättsliga reglerna är tvingande i konsumentförhållanden.

Regeringen har i förordningen (1989:1438) om försäkringsmäklare meddelat närmare föreskrifter om lagens tillämpning. Vidare har Finansinspektionen bemyndigats att meddela ytterligare föreskrifter bl.a. om verkställigheten av lagen. Finansinspektionen har också i allmänna råd lämnat anvisningar om lagens tillämpning.

2.3 Tillsyn och praxis

Finansinspektionen utövar sin tillsyn, förutom genom den prövning som sker i samband med att en mäklare ansöker om registrering, dels genom föreskrifter och allmänna råd, dels genom platsundersökningar och utredningar efter klagomål från försäkringskunder.

År 1989 meddelade dåvarande Försäkringsinspektionen föreskrifter angående försäkringsmäklarregister och ansökan om registrering av försäkringsmäklare (BFFS 1989:23; numera upphävda). Finansinspektionen har därefter utfärdat föreskrifter om ansvarsförsäkring för försäkringsmäklare (FFFS 1992:36), föreskrifter om försäkringsmäklares skyldighet att lämna uppgifter till inspektionen (FFFS 1994:14; numera upphävda), föreskrifter och allmänna råd om information rörande livförsäkring samt sjuk- och olycksfallsförsäkring som meddelats som tillägg till sådan försäkring (FFFS 1995:30), föreskrifter om information avseende skadeförsäkring (FFFS 1995:32), föreskrifter om utformning av handling avseende uppdrag till försäkringsmäklare (FFFS 1995:33), allmänna råd angående god försäkringsmäklarsed (FFFS 1995:52), föreskrifter om utbildningskrav för den som verkat som försäkringsmäklare utanför Sverige (FFFS 1996:18) samt allmänna råd angående utbildningskrav för försäkringsmäklare (FFFS 1996:19).

De sanktionsmöjligheter som står Finansinspektionen till buds är att återkalla registreringen av en mäklare eller att meddela varning. Finansinspektionen har vid sex tillfällen avregistrerat mäklarbolag (se 14.2). I tio fall har varning utfärdats; samtliga på grund av att ansvarsförsäkringen inte täckt delar av den förmedlingsverksamhet som bedrivits. Förmedling har t.ex. skett även av skadeförsäkring trots att ansvarsförsäkring tecknats endast för verksamhet bestående i förmedling av personförsäkring. I något fall har förmedlingen skett genom ombud som inte omfattats av försäkringen och i något fall har förmedling skett till större företag trots att ansvarsförsäkringen endast täckt förmedling till företag med färre än tio årsanställda. Omkring fyrtio skriftliga klagomål per år (avser de senaste två åren) kommer in till Finansinspektionen. Klagomålen, som oftast kommer från andra mäklare eller från fältmän, gäller vanligtvis fall där mäklaren låtit ombud agera självständigt eller där företag som inte är registrerade försäkringsmäklare ändå bedriver sådan verksamhet.

I rättspraxis har frågor rörande försäkringsmäklares medverkan prövats i två refererade fall. Det ena gällde frågan om en försäkringsmäklare var skadeståndsskyldig gentemot försäkringstagaren

på grund av underlåtenhet att informera om vissa premievillkor (NJA 1992 s. 782). Det andra fallet gällde, såvitt avsåg mäklarens medverkan, huruvida mäklarens underlåtenhet att vidarebefordra upplysningar från försäkringstagaren till försäkringsbolaget skulle tillräknas försäkringstagaren eller inte (RH 1994:123).

Ett fall som rör rätten till provision är föremål för prövning i Högsta domstolen (överprövning av Hovrättens för Västra Sverige, avd. 3, dom 1995-10-03, DT 56). Ytterligare ett fall som gällde fastställande av mäklares skadeståndsskyldighet har prövats av Svea hovrätt, avd 3, genom dom 1996-12-20, mål T 2057/94.

En närmare redogörelse för rättspraxis på området finns i avsnitt 10.3.

2.4 Utvecklingen efter FML:s tillkomst

Mäklarkåren har sedan FML:s tillkomst stadigt ökat. År 1991 fanns det 320 fysiska personer och 100 juridiska personer registrerade. I maj 1997 fanns det 845 fysiska personer och 276 juridiska personer registrerade. Vid lagens tillkomst förutspåddes att ca 5-10 procent av försäkringsavtalen skulle komma att förmedlas av mäklare. Andelen mäklad försäkring har i verkligheten blivit betydligt större och uppgick under år 1996 till ca en tredjedel av försäkringsavtalen. När det gäller förmedling av fondandelar fanns det i maj 1997 103 fysiska personer och 36 juridiska personer registrerade för sådan förmedling.

Av de juridiska personerna var det stora flertalet organiserade som aktiebolag. Åtta bolag var handelsbolag och femton bolag var kommanditbolag. I ca 150 bolag fanns endast en fysisk person registrerad som mäklare. I fyra fall drevs mäklarverksamheten av en fysisk person som enskild näringsidkare. Flertalet mäklare är medlemmar i branschorganisationen Svenska försäkringsmäklares förening (Sfm).

Vid FML:s tillkomst förutsattes att de fysiska mäklarna skulle vara anställda i det mäklarföretag som de är registrerade för och för vars räkning de förmedlar försäkring. Det har emellertid visat sig att mäklaren ofta inte är anställd i mäklarföretaget i fråga utan i ett eget bolag, ibland benämnt lönebolag, dit provisionen för de av mäklaren förmedlade affärerna styrs. Det förekommer också att mäklarföretag är franchisetagare till ett annat mäklarföretag som sköter de administrativa uppgifterna åt franchisetagarna. Organisationen av mäklarföretagen behandlas närmare i avsnitt 5.

Mäklarmarknaden domineras idag av nio grupper av mäklarbolag. Dessa grupper består av sammanlagt sexton försäkringsmäklarbolag (Max Matthiessen Försäkringsmäklare AB med systerbolaget Max Matthiessen Liv & Finansmäklare AB, SÄKRA! Skog & Rosén, Aon Sweden AB som ingår i en grupp med Bain Clarkson Sweden AB, Alexander & Alexander Skandinavia AB, Minet AB och Alexander Capital, Svensk Försäkrings Service AB, Sedgwick AB med systerbolaget Sedgwick Bergvall, Marsh & McLennan Sweden AB med systerbolaget William M Mercer AB, Eddie Petterssons Försäkringsbyrå AB, Global Assurance AB, och Willis Corroon AB.) Dessa bolag svarar för knappt 60 procent av den totala omsättningen på mäklarmarknaden. Nära hälften av de registrerade fysiska personerna (49 procent) återfinns hos dessa sexton bolag. Enligt en bedömning som gjorts av Finansinspektionen torde utvecklingen fortsätta mot sammanslagningar till större bolag och enheter samt utslagning av vissa mindre mäklarbolag. För närvarande svarar 20 procent av mäklarbolagen för ca 75-80 procent av affärsvolymen.

Som angetts tidigare måste registrering som mäklare ske för antingen personförsäkring eller skadeförsäkring eller för alla slag av försäkring. Det innebär att mäklaren måste behärska hela den kategori av försäkring som han eller hon vill bli registrerad för. Många mäklarföretag har, särskilt på saksidan, trots det specialiserat sig på något eller några slag av försäkring, t.ex. entreprenad-, produktansvars-, kredit- eller marinförsäkring.

Mäklartjänsten innefattar inte enbart förmedling av försäkring. Själva förmedlingen är bara ett moment i ett paket av tjänster som i stora drag kan delas in i utredning, upphandling, placering och beståndsvård eller förvaltning. Den sistnämnda delen, beståndsvården, upptar en förhållandevis stor del av mäklarens arbetsinsats.

Försäkringsmäklarbranschen är, som framgått, relativt ny i Sverige. Flertalet av de verksamma mäklarna har tidigare varit anställda i ett försäkringsbolag som säljare eller fälttjänsteman. När lagen om försäkringsmäklare kom övergick de till mäklarverksamhet. Den utvecklingen har påskyndats av att försäkringsbolagen påbörjat en neddragning av sin säljarkår i samband med rationalisering av verksamheten. En allmän uppfattning är att många före detta säljare har haft svårt att komma in i sin nya roll som mäklare, som i väsentliga hänseenden skiljer sig från säljarrollen. En tidigare anställning i försäkringsbolag kan också utgöra en risk för att mäklaren i omotiverat stor utsträckning placerar försäkringar hos sin "gamla" arbetsgivare. Dessa problem kan förväntas minska med tiden när marknaden hunnit mogna och formerna för verksamheten

har stabiliserats. Många av de mäklarfirmor som var verksamma redan innan mäklarlagen infördes – och under de förutsättningar som gällde då – har på ett annat sätt hunnit utbilda fasta system och rutiner för hur ett försäkringsmäkleri bör drivas för att tillgodose kundernas och samhällets krav på kvalitet i verksamheten.

Svenska försäkringsmäklares förening har under några års tid drivit ett kvalitetsprojekt i syfte att underlätta för mäklarna att bygga upp säkra rutiner och processer i företagen. Genom föreningens försorg har en kvalitetsmanual enligt svensk standard ISO 9000 tagits fram. Kvalitetsmanualen är avsedd att ge branschen en gemensam definition och bas. Förutom basregler för all mäklarverksamhet ingår i manualen en handbok för mäkling av personförsäkring och en för skadeförsäkring. De enskilda mäklarfirmorna förutsätts komplettera de färdiga methodscheman som manualen innehåller med de rutiner som på grund av förhållandena i det enskilda företaget krävs för att säkra kvaliteten i arbetet. Tanken är att kvalitetsarbetet skall leda fram till en kvalitetscertifiering enligt ISO 9000-systemet av mäklarna. Detta bedöms innebära en konkurrensfördel för de mäklare som lyckas bli certifierade. Ännu har endast ett fåtal mäklarbolag erhållit certifiering.

2.5 EU-regler

EG:s ministerråd antog den 13 december 1976 ett direktiv om åtgärder för att underlätta det effektiva utövandet av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster vid verksamhet som försäkringsagent eller försäkringsmäklare (ur grupp 630 ISIC) och särskilt om övergångsbestämmelser för sådan verksamhet (77/92/EEG). Direktivet, som är intaget som *bilaga 2*, syftar till att underlätta för försäkringsmäklare och försäkringsombud att starta verksamhet i en annan medlemsstat. Enligt direktivets artikel 2.1. gäller det för följande verksamheter:

- a) Yrkesmässig verksamhet utövad av personer som, med avseende på försäkring eller återförsäkring av risker, och med full frihet att välja företag, uppträder som förmedlare mellan personer som söker sådan försäkring och försäkringsföretag eller återförsäkringsföretag, utför förberedande arbete inför ingående av sådana försäkringsavtal och, då så är lämpligt, bistår vid administrering av avtalen, särskilt vid försäkringsfall.
- b) Yrkesmässig verksamhet utövad av personer som genom ett eller flera avtal fått i uppdrag att, eller som bemyndigats att, i ett

eller flera försäkringsföretags namn och för deras räkning, eller endast för deras räkning, framlägga och ge förslag till försäkringsavtal, utföra arbete inför eller vid slutande av försäkringsavtal eller, bistå vid administrering och fullgörande av sådant avtal, särskilt vid försäkringsfall.

- c) Verksamhet utövad av andra personer än de som avses i a och b men som uppträder för sådana personers räkning vid bland annat förberedande arbete, framläggande av försäkringsavtal eller inkassering av premier, förutsatt att något försäkringsåtagande gentemot eller för allmänheten inte ingår som en del i denna verksamhet.

Försäkringsmäklarna ryms inom a)-gruppen medan b)-gruppen innefattar försäkringsombud och agenter. Inom c)-gruppen ryms medhjälpare till de föregående kategorierna. Definitionerna tar inte sikte på vissa yrkesgrupper utan på vissa verksamheter oavsett under vilken beteckning utövaren arbetar. Direktivet är dock enligt sin rubrik begränsat till försäkringsagenter och försäkringsmäklare.

I artikel 2.2 anges att direktivet särskilt skall gälla verksamhet som i medlemsstaterna anges med vissa, för varje land uppräknade, vedertagna beteckningar. En lista över vilka yrkesgrupper som i medlemsländerna skall omfattas av bestämmelserna finns fogad till direktivet. För Sveriges del anges försäkringsmäklare under a)-gruppen och försäkringsombud under b)-gruppen.

I direktivet föreskrivs bl.a. att om ett land ställer upp vissa kunskapskrav eller krav på färdighet, skall viss i direktivet närmare angiven verksamhet i ett annat land anses uppfylla dessa krav, om sådan verksamhet har bedrivits under tid som preciseras i direktivet (art. 4-8). Ett intyg om att de förutsättningar som anges i direktivet är uppfyllda skall utfärdas av de myndigheter eller organisationer som varje land utsett (art. 9). Med anledning av direktivet har en bestämmelse om skyldighet för Finansinspektionen att utfärda sådant intyg som avses i direktivet tagits in i en ny 7 a § i FML.

Bestämmelsen i direktivets art. 4-8 har nyligen föranlett en ändring i 5 § FML (SFS 1995:787). Ändringen innebär att viss erfarenhet som den som ansöker om registrering som försäkringsmäklare har erhållit i ett annat land skall godtas som alternativ till utbildning.

Europeiska kommissionen antog den 18 december 1992 en rekommendation om förmedlare av försäkringar (92/48/EEG). I rekommendationens bilaga, artikel 1, anges att i rekommendationen avses med försäkringsförmedlare en person som startar eller driver sådan verksamhet som definieras i artikel 2 punkt 1 a-c i EG-

direktivet, vare sig han gör det som egen rörelseidkare eller som anställd. Rekommendationen är intagen *sombilaga 3*.

Rekommendationens övergripande mål är att underlätta marknadstillträde för mäklarna och att förstärka skyddet för de försäkringstagare som anlitar mäklare. I syfte att uppnå målen rekommenderas medlemsstaterna att kräva dels registrering av försäkringsförmedlare, dels vissa kvalifikationer beträffande kompetensnivå, innehav av ansvarsförsäkring och vandel. Krav får även uppställas på att förmedlare av försäkring har tillräcklig finansiell styrka om de skall handha klientmedel. Förmedlare av försäkring skall vidare till uppdragsgivaren uppge alla juridiska eller affärsrättsliga anknytningar till något försäkringsföretag liksom alla aktier som han innehar eller som sådana företag innehar och som skulle kunna inskränka hans frihet att välja försäkringsföretag. Slutligen skall det finnas lämpliga sanktioner som kan tillgripas mot den som driver verksamhet som förmedlare av försäkring utan att vara registrerad.

Det kan tilläggas att en diskussion pågår inom EU-kommissionen om hur olika nationella hinder för tjänstefriheten skall kunna undanröjas t.ex. genom en tolkning eller ändring av 1976 års direktiv (se vidare avsnitt 13).

Den internationella mäklarorganisationen BIPAR har föreslagit att ett särskilt tillstånd, "a single licence", skall krävas för de förmedlare som vill bedriva gränsöverskridande verksamhet. En sådan gränsöverskridar-licens förutsätter att ett nytt direktiv antas. Denna fråga övervägs för närvarande inom EU-kommissionen.

2.6 Översikt av regleringen i några andra länder

Lagstiftning om försäkringsmäklare finns i de flesta andra europeiska länder. Danmark och Tyskland har ingen särskild mäklarlagstiftning utan där tillämpas allmänna associationsrättsliga och marknadsrättsliga regler. Medlemskap i den danska mäklarförbundet är dock förknippat med vissa krav på bl.a. ansvarsförsäkring. Enligt uppgift är en dansk lag om försäkringsmäklare under utarbetande. En genomgång har gjorts av lagstiftningen i bl.a. Belgien, Finland, Frankrike, Irland, Island, Italien, Nederländerna, Norge, Spanien och Storbritannien. I dessa länder, Storbritannien undantaget, finns ett allmänt krav på registrering

(auktorisering) av försäkringsförmedlare. I Storbritannien finns inget sådant allmänt krav. De förmedlare som vill använda sig av titeln "insurance broker" och de som avser att förmedla livförsäkring måste emellertid registrera sig. I Norge, Portugal och Spanien kan endast bolag vara mäklare. I övriga länder kan såväl fysiska som juridiska personer registreras som mäklare. De flesta länderna har någon form av oberoendekrav (regler för ägande eller krav på en spridd portfölj) men Frankrike, Irland och Nederländerna tycks inte ha något sådant krav.

En sammanfattning av regleringen i ovan nämnda länder finns intagen som *bilaga 4*.

3 Utgångspunkter för en översyn

Huvudsyftet med att införa en särskild lagstiftning om försäkringsmäklare var att undanröja de hinder som fanns för försäkringsmäklare att verka i Sverige. Det syftet har uppnåtts. Försäkringsmäklarna som yrkeskår är nu etablerad i Sverige. Antalet försäkringsmäklare har efter mäklarlagens tillkomst ökat kraftigt och uppgår nu, som angetts tidigare, till ca 845 fysiska personer och 276 juridiska personer.

Det andra viktiga skälet var behovet av skydd för de försäkringstagare, särskilt enskilda konsumenter, som anlitar försäkringsmäklare. Behovet av ett starkt konsumentskydd brukar framhållas på försäkringsområdet som helhet. Verkningarna av att ett försäkringsåtagande inte fullföljs kan bli allvarliga för både enskilda konsumenter och för företag. Skälet till att ett försäkringsåtagande inte fullföljs kan vara flera. Det kan bero på att försäkringstagaren har brutit i någon av sina avtalsmässiga eller lagfästa skyldigheter gentemot försäkringsgivaren. Om försäkringstagaren har företrätts av en försäkringsmäklare kan det bero på denne att försäkringsskyddet visar sig vara otillräckligt eller i värsta fall obefintligt. För att skydda försäkringstagarna mot skada orsakad av försäkringsmäklare har lagstiftaren uppställt krav på att mäklarna skall uppfylla vissa kvalifikationer, att de skall vara registrerade och att de skall ha en ansvarsförsäkring.

Skyddsmotivet är särskilt uttalat när det gäller enskilda konsumenter. När det gäller denna grupp är det huvudsakligen i samband med tecknande av en livförsäkring som försäkringsmäklare anlitas. Marknaden för livförsäkring har blivit allt mer svåröverblickbar för den enskilde med ett stort utbud av både svenska och utländska produkter. Försäkringsavtalen är förhållandevis komplicerade. Försäkringstiden är ofta lång och det är förenat med icke obetydliga kostnader att avbryta försäkringen i förtid. För denna typ av försäkring är det därför särskilt viktigt att den enskilde försäkringstagaren får sakkunniga råd och att han är skyddad mot ekonomisk förlust till följd av misstag begångna av mäklaren.

För övriga grupper av försäkringstagare som anlitar försäkringsmäklare – företag, kommuner, organisationer m.fl. – är skyddsmotivet inte lika uttalat. De har ofta egen kompetens inom försäkringsområdet och kan därmed själva bevaka sina intressen gentemot både försäkringsgivare och mäklare. Det har medfört att de civilrättsliga bestämmelserna i mäklarlagen (13 och 14 §§) är tvingande endast när uppdragsgivaren är konsument. Att det huvudsakligen är konsumentskydd som regleringen hittills tagit sikte på framgår även av att det obligatoriska försäkringsbeloppet i mäklarnas ansvarsförsäkring har anpassats efter vad som kan bli aktuellt som skadestånd vid en personförsäkring förmedlad till en privatperson (a. prop. s. 18). Det bör dock anmärkas att det till dags dato endast föreligger en känd ansvarsskada vid mäklad personförsäkring.

Det tredje skälet för att lagreglera försäkringsmäklarverksamhet var att anskaffning av försäkring genom mäklare bör vara underkastad samma krav på god försäkringssed som anskaffning genom försäkringsbolagens egen försäljningsorganisation. Kraven borde vara lika oavsett vilken distributionskanal som anlätades. I Finansinspektionens allmänna tillsynsbefogenheter ingår därför att följa mäklarnas verksamhet för att bedöma om deras handlande står i överensstämmelse med god sed vid anskaffning. Enligt den civilrättsliga bestämmelsen i 13 § FML skall mäklaren också utföra sitt uppdrag med iakttagande av god försäkringsmäklarsed.

Utgångspunkterna för min översyn av mäklarlagstiftningen bör bygga på de motiv som föranledde lagregleringen. De i lag intagna reglerna skall alltså lägga fast ett antal grundläggande regler som är nödvändiga för att söka trygga att mäklarverksamheten bedrivs på ett sunt sätt. Det är samtidigt viktigt dels med hänsyn till att olika mäklarföretag arbetar under mycket skilda förhållanden, dels med hänsyn till att innehållet i mäklartjänsten ständigt förändras, att inte i detalj reglera verksamheten. Även mäklarnas sätt att arbeta förändras, inte minst genom den nya informationstekniken.

När det gäller förhållandet till försäkringskunderna bör inriktningen allmänt sett vara att kundens olika skyddsintressen skall tillgodoses minst lika bra som i det fall där han själv vänder sig direkt till en försäkringsgivare för att få en lösning på sina försäkringsproblem. En utgångspunkt bör därvid självfallet vara att enskilda konsumenters och mindre företagens behov av skyddsregler särskilt beaktas. Beträffande större företag kan det hävdas att behovet av skyddsregler framstår som mindre angeläget, eftersom sådana företag i regel har tillgång till egna försäkringsexperter som kan användas vid kontakterna med en mäklare. Registreringen och

den offentliga tillsynen av mäklarna är emellertid av allmänt värde också för större företag, institutioner och försäkringsgivare. Vid översynen av mäklarlagen bör en inriktning också vara att tydligare än hittills ange krav på kunskaper och kompetens med följd att även företagen skall kunna förlita sig på att mäklaren har i vart fall de grundläggande förutsättningar som behövs för upphandling av försäkringar för deras del. Även försäkringsgivarna har ett intresse av att mäklarna håller en hög standard. Fel och brister i samband med förmedling av försäkring ökar kostnaderna för försäkringsgivarna. Det medför också att kostnaderna för mäklarnas ansvarsförsäkring ökar.

Förmedling av försäkring kan ske inte bara av mäklare utan även av andra subjekt som har en mer eller mindre stark avtalsmässig anknytning till en eller flera försäkringsgivare. Som exempel kan nämnas de s.k. flerbolagsombuden och specialombud som t.ex. resebyråer och bilhandlare. Dessa kan inte fritt välja mellan försäkringsgivarna utan kan sägas ingå i försäkringsbolagens försäljningsorganisation. Försäkringsrådgivning är ett annat exempel på verksamhet som ligger försäkringsförmedling nära. Med hänsyn till att det förekommer flera med mäklarverksamhet likartade verksamheter är det viktigt att lagen innehåller en så klar definition som möjligt av vad som faller under dess tillämpningsområde och därmed är registreringspliktigt och står under tillsyn.

En följd av den kvalitetsstämpel, som det kan sägas innebära att vara registrerad och stå under tillsyn av Finansinspektionen, är att försäkringskunderna har anledning att förlita sig på att försäkringsmäklarna på ett oberoende och kompetent sätt utför sina uppdrag och att de även i övrigt tillvaratar kundens intressen. Försäkringskundernas berättigade förväntningar på mäklarna utgör också skäl för att i lagstiftningen stryka under att det är försäkringstagaren som är mäklarens uppdragsgivare och att det framför allt är kundens intressen som skall styra mäklarens arbete. Mäklarens oberoende av försäkringsgivarintressen och av egna vinstintressen är därvid grundläggande. Risken att mäklaren i sina råd till kunden låter sig påverkas av möjligheterna att hos någon viss försäkringsgivare få en högre provision eller någon annan form av ersättning måste uppmärksammas och förebyggas. Det är också ett tungt argument för att en effektiv tillsyn sker av mäklarverksamhet.

Ett annat skäl för reglering av försäkringsmäklarverksamhet har tillkommit sedan mäklarlagen antogs. Det är harmoniseringssträvandena inom EU som, när det gäller försäkringsförmedlare,

har konkretiserats i det tidigare nämnda direktivet (77/92/EEG) och den tidigare nämnda rekommendationen (92/48/EEG) om förmedlare av försäkring. Enligt rekommendationen skall medlemsstaterna se till att förmedlare, som driver verksamhet på deras territorier, uppfyller vissa kvalifikationer och är registrerade. Med förmedlare förstås enligt rekommendationen inte bara mäklare utan alla, oavsett yrkesgruppering, som ägnar sig åt verksamhet som innefattar distribution av försäkring. Enligt direktiven för denna utredning är det inte aktuellt att genomföra rekommendationen i svensk lagstiftning genom att utvidga regleringen till andra verksamheter än försäkringsmäklarverksamhet. Detta har varit ytterligare en utgångspunkt för min översyn.

Det är ovisst vad som kommer att ske inom EU med mäklar-direktivet och rekommendationen. Förslag finns bl.a. om att jämställa det yrkesintyg som skall utfärdas i enlighet med mäklardirektivets regler med registrering (se vidare avsnitt 13). Ett besked från EU-kommissionen på dessa punkter kan komma att dröja. Jag har därför i mina överväganden och förslag utgått från mäklardirektivets och rekommendationens nuvarande avfattning. Man bör dock vara uppmärksam på att utvecklingen inom EU på mäklarområdet kan göra det nödvändigt att finna andra lösningar för t.ex. den gränsöverskridande verksamheten än vad jag kommer fram till.

Jag tror att man på de flesta håll är ense om att mäklarnas inträde på den svenska försäkringsmarknaden generellt sett varit till fördel för försäkringskunderna. De har genom sin inverkan på konkurrensförhållandena bidragit till en effektivisering av försäkringsverksamheten. Jag ser inte något behov av att i grunden förändra den gällande mäklarlagstiftningen. Sammanfattningsvis anser jag att mäklarlagstiftningen även fortsättningsvis bör vara inriktad på att ge ett minimiskydd mot ekonomisk förlust för de försäkrings-tagare, särskilt konsumenter, som anlitar mäklare. Utvecklingen har visat att skyddet i vissa avseenden bör förstärkas i förhållande till dess nuvarande omfattning. Inriktningen bör också vara att trygga en sund utveckling i stort av försäkringsmäklarbranschen. Regleringen skall självfallet också stå i överensstämmelse med EG-rätten på området.

Under de senaste åren har utvecklingen gått allt snabbare på det distributionstekniska området. Det är svårt att nu överblicka i vad mån en långt driven saluföring via datanät av försäkringstjänster återverkar på lagstiftningen på försäkringsområdet. Det kan inte uteslutas att mäklarens roll i en sådan utveckling påverkas så att ändringar i mäklarlagen kan komma att aktualiseras.

Som redan nämnts är försäkringsrådgivning en verksamhet som

ligger försäkringsförmedling mycket nära. Försäkringsrådgivning ingår för övrigt som ett led i ett förmedlingsuppdrag. Skillnaden mellan dessa båda verksamheter är att "ren" rådgivningsverksamhet inte leder till förmedling av ett försäkringsavtal. Förmedlingsmomentet är således det som skiljer den lagreglerade mäklarverksamheten från den oreglerade rådgivningsverksamheten. Skälet till att förmedlingsverksamhet men inte rådgivningsverksamhet har ansetts kräva lagstiftning till skydd för försäkringstagarna går inte att klart utläsa av propositionen med förslag till mäklarlagstiftningen. Enligt min mening har också de som yrkesmässigt ägnar sig åt försäkringsrådgivning en så ansvarsfull uppgift att en lagreglering av konsumentskyddshänsyn är väl motiverad. Det skulle också medföra att olika gränsdragningsproblem mellan förmedlings- och konsultverksamhet skulle försvinna. Det har inte ingått i mitt utredningsuppdrag att föreslå någon sådan utvidgning av det lagreglerade området. Det kan dock finnas skäl att i ett annat sammanhang se över behovet av åtminstone vissa regler för verksamhet som består av rådgivning.

4 Vad är försäkringsmäklarverksamhet?

4.1 Gällande rätt

Med försäkringsmäklare avses enligt FML den som yrkesmässigt till olika uppdragsgivare förmedlar direktförsäkring från flera från varandra fristående försäkringsgivare. Definitionen avgränsar tillämpningsområdet för mäklarlagen. Den som faller under definitionen är enligt de följande bestämmelserna skyldig att registrera sig och i övrigt iaktta de regler som har ställts upp för försäkringsmäklarverksamhet.

Genom en lagändring (SFS 1990:812) vidgades lagens tillämpningsområde genom att kravet på oberoende togs bort ur definitionen¹. Syftet var att klargöra att även förmedlingsverksamhet utövad av personer eller företag som inte är oberoende av försäkringsgivarintressen faller under lagens tillämpningsområde. Eftersom registrering är ett krav för att få utöva verksamhet som omfattas av lagen och det för registrering krävs oberoende, innebär utvidgningen att förmedlingsverksamhet genom beroende förmedlare blev olaglig.

Tillämpningsområdet för FML har angetts genom en definition av yrkesgruppen försäkringsmäklare. Avsikten har dock inte, enligt vad som framgår av propositionen (s. 15), varit att reglera yrkesgruppen som sådan utan verksamhet som består i försäkringsförmedling. Avgränsningen mellan verksamhet som skall vara underkastad kontroll och verksamhet som lämnats oreglerad har skett med utgångspunkt i förmedlingsbegreppet. Med *förmedling* avses enligt propositionen sådan verksamhet som syftar till att åstadkomma ett försäkringsavtal sluts mellan uppdragsgivaren och en försäkringsgivare. Konsultverksamhet i fråga om t.ex. skadeförebyggande verksamhet eller om lämplig uppbyggnad av ett

¹ Oberoendekravet hade lagts till definitionen efter förslag från lagrådet (se prop. 1988/89:136 s. 127 f.). Lagrådet ansåg att definitionen annars skulle komma att omfatta banker som på grund av samarbetsavtal med en eller flera försäkringsgivare yrkesmässigt förmedlar direktförsäkring.

försäkringsskydd faller därmed utanför lagen, om inte konsulten aktivt medverkar också vid *upphandling* av försäkring (a. st.). Av propositionen framgår vidare att om en konsult regelbundet biträder sina uppdragsgivare också vid upphandling av försäkringar, omfattar lagen i princip alla hans uppdrag i denna verksamhet, även om det i ett enskilt fall kan vara tveksamt om konsulten har deltagit i upphandlingen i sådan utsträckning att han kan betecknas som förmedlare av försäkringen. Bara om det i ett enskilt ärende är alldeles klart att konsulten inte skall ha någon befattning med upphandlingen faller uppdraget utanför lagen. Ersättningsformen, arvode eller provision, liksom vilken beteckning förmedlaren arbetar under – konsult, mäklare eller försäkringsrådgivare – saknar enligt propositionen betydelse för frågan om FML:s tillämplighet.

Det sagda innebär att verksamhet i vilken det regelbundet förekommer förmedling, i betydelsen upphandling, av försäkring är att anse som mäklarverksamhet. Skyldighet föreligger därmed att registrera verksamhetens utövare. Lagen blir därefter tillämplig på alla de uppdrag som innefattar försäkringsförmedling samt på alla de uppdrag där det är mera tveksamt om mäklarens medverkan kan betecknas som förmedling. Lagen är däremot inte tillämplig på de enskilda uppdrag där det är klart utsagt att mäklaren inte skall ha någon befattning med upphandlingen av försäkring. Då är det inte fråga om förmedling.

Själva upphandlingen av försäkring är bara ett av flera arbetsmoment som mäklaren utför som en följd av uppdraget från kunden. Som exempel på andra arbetsmoment som mäklaren normalt utför inom ramen för uppdraget nämns i propositionen (s. 32) riskanalys och rådgivning av juridisk och ekonomisk natur. Om dessa arbetsmoment skulle utföras utan samband med ett förmedlingsuppdrag är de inte att anse som förmedling i mäklarlagens mening. Ingår de däremot som ett led i ett förmedlingsuppdrag blir lagen tillämplig även på dessa arbetsmoment. De exempel som tas upp i propositionen avser arbetsuppgifter som normalt föregår upphandlingen. Det är mera tveksamt om avsikten också varit att arbetsmoment som utförs efter upphandlingen, såsom t.ex. skötsel av försäkringen, omfattas.

Sammanfattningsvis är mäklarlagen tillämplig på förmedling av försäkring genom förmedlare som är fristående från försäkringsbolagen, dvs. försäkringsmäklare. Lagen är tillämplig på de mäklaruppdrag som innefattar upphandling av försäkring och därmed sammanhängande arbetsuppgifter. Lagen är däremot inte

tillämplig på andra uppdrag som mäklaren kan ha, om det är klart att upphandling av försäkring inte skall ske.

4.2 Försäkringsmäklarverksamhet i praktiken

Själva förmedlingen, upphandlingen, av försäkring har av lagstiftaren ansetts vara det centrala i mäklarverksamheten. Regleringen har därför fokuserat på och begränsats utifrån detta begrepp. Själva förmedlingen är emellertid bara en del i ett paket av tjänster som mäklaruppdraget normalt innefattar. Det kan – beroende på typ av försäkring – innefatta allt från riskanalys och fastighetsvärdering till skötsel av försäkring och bistånd vid försäkringsfall. I detta avsnitt skall en genomgång göras av de uppgifter som mäklaren vid person- respektive skadeförsäkring normalt utför för kundens räkning, oavsett om uppgifterna för närvarande omfattas av förmedlingsbegreppet eller ej. Uppdraget kan i grova drag delas in i fyra faser: utredningsfasen, upphandlingsfasen, placerings- eller avtalsfasen och slutligen förvaltningsfasen eller beståndsvården.

Mer detaljerat ingår vid ett uppdrag att förmedla *personförsäkring* följande moment: att kartlägga kundens befintliga försäkringsskydd, att göra en utredning och bedömning av kundens försäkringsbehov, att undersöka lämpliga lösningar, att lämna ett eller flera förslag till försäkringslösning, att informera kunden om vad förslagen innebär, att upprätta ansökningshandlingar, att ta emot och kontrollera försäkringsbrev och premieavier samt att vidarebefordra försäkringsbrev, premieavier och villkor till kunden tillsammans med information från mäklaren vilka kundens återstående åligganden är, dvs. i första hand att betala premien och inom vilken tid, samt konsekvenserna av att kunden inte gör det i tid.

Mäklaren ansvarar därefter vanligtvis också för skötseln av försäkringen. Mäklaruppdraget är alltså inte avslutat i och med att försäkringen har placerats. Den provision, som mäklaren får från försäkringsbolagen, utgör som regel ersättning även för den fortsatta skötseln av försäkringen. Om mäklaren – på uppdrag av försäkringstagaren – och försäkringsbolaget sinsemellan inte kommit överens om något annat, gäller därför att mäklaren har skötselansvaret för försäkringen. Mäklaren begär då också en s.k. skötselfullmakt från kunden. Det skall tilläggas att en del mäklare är "rena" förmedlare, dvs. de åtar sig inte beståndsvård. Mäklar-

uppdraget är i dessa fall avslutat i och med att försäkringen placerats.

I skötselåtagandet ingår att besvara kundens frågor angående försäkringsskyddet, att återkommande gå igenom och uppdatera kundens försäkringar, att på begäran förse kunden med sammanställningar över försäkringsskyddet, att fortlöpande ta emot och vidarebefordra premieaviser och olika meddelanden från försäkringsgivaren, däribland uppsägningar, att biträda vid inträffade skador samt att vid behov genomföra vissa ändringar av försäkringen, t.ex. fondbyte vid unit link-försäkring, ändringar i förmånstagarförordnande etc.

Vid mäklning av *skadeförsäkring* kan arbetet innefatta följande moment. Först görs en analys av risksituationen hos kunden i syfte att kartlägga försäkringsbehovet och för att en uppdelning av risken skall kunna ske i försäkringsbar respektive icke försäkringsbar del. Därefter värderas egendomen i fråga, försäkringsbelopp fastställs och eventuell skadestatistik upprättas. Förslag på olika riskreduceringsåtgärder lämnas till kunden. Arbetet avslutas med att en sammanställning görs av erhållen information och en försäkringsplan upprättas. Sedan kunden godkänt planen görs en upphandling av försäkringsskyddet.

Sedan upphandlingen avslutats får kunden del av ett beslutsunderlag med en sammanställning av offerterna och en rekommendation. Efter beslut från kunden ingås därefter försäkringsavtal med försäkringsgivaren. För vissa typer av risker kan försäkringslösningen innefatta flera försäkringsgivare. Ibland förmedlar mäklaren premien från kunden till försäkringsgivaren. Vid koassurans sker också en fördelning av premien mellan de olika försäkringsgivarna.

Under den förvaltande fasen lämnar mäklaren kontinuerligt service till kunden i enlighet med det serviceåtagande som ingår i mäklaravtalet. Därutöver skall mäklaren fortlöpande anpassa försäkringsskyddet till förändringar hos kunden med anledning av nyanskaffningar och investeringar i maskiner, annan utrustning, lokaler m.m. I god tid före försäkringsperiodens slut skall arbetet med förnyelse av försäkringsprogrammet inledas och vid behov en ny upphandling göras. Bistånd kan också lämnas vid inträffade skador.

Om detta således är vad mäklarna i praktiken gör i samband med förmedling av en försäkring är det inte säkert att alla moment definieras som mäklarverksamhet i t.ex. mäklarnas ansvarsförsäkring. Enligt försäkringsvillkoren gäller ansvarsförsäkringen inte för skadeståndsskyldighet som grundar sig på verksamhet som

normalt inte innefattas i en försäkringsmäklares åtaganden, exempelvis ekonomisk rådgivning och skatteplanering utan direkt samband med försäkringsfrågor. I ett ansvarsbolags villkor nämns skadereglering och försäkringsadministration som ytterligare exempel på sådana åtgärder, som normalt sett inte ingår i mäklarens åtaganden.

I förhållande till vad mäklaruppdraget i praktiken omfattar, tycks ansvarsförsäkringsgivarna således definiera mäklarverksamhet på ett något snävare sätt. Det föreligger därmed en risk för att vissa av de arbetsuppgifter som mäklaren åtar sig att utföra för kundens räkning inte omfattas av ansvarsförsäkringen.

4.3 Överväganden och förslag

Mitt förslag: Lagen skall gälla för försäkringsmäklarverksamhet. Under lagens tillämpningsområde faller dels förmedling av försäkring genom fristående förmedlare (försäkringsförmedling), dels annan verksamhet som drivs i samma rörelse som försäkringsförmedling och som avser bistånd i försäkringsfrågor och riskfrågor med anknytning till försäkring. Lagen blir också tillämplig på förmedling av fondandelar som mäklarbolaget registrerats för samt på annan sidoverksamhet som efter särskilt tillstånd drivs i mäklar rörelsen.

Skälen för mitt förslag: Distribution av försäkring kan ske antingen genom försäkringsbolagens egna anskaffningsorganisationer eller genom fristående förmedlare. Det är endast verksamhet som utövas av den sistnämnda gruppen som, liksom redan för närvarande, skall omfattas av mäklarlagen. Förmedling av försäkring genom andra förmedlare än sådana som antingen ingår i försäkringsbolagens anskaffningsorganisation eller som är registrerade mäklare skall inte heller i fortsättningen vara tillåten. Därmed kommer all försäkringsdistribution att stå under tillsyn direkt eller indirekt, antingen enligt FRL:s regelsystem eller enligt mäklarlagstiftningen.

En förmedlare är fristående om han inte har något avtal med ett försäkringsföretag av innebörd att han skall sälja det företagets försäkringar. Avtalet kan vara ett anställningsavtal, ombudsavtal, uppdragsavtal eller liknande. Avtalsförhållandet medför att för-

medlaren inte fritt kan välja bland försäkringsgivarna. En första sortering av förmedlingsverksamhet sker alltså utifrån rekvisitet "fritt val av försäkringsgivare". En motsvarande indelning återfinns i 1976 års mäklardirektiv (77/92/EEG).

De olika arbetsuppgifter som utförs av en fristående förmedlare har inte alltid anknytning till förmedling av försäkring. Det är som framgått inte ovanligt att en livmäklare ägnar sig åt ekonomisk rådgivning och skatterådgivning eller att en sakmäklare åtar sig värderingsuppdrag utan att det föreligger något direkt samband med förmedling av försäkring. Sådana uppdrag kan inte betecknas som försäkringsförmedling bara för att de utförs av en försäkringsmäklare. Ytterligare en avgränsning måste därför göras för att man skall kunna få en ändamålsenlig definition av den verksamhet som av främst konsumenthänsyn bör vara underkastad reglering och tillsyn. För närvarande avgränsas FML:s tillämpningsområde genom förmedlingsbegreppet, varmed avses den del av mäklarverksamheten som direkt tar sikte på upphandling och tecknande av försäkring. I 1976 års mäklardirektiv (77/92/EEG) är det också förmedlarrollen som utgör själva kärnan i definitionen av mäklarverksamhet. En sådan avgränsning motiveras också av att det är vissa risker förknippade just med förmedlar- eller mellanmansrollen. När kontakterna mellan de avtalsslutande parterna går genom en mellanman, som visserligen i det här fallet normalt sett även är ombud för den ena parten, finns det en risk för att innehållet i olika meddelanden förvanskas eller inte ens når motparten. Detta kan i sin tur påverka försäkringsavtalets giltighet eller innehåll.

Fortfarande bör förmedling av försäkring vara det verksamhetsområde som primärt omfattas av lagen. För detta talar inte bara de nyss nämnda riskerna utan även att det är den mest ändamålsenliga gränsdragningen mellan mäklarverksamhet och ren konsultverksamhet.

Som framgått är mäklarnas verksamhetsområde emellertid sällan begränsat till enbart försäkringsförmedling. Mäklaren bistår ofta i en rad andra angelägenheter som gäller försäkring och risker med anknytning till försäkring. Det är ett normalt inslag i mäklarverksamheten. Även sådan verksamhet bör därför, om den bedrivs i samma rörelse som försäkringsförmedling, omfattas av lagens bestämmelser. En rad gränsdragningsproblem kan därmed undvikas. Jag föreslår därför att lagen skall gälla för försäkringsmäklarverksamhet, vilket enligt den definition som föreslås, är ett vidare begrepp än försäkringsförmedling. I begreppet ingår dels försäkringsförmedling, dels annan verksamhet som drivs i samma

rörelse som försäkringsförmedling och som avser bistånd i försäkringsfrågor och riskfrågor med anknytning till försäkring. Efter särskilt tillstånd kan även annan verksamhet än de nyssnämnda drivas i mäklarbolaget. Sådan sidoverksamhet, som definitionsmässigt inte är försäkringsmäklarverksamhet, kommer också att falla under lagens tillämpningsområde.

Den närmare innebörden av begreppet försäkringsförmedling kan beskrivas så att därmed förstås ett aktivt agerande av mäklaren mellan kund och försäkringsgivare i syfte att ingå försäkringsavtal. Det krävs dock inte att aktiviteten i det enskilda fallet leder till att ett försäkringsavtal ingås. Förmedling förutsätter dock att kontakt tas med försäkringsgivare och att olika meddelanden överförs mellan de avtalslutande parterna genom mäklaren. Det är huvudsakligen under upphandlingsfasen och placeringsfasen som sådana förmedlande kontakter tas. Det är inte möjligt att mer detaljerat än så precisera innebörden av förmedlingsbegreppet. Om det i det enskilda fallet skulle uppstå tveksamhet om huruvida en verksamhet innefattar yrkesmässig försäkringsförmedling eller inte får frågan avgöras av Finansinspektionen och ytterst av domstol.

Själva förmedlingen av försäkring, i betydelsen upphandling, föregås som nämnts tidigare av ett utredningsskede och den följs av ett förvaltande skede. Förmedlingen kan därför inte ses isolerat. Försäkringskunderna måste kunna förlita sig på att allt det mäklaren gör inom ramen för förmedlingsuppdraget omfattas av mäklarens ansvarsförsäkring. Det kan de inte om endast vissa av de arbetsuppgifter, som mäklaren normalt sett utför, anses vara mäklarverksamhet medan andra arbetsuppgifter faller utanför. Begreppet försäkringsförmedling bör därför ges den innebörd som svarar mot vad mäklarna normalt åtar sig genom mäklaruppdraget. En förutsättning är att arbetsuppgifterna utförs som led i ett förmedlingsuppdrag. Förmedlingen är fortfarande det centrala. Någon särskild markering i lagtexten att det är hela kedjan av arbetsmoment som rymms under förmedlingsbegreppet är, mot bakgrund av att detta numera framstår som självklart, enligt min mening inte nödvändigt.

Alla arbetsuppgifter som mäklaren utför och som går ut på att *förbereda, ingå* och därefter *fullgöra* och *administrera* ett försäkringsavtal, bör därför rymmas inom begreppet försäkringsförmedling. De förberedande åtgärderna skall ske i syfte att förmedla en försäkring eller rent faktiskt få det resultatet. Åtgärder som tar sikte på att fullgöra ett försäkringsavtal kan avse biträde i samband med skador och vid skadereglering. Biträde kan lämnas i form av rådgivning och i samband med förhandlingar med

försäkringsgivaren och inför domstol. Administration av försäkring inrymmer kontinuerlig bevakning och uppdatering av försäkringsskyddet. När det gäller skada på eller förlust av kapitalvaror med begränsat värde förekommer det att den fackhandel som sålt varan och tillsammans med den en försäkring har i uppdrag av försäkringsbolaget att också utbetala försäkringsersättning till de kunder som vänder sig till försäljaren. I dessa fall kan mäklaren inom ramen för den administration som han åtagit sig föra ett register över inrapporterade skador och även i övrigt vara kontaktman mellan försäkringsbolaget och försäljningsstället. Under förutsättning att mäklaren inte har något uppdrag från försäkringsgivaren att sköta dess skadereglering, utan det uppdraget är mellan försäkringsgivaren och försäljningsstället, kan jag inte finna några principiella invändningar mot ett sådant förfarande.

Flera av de arbetsuppgifter som mäklaren utför som förberedelse inför ingåendet av ett försäkringsavtal kan också utföras helt fristående. Rådgivning i försäkringsfrågor eller i ekonomiska och juridiska frågor, värderingar och skadeförebyggande tjänster är inte försäkringsförmedling, om avsikten inte är att dessa åtgärder skall leda till att ett försäkringsavtal ingås. På grund av att tillämpningsområdet för lagen föreslås bli utvidgat kommer den angivna typen av verksamhet ändå att falla under lagens tillämpningsområde under förutsättning att den utförs i samma rörelse som försäkringsförmedlingen.

De efterföljande åtgärderna skall ha anknytning till ett av mäklaren utfört förmedlingsuppdrag. Skötsel av försäkringar och biträde i samband med försäkringsfall kommer därmed, under förutsättning att mäklaren har förmedlat försäkringen i fråga, att rymmas inom begreppet försäkringsförmedling. Utförs sådana uppgifter fristående från ett förmedlingsuppdrag blir det fråga om sådant annat bistånd som faller under det vidare begreppet försäkringsmäklarverksamhet.

Som redan framgått föreslår jag att lagens tillämpningsområde anges genom en definition av viss verksamhet i stället för, som för närvarande, verksamhetens utövare. Det kan leda tanken fel att lagens tillämpningsområde anges genom en definition av yrkesgruppen försäkringsmäklare och inte av verksamheten. Förutom verksamhet som består i försäkringsförmedling föreslår jag också att bistånd i försäkringsfrågor och riskfrågor med anknytning till försäkring som sker i samma rörelse som försäkringsförmedling skall omfattas av lagen. Det är mycket vanligt att mäklaren ägnar sig åt sådan verksamhet vid sidan om själva förmedlings-

verksamheten. Annan verksamhet än den angivna får, med undantag för sådan verksamhet som inspektionen lämnat särskilt tillstånd till, inte bedrivs i mäklarrörelsen. Inspektionen kommer därmed att få tillsyn över hela mäklarföretaget och ansvarsförsäkringen skall täcka hela verksamheten. Mäklarföretagets hela verksamhet, dvs. såväl förmedlingsverksamheten som nysnämnda bistånd i näraliggande frågor samt eventuella sidoverksamheter, skall presenteras i en verksamhetsplan som skall ges in till inspektionen (se vidare avsnitt 5). Den verksamhet som anges i planen skall omfattas av ansvarsförsäkring.

En fråga som aktualiserats under utredningsarbetet gäller mäklares möjlighet att utan särskilt tillstånd ägna sig åt finansieringsverksamhet eller att förmedla krediter. Enligt lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag får finansieringsverksamhet som huvudregel drivas bara efter tillstånd av Finansinspektionen. Tillstånd behövs dock inte om finansieringsverksamheten ingår i verksamhet som står under tillsyn av Finansinspektionen enligt annan lag (se 1 kap. 3 § 7). I försäkringsmäklarverksamhet som den definieras i FML ingår inte att driva finansieringsverksamhet. Det angivna undantaget är således inte tillämpligt. En mäklare som önskar bedriva finansieringsverksamhet är alltså hänvisad till att söka tillstånd enligt lagen om kreditmarknadsbolag. Jag återkommer till denna fråga i samband med att jag behandlar sidoverksamhet (se avsnitt 6).

Under utredningen har det framkommit att det bland mäklar-företagen råder stor osäkerhet angående beskattningskonsekvenserna vid försäkringsförmedling. I synnerhet gäller detta debitering av moms i olika situationer. Jag vill därför avsluta detta avsnitt med att kort redogöra för hur försäkringsförmedling behandlas ur momssynpunkt. Redogörelsen bygger på synpunkter som lämnats av skatteförvaltningens representant i utredningen.

Skattefriheten för försäkringsgivare är vid. Den inrymmer i princip all försäkringsrelaterad verksamhet förutom försäljning av varor, t.ex. larm och skydd av olika slag, samt försäljning av skadat gods. Enligt rättspraxis är skattefriheten för försäkringsförmedlare snävare. Å andra sidan behandlas alla förmedlare lika. Det är således inte nödvändigt att vara registrerad försäkringsmäklare för att momsfri förmedling skall kunna föreligga. Exempelvis kan banker, bilhandlare m.fl. uppträda som förmedlare. Skattefriheten omfattar tillhandahållna tjänster relaterade till tecknande eller ändring av försäkring. Även rådgivning och bistånd i försäkringsfrågor och riskfrågor med anknytning till försäkring är skattefria om den kan knytas till upphandlingen. Skattepliktig är däremot

uppdragsverksamhet gentemot försäkringsgivare och försäkrings- tagare utan något direkt samband med tecknande eller ändring av försäkring, t.ex. skadeinspektioner, besiktningar i samband med skadeförebyggande åtgärder, allmän ekonomisk rådgivning etc.

Jag har ovan föreslagit ett utvidgat tillämpningsområde för mäklarlagen. Verksamhet som drivs i samma rörelse som försäkringsförmedling och som avser bistånd i försäkringsfrågor eller riskfrågor med anknytning till försäkring skall också omfattas. Denna utvidgning av mäklarlagens tillämpningsområde medför inte i sig att området för momsbefriad verksamhet utökas. Jag gör den bedömningen att moms – i enlighet med gällande lagstiftning och rättspraxis – även fortsättningsvis bör tas ut vid uppdrag som saknar anknytning till förmedlingsuppdraget. Även efter en ändrad lagstiftning enligt mitt förslag kvarstår således ett gränsdragningsproblem inom skatteområdet. Sidoverksamhet som förutsätter tillstånd från Finansinspektionen kommer däremot alltid att vara momspliktig; självfallet med undantag för verksamhet som i sig inte är skattepliktig t.ex. förmedling av andelar i värdepappersfonder.

5 Organisations- och registreringsfrågor

5.1 Bakgrund

FML innehåller inga regler om att mäklarverksamhet måste drivas i viss associationsform. Det innebär att mäklarverksamhet kan drivas såväl av fysiska personer som enskilda näringsidkare som av juridiska personer i form av aktiebolag, handelsbolag eller kommanditbolag. Utöver registreringsvillkoren i 4 § innehåller FML inga regler som gäller särskilt för de fall mäklarverksamheten är organiserad i en juridisk person. Registreringsvillkoren för juridiska personer avser dels krav på oberoende från försäkringsgivarintressen, dels krav på ansvarsförsäkring och dels ett registreringskrav även för de fysiska personer som förmedlar försäkringar för den juridiska personens räkning.

I 10-12 §§ FML finns särskilda regler om vad som skall iakttas i mäklarverksamheten. Reglerna tar sikte på såväl juridiska personer som fysiska personer. Ett ingripande från inspektionens sida direkt mot en fysisk mäklare kan ske också då denne arbetar för ett mäklarföretags räkning. Möjligheterna att med stöd av FML formellt ingripa mot företaget och dess ledning är däremot begränsade. Denna fråga kommer att behandlas i det följande (avsnitt 14).

En annan fråga, som inte berörts i direktiven men som det från mera allmänna utgångspunkter kan finnas skäl att behandla, är om det finns anledning att ställa några särskilda krav på verksamhetsform för mäklare. I praktiken är det endast några få personer som utnyttjat möjligheten att driva verksamheten som enskild näringsidkare. Det skulle därför i detta avseende inte medföra några större förändringar på marknaden om det infördes krav på bolagsform. Med tanke bl.a. på den allt större omfattning som mäklarverksamheten fått och på önskvärdenheten av en ökad stabilitet på marknaden är det befogat att ta upp frågan om ett krav på aktiebolagsform bör införas. I sammanhanget ligger det då nära till hands att också beröra frågan huruvida det finns behov av att

införa krav på en viss kapitalstyrka. Ett sådant krav kan få mera ingripande följder för mäklarföretagen än enbart den förändring det innebär att uppställa krav på aktiebolagsform.

Även FVK utgick i sitt lagförslag från att mäklarverksamhet skulle kunna drivas både av fysisk person under enskild firma och av juridisk person. Skillnaden mellan FVK:s förslag och den antagna lagstiftningen ligger i registreringskravet. Enligt FVK skulle de försäkringsmäklare som förmedlade försäkringar för ett registrerat mäklarbolag inte registreras hos inspektionen. Det föreslogs i stället att bolagets styrelse eller verkställande direktören eller bolagsmännen skulle se till att anlitade mäklare hade tillfredsställande utbildning och i övrigt var lämpliga som försäkringsmäklare. I propositionen avvisades emellertid tanken på att Försäkringsinspektionen skulle få en endast indirekt tillsyn över de enskilda mäklarna genom tillsynen över den juridiska personen (prop. 1988/89:136 s. 16). Föredraganden betonade att inspektionen borde göra en förhandsgranskning av de personer som skall arbeta som mäklare och att inspektionen vid behov borde kunna göra ett ingripande direkt mot mäklaren utan att behöva gå omvägen över ett ingripande mot den juridiska personen. Resultatet av övervägandena blev att det i lagen infördes krav på inregistrering också av de fysiska mäklare som förmedlar försäkringar för ett mäklarbolag.

Frågan om kravet på registrering av de fysiska mäklarna bör behållas har inte särskilt tagits upp i utredningsdirektiven men den bör enligt min mening tas upp i detta sammanhang. Särskild hänsyn kan därvid behöva tas till förhållandena inom EU, eftersom likartade registrerings- och kompetenskrav har stor betydelse för försäkringsmäklarnas möjligheter att verka överlandsgränserna.

Frågorna om krav på viss associationsform och huruvida registrering fortsättningsvis skall ske av fysiska mäklare måste inte med nödvändighet kopplas samman. De kommer att här nedan behandlas var för sig.

En annan organisationsfråga som inte särskilt berörts i direktiven men som kan vara värd en diskussion gäller hur anknytningen skall vara mellan en försäkringsmäklare och det mäklarföretag åt vilket han arbetar. Bakgrunden är att det förekommer att det registrerade mäklarföretaget i själva verket inte – och av allt att döma i motsats till vad som förutsattes i lagstiftningsärendet – verkar genom försäkringsmäklare som via anställningsförhållande är knutna till mäklarföretaget. I stället använder sig mäklarföretaget av mäklare som är anställda i egna bolag, ibland benämnda lönebolag, vars enda syfte är att svara för avlöningen av mäklaren.

5.2 Överväganden och förslag

5.2.1 Verksamhetsform

Mitt förslag: Försäkringsmäklarverksamhet skall få drivas endast i aktiebolagsform. En plan skall finnas för verksamhetens bedrivande.

Skälen för mitt förslag: Det finns i FML inte några krav på att mäklarverksamhet skall drivas i den ena eller den andra associationsformen. Som redan framgått har utvecklingen inneburit att nästan all mäklarverksamhet här i landet drivs i bolagsform (1995 års siffror). I endast fyra fall drevs försäkringsmäkleri som enskild näringsidkare. Av de övriga 695 registrerade mäklarna arbetade 150 i bolag med endast en mäklare. Återstående 545 mäklare arbetade inom 94 andra bolag. Aktiebolagsformen är den vanligaste bolagsformen. Av de 246 bolagen var sålunda 226 aktiebolag och endast åtta handelsbolag och femton kommanditbolag.

Internationellt synes det vanliga vara att en mäklare fritt kan välja mellan att driva verksamheten i bolagsform eller på annat sätt. Ett undantag utgör Norge där det i förordning ställs krav på att mäklarverksamhet som huvudregel endast får drivas av norskt registrerat aktiebolag.

Den kraftiga expansionen av mäklarbranschen, som har sitt upphov dels i goda förtjänstmöjligheter, dels i neddragningen av försäkringsbolagens säljarkår, har lett till en viss överetablering. Detta förhållande kan komma att förstärkas ytterligare framdeles. En risk finns därmed för att ett ökat antal mäklarföretag kommer att slås ut de närmaste åren. Från en försäkringskunds sida är det betydelsefullt att det finns en viss trygghet för att mäklaren som hjälpt honom till ett försäkringsavtal också kommer att vara kvar på marknaden. För den händelse kunden genom mäklarens vållande orsakats skada och mäklarens försäkringsskydd visar sig otillräckligt är det självklart en fördel att kunden kan vända sig till mäklaren för att få full täckning för sin förlust. Vidare är det av vikt för en kund att kunna räkna med att den beståndsvård och andra åtaganden som kunden har betalat för, genom arvode till mäklaren eller genom provision via premien, verkligen kan fullgöras. Det är därför angeläget att söka skapa garantier för att mäklarföretag inte drivs endast kortsiktigt. Även försäkrings-

givaren har ett självklart intresse av att en mäklare som biträder en kund i ett försäkringsärende också kommer att infria sin del av de skyldigheter som är förknippade med tillkomsten av försäkringsavtalet. Detta gäller särskilt som den mäklarförmedlade försäkringsvolymen under senare år har ökat kraftigt och med viss sannolikhet kommer att öka än mer i framtiden. Den sistnämnda omständigheten utgör även skäl för statsmakterna och för tillsynsmyndigheten att så långt som möjligt inom givna allmänna förutsättningar söka trygga stabiliteten i det system för förmedling av försäkringstjänster som genom lag ställts till marknadens förfogande.

Mot denna bakgrund ligger det nära till hands att överväga att införa det kravet att försäkringsmäklarverksamhet måste drivas i form av aktiebolag. Därmed ges bättre förutsättningar för en sund utveckling av försäkringsmäklarverksamheten. Genom de regler som gäller för aktiebolag är det lättare att få en uppfattning om företagets ekonomiska tillstånd och förutsättningar att långsiktigt vara kvar på marknaden. Vidare skapas förutsättningar för att på ett smidigt sätt ställa krav på kapital – i form av ett högre aktiekapitel än 100 000 kr som gäller för privata aktiebolag och 500 000 kr som gäller för publika aktiebolag – om detta bedöms som nödvändigt (se vidare 5.2.4). Någon prövning av behovet av ytterligare mäklarbolag skall dock givetvis inte ske i samband med prövningen av en registreringsansökan (jfr 2 kap 3 § st 3 FRL). Det blir också lättare för tillsynsmyndigheten att med de redovisningskrav som gäller för aktiebolag finna hållpunkter för att på ett tidigt stadium ingripa mot en verksamhet som visar tendenser att inte vara tillräckligt bärkraftig. Samtidigt som det nu nämnda synpunkterna kan anläggas i frågan kan det konstateras att mäklarverksamheten redan i dag till den helt övervägande delen drivs i aktiebolagsform. Ett införande av ett krav på aktiebolag som obligatorisk rörelseform skulle således närmast beröra ett tjugotal handelsbolag och kommanditbolag samt några få mäklare som driver verksamheten som enskilda näringsidkare.

Jag anser att de skäl som finns för ett enhetligt krav på att försäkringsmäklarverksamhet bör drivas i aktiebolagsform väger tyngre än vad som kan anföras för full frihet att välja associationsform. Detta ansluter för övrigt väl till det förhållandet att det inom det finansiella området genomgående gäller särskilda krav beträffande associationsformen. Även om förutsättningarna för en försäkringsmäklare att hantera penningmedel från kunderna är begränsade är det dock fråga om att på ett ansvarsfullt och uthålligt sätt medverka vid förmedlingen av finansiella tjänster som för

kunden ofta kan ha stor ekonomisk betydelse.

Jag föreslår sålunda att i lagen införs ett krav på att försäkringsmäklarverksamhet skall drivas i aktiebolagsform. Till frågan om en övergångstid för verksamhet som nu drivs i en annan form återkommer jag i avsnitt 15.

Då ett bolag söker inregistrering som försäkringsmäklare bör bolaget i en särskild verksamhetsplan, som bifogas ansökan, ange de planer som finns beträffande rörelsens inriktning, organisation och omfattning. Syftet med verksamhetsplanen är att inspektionen skall ges ett bättre underlag för prövningen av registreringsansökan men också att förbättra inspektionens möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn. Även redan inregistrerade mäklarföretag bör därför genom övergångsregler åläggas att ge in en sådan plan. För den händelse mäklarföretaget ändrar inriktning på sin verksamhet skall en reviderad plan ges in. Planen skall innehålla en närmare beskrivning av den verksamhet som bolaget avser att bedriva. En detaljerad beskrivning skall ges av hela verksamheten. Inriktningen av huvudverksamheten, som alltid skall vara förmedling av försäkring, skall framgå. Om verksamhet som innefattar bistånd i försäkringsfrågor och i riskfrågor med anknytning till försäkring skall bedrivas skall en precisering av denna verksamhet ske. Om bolaget avser att bedriva något slag av sidoverksamhet, fondförmedling eller verksamhet som kräver särskilt tillstånd, skall också det framgå. Det skall också framgå vilka personer som ansvarar för de olika affärsområden som bolaget avser att verka inom. Ett översiktligt schema över bolagets organisation och över den eventuella bolagsgrupp som mäklarföretaget ingår i skall fogas till verksamhetsplanen. Om bolaget avser att anlita uppdragstagare utanför bolaget skall detta framgå, liksom vilka samarbetsavtal bolaget har. Eventuella filialetableringar utomlands och eventuell gränsöverskridande verksamhet skall också anges. Bolaget skall också visa att en ansvarsförsäkring har beviljats eller kommer att beviljas för verksamheten. Finansinspektionen bör bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om vad verksamhetsplanen skall innehålla.

En särskild fråga gäller i vad mån ett försäkringsmäklarbolag skall kunna driva verksamhet i ett dotterbolag. Det är till en början därvid uppenbart att i ett sådant bolag, i likhet med vad som gäller på försäkringsområdet i övrigt, inte skall få drivas verksamhet som inte får drivas i mäklarbolaget. När det gäller verksamhet som får drivas i mäklarbolaget som komplement till försäkringsförmedlingsverksamhet, t.ex. rådgivningsverksamhet och biträde åt försäkringstagare i allmänhet vid skadefall, kan det framstå som

rimligt att tillåta att sådan verksamhet drivs i ett dotterbolag. Med hänsyn till att mäklarlagens krav på ansvarsförsäkring och andra villkor och föreskrifter inte kommer att gälla för dotterbolagets verksamhet måste dock vissa förutsättningar gälla. Verksamheterna måste således hållas så åtskilda att en kund aldrig kan förledas att tro att han anlitar en försäkringsmäklare när det i själva verket är fråga om rådgivningsverksamhet som sker i ett från mäklarbolaget fristående dotterbolag utanför det regelsystem som gäller för mäklarbolaget. Det är en viktig tillsynsuppgift för Finansinspektionen att mot bakgrund av det allmänna sundhetskravet vaka över att verksamheten organiseras på sådant sätt att det råder full klarhet både internt och gentemot kunder och försäkringsbolag angående vad som ingår i mäklarbolagets verksamhet. – Det nu sagda gäller dock inte förmedling av fondandelar. Sådan sidoverksamhet kan endast drivas i mäklarbolaget. Verksamheten blir annars tillståndspliktig enligt lagen om värdepappersrörelse.

Ett annat sätt för de ägare av ett försäkringsmäklarbolag som vill vidga verksamheten är att förlägga den kompletterande rörelsen i ett annat bolag som är sidoordnat till mäklarbolaget. Även i ett sådant fall gäller naturligtvis att det måste stå helt klart för försäkringskunder och andra vilket bolag man är i förbindelse med. Vidare kan det beroende på omständigheterna vara så att försäkringsmäklarbolaget kan komma i konflikt med oberoendekravet om sidobolaget utför tjänster åt försäkringsgivarsidan. Det får bedömas från fall till fall om omständigheterna kan sägas vara sådana att mäklarbolaget inte kan bedömas stå fritt från försäkringsgivarintressen.

5.2.2 Registreringsfrågor

Mitt förslag: Finansinspektionen skall även i fortsättningen pröva såväl de juridiska som de fysiska personernas kvalifikationer för att bli mäklare. Tillstånd ges genom att en ansökan om registrering beviljas. Tillståndet innebär för de fysiska personernas del att de får rätt att för ett mäklarbolags räkning förmedla försäkring. Inspektionen skall fortfarande vara registermyndighet.

Skälen för mitt förslag: Den nuvarande ordningen innebär som framgått att registreringsplikten omfattar juridiska personer som avser att verka som försäkringsmäklare men också varje fysisk mäklare, oavsett om han är anställd i ett mäklarföretag eller inte.

Registreringen och den därmed förknippade prövningen sker hos Finansinspektionen.

Med det krav på aktiebolagsform som föreslagits under avsnitt 5.2.1 aktualiseras frågan om någon ändring bör göras i den gällande ordningen att registrera också samtliga fysiska personer som i egenskap av försäkringsmäklare arbetar åt mäklarbolagen. Ett alternativ till den rådande ordningen är att enbart registrera mäklarbolagen och överlåta på dess ledning att ta ansvaret för att anlitade mäklare har erforderlig kompetens och sköter sina uppgifter i enlighet med god försäkringsmäklarsed.

Som framgått av det föregående var denna principiella fråga uppe till särskild bedömning vid lagens tillkomst, varvid det bedömdes som nödvändigt att inspektionen fick göra en förhandskontroll också av de fysiska personer som skall arbeta med mäklarverksamhet. Det bedömdes också som nödvändigt att ge inspektionen möjlighet att ingripa direkt mot den fysiska mäklaren utan att gå omvägen över företagets ledning.

I sammanhanget kan nämnas att Finansinspektionens företrädare i utredningen har anfört, att registreringen hos inspektionen och därmed även den direkta tillsynen vad avser de enskilda mäklarna som är knutna till ett mäklarföretag bör upphöra. Som skäl härför har anförts att prövningen av nya mäklare – mellan hundra och tvåhundra ansökningar om året – samt det administrativa arbetet med att sköta registret är tyngande och, med beaktande av de begränsade möjligheter som inspektionen har att bedöma lämpligheten, tar alltför stora resurser i anspråk. Vidare har anförts att inspektionen av resursskäl ändå inte har möjlighet att svara för en ändamålsenlig och fortlöpande tillsyn över de enskilda försäkringsmäklarna samt att den gällande ordningen på mäklarområdet bryter mot vad som i övrigt gäller för inspektionens tillsynsområden med inriktning på tillsyn av olika företag och inte av enskilda individer.

Vid diskussionen inom utredningen är det närmast följande olika modeller för registreringsfrågans lösning som har berörts.

En modell bygger på den nuvarande ordningen och innebär således att såväl mäklarbolagen som de försäkringsmäklare som arbetar åt dessa skall registreras i ett centralt register fört av Finansinspektionen, att inspektionen vid registrering av nya mäklare också svarar för prövningen av att registreringsvillkoren är uppfyllda samt att inspektionen, i fall där inspektionen vid undersökning av ett bolag eller på annat sätt blir uppmärksam på att en viss mäklare inte uppfyller lämplighetskravet, har möjlighet att också ingripa direkt mot mäklaren genom att avföra

honom från registret och därigenom frånta honom möjligheten att arbeta som försäkringsmäklare.

En annan modell är att enbart mäklarbolagen efter prövning tas in i inspektionens register. Det ankommer därefter på mäklarbolagets ledning att pröva om anlitade mäklare uppfyller de krav som anges i lagen. För det fall inspektionen i sin tillsyn av bolagen finner en viss person olämplig som mäklare får inspektionen ingripa mot bolaget och förelägga det att inte längre anlita mäklaren i fråga.

En variant av sistnämnda modell är att varje mäklarbolag för en förteckning på anlitade mäklare. Förteckningen med fortgående förändringar lämnas till inspektionen, som därmed har ett aktuellt register över vilka fysiska personer som av mäklarbolagen godtagits som mäklare. Ett ingripande från inspektionens sida kan ske i form av ett föreläggande för bolaget att avföra en olämplig mäklare från förteckningen i förening med förbud att använda sig av honom.

En fjärde modell kan vara att låta Finansinspektionen svara för registreringen av mäklarbolagen samt att överlåta åt mäklarföreningen att föra ett centralt register över de fysiska mäklarna och att också svara för prövningen av att registreringsvillkoren är uppfyllda. En olämplig mäklare skulle kunna bli avförd dels efter beslut av mäklarföreningen och dels efter begäran av ledningen för ett mäklarbolag sedan inspektionen ingripit mot bolaget.

För egen del vill jag till en början erinra om att de regler för ömsesidigt erkännande av yrkeserfarenhet m.m. som återfinns i 1976 års mäklardirektiv (77/92/EEG) enbart avser fysiska personer. Även 1992 års rekommendation (92/48/EEG) avseende krav på kvalifikationer och registrering för att få starta och driva verksamhet som förmedlare av försäkring tar sikte enbart på fysiska personer, oavsett om de utövar verksamheten som rörelseidkare eller som anställda. Rekommendationens artikel 5 om registrering avser sålunda fysiska personer som ämnar starta och driva verksamhet som förmedlare av försäkring; däremot sägs i rekommendationen inte något om registrering av mäklarföretag, dvs. av juridiska personer. Enligt rekommendationen skall varje medlemsstat utse ett behörigt organ som skall föra registret över försäkringsmäklarna. Registreringsskyldigheten kan även överlåtas på en yrkessammanslutning.

Den registrering som i Sverige sker av de enskilda försäkringsmäklarna är sålunda i överensstämmelse med den ordning som anges i EU-rekommendationen och som åtminstone för närvarande

får antas komma att ligga till grund för det fortsatta arbetet inom EU när det gäller att samordna verksamheten på området. Förslag finns inom EU-kommissionen att genom ett tillägg till 1976 års mäklardirektiv göra registreringen av de fysiska förmedlarna obligatorisk alternativt att med registrering jämställa det intyg om yrkeserfarenhet som skall utfärdas enligt 1976 års mäklardirektiv (se vidare avsnitt 13). Mot bakgrund av den osäkerhet som således föreligger beträffande den framtida regleringen inom EU finns det ingen anledning att vid denna översyn av mäklarlagen ha en annan utgångspunkt än den som nu angivits vara den inom EU eftersträfvade ordningen. Denna innebär som framgått att det för möjligheten för mäklare att verka över gränserna förutsätts att det i varje land förs ett centralt register över de i hemlandet godtagna försäkringsmäklarna. Med denna utgångspunkt blir alternativet till lösning att registreringen sker antingen hos Finansinspektionen eller något annat offentligt organ eller också hos mäklarföreningen.

Om ett annat offentligt organ än Finansinspektionen skulle utses till registrerings- och tillsynsmyndighet ligger Konsumentverket närmast till hands. En annan möjlighet är att tillskapa en myndighet, en Försäkringsmäklarnämnd, efter mönster av Fastighetsmäklarnämnden. Eftersom mäklarnas verksamhet till stor del utgörs av verksamhet som annars utförs av försäkringsbolagen och eftersom det finns ett skyddsintresse inte bara för de försäkringstagare som är enskilda konsumenter, ser jag det emellertid som en fördel att en och samma myndighet handlägger frågor rörande både försäkringsbolagen och försäkringsmäklarna. Jag menar därvid att det inte framstår som en rationell lösning att låta Finansinspektionen ha kvar registrering och tillsyn vad gäller mäklarbolagen men låta en annan myndighet handlägga frågorna beträffande de från kundsynpunkt oftast viktigaste personerna i mäklarbolagens verksamhet, nämligen de enskilda försäkringsmäklarna. Om en statlig lösning väljs bör alltså enligt min mening Finansinspektionen svara för registrerings- och tillsynsuppgifterna.

Vad gäller alternativet att överlåta åt mäklarföreningen att svara för prövningen och registreringen av de fysiska personerna men låta motsvarande uppgifter beträffande mäklarbolagen ligga kvar hos inspektionen, torde en sådan lösning förutsätta att medlemskap i föreningen görs obligatoriskt. Om en mäklare framstår som olämplig kan föreningen avregistrera honom. För det fall det är inspektionen som i sin tillsyn av ett mäklarbolag anser att en till bolaget knuten mäklare är olämplig, får inspektionen påverka bolagsledningen till att få bort personen från registret. I sista hand blir utgången därav beroende av vilken bedömning som mäklar-

föreningen gör. En komplikation är att det kan visa sig svårt att utforma en från rättssäkerhetssynpunkt godtagbar lösning på frågan hur mäklarföreningens beslut skall kunna överklagas. Vidare torde denna lösning förutsätta att det i praktiken även överlåts till föreningen att bestämma kompetensnivån för mäklarna. Enligt min uppfattning är det inte lämpligt att nu genomföra en sådan genomgripande och i flera stycken komplicerad förändring av lagstiftningen som det skulle innebära att lägga över registreringskontrollen på mäklarföreningen samtidigt som Finansinspektionen rimligen måste ha möjlighet att via ingripanden mot ett mäklarföretags ledning få en olämplig försäkringsmäklare avförd från föreningens register. Ett krav på obligatoriskt medlemskap i mäklarföreningen torde dessutom inte vara förenligt med gällande föreningsrättsliga principer.

Med hänvisning till det sagda anser jag att de enskilda försäkringsmäklarna även i fortsättningen skall registreras samt att det i vart fall tills vidare bör ankomma på Finansinspektionen att svara för registreringen och den prövning som är förknippad med registreringen.

I den nu föreslagna ordningen med krav på att försäkringsmäklarrörelsen skall drivas i ett aktiebolag kommer alla enskilda försäkringsmäklare att vara anställda i ett sådant bolag eller på annat sätt vara knutna till bolaget. Eftersom försäkringsmäklarnas hantering av sina arbetsuppgifter därigenom kommer att ingå i den verksamhet som står under inspektionens tillsyn framstår det som överflödigt att i lagen särskilt ange att de enskilda försäkringsmäklarna omfattas av en generell tillsyn. Det bör däremot av lagen sätillvida framgå att de enskilda mäklarna är föremål för tillsyn att, om inspektionen i sin tillsyn över mäklarbolagen finner att en försäkringsmäklare inte uppfyller de krav som gäller, inspektionen skall avregistrera honom eller, i lindrigare fall, meddela honom varning (se vidare avsnitt 14).

Med anledning av de synpunkter som framförts från inspektionens håll i fråga om tillsynen vill jag understryka att den fortlöpande kontroll som inspektionen gör via bl.a. inhämtade uppgifter och platsbesök – en kontroll som i nuvarande läge med tendenser till överretablering framstår som mycket angelägen – självklart i första hand bör avse mäklarföretagets verksamhet i stort och dess lednings sätt att organisera denna, inbegripet bl.a. kontrollåtgärder för att se till att anlidade försäkringsmäklare uppfyller kraven på god försäkringsmäklarsed och på oberoende m.m. Vad gäller enmansföretagen torde tillsynen automatiskt komma att mera direkt omfatta även försäkringsmäklarens lämp-

lighet med hänsyn till nämnda krav. Även i fråga om större mäklar företag kommer tillsynen självfallet att beröra även de fysiska mäklarna, eftersom de innehar nyckelpositioner i ett mäklarbolags organisation. Men det kan givetvis inte begäras att inspektionen gör en fortlöpande kontroll av varje enskild mäklare. Mot bakgrund av förekommande klagomål från allmänheten och av iakttagelser vid granskningen av ett mäklar företags verksamhet kan det emellertid uppkomma anledning för inspektionen att närmare syna en viss mäklares hantering av sina uppdrag. Vid missförhållanden kan inspektionen varna mäklaren eller i grava fall avregistrera denne, eventuellt i kombination med en varning till företagets ledning. Om stora generella brister kan konstateras hos bolagets ledning när det gäller kontrollen av hur de enskilda mäklarna arbetar bör det kunna leda till att bolaget avförs ur mäklarregistret. Även de enskilda försäkringsmäklare som kan kopplas ihop med bristerna bör därvid avregistreras. Som jag ser det kommer inspektionens tillsyn av försäkringsmäklarverksamheten att i allt väsentligt kunna utföras på samma sätt som för andra institut under inspektionens tillsyn. Två skillnader finns. För det första måste inspektionen beträffande de enskilda mäklarna vid registreringen göra en kontroll av den enskilde mäklarens utbildning och lämplighet. Denna kontroll borde kunna underlättas genom att mäklarföreningen och försäkringsbranschen används som remissinstanser i tveksamma fall. För det andra har inspektionen möjlighet att vid ett ingripande mot en olämplig mäklare rikta sig direkt mot mäklaren utan att gå omvägen över försäkringsmäklarbolagets ledning. Att inspektionen i sådant fall dessutom kan ha skäl att kritisera bolagets ledning och vidta åtgärder mot denna är något som redan berörts.

Till resursfrågan återkommer jag senare (avsnitt 16). Jag vill här endast påpeka att det bör vara möjligt för inspektionen att finna former för att på ett rationellt sätt i registret notera de ändringar som ligger i att en försäkringsmäklare övergår från ett mäklar företag till ett annat.

5.2.3 Mäklarbolagens organisation m.m.

Mitt förslag: Några särskilda regler ges inte för hur mäklarföretagen skall organisera sin verksamhet. Frågan får bedömas utifrån sundhetsrekvisitet. En prövning skall ske av bolagsledningens lämplighet. Krav ställs på att ett tillräckligt antal registrerade fysiska försäkringsmäklare ingår i styrelsen.

Skälen för mitt förslag: Av uttalanden i propositionen med förslag till FML (a. prop. s. 17) framgår att lagstiftaren räknat med att i praktiken flertalet registrerade enskilda försäkringsmäklare skulle komma att arbeta i någon typ av bolag, handelsbolag, kommanditbolag eller aktiebolag. När det gäller aktiebolag synes utgångspunkten då ha varit att försäkringsmäklaren arbetar som anställd i mäklarbolaget. Även FVK har uppenbarligen utgått från att de försäkringsmäklare som arbetade åt ett mäklarföretag skulle vara anställda i detta (SOU 1985:55 s. 171).

Utvecklingen har emellertid inneburit att det efter hand uppkommit organisationsbildningar av många olika slag. Med anledning av att vissa av organisationsformerna från olika synpunkter framstått som tveksamma, har Finansinspektionen låtit en arbetsgrupp närmare granska försäkringsmäklarnas organisationsformer. I arbetsgruppen har ingått även representanter för mäklarna och för försäkringsbolagen. Arbetsgruppens rapport, dagtecknad den 21 november 1996, har fogats till detta betänkande som *bilaga 5*.

I ett annat avsnitt (avsnitt 14) kommer jag att föreslå att det i lagen införs ett allmänt krav på sundhet i rörelsen för mäklarverksamhet. I detta krav ligger bl.a. att verksamheten skall organiseras på ett klart och genomskådligt sätt med behövliga kontrollfunktioner inbyggda i organisationen. Mot bakgrund av vad som framkommit i inspektionens rapport om att mäklarbolag använt försäkringsmäklare som varit anställda i andra särskilt inrättade bolag, t.ex. franchisebolag och s.k. lönebolag, finns det anledning att framhålla, att det enbart är i det registrerade mäklarbolaget som förmedlingsverksamheten får drivas. Gentemot kunderna måste det klart framgå att det är mäklarbolaget som svarar för tjänsten, varav följer att mäklarbolagets ledning har ett ansvar för att den enskilde mäklaren iakttar god försäkringsmäklarsed. För att detta i praktiken skall kunna fungera krävs inte bara att det i bolaget finns registrerade enskilda försäkringsmäklare utan även att det i bolagets styrelse ingår ett med hänsyn till

rörelsens omfattning tillräckligt antal registrerade mäklare. En bestämmelse härom bör införas i lagen.

Förutom sistnämnda krav bör, på samma sätt som gäller för banker, försäkringsbolag, kreditmarknadsbolag och värdepappersbolag, krav ställas på att ledningen för ett mäklarbolag är lämplig för sin uppgift. Med ledningen för ett mäklarbolag förstås styrelseledamöter och suppleanter samt verkställande direktören och dennes ställföreträdare. Det är dessa personer som har det yttersta ansvaret för hur verksamheten bedrivs och som därför bör ha de kvalifikationer som fordras för att driva rörelsen på ett korrekt sätt. De bör ha tillräckligt kunnande om verksamhetsområdet, viss erfarenhet från näringsverksamhet samt de personliga egenskaper i fråga om omdömesgillhet som uppgiften kräver. Efter hand kan det givetvis ske förändringar i fråga om de personer som ingår i ledningen. Finansinspektionen bör därför ha en allmän befogenhet att ingripa om det skulle visa sig att någon person i ledningen inte uppfyller nyss angivna krav. Eftersom en förutsättning för registrering är att lämplighetskravet är uppfyllt kan Finansinspektionen ingripa med återkallelse av registreringen. En så ingripande åtgärd som återkallelse förutsätter dock att inspektionen först har anmärkt på förhållandet och rättelse trots det inte har skett inom viss tid. Det kan tilläggas att en motsvarande regel finns för försäkringsbolag, banker, kreditmarknadsbolag och värdepappersbolag (se 19 kap. 11 § andra stycket 5 a försäkringsrörelselagen (1982:713; ändrad genom SFS 1996:753), 7 kap. 16 § bankrörelselagen (1987:617; ändrad genom SFS 1996:746), 5 kap. 17 § lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag (ändrad genom SFS 1996:751), 6 kap. 9 § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse (ändrad genom SFS 1996:752) samt prop. 1995/96:173 s. 84 f.

Under utredningsarbetet har diskuterats om det finns anledning att gå ett steg vidare och kräva att samtliga försäkringsmäklare som arbetar åt ett försäkringsmäklarbolag också skall vara anställda i bolaget. Frågan är med andra ord om den nuvarande ordningen med s.k. lönebolag och franchisebolag skall tillåtas också i fortsättningen. I den av Finansinspektionen via en arbetsgrupp genomförda undersökningen (se bilaga 5) har framkommit att flera olika organisationsformer som förekommer kring en försäkringsförmedlarverksamhet knappast är förenliga med de intentioner som lagstiftaren haft. Arbetsgruppen torde syfta på att lagstiftaren av allt att döma har utgått från att de enskilda försäkringsmäklare, som inte drev verksamhet som enskild näringsidkare, skulle vara anställda i ett mäklarbolag. I stället har det utvecklats olika

lösningar med lönebolag och franchisebolag knutna till det registrerade mäklarbolaget. Organisationslösningarna har ibland varit svåröverskådliga. Det har också förekommit att aktörerna i dessa organisationer inte har klarat av att gentemot kunderna uppträda på det sätt som krävs enligt mäklarlagen. Det har sålunda t.ex. förekommit att de fullmakter som utfärdats inte har gällt det i mäklargruppen registrerade mäklarbolaget utan något annat bolag. Här finns givetvis – med hänsyn till kravet på god anskaffningssed – en kontrollskyldighet även för försäkringsbolagen.

Skälen till att det i vissa fall har byggts upp ett stort antal lönebolag och franchisebolag kring en mäklarverksamhet har angetts vara dels administrativa, dels, och kanske viktigast, skattetekniska. Som innehavare av ett s.k. lönebolag har mäklaren möjlighet att på ett friare sätt disponera över inkomsterna och därmed skatteplanera, vilket han inte har samma möjligheter till som anställd i ett mäklarbolag. Olika dispositioner som kan vara aktuella är vissa reserveringar och kostnadsavdrag samt skatteplanering i samband med överlåtelser av aktier i det egna bolaget. Investeringar av upparbetade vinster kan också ske på ett enklare sätt än vad som är möjligt inom ett gemensamt mäklarbolag. Det kan antas att sådana och likartade överväganden ligger bakom det sätt på vilket företagen eller företagsgrupperna har organiserat sin verksamhet. Under förutsättning att lönebolaget eller franchise-tagaren är så fristående från mäklarbolaget att det inte är fråga om anställningsavtal, avviker förhållandena inom försäkringsmäklarbranschen inte från förhållandena inom likartade branscher där konsulter ofta används. Ett otillbörligt utnyttjande av skattelagstiftningen bör därför lösas genom generella ändringar av skattelagstiftningen och inte genom åtgärder riktade mot just mäklar-företagen.

Det sätt på vilket företagen strukturerat sin verksamhet har fått vissa effekter på moms skyldigheten. Det har från företagens och skattemyndigheternas sida i vissa fall gjorts bedömningen att ett lönebolag i sin funktion av agent eller konsultbolag inte skulle ägna sig åt den momsbefriade tjänsten försäkringsförmedling. Lönebolagen skulle alltså med denna syn vara tvungna att momsbelägga sina debiteringar visavi mäklarbolaget. Detta har i sin tur lett till att lönebolagen av skattebesparingskäl förhandlat sig till att provisionsbetalningar på ett felaktigt sätt utbetalas direkt från försäkringsbolaget till den enskilde mäklaren i lönebolaget och inte till mäklarbolaget, som faktiskt utfört den tjänst som ersättningen avser. Det bör därför noteras att skatteförvaltningens representant i utredningen framfört att praxis numera utvisar att försäkrings-

mäkling kan ske i flera led och ändå vara momsbefriad i varje led. Någon moms avseende utförda förmedlingsuppdrag skall alltså inte utgå på belopp fakturerade från lönebolaget till mäklarbolaget om fakturorna avser provision och inte ersättning förfranchising.

Konstruktionen med lönebolag innebär dock samtidigt att mäklarbolaget måste ta ut en avgift och/eller fördela kostnaderna mellan inblandade underordnade lönebolag. Debiterade belopp avser vanligtvis rätten att använda mäklarbolagets firma, nyttja dess resurser, service och goodwill. Vare sig franchiseavgiften eller den inbördes utförda kostnadsfördelningen har därför någon direkt anknytning till förmedlingstjänsten. En bedömning av rättsläget synes numera utmytna i att mäklarbolaget skall momsbelägga dessa belopp. Om mäklarbolaget i det utdebiterade beloppet betingar sig ersättning för en betald ansvarsförsäkring avseende lönebolaget/franchisetagaren får en uppdelning av vederlaget ske på en skattepliktig del – rätten att använda mäklarbolagets namn, nyttja dess resurser etc. – och en skattefri del – ansvarsförsäkringen. Tillhandahållandet av en ansvarsförsäkring får anses utgöra en från de administrativa tjänsterna åtskild prestation och utgör således inte något underordnat led i tillhandahållandet av dessa tjänster. En förutsättning för att ansvarsförsäkringen skall kunna undantas från skatteplikt är att den debiteras separat, d.v.s. att vederlaget delas upp i faktura eller motsvarande handling. Är avtalsförhållandet med mäklarföretaget att beteckna som ett anställningsförhållande skall sociala avgifter debiteras och preliminära skatter innehållas avseende till lönebolaget erlagda ersättningar/provisioner. Någon moms skall däremot inte debiteras i dessa fall.

Även om jag således inte har funnit skäl att genom särskilda lagbestämmelser inskrida mot hur verksamheten organiseras, kan sundhetskravet innebära begränsningar i möjligheten att fritt organisera verksamheten. Om ett mäklarbolag helt eller till väsentlig del grundar sin verksamhet på försäkringsmäklare, som inte är anställda i bolaget utan som är knutna till bolaget på annat sätt, kan det komma att stå i strid med de allmänna krav på en stabil och genomskådlig organisation som ligger i sundhetskravet.

5.2.4 Krav på förhöjt aktiekapital

Mitt förslag: Aktiekapitalet i ett försäkringsmäklarbolag skall anpassas till den drivna rörelsen och minst uppgå till 200.000 kr. Regeringen eller Finansinspektionen ges rätt att meddela föreskrifter om högre aktiekapital, om det är motiverat med hänsyn till verksamhetens art och omfattning.

Skälen för mitt förslag: Om inte något särskilt sägs i mäklarlagen kommer minimikravet om 100 000 kr som aktiekapital att gälla för ett privat försäkringsmäklarbolag (1 kap. 3 § aktiebolagslagen). De högre krav som normalt gäller för finansiella företag har som bakgrund bl.a. det förhållandet att företagen i större eller mindre utsträckning hanterar klienters medel. Detta förekommer i endast mindre omfattning när det gäller försäkringsmäklare. Det är närmast fråga om de fall då en mäklare tar emot medel för erläggande av premie, vilket innebär att medlen snarast skall vidarebefordras till försäkringsgivaren. Därutöver gäller emellertid rent allmänt att ju mer omfattande verksamheten är desto större anledning finns för att ställa krav på att den ekonomiska basen genom aktiekapitalet är av en viss storlek. Härigenom främjas en utveckling mot mäklarföretag med tillräcklig ekonomisk styrka. Det kan i sin tur bidra till en önskvärd stabilitet på försäkringsmäklarmarknaden med möjlighet för bolagen att på ett uthålligt sätt verka i en alltmer hårdnande konkurrens. Till bilden hör också att de lättnader som jag i det följande kommer att föreslå beträffande villkoren för mäklarföretagens ansvarsförsäkring kan vara ett särskilt skäl för att skärpa kravet på aktiekapital som ett led i skyddet av försäkringkunderna. Mäklarbolagen bör dessutom vara så kapitalstarka att de utan svårigheter kan svara för den självrisk som är förknippad med ansvarsförsäkringen.

Det nu sagda kan tala för att det i lagen anges en väsentligt högre nivå för det lägsta aktiekapital som ett mäklarbolag skall ha än det på 100 000 kr som gäller enligt aktiebolagslagen. Det bör emellertid finnas utrymme också för försäkringsmäklarbolag med få anställda, kanske med någon speciell inriktning, som gör att bolaget trots en begränsad omfattning kan drivas på ett sunt och – med tanke på kunderna och andra – godtagbart sätt. Storleken på aktiekapitalet bör sålunda bedömas mot bakgrund av såväl intresset att främja tillkomsten av starka företag som intresset att inte onödigtvis hindra etablering av också mindre aktörer på

marknaden. Jag föreslår därför att i mäklarlagen läggs fast ett krav på ett aktiekapital om minst 200 000 kr. I ett bolag med flera anlitade enskilda försäkringsmäklare och med en därav föranledd större omfattning av verksamheten bör aktiekapitalet vara högre. Det är enligt min mening mindre lämpligt att i lag ta in detaljerade regler om kraven vad avser storleken på aktiekapitalet. När det gäller ett nybildat försäkringsmäklarbolag bör Finansinspektionens bedömning av aktiekapitalet grundas på främst den verksamhetsplan som skall inges vid ansökan om registrering. Bedömningen blir därmed ett inslag i prövningen av frågan om registrering skall medges. Regeringen och, efter dess bemyndigande, Finansinspektionen, bör ges rätt att meddela närmare föreskrifter om aktiekapitalskravet. Föreskrifterna kan ta sikte på såväl den prövning som sker vid ansökan om registrering som när det senare vid en vidgad verksamhet blir motiverat att höja aktiekapitalet. Kraven bör utformas så att det finns ett rimligt förhållande mellan aktiekapitalets storlek och arten och omfattningen av den verksamhet som drivs av mäklarbolaget. Det ligger självfallet i bolagets eget intresse att ett sådant förhållande är för handen för att verksamheten skall uppfattas som en på ett ansvarsfullt och seriöst sätt driven rörelse. Det kan enligt min mening förväntas att den föreslagna ordningen i fråga om aktiekapitalets storlek kommer att bidra till en önskvärd stabilitet på försäkringsmarknaden.

Enligt mitt förslag skall all verksamhet som ett mäklarbolag driver i sin rörelse omfattas av mäklarlagen, således även sidoverksamheter som Finansinspektionen lämnat medgivande till. Vid bedömningen av aktiekapitalets storlek måste hänsyn därför tas till sådana verksamheter och de risker som kan vara förbundna med dem.

6 Sidoverksamhet

6.1 Bakgrund

Försäkringsverksamhetskommittén ansåg att det inte var i överensstämmelse med god försäkringssed och en sund utveckling av försäkringsväsendet att försäkringsmäklare skulle tillåtas att fritt bedriva annan verksamhet än förmedling av försäkring och därmed näralliggande verksamhet (se SOU 1986:55 s. 161 f). Som exempel på näralliggande verksamhet angavs försäkringsrådgivning, sådan juridisk och ekonomisk rådgivning som har samband med försäkringsskyddet, utredningar i olika försäkringsfrågor samt arbete med skadeförebyggande verksamhet (risk management).

Skälen för kommitténs ståndpunkt var att en sammanblandning av försäkringsmäklarverksamhet och andra verksamheter kan leda till att mäklaren vid sin förmedling av försäkring tar otillbörliga hänsyn, att mäklaren kan hamna i jävslänkande situationer, att tillsynen över verksamheten försvåras, att oklarheter kan uppstå om ansvarsförsäkringens omfattning samt att kompetensnivån kan bli lägre än annars.

Enligt kommittén borde det ankomma på Försäkringsinspektionen att bedöma dels vad som skulle anses vara med förmedling näralliggande verksamhet, dels vilka slag av annan verksamhet som försäkringsmäklare bör kunna få bedriva och i vilken omfattning detta bör få ske. – Det är oklart om FVK avsåg att FML skulle vara tillämplig även på den tillåtna sidoverksamheten.

I propositionen till mäklarlagen (prop. s. 20) förklarade föredragande statsrådet att han inte var beredd att föreslå några sådana begränsningar som kommittén hade förordat. Han förutsatte att de olika verksamheterna gick att hålla isär. Några begränsningar för mäklarna att driva annan verksamhet tillsammans med försäkringsförmedlingen finns därför inte. Tillämpningsområdet för FML är dock begränsat till förmedling av försäkring. Det innebär att

reglerad verksamhet som står under tillsyn kan blandas med oreglerad verksamhet som inte står under tillsyn.

En möjlighet för försäkringsmäklare att förmedla andelar i värdepappersfonder utan tillstånd enligt lagen (1991:981) om värdepappersrörelse infördes den 1 januari 1995 genom en ändring i FML och i lagen om värdepappersrörelse. En förutsättning för att tillstånd enligt lagen om värdepappersrörelse inte skall krävas är att förmedlingsverksamheten endast är en sidoverksamhet till försäkringsmäklarrörelsen. Även om tillstånd inte krävs enligt lagen om värdepappersrörelse skall verksamheten registreras enligt mäklarlagen. Vid denna registrering sker en prövning av mäklarens kompetens och om en ansvarsförsäkring finns som täcker även denna verksamhet. – När det gäller sidoverksamheter inom värdepappersområdet krävs att sidoverksamheten drivs så att den underlättar själva rörelsen. Något motsvarande krav finns inte i mäklarlagen.

I den enkät som sänts till samtliga mäklarföretag i Sverige har mäklarna under rubriken "Eventuella sidoverksamheter" tillfrågats om bolaget driver även annan verksamhet än sådan som kan betecknas som ren förmedling av försäkring eller av fondandelar. Av totalt 280 tillfrågade mäklarföretag har 195 svarat på enkäten. Av dessa har 155 företag svarat att bolaget inte driver någon annan verksamhet medan resten har svarat att även annan verksamhet förekommer. Som exempel på sådan annan verksamhet nämns bl.a. följande: konsultverksamhet inom försäkring och pension, ekonomisk konsultverksamhet, skadekonsultverksamhet, tips till andra mäklare (mot andel av provision), konsultuppdrag avseende investerings- och fastighetskrediter, konsult i inredning av hotell och restaurang, deklarationshjälp, utbildningsuppdrag inom försäkring, redovisningsverksamhet, skötsel av försäkring, förmedling av förebyggande skydd (larm och kassaskåp), filmproduktion, skogsbruk och egen kapitalförvaltning. – I utredningsdirektiven har som ytterligare exempel på uppmärksammade sidoverksamheter nämnts hästhandel och antikvitetshandel.

Enligt direktiven är det angeläget att man mot bakgrund av vad som gäller på bl.a. värdepappersområdet studerar den utveckling som skett i fråga om sidoverksamheter på försäkringsmäklarområdet och undersöker behovet av särskilda regler i FML när det gäller möjligheten att driva verksamhet vid sidan av mäklarverksamheten.

6.2 Handel med s.k. begagnade försäkringar

Med beteckningen "begagnad försäkring" förstås en liv/kapitalförsäkring som tecknats av en försäkringstagare och som sedan överlåtit till en annan försäkringstagare. Skälet till att försäkringen överlåts kan vara att den ursprunglige ägaren önskar disponera kapitalet eller att han eller hon inte förmår fullgöra premiebetalningarna under försäkringens återstående löptid. Den ursprunglige ägaren kan låta försäkringsbolaget köpa tillbaka försäkringen men får då i allmänhet sämre betalt än om försäkringen säljs till en investerare, en s.k. market maker, som i sin tur säljer den vidare. Den nye ägaren tar över betalningsansvaret för de resterande premierna. Uppläggningskostnader och provisioner har redan betalats av den ursprunglige ägaren. Priset på försäkringen beräknas utifrån återstående löptid, avkastning, administrationskostnader och bonusen vid försäkringstidens slut. Avkastningen bygger på en garanterad summa plus årlig bonus. Vid försäkringstidens utgång utgår dessutom en extrabonus.

Överlåtelsen medför inte att det sker någon ändring av vem som anges som den försäkrade. Den förmånsberättigade enligt försäkringen blir dock den nya försäkringstagaren, till vilken försäkringen betalas ut vid försäkringstidens utgång. Som försäkringen kommit att hanteras är den till sin karaktär mera ett skuldebrev än en försäkring. För försäkringstagaren är det fråga om en ren investering som, när det gäller svenska skattesubjekt, varit intressant på grund av de skatteregler som gällt (befrielse från förmögenhetsskatt), förenat med relativt hög avkastning.

Vid köp av en utländsk kapitalförsäkring var det tidigare vanligt att konstruera förvärvet av försäkringen som ett köp från en annan försäkringstagare. Man ville därmed undgå att betala den premieskatt som svenska fysiska och juridiska personer tidigare var skyldiga att erlagga till svenska staten avseende personförsäkring, som meddelats i en utomlands bedriven försäkringsrörelse. Premieskatten avskaffades vid årsskiftet 1996/97. Utländska K-försäkringar skall i stället belastas med en årlig avkastningsskatt som motsvarar den som tas ut på svenska K-försäkringar. Avräkning skall ske av den skatt som kan ha erlagts i utlandet. Förutsättningar finns därmed för att svenska och utländska K-försäkringar blir helt jämställda i beskattningshänseende. Även om de eventuella skattefördelar som tidigare funnits med begagnade försäkringar kan antas minska i och med de nya skattereglerna

kommer det förmodligen att även i fortsättningen vara intressant för svenskar att förvärva sådana försäkringar.

Mäklarens roll vid dessa affärer är att tillsammans med kunden välja ut en försäkring som passar kundens förutsättningar. Mäklaren beställer därefter försäkringen hos en market-maker. Denne utfärdar i sin tur ett kontrakt som tillsammans med betalningsinstruktioner översänds till mäklaren. Uppgift om den nye ägaren sänds också till livförsäkringsbolaget. Erforderliga överlåtelsehandlingar samt bekräftelse från livbolaget angående överlåtelsen tillställs därefter mäklaren.

FML är för närvarande inte är tillämplig på mäklarens medverkan vid överlåtelse av begagnade försäkringar. Det beror på att det inte är fråga om förmedling av en försäkring från en försäkringsgivare till kunden, utan en överlåtelse av en befintlig försäkring där försäkringstagarens motpart är en market maker eller en annan försäkringstagare. Enligt utredningsdirektiven är det i tillsynshänseende en brist att handeln med begagnade försäkringar faller utanför FML:s tillämpningsområde och det bör därför övervägas om inte FML bör göras tillämplig även på sådan verksamhet.

6.3 Överväganden och förslag

Mitt förslag: Annan verksamhet, däribland handel med s.k. begagnade försäkringar, än försäkringsförmedling och verksamhet som avser bistånd i försäkringsfrågor och riskfrågor med anknytning till försäkring får inte drivas i mäklarrörelsen såvida inte Finansinspektionen lämnar tillstånd till det. Någon ändring föreslås inte beträffande registreringsförfarandet för förmedling av andelar i värdepappersfonder. Mäklarföretaget får inte inneha uppdrag från försäkringsföretag.

Skälen för mitt förslag: Som konstaterats i avsnitt 4 bör begreppet försäkringsmäklarverksamhet ges den innebörd som svarar mot vad mäklarna faktiskt utför inom ramen för mäklaruppdraget. Det innebär för det första att alla arbetsuppgifter som följer av ett förmedlingsuppdrag skall falla under begreppet mäklarverksamhet. För det andra bör också bistånd i försäkringsfrågor och riskfrågor med anknytning till försäkring som lämnas en kund utan att det har samband med förmedling av en försäkring

falla under lagens tillämpningsområde. Sådan verksamhet förekommer idag normalt som en integrerad del i mäklarrörelsen.

I mäklarföretaget kan det för närvarande förekomma även annan verksamhet, som inte har något direkt samband med förmedling av försäkring. Det finns idag inget som hindrar att mäklaren vid sidan av själva förmedlingsverksamheten driver vilken annan verksamhet som helst. En del av dessa andra verksamheter ligger nära mäklarverksamheten, t.ex. försäkringsrådgivning, skaderådgivning, skötsel av försäkring m.m. Andra åtaganden är i förhållande till försäkringsförmedling mera artfrämmande. Som exempel från den enkät som genomförts inom ramen för denna utredning kan nämnas filmproduktion, skogsbruk, konsultverksamhet inom inredning samt redovisningsverksamhet.

När tillsynspliktiga och icke-tillsynspliktiga verksamheter drivs i samma bolag innebär det problem för den myndighet som har ansvaret för tillsynen. Det är oundvikligt att myndigheten i sin tillsynsverksamhet kommer i beröring med andra förhållanden än dem som rör den tillsynspliktiga delen. Tillsynen blir svårare att utöva genom att det många gånger kan bli en oklar gräns mellan tillsynsområdet och andra områden.

Försäkringsmäklarens yrkeskunnande är viktigt för att försäkringstagarnas intressen skall kunna tillvaratas. Detta intresse har man försökt tillgodose genom att i mäklarlagstiftningen ställa upp särskilda krav på mäklaren. Med en växande försäkringsmarknad och ett ökat utbud av nya försäkringsprodukter ställs allt större krav på mäklaren. Det är därför tveksamt om den enskilde mäklaren med bibehållen yrkesskicklighet kan ägna sig åt flera verksamheter parallellt. Från mäklarhåll görs det ibland till och med gällande att en och samma mäklare inte kan behärska både person- och skadeförsäkring. Därtill kommer att den kund som anlitar mäklar-företaget för någon sidotjänst kan få intrycket att allt som mäklar-företaget företar sig står under tillsyn och täcks av ansvars-försäkringen.

I det föregående har jag föreslagit att mäklarverksamhet alltid skall organiseras i form av ett aktiebolag. Med bibehållen rätt att driva vilken sidoverksamhet som helst kan det tänkas att ett större mäklarbolag vid sidan av mäklarverksamheten skulle kunna även i stor omfattning driva verksamhet som ligger långt från mäklari och som kan vara förenad med ekonomiska risker.

Flera problem är som framgått förknippade med att blanda tillsynspliktig och icke-tillsynspliktig verksamhet i samma bolag. Ett förbud att driva annan verksamhet tillsammans med mäklarverksamhet skulle underlätta tillsynen och förmodligen också bidra

till att kvaliteten i mäklarverksamheten upprätthålls. Mot detta skall ställas intresset av att inte, såvida inte tungt vägande skäl föreligger, begränsa den fria näringsutövningen genom att ställa upp regler som innebär förbud för mäklarföretagen att använda sin kompetens även på områden som ligger försäkringsförmedling nära.

Av den redogörelse som lämnats beträffande utvecklingen av sidoverksamheter på försäkringsmäklarområdet (avsnitt 6.1) framgår att många mäklare någon gång får uppdrag som ligger utanför det som kan karaktäriseras som försäkringsförmedling. Det är dock, såvitt framkommit, sällan som sidouppdragen får någon större omfattning. Frågan är då om det finns något skäl att inskränka möjligheterna att driva annan verksamhet vid sidan av mäklarverksamheten.

Utifrån de aspekter som jag har att beakta, nämligen framför allt behovet av ett förstärkt skydd för de försäkringstagare som anlitar försäkringsmäklare, vill jag betona vikten av att kvaliteten hos mäklarna som yrkeskår upprätthålls. Den tilltagande internationaliseringen av försäkringsmarknaden och de allt mer komplicerade försäkringsavtalen medför att stora krav måste ställas på att mäklaren aktivt följer marknaden för att kunna upprätthålla en hög kompetens. Det är knappast möjligt att med bibehållen skicklighet ägna sig åt andra verksamhetsområden än försäkringsfrågor.

Och vad gäller den i det föregående berörda möjligheten för större mäklarföretag att utveckla även främmande verksamheter finns det en risk, även om den inte skall överdrivas, för att mäklarbolaget som sådant kan drabbas ekonomiskt vid felsatsningar i sidoverksamheten.

I försäkringstagarnas intresse bör därför möjligheten att i mäklarbolaget driva annan verksamhet begränsas. Endast försäkringsförmedling och sådan annan verksamhet som avser bistånd i försäkringsfrågor och riskfrågor med anknytning till försäkring bör få bedrivas i mäklarbolaget. Med en på så sätt vidgad definition av mäklarverksamhet kommer mäklarföretagen att med direkt stöd i lagen ha ett förhållandevis stort spelrum för att driva även annan verksamhet än försäkringsförmedling.

Annan verksamhet än den nu angivna bör förutsätta tillstånd från Finansinspektionen. Tillstånd bör ges om inspektionen bedömer att sidoverksamheten i fråga kommer att underlätta själva mäklarrörelsen. Vidare bör sidoverksamheten inte få innebära några risker eller nackdelar för försäkringskunderna. Bedöms en sådan risk föreligga får sidoverksamheten i stället bedrivas i ett särskilt bolag. Ytterligare en förutsättning är att det finns en

ansvarsförsäkring även för sidoverksamheten. Anteckning skall ske i registret av de sidoverksamheter som mäklarföretaget fått tillstånd att bedriva.

En sådan ordning överensstämmer också med vad som gäller för värdepappersbolag. Dessa får med Finansinspektionens tillstånd som ett led i rörelsen utföra vissa uppräknade tjänster som sidoverksamhet. Finansinspektionen kan medge att ett värdepappersbolag utövar annan verksamhet än de uppräknade när det finns särskilda skäl för det och under förutsättning att den andra verksamheten kan komma att underlätta rörelsen (se 3 kap. 4 § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse, ändrad genom SFS 1994:2015).

Förmedling av andelar i värdepappersfonder, som bedrivs som en sidoverksamhet till försäkringsmäklarrörelsen, är enligt lagen (1991:981) om värdepappersrörelse undantaget från tillståndsplikt enligt den lagen. Sådan förmedling förutsätter dock ett särskilt registreringsförfarande hos Finansinspektionen. Förutom krav på registrering av verksamheten angavs i samband med att möjligheten till fondförmedling infördes att mäklaren måste ha tillräcklig kompetens och en ansvarsförsäkring som täcker även fondförmedlingsverksamheten samt att Finansinspektionen i sistnämnda hänseende borde ställa samma krav som tillämpas i fråga om värdepappersbolag som ägnar sig åt förmedling av fondandelar (se prop. 1994/95:50 s. 97). Enligt min mening bör förmedling av fondandelar, som skall drivas som sidoverksamhet till mäklarrörelsen, även i fortsättningen kräva särskild registrering hos Finansinspektionen. Någon prövning hos inspektionen att verksamheten skall underlätta rörelsen behövs dock inte för denna typ av verksamhet. När det gäller kraven på utbildning och ansvarsförsäkring återkommer jag till de frågorna i avsnitten 9 och 10.

Handel med s.k. begagnade försäkringar är, som berörts ovan, egentligen inte försäkringsverksamhet. De utländska kapitalförsäkringar som det oftast är fråga om innehåller, såsom de kommit att hanteras, inte någon egentlig försäkringsrisk utan tecknas i syfte att placera ägarens pengar till så god avkastning som möjligt. Denna handel med försäkringar är inte direkt reglerad. Den kan alltså bedrivas utan tillstånd eller tillsyn. Någon anledning att förbjuda just försäkringsmäklarna att handla med begagnade försäkringar finns inte. För en livmäklare kan det ligga i linje med verksamheten i övrigt att kunna erbjuda även denna typ av tjänst. Med mitt förslag, dvs. att all verksamhet som ligger utanför den förhållandevis vida ram som angetts genom definitionen av försäkringsmäklarverksamhet skall kräva tillstånd av Finansinspek-

tionen, kommer tillstånd att krävas även för handel med begagnade försäkringar. Ett sådant tillstånd bör normalt kunna påräknas när det gäller ett livmäkleri som vill kunna förmedla denna typ av försäkringar som sidoverksamhet till mäklarrörelsen.

Om artfrämmande sidoverksamheter skalas bort kan mäklarlagen gälla för hela den rörelse som drivs i mäklarföretaget. Det behöver då inte bli några gränsdragningsproblem i samband med tillsynen och för den händelse ansvarsförsäkringen behöver tas i anspråk. Ett krav är att försäkringsmäklarverksamhet är den huvudsakliga verksamheten i bolaget och att andra verksamheter endast är sidoverksamheter. Det skall av mäklarföretagets bolagsordning och verksamhetsplan framgå bl.a. om verksamhet skall bedrivas vid sidan av mäklarverksamheten. All verksamhet som bedrivs i mäklarföretaget, även sådan verksamhet som kräver särskilt tillstånd, skall täckas av ansvarsförsäkring. Försäkringskyddets omfattning får klaras ut mellan mäklarbolaget och försäkringsgivaren mot bakgrund av innehållet i bolagsordningen och verksamhetsplanen.

Jag återkommer i detta sammanhang till frågan om mäklaren bör kunna ägna sig åt finansieringsverksamhet eller förmedling av krediter. Sådan verksamhet förutsätter enligt lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag som huvudregel tillstånd av Finansinspektionen. Tillstånd kan ges till svenska aktiebolag och till utländska kreditinstitut. Ett svenskt bolag som har fått tillstånd att bedriva finansieringsverksamhet enligt lagen om kreditmarknadsbolag benämns kreditmarknadsbolag. Särskilda regler finns för sådana bolag vad gäller bolagsordning, styrelse, bundet eget kapital etc. Finansieringsverksamhet kan i vissa undantagsfall bedrivas utan tillstånd enligt lagen om kreditmarknadsbolag. Ett undantag som redan nämnts (se avsnitt 4) är när finansieringsverksamhet *ingår i* verksamhet som står under tillsyn av Finansinspektionen enligt annan lag. Det undantaget är inte tillämpligt på försäkringsmäklarverksamhet, eftersom mäklarverksamhet enligt FML inte inkluderar finansieringsverksamhet. Undantaget från tillstånd är vidare finansieringsverksamhet som avser finansiering i samband med avsättning av tjänster som erbjuds eller varor som framställs eller säljs av företaget. Enligt förarbetena till lagen (prop. 1992/93:89 s. 210) tar detta undantag sikte på finansiering för att underlätta avsättningen av den egna produkten eller tjänsten, dvs. i detta fall mäklartjänsten. Inte heller detta undantag är såledestilllämpligt.

En mäklare som vill bedriva en begränsad finansieringsverksamhet bestående i t.ex. förmedling av krediter är alltså hänvisad till att söka tillstånd enligt lagen om kredit-

marknadsbolag. Ett svenskt aktiebolag som enligt den lagen fått tillstånd att bedriva finansieringsverksamhet är definitionsmässigt ett kreditmarknadsbolag. Ett sådant bolag får endast driva finansieringsverksamhet och verksamhet som har ett naturligt samband därmed. Försäkringsförmedling kan inte sägas ha ett sådant naturligt samband. Finansieringsverksamhet måste därmed bedrivas i ett separat bolag.

Det har framkommit att det finns ett intresse bland mäklarna att inom ramen för mäklarrörelsen även kunna ägna sig åt viss finansieringsverksamhet mot provision. En möjlighet att förmedla krediter skulle vid förmedling av t.ex. engångsbetalda kapitalförsäkringar kunna underlätta själva försäkringsförmedlingen. Om en sådan möjlighet öppnas kommer mäklarbolaget att kunna uppbära dubbla provisioner, dels för förmedlingen av försäkringen, dels för förmedlingen av krediten. Det kan ifrågasättas om detta är förenligt med kraven på sundhet i rörelsen och god försäkringsmäklarsed. Om det anses angeläget att öppna en möjlighet för mäklarföretagen att som sidoverksamhet bedriva kreditförmedling bör den frågan övervägas av Banklagskommittén (Fi 1995:09), i vars uppdrag ingår att se över lagen omkreditmarknadsbolag.

7 Mäklarverksamhet genom assistenter m.m.

7.1 Bakgrund

Ett förmedlingsuppdrag innefattar, som redan framgått, flera olika arbetsmoment, allt från inbokning av kundbesök och inhämtande av information och analys av kundens försäkringsbehov till infordrande av offerter och förslag till bästa försäkringslösning. En del av arbetsuppgifterna är mer kvalificerade än andra och är av direkt betydelse för vilket försäkringsskydd kunden får. Dessa moment i förmedlingsuppdraget förutsätter vissa särskilda kunskaper hos den som utför uppgifterna och måste därför utföras av mäklaren själv eller av annan kvalificerad personal under mäklarens överinseende. Andra arbetsuppgifter är av mer administrativ natur och kan utföras av annan personal, även om mäklaren har ansvaret för att arbetsuppgiften blir utförd på rätt sätt och i rätt tid.

En del arbetsuppgifter, särskilt vid förmedling av skadeförsäkring, är av den arten att kanske inte heller mäklaren har tillräcklig kompetens för att utföra dem. Som exempel kan nämnas uppgifter i samband med riskbeskrivningar och skadehanteringsfrågor samt värderingsfrågor. Sådana uppgifter kan kräva brandingenjörskompetens eller annan teknisk kompetens. Om inte sådan kompetens finns i mäklarfirmen kan det vara nödvändigt för mäklaren att uppdra åt någon utomstående expert att utföra den delen av mäklaruppdraget.

Enligt utredningsdirektiven förekommer det att annan personal än försäkringsmäklare på ett försäkringsmäklarfirmen har en så självständig ställning att de kan anses bedriva mäklarverksamhet, trots att de saknar erforderlig utbildning och inte är registrerade. Det förekommer också att mäklaren anlitar utomstående personer på ett sätt som kan sättas i fråga med hänsyn till mäklaruppdragets karaktär av förtroendeuppdrag. Mot den bakgrunden anges det i direktiven att utredaren bör undersöka om mäklarfirmen kan utformas så att det tydligare framgår i vilken utsträckning en försäkringsmäklare kan anlita andra personer i sin verksamhet.

7.2 Finansinspektionens allmänna råd m.m.

Enligt FML får endast den som är registrerad mäklare utöva verksamhet som består i förmedling av försäkring. Det framgår indirekt av 16 § FML. Enligt den bestämmelsen skall Finansinspektionen förelägga den, som utövar verksamhet som avses i 3 § första stycket 1-3 utan att vara registrerad som försäkringsmäklare, att vid äventyr av vite upphöra med detta.

För att bli registrerad som mäklare krävs av en fysisk person bl.a. att han har en tillfredsställande utbildning och att han i övrigt är lämplig som försäkringsmäklare. Kraven är motiverade av att den enskilde mäklarens kvalifikationer har den största betydelsen för hur ett uppdrag blir utfört (se prop. 1988/89:136 s. 17)

Enligt de allmänna villkoren för mäklarnas ansvarsförsäkring gäller försäkringen för försäkringstagaren och för dennes anställda försäkringsmäklare som registrerats hos Finansinspektionen. Eftersom mäklarna inte alltid är anställda i mäklarbolaget anges ibland namnen på de mäklare som omfattas av försäkringen. Under rubriken Undantag anges att försäkringen inte gäller för skada till följd av verksamhet via ombud som anlitas av försäkrad mäklare om mäklaren inte självständigt handlagt ärendet och haft egen direkt kontakt med kunden. Detta undantag tillämpas dock inte, enligt villkoren, om ombudet är registrerad försäkringsmäklare.

Enligt Finansinspektionens allmänna råd angående god försäkringsmäklarsed (FFFS 1995:52) 1 kap. 3 § är det den som ansvarar för upphandlingen och kontakterna mellan kunden och försäkringsgivaren som ikläder sig mäklarrollen och omfattas av registreringskyldighet. Däremot kan, enligt råden, den som utför en begränsad uppgift inom ramen för mäklaruppdraget, t.ex. utredning, besiktning och dylikt, inte anses ikläda sig en mäklarroll. Den registrerade mäklaren bör se till att det alltid står klart för kunden vem som är ansvarig mäklare. Ett mäklaruppdrag bör vidare inte fullgöras utan att det förevarit direkt kontakt mellan kunden och den registrerade mäklaren. Vid sådan kontakt bör mäklaren förvissa sig om att den utredning som gjorts om kundens försäkringsbehov är tillfredsställande och att kunden till fullo är införstådd med villkoren och förutsättningarna för den föreslagna försäkringslösningen. Kontakter av detta slag bör alltid dokumenteras skriftligen. Slutligen anges det i de allmänna råden att, för den händelse mäklaren önskar överlåta åt någon annan att fullgöra

uppdraget, det av FML framgår att också den till vilket uppdraget överläts måste vara registrerad som försäkringsmäklare.

7.3 Assistenters medverkan i praktiken

I enkäten till samtliga mäklarföretag har mäklarna tillfrågats om de i mäklarverksamheten anlitar anställda icke-mäklare, utomstående icke-mäklare eller ombud och i så fall för vilka uppgifter. På den första frågan har 76 av 195 mäklare svarat ja. De arbetsuppgifter som dessa anställda icke-mäklare utför är dels traditionella sekretärgöromål inklusive bokföringsarbete, dels vad som kan betecknas som mäklaruppgifter. Till sistnämnda uppgifter hör att inhämta information i olika avseenden, att begära in och sammanställa offerter, att kontrollera och vidarebefordra försäkringsbrev till kunden, beståndsvård, pensionsutredningar, marknadsföring av mäklartjänsten, omskrivning inför förfallodag, att ta emot och verkställa ändringar på befintligt försäkringsskydd, att upprätta skattekalkyler, att sköta bevakning samt att teckna försäkring på uppdrag av mäklaren. Ibland sköts dessa arbetsuppgifter av kontorsassistenter, ibland av mäklarassistenter med pågående eller avslutad mäklarutbildning. I några fall har mäklarföretaget svarat att icke-registrerad personal deltar i allt förekommande försäkringsarbete.

När det gäller anlitan av utomstående icke-mäklare har 22 mäklare svarat att det förekommer att man anlitar sådana "experter", ofta brandingenjörer, för att få hjälp med riskbeskrivningar och tekniska beskrivningar. Värderingar av byggnader, larmtekniska bedömningar, information om riskhanteringsprogram och juridiska bedömningar är ytterligare exempel på tjänster som ibland köps av mäklaren. Även på kontorssidan förekommer det att man köper tjänster, t.ex. telefonväxel och telemarketing.

Endast tolv mäklarföretag har svarat att de biträds av andra mäklare som inte är registrerade för mäklarbolaget. Det handlar uteslutande om tips mellan sak- respektive livmäklare, ibland mot andel av provisionen.

7.4 Överväganden och förslag

Mitt förslag: Någon särskild bestämmelse om i vilken utsträckning en mäklare kan delegera arbetsuppgifter på en oregistrerad medhjälpare tas inte in i lagen. Frågan får bedömas utifrån kravet på god försäkringsmäklarsed, som i detta avseende innebär att centrala och för försäkringstagaren betydelsefulla moment i förmedlingsarbetet inte får delegeras.

Skälen för mitt förslag: I FML uppställs vissa krav på bland annat mäklarens allmänna lämplighet och utbildning. Kraven är uppställda i uppdragsgivarens, försäkringstagarens, intresse. Det är uppenbart att syftet med lagens bestämmelser kringgås om mäklaren delegerar egentliga mäklarsysslor till annan, i detta avseende okvalificerad, personal och att risken för fel därmed ökar. Om något fel begås och ansvarsförsäkringen behöver tas i anspråk, kan fråga uppkomma om försäkringen omfattar skador som orsakats av icke mäklarutbildad personal. Med mitt förslag att ansvarsförsäkringen skall täcka all verksamhet i mäklarbolaget undanröjs den osäkerhet som kan ha funnits på denna punkt.

Mäklaruppdraget inrymmer emellertid också arbetsmoment av mindre kvalificerat slag. Självfallet måste mäklaren kunna delegera sådana arbetsuppgifter till annan personal som inte är mäklare. Mäklaren måste också kunna köpa specialistkunskap i form av t.ex. brandingenjörskompetens och annan teknisk kompetens, när det behövs. Det är i försäkringstagarens intresse att dessa delar av uppdraget utförs av någon som är särskilt kunnig på området. Gentemot försäkringstagaren är det dock mäklarföretaget som är ensamt ansvarigt för hur uppdraget utförs. Den omständigheten att en mäklare låter en annan person utföra vissa av sina uppgifter innebär inte någon begränsning av mäklarens ansvar för uppdragets utförande. Samma problematik aktualiseras för övrigt även vid fastighetsförmedling (se Nyfastighetsmäklarlag Ds 1992:87).

Som framgått av redogörelsen för enkäten är praxis skiftande när det gäller användningen av oregistrerade medhjälpare i det egentliga förmedlingsarbetet. Att det förhåller sig så kan kanske delvis förklaras av att det är lättare att i större mäklarföretag dela upp arbetsuppgifterna så att oregistrerad personal regelmässigt svarar för vissa moment. Ett annat skäl till att praxis är skiftande kan vara att det råder osäkerhet om var gränsen går för de uppgifter som en mäklare får lämna till en medhjälpare eller omvänt, vilka

moment i förmedlingsarbetet som är så centrala och betydelsefulla att den registrerade mäklaren är skyldig att själv utföra dem. Ansvar för uppdragets utförande ligger visserligen på mäklaren oavsett om han utför allt arbete själv eller om han använder sig av oregistrerade medhjälpare vid utförande av uppdraget. Frågan är emellertid om försäkringstagaren – och även försäkringsgivaren – skall behöva acceptera att i olika skeden av uppdraget vara hänvisade till ett biträde som saknar den formella kompetens som är en förutsättning för att yrkesmässigt få bedriva försäkringsförmedling. Mäklaren säljer en kvalificerad yrkestjänst. Uppdragsgivaren har därför rätt att förvänta sig att uppdraget utförs av en kunnig och oberoende mäklare. Gränsdragningen mellan sådana arbetsmoment som alltid bör utföras av en registrerad mäklare och sådana som bör kunna delegeras är därför i grunden en fråga om god försäkringsmäklarsed.

Tyngdpunkten i mäklaruppdraget ligger i att anskaffa en för uppdragsgivaren "bästa" försäkring, där försäkringens omfattning, villkor i övrigt och pris avgör vad som är bäst samt att därefter fortlöpande bevaka och uppdatera försäkringsskyddet. Centralt vid anskaffning av det "bästa" försäkringsskyddet är att utreda och bedöma kundens försäkringsbehov, att analysera inhämtade offerter och att välja ut en lösning som rekommenderas kunden. Dessa moment bör alltid utföras under överinseende av registrerad mäklare. En assistent bör kunna biträda mäklaren genom att göra preliminära sammanställningar och analyser samt även lämna förslag på olika lösningar. Mäklaren måste dock alltid gå igenom och kontrollera assistentens arbete. Mäklaren är också den som skall välja ut den försäkringslösning som skall föreslås kunden.

Andra uppgifter som är mycket viktiga för försäkringstagarens skydd är information till kunden om vad försäkringen omfattar samt om försäkringsvillkoren i övrigt, vidarebefordran av premieaviser och information om sista betalningsdag för premien, om den inte klart framgår, samt fortlöpande bevakning av försäkringsskyddet. Om dessa åtgärder enligt den arbetsfördelning som finns i mäklarbolaget inte utförs av en försäkringsmäklare, ankommer det på mäklarföretagets ledning att se till att det finns tillförlitliga kontrollrutiner.

När det gäller andra arbetsuppgifter, som inte är lika centrala för förmedlingsuppdraget, kan det under vissa förutsättningar vara acceptabelt att uppgifterna delegeras till mäklarassistenter och andra anställda i mäklarföretaget. En generell förutsättning är att mäklarföretagets ledning bedömer att medhjälparen har tillräcklig kompetens för uppgiften. Den mäklare som har ansvaret för

uppdraget i fråga måste också ha kontroll över utförandet för att vid behov kunna ingripa. Det får inte överlåtas på medhjälparen att fatta beslut eller göra självständiga bedömningar i viktiga frågor. Det skall också göras klart för kunden vem som är ansvarig mäklare.

Det nu anförda tar närmast sikte på det som är mäklarbolagets huvudsakliga verksamhetsområde, nämligen förmedlingsverksamheten. Även vid sådant annat bistånd i försäkringsfrågor och riskfrågor med anknytning till försäkring, som enligt mitt förslag skall rymmas under begreppet försäkringsmäklarverksamhet (se 1 § andra stycket 2 lagförslaget) samt vid förmedling av fondandelar bör mäklaren kunna biträdas av annan personal i mäklarbolaget. Det skall dock alltid finnas en ansvarig mäklare under vars överinseende arbetet utförs.

När det gäller sådan mer artfrämmande sidoverksamhet som mäklarbolaget kan ägna sig åt efter medgivande från Finansinspektionen bör det ankomma på ledningen för mäklarbolaget att se till att den personal som anlitas för dessa arbetsuppgifter har den kunskap och erfarenhet som erfordras.

Med dessa riktlinjer för hur gränsen bör dras mellan uppgifter som kan respektive inte kan delegeras till en oregistrerad medhjälpare samt vilka uppgifter som bör utföras under ledning och överinseende av en mäklare bör det inte finnas behov av någon särskild lagbestämmelse om mäklarassistenters medverkan. En sådan bestämmelse kan ändå inte bli mer än en allmänt hållen regel av innebörd att viktiga uppgifter inte får utföras av annan än mäklare. Även en sådan bestämmelse måste tolkas i belysning av vad som bör gälla för att kravet på god försäkringsmäklarsed skall vara uppfyllt. Enligt min mening är det tillräckligt med den regel som redan finns i 13 § FML att mäklaren skall utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och med iakttagande av god försäkringsmäklarsed. Regeln återfinns i något omarbetad form i mitt lagförslag (se 19 §).

8 Kravet på oberoende

8.1 Inledning

Oberoendet av försäkringsgivarintressen är det mest karaktäristiska draget hos försäkringsmäklaren som vi har kommit att uppfatta honom i Sverige. Den som söker sig till en försäkringsmäklare måste kunna lita på att mäklaren arbetar helt i hans intresse (se prop. 1988/89:136 s. 15).

Kravet på oberoende kommer numera endast till uttryck i de bestämmelser i FML som anger vilka krav som fysiska och juridiska personer skall uppfylla för att kunna registreras som försäkringsmäklare (se 4 och 5 §§ FML). För mäklarföretagens del uttrycks det så att mäklaren inte får vara beroende av försäkringsgivarintressen genom "ägarförhållande eller på annat sätt". För de fysiska mäklarnas del sägs att mäklaren inte genom "anställning eller uppdrag hos något försäkringsföretag eller på annat sätt" får vara beroende av försäkringsgivarintressen.

I det allmänna krav som finns i 13 § FML att försäkringsmäklaren skall utföra sitt uppdrag med iakttagande av god försäkringsmäklarsed ligger också att mäklaren inte får ta några otillbörliga hänsyn. Att mäklaren t.ex. kan få en högre provision hos en viss försäkringsgivare får inte påverka valet av försäkring. Mäklaren skall alltså vara oberoende, inte bara av försäkringsgivarintressen, utan också av sina egna intressen.

Enligt direktiven för denna översyn har det allmänt hållna oberoendekravet lett till tolkningsproblem. I direktiven nämns särskilt att det finns frågetecken kring hur man skall se på s.k. flerbolagsombuds verksamhet samt på mäklarens aktiviteter på grupp sakförsäkringsområdet.

Olika förhållanden kan således skapa ett beroende av försäkringsgivarintressen. Det kan vara fråga om ett försäkringsföretags ägande, direkt eller indirekt, i ett mäklarföretag, eller en mäklares ägande i ett försäkringsföretag. Ett beroendeförhållande kan också uppstå som en följd av ombudsavtal och uppdrag, tidigare

anställning, närståendes ägarintressen eller ställning i ett försäkringsbolag, olika provisionssatser bolagen emellan eller olika förmåner och belöningar från försäkringsbolagens sida, t.ex. datastöd och resor. I det följande kommer jag att gå igenom olika förhållanden som typiskt sett kan medföra att mäklaren inte är helt fri i valet av försäkringsgivare samt att överväga behovet av lagregler.

8.2 Gällande ordning

FML och inspektionens allmänna råd

För att en juridisk person skall bli registrerad som försäkringsmäklare krävs att den juridiska personen inte genom ägarförhållanden eller på annat sätt är beroende av försäkringsgivarintressen (4 § 1). Med ägarförhållanden avses både ett försäkringsföretags ägande i ett mäklar företag och mäklar företagets ägande i ett försäkrings företag. Ett ägarförhållande skall bedömas utifrån kravet att det inte får leda till ett beroende av försäkringsgivarintressen (1989/90:NU22 s.13).

För att en fysisk person skall bli registrerad krävs att han inte genom anställning eller uppdrag hos något försäkrings företag eller på annat sätt är beroende av försäkringsgivarintressen (5 § 2). Det innebär att mäklaren inte får inneha några mera påtagliga ägarintressen i ett försäkringsbolag. I vilken mån ett begränsat aktieinnehav kan godtas har överlämnats till praxis att avgöra, varvid hänsyn bör tas till mäklarens förmögenhetsställning och övriga ekonomiska förhållanden totalt sett. Som exempel på ett aktieäggande som får godtas nämns att en försäkringsmäklare innehar någon enda eller ett fåtal aktier i ett försäkringsbolag i syfte att genom deltagande i bolagsstämma få ökad insyn i detta. Även närståendes ägarintressen kan behöva beaktas, liksom närståendes ställning i ett försäkringsbolag (1989/90:NU22 s.13).

Kravet på oberoende skall vara uppfyllt redan i samband med registrering och därefter fortlöpande. Oberoendet skall styrkas i samband med ansökan om registrering (mäklar förordningen 3 och 5 §§).

I propositionen med förslag till lag om försäkringsmäklare fanns ett oberoendekrav med som villkor för registrering. När Näringsutskottet behandlade propositionen konstaterades att de ifrågasvarande bestämmelserna å ena sidan i vissa hänseenden gick längre än nödvändigt, å andra sidan inte tog hänsyn till vissa andra slag av

beroendeförhållanden som kunde förtjäna uppmärksamhet i sammanhanget (1988/89:NU29 s. 9). Utskottet nämnde två typer av beroendeförhållanden som inte berördes i propositionen. Den ena var när en försäkringsmäklare har beaktansvärda ägarintressen i ett eller flera försäkringsföretag. Den andra var när någon närstående till försäkringsmäklaren innehar sådan ställning i ett försäkringsbolag att mäklaren till följd därav kan påstås vara inte helt obunden av försäkringsgivarintressen. Näringsutskottet, som alltså ansåg att bestämmelserna i 4 och 5 §§ inte var alldeles väl avvägda, förordade att bestämmelserna i stället för att kompletteras och ändras fick utgå ur lagtexten. Så skedde också.

I samband med att Näringsutskottet kort tid efter det att FML hade trätt i kraft återkom till frågan om definitionen av vem som är försäkringsmäklare (1989/90:NU22) föreslog utskottet att oberoenderekvisitet skulle tas bort från definitionen och att oberoendekrav i stället borde införas i registreringsbestämmelserna. Näringsutskottet anförde då följande (a.a. s. 12):

”I fråga om en juridisk person bör för att vederbörande skall kunna registreras som försäkringsmäklare gälla, utöver vad som nu uttryckligen anges i lagen, att "den juridiska personen inte genom ägarrelation eller på annat sätt är beroende av försäkringsgivarintressen". – En ägarrelation av avsett slag kan innebära antingen att det ifrågavarande företaget till någon del ägs av ett försäkringsföretag eller att det självt har ägarintressen i ett sådant. I båda fallen bör, såsom nu, uppmärksammas även ägarrelation till någon som är närstående till ettdera företaget. En direkt hänvisning till konkurslagen såvitt gäller definitionen av närstående torde inte vara motiverad i en sådan mera allmänt hållen bestämmelse om oberoendekravet som det nu är fråga om. Lagändringen innebär likväl en betydande precisering jämfört med lagens nuvarande utformning. Uttrycket "eller på annat sätt" kan täcka bl.a. andra beroendeskapande ekonomiska relationer än en ägarrelation. – Beträffande en fysisk person bör motsvarande bestämmelse ställa krav på att han "inte genom anställning eller uppdrag hos något försäkringsföretag eller på annat sätt är beroende av försäkringsgivarintressen". – Inom den allmänna ram som anges genom en komplettering av 4 och 5 §§ på här föreslaget sätt torde gränsdragningen mellan vad som med hänsyn till kravet på oberoende av försäkringsgivarintressen kan och icke kan accepteras få hänskjutas till praxis.”

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottsförslaget (SFS 1990:812).

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer,

har i 6 § FML bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om villkoren för registrering. Detta bemyndigande för regeringen har stöd i 8 kap. 7 § första stycket 3 och 8 kap. 11 § regeringsformen (RF). Det är alltså inte fråga om sådana föreskrifter om verkställighet av lag som sägs i 8 kap. 13 § RF.

Med stöd av detta bemyndigande har regeringen i mäklarförordningen meddelat närmare föreskrifter om registreringsvillkoren såvitt avser ansökan, ansvarsförsäkring och utbildning. Regeringen har också i vissa avseenden när det gäller kravet på ansvarsförsäkring och utbildning (6 § sista stycket och 7 § andra stycket mäklarförordningen) överlåtit vidare på Finansinspektionen att meddela föreskrifter. Något sådant bemyndigande finns inte beträffande kravet på oberoende. Regeringen har dock möjlighet att lämna ett sådant bemyndigande. Ett viktigt styrmedel har Finansinspektionen också i möjligheten att genom allmänna råd ange hur inspektionen tolkar lagens krav på oberoende.

Enligt de allmänna råden (FFFS 1995:52) 1 kap. 4 § får en försäkringsmäklare inte företräda något försäkringsföretag utan skall vara fri att upphandla försäkringar hos vilken försäkringsgivare som helst (oberoendekravet). Detta innebär att en mäklare som regel inte bör förmedla försäkringar från endast ett fåtal försäkringsgivare. En mäklare anses normalt inte uppfylla oberoendekravet om provisioner och andra ersättningar till mer än en tredjedel härrör från endast en försäkringsgivare eller från flera försäkringsgivare inom samma försäkringsgrupp. Enligt de allmänna rådens 1 kap. 5 § får mäklarens möjlighet till högre provision eller andra ersättningar från en viss försäkringsgivare inte påverka valet av försäkringslösning.

Finansinspektionens allmänna råd föregicks av allmänna råd utfärdade av dåvarande Försäkringsinspektionen (BFFS 1989:24). I dessa gavs detaljerade riktlinjer i olika ägarfrågor för att kravet på oberoende enligt Försäkringsinspektionens mening skulle vara uppfyllt. Det betonades dock att det i det enskilda fallet fick bli fråga om en samlad bedömning av alla omständigheter. Ett mäklarbolag kunde enligt råden inte heller ha samarbetsavtal med ett eller flera försäkringsföretag. Försäkringsinspektionen kunde dock medge undantag för t.ex. provisionsavtal.

8.3 EG-rekommendationen

Enligt art. 3 i EG-rekommendationen (92/48/EEG) är förmedlare av försäkring skyldiga att till försäkringstagaren uppge alla

eventuella juridiska eller affärsmässiga anknytningar till något försäkringsföretag liksom alla aktier som han innehar eller som sådana företag innehar och som skulle kunna inskränka hans frihet att välja försäkringsföretag. Förmedlaren skall också till behörigt organ, som medlemsstaten bestämmer, uppge hur hans affärsverksamhet under föregående år fördelat sig på olika försäkringsföretag. Rekommendationen tar enbart sikte på fysiska personer, anställda eller egna företagare, men alltså inte på juridiska personer.

BIPAR antog år 1992 en resolution angående implementeringen av EG-rekommendationen. Enligt resolutionen måste oberoendekravet definieras utifrån den allmänna principen om fullständig frihet vid valet av försäkringsföretag. Vid registrering av oberoende och beroende förmedlare måste man ha ett objektiva kriterium för att skilja dessa grupper åt. Det enda relevanta kriteriet är spridningen av affärer mellan olika försäkringsföretag. För att man skall kunna bli registrerad som oberoende förmedlare måste man kunna visa att inte mer än 35 procent av provisionerna eller andra ersättningar från liv- resp. sakaffärerna under ett år har placerats hos ett och samma försäkringsföretag. Om den siffran överskrids måste man kunna ge en godtagbar förklaring till detta för att få stå kvar i registret över oberoende förmedlare. Eftersom det är fråga om en resolution för implementering av EG-rekommendationen, som avser endast fysiska personer, får det antas att också resolutionen avser enbart fysiska personer.

I resolutionen anges också att varje medlemsstat bör vara uppmärksam på risken för att förmedlarens oberoende hotas genom någon legal, ekonomisk eller faktisk bindning såsom aktieinnehav i försäkringsföretag, datastöd eller dataprogram som försäkringsföretaget förser mäklaren med, kreditvillkor etc.

8.4 Oberoendekravet i några andra länder

Oberoendekravet tillmäts stor betydelse även i andra länder. En mer fullständig redogörelse av de regler som styr mäklarverksamheten i andra länder finns i bilaga 4.

I samtliga nordiska länder finns krav på att en försäkringsmäklare skall vara oberoende av försäkringsgivarintressen. I *Norge* får ett försäkringsföretag eller ett annat företag i en försäkringskoncern inte äga mer än tio procent av aktiekapitalet i ett försäkringsmäklarföretag. Kredittilsynet kan om särskilda skäl föreligger göra undantag från ägarbegränsningen (§ 4 forskrift om

forsikringsmegling). Försäkringsmäklarföretaget får inte genom avtal med en försäkringsgivare eller på annat sätt inrätta sig så att det kan påverka försäkringsmäklarföretagets oavhängighet som mäklare (§ 23). Försäkringsmäklarföretaget skall upplysa uppdragsgivaren om eventuell dispens från regeln om ägarbegränsning (§ 24 p 2). Slutligen skall mäklarföretaget årligen meddela Kredittilsynet hur de förmedlade försäkringarna fördelar sig på olika försäkringsgivare (§ 25).

I *Danmark* finns ingen särskild mäklarlagstiftning. De båda mäklarföreningarna i Danmark har dock själva antagit regler om oberoende. Dessa innebär att det skall vara en rimlig fördelning av de provisioner mäklaren uppbär från olika försäkringsföretag. En mäklare kan äga en mindre post aktier i ett försäkringsföretag. Mäklaren får dock inte äga så mycket att han har ett bestämmande inflytande i företaget. Några motsvarande regler om försäkringsgivares möjligheter till ägande i mäklarföretag finns inte.

I *Finland* får endast den som är oberoende av försäkringsgivare vara försäkringsmäklare. En förutsättning för att en fysisk person skall kunna registreras som mäklare är att denne inte på grund av arbets-, ombuds- eller annat avtal eller förhållande är beroende av en eller flera försäkringsgivare. För att en juridisk person skall kunna registreras krävs att denna inte på grund av ägarskap, ombudsavtal eller något annat förhållande är beroende av en eller flera försäkringsgivare. Mäklaren är skyldig att rapportera till ministeriet om han äger eller förvärvar aktier i ett försäkringsbolag. Till ministeriet skall dessutom ges in en beskrivning av fördelningen av affärer mellan olika försäkringsgivare under året.

I *Island* skall mäklaren i samband med att han ansöker om registrering (tillstånd) deklarerat att han är oberoende från försäkringsgivare och att han inte har några finansiella kopplingar på grund av ägarskap med försäkringsgivare eller andra intressen. Det får inte föreligga några ekonomiska förbindelser mellan mäklaren och försäkringsgivaren annat än sådana som följer av förmedlingen av försäkringsavtal.

I *Storbritannien* måste de förmedlare som har rätt att kalla sig försäkringsmäklare vara oberoende av försäkringsgivare. Om mäklaren har placerat mer än 35 procent av affärerna hos en och samma försäkringsgivare måste han lämna en förklaring till detta förhållande till den registerförande organisationen. Mäklaren måste också upplysa kunden om sådana omständigheter som i det enskilda fallet kan påverka oberoendet.

I *Tyskland* finns inget definitivt kriterium för när ett beroendeförhållande skall anses föreligga. Oberoendet prövas i det

enskilda fallet med beaktande av alla relevanta omständigheter. Vid bedömningen är det av intresse huruvida det föreligger något ekonomiskt beroende, några avtalsförhållanden eller andra anknytningar till en försäkringsgivare.

I *Italien* kräver lagstiftningen att mäklare är oberoende. Oberoendekravet innebär bl.a. att mäklarna inte får vara bundna till något försäkringsföretag och att av de totala ersättningarna från försäkringsgivare som mäklaren uppbär under en tvåårsperiod inte mer än 30 procent får komma från samma grupp av försäkringsgivare. Om dessa regler inte iaktas stryks mäklaren ur mäklarregistret.

I *Spanien* är oberoendet från försäkringsgivarintressen fundamentalt. Mäklaren måste vara fri från bindningar till försäkringsgivare och skall erbjuda professionell rådgivning baserad på detta oberoende.

8.5 Överväganden och förslag

Mitt förslag: Någon precisering av oberoendekravet görs inte i lag. Finansinspektionen kan, om behov anses föreligga, bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om innebörden av oberoendekravet.

Allmänt

Kravet på oberoende från försäkringsgivarintressen framstår som det viktigaste inslaget i de förutsättningar som gäller för möjligheten att verka som försäkringsmäklare enligt den gällande mäklarlagen. Det är framför allt den oberoende ställningen som gör att mäklaren kan spela en viktig roll på försäkringsmarknaden. Den person och det företag som anlitar en försäkringsmäklare måste kunna vara säkra på att mäklaren arbetar helt i kundens intresse och således utan att påverkas av andra intressen. Enligt min mening måste oberoendekravet även i fortsättningen vara det viktigaste draget i lagstiftningen om mäklare.

Kravet på oberoende från försäkringsgivarintressen kan sägas inrymma flera olika aspekter. I lagen framhålls särskilt att ett mäklarföretag inte får vara beroende genom ägarförhållanden och att en fysisk person inte får vara beroende genom anställning eller

uppdrag hos något försäkringsföretag. Förutom dessa tydliga omständigheter som är tecken på ett beroendeförhållande sägs i lagen också rent allmänt att mäklaren inte heller på annat sätt får vara beroende av försäkringsgivarintressen. Under detta mer allmänt hållna oberoendekrav ryms förfaranden och förmåner för en mäklare, som ett försäkringsföretag i sin verksamhet erbjuder för att förmå en mäklare att anlita det försäkringsbolaget. Sådana erbjudanden kan medföra att mäklaren kommer i ett beroendeförhållande till försäkringsbolaget. I dessa fall där mäklaren i sitt val av försäkringsgivare främst styrs av egna vinstintressen kommer mäklarens förfaranden uppenbarligen också i strid med kravet på god försäkringsmäklarsed. Mot bakgrund av det sagda bör alltså kravet på oberoende från försäkringsgivarintressen tillsammans med kravet på god försäkringsmäklarsed kunna anses ge ett heltäckande uttryck för det grundläggande kravet att en mäklare vid fullgörandet av sina uppdrag skall arbeta med kundens intressen för ögonen.

I likhet med vad som nu är fallet anser jag att oberoendekravet också fortsättningsvis bör komma till uttryck i lagen endast genom ett allmänt hållet krav. Det får ankomma på Finansinspektionen att vaka över att mäklarna dels inte har sådana allmänna kopplingar och förbindelser med försäkringsgivarintressen att oberoendet med fog kan ifrågasättas, dels inte heller i förmedlingsverksamheten på annat sätt låter sig styras av intressen som har en annan utgångspunkt än kundens intresse.

I det följande behandlar jag närmare vissa frågor och aspekter som rör oberoendekravet. Jag vill erinra om att genom det bemyndigande som finns i 6 § FML, och som bör behållas, kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om bl.a. villkoren för registrering.

Flerbolagsombud

Som framgått i det avsnitt som behandlar avgränsningen av det lagreglerade området (kap. 4), föreslår jag att endast sådan förmedling av försäkring, som utförs av förmedlare som är helt fria i valet av försäkringsgivare, skall omfattas av lagstiftningen. Flerbolagsombuden kommer därmed inte, lika litet som enbolagsombuden, att omfattas av lagstiftningen. Enligt min mening omfattas de inte heller för närvarande av FML, även om den nu gällande definitionen i 1 § FML, som ju inte innehåller något krav på oberoende, kan skapa viss osäkerhet om lagens räckvidd.

Med en klarare definition av vad som är förmedling av försäkring och därmed ett tydligare avgränsat tillämpningsområde för lagen, behöver ingen tvekan uppstå om hur man skall se på flerbolagsombudens verksamhet. Eftersom dessa ombud på grund av avtalen med vissa försäkringsbolag inte kan anses fria i valet av försäkringsgivare, omfattas de inte av mäklarlagstiftningen. I egenskap av säljare av försäkringar omfattas deras verksamhet av de bestämmelser i FRL som rör bolagens anskaffningsverksamhet. De vållar därmed inte heller några problem när det gäller tolkningen av oberoendekriteriet i FML.

Som jag redogjort för tidigare (i avsnitt 3) anser jag att det kan finnas anledning att i ett annat sammanhang se över sådan försäkringsförmedling och försäkringsrådgivning som bedrivs av andra kategorier än mäklare.

Frivillig gruppförsäkring

Genom ett gruppavtal, också kallat paraplyavtal, kan en försäkringslösning meddelas åt en grupp fysiska eller juridiska personer. Gruppavtalet träffas mellan försäkringsgivaren och den s.k. gruppledaren. Försäkringslösningen erbjuds därefter åt gruppmedlemmarna som individuellt ansluts till gruppavtalet.

En mäklare som förmedlat gruppavtalet är ibland aktiv också när det gäller att ansluta de enskilda gruppmedlemmarna till avtalet. Om en sådan aktivitet sker på uppdrag av försäkringsgivaren kan mäklarens oberoende ifrågasättas. Han uppträder då närmast som säljare av en viss försäkring. Som jag anförde i det föregående avsnittet om sidoverksamhet (avsnitt 6) bör det normalt sett inte anses förenligt med god försäkringsmäklarsed att en försäkringsmäklare, vare sig det är fråga om en fysisk eller en juridisk person, innehar uppdrag från ett försäkringsföretag. En särskild regel om detta föreslås också. Vid en förmedlad grupp-försäkring får mäklaren alltså inte på uppdrag av försäkringsgivaren åta sig att ansluta de enskilda medlemmarna till avtalet. Det är däremot inget som hindrar att mäklaren, på gruppföreträdarens uppdrag och som ett led i själva förmedlingen av gruppavtalet, informerar de enskilda gruppmedlemmarna om möjligheten att ansluta sig till gruppavtalet. Ur oberoendesynpunkt medför det inga problem.

Ägarfrågor

Ett försäkringsföretags ägande i ett mäklarföretag, ett mäklar-företags ägande i ett försäkringsföretag och en fysisk mäklares ägande i ett försäkringsföretag, kan vare sig det är fråga om ett direkt eller ett indirekt ägande, leda till att mäklarföretaget eller den fysiske mäklaren hamnar i ett beroendeförhållande till försäkrings-företaget. Det i sin tur kan medföra att mäklaren inte fritt kan välja mellan olika försäkringsgivare.

Enligt nuvarande regler får ett mäklarföretag inte genom ägarförhållande eller på annat sätt vara beroende av försäkrings-givarintressen. En fysisk person som är försäkringsmäklare får inte genom anställning eller uppdrag hos något försäkringsföretag eller på annat sätt vara beroende av försäkringsgivarintressen. Av Näringsutskottets uttalanden (1989/90:NU22 s. 13) framgår att det inte föreligger något absolut förbud mot ett försäkringsföretags ägande i ett mäklarbolag och vice versa. Huruvida en sådan ägarrelationen kan tillåtas eller inte får bedömas utifrån kravet att den inte får leda till ett beroende av försäkringsgivarintressen. På samma sätt är det inget absolut förbud för en fysisk mäklare att äga en mindre aktiepost i ett försäkringsbolag. Även närståendes ägande eller ställning i ett försäkringsföretag skall beaktas.

Försäkringsinspektionens numera upphävda allmänna råd angående försäkringsmäklare (BFFS 1989:24) innehöll detaljerade regler om ägandeförhållanden mellan mäklare och försäkrings-företag. Dessa råd har ersatts av Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 1995:52) som inte innehåller några särskilda regler beträffande ett försäkringsföretags ägande i ett mäklarföretag och omvänt. Det har under mitt utredningsarbete inte heller kommit fram något som tyder på att sådant ägande skulle orsaka några problem när det gäller att bedöma en mäklares oberoende.

Man skulle visserligen kunna överväga att, som man exempelvis gjort i Norge, införa en regel i lagen eller mäklarförordningen av innebörd att ett försäkringsföretag eller annat företag i en försäkringskoncern inte får äga mer än t.ex. tio procent av aktierna i ett försäkringsmäklarföretag. En sådan regel kan dock enligt min mening inte införas isolerat; även andra former av ägande måste då regleras mer ingående. Jag har som sagt inte kunnat finna något behov av sådana regler. Det allmänt hållna oberoendekravet som möjliggör en friare bedömning av ägarförhållanden och andra omständigheter som kan påverka mäklarens oberoende är därför att föredra.

Finansinspektionen har för närvarande inget bemyndigande att meddela föreskrifter om den närmare innebörden av oberoendekravet. Den möjlighet som står inspektionen till buds är att meddela allmänna råd i frågan. Om behov därav anses föreligga kan regeringen med stöd av bemyndigandet i mäklarlagen delegera till inspektionen att meddela föreskrifter om innebörden av oberoendekravet. En sådan i föreskriftsform preciserad innebörd av oberoendekravet kan ge en större auktoritet åt Finansinspektionens uppfattning i dessa frågor. Man får därmed ett säkrare stöd för att återkalla registreringen för ett försäkringsmäklarföretag eller en fysisk person som är försäkringsmäklare med hänvisning till att oberoendekravet inte är uppfyllt.

Försäkringsmäklaren som försäkringsgivarens ombud eller uppdragstagare

Ett av kraven för att en fysisk person skall kunna bli registrerad som försäkringsmäklare är att han eller hon inte är anställd av eller innehar något uppdrag hos något försäkringsföretag. Anställning eller uppdrag hos ett försäkringsföretag medför typiskt sett en stor risk för att mäklaren står i ett beroendeförhållande till försäkringsgivaren och är därmed diskvalificerande. Någon prövning i det enskilda fallet huruvida anställningen eller uppdraget medför att sökanden är beroende behövs inte.

Normalt sett bör inte heller mäklarföretaget kunna inneha uppdrag från försäkringsgivarsidan. Uppdrag som innebär att mäklarföretaget åtar sig att skadereglera åt något försäkringsbolag är t.ex. inte acceptabelt. Om mäklarföretaget, som ett led i den service som erbjuds försäkringstagaren, utför viss administration i anslutning till skaderegleringen bör det dock kunna accepteras (se avsnitt 4.3).

Det skulle också kunna tänkas att ett mäklarföretag, som enbart förmedlar skadeförsäkring, med bibehållet oberoende kan uppträda som ombud för ett livbolag och vice versa. Eller att ett mäklarföretag som förmedlar alla slags försäkringar också är återförsäljare beträffande någon speciell försäkring som mäklarföretaget inte förmedlar. Den nuvarande lagstiftningen ger inget utrymme för någon sådan verksamhet. Enligt min mening bör inte heller någon sådan möjlighet öppnas. Det kan inte uteslutas att mäklarföretaget, även om det inte förmedlar samma typ av försäkring som det skulle vara återförsäljare för, ändå får en sådan

bindning till försäkringsbolaget i fråga att det påverkar förmedlingsverksamheten.

Jag har i samband med att mäklarens möjlighet att driva sidoverksamhet behandlades (se avsnitt 6) föreslagit ett generellt förbud för mäklaren att inneha uppdrag från försäkringsföretag. Det följer alltså redan av det förslaget att det i mäklarbolaget inte är tillåtet att bedriva ombudsverksamhet eller liknande. Enligt min mening är det ur oberoendesynpunkt inte heller acceptabelt att mäklaren i ett närstående bolag driver verksamhet som ombud eller uppdragstagare åt försäkringsföretag, t.ex. skadereglering. Om det skulle inträffa kan mäklarbolagets oberoende ifrågasättas och Finansinspektionen kan återkalla registreringen för bolaget.

Tillräcklig spridning på olika försäkringsföretag

En koncentration till ett visst försäkringsbolag av de försäkringar som mäklaren har förmedlat utgör en viktig indikation på att någon form av beroende föreligger mellan mäklaren och försäkringsgivaren i fråga. Hur mäklaren sprider affärerna på olika bolag är objektivt mätbart och utgör därför värdefull information vid bedömning av om beroende föreligger.

Enligt Finansinspektionens allmänna råd anses en mäklare normalt inte uppfylla oberoendekravet om provisioner och andra ersättningar till mer än en tredjedel härrör från endast en försäkringsgivare eller grupp av försäkringsgivare. Enligt den tidigare nämnda resolutionen som BIPAR antagit (se avsnitt 8.2) krävs för att oberoende skall anses föreligga att mäklaren kan visa att inte mer än 35 procent av provisionerna från liv- respektive sakaffärerna under ett år har placerats hos ett och samma försäkringsföretag. Om denna siffra överskrids måste mäklaren kunna lämna en godtagbar förklaring till att denna koncentration har uppstått. Denna regel tar sikte på hur de fysiska personer som är mäklare sprider sina provisionsintäkter, vilket även torde gälla Finansinspektionens allmänna råd. Om det enbart är mäklarbolaget som skall hålla en godtagbar spridning av provisionsintäkterna kan, i vart fall teoretiskt sett, de enskilda mäklarna i bolaget specialisera sig på ett eller ett par försäkringsbolag och placera alla sina affärer där.

Kammarrätten i Stockholm har nyligen prövat ett ärende som rörde tillämpningen av kravet på oberoende (dom den 24 mars 1997 i mål nr 2810-1996). Ett mäklarbolag, ett kommanditbolag med fyra registrerade försäkringsmäklare, hade enligt en till Finansinspektionen lämnad redovisning under sitt första verk-

samhetsår (år 1994) fått 96 procent av sina provisioner från en och samma försäkringsgivare. Provisionerna härrörde från förmedling av personförsäkring och då närmast en viss barnförsäkring. Bolaget anförde att det var kundernas val som styrde fördelningen av provisionsintäkterna. Inspektionen återkallade registreringen för mäklarbolaget och de två bolagsmännen under hänvisning till att bolaget nästan uteslutande förmedlat försäkringar från endast ett försäkringsbolag, att två av mäklarna tidigare hade varit anställda i försäkringsbolaget samt att mäklarbolaget hade tecknat sin ansvarsförsäkring hos samma försäkringsbolag. Kammarrätten ansåg att det förhållandet att provisionsintäkterna under bolagets första verksamhetsår till större delen kommit från en och samma försäkringsgivare och att bolaget hade gjort ett uttalande som tydde på att bolaget i praktiken agerat som agent för försäkringsbolaget när det gällde den aktuella barnförsäkringen inte var tillräckligt för att anse att bolaget inte uppfyllt oberoendekravet. Det förhållandet att två av mäklarna varit anställda i försäkringsbolaget och att mäklarbolaget hade tecknat sin ansvarsförsäkring där ändrade inte bedömningen. Kammarrätten upphävde därför inspektionens beslut. – I ett annat ärende har Finansinspektionen återkallat registreringen för ett mäklarbolag och den fysiske mäklare som var registrerad för bolaget med hänvisning bland annat till att provisionsfördelningen visade att bolaget inte var oberoende av försäkringsgivarintressen. I det fallet hade i vart fall 80 procent, enligt inspektionens bedömning 98 procent, av provisionsintäkterna erhållits från ett enda försäkringsbolag.

Finansinspektionen har under våren 1996 genomfört en enkät till samtliga mäklarföretag. Mäklarna har fått redogöra för vilka provisioner de mottagit under 1995 och från vilka bolag. Enkäten har resulterat i att ett antal mäklarföretag har ålagts en särskild rapporteringsplikt. Inspektionen har, mot bakgrund av att mäklarlagen inte innehåller någon precisering av oberoendekravet när det gäller spridningen av affärerna, ansett sig förhindrade att avregistrera mäklarna.

Med hänsyn till att inte heller förarbetena till FML ger någon ledning när det gäller att bedöma vilken betydelse spridningen av affärer skall ha vid bedömningen av oberoendekravet, är det förståeligt att inspektionen av rättssäkerhetsskäl inte har ansett sig kunna tillgripa avregistrering, annat än i uppenbara fall, när koncentrationen av provisionsintäkterna medfört att mäklarens oberoende kunnat ifrågasättas.

Jag har uppfattningen att det förhållandet att mer än en tredjedel kommer från en och samma försäkringsgivare eller grupp av försäkringsgivare kan vara en lämplig signal för inspektionen att närmare granska oberoendefrågan. Jag vill dock understryka att det måste bli fråga om en prövning i det enskilda fallet och att enbart det förhållandet att gränsen överskridits inte är tillräcklig grund för avregistrering. Utredningen får visa om det finns godtagbara förklaringar från mäklarbolagets sida. Exempelvis kan en uppdragsgivare med kostsamma försäkringar ge slagsida åt provisionsfördelningen utan att det för den skull kan misstänkas något beroendeförhållande. I ett sådant anmärkningsvärt fall som prövades av Kammarrätten framstår det för mig som högst osannolikt att en korrekt hantering av förmedlingsuppdragen – med en genomgång av olika försäkringsalternativ med hänsyn till respektive kunds särskilda förhållanden – skulle lett till att nästan samtliga försäkringar förmedlats till ett enda bolag. Jag har övervägt att föreslå en lagregel innebärande att ett mäklarbolag har att visa att ett beroendeförhållande inte föreligger, när en väsentlig del av provisionsintäkterna kommit från ett enda försäkringsbolag. Jag har dock slutligen avstått från att lägga fram ett sådant förslag, eftersom det är svårt att precisera när bevisbördan sålunda skulle övergå på mäklarbolaget. Jag menar också att det bör vara möjligt för inspektionen att genom en undersökning få fram tillräckligt med underlag för att det vid prövningen skall bli klart att mäklarbolaget inte arbetat på det oberoende sätt som lagen förutsätter.

Viktigast i sammanhanget är att mäklaren kan visa att han har fullgjort sina uppdrag i enlighet med god försäkringsmäklarsed, inbegripet bl.a. att valet av försäkring i de enskilda fallen skett sedan kunden förelagts olika lämpliga försäkringsalternativ från skilda försäkringsgivare. En snedfördelning av provisionsintäkterna behöver då inte i sig betyda att ett beroendeförhållande föreligger. I synnerhet inte om det inte heller kan konstateras någon bindning till det aktuella försäkringsbolaget eller någon oacceptabel påverkan från detta.

Det är enligt min mening mindre lämpligt att i lagtext ta in detaljerade regler om spridningen av provisionsintäkterna. Bortsett från att lagtexten blir otymplig kan en sådan detaljreglering leda till icke avsedda motsatstolkningar. I stället bör regeringen eller inspektionen kunna meddela närmare föreskrifter om innebörden av oberoendekravet. Inspektionen bör också kunna ålägga mäklarbolagen att redovisa hur de samlade provisionsintäkterna fördelar sig på olika försäkringsgivare. Ett krav på

sådan rapporteringsskyldighet finns i EG-rekommendationen (92/48/EEG).

Andra omständigheter som kan påverka oberoendet

En del försäkringsgivare erbjuder mäklarna en högre provisionssats om de placerar en större volym försäkringar hos det försäkringsbolaget. Det förekommer också, oftast i samband med introduktion av en ny produkt, att försäkringsgivarna erbjuder mäklarna ett s.k. marknadsföringsbidrag, dvs. en extra bonus om mäklaren väljer just den försäkringen. Andra sätt att öka försäljningen är att anordna säljtävlingar och att bjuda mäklarna på resor.

Större volymer av förmedlade försäkringar kan i och för sig medföra lägre kostnader för försäkringsbolagen och därmed motivera en högre provisionssats för mäklaren. Det föreligger dock en risk för att mäklaren påverkas av möjligheten att få volymprovision eller marknadsföringsbidrag och låter valet av försäkring styras av detta. Mäklarföretaget eller den enskilde mäklaren handlar i så fall i strid med god försäkringsmäklarsed. Förfarandet bör i flagranta fall leda till avregistrering av mäklarföretaget. Om företagsledningen visar att den gjort vad som ankommer på den för att förhindra att företagets mäklare tar emot sådana förmåner kan i stället den enskilde mäklaren avregistreras på grund av visad olämplighet.

Vissa försäkringsgivare betalar inte provision till mäklare, vilket lett till att en del mäklare inte förmedlar försäkring till dessa försäkringsbolag. Det är givetvis inte acceptabelt att urvalet av försäkringsgivare begränsas på grund av att mäklaren inte kan påräkna ersättning i form av provision. Mäklaren får i stället i uppdragsavtalet med kunden göra klart att för den händelse provision för förmedlingen inte utgår från försäkringsgivaren är kunden skyldig att erlägga arvode (jfr hovrättens för Västra Sverige, avd 3, dom 1995-10-03, DT 56, f.n. under prövning av Högsta domstolen).

9 Specialisering och utbildning

9.1 Registrering

9.1.1 Bakgrund

Varje försäkringsmäklare skall vara registrerad hos Finansinspektionen. Registrering av försäkringsmäklare, såväl juridisk person som fysisk person, kan avse alla slag av försäkring, enbart personförsäkring eller enbart skadeförsäkring (3 § FML).

Indelningen i person- och skadeförsäkring anknyter till den indelning som tidigare fanns i försäkringsrörelselagen (FRL). Till personförsäkring räknades enligt FRL livförsäkring, sjuk- och olycksfallsförsäkring, avgångsbidragsförsäkring samt arbetslöshetsförsäkring. Annan försäkring var skadeförsäkring.

Som en följd av införlivandet av EG:s första skadeförsäkrings- och första livförsäkringsdirektiv finns begreppet personförsäkring sedan 1994 inte längre kvar i FRL. Indelningen sker i stället i direkt skadeförsäkringsrörelse och direkt livförsäkringsrörelse (2 kap. 3a och 3b §§ FRL). Koncession för direkt skadeförsäkringsrörelse skall avse en eller flera av följande försäkringsklasser eller risk som hänför sig till en sådan klass:

1. olycksfall, dock inte försäkring som avses i 3 b § första stycket klass 4,
2. sjukdom, dock inte försäkring som avses i 3 b § första stycket klass 4,
3. landfordon (andra än spårfordon),
4. spårfordon,
5. luftfartyg,
6. fartyg,
7. godstransport,
8. brand och naturkrafter,
9. annan sakskada,
10. motorfordonsansvar,

11. luftfartygsansvar,
12. fartygsansvar,
13. allmän ansvarighet,
14. kredit,
15. borgen,
16. annan förmögenhetsskada,
17. rättsskydd samt
18. assistans.

Koncession för direkt livförsäkringsrörelse skall avse en eller flera av följande försäkringsklasser eller risk som hänför sig till en sådan klass:

- 1 a) försäkring där utbetalning av försäkringsbelopp (engångsbelopp eller periodiska utbetalningar) är beroende av en persons eller flera personers liv, dock inte försäkringar enligt klass 3,
- b) försäkring som meddelas som tillägg till försäkring enligt a,
- 2 a) försäkring som utfaller vid giftermål,
- b) försäkring som utfaller vid födelse,
3. försäkring som avses i klasserna 1 a och 2 som är anknuten till värdepappersfonder,
4. sjukförsäkring och olycksfallsförsäkring som gäller för längre tid än fem år, under obestämd tid eller till dess den försäkrade uppnått en viss ålder och som inte får sägas upp av försäkringsbolaget eller får sägas upp endast under särskilda förhållanden som anges i försäkringsavtalet.

Försäkringsavtalslagen (FAL) skiljer mellan å ena sidan *skadeförsäkring*, som avser försäkring mot ekonomisk förlust genom sakskada, genom ersättningsskyldighet (främst vid ansvarsförsäkring) eller genom ren förmögenhetsskada, och *liv-, sjuk- och olycksfallsförsäkring*, som tillsammans utgör personförsäkring. I departementspromemorian Ny försäkringsavtalslag (Ds 1993:39) föreslås att indelningen i person- respektive skadeförsäkring behålls. Till skillnad från försäkringsavtalslagens systematik innebär den klassindelning som numera görs enligt FRL att sjuk- och olycksfallsförsäkring som huvudregel skall hänföras till skadeförsäkring.

På grund av att någon annan uppdelning av tillståndet för försäkringsmäklare än i person- och skadeförsäkring för närvarande inte kan ske, måste den mäklare som ansöker om registrering visa att han behärskar alla typer av skadeförsäkring respektive alla typer

av personförsäkring. Det har i den praktiska tillämpningen visat sig att det finns behov av att kunna ge tillstånd för ett mer begränsat försäkringsområde.

9.1.2 Överväganden och förslag

Mitt förslag: Registreringen för försäkringsmäklarna knyts till den indelning i livförsäkrings- och skadeförsäkringsrörelse som finns i försäkringsrörelselagen. Registrering för försäkringsmäklarbolag kan beviljas för skadeförsäkring, livförsäkring eller alla slag av försäkring medan registrering för fysiska försäkringsmäklare som huvudregel endast kan ske för antingen skadeförsäkring eller livförsäkring. Registrering kan, om skäl föreligger, begränsas till en eller flera försäkringsklasser eller grupper av klasser.

Skälen för mitt förslag: Som framgått finns det ett behov av att kunna ge tillstånd för ett mer begränsat försäkringsområde än skade- och personförsäkring. För att åstadkomma det står två möjligheter till buds. Den ena är att tillståndindelningen knyts till rörelsebegreppet enligt FRL. Mäklaren kan då ansöka om och beviljas tillstånd för antingen förmedling av all livförsäkring, all skadeförsäkring eller – i förekommande fall – alla slag av försäkring. Mäklarbolaget eller den enskilda mäklaren kan också, om bolaget eller mäklaren har specialiserat sig på en viss typ av försäkring, t.ex. marinförsäkring, ansöka om tillstånd för de försäkringsklasser som svarar mot specialiseringen. Den andra möjligheten är att den traditionella uppdelningen i person- och skadeförsäkring behålls med en möjlighet att, om skäl föreligger, begränsa ansökan respektive tillståndet till visst eller vissa slag av försäkring. Det skall dock noteras att det för närvarande saknas någon i lagen uppställd definition av personförsäkring. Den nya försäkringsavtalslag som är under beredning kommer troligen att innehålla en sådan definition.

Som en jämförelse kan nämnas att Norge har infört den ordningen att tillståndet knyts till försäkringsklasser medan Finland och Island har person- och skadeförsäkring som indelningsgrund. Danmark har som nämnts ingen mäklarlagstiftning.

Det tillstånd att driva försäkringsförmedling som registreringen innebär avser inriktningen av den rörelse mäklaren skall bedriva. Det är redan av det skälet mer naturligt att ansluta till det

rörelsebegrepp som finns i FRL. Till detta kommer att det är osäkert om, och i så fall när, begreppen person- och skadeförsäkring kommer att få en legal definition i försäkringsavtalsrätten. Att definiera begreppen i mäklarlagen är mindre lämpligt med hänsyn till att en sådan definition skulle kunna komma att avvika från den definition som den nya försäkringsavtalslagen kan komma att innehålla.

Om tillstånd som huvudregel skall ske för antingen liv- eller skadeförsäkring eller, såvitt avser mäklarbolagen, båda slagen och endast mer undantagsvis för vissa försäkringsklasser eller risker inom en klass, behöver anknytningen till klasser inte medföra någon större uppsplittring av tillståndsgivningen med åtföljande överskådlighet som följd. Eftersom krav fortfarande kommer att ställas på att mäklaren normalt sett har en bred utbildning finns emellertid ingen anledning att tro att ansökningarna i någon större utsträckning kommer att begränsas till någon annan indelning än den i skade- respektive livförsäkring. Jag förordar alltså att tillståndet för försäkringsmäklarna knyts till livförsäkrings- och skadeförsäkringsbegreppen enligt FRL.

När det gäller de fysiska mäklarna bör registrering i fortsättningen som huvudregel ske antingen för livförsäkring eller för skadeförsäkring. Den snabba produktutvecklingen på försäkringsområdet och den ökande internationaliseringen medför att det är mycket svårt att upprätthålla en hög kompetens på både liv- och skadeförsäkring. Med hänsyn till uppdragsgivarens intresse att få en kvalitativt god vägledning bör som huvudregel registrering endast kunna ske för antingen liv- eller skadeförsäkring. En möjlighet bör finnas för inspektionen att i enskilda fall medge registrering för båda slagen av försäkring.

En överensstämmelse måste även i fortsättningen föreligga mellan registreringen för den juridiska personen och för de fysiska personer som förmedlar försäkring för den juridiska personens räkning. Den juridiska personen skall alltså inte kunna vara registrerad för ett större försäkringsområde än den har kompetens för i form av registrerade fysiska mäklare. Och en fysisk mäklare som är registrerad enbart för livförsäkring kan inte vara verksam annat än genom ett mäklarbolag som är registrerat för livförsäkring.

Med en anknytning till FRL:s skadeförsäkrings- respektive livförsäkringsbegrepp måste de livmäklare, som önskar förmedla sjuk- och olycksfallsförsäkring, särskilt ange att de förutom livförsäkring också ansöker om tillstånd för klasserna 1 och 2 inom skadeförsäkring. På samma sätt får sakmäklarna i förekommande fall ange att de ansöker om tillstånd för all skadeförsäkring utom

klasserna 1 och 2. Finansinspektionen kan också begränsa tillståndet till de klasser som mäklaren har dokumenterad utbildning för.

En ny tillståndindelning medför att redan registrerade mäklare måste registreras om. Någon ny ansökan behövs emellertid inte. Tillståndet för personförsäkring bör automatiskt kunna föras över till livförsäkring samt klasserna 1 och 2 inom skadeförsäkring medan tillståndet för sakmäklarna förs över till skadeförsäkring med undantag för klasserna 1 och 2 (se närmare avsnitt 15). För de mäklare som har tillstånd för båda slagen krävs ingen annan ändring än att tillståndet anges avse liv- och skadeförsäkring. Det är dock viktigt att mäklarna för sin ansvarsförsäkringsgivare klargör vilka försäkringar han förmedlar.

9.2 Utbildning

9.2.1 Bakgrund

En fysisk person som önskar bli registrerad som mäklare skall ha en tillfredsställande utbildning *för den verksamhet som skall bedrivas* (5 § första stycket 4 FML). De kursiverade orden lades till i samband med att mäklarna fick möjlighet att förmedla andelar i värdepappersfonder. Därigenom markerades att en mäklare, vars verksamhet omfattar sådan förmedling, skall ha en utbildning som gör honom lämplig för det (prop. 1994/95:50 s. 333).

I stället för utbildning godtas beträffande en sökande som har varit verksam som mäklare (varmed skall likställas ombudsverksamhet) i ett annat land att han har förvärvat kunskap på annat sätt. Det tillägget i 5 § FML har gjorts med anledning av 1976 års mäklardirektiv (77/92/EEG). Enligt direktivet skall även annan kunskap än sådan som förvärvats genom utbildning godtas när en mäklare varit verksam i ett annat EES-land. Finansinspektionen har med stöd av ett bemyndigande i 7 § andra stycket mäklarförordningen meddelat föreskrifter om utbildningskrav för den som verkat som försäkringsmäklare utanför Sverige (FFFS 1996:18). Genom dessa föreskrifter har artiklarna 4-8 i rådsdirektivet införlivats med svensk rätt (se prop. 1994/95:184 s. 310. Direktivet finns intaget som bilaga 2.

Kravet på tillfredsställande utbildning vad avser förmedling av försäkringstjänster har preciserats i 7 § mäklarförordningen. Enligt den skall, såvida inte Finansinspektionen i det särskilda fallet

bestämmer annat, mäklarnas utbildning uppfylla de krav som allmänt ställs på utbildning för fälttjänstemän i försäkringsbolag. Dessa krav, som kan skifta något mellan olika försäkringsbolag, anses allmänt innebära att fältmannen skall ha genomgått en s.k. diplomkurs samt ha ett och ett halvt års praktisk erfarenhet av tjänstgöring inom försäkringsbolag.

Finansinspektionen har i sin tillämpning av kravet på en tillfredsställande utbildning godtagit diplomutbildning inom sak- eller livförsäkring eller annan utbildning med inriktning på försäkring, juridik och ekonomi. Utbildning från universitet eller högskola i kombination med erfarenhet från försäkringsmäklari har också accepterats. Personer som inte har uppfyllt de formella utbildningskraven men som haft en lång erfarenhet från försäkringsbolag har också blivit registrerade.

Enligt inspektionens allmänna råd (FFFS 1996:19) angående utbildningskrav för försäkringsmäklare bör den som ansöker om registrering som försäkringsmäklare förete bevis om utbildning i ett antal ämnen (se *bilaga 6*). För samtliga sökande krävs kunskap om relevant lagstiftning inom bland annat försäkringsområdet, de regler som gäller för bedrivande av försäkringsmäklarverksamhet, försäkringsekonomi och företagsekonomi samt försäkringsväsendets betydelse för samhällsekonomin.

För skadeförsäkringsmäklare krävs dessutom bevis om utbildning i olika slag av skadeförsäkring, försäkringsrätt och skadeståndsrätt, entreprenadjuridik, samt riskhantering, riskanalys och risk management.

För personförsäkringsmäklare krävs, utöver det som samtliga mäklare skall kunna, kunskap inom livjuridik inklusive relevanta beskattningsregler, lagstadgad och avtalsenlig försäkring, livförsäkringsteknik samt grundläggande privatekonomisk rådgivning.

För den som ansöker om registrering för förmedling av andelar i värdepappersfonder eller utländska fondföretag tillkommer krav på kunskaper om bland annat relevant lagstiftning inom värdepappersområdet.

Utöver de teoretiska kunskaperna bör sökanden även ha viss praktisk erfarenhet. Enligt inspektionens allmänna råd bör sökanden ha tjänstgjort minst tre år i följd under kvalificerad handledning hos en försäkringsmäklare eller ett försäkringsmäklarföretag. Vid beräkning av tjänstgöringstiden kan annan kvalificerad tjänstgöring få tillgodoräknas, t.ex. tjänstgöring på ett försäkringsbolag med arbetsuppgifter som är likvärdiga med arbete hos ett försäkringsmäklarföretag. Tjänstgöringstiden hos en ringsmäklare eller ett försäkringsmäklarföretag bör dock inte

understiga sex månader. – Tjänstgöring som utövats tidigare än fem år före det att ansökan om registrering gavs in till inspektionen beaktas inte.

Den rekommendation angående praktik som ges i de allmänna råden stämmer mindre väl med regeringens föreskrifter i mäklarförordningen om att utbildningen för försäkringsmäklare skall uppfylla de krav som allmänt ställs på utbildning för fälttjänstemän i försäkringsbolag. Som redan nämnts innebär sistnämnda krav i praktikhänseende att fälttjänstemannen skall ha ett och ett halvt års praktisk erfarenhet från försäkringsbolag.

9.2.2 Befintlig utbildning för försäkringsmäklare

Utbildning för försäkringsmäklare anordnas idag huvudsakligen av två utbildningsföretag, IFU utbildnings AB och Scandinavian Competence AB. Svenska försäkringsmäklares förening (Sfm) anordnar också viss utbildning för sina medlemmar.

IFU anordnar utbildning för flera olika yrkeskategorier inom försäkringsområdet. För försäkringsmäklarnas del finns två separata utbildningar eller studieplaner, en för livförsäkring och en för företagsförsäkring. Utbildningarna är anpassade efter Finansinspektionens allmänna råd angående utbildningskrav för försäkringsmäklare (FFFS 1996:19). Den som genomgått utbildningen med godkänt resultat erhåller ett försäkringsdiplom.

Några formella krav på förkunskaper i form av t.ex. genomgången gymnasieutbildning för att få delta i utbildningen finns inte. Däremot krävs för att få delta att personen innehar en anställning eller en praktikplats på ett försäkringsmäkleri eller försäkringsbolag. Antalet kursdagar, inklusive repetition och prov, är för företagsförsäkring 38,5 dagar (motsvarar ca 280 timmar) och för livförsäkring 42 dagar (motsvarar ca 294 timmar). Antalet dagar för egna studier beräknas till lika många som antalet kursdagar.

Vissa av de i utbildningen ingående avsnitten följs av en dags repetition och skrivning dagen efter. I några av kurserna är skrivningen integrerad i kursen. Så är fallet med kurserna Aktuella perspektiv på försäkring, Företagsekonomi och företagsvärdering samt Mäklarrollen. Under kursen Försäljningsteknik förutsätts aktiv närvaro och deltagande i de övningar som förekommer. De kunskaper som inhämtats under avsnittet Företagsförsäkring testas vid en tre dagars tillämpningskurs, varvid ett praktikfall genomgås. Dessutom förekommer skriftliga och muntliga prov enskilt och i grupp.

Diplomutbildningen för mäklare av företagsförsäkring inleds med en kurs i juridik som syftar till att ge deltagarna en inblick i juridisk systematik och en orientering om de svenska rättsreglerna på ett flertal områden. Avsnitt om avtals-, skadestånds- och konsumenträtt med betoning på försäkring ingår. En allmän översikt ges av den rättsliga regleringen av försäkringsverksamhet. Förddjupade kunskaper ges beträffande konsumentförsäkringslagen och försäkringsavtalslagen. Avsnittet om företagsförsäkring föregås av en kurs i företagsekonomi.

I utbildningen för livförsäkringsmäklare ingår en översiktlig grundkurs som behandlar lagbundet och avtalsenligt försäkringsskydd, livförsäkringsteknik, riskbedömning, juridik och beskattning. Därefter följer kurser som mer ingående behandlar de olika ämnena. I utbildningen för livmäklare ingår numera som en tillvalsmöjlighet en kurs i fondandelsförmedling. Kursen behandlar lagstiftningen på området, skillnaden mellan unit linked och vanlig fond, mäklarens informationsplikt samt skatterättsliga och familjerättsliga konsekvenser av fondförsäkring.

Scandinavian Competence anordnar diplomutbildningar i liv- och skadeförsäkring för mäklaraspiranter och mäklarassistenter. Utbildningen i skadeförsäkring innehåller grundläggande kurser i skadeförsäkring och företagsekonomi samt dessutom kurser i företagsförsäkring, risk management, konsultativ rådgivning, skadeförsäkringsjuridik, företagsvärdering, mäklarrollen, entreprenadjuridik, sjö- och transportförsäkring, återförsäkring samt försäkring i ett EU-perspektiv. Kursen tar 43 dagar i anspråk. Till det kommer tillämpningsövningar och skrivningar under sju dagar.

Utbildningen för livförsäkringsmäklare innehåller grundläggande kurser i livförsäkring och företagsförsäkring samt därutöver kurser i lagbundet och avtalsenligt försäkringsskydd, livförsäkringsteknik och former, individuella pensionsplaner och unit link, livförsäkringsjuridik, beskattning i Sverige och utomlands, konsultativ rådgivning, mäklarrollen, företagsvärdering samt försäkring i ett EU-perspektiv. Kursen tar 38 dagar i anspråk. Till det kommer skrivningar under fyra dagar.

Som redan nämnts anordnar också Sfm viss utbildning för sina medlemmar. Sfm anlitar IFU eller Scandinavian Competence för genomförandet av utbildningen. Den utbildning som anordnas av Sfm är uppdelad i tre delar, en obligatorisk del som är gemensam för både sak- och livmäklare samt därutöver en kurs som riktar sig speciellt till livmäklare och en som riktar sig speciellt till

sakmäklare. Medlemskap i föreningen förutsätter att mäklaren fått godkänt på den skrivning som följer på kursen.

Den obligatoriska, gemensamma kursen behandlar mäklarlagstiftningen, mellanmansrätten, ansvars- och skadeståndsfrågor, Finansinspektionens roll, Sfm:s etiska regler, kvalitetssäkring, EU-regler om försäkring och försäkringsekonomi samt beskattningsregler. Kurslängden för den obligatoriska delen är en vecka.

Den frivilliga kursen för sakmäklarna innehåller risk management, offertupphandling, återförsäkring, skadehantering och internationell sak. Sistnämnda avsnitt behandlar regler som gäller vid tecknande av försäkring och eventuella risker som kan finnas vid upphandling m.m. utomlands.

Den frivilliga kursen för livmäklarna innehåller ett avsnitt om den internationella livförsäkringsmarknaden inklusive de regler som gäller vid tecknande av försäkringar utomlands och genomgång av beskattningsregler för olika livförsäkringar i utlandet, inom och utom EU. Vidare ingår ett avsnitt om de i Sverige verksamma utländska bolagen, uppdelat på marknadsinformation (hur försäkringskoncernerna är uppbyggda, hur placeringsstrukturen ser ut, konsolideringsgrad m.m.) och produktinformation (vilka produkter erbjuds, skillnader mellan försäkringsbolagens produktutbud etc.).

Som en följd av att kurser motsvarande Sfm:s obligatoriska utbildning kommer att erbjudas av IFU och Scandinavian Competence avser Sfm att på sikt upphöra med att anordna utbildning för sina medlemmar.

Det kan i sammanhanget vara av intresse att jämföra omfattningen och nivån beträffande de utbildningskrav som ställs på försäkringsmäklarna med omfattningen och nivån beträffande de krav som ställs på fastighetsmäklarna.

En ny lag om fastighetsmäklare trädde i kraft den 1 oktober 1995. Enligt den skall varje fastighetsmäklare vara registrerad hos Fastighetsmäklarnämnden. Nämnden skall enligt sin instruktionen (SFS 1995:1029) inrikta sin verksamhet på att fastighetsmäklarna följer god fastighetsmäklarsed, att information sprids om vad god fastighetsmäklarsed innebär samt att fastighetsmäklarna har en god utbildning för sin uppgift.

Vid sin förnyade behandling av propositionen med förslag till ny fastighetsmäklarlag (prop. 1994/95:14) framhöll lagutskottet att det är angeläget att utbildningsfrågorna uppmärksammas i tillräcklig grad och att de förhållandevis blygsamma kunskapskrav som då ställdes på den som önskade bli registrerad som fastighetsmäklare inte kunde bibehållas. Den utbildning som då fanns för den som önskade bli fastighetsmäklare var en yrkesinriktad kurs inom kommunal vuxenutbildning på 340 lektionstimmar. Kurslitteraturen omfattade 1.500 sidor. Förutom inom Komvux bedrevs utbildning också av Statens skolor för vuxna och av Liber-Hermods. Utbildningsanordnarna hade också examinationsrätt.

Fastighetsmäklarnämnden har antagit föreskrifter om registrering av fastighetsmäklare (KAMFS 1996:1). Enligt dessa utfärdar nämnden själv bevis om att sökanden har genomfört godkända centrala skriftliga prov som anordnas av nämnden. En förutsättning för att bevis skall utfärdas är dessutom att sökanden har fullgjort föreskriven yrkespraktik. För att få delta i de centrala skriftliga proven krävs vissa förkunskaper i form av utbildning från gymnasium eller Komvux med minst betyget tre alternativt godkänt i treårig svenska, tvåårig engelska, matematik och samhällskunskap.

Som bevis för att kunskapskraven är uppfyllda godtar nämnden även slutbetyg från fastighetsmäklarprogrammet vid Högskolan Gävle-Sandviken. Övergångsvis godtas även avgångsbetyg eller intyg över godkänd fastighetsmäklarutbildning från kommunal och statlig vuxenutbildning.

I samarbete med högskolan har nämnden tagit fram en fastighetsmäklarutbildning omfattande 60 poäng. Utbildningen, som består av både teoretiska kurser (45 poäng) och tillämpade kurser (15 poäng), leder fram till en yrkesexamen för fastighetsmäklare. När utbildningen är helt genomförd kan nämndens egen examination komma att upphöra.

9.2.3 Överväganden och förslag

Mitt förslag: Kravet på tillfredsställande utbildning preciseras i mäklarförordningen genom en uppräknning av de ämnesområden inom vilka mäklaren måste ha kunskap vid registrering för skade- respektive livförsäkring samt fondförmedling. Vid registrering för enbart någon eller några försäkringsklasser är det tillräckligt att försäkringsmäklaren, utöver de ämnesområden som alla mäklare måste behärska, har tillfredsställande kunskaper inom de områden han söker registrering för. Finansinspektionen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om utbildningens innehåll och omfattning, om eventuella krav på förkunskaper samt om den praktiska erfarenhet som bör krävas. Finansinspektionen ges i uppdrag att närmare undersöka möjligheterna att införa en oberoende examination för försäkringsmäklare.

Skälen för mitt förslag: Högt ställda krav på mäklarnas kunnande är den bästa garantin för att kunden får en kvalitativt god vägledning och i förlängningen också för att försäkringsmäklarverksamheten utvecklas på ett sunt sätt. En mäklarkår med goda yrkeskunskaper borde också ha bättre möjlighet att teckna ansvarsförsäkring på rimliga villkor. En höjning av mäklarnas kompetens bör ske genom att den förhållandevis korta utbildningen förlängs så att möjlighet ges till fördjupade kunskaper, att ett uttryckligt krav på praktisk erfarenhet införs samt att en oberoende examination införs. Eventuellt bör också krav på vissa förkunskaper införas för den som vill påbörja utbildningen.

Det allmänt hållna kravet på en tillfredsställande utbildning bör behållas i lagtexten. Den närmare innebörden av kravet kan då lätt anpassas till utvecklingen på försäkringsområdet utan att någon lagändring behöver ske. En viss precisering av kravet bör göras i mäklarförordningen på så sätt att de ämnesområden inom vilka mäklaren skall ha kunskaper anges. I förordningen tas vidare in ett bemyndigande för tillsynsmyndigheten att meddela närmare föreskrifter om utbildningens innehåll och omfattning.

Den koppling till utbildningen för fälttjänstemän, som för närvarande finns i mäklarförordningen, bör inte behållas. Det är för det första oklart om det finns några enhetliga krav på utbildningen för fälttjänstemän att söka ledning i. Det är inte heller självklart att identiska krav skall ställas på mäklarna och på försäkringsbolagens säljare. Medan de sistnämnda endast behöver behärska det egna

bolagets produkter, måste mäklaren behärska flera bolags produkter. Det bör dessutom framgå direkt av förordningstexten vilka krav som ställs på de blivande mäklarna, även om kraven av förklarliga skäl måste få en allmän utformning i förordningen.

Finansinspektionen har i de allmänna råden om utbildningskrav för försäkringsmäklare angett vad som bör krävas av den mäklare som ansöker om registrering för förmedling av fondandelar. Utredningen, som haft förslaget till allmänna råd på remiss, anser att kraven är väl avpassade för denna verksamhet. Något behov av att ytterligare klargöra utbildningskraven i denna del föreligger inte. Däremot bör det av förordningstexten framgå att den mäklare som ansöker om registrering för fondförmedling skall förete utbildningsbevis eller annat intyg som visar att han har kunskaper inom värdepappersförmedling.

Den internationella roll som en försäkringsmäklare kan komma att spela i ett framtida EU ställer ytterligare krav på mäklarens kunskaper. Inspektionens allmänna råd innehåller ingen rekommendation i denna del. Inte heller IFU:s kursplaner innehåller något avsnitt om internationella förhållanden. I den utbildning i livförsäkring som anordnas av Scandinavian Competence ingår ett kursavsnitt som heter Beskattning i Sverige och utomlands. Den kursen syftar till att ge kunskaper om de svenska och utländska beskattningsregler som påverkar det svenska livförsäkringsområdet. Efter kursen skall deltagarna ha goda kunskaper om allmän skatterätt i Sverige och utomlands. Scandinavian Competence kurser om mäklarrollen syftar till att ge kunskaper om de lagar och regler som styr mäklarnas situation både i Sverige och utomlands samt om mäklarnas roll i Sverige och inom övriga EU. Sfm:s utbildning för livmäklare innehåller ett avsnitt om den internationella livförsäkringsmarknaden med genomgång av de regler som gäller vid tecknande av försäkringar utomlands samt av de beskattningsregler som gäller för olika livförsäkringar i utlandet.

Enligt min mening bör det av förordningstexten framgå att sakmäklarna skall ha kunskaper om internationell skadeförsäkring och livmäklarna om internationell livförsäkring. Kraven bör preciseras i föreskriftsform.

Mot denna bakgrund föreslår jag att det i mäklarförordningen anges att den utbildning som sägs i lagen om försäkringsmäklare skall, om inte Finansinspektionen i särskilt fall medger annat, omfatta följande områden. För samtliga försäkringsmäklare: försäkringsförmedling, civilrätt med försäkrings-, avtals- och skadeståndsrätt samt försäkringsekonomi och företagsekonomi. För skadeförsäkringsmäklare dessutom: kunskap om de olika typerna

av skadeförsäkring, entreprenadrätt, internationell skadeförsäkring samt riskhantering, riskanalys och risk management. För livmäklare dessutom: livjuridik inklusive relevanta beskattningsregler, lagstadgad och avtalsenlig försäkring, livförsäkringsteknik, internationell livförsäkring samt grundläggande privatekonomisk rådgivning. Som redan nämnts bör det ankomma på inspektionen att i föreskriftsform mera i detalj ange vad som bör krävas under de skilda rubrikerna.

Mot bakgrund av att registreringen bör kunna begränsas till en eller flera försäkringsklasser (se mitt förslag i avsnitt 9.1.2) bör också kravet på utbildning, frånsett de ämnesområden som alla mäklare måste behärska, kunna begränsas till de områden som mäklaren skall vara verksam inom. Detta bör framgå av mäklarförordningen.

Inspektionens allmänna råd, som i och för sig täcker in de flesta områden som mäklaren bör ha kunskap inom, saknar helt anvisningar om på vilken nivå, uttryckt i kurstimmar eller akademiska poäng, som kunskaperna bör ligga. Den utbildning som idag sker av försäkringsmäklare sker, som redan nämnts, till den helt övervägande delen inom ramen för privata utbildningsföretag. IFU:s timplan för mäklardiplom inom företagsförsäkring omfattar 240 timmar och inom livförsäkring 272 timmar. Motsvarande siffror för Scandinavian Competence utbildning är 301 respektive 266 timmar. Det kan jämföras med den utbildning på 340 lektionstimmar och 1500 sidor kurslitteratur som för fastighetsmäklarnas del har bedömts som klart otillräcklig. Självfallet kan man dock inte bara av antalet undervisningstimmar dra några säkra slutsatser om utbildningens kvalitet och tillräcklighet.

Enligt min mening är det angeläget att det i föreskriftsform slås fast hur omfattande, uttryckt i kurstimmar eller poäng, utbildningen skall vara eller att det i föreskrifterna närmare anges vad utbildningen skall innehålla. En allmän riktpunkt är naturligtvis att utbildningen skall vara anpassad till de arbetsuppgifter som mäklarna normalt åtar sig. Utbildningen bör dessutom vara anpassad till de formella kraven för registrering som försäkringsmäklare. Det är också av vikt att utbildningen hela tiden hålls aktuell vad avser nya bestämmelser och praxis på de områden som ingår i utbildningen. Utbildningen bör också syfta till att alla som har genomgått den uppfyller samma grundläggande kunskapskrav. Den som anlitar en mäklare måste kunna lita på att mäklaren har nödvändiga grundkunskaper. Kunskapsproven bör därför vara lika för alla och lyftas bort från utbildningsanordnarna. – Med hänsyn

till att en möjlighet bör öppnas för att begränsa registreringen till någon eller några försäkringsklasser bör Finansinspektionen ha möjlighet att i det enskilda fallet göra en friare bedömning av om utbildningskravet är uppfyllt.

Det anförda talar för att ansvaret för utbildnings- och examinationsfrågor bör ligga på ett centralt organ. Det naturligaste är att tillsynsmyndigheten tar över även ansvaret för examinationen av försäkringsmäklarna. Finansinspektionen har emellertid redan med befintliga arbetsuppgifter beträffande försäkringsmäklarkårens svårigheter att få resurserna att räcka till. Även om inspektionen kan anlita oberoende examinatoreer för genomförande av kunskapsproven kommer det att krävas vissa arbetsinsatser även från inspektionens sida. Mot den bakgrunden anser jag att inspektionen bör få i uppdrag att närmare undersöka möjligheterna att inrätta en oberoende examination av mäklarna. En sådant uppdrag kan lämpligen utföras genom att ett partssammansatt utbildningsråd inrättas under ledning av inspektion. I rådet bör ingå företrädare för Finansinspektionen, försäkringsmäklarna, utbildningsanordnarna samt försäkringsbranschen.

Ett annat alternativ som övervägts inom utredningen är att inrätta en särskild Försäkringsmäklarnämnd. En sådan nämnd skulle, förutom de uppgifter som redan nämnts, på sikt även kunna ta över registrerings- och tillsynsuppgifterna från inspektionen. Av skäl som redovisats under avsnitt 5 har jag emellertid kommit fram till att ansvaret för mäklarfrågorna tills vidare till fullo bör ligga kvar hos inspektionen.

10 Ansvarsförsäkring

10.1 Bakgrund

Enligt 14 § FML skall en mäklare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter enligt 13 § ersätta den skada som till följd därav drabbar uppdragsgivaren eller försäkringsgivaren eller någon som härleder sin rätt från uppdragsgivaren. För att säkerställa den skadelidandes rätt till skadestånd skall mäklaren ha en ansvarsförsäkring som täcker den skadeståndsskyldighet som kan åläggas mäklarbolaget eller den enskilda mäklaren. Kravet på ansvarsförsäkring är en viktig del av skyddet för uppdragsgivaren. Av mäklarförordningen framgår närmare hur försäkringen skall vara utformad.

FVK konstaterade att det av försäkringstekniska skäl var nödvändigt att begränsa ansvarsförsäkringens försäkringsbelopp. Kommittéen hade som utgångspunkter dels att den som anlidade en mäklare skulle hållas skadeslös så långt som möjligt, dels att försäkringskravet inte fick leda till så höga premier att det i praktiken blev fråga om ett slags näringsförbud. Övervägandena ledde fram till ett förslag som innebar att försäkringsbeloppet skulle täcka skadeståndsskyldighet intill 600 gånger basbeloppet för varje skadefall. Försäkringskravet var lika för fysisk person och juridisk person. Kommittéen tillade att inget hindrade att en mäklare frivilligt försäkrade sig för ett högre belopp för att minska risken att betala skadestånd med egna medel (se SOU 1986:55 s. 144 f).

I propositionen om försäkringsmäklare (prop. 1988/89:136 s.18 f) förklarade föredragade statsrådet att han inte hade någon invändning mot att försäkringsskyddet lades på den av FVK föreslagna nivån även om det skulle kunna medföra att ansvarsbeloppet i vissa fall visade sig vara otillräckligt. Det obligatoriska ansvarsbeloppet borde enligt föredraganden inte alltför mycket överstiga vad som kan bli aktuellt som skadestånd för t.ex. en mäklare som är inriktad på personförsäkring för

privatpersoner. Den ändringen i förhållande till utredningsförslaget gjordes att någon närmare bestämning av försäkringens utformning inte skedde i lagtexten. Det skulle i stället ankomma på regeringen att närmare utforma kraven på försäkringen. Skälet till detta var att det kunde visa sig nödvändigt av försäkringstekniska skäl att godta också en gräns för hur mycket som sammanlagt kan utgå från försäkringen under t.ex. ett år. Utan en yttersta gräns för åtagandet kunde det visa sig svårt för ansvarsförsäkringsbolaget att teckna återförsäkring.

I propositionen redovisades också vissa riktlinjer för hur försäkringen borde regleras i den kommande regeringsförordningen (s.34 f). Riktlinjerna innebar att försäkringen måste vara utformad så att den skadelidande, inom ramen för försäkringsbeloppet, kan få ut hela ersättningen av det försäkringsbolag som har meddelat försäkringen, dvs. utan avdrag för självrisk e.d. Vidare borde villkoren utformas så att ansvarsförsäkringen inte kan upphöra att gälla förrän viss tid efter det att inspektionen underrättats om upphörandet och på så sätt har fått möjlighet att ingripa mot mäklaren. Den skadelidande borde också kunna rikta direktkrav mot ansvarsförsäkringsbolaget och alltså inte vara beroende av att mäklaren anmält skadefallet. Slutligen skulle uppmärksammas de särskilda svårigheter i ansvarshänseende som kan uppkomma när en mäklare biträder med upprättandet av ett långvarigt personförsäkringsavtal. Försäkringen borde om möjligt också utformas så att uppdragsgivaren inte hamnade i en situation där han i praktiken blir utan ersättning därför att han inte vet om han skall rikta sitt anspråk mot försäkringsbolaget eller mäklaren.

Riksdagen följde förslaget i propositionen. Det innebär att i lagen endast som ett registreringskrav anges att mäklaren skall ha en försäkring för skadeståndsskyldighet som kan åläggas mäklaren, en fysisk person eller en juridisk person, om mäklarens skyldigheter åsidosätts. I lagen sägs även att försäkring inte krävs för en mäklare som förmedlar försäkringar uteslutande för en juridisk person som är registrerad som försäkringsmäklare.

Regeringens föreskrifter om kravet på ansvarsförsäkring togs in i 6 § förordningen (1989:854) om försäkringsmäklare. Som ett grundläggande villkor slogs fast att försäkringsskyddet skulle gälla för skada som har orsakats under den tid då försäkringen har varit i kraft. Villkoret var alltså utformat i enlighet med den s.k. orsaksteorin. Den innebär att ansvaret finns kvar även efter det att försäkringen gått ut. Enligt en annan inom ansvarsförsäkring använd princip, den s.k. claims made-teorin, gäller ansvars-

försäkringen endast för de skador som anmäls till försäkringsgivaren under den tid då försäkringen är i kraft.

Andra villkor som föreskrevs i förordningen var att den skadelidande får rikta krav på ersättning enligt försäkringsavtalet direkt mot försäkringsbolaget, i den mån ersättning inte utgetts av den försäkrade, att ersättning skall betalas ut utan avdrag för självrisk, att försäkringsskyddet kan upphöra tidigast en månad efter det att inspektionen underrättats om upphörandet samt att försäkringsskyddet i övrigt är tillfredsställande i de avseenden som är av betydelse för den skadelidandes rätt.

Vad gäller ersättningsbeloppen föreskrevs att den högsta ersättning som kunde utgå vid ett skadefall skulle motsvara minst 600 gånger det basbelopp som gällde när den skadelidande fick kännedom om skadan. I fråga om juridiska personer med flera mäklare föreskrevs att den högsta sammanlagda ersättning som kunde utgå under ett år skulle för varje påbörjat tiotal mäklare motsvara minst 6000 gånger basbeloppet. Inspektionen gavs rätt att föreskriva högre minimibelopp än de angivna. Om en försäkring omfattade juridiska personer, dvs. flera mäklarbolag, skulle inspektionen kunna medge att gränsen för sammanlagd ersättning under ett år bestämdes på annat sätt än som angetts i förordningen. Bakom den möjligheten låg idén att Svenska försäkringsmäklares förening skulle kunna teckna ett gruppavtal för sina medlemmar och på så sätt mildra effekterna av att försäkringen måste bygga på orsaksteorin.

Det visade sig emellertid inte möjligt att på den svenska försäkringsmarknaden finna försäkringsgivare som var beredda att träffa försäkringsavtal på de förutsättningar som angavs i förordningen. Efter åtskilliga överläggningar mellan företrädare för mäklarföreningen, försäkringsgivarna, Försäkringsinspektionen samt Finans- och Justitiedepartementen överenskoms att en del av försäkringsbeloppet skulle utgå från orsaksteorin och att en del därav skulle baseras på claims made-teorin. I enlighet härmed infördes i förordningen en möjlighet att i fråga om gruppavtal godkänna att villkoren avvek bl.a. från orsaksteorin. Ändringen trädde i kraft den 13 november 1990 (SFS 1990:979). För de mäklare som var medlemmar i mäklarföreningen löstes försäkringskravet genom ett gruppförsäkringsavtal som mäklarföreningen träffade med ett antal samarbetande försäkringsgivare.

De försäkringsgivare som i koassurans meddelat mäklarföreningen en ansvarsförsäkring för dess medlemmar förklarade sig emellertid under hösten 1992 inte vara beredda att förnya försäkringen på oförändrade villkor. Efter nya överläggningar

mellan berörda parter gjordes en ny ändring i förordningen för att något mildra kraven. Sålunda sänktes minimibeloppet för ersättning vid ett skadefall från 600 till 200 basbelopp. Det aggregerade ersättningsbeloppet för varje tiotal mäklare under ett år sänktes från 6000 basbelopp till 2000 basbelopp. Därutöver begränsades den högsta ersättningen under ett år till 6000 basbelopp för varje juridisk person som omfattades av försäkringen. Finansinspektionen medgavs rätt att i fråga om verksamhet som avser förmedling av skadeförsäkringar till näringsidkare med fler än tio årsanställda föreskriva avvikelser såväl beträffande de i förordningen angivna ersättningsbeloppen som i fråga om de däri angivna allmänna försäkringskraven, däribland det krav som ger uttryck för orsaksteorin. Ändringarna innebar en inskränkning av möjligheten för inspektionen att avvika från orsaksteorin. Den möjligheten, som tidigare varit generell vid gruppörsäkring, kom nu att avse enbart nämnda förmedling av skadeförsäkring till näringsidkare med fler än tio årsanställda. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1993 (SFS 1992:1549).

I anslutning till de gjorda ändringarna i förordningen utfärdade Finansinspektionen föreskrifter om ansvarsförsäkring för försäkringsmäklare (FFFS 1992:36). Dessa innebär avvikelser från förordningens krav i fråga om nyss angivna förmedling till näringsidkare med fler än tio årsanställda. En av föreskrifterna innebär att försäkringsvillkor som inte bygger på orsaksteorin utan på claims made-teorin godtas om det finns inbyggt ett s.k. efterskydd. Efterskyddet skall innebära att försäkringen även täcker skador som anmäls till försäkringsgivaren inom två år från det att försäkringen trätt ur kraft och som inte täcks av någon annan försäkring. Inspektionen föreskrev vidare att för sådan ansvarsförsäkring skulle gälla andra, högre minsta ersättningsbelopp, nämligen 600 basbelopp vid ett skadefall och 3000 basbelopp under ett år för varje tiotal mäklare som omfattas av försäkringen, dock högst 9000 basbelopp.

Representanter för försäkringsmäklarna har därefter gjort ytterligare framställningar om ändringar av de föreskrivna villkoren (se avsnitt 10.2). Enligt utredningsdirektiven bör det därför undersökas om bestämmelserna om försäkringsmäklares ansvarsförsäkring kan reformeras i linje med mäklarnas önskemål samtidigt som en tillfredsställande konsumentskyddsstandard upprätthålls.

10.2 Framställningar om ändring av försäkringsvillkoren

De försäkringsgivare som i koassurans meddelat gruppansvarsförsäkring till Svenska försäkringsmäklares förening för dess medlemmar ville inte – trots de gjorda författningsändringarna – förnya gruppförsäkringen. Denna upphörde därför, efter viss förlängning, den 1 april 1993. Med anledning härav föreslog mäklarföreningen i en skrivelse den 19 mars 1993 till Finansdepartementet att ytterligare ändringar skulle göras i förordningen om försäkringsmäklare för att skapa realistiska möjligheter för mäklarna att få sitt försäkringsbehov täckt på den svenska försäkringsmarknaden. Förslagen innebär att försäkringen skulle helt baseras på den s.k. claims made-teorin med visst efterskydd, att försäkringsbeloppen minskades på visst sätt samt att Finansinspektionen skulle ha möjlighet att vid gruppförsäkring göra avvikelser från annars gällande villkor. Finansinspektionen tillstyrkte de föreslagna ändringarna i ett yttrande den 24 mars 1993. I den fortsatta beredningen av mäklarföreningens framställning har överläggningar hållits mellan företrädare för departementet, inspektionen och mäklarföreningen. Viss skriftväxling har också förekommit.

Mäklarföreningen har senast i skrivelse den 30 augusti 1995 till Finansdepartementet redovisat hur föreningen ser på de rådande kraven på ansvarsförsäkring och på tillgången på försäkringsskydd. I skrivelsen framhålls bl.a. följande. Ansvarsförsäkringen meddelades ursprungligen endast till föreningens medlemmar av ett konsortium av svenska försäkringsgivare. Föreningen har emellertid verkat för att försäkringskraven skall lindras så att flera försäkringsgivare kan tillhandahålla försäkringar i konkurrens. Därmed skulle alla hos inspektionen registrerade mäklare kunna få tillgång till försäkringen oberoende av medlemskap i föreningen. Föreningen har lyckats komma en god bit på väg. Försäkringen tillhandahölls sålunda av Skandia och av Trygg-Hansa samt av ett konsortium bestående av Folksam, LF och WASA. I skrivelsen framhåller föreningen vidare att föreningen eftersträvar en försäkringslösning som kan attrahera även utländska försäkrare. Den nuvarande premienivån för ansvarsförsäkringen är mycket hög. Flera mäklare som har valt att avregistrera sin verksamhet har angett kostnadsnivån som ett huvudskäl för sitt beslut om avregistrering. Det kan inte uteslutas att dessa företag fortsätter sin verksamhet utan att uppfylla föreskriven registreringsskyldighet.

Enligt föreningen kan mindre justeringar i försäkringskraven resultera i ökad konkurrens och därmed minskade kostnader för mäklarna samtidigt som konsumentsskyddet behålls på en acceptabel nivå.

Föreningen föreslår beträffande verksamhet som avser förmedling av skadeförsäkring dels att ansvarsförsäkring får tecknas på rena claims made-villkor, dels att försäkringsbeloppet sätts till minst 600 basbelopp per skada och minst 1200 basbelopp per försäkringsår. Vad gäller livförsäkringsområdet önskar föreningen att inspektionen ges möjlighet att godkänna lösningar som ger samma effekt som en orsaksbaserad försäkringslösning, t.ex. individuellt tecknade claims made-försäkringar i förening med en av mäklarföreningen tecknad orsaksbaserad försäkring för mäklarföretag som upphört med sin verksamhet, gått i konkurs eller av andra skäl saknar betalningsförmåga vid skadeståndskrav.

När det gäller det ovan nämnda samarbetet kring ansvarsförsäkringen kan det tilläggas att konsortiet (Folksam, LF och WASA) hos Konkurrensverket har ansökt om ett s.k. icke-ingripandebesked enligt 20 § konkurrenslagen samt om undantag enligt 8 § samma lag. Konsortiet har därvid hänvisat bl.a. till att återförsäkringsskydd inte går att uppbringa för denna typ av ansvarsförsäkring. Konkurrensverket har (beslut den 18 juni 1996, dnr 1874/93) avslagit ansökan både såvitt avser icke-ingripandebesked och undantag enligt 8 § konkurrenslagen. Konkurrensverket anförde därvid att det inte var visat att ett samarbete mellan de aktuella bolagen är nödvändigt för att tillhandahålla ansvarsförsäkringen i fråga. Samarbetet ansågs därför konkurrensbegränsande och med hänsyn till bolagens marknadsandel (ca 20 %) på den relevanta produktmarknaden, bedömde Konkurrensverket att konkurrensen påverkades på ett märkbart sätt. När det gällde undantag enligt 8 § ansåg Konkurrensverket att bolagen inte i tillräcklig grad påvisat de positiva verkningar som krävs för att undantag enligt 8 § konkurrenslagen skall kunna medges samt att de dessutom inte heller visat att det är nödvändigt med ett så långtgående samarbete som bolagen bedrev.

Under våren 1997 har ett antal mäklare haft svårigheter att förnya sina ansvarsförsäkringar. Ett försäkringsbolag (WASA) har sålunda funnit skäl att vägra vissa mindre mäklare på livförsäkringsområdet en ny ansvarsförsäkring.

10.3 Inträffade skador

Det mest uppmärksammade fallet som gällt en försäkringsmäklares skadeståndsskyldighet är det s.k. Södertälje Stadshotell-fallet, som avgjordes av Högsta domstolen år 1992 (NJA 1992 s.782). I domen fastställdes att försäkringsmäklaren var skadeståndsskyldig gentemot försäkringstagarna. Enligt ett villkor i den förmedlade företagsförsäkringen hade försäkringsgivarens ansvar upphört till följd av att premien inte hade betalats. HD fann att mäklaren genom underlåtenhet att informera försäkringstagaren om premievillkoret och vad det innebar hade eftersatt sina skyldigheter att ge försäkringstagaren de upplysningar som mäklaruppdraget förutsatte.

Svea hovrätt, avd 3, har nyligen prövat ett mål som gällde en försäkringsmäklares ansvar (dom 1996-12-20 i mål nr T 2057/94). I domen fann hovrätten att ett mäklarbolag (i likvidation) var skyldigt att ersätta uppdragsgivaren för den skada som åsamkats denne på grund av att uppdragsgivarens anläggningar, som förstörts genom brand, under perioden var helvärdeförsäkrade i stället för fullvärdeförsäkrade. Kostnaden för att återuppföra anläggningen angavs till 51,4 miljoner kr medan endast 28 miljoner utbetalades från försäkringen. Hovrätten fann att mäklaren haft anledning anta att uppdragsgivaren vid tecknandet av en tidigare engelsk försäkring, som förmedlats av en annan mäklare, fått felaktig information om försäkringens art (helvärde i stället för fullvärde som uppdragsgivaren begärt). Mäklaren måste därför också, enligt hovrätten, haft stark anledning att misstänka att uppdraget till honom gällde att teckna en fullvärdeförsäkring. När han ändå lät uppdragsgivaren teckna en likadan helvärdeförsäkring, som gällt för tidigare år, ansågs han ha handlat mot givna instruktioner.

I sammanhanget bör också nämnas ett annat fall från Svea hovrätt (RH 1994:123). I målet förde en försäkringstagare, som på grund av en brand orsakats skador för ca 17 miljoner kr, talan mot det försäkringsbolag som meddelat honom en lantbruksförsäkring. Försäkringstagaren hade vid tecknandet biträtts av en försäkringsmäklare, som tidigare varit ombud för försäkringsbolaget i fråga. Någon fullmakt för mäklaren fanns inte. Mäklaren underlät att till försäkringsgivaren vidarebefordra upplysningar från försäkringstagaren om dennes skadehistorik. På grund av att fullmakt saknades för mäklaren kunde dennes underlåtenhet dock inte tillräknas uppdragsgivaren. Försäkringsgivaren fick i stället stå risken för att det godtog en mäklare utan fullmakt som mellanhand.

Under 1995 gjorde Finansinspektionen en förfrågan hos ansvarsförsäkringsgivarna om antalet anmälda ersättningsanspråk under tiden april 1993 – maj 1995. Det visade sig att ett tiotal anspråk hade anmälts till försäkringsbolagen.

Uppgifter som utredningen fått från tre av de större försäkringsbolagen för tiden 1989 – 1995 tyder på att antalet anmälda skador var drygt 50 stycken. I inget av dessa fall var det fråga om några mycket höga belopp.

Antalet anmälda skador ger dock inte en rättvisande bild av skadeutfallet. För det första finns det anledning att anta att inte alla ersättningsanspråk anmäls till ansvarsförsäkringsgivaren. För det andra svarar inte alla anmälningar mot en skada orsakad av mäklaren.

Det kan tilläggas att det hittills endast föreligger ett känt ersättningsanspråk som har sitt upphov i förmedling av personförsäkring.

10.4 Kravet på ansvarsförsäkring på några andra områden

10.4.1 Revisorer

I fråga om auktoriserade och godkända revisorer har Kommerskollegium med stöd av ett bemyndigande i förordningen (1973:22) om auktorisation och godkännande av revisorer meddelat föreskrifter om krav på ansvarsförsäkring för den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma i revisionsverksamheten. Föreskrifterna är intagna i 26 § i Kommerskollegiets revisorsföreskrifter (KFS 1986:8), som ändrades senast den 1 juli 1993 (KFS 1993:2, KK: 2).

Revisorernas ansvarsförsäkring bygger på claims made-principen och bl.a. följande krav. För företag i vilket antalet verksamma revisorer uppgår till minst fem skall försäkringen gälla med ett försäkringsbelopp om lägst 200 basbelopp per skada och försäkringsår. Om antalet revisorer överstiger fem men understiger 50 skall försäkringen gälla med ett försäkringsbelopp om lägst 200 basbelopp per skada och 400 basbelopp per försäkringsår. Motsvarande belopp för företag med 50 eller fler revisorer är 200 basbelopp per skada och 600 basbelopp per försäkringsår.

Vid byte av försäkringsgivare skall enligt föreskriften avtal träffas med den nye försäkringsgivaren om att denne påtar sig ansvaret för skador som orsakats innan försäkringstiden och som vid försäkringens tecknande var okända.

I övrigt gäller att försäkringen skall ha villkor som godkänts av Kommerskollegium. Villkoren skall för det fall ett företag upphör med sin verksamhet innebära att försäkringen ger ett efterskydd på fem år med försäkringsbeloppet 100 basbelopp per skada och för hela försäkringstiden.

10.4.2 Fastighetsmäklare

Fastighetsmäklarlagen (1995:400) tillkom efter en översyn av en äldre lag om fastighetsmäklare (prop. 1994/95:14). I 6 § föreskrivs att fastighetsmäklaren skall ha en försäkring för skadeståndsskyldighet som kan drabba honom om han åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen. Det anges vidare att närmare föreskrifter om registreringsvillkoren meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Sådana föreskrifter har meddelats av regeringen i fastighetsmäklarförordningen (1995:1028).

De försäkringsvillkor som preciseras i förordningen bygger på orsaksteorin. Det anges sålunda att skyddet skall gälla för skador som har orsakats under den tid då försäkringen varit i kraft samt att försäkringen skall täcka skador intill 1,5 miljoner kr för varje skadefall. Vidare föreskrivs att ersättningen skall betalas ut till den skadelidande utan avdrag för självrisk, att försäkringsskyddet kan upphöra tidigast en månad efter det att tillsynsmyndigheten, Fastighetsmäklarnämnden, har underrättats om upphörandet samt att försäkringsskyddet även i övrigt skall vara tillfredsställanden i de avseenden som är av betydelse för den skadelidandes rätt.

Kravet att försäkringen skall bygga på orsaksteorin är inte absolut. Enligt förordningen får Fastighetsmäklarnämnden medge undantag från det kravet om ett godtagbart skydd kan uppnås på annat sätt. Enligt uppgift har något sådant undantag inte förekommit.

Det bör slutligen nämnas att i förordningen anges att ansvarsförsäkringen skall tecknas hos en försäkringsgivare som har tillstånd att driva försäkringsrörelse inom EU eller i ett land som är medlem i OECD.

10.4.3 Värdepappersbolag

I 1 kap. 2 § 2 lagen (1991:981) om värdepappersrörelse definieras ett värdepappersbolag som ett svenskt aktiebolag som fått tillstånd enligt den lagen att driva värdepappersrörelse, dvs. verksamhet som består i att yrkesmässigt tillhandahålla tjänster avseende handel med finansiella instrument m.m. I 2 kap. 8 § föreskrivs att till en ansökan om tillstånd att driva värdepappersrörelse skall fogas en plan över den tilltänkta rörelsen. Regeringen eller, efter dess bemyndigande, Finansinspektionen får meddela föreskrifter i fråga om denna plan.

Finansinspektionen har med stöd av ett bemyndigande i förordningen (1991:1007) om handel och tjänster på värdepappersmarknaden meddelat föreskrifter om handel och tjänster på värdepappersmarknaden (FFFS 1996:33). Regler om verksamhetsplan finns i 7 kap. Reglerna innebär såvitt avser ansvarsförsäkringen att bolaget till planen skall foga en kopia av de försäkringsavtal som bolaget ingått (7 kap. 10 §). Uppgift skall lämnas om hur stort självriskbeloppet är för varje fall. Det skall också anges vilka överväganden som gjorts beträffande det maximala ersättningsbelopp som kan utgå i varje enskilt fall och det maximala ersättningsbelopp som kan utgå under ett år.

I 9 kap. i föreskrifterna finns ytterligare regler om ansvarsförsäkringskravet. Det anges där att ett värdepappersbolags försäkring för skadeståndsskyldighet skall innehålla uppgift om det ersättningsbelopp som kan utgå per skada och det maximala ersättningsbelopp som kan utgå under ett år (1 §). Vidare föreskrivs att försäkringen skall kunna åberopas inför svensk domstol (2 §). Försäkringsvillkoren skall vidare innebära att försäkringsskyddet gäller för skada som har orsakats under den tid försäkringen varit i kraft, att den skadelidande får rikta krav direkt mot försäkringsgivaren, i den mån han inte fått ersättning av värdepappersbolaget, och att ersättningen skall betalas ut direkt till den skadelidande utan avdrag för självrisk (3 §). Försäkringen skall alltså bygga på orsaksteorin. I 4 § sägs dock att om villkoren innebär att försäkringen som huvudregel bara ersätter skador som anmälts till försäkringsgivaren medan försäkringen är i kraft, får villkoren för försäkringen avvika från kravet på orsakssteori. En möjlighet att teckna försäkring med claims made-villkor har således öppnats genom detta tillägg. En förutsättning är dock att försäkringen är förenad med ett efterskydd som innebär att försäkringen även täcker skador som anmälts till försäkringsgivaren inom två år från det att försäkringen har trätt ur kraft och som inte täcks av någon

annan försäkring. Enligt vad som uppgetts för utredningen förekommer i praktiken enbart claims made-baserade ansvarsförsäkringar på värdepapperssidan.

Några preciserade krav på ansvarsbeloppens storlek finns inte i föreskrifterna. I inspektionens allmänna råd om ansökan om tillstånd att driva värdepappersrörelse enligt lagen (1991:981) om värdepappersrörelse (FFFS 1996:34) anges dock följande (2 kap. 17 §). Beträffande ett bolag som ansöker om tillstånd enligt 1 kap. 3 § 2 lagen om värdepappersrörelse bör de ersättningsbelopp som kan utgå per skada normalt uppgå till minst en miljon kr och det maximala ersättningsbeloppet som kan utgå under ett år till minst fem miljoner kr. När det gäller ett bolag som ansöker om tillstånd enligt 1 kap. 3 § 1, 3, 4 eller 5 lagen om värdepappersrörelse bör ersättningsbeloppet per skada uppgå till minst två miljoner kr och det maximala ersättningsbeloppet som kan utgå under ett år till minst tio miljoner kr. Ansöker bolaget om flera tillstånd bör beloppsnivåerna först diskuteras med inspektionen.

10.5 Överväganden och förslag

Mitt förslag: Ansvarsförsäkringen för förmedling av livförsäkring skall även i fortsättningen vara grundad på den s.k. orsaksteorin. Ett försäkringsskydd skall alltså finnas för skada som har orsakats under tid då försäkringen är eller har varit i kraft. Vid förmedling av skadeförsäkring bör ansvarsförsäkringen kunna grundas på claims-made-principen. Försäkringsskyddet skall i så fall gälla för skador som anmäls till försäkringsgivaren under tid då försäkringen är i kraft. Vid byte av försäkringsgivare skall, om claims made-teorin tillämpas, den nya försäkringen ge ett fullgott retroaktivt skydd och för det fall mäklar företaget upphör med sin verksamhet skall det finnas ett efterskydd på minst tre år. De angivna kraven bör tas in i mäklarförordningen medan det allmänt hållna kravet på en ansvarsförsäkring behålls i lagtexten. – Ansvarsförsäkringen för verksamhet som består i förmedling av fondandelar skall kunna grundas på antingen orsaksteori eller claims made-teori med ett minstaefterskydd på två år.

Skälen för mitt förslag: Ett viktigt inslag i FML:s regler till skydd för kunden är att en försäkringsmäklare skall ha en ansvarsförsäkring för den skadeståndsskyldighet som han kan åläggas för

det fall att han åsidosätter sina skyldigheter. Den redovisning som lämnats i det föregående rörande skador som försäkringsmäklare gjorts ansvariga för illustrerar att det finns goda motiv för att upprätthålla ett krav på ansvarsförsäkring. I sammanhanget kan också erinras om att i EG-rekommendationen (92/48/EEG) anges att en försäkringsförmedlare skall ha ansvarsförsäkring eller därmed jämförlig säkerhet för skadestånd som kan komma att utkrävas på grund av försummelse i yrkesutövning.

Innan jag går vidare i en granskning av försäkringskravet, finns det anledning att överväga om mäklarens skadeståndsskyldighet kan säkerställas på andra sätt än genom en ansvarsförsäkring. Till en början vill jag då erinra om att jag i det föregående (se avsnitt 5) föreslagit dels att försäkringsmäklarverksamhet endast får drivas av aktiebolag, dels att dessa försäkringsmäklarbolag skall ha ett aktiekapital på minst 200.000 kr. Därutöver har jag föreslagit att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen skall kunna meddela föreskrifter om aktiekapitalets storlek. Ett sådant allmänt kapitalkrav inverkar dock enligt min mening inte på ett avgörande sätt på behovet av särskilda regler till skydd för eventuella skadeståndskrav. Däremot skulle försäkringskravet helt eller delvis kunna ersättas av t.ex. bankgarantier. Med tanke på de särskilda lösningar som krävs för att fortlöpande få ett godtagbart försäkringsskydd liksom för att få ett skydd under viss tid efter det att ett mäklarföretag har upphört med sin verksamhet, är det dock enligt min mening mest ändamålsenligt med ett ersättningskydd i form av en ansvarsförsäkring.

Som framgått har det redan från införandet av FML varit förenat med stora svårigheter att lägga fast försäkringskrav som ur olika synpunkter varit lämpligt avvägda. Med hänsyn till att mäklarna under de gångna åren i allmänhet trots allt lyckats få sitt försäkringsbehov täckt är det, enligt min mening, svårt att bedöma hur allvarliga problem som reglerna för ansvarsförsäkringen orsakat mäklarna när det gällt deras möjlighet att teckna försäkring. Det kan emellertid konstateras att regeringen och tillsynsmyndigheten på sätt som angetts i det föregående sett sig föranlåtna att vid två tillfällen ändra reglerna för att underlätta för mäklarna att få sina försäkringsfrågor lösta. Det är framförallt en omständighet som gjort mig övertygad om att det finns anledning att, såsom anges i utredningsdirektiven, nu överväga ytterligare ändringar i regelsystemet. Jag syftar på den omständigheten att det, vilket är omvittnat från såväl mäklarhåll som från försäkringsbolagen, fortfarande inte är möjligt eller i vart fall mycket svårt att anskaffa försäkringen på den internationella marknaden. Ur konkurrens-

synpunkt är det inte tillfredsställande att mäklarna är hänvisade till ett fåtal svenska försäkringsgivare som känt sig manade att tillhandahålla försäkringen.

Kraven på ansvarsförsäkringen bör läggas fast utifrån den allmänna utgångspunkten att enskilda konsumenter, som vänder sig till en mäklare för att få hjälp med att ordna sitt försäkringsskydd, inte på grund av oaktsamhet från mäklarens sida skall komma i ett sämre läge jämfört med vad som kan vara fallet om han vänder sig direkt till ett försäkringsbolag. Försäkringsskyddet bör också avpassas för att ge ett godtagbart skydd för de enskilda näringsidkare och mindre företag som anlitar mäklare. Däremot kan det enligt min mening inte komma i fråga att genom lag kräva ett försäkringsskydd som täcker även de mycket stora ersättningskrav som är tänkbara i samband med att en mäklare biträder större företag vid upphandling av försäkringar. En annan sak är att den mäklare som ägnar sig åt större företags försäkringar kan ha behov av att teckna en ansvarsförsäkring som täcker väsentligt mer än vad som följer av det obligatoriska kravet. Det får för övrigt förutsättas att sådana kundföretag själva uppmärksammar ansvarsförsäkringsfrågan när de anlitar en mäklare. Såsom framhölls vid mäklarlagens tillkomst (nämnda prop. s. 18) bör inspektionen i sin tillsyn kunna kräva att ansvarsbeloppen höjs, om en mäklare arbetar under sådana förhållanden att det är uppenbart att en större försäkring behövs. Den möjligheten bör behållas.

När det gäller utformningen av de krav som bör ställas på ansvarsförsäkringen för att den skall fylla den avsedda funktionen av skydd för den enskilda konsumenter, enskilda företagare och mindre företag, är det framför allt de obligatoriska ansvarsbeloppen och konstruktionen av försäkringen med avseende på den tid då försäkringsskyddet kan utnyttjas som tilldrar sig intresse. I sistnämnda avseende är det närmast fråga om försäkringen skall utformas enligt den s.k. orsaksteorin eller enligt claims made-principen. En ansvarsförsäkring baserad på orsaksteorin har den fördelen för försäkringstagaren att den, inom ramen för gällande preskriptionsregler, ger ett skydd för skada som har orsakats under tid då försäkringen är eller varit i kraft, oavsett när skadeanmälan görs. En orsaksbaserad försäkring har den nackdelen för den skadelidande att det, enligt den teorin, är försäkringsbeloppet det år då skadan orsakades som gäller. Det bör dock påpekas att det enligt den gällande mäklarförordningen är försäkringsbeloppet det år då den skadelidande fick kännedom om skadan som gäller. För försäkringsbolaget är det självfallet – med orsaksteori – en nackdel att det under en lång tid efter ett visst försäkringsår kan komma

skadeanmälningar som hänför sig till en skada som orsakats under det året och som till och med kan avse en försäkring som har upphört att gälla när anmälan sker.

Ett särskilt problem i sammanhanget är att preskriptionstiderna – enligt min tolkning av bestämmelserna – beräknas på olika sätt enligt preskriptionslagen (1981:130) och enligt FAL. Enligt 2 § preskriptionslagen, som bestämmer preskriptionstiden för försäkringkundens skadeståndsanspråk mot mäklaren, räknas preskriptionstiden från tillkomsten, dvs. dagen för den skadegörande handlingen. Enligt 29 § FAL, som bestämmer preskriptionstiden för kravet på försäkringsersättning, räknas den tioåriga preskriptionstiden från den dag då fordran tidigast kunnat göras gällande. Denna dag kan ligga senare, ibland till och med långt senare, än dagen för skadans uppkomst. Det innebär att kundens skadeståndsanspråk mot mäklaren kan vara preskriberat medan fordran på försäkringsersättning inte är det. Jag förutsätter att denna problematik kommer att uppmärksammas vid den översyn av FAL som för närvarande pågår inom justitiedepartementet.

En ansvarsförsäkring grundad på claims made-principen innebär den nackdelen för en skadelidande att möjligheten att ta i anspråk mäklarens försäkringsskydd dels är beroende av att försäkringen är i kraft då skadeanmälan görs, dels avser endast skador som orsakats från och med den retroaktiva dag som angivits i försäkringsvillkoren. Denna s.k. retrodag kan i och för sig ligga flera år tillbaka i tiden. Ofta är retrodagen lika med den dag då mäklarföretaget startade sin verksamhet. Normalt sett innebär försäkringar på claims made-villkor dock en kortare tillbakaverkande tid än vad som följer av orsaksteorin. Vid byte av försäkringsgivare förekommer det att avtal träffas om ett tillbakaverkande skydd. Den kanske mest markanta nackdelen för en försäkringsmäklare med claims made-villkor uppstår om mäklaren upphör med sin verksamhet. Enligt villkorspraxis upphör då i regel försäkringsskyddet efter ett par år, dvs. långt tidigare än vad som sker enligt orsaksteorin. En fördel för den skadelidande är att försäkringsbeloppet är knutet till vad som gäller det år skadeanmälan görs och inte, som kan bli fallet vid tillämpning av orsaksteorin, ett tidigare år. För försäkringsgivaren innebär en lösning enligt claims made-principen stora fördelar genom att det blir lättare att bedöma skadeutvecklingen och göra behövliga reserveringar.

Det grundläggande syftet med kravet på en ansvarsförsäkring är att inom rimliga gränser ge försäkringkunderna ett så bra skydd som möjligt i de fall skada uppkommer genom mäklarens vårdslösa

förfaranden. Det starkaste skyddet med avseende på den tid under vilken försäkringsskyddet kan nyttjas ger försäkringar tecknade på orsaksteorin. Samtidigt är det inte självklart att det för ett fullgott skydd för försäkringkunderna alltid är motiverat med ett så långt tillbakaverkande skydd som orsaksteorin ger. Eventuella fel av mäklaren upptäcks regelmässigt ganska snabbt, i vart fall vid skadeförsäkring. Vid den intresseavvägning som måste göras skall också beaktas att mäklarnas möjlighet att över huvud taget kunna teckna försäkring – samt kostnaderna för denna – påverkas av vilka krav som ställs på försäkringsvillkoren dels i nämnda avseende, dels beträffande försäkringsbeloppens storlek.

Enligt vad som har uppgetts kan de svenska försäkringsgivarna inte i utlandet återförsäkra ansvarsförsäkringar som är baserade på orsaksteorin. Med den ökade risk det innebär för försäkringsgivarna driver det upp kostnaderna för ansvarsförsäkringen. Utländska försäkringsgivare är som regel inte villiga att teckna ansvarsförsäkringar på orsaksteorin. För att mäklarförsäkringen skall kunna upphandlas utomlands i en större konkurrens än den svenska marknaden erbjuder, måste villkoren anpassas till vad som gäller internationellt sett.

Skyddsbehovet är generellt sett större vid förmedling av livförsäkring än vid förmedling av skadeförsäkring. Det kan därför finnas anledning att diskutera olika lösningar för förmedling av livförsäkring respektive skadeförsäkring.

För närvarande skall ansvarsförsäkringen enligt huvudregeln, lika för förmedling av person- och skadeförsäkring, vara baserad på orsaksteorin och ha ett minsta ansvarsbelopp för ett skadefall motsvarande 200 basbelopp, dvs. ca 7,2 miljoner kr. Fel som begås i samband med förmedling av en livförsäkring kan få stora ekonomiska konsekvenser för den enskilde försäkringstagaren. Eftersom dessa försäkringar ofta är tecknade på lång tid kan det dessutom dröja ända tills det är dags att ta försäkringen i anspråk innan eventuella fel av mäklaren upptäcks. Det är också framför allt på livsidan som mäklarmarknaden ännu visar tecken på omognad och där det kan förväntas att ett antal mäklarföretag kommer att slås ut. Mot den bakgrunden bör det inte, trots att det hittills endast finns en känd ansvarsskada på livsidan (gruppliv), komma ifråga att för närvarande ändra skyddet för försäkringkunderna med den försämring av skyddet i visst hänseende som följer av att tillåta claims made-villkor. Det kan även konstateras att det synes vara först i år som en del livmäklare fått problem med att förnya sina försäkringar. Det kan inte uteslutas att den ovilja att

förnya försäkringen, som märkts från några försäkringsgivares sida, inte har som orsak de krav som ställs på försäkringsvillkoren utan ytterst rör bedömningen av mäklarens förutsättningar att driva verksamheten på ett uthålligt sätt.

Vad därefter gäller ansvarsbeloppen i fråga om livförsäkring kan konstateras att den nivå på 200 basbelopp avseende en och samma skada som nu gäller efter sänkningen från 600 basbelopp även i ett internationellt perspektiv framstår som rimlig. Ett särskilt problem, som bör nämnas i detta sammanhang, utgör den i försäkringspraxis tillämpade principen att flera skador som orsakats av en och samma skadevållande handling betraktas som en enda skada, en s.k. serieskada. En tillämpning av den principen innebär att 200 basbelopp blir den maximala sammanlagda ersättning som kan utges även t.ex. i ett fall där en mäklares hantering av en gruppförsäkring vållar skador för ett större antal personer. Vid grupplivförsäkring rör det sig emellertid ofta om förhållandevis små belopp per skada. Enligt uppgift från försäkringsbranschen och mäklarna är det osannolikt att en enskild person skulle drabbas av en skada som överstiger femton basbelopp vid denna typ av försäkring. I det enda kända fallet av skada som föreligger rör det sig om 5-10 basbelopp per individ. Möjligheten att ha ett särskilt och väsentligt högre ansvarsbelopp för serieskador har avvisats av branschens företrädare i utredningen (eftersom det då blir detta högre belopp som läggs till grund för premieberäkningen och för återförsäkrarens bedömningar). Med hänsyn till att skadorna per individ – enligt vad utvecklingen hittills visat – är mycket begränsade, är ett ansvarsbelopp på 200 basbelopp enligt min mening tillräckligt.

För ett mäklarbolag med flera mäklare bör det mot bakgrund av hittills gjorda erfarenheter vara tillräckligt att det samlade ansvarsbeloppet rörande livförsäkring under ett år minst uppgår till ett belopp motsvarande 1000 basbelopp för varje påbörjat tiotal mäklare, dock med minst 4000 basbelopp som den högsta totala ersättningsnivån.

De problem som ända sedan mäklarlagstiftningens tillkomst varit föremål för diskussion har närmast gällt ansvarsförsäkringen för mäklarnas verksamhet på skadeförsäkringsområdet. Problemen har i huvudsak gällt dels svårigheter att överhuvud taget kunna få en ansvarsförsäkring på de villkor som föreskrivits av regeringen eller Finansinspektionen, dels de enligt mäklarna alltför höga premier som tagits ut av de försäkringsbolag, några få svenska

bolag, som trots allt meddelat ansvarsförsäkring åt de svenska försäkringsmäklarna.

Orsaken till problemen har uppgetts ligga i konstruktionen av ansvarsförsäkringen, dvs. att försäkringen, med de försäkringsbelopp som gällt, i princip måste vara baserad på orsaksteorin. Denna medför som nämnts en osäkerhet för försäkringsgivarna under lång tid framöver vad gäller möjligheten att skadeståndskrav kommer att presenteras. Om försäkringen i stället grundas på claims made-teorin, där ersättningskrav utlöses genom anmälan till det försäkringsbolag som för tillfället svarar för försäkringen, har försäkringsgivaren betydligt lättare att från försäkringsteknisk och från reserveringsmässig synpunkt hantera försäkringen.

Vid förmedling av skadeförsäkring visar sig eventuella fel begångna av mäklaren vanligtvis under det år för vilken försäkringen tecknats och då i samband med att försäkringstagaren drabbas av en skada. Eftersom försäkringstiden är kort, vanligtvis ett år, bör eventuella fel dessutom oftast kunna upptäckas i samband med att ny försäkring tecknas. Det finns därför vad avser förmedling av skadeförsäkring allmänt sett inte samma behov av ett så långt tillbakaverkande skydd som på livförsäkringssidan. Mot denna bakgrund anser jag att en ansvarsförsäkring baserad på claims made-villkor – i överensstämmelse med internationell praxis på området – bör kunna godtas generellt vid förmedling av skadeförsäkring inklusive sådana sjuk- och olycksfallsförsäkringar som avses i 2 kap. 3a § Första stycket 1 och 2. Skilda förutsättningar bör alltså i fortsättningen inte tillämpas alltefter kundföretagens storlek, särskilt som den gällande förordningsregeln om rätt att använda claims-madevillkor utifrån antalet årsanställda i praktiken visat sig svår att tillämpa.

När jag föreslår att det vid förmedling av skadeförsäkring skall finnas en generell rätt att använda sig av en ansvarsförsäkring med claims-madevillkor utgår jag till en början från att det finns ett tillfredsställande tillbakaverkande skydd (retrodag) såtillvida att täckning ges också för skador som orsakats under år före det året då skadeanmälan görs. Detta synes inte vara något egentligt problem så länge som försäkringsgivaren är densamma, eftersom enligt praxis försäkringen brukar täcka även tidigare orsakade skador om det skett efter en viss i försäkringsbrevet angiven dag, ofta den dag då försäkringen ursprungligen tecknades i bolaget. Jag förutsätter vidare att det vid byte av försäkringsgivare går att få till stånd ett överbryggande försäkringsskydd som innebär att ingen mäklarkund får ett påtagligt sämre skydd på grund av mäklarens byte av försäkringsgivare. Detta kan ske genom att den nye

försäkringsgivaren åtar sig att svara även för dessa skador. Enligt min mening bör inte några detaljerade regler för utformningen av försäkringsskyddet i detta avseende tas in i lagen eller regeringsförordningen. Det är angeläget att Finansinspektionen vakar över att ansvarsförsäkringen ger ett fortlöpande gott skydd för kunderna även i samband med byte av försäkringsgivare.

Det är närmast i ett visst avseende där den claims made-baserade försäkringen uppenbarligen ger ett sämre skydd än den som grundats på orsaksteorin. Jag syftar på det fall att försäkringsmäklaren upphör med sin verksamhet. Genom den ändring i kraven som genomfördes år 1992 öppnades en möjlighet för de försäkringsmäklare, som förmedlade försäkring till företag med fler än tio årsanställda, att teckna försäkringar med claims made-villkor. Problemet med upphörandeskydd löstes genom ett krav på ett efterskydd under två år räknat från det försäkringen upphört att gälla. Enligt min mening är det nuvarande kravet på två års efterskydd väl kort. Jag föreslår att som förutsättning för att använda claims-madevillkor bör gälla att efterskyddstiden utsträcks med i vart fall ett år, dvs. till tre år.

Från mäklarhåll har det under utredningsarbetet upplysts att höga ansvarsbelopp inte är något problem ur kostnadssynpunkt om försäkringen är tecknad på claims made. Jag anser därför att – med den föreslagna generella övergången till claims made på skadeförsäkringsområdet – det i och för sig kan vara motiverat att tillämpa enhetligt bestämda försäkringsbelopp i nivå med de högsta belopp som nu tillämpas. Enligt min mening bör de generella minimikrav som anges i mäklarförordningen dock kunna sänkas vad avser de aggregerade beloppen. Jag föreslår sålunda att ersättning för en skada skall uppgå till minst ett belopp motsvarande 600 basbelopp. Det blir således detta belopp, f.n. ca 21,5 miljoner kr, som står till förfogande vid en serieskada. Det totala ansvarsbeloppet under ett år föreslås vidare vara minst 1 800 basbelopp för varje påbörjat tiotal mäklare med ett tak på 6 000 basbelopp. I likhet med vad som nu gäller bör Finansinspektionen ha rätt att kräva att ansvarsbeloppet för ett visst mäklarföretag sätts högre än vad som följer av det sagda. Inspektionen bör även ha möjlighet att medge att lägre ansvarsbelopp tillämpas om det i ett särskilt fall kan anföras tillräckligt starka skäl för det.

Utredningen har särskilt granskat frågan om det finns behov av att modifiera det nu sagda vad gäller en viss typ av skadeförsäkringar, nämligen ansvarsförsäkringar. Det framstår som tämligen klart att den risk för skador som det här är fråga om kan föreligga under lång tid och drabba enskilda personer såsom fallet är med

t.ex. produktskador. I den mån en mäklare medverkat vid tillkomsten av en sådan försäkring och därvid gjort sig skyldig till försumlighet kan mäklaren komma att drabbas av skadeståndskrav som riktats mot produktföretaget från skadade personer. Det kan i fråga om denna typ av försäkringar finnas fog för ett längre efterskydd än tre år om mäklarföretagets verksamhet upphör. Mot bakgrund av att den samlade effekten av utredningsförslagen som helhet rimligen bör leda till en väsentligt ökad stabilitet på mäklarområdet har jag slutligen stannat för att inte föreslå några särskilda regler för mäklarverksamhet som innefattar sagda typ av försäkringar.

All verksamhet som drivs i mäklarföretaget skall omfattas av ansvarsförsäkringen. Det innebär att även förmedling av fondandelar (se nedan) och verksamhet som drivs efter särskilt tillstånd, också skall omfattas av den i lag föreskrivna försäkringsskyldigheten. Detta innebär också att i den mån en försäkringsmäklare i sitt arbete biträds av andra personer, assistenter eller andra, så måste mäklarens ansvarsförsäkring vara så utformad att all den mäklarverksamhet som mäklaren svarar för genom egna eller medhjälparens åtgärder inbegrips i försäkringsansvaret. Enligt min uppfattning följer detta redan av nuvarande försäkringskrav. Det har emellertid visat sig att det finns olika tolkningar av försäkringskraven i detta avseende. Lagen bör därför förtydligas på denna punkt. Min genomgång av försäkringsvillkor som förekommer för mäklarförsäkringen ger mig anledning att framhålla att det får ankomma på Finansinspektionen att granska att villkoren i alla delar är förenliga med de krav som ställs upp.

När det gäller den lagtekniska utformningen föreslår jag att i den nya lagen, liksom för närvarande, slås fast en skyldighet för ett försäkringsmäklarbolag att ha en ansvarsförsäkring för skadeståndsskyldighet som kan drabba bolaget om dess skyldigheter enligt de civilrättsliga bestämmelserna i lagen åsidosätts. De närmare reglerna, inklusive bemyndigande för Finansinspektionen att i angivna hänseenden meddela kompletterande föreskrifter, bör liksom nu anges av regeringen i mäklarförordningen. Jag föreslår att de nuvarande föreskrifterna modifieras i enlighet med vad jag anfört i det föregående.

Mitt förslag syftar till att åstadkomma en lämplig avvägning mellan försäkringskundernas, närmast enskilda konsumenter och mindre företag, och mäklarnas intressen. Samtidigt som kunden skall vara tillförsäkrad ett gott skydd skall mäklaren kunna skaffa sig den nödvändiga ansvarsförsäkringen på rimliga villkor och under godtagbara förutsättningar. I det sistnämnda ligger att en

mäklare skall kunna anlita en marknad där det finns valmöjligheter för mäklaren när det gäller att finna en lämplig försäkringslösning. Om marknaden i praktiken är begränsad till några få svenska försäkringsgivare finns en uppenbar risk att det från försäkringsgivarens sida kan ställas krav eller önskemål om att mäklaren i viss omfattning förmedlar försäkringar från just det bolaget. Det finns med andra ord en risk för att det på en begränsad marknad för ansvarsförsäkringar uppstår bindningar mellan en mäklare och en försäkringsgivare som inte går att förena med kravet på att mäklaren skall vara oberoende från försäkringsgivarintressen. Jag utgår från att de nu föreslagna modifieringarna av ansvarsförsäkringskravet skall medföra att försäkringsmäklarna – i vart fall vad avser skadeförsäkringsområdet – skall kunna söka sin försäkringslösning även på den internationella marknaden.

Försäkring för fondförmedling

När möjligheten infördes för försäkringsmäklare att som sidoverksamhet till mäklarrörelsen förmedla fondandelar ställdes det krav på att även den delen av verksamheten skulle omfattas av en ansvarsförsäkring. I propositionen (prop. 1994/95:50 s. 97) angavs att Finansinspektionen borde ställa samma krav på ansvarsförsäkringen som tillämpas i fråga om värdepappersbolag som ägnar sig åt förmedling av fondandelar. Någon ändring i mäklarlagen gjordes dock inte på annat sätt än att undantaget från kravet på ansvarsförsäkring för en fysisk person, som uteslutande förmedlar försäkring för en juridisk persons räkning, utvidgades till att omfatta även verksamhet som består i förmedling av fondandelar.

Kraven i 4 och 5 §§ FML att försäkringsmäklaren skall ha en ansvarsförsäkring för skadeståndsskyldighet gäller således både förmedling av försäkring och av fondandelar. Den precisering av försäkringskraven som finns i 6 § mäklarförordningen gäller därmed också vid förmedling av fondandelar, vilket innebär att försäkringen skall vara på orsaksteori. Det överensstämmer inte med de krav som tillämpas i fråga om värdepappersbolag som ägnar sig åt förmedling av fondandelar. Enligt Finansinspektionens föreskrifter om handel och tjänster på värdepappersmarknaden (FFFS 1996:33) skall ansvarsförsäkringen för värdepappersbolag vara baserad på orsaksteori (9 kap. 3 §) eller, under förutsättning att ett tvåårigt efterskydd finns, på claims made (9 kap. 4 §). I inspektionens allmänna råd (FFFS 1996:34) anges vilka ansvarsbelopp som bör gälla för värdepappersbolag (se avsnitt 10.4.3.).

Jag delar uppfattningen att likartade krav bör ställas på ansvarsförsäkringen för förmedling av fondandelar oavsett om verksamheten utförs i ett mäklarbolag eller i ett värdepappersbolag. Det innebär att ansvarsförsäkringen för fondförmedling som bedrivs som sidoverksamhet i mäklarbolaget skall vara baserad antingen på orsaksteori eller på claims made med ett minsta efterskydd på två år. Samma valmöjlighet som finns för värdepappersbolagen bör alltså finnas för de mäklarbolag som förmedlar fondandelar. I praktiken kommer det säkerligen att innebära att försäkringen uteslutande meddelas på claims made-teorin.

När det gäller ansvarsbeloppen bör de belopp som för närvarande krävs av inspektionen för mäklare som förmedlar fondandelar alltså gälla, dvs. minst 30 basbelopp per skada och 100 basbelopp per försäkringsår. Försäkringsskyddet bör liksom hittills tecknas i en separat ansvarsförsäkring.

11 Försäkringsmäklarens ersättning

11.1 Bakgrund

I lagen om försäkringsmäklare finns inte några bestämmelser om hur mäklaren skall ersättas för sitt arbete. Utgångspunkten vid tillkomsten av lagstiftningen var emellertid att försäkringsmäklaren – i överensstämmelse med vad som normalt tillämpades internationellt – ofta skulle komma att få betalt genom provision från försäkringsgivaren trots att han arbetade på uppdrag av försäkringskunden.

FVK pekade i sitt betänkande (SOU 1986:55 s. 155 ff) på att provisionssystemet medför vissa risker för att mäklaren får dubbla roller genom att han å ena sidan skall vara uppdragsgivarens representant gentemot försäkringsgivaren men att han å andra sidan skall ersättas för utfört arbete av försäkringsgivaren. Kommittéen övervägde att föreslå regler för provisionssatserna så att mäklarna inte skulle kunna beskyllas för att placera försäkringar hos den försäkringsgivare som betalar den högsta provisionen. FVK menade dock att det fick ankomma på mäklare och försäkringsgivare att inom ramen för kravet på god försäkringssed och en sund utveckling av försäkringsväsendet själva komma fram till lämpliga lösningar. Om självregleringen skulle leda till osunda inslag i mäklarnas verksamhet utgick FVK från att inspektionen skulle se till att någorlunda enhetliga riktlinjer skapades för fastställande av provision i olika fall. Kommittéen menade vidare att som ett utflöde av kravet på god försäkringssed borde gälla att mäklaren var skyldig att vid upphandlingsförfarandet informera sina uppdragsgivare om försäkringsgivarnas provisionssatser, om dessa skiljde sig från varandra i någon större omfattning.

Föredragande statsrådet uttalade i propositionen (a. prop. s. 13) helt kort att det inte borde anses strida mot god försäkringssed att ett försäkringsbolag lämnar provision eller annan ersättning till en mäklare. Han underströk samtidigt att detta inte innebar att ett försäkringsbolag är skyldigt att samverka med en mäklare under

sådana betingelser. I propositionen (s.24) avvisades FVK:s förslag om en allmän upplysningsplikt för en mäklare beträffande provisionen. Föredraganden ansåg sålunda att den föreslagna upplysningsplikten gentemot uppdragsgivaren inte skulle vara ett verksamt hinder för en mäklare som avsiktligt föreslår sin uppdragsgivare en oförmånlig lösning för att själv få en högre provision. Han ansåg att det i stället borde införas en regel i lagen om skyldighet för mäklaren att på begäran upplysa uppdragsgivaren om vilken provision eller annan ersättning, som mäklaren kunde påräkna vid olika försäkringsalternativ. Uppdragsgivaren skulle därmed lättare kunna få igång en diskussion om priset för mäklarens tjänster. Lagregeln utformades så att mäklaren är skyldig att på begäran av uppdragsgivaren upplysa denne om storleken av den ersättning i form av provision eller arvode som han får från försäkringsgivaren (11 §).

En särskild fråga i sammanhanget var om s.k. *returprovision* skulle tillåtas. Med returprovision avses provision som helt eller delvis går tillbaka till kunden/uppdragsgivaren för att locka denne att teckna försäkring. FVK ansåg för sin del att returprovision i princip inte var förenlig med god försäkringssed inom mäklarverksamheten liksom inom annan anskaffningsverksamhet (a. prop. s. 159). Inslag med returprovision i mäklarverksamheten skulle enligt kommittéen kunna leda till osunda konkurrensförhållanden på mäklarmarknaden och skulle inte heller vara förenligt med en sund utveckling av försäkringsväsendet. Provisionen var avsedd som ersättning för utfört arbete och skulle självfallet inte få utnyttjas så att mäklaren genom returprovision lockade uppdragsgivare att anlita just honom. I vissa fall borde dock returprovision kunna godtagas. Som exempel nämnde kommittéen att mäklaren på arvodesbasis utför vissa utredningsuppdrag för en kunds räkning och att detta leder till en upphandling av försäkring. För det fall mäklaren då uppbär provision från försäkringsgivaren borde provisionen överlämnas till uppdragsgivaren.

Vid remissbehandlingen av FVK:s betänkande ifrågasatte Försäkringsinspektionen om det avsedda förbudet mot returprovision var förenligt med konkurrenslagstiftningen. Näringsfrihetsombudsmannen (NO) avvisade helt det föreslagna principförbudet. NO motiverade utförligt sin inställning (se a. prop. s.101 f). Slutsatsen var att ett förbud mot returprovision skulle vara skadligt inte bara från konkurrenssynpunkt utan det skulle dessutom vara ägnat att försämra mäklarens möjligheter att uppnå ett förtroendefullt förhållande till sin uppdragsgivare.

I propositionen (s.27) framhöll föredragande statsrådet att han hade svårt att inse hur ett tillåtande av returprovisioner skulle kunna leda till osunda konkurrensförhållanden. Han avvisade således tanken på att uppställa ett förbud mot returprovision. Han framhöll också att genom skyldigheten att på begäran informera försäkringskunden om provisionen så kunde kunden som en förutsättning för att anlita mäklaren kräva att han fick del av provisionen, något som var ägnat att främja konkurrens och effektivitet på mäklarmarknaden (a.prop. s.26).

I utredningsdirektiven anges att även frågor om försäkringsgivarnas provision till mäklarna skall tas upp. Det framhålls att försäkringskunden bekostar provisionen genom försäkringspremien men att mäklaren på begäran är skyldig att uppge provisionens storlek för uppdragsgivaren. Mot bakgrund av att uppdragsgivaren oftast har varken kontroll över eller kännedom om provisionens storlek bör enligt direktiven undersökas om det är lämpligt att skärpa det gällande kravet på information till försäkringskunden.

11.2 Nuvarande praxis

I det föregående (avsnitt 2) har redovisats vad Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 1995:52) angående god försäkringsmäklarsed innehåller vad avser mäklaruppdraget. Bl.a. framhålls att mäklaren bör lämna information till kunden om vilka tjänster som omfattas av uppdraget och att ett särskilt avtal bör upprättas för det fall att uppdraget omfattar mer än ren förmedling av försäkring, t.ex. beståndsvård under försäkringstiden och skadereglering. Beträffande mäklarens ersättning för uppdraget anges att om kunden begärt besked om den ersättning som mäklaren uppbär från försäkringsgivaren så bör upplysningen avse även principerna för hur ersättningen beräknas. Upplýsningsplikten gäller såväl vid en begäran som framställts innan ett uppdragsavtal ingås som när en begäran framställs efter det att avtal har träffats eller sedan mäklaruppdraget har slutförts. Upplýsningskyldigheten gäller samtliga försäkringsalternativ som mäklaren tagit fram (3 kap. 1 §).

För det fall att mäklaren avser att debitera kunden ett arvode bör detta enligt de allmänna råden avtalas skriftligt. I avtalet bör mäklaren ange sina ersättningsanspråk eller de principer som dessa kommer att grundas på. Det gäller även i det fall arvode kommer att tas ut på grund av att den provision mäklaren erhållit inte täcker hans kostnader för uppdraget eller om något försäkringsavtal inte

ingåtts. Mäklaren bör alltid förvissa sig om att kunden har tagit del av och förstått innebörden i ett sådant avtal (3 kap. 2 §).

Av svaren på den enkät som utredningen gjort bland mäklarna kan den slutsatsen dras att det stora flertalet mäklare aldrig eller endast sällan får ersättning i form av arvode av uppdragsgivaren samt att det är tämligen ovanligt att returprovision tillämpas. Vidare anges i ungefär en tredjedel av svaren att mäklaren alltid eller ofta informerar kunden om sin möjlighet att begära besked om provisionens storlek men att det är ganska sällan som en sådan uppgift begärs av kunden. I drygt tio procent av svaren anges att mäklaren lämnar nämnda information utan att det har begärts. I ca 90 procent av svaren framförs uppfattningen att provision är en lämplig ersättningsform. I några få fall – drygt fem procent av svaren – ansågs arvode vara lämpligare än provision som ersättningsform.

När det gäller ordningen för hur provisionssatserna bestäms torde det på skadeförsäkringssidan och då framför allt vid större företagsförsäkringar i princip vara så att provisionens storlek överenskomms mellan försäkringsbolaget och mäklaren i samband med att offerten lämnas. I övrigt torde provision oftast utgå efter en procentsats som försäkringsbolagen allmänt tillämpar vid försäljning genom mäklare. Procentsatsen är för närvarande i allmänhet femton procent av premien.

I fråga om livförsäkringar fastställer respektive försäkringsbolag för olika försäkringsprodukter provisionssatser som generellt tillämpas för de mäklarförmedlade försäkringarna. Det anges därvid huruvida provisionen skall utgå helt på första årets premie ("up front") eller under ett antal följande år. De villkor som skall gälla vid annullationer från försäkringskundens sida anges också. De provisionsvillkor som ett försäkringsbolag tillämpar för sina egna säljare kan i olika hänseenden avvika från vad som tillämpas för mäklarna. Storleken på den premie som betalas av en livförsäkringstagare är inte beroende av den provision som utgår i det enskilda fallet.

Vid sidan av den provision som utgår för en viss förmedling söker vissa försäkringsbolag att genom olika åtgärder locka mäklarna att favorisera just det bolaget. Det förekommer sålunda att ett försäkringsbolag ovanpå den egentliga provisionen för en viss förmedling betalar ytterligare ersättning, exempelvis i form av ett s.k. marknadsföringstillägg. En annan metod som förekommer är att höja provisionssatsen när en mäklare har placerat en viss volym hos bolaget, s.k. tröskelprovision. En del mäklarföretag som placerar större volymer hos en försäkringsgivare har kunnat

förhandla sig till en generellt högre nivå på provisionen än som betalas till andra mäklare, s.k. prioriterade mäklare eller VIP-mäklare. Ytterligare ett exempel på förmåner som kan förekomma är den säljtävling som ett bolag inbjöd livförsäkringsmäklarna till och där belöningen bestod av en resa till Florida. Finansinspektionen avstod från att ingripa med sanktioner mot bolaget i fråga och de 23 mäklare som deltog, sedan bolaget försäkrat att händelsen inte skulle upprepas.

Den provision som betalas till mäklaren för en nytecknad pensionsförsäkring utgörs normalt av en beräknad del av försäkringstagarens premier. I den mån ett försäkringsbolag av någon anledning "sockrar" provisionen torde "överkompensationen" till mäklaren tas från de medel som samlats från äldre försäkringar men som ännu inte fördelats som återbäring till dessa. Vidare förhåller det sig inte nödvändigtvis så att utbetalningen av provisionen till mäklarna korresponderar med inbetalningen av premier. Det kan vara så att initialkostnaden inklusive provisionskostnaden tas ut från premierna under kanske fem år under det att provisionen utbetalas omedelbart. Annulationsansvaret innebär då att mäklaren är skyldig att återbetala uppuren ersättning med anledning av att försäkringen blir annullerad. Det förskott som mäklaren så att säga får på provisionen tas från försäkringstagarnas gemensamma medel.

De provisionssatser som ett försäkringsbolag betalar till sina egna säljare, anställda eller ombud, kan avvika i olika hänseenden från vad som tillämpas beträffande mäklarna. Provisionssatserna är generellt sett lägre för de egna säljarna. I stället tillkommer andra kostnader som bolaget inte har när en mäklare förmedlat försäkringen.

De försäkringsbolag som är bankägda erbjuder inte någon provision åt mäklare. Detta har fått till följd att vissa mäklare inte tar in offerter från sådana bolag (se även avsnitt 8.5).

11.3 Överväganden och förslag

Mitt förslag: En försäkringsmäklare skall upplysa uppdragsgivaren om den provision eller annan ersättning som han får från försäkringsgivaren. Upplysningsskyldigheten gäller samtliga försäkringsalternativ som mäklaren tagit fram.

Skälen för mitt förslag: En given utgångspunkt vid FML:s tillkomst var att mäklaren skulle kunna ersättas genom provision från försäkringsgivaren samt att det ankom på uppdragsgivaren, mäklaren och försäkringsbolaget att avgöra vilken ersättningsform – provision eller arvode – som skulle tillämpas.

I Sverige liksom också i utlandet är det, som även framgår av den undersökning som gjorts inom ramen för utredningen, i praktiken vanligast att mäklaren ersätts för sitt arbete genom provision som han får från försäkringsgivaren. Särskilt inom området för företagsförsäkring förekommer det emellertid att ersättningen i stället utgår som arvode från kunden. Även kombinationer av provision och arvode förekommer.

Från bland annat försäkringsgivarhåll har kritik riktats mot provisionssystemet. Kritiken har delvis varit av principiell art. Man har hävdats att det borde åligga den som ger mäklaren uppdraget, dvs. försäkringskunden, att direkt betala för de tjänster som han avtalat med mäklaren om. Men kritiken har också gått ut på att provisionssystemet verkar fördyrande på försäkringstjänsterna och att det även fört med sig osunda inslag i försäljningssystemet.

Frågan om det nuvarande ersättningssystemet i grunden bör ifrågasättas har inte tagits upp i utredningsdirektiven. Med anledning av de skilda synpunkter som under utredningsarbetet framkommit på provisionssystemet har det dock funnits skäl att fundera över huruvida det finns motiv att införa en närmare reglering av frågan hur en mäklare skall ersättas.

Utgångspunkten för mig har varit att den nuvarande ordningen, som stämmer överens med vad som tillämpas internationellt, med frihet för de berörda parterna att avgöra hur mäklaren skall ersättas bör behållas, såvida inte sådana negativa effekter eller missförhållanden kan påvisas att en styrning genom lag framstår som nödvändig.

De problem som kan finnas vad gäller frågan om hur mäklaren skall ersättas skall ses mot bakgrund av mäklarens allmänna rättsliga ställning. Mäklaren är försäkringstagarens medhjälpare. Oftast agerar han med stöd av en av uppdragsgivaren utfärdad fullmakt. Han skall som en medhjälpare åt försäkringstagaren vara oberoende av försäkringsgivare. Mot den bakgrunden kan det te sig motsägelsefullt att mäklaren ersätts genom provision från försäkringsgivaren. Eftersom mäklaren utför arbete som annars i stor utsträckning skulle falla på försäkringsbolaget har det emellertid ansetts naturligt att ersättning utgår som provision. Det är då inte fråga om enbart arbete i samband med upphandlingen av försäkringen utan också om ersättning för beståndsvården och tjänster

under försäkringens löptid, dvs. tjänster som försäkringsbolaget fått utföra om det inte funnits en mäklare anlita. Provisionssystemet kan med hänsyn härtill i och för sig framstå som en godtagbar ordning. Det är dock uppenbart att systemet medför en risk för att mäklaren kan komma i beroendeställning till försäkringsgivaren eller för att han styrs mera av eget intresse att få högsta möjliga provision än av försäkringskundens intresse av att få bästa möjliga försäkring till lägsta möjliga premie.

Sett från en annan utgångspunkt borde det teoretiskt sett förhålla sig så att försäkringskundens kostnad för en viss försäkring i princip är densamma, oavsett om försäkringen tecknas direkt hos försäkringsbolaget eller genom en mäklare. Det skulle innebära att försäkringspremien blir lägre om kunden själv ersätter mäklaren i stället för att ersättningen tas ut som provision av försäkringsgivaren. Detta torde i praktiken också gälla på skadeförsäkringsområdet. Enligt vad utredningen inhämtat kan ett nettoprissystem däremot inte utan problem tillämpas på livförsäkringsområdet. Det innebär att försäkringskunden inte får någon reduktion av premien för en livförsäkring för det fall han väljer att själv ersätta mäklaren med ett arvode. Kunden har dock möjlighet att se till att provision utgår till mäklaren, som i sin tur överlämnar ersättningen till uppdragsgivaren som returprovision. Det vanligaste torde emellertid vara att försäkringstagaren för försäkringen tillgodoräknas en större del av premien än vad annars är fallet.

Det görs ibland gällande att provisionssystemet är ägnat att verka prishöjande på försäkringstjänsterna. Det huvudsakliga motivet för en av försäkringsgivaren erlagd provision är att mäklaren utför arbete som annars ankommer på bolaget. Provisionen utgör emellertid också ersättning för det arbete som mäklaren lägger ned på att finna det försäkringsbolag som i det särskilda fallet kan erbjuda den för kunden lämpligaste försäkringslösningen. I praktiken är det också så att mäklaren genom provisionsintäkterna måste täcka även kostnaderna för kundkontakter som inte leder till något uppdrag. Detta arbete motsvaras inte av något som utförs när en kund vänder sig direkt till försäkringsbolaget. Ytterst är det kunden som ersätter mäklaren även i ett provisionssystem, eftersom provisionen som framgått av det föregående i princip tas från premien i den aktuella försäkringen.

Slutsatsen av det sagda är att det finns i vart fall teoretiska skäl att anta att mäklarsystemet allmänt sett höjer försäljningskostnaderna, eftersom mäklartjänsten innebär att ett arbetsmoment har tillkommit. Arbetsmomentet i fråga består i att hämta in och

analysera offerter från olika försäkringsgivare. För den enskilde kunden kan emellertid anlitaandet av en mäklare leda till att han får lägre försäkringskostnader än vad han annars skulle ha haft. Mäklarens uppgift är ju att se till att kunden får en ändamålsenlig försäkring till en så låg premie som möjligt. Mot kostnaderna för ersättningen till mäklaren för själva urvalsarbetet kan därför ställas en sannolik minskning av försäkringsbolagets allmänna marknadsföringskostnader. Från mäklarhåll har vidare framhållits att tillkomsten av försäkringsmäklare som tar in offerter från olika försäkringsbolag har medfört att konkurrensen mellan bolagen har skärpts med följd att premienivån rent generellt har pressats ned. Därtill kommer att de försäkringsbolag som inte betalar provision till mäklare generellt sett inte har lägre premier än de bolag som betalar provision.

Det är enligt min mening inte möjligt att utan ingående undersökningar med säkerhet kunna bedöma hur mäklarna och provisionssystemet har påverkat försäkringskostnadernas nivå. Min allmänna bedömning är dock att det inte framkommit något som ger underlag för ett påstående om att mäklarnas inträde på den svenska marknaden verkat kostnadshöjande på försäkringarna. Det ligger snarare närmare till hands att tro att mäklarna bidragit till en ökad konkurrens mellan försäkringsbolagen och därigenom medverkat till att premierna – framför allt på skadeförsäkringsområdet – pressats ned.

FVK föreslog som nämnts att ersättningssystemet för mäklarna borde utgå från en självreglering. Samtidigt anförde FVK att, om utvecklingen visade att en självreglering leder till osunda inslag i mäklarverksamheten, inspektionen bör ingripa och verka för att det skapas någorlunda enhetliga riktlinjer för fastställande av provisionens storlek i olika fall. I det följande pekar jag på vissa tendenser till osunda inslag i provisionssystemet. Det är en självklarhet att det i första hand åligger ledningarna för mäklarföretagen och försäkringsbolagen att se till att försäkringsverksamheten utvecklas i sunda banor och på ett sätt som skapar förtroende från allmänhetens sida. Ytterst är detta emellertid beroende av en effektiv övervakning från tillsynsmyndighetens sida. Rent allmänt gäller att en mäklare som i sin verksamhet vid valet av förslag till försäkringslösning styrs av provisionens storlek hos olika försäkringsgivare och inte av en strävan att finna den bästa möjliga lösningen för sin klient har visat en sådan olämplighet för mäklarverksamheten att det i mera allvarliga fall direkt bör leda till en avregistrering.

Enligt min mening är erfarenheterna av provisionssystemet hittills inte sådana att de motiverar att ersättningen till mäklaruppdraget regleras i lag. En sådan reglering skulle för övrigt innebära ett klart avsteg från den praxis som tillämpas internationellt. Slutsatsen är att det inte heller i fortsättningen i lagen bör tas in regler om hur en mäklare skall ersättas för sitt arbete.

Jag övergår härefter till att behandla den i utredningsdirektiven berörda frågan om det är lämpligt att skärpa det gällande lagkravet om mäklarnas skyldighet att informera om sin ersättning. Kravet innebär att en mäklare är skyldig att endast på begäran av uppdragsgivaren informera denne om storleken av den provision eller det arvode som han får från försäkringsgivaren. En skärpning av kravet kan innebära att mäklaren alltid självmant skall upplysa om ersättningens storlek, dvs. inte bara på begäran av kunden. En sådan skyldighet finns i England sedan 1995 såvitt avser förmedling av livförsäkring. I Norge finns en generell regel att mäklarföretaget skall upplysa uppdragsgivaren om storleken på den provision eller annan ersättning som mäklarföretaget mottar från försäkringsgivaren för förmedlingen av försäkring (se 24 § forskrift om försäkringsmegling).

Till en början kan konstateras att mäklaren utför en tjänst åt försäkringskunden på direkt uppdrag av denne och att det är kunden som via försäkringspremien betalar ersättningen till mäklaren. Mot den bakgrunden framstår det rent principiellt som naturligt att mäklaren informerar uppdragsgivaren om vilken ersättningen som denne – indirekt – betalar för mäklartjänsten.

Även kravet på att mäklaren skall vara oberoende av försäkringsgivarintressen talar för en skärpning av upplysningsplikten. I oberoendekravet – liksom i kravet på god försäkringsmäklarsed – ligger att mäklaren vid sin rekommendation av lämplig försäkringslösning skall styras enbart av uppdragsgivarens intresse att få sin försäkringsfråga löst på bästa möjliga sätt. Det finns en klar risk för att mäklaren påverkas av förmånliga provisionsvillkor när han väljer ut vilken offert som han skall föreslå för uppdragsgivaren. Det kan i sammanhanget konstateras att det inte synes vara ovanligt att ett försäkringsbolag medvetet försöker locka mäklarna att välja en försäkringslösning från det bolaget genom att ge högre ersättning än andra försäkringsbolag. FVK uppmärksammade som framgått problemet på så sätt att kommittén menade att det i kravet på god försäkringsmedling ligger att mäklaren redan vid själva upphandlingsförfarandet skall informera uppdragsgivaren om försäkringsgivarnas provisionssatser. Informationsplikten begränsades emellertid i den regel som slutligen togs in i FML. På

livförsäkringområdet är det inte ovanligt att försäkringsgivarna tillämpar varierande provisionssatser. Det kan mot den bakgrunden antas att en obligatorisk informationsplikt skulle kunna motverka tendenser till att mäklarna väljer försäkringslösning efter provisionens storlek och inte efter vad som är förmånligast för kunden.

Ett skärpt informationskrav ligger också i linje med de allmänna strävanden som under senare år fått allt större betydelse, inte minst på området för finansiella tjänster, och som gällt ökad öppenhet mot marknaden och konsumenter i fråga om avgifter, kostnader m.m. som är förknippade med en viss vara eller tjänst. Konsumentverket och Konsumenternas Försäkringsbyrå, som på försäkringsområdet särskilt bevakar konsumentintresset, har starkt understrukt önskvärdheten av att en konsument utan särskilda påstötningar blir informerad om provisionsvillkoren i de olika försäkringsalternativen. Vid den hearing som utredningen hållit med företrädare för Industriförbundet har dessa anfört att det borde vara obligatoriskt för mäklarna att upplysa kunden om provisionens storlek.

Slutligen kan erinras om vad i mäklarpropositionen (a.prop. s. 24) framhölls om att konkurrens och effektivitet på mäklarmarknaden skulle främjas om en uppdragsgivare som får veta provisionsvillkoren utnyttjar informationen till att kräva att få del i provisionen (returprovision).

Mot att genomföra en skärpning av informationskravet angående provisionens storlek har anförts att det internationellt sett är ovanligt med sådana regler. Vidare har det framhållits att provisionen är en del av försäkringsbolagets försäljningskostnader och att det med en skärpt informationsplikt för mäklaren uppkommer en skevhet i systemet till nackdel för mäklarna, eftersom bolagen inte är skyldiga att informera om den provision som utgår till bolagets egna säljare och ombud. Detta skulle på livförsäkringsområdet kunna leda till att det felaktigt framställs som att mäklarens ersättning är fördyrande för försäkringskunden, trots att premien är ungefär densamma vid jämförbara försäkringar.

Det har vidare framhållits att försäkringsbolagen på livförsäkringsområdet tillämpar olika och delvis komplicerade principer för beräkningen av mäklarens provision, vilket medför att en vanlig försäkringskund har svårt att göra en meningsfull jämförelse mellan de olika försäkringsalternativen. Kunden påstås därför ha små möjligheter att kontrollera om mäklaren har styrts av provisionsvillkoren vid valet av försäkring.

Det har också hävdats att även om det skulle finnas tillräckliga skäl att införa en skärpt informationsplikt i fråga om försäkringar åt

konsumenter, så saknas skäl för att skärpa kravet när det gäller andra försäkringskunder. Det har sålunda framhållits att ett lagkrav är helt onödigt beträffande företagskunder eftersom dessa känner till vilka provisionssatser som gäller.

För egen del anser jag att de skäl från principiella och praktiska utgångspunkter som i det föregående redovisats till stöd för ett skärpt informationskrav för mäklarna vad avser provisionssatserna väger tungt. Jag är beredd att hålla med FVK om att något lagkrav om skyldighet att upplysa kunden om provisionssatserna i de olika försäkringsalternativen inte borde behövas. En sådan skyldighet förelåg enligt kommittén som en följd av kravet på god försäkringssed. Jag är däremot inte övertygad om riktigheten i vad som anfördes i mäklarpropositionen (a. prop. s. 24) om att en sådan skyldighet inte skulle kunna vara ett verksamt hinder för en mäklare som avsiktligt föreslår sin uppdragsgivare en mindre förmånlig lösning för att själv få en högre provision.

Enligt min mening bör utgångspunkten därför vara att full öppenhet beträffande betalningen för tjänsten skall tillämpas mot den kund som köper en förmedlingstjänst av en försäkringsmäklare. Endast om starka skäl talar mot en sådan ordning bör man avstå från ett krav på att mäklaren som ett naturligt inslag i sitt bistånd åt en kund informerar honom om de olika provisioner som försäkringsbolagen är beredda att betala. En av de invändningar som anförts mot ett skärpt informationskrav tar närmast sikte på livförsäkringsområdet och innebär ett ifrågasättande av det meningsfulla i att försäkringskunderna informeras om ett antal olika mer eller mindre komplicerade provisionsvillkor. Jag vill med anledning härav betona att det redan med nuvarande skyldighet att på begäran informera om provisionen inte är godtagbart att försäkringsbolagen och mäklarna tillämpar provisionsregler som inte på ett någorlunda enkelt sätt kan förklaras för försäkringstagarna. Jag förutsätter sålunda att försäkringsbolagen under Finansinspektionens överinseende ser till att försäkringskunderna kan få en sådan presentation av provisionen att han har möjlighet att jämföra villkoren enligt olika offerter.

Vad gäller invändningen att det genom ett skärpt informationskrav beträffande mäklarprovisionen uppkommer en snedvridning i konkurrenshänseende eftersom motsvarande informationskrav inte ställs på bolagets egna säljare, vill jag anföra följande. Denna invändning berör i hög grad även en annan aspekt på informationen vid försäljning av försäkringar, särskilt livförsäkringar med sparandeinslag, nämligen ett välmotiverat krav från försäkringskunderna att få full information om hur försäkringsgivarna

använder de premier som betalas för en viss produkt. Det kan förutses att intresset därvidlag från kundernas sida kommer att öka när försäkringsbolagen genom de förslag som nu övervägs i regeringskansliet får större möjligheter att konkurrera på livförsäkringsområdet. Även om det enligt vad förut sagts finns särskilda motiv för att en mäklare redovisar sina provisionsalternativ för en kund, är jag benägen att hålla med om att det finns ett visst samband mellan de olika informationsfrågorna. Om ett skärpt informationskrav för mäklarna införs bör det därför också leda till att det görs en översyn av de krav som i dag ställs på försäkringsbolagens information vid försäljningen av försäkringar.

Mot bakgrund av vad jag nu sagt anser jag att ett skärpt krav vad avser informationsplikten bör införas. En förklaring att god försäkringssed kräver viss informationsskyldighet är inte tillräckligt. Det bör i stället direkt av lagen framgå vad som gäller. Vad gäller utformningen av kravet kan två alternativ övervägas, antingen en skyldighet för mäklaren att lämna informationen eller en skyldighet att informera kunden om att han har rätt att begära besked om provisionssatserna. Vid förmedling till enskilda konsumenter och då särskilt på livförsäkringsområdet med de investeringsmoment som ofta ingår i denna typ av försäkring kan det i och för sig finnas starkare skäl för en regel av innebörd att upplysning om ersättningens storlek alltid skall lämnas. Det skulle därför kunna övervägas att ha strängare informationskrav på konsumentförsäkringsområdet än vid företagsförsäkring. Som framgått har det från företagshåll dock framförts önskemål om en upplysningsplikt även när det gäller företagsförsäkring. Jag har slutligen stannat för att förorda att det införs en enhetlig regel av innebörd att uppdragsgivaren alltid skall informeras om provisionsvillkoren i de olika försäkringsalternativen. Regeln bör vara tvingande i konsumentförhållanden och i övrigt dispositiv. Parterna kan alltså i de dispositiva fallen överenskomma om att upplysning om provisionens storlek inte skall lämnas.

Jag vill härefter ta upp några särskilda problem som uppmärksammas under utredningens gång. En fråga gäller användningen av s.k. tröskelprovision. Denna typ av provision innebär att provisionssatsen blir högre om mäklaren förmedlar en viss volym till bolaget. Sådana provisionsvillkor kan leda till att de enskilda försäkringstagarnas intresse att få bästa möjliga försäkring får stå tillbaka för mäklarens ambition att uppnå det av försäkringsgivaren satta prestationsantalet försäkringar. Samtidigt kan det finnas rationella skäl för en upptrappning av provisionen, nämligen om det svarar mot en kostnadsminskning hos bolaget. Det bör vara en

uppgift för Finansinspektionen att granska provisionsvillkorens utformning mot bakgrund av kravet att en mäklare skall vara oberoende av försäkringsgivarintressen. Det är en självklarhet att ett försäkringsbolag och en mäklare inte får vidta arrangemang som i praktiken mer eller mindre binder upp en mäklare till det bolaget. Med anledning av vad som antytts i uppgifter som från mäklarhåll lämnats till utredningen vill jag framhålla att det självfallet inte heller kan godtas att ett försäkringsbolag – som förutsättning för att meddela ansvarsförsäkring åt en mäklare – ställer krav på att mäklaren skall kanalisera en viss volym försäkringar till bolaget.

En fråga som i sammanhanget också bör beröras avser den diskussion som uppkommit huruvida statens, kommuners med fleras anlitan det av en försäkringsmäklare skall föregås av offentlig upphandling. I ett informationsblad som utges av Nämnden för offentlig upphandling angavs att nämnden ansåg att försäkringsmäklare borde upphandlas som konsulter (se NOU Info oktober 1995). Beträffande ersättningen till konsulten ansåg nämnden att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att konsulten får provision av försäkringsgivaren i samband med offentlig upphandling. Enligt nämnden skulle ett alternativ vara att konsulten får betalt av försäkringstagaren och att i stället försäkringspremierna sänks med motsvarande provisionsersättningen. Nämnden framhöll att därigenom skulle måhända undanröjas den misstänksamhet som kan finnas att konsulten förordar det försäkringsbolag med vilket han förhandlat fram de bästa personliga villkoren.

Svenska försäkringsmäklares förening kritiserade i en skrivelse till nämnden dess uttalande om att det kunde ifrågasättas om det är lämpligt att en försäkringsmäklare får provision av försäkringsbolaget i samband med offentlig upphandling. I sin svarsskrivelse den 22 april 1996 till föreningen framhöll nämnden att av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling följer att anlitan de av försäkringsmäklare skall föregås av upphandling samt att vid upphandlingen av försäkringstjänster värdet av upphandlingskontraktet skall beräknas med utgångspunkt i premiebeloppet. Problemet blir då enligt nämnden att upphandla mäklare i konkurrens eftersom man inte kan känna till vilken premie som skall erläggas förrän upphandlingen är avslutad. Nämnden gjorde ingen ändring i det tidigare uttalandet.

För egen del vill jag framhålla att för det fall upphandling av försäkringsmäklare eller försäkringskonsult skall ske i särskild ordning, vilket uppgetts följa av lagstiftningen på området, så torde det inte finnas någon annan möjlighet än att valet av mäklare måste grundas på bl.a. det arvode som de olika anbudsgivande mäklarna

begär för uppdraget. För det fall provision vid upphandlingen av försäkringstjänsten ändå utbetalas av försäkringsgivaren kan denna ersättning tillfalla försäkringstagaren som returprovision.

I det föregående har erinrats om att i propositionen om försäkringsmäklare gavs klartecken för användning av returprovision. Föredraganden fann sålunda – i motsats till FVK – att det inte förelåg någon risk för osunda företeelser i samband med användning av returprovision. Jag har under utredningens arbete inte funnit skäl för någon annan bedömning. I ett avseende vill jag dock peka på en företeelse som enligt uppgift förekommit bl.a. i samband med offentlig upphandling och som enligt min mening framstår som icke godtagbar. Det lär ha förekommit att överenskommelse träffats om att den returprovision som skall överlämnas av mäklaren skall utbetalas inte till försäkringstagaren, t.ex. en kommun, som en minskning av premien utan till någon annan. Mottagare av returprovisionen bör självfallet vara försäkringstagaren. Mäklaren bör alltså inte medverka till arrangemang som innebär att returprovisionen tillfaller annan än försäkringstagaren eller, när det gäller kommuner, organisationer m.fl., till en annan resultatansvarig enhet hos försäkringstagaren än den som har anlitat mäklaren. Det är en självklarhet att en mäklare inte får medverka vid olagliga förfaranden i syfte att undandra medel från beskattning.

12 Informationsskyldighet vid konsumentförsäkring m.m.

12.1 Gällande ordning

FML och KFL

Försäkringsmäklaren skall se till att uppdragsgivaren får den information som en försäkringsgivare enligt 5 § och 6 § första stycket konsumentförsäkringslagen (1980:38), KFL, är skyldig att lämna i samband med att en försäkring tecknas (12 § FML). KFL är tillämplig på de vanligaste skadeförsäkringar som tecknas av konsumenter för huvudsakligen enskilt bruk (hem-, villa-, fritids-, rese-, båt- samt trafik- eller annan motorfordonsförsäkring). Utanför KFL:s tillämpningsområde faller livförsäkringar och fristående olycksfalls- och sjukförsäkringar. Däremot omfattas de personförsäkringsmoment, f.n. olycksfallsförsäkring och läkekostnadsförsäkring, som kan ingå i en konsumentförsäkring.

Enligt 5 § KFL skall innan en försäkring tecknas försäkringsbolaget lämna den information om sina premier och andra försäkringsvillkor som konsumenten behöver för att kunna bedöma kostnaden och omfattningen av försäkringen (s.k. förköpsinformation). Informationen skall utformas så att den underlättar valet av försäkringsform. Information behöver inte lämnas om konsumenten förklarar att han avstår från den eller om det möter särskilt hinder.

Enligt 6 § första stycket KFL skall försäkringsbolaget sedan försäkringen har tecknats, om det inte har skett tidigare, snarast i skriftlig form lämna försäkringstagaren tydlig information om sådana försäkringsvillkor som innebär viktigare begränsning av försäkringens omfattning i förhållande till vad konsumenter i allmänhet har anledning att räkna med.

Mäklaren har inte något uttryckligt ansvar för den övriga information som försäkringsbolaget skall lämna enligt 6 § andra och tredje styckena och 7 § KFL. Sistnämnda bestämmelser tar sikte på information som skall lämnas under försäkringstiden och i samband med förnyelse av försäkring.

När det gäller omfattningen av den information som skall lämnas är det inte bara ordalydelsen i KFL som är avgörande. Också Marknadsdomstolens avgöranden och överenskommelser mellan försäkringsbranschen å den ena sidan och Konsumentverket och Försäkringsinspektionen (numera Finansinspektionen) å den andra har betydelse för informationsskyldighetens omfattning (prop. 1988/89:136 s. 38).

Bestämmelserna i både 12 § FML och 5-7 §§ KFL är av näringsrättsligt slag. Underlåtenhet att lämna den angivna informationen kan medföra sanktioner enligt marknadsföringslagen. Ett civilrättsligt ansvar följer inte av dessa regler men anses följa av allmänna avtalsrättsliga regler. En mäklare som försummar informationsplikten kan dessutom ådra sig ett civilrättsligt ansvar på grund av bestämmelserna i 13 och 14 §§ FML. I mäklarens allmänna skyldighet enligt 13 § att utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och med iakttagande av god mäklarsed ligger nämligen en allmän rådgivnings- och upplysningsskyldighet. Omfattningen av denna skyldighet kan variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. I konsumentförhållanden anses mäklaren vara skyldig att lämna uppdragsgivaren viss allmän information om t.ex. vilka ekonomiska åtaganden som en livförsäkring medför och konsekvenserna av att en sådan försäkring annulleras i förtid (se prop. 1988/89:136 s. 38 f). Bestämmelsen i 13 § är tvingande i konsumentförhållanden (se 2 §). Mäklarens ansvar för information till försäkringstagaren är således mer långtgående än som framgår av 12 § FML sammanställd med 5 § och 6 § första stycket KFL.

En försummelse att lämna nödvändig information till uppdragsgivaren kan, med hänsyn till att en informationsskyldighet anses följa av själva uppdraget, innebära att mäklaren blir skadeståndsskyldig enligt 14 § (prop. 1988/89:136 s. 38). Det har i praxis förekommit ett fall, som gällde företagsförsäkring, där en mäklare, som hade fullmakt från försäkringstagarna (två bolag), blev skadeståndsskyldig när han försummade att informera försäkringstagarna om vad de hade att iaktta i fråga om premiebetalning för att undvika att försäkringsskyddet upphörde (se NJA 1992 s. 122).

Mäklarens ansvar för informationen enligt 12 § FML innebär inte att han själv måste lämna informationen till uppdragsgivaren. Om han inte lämnar informationen själv, är han dock skyldig att förvissa sig om att försäkringsbolaget lämnar informationen direkt till försäkringstagaren. Försäkringsbolaget och mäklaren måste alltså komma överens om vem av dem som skall lämna informationen till försäkringstagaren (prop. 1988/89:136 s. 38). Det har ifrågasatts om detta i praktiken kan medföra risk för att

informationen på grund av bristande överenskommelse mellan försäkringsbolaget och mäklaren inte alls kommer försäkringsstagaren tillhanda.

Övriga informationsregler

Försäkringsavtalslagen (1927:77), FAL, som reglerar andra försäkringar än konsumentförsäkringar, innehåller inte några regler om försäkringsbolagets informationsskyldighet. Som en följd av det pågående arbetet med en ny försäkringsavtalslag kan informationsregler komma att införas (se nedan). Avsikten var att de informationsregler som finns i EG:s tredje skade- respektive livförsäkringsdirektiv skulle tas in i den nya försäkringsavtalslagen (se Ds 1993:39 s. 289). Eftersom arbetet med den dragit ut på tiden har i stället i 7 kap. 19 § andra stycket försäkringsrörelselagen (1982:713), FRL, föreskrivits att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela de närmare föreskrifter om vilken information som ett försäkringsbolag skall lämna till försäkringstagarna och till den som avser att teckna en försäkring i bolaget. I försäkringsrörelseförordningen har regeringen bemyndigat Finansinspektionen att meddela sådana föreskrifter. Eftersom informationskraven har näringsrättslig karaktär har det inte ansetts möta några hinder att de regleras genom förordning eller föreskrifter i stället för genom lag.

Med stöd av bemyndigandet har inspektionen utfärdat dels föreskrifter och allmänna råd om information rörande livförsäkring samt sjuk- och olycksfallsförsäkring som meddelats som tillägg till sådan försäkring (FFFS 1995:30), dels föreskrifter om information avseende skadeförsäkring (FFFS 1995:32). I inspektionens allmänna råd angående god försäkringsmäklarsed (FFFS 1995:52) finns också en del regler om mäklarens informationsansvar.

Enligt föreskrifterna i FFFS 1995:32 om information avseende skadeförsäkring skall innan försäkringsavtalet ingås information lämnas om vilket lands lag som skall tillämpas på försäkringsavtalet, hur tvister och klagomål skall hanteras samt fullständig adress till försäkringsbolagets huvudkontor.

Innan ett försäkringsavtal om en livförsäkring eller visst tillägg till sådan försäkring ingås skall enligt inspektionens föreskrifter i FFFS 1995:30 information lämnas om bland annat de förmåner och optioner som följer av försäkringen, avtalets löptid, vilka påföljder som kan bli aktuella vid oriktig uppgift respektive utebliven premiebetalning, de villkor som gäller för premiebetalning,

principer för hur återbäring beräknas och fördelas, regler för beräkning av återköpsvärde och fribrevsvärde, rätten att säga upp försäkringsavtalet, huvuddragen av de skatteregler som gäller för aktuell försäkringstyp, sättet för handläggning av klagomål och tvister, tillämplig lag samt – i förekommande fall – de värdepappersfonder till vilka förmånerna kan knytas och fondens huvudsakliga placeringsinriktning. Under försäkringsavtalets löptid skall vidare viss ytterligare information lämnas.

Skyldigheten att informera åvilar i första hand försäkringsgivaren. Enligt föreskrifterna får försäkringsgivaren, när försäkringstagaren företräds av en försäkringsmäklare, i stället erbjuda informationen till försäkringsmäklaren. Det ankommer därefter på mäklaren att se till att informationen kommer försäkringstagaren tillhanda.

Även inspektionens allmänna råd (FFFS 1995:52) innehåller bestämmelser om informationen från mäklaren till kunden. Det anges där att mäklaren bör förmedla informationen mellan kunden och försäkringsgivaren snabbt och koncist och att information om förhållanden hos kunder och försäkringsgivare inte obehörigen får röjas (1 kap. 2 § andra stycket). Vidare anges att mäklaren, i fråga om försäkringar till konsument, även bör redogöra för vilka kostnader som belastar och har belastat kundens befintliga försäkringsskydd och vilka kostnader som det föreslagna försäkringsskyddet kommer att medföra. Det angivna bör särskilt iaktas i en situation där mäklaren föreslår kunden att byta försäkring till en försäkring av likartat slag eller att avbryta en försäkring där en stor del av kostnaderna belastat försäkringen i inledningsskedet.

12.2 Ny försäkringsavtalslagstiftning

Redan vid försäkringsmäklarlagens tillkomst angavs att Försäkringsrättskommitténs arbete kunde förväntas leda till att en informationsskyldighet för försäkringsgivaren infördes även på personförsäkringens och företagsförsäkringens områden. Det kunde därför bli aktuellt att senare komplettera bestämmelsen i 12 § om mäklarens ansvar för informationen enligt konsumentförsäkringslagen (prop. 1988/89:136 s. 24 och 38).

Försäkringsrättskommittén lämnade i sina betänkanden Personförsäkringslag (SOU 1986:56) och Skadeförsäkringslag (SOU 1989:88) förslag till hur information till försäkringstagaren skall lämnas i samband med att en person- eller en skadeförsäkring, däribland företagsförsäkring, tecknas samt vilken informations-

skyldighet som skall åvila försäkringsgivaren under försäkringstiden.

Kommittén föreslog beträffande försäkringsmäklarlagen endast en följdändring på så sätt att i 12 § skulle tas in en generell hänvisning till de föreslagna nya lagarna, skadeförsäkringslagen och personförsäkringslagen. I specialmotiveringen till följdändringen anfördes att informationsreglerna i skadeförsäkringslagen är ganska ingående vad gäller förhållandena under försäkringstiden men att skäl saknades att låta också dessa bestämmelser omfattas av mäklarens informationsansvar (SOU 1989:88 s. 404). Skälet till denna begränsning var, enligt motiven, mäklarlagens tillämpningsområde, att den tar sikte på *förmedlingen* som sådan. Det som sker sedan försäkringen är placerad skulle alltså, som motiven måste förstås, inte vara mäklarverksamhet och därmed inte falla under FML:s tillämpningsområde.

Med anledning av den snabba utvecklingen på försäkringsrättens område kunde Försäkringsrättskommitténs båda betänkanden inte utan vidare läggas till grund för lagstiftning. Inom Justitiedepartementet utarbetades därför en promemoria Ny försäkringsavtalslag (Ds 1993:39), som ligger till grund för det pågående arbetet med en lagrådsremiss.

I promemorian föreslås att 1927 års försäkringsavtalslag och KFL ersätts med en ny försäkringsavtalslag. Regler om informationsskyldighet finns för skadeförsäkringarnas del i lagförslagets 2 kap. och för personförsäkringarnas del i förslagets 11 kap. Förslaget innebär i korthet följande.

Vid skadeförsäkring skall försäkringsbolaget, innan en försäkring meddelas, lämna information som är utformad så att den underlättar valet av försäkring och dessutom den information om försäkringsvillkoren som kunden behöver för att bedöma kostnaderna för och omfattningen av försäkringen. Omedelbart efter avtalsslutet skall försäkringsbolaget tillställa försäkringstagaren försäkringsvillkoren. I samband därmed skall särskilt framhållas villkor som utgör en särskilt viktig avgränsning av försäkringskyddet, förbehåll om att bolagets ansvar inte inträder förrän premien betalas, villkor om skyldighet att anmäla ändring av risken, särskilt viktiga säkerhetsföreskrifter och villkor om preskription av rätt till försäkringsersättning. Under försäkringstiden och i samband med förnyelse av försäkringen skall försäkringsbolaget i skälig omfattning informera försäkringstagaren om sådana förhållanden rörande försäkringen som det är av betydelse för honom att känna till. I samband med att ett anspråk

på försäkringsersättning regleras skall försäkringsbolaget upplysa den som berörs av bolagets beslut om vilka möjligheter som finns att få en tvist med bolaget prövad. Finns det risk för att rätten till försäkringsersättning skall gå förlorad på grund av preskription skall bolaget också upplysa om det.

När det gäller annan än konsument behöver den angivna informationen ges endast om den behövs av någon särskild anledning. Huvudsakligen kommer det att bli aktuellt beträffande mindre företagare rörande vissa speciella förhållanden eller nyheter i försäkringen. Vid konsumentförsäkring föreslås också ett civilrättsligt ansvar vid bristande information (2 kap. 7 §). Om ett försäkringsbolag vid konsumentförsäkring har försummat att för försäkringstagaren särskilt framhålla vissa angivna villkor, får villkoret inte åberopas av försäkringsbolaget. Ett civilrättsligt ansvar anses dock följa redan av allmännaavtalsrättsliga regler.

Reglerna i lagförslagets 11 kap. om informationsskyldighet vid personförsäkring har utformats i överensstämmelse med informationsreglerna vid skadeförsäkring. Innan en personförsäkring meddelas skall försäkringsbolaget lämna kunden en information som är utformad så att den underlättar hans bedömning av försäkringsbehovet och valet av försäkring. Bolaget skall ge den information om försäkringsskyddets omfattning, försäkringsvillkoren i övrigt och andra förhållanden som kunden behöver för att kunna bedöma kostnaden för och förmånerna av försäkringen. Avgränsningar av försäkringsskyddet skall tydligt framgå. Snarast efter det att en personförsäkring har meddelats skall bolaget tillställa försäkringstagaren försäkringsbrev och försäkringsvillkor. Om försäkringen kan upphöra i förtid eller ändras under försäkringstiden skall det tydligt framgå av försäkringsbrevet. Detsamma gäller viktiga avgränsningar av försäkringsskyddet och de huvudsakliga principerna för beräkningen av försäkringens värde om den upphör i förtid. Viss information skall vidare ges under försäkringstiden och i samband med förnyelse av försäkringen. Information skall därutöver ges i samband med att ett anspråk på försäkringsersättning regleras, när en försäkring upphör i förtid eller ändras under försäkringstiden, om inte försäkringstagaren har begärt åtgärden. Den information som skall lämnas i dessa fall avser vilka möjligheter till överprövning av försäkringsbolagets beslut som står till buds samt om risk för preskription föreligger.

Reglerna i 11 kap. är marknadsrättsliga. Därutöver gäller enligt 11 kap. 8 § ett civilrättsligt ansvar. Om bolaget försummar att

informera om vissa viktiga avgränsningar av försäkringsskyddet, kan avgränsningen inte åberopas mot försäkringstagaren.

Promemorians förslag innefattar också en, i förhållande till Försäkringsrättskommitténs förslag, redaktionell följdändring i 12 § FML på så sätt att hänvisning görs till den nya försäkringsavtalslagen. I specialmotiveringen till följdändringen (promemorian s. 384) anges att mäklarens ansvar, såsom redan påpekats av Försäkringsrättskommittén, har utvidgats till att avse även den information som skall lämnas i samband med att en personförsäkring tecknas samt att regeln i 12 § FML alltså är av marknadsrättsligt slag, dock att mäklaren kan bli skadeståndsskyldig enligt 13 och 14 §§ FML om han inte fullgör sin upplysningsplikt.

För mäklarnas del innebär lagförslaget sammanfattningsvis att deras ansvar för informationen utvidgas till att gälla även vid personförsäkring och, även om det inte sägs uttryckligt, företagsförsäkring. Någon utvidgning av ansvaret till att gälla informationsplikten under försäkringstiden förslås inte, liksom naturligen inte heller att mäklarens ansvar blir civilrättsligt på annat sätt än som en följd av 13 och 14 §§ FML.

12.3 Betydelsen av fullmakt

Både mäklaren och försäkringsbolaget har ett ansvar för att försäkringstagaren får den information som han är berättigad till. Den omständigheten att mäklaren kommer in som ett led mellan försäkringsbolaget och försäkringstagaren, och med ett eget ansvar för informationen, medför inte att försäkringsbolaget befrias från sin skyldighet att informera försäkringstagaren. Under förutsättning att mäklaren har fullmakt från försäkringstagaren kan försäkringsbolaget däremot fullgöra sin informationsskyldighet genom att tillställa mäklaren informationen. Det är därefter mäklarens ansvar att se till att informationen når uppdragsgivaren. Saknar mäklaren fullmakt kan försäkringsbolaget däremot inte med befriande verkan lämna informationen till mäklaren.

Fullmaktsförhållandet medför också att upplysningar från mäklaren, liksom avsaknad av upplysningar, kan tillräknas försäkringstagaren. Om mäklaren försummar att vidarebefordra upplysningarna till försäkringsgivaren med följd att försäkringstagaren lider skada, kan mäklaren bli skadeståndsskyldig enligt 14 § FML.

I sitt betänkande Skadeförsäkringslag (1989:88 s. 150 ff.) pekade Försäkringsrättskommittén på hur medverkan av

försäkringsmäklare på olika sätt kan påverka försäkringsförhållandet, bl.a. om mäklaren lämnar felaktiga uppgifter till bolaget i samband med avtalsslutet eller skaderegleringen. Kommittén konstaterade att det finns skäl att anta att försäkringsbolagen godtar en mäklare som mellanman endast om denne har fullmakt från sin uppdragsgivare. Därmed kommer, enligt kommittén, rättsläget att förenklas betydligt, eftersom det då står klart att mäklaren handlar på försäkringstagarens, och inte på försäkringsgivarens, vägnar. Något behov av särskilda regler ansågs inte föreligga.

I departementspromemorian Ny försäkringsavtalslag (Ds 1993:39 s. 138 f.) konstaterades också att medverkan av försäkringsmäklare knappast medför några större juridiska problem så länge mäklaren handlar som befullmäktigat ombud för försäkringstagaren samt att ett försäkringsbolag, som utan att kräva fullmakt godtar en mäklare som mellanman, får bära risken för att bolaget inte träder i direkt kontakt med försäkringstagaren. Enligt den bedömning som görs i promemorian får en sådan ordning anses godtagbar.

Från rättspraxis kan nämnas ett fall från Svea hovrätt i vilket en försäkringstagare förde fastställsetalan mot en försäkringsgivare om rätt till försäkringsersättning. Fallet finns refererat i Rättsfall från hovrätterna (RH 1994 s. 333). I målet prövades bl. a. frågan om underlåtenhet av försäkringsmäklare, som saknade fullmakt från försäkringstagaren, att vidarebefordra upplysningar från försäkringstagaren till försäkringsbolaget skulle tillräknas försäkringstagaren. Den frågan besvarades nekande av både tingsrätten och hovrätten. Domstolarna fann att det förelåg ett uppdragsförhållande mellan försäkringstagaren och mäklaren men att uppdraget, med hänsyn till att fullmakt inte lämnats mäklaren, inte innefattade behörighet för mäklaren att företräda försäkringstagaren gentemot försäkringsbolaget. Mäklarens underlåtenhet att vidarebefordra upplysningar från försäkringstagaren till försäkringsbolaget kunde därför inte tillräknas försäkringstagaren.

I den enkät som utredningen gjort har mäklarna tillfrågats om, och i så fall i vilken utsträckning, de förmedlar försäkring utan fullmakt. Av de mäklarfirmor som har svarat på frågan har 104 svarat att det aldrig förekommer att de mäklar utan fullmakt medan 95 har svarat att det förekommer. Av dessa 95 har 84 också svarat på frågan i vilken utsträckning som de – uppskattningsvis – inte har fullmakt. Av de 84 har 22 stycken svarat att det förekommer i mindre än 5 procent av förmedlingsuppdragen, 24 stycken att det förekommer i 5-10 procent, 13 stycken att det förekommer i 11-25

procent, 12 stycken att det förekommer i 26-50 procent, 8 stycken att det förekommer i 51-75 procent, 12 stycken att det förekommer i 76-99 procent och 3 stycken att det förekommer i 100 procent av förmedlingsuppdragen.

Det kan tilläggas att det huvudsakligen är förmedlare av personförsäkring och förmedlare av både person- och skadeförsäkring som har uppgett att det förekommer att de förmedlar försäkring utan fullmakt. Endast sju "rena" sakmäklare har svarat att det förekommer. Av dessa sju har en svarat att det förekommer i 70 procent av fallen, en har svarat att det förekommer i 20 procent av fallen medan övriga har svarat att det förekommer i mindre än fem procent av fallen.

Som skäl för att fullmakt inte används har anförts att kunden när det gäller personförsäkring inte alltid vill lämna mäklaren fullmakt samt att fullmakt bedöms som onödig när kunden själv undertecknar ansökan om försäkring.

12.4 Överväganden och förslag

Mitt förslag: Försäkringsmäklarbolagens informationsskyldighet utvidgas så att den helt sammanfaller med försäkringsbolagens informationsskyldighet. En förutsättning för att en informationsskyldighet skall föreligga även under försäkringstiden är att mäklaruppdraget består även sedan försäkringen placerats. Ett bemyndigande för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen att meddela närmare föreskrifter om vilken information som ett försäkringsmäklarbolag skall lämna till sin uppdragsgivare tas in i lagen.

Skälen för mitt förslag: Mäklarens näringsrättsliga ansvar för att uppdragsgivaren får den information som ett försäkringsbolag skall lämna enligt KFL är begränsat till den information som skall lämnas innan och snarast efter det att en försäkring har tecknats. Något näringsrättsligt ansvar för den information som skall lämnas under försäkringstiden har inte mäklaren. Trots det kan ett försäkringsbolag även under försäkringstiden med befriande verkan lämna informationen till en mäklare som har fullmakt. Det innebär att det uppstår ett glapp i det näringsrättsliga ansvaret.

Skälet till att mäklarens ansvar har begränsats så att det inte gäller för den information som skall lämnas under försäkringstiden är sannolikt att det vid FML:s tillkomst förutsattes att mäklarens uppdrag normalt skulle vara avslutat i och med att försäkringsavtalet var ingånget. Det är möjligen riktigt när det gäller konsumentförsäkring. Det är ju också den enda försäkringskategori för vilken det för närvarande finns regler om försäkringsgivarens informationsplikt. För andra typer av försäkring än konsumentförsäkring är situationen den att mäklarens uppdrag vanligtvis består även sedan försäkringen har placerats.

För att undvika att ett glapp uppstår i ansvaret bör principen vara den att mäklarbolaget, så länge uppdraget består, skall ha samma näringsrättsliga ansvar för informationen till försäkringstagaren som försäkringsgivaren har. För den händelse kunden vänder sig till en annan mäklare efter det att försäkringen tecknats gäller informationsskyldigheten under försäkringstiden i stället den nye mäklaren. Som redan nämnts finns för närvarande regler om försäkringsbolagens informationsskyldighet endast i KFL. I regeln om försäkringsmäklarens ansvar för informationen i FML bör den ändringen göras att hänvisning sker till 5–7 §§ KFL. – Om försäkringsbolagens informationsskyldighet utvidgas till att gälla även vid person- och företagsförsäkring i den nya försäkringsavtalslag som är under utarbetande, bör mäklarbolagets ansvar utvidgas i motsvarande mån.

Ytterligare en fråga bör tas upp i detta sammanhang. Det gäller Finansinspektionens föreskrifter om information rörande livförsäkring samt sjuk- och olycksfallsförsäkring som meddelats som tillägg till sådan försäkring (FFFS 1995:30) och föreskrifter om information avseende skadeförsäkring (FFFS 1995:32). Dessa föreskrifter har meddelats med stöd av ett bemyndigande i 7 kap. 19 § andra stycket FRL och i 49 och 53 §§ försäkringsrörelseförordningen. Bemyndigandet att meddela föreskrifter avser den information som ett försäkringsbolag skall lämna till försäkringstagarna och till den som avser att teckna en försäkring i bolaget. Något bemyndigande som tar sikte på den information som en *försäkringsmäklare* skall lämna till försäkringstagarna finns inte. Trots det anges i föreskrifterna att i de fall försäkringstagaren företräds av en försäkringsmäklare får försäkringsgivaren i stället erbjuda informationen till försäkringsmäklaren och att det i sådant fall är försäkringsmäklarens ansvar att se till att informationen kommer försäkringstagaren tillhanda. Denna utvidgning av mäklarens ansvar för informationen till att gälla dels andra

försäkringstyper än de som omfattas av KFL, dels även – såvitt avser livförsäkring – under försäkringstiden saknar stöd i lag.

Enligt FML har mäklaren ett ansvar för informationen endast vid konsumentförsäkring och då endast för den information som skall lämnas i samband med att försäkringen tecknas. Det bemyndigande att meddela föreskrifter som Finansinspektionen har enligt 10 § mäklarförordningen gäller endast föreskrifter om verkställighet av FML. Finansinspektionen har alltså inte på grund av det bemyndigandet befogenhet att utvidga mäklarnas ansvar för informationen utöver vad som anges i FML.

Jag delar i och för sig uppfattningen att ett försäkringsmäklarbolag bör ha samma näringsrättsliga ansvar för informationen som försäkringsgivaren i enlighet med vad Finansinspektionen föreskrivit. Ett lagstöd måste dock finnas för ett sådant ansvar. Jag föreslår därför att en bestämmelse motsvarande den i 7 kap. 19 § andra stycket FRL tas in i FML. Enligt bestämmelsen får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen meddela närmare föreskrifter om vilken information som ett försäkringsmäklarbolag skall lämna till sin uppdragsgivare. Bemyndigandet avser, liksom i försäkringsrörelselagen, endast den näringsrättsliga informationsskyldigheten. – Om EG-direktivens informationskrav införs i den nya försäkringsavtalslagen behövs inget särskilt bemyndigande såvitt avser informationen. Den generella hänvisning till försäkringsavtalslagens informationsregler, som då bör ersätta hänvisningen till KFL, kommer i så fall att vara tillräcklig.

13 Gränsöverskridande verksamhet

13.1 Bakgrund

Romfördraget

En av hörnstenarna i skapandet av EU:s inre marknad är den fria rörligheten för tjänster. Medborgare och företag i EU:s medlemsländer skall fritt kunna erbjuda och köpa tjänster i andra medlemsländer. Rätten att fritt tillhandahålla tjänster kommer till uttryck i art. 59 i Romfördraget. Enligt den skall inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen gradvis avvecklas för medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat inom gemenskapen än mottagaren av tjänsten.

Bestämmelsen i art. 59 har direkt effekt. Det innebär att enskilda medborgare kan rikta anspråk mot en medlemsstat direkt på grund av artikeln i fråga. Rätten att fritt tillhandahålla tjänster är alltså inte beroende av att ett direktiv utfärdas för verksamheten eller tjänstesektorn i fråga och att direktivet därefter omsätts i inhemsk lagstiftning. Utfärdandet av direktiv kan däremot ofta underlätta genomförandet av tjänstefriheten.

Med tjänster avses enligt art. 60 i Romfördraget prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer. Enligt art. 60 får den som tillhandahåller en tjänst *tillfälligt* utöva sin verksamhet i det land där tjänsten tillhandahålls på samma villkor som landet uppställer för sina egna medborgare utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om etableringsrätt.

Det fria tillhandahållandet av tjänster kan, enligt EG-domstolens praxis, innefatta att den som tillhandahåller tjänster eller den som är mottagare av tjänsten förflyttar sig över gränserna men det är inte nödvändigt. Om tillhandahållandet av tjänster sker genom att den som tillhandahåller tjänsten vistas på värdlandets territorium, kan fråga uppstå huruvida den verksamhet som utövas

faller under de regler som gäller för tjänstefriheten eller de regler som gäller för en etablering. Avgörande för den gränsdragningen är om tillhandahållandet av tjänsten endast har en tillfällig karaktär. En etablering förutsätter en långvarig närvaro i värdlandet. Om verksamheten visserligen är endast tillfällig men i stället väldigt frekvent, kan det vara fråga om ett försök av tjänsteutövaren att kringgå reglerna för en etablering. Reglerna för en etablering kan då bli tillämpliga. Ytterligare kriterier för bedömning av om det är fråga om en etablering eller tillhandahållande av tjänster har ställts upp av EG-domstolen.

Det är som framgått inte alldeles enkelt att avgöra om det är en etablering man har att göra med eller om det är fråga om ett fritt tillhandahållande av tjänster. Olika regler blir tillämpliga beroende på hur man drar gränsen.

En inskränkning i rätten att fritt tillhandahålla tjänster kan vara tillåten om inskränkningen är nödvändig för att tillgodose det allmänna bästa ("general good"), dit bl.a. konsumentskydd räknas. Om ett medlemsland kräver av de försäkringsförmedlare som önskar tillhandahålla tjänster på dess territorium att de uppfyller de särskilda krav som värdlandet ställer på sina egna förmedlare beträffande t.ex. kvalifikationer, organisation, yrkesetik, tillsyn och ansvar behöver det alltså inte vara i strid med Romfördraget. Det medlemsland som har ställt upp kraven har bevisbördan för att reglerna är nödvändiga för tillgodoseendet av det allmänna bästa. Dessutom gäller att krav, som innebär inskränkningar i rätten att fritt tillhandahålla tjänster, inte får vara diskriminerade, de skall stå i proportion till det syfte som skall uppnås, de skall vara objektivt nödvändiga och de får inte innebära en dubblering av krav som tjänsteutövaren enligt sitt hemlands lag redan är skyldig att iaktta. – Att fastställa vilka krav som med hänsyn till "general good"-kriteriet kan vara acceptabla är alltså inte heller oproblemiskt.

EU-kommissionen har uppmärksammat att en fortlöpande osäkerhet kring de angivna begreppen i sig utgör ett hinder för det fria tillhandahållandet av tjänster inom försäkringsområdet. Det har visat sig att många försäkringsföretag – på grund av osäkerhet om vad som gäller – avstår från att utöva de friheter som lagts fast genom Romfördraget och vars genomförande skulle underlättas genom antagandet av den tredje generationens försäkringsdirektiv. Detta har lett till att EU-kommissionen beslutat utge en kommunikation som klargör EU-kommissionens tolkning av begreppen.

För att det skall vara fråga om tillhandahållande av tjänster över gränserna (cross boarder) skall tillhandahållaren av tjänsten vara

etablerad i en annan stat inom gemenskapen än mottagaren av tjänsten. Inom försäkringsområdet har det preciserats på så sätt att, när det är fråga om tillhandahållande av ett skadeförsäkringsavtal, tjänsteutövaren skall vara etablerad i en annan stat än den där risken är belägen. Om tjänsten avser tillhandahållande av ett livförsäkringsavtal skall tjänsteutövaren vara etablerad i en annan stat än den där den fysiska personen är bosatt eller, om försäkringstagaren är en juridisk person, där företaget har sitt driftställe.

Tillhandahållande av tjänster kan ske antingen genom aktiv marknadsföring av tjänsten i ett annat EES-land än det där tjänsteutövaren är etablerad (gränsöverskridande verksamhet) eller genom ett mera passivt mottagande av uppdrag avseende risker belägna i ett annat land eller avseende försäkringstagare med hemvist i ett annat land. Gränsöverskridande verksamhet är alltså ett snävare begrepp än tillhandahållande av tjänster.

Rätten att fritt tillhandahålla tjänster innebär för försäkringsmäklare, som är etablerade i andra EES-länder, att de på samma villkor som gäller för svenska försäkringsmäklare skall kunna tillhandahålla sina tjänster till försäkringsstagare i Sverige eller avseende risker belägna i Sverige. Tillhandahållandet kan ske antingen genom ett passivt mottagande av uppdrag från personer eller företag i Sverige eller aktivt genom s.k. gränsöverskridande verksamhet. Några inskränkningar, andra än sådana som är motiverade av det allmänna bästa, får inte finnas. De svenska kraven på försäkringsmäklarna kan tillämpas på de utländska mäklarna förutsatt att kraven är uppställda i syfte att tillgodose det allmänna bästa, att de inte är diskriminerade, att de är objektivt nödvändiga, att de är proportionella samt att de inte innebär en dubbling av krav som mäklaren är underkastad enligt sitt hemlands lag. – Om den utländske mäklaren samarbetar, t.ex. lokalmässigt eller på annat sätt, med ett mäklarbolag som är etablerat i Sverige kan även den utländske mäklarens närvaro bli att betrakta som en etablering.

EG:s mäklardirektiv och rekommendation

EG-direktivet från 1976 (77/92/EEG) om försäkringsagenter och försäkringsmäklare innehåller regler om ömsesidigt erkännande av dessa grupper yrkeserfarenheter, av vandelsintyg och av konkursfrihetsbevis. Syftet med direktivet är att underlätta genomförandet av tjänstefriheten. Direktivet innebär att om en medlemsstat

uppställer krav på viss kunskap och färdighet för att få starta eller driva försäkringsförmedling skall medlemsstaten som tillräckligt bevis för att förmedlaren i fråga har sådan kunskap och färdighet godta det faktum att han eller hon har bedrivit verksamhet i en annan medlemsstat under viss närmare angiven tid. På samma sätt skall en medlemsstat som kräver skötsamhetsbevis eller bevis om att förmedlaren inte varit försatt i konkurs som tillräckligt bevis om detta godta utdrag ur kriminalregister eller motsvarande handlingar utfärdade av behörig myndighet i hemlandet. Direktivet finns intaget som *bilaga 2*.

Som framgår av direktivets rubrik gäller det både för försäkringsmäklare och försäkringsagenter. Av de definitioner som ges i art. 2 framgår att det dessutom är tillämpligt på försäkringsombud samt personer som biträder mäklarna, agenterna eller ombuden med bl.a. förberedande arbete inför försäkringsavtal. Verksamhet som försäkringsombud eller agent skall, om den innefattar en stående fullmakt från ett eller flera försäkringsföretag att rörande vissa eller alla transaktioner inom det normala affärsområdet för det berörda försäkringsföretaget i dess namn ingå för företaget bindande förpliktelser, betraktas som likvärdig med försäkringsmäklarverksamhet vid bedömning av om krav på yrkeserfarenhet enligt direktivet är uppfyllda.

Kommissionens rekommendation från 1992 (92/48/EEG) om förmedlare av försäkring syftar dels till att underlätta marknadstillträde för förmedlarna, dels till att skapa ett skydd för försäkringstagarna. Tanken är att dessa syften skall uppnås genom att alla medlemsländer inför likartade minimikrav. Medlemsstaterna rekommenderas därför att se till att de förmedlare som driver verksamhet på deras territorier uppfyller vissa kvalifikationer avseende yrkeskunskaper, ansvarsförsäkring, god vandel, konkursfrihet och finansiell styrka, samt att de är registrerade i sin medlemsstat. Om det finns ett centralt register skall det skilja mellan beroende och fristående förmedlare. Varje medlemsstat skall utse ett behörigt organ, myndighet eller godkänd yrkessammanslutning, att föra registret. Det skall i medlemsstaterna vidare finnas lämpliga sanktioner som kan tillgripas när någon driver förmedlingsverksamhet utan att vara registrerad eller inte längre uppfyller de i rekommendationen angivna kvalifikationerna. I sistnämnda fall skall avregistrering kunna tillgripas. Rekommendationen är intagen som *bilaga 3*.

Det får förutsättas att de olika krav som enligt rekommendationen kan ställas på förmedlarna bedömts som nödvändiga för att tillgodose det allmänna bästa. (Motsatsen skulle innebära att

kommissionen själv rekommenderat krav som inskränker tjänstefriheten på ett otillåtet sätt.)

Aktuella överväganden inom EU

Som redan nämnts råder det en viss osäkerhet om var gränsen går mellan tillhandahållande av tjänster och etablering samt hur begreppet "general good" skall tolkas. Som också nämnts kommer EU-kommissionen inom en snar framtid med en "kommunikation" som klargör begreppen.

Förmedling av försäkring är ett område inom EU som inte är minimiharmoniserat. Den enda EU-rättsliga reglering som finns, utöver de allmänna principer som finns i Romfördraget, är 1976 års direktiv (77/92/EEG) och 1992 års rekommendation (92/48/EEG). Eftersom inte alla medlemsstater följer rekommendationen kvarstår ofta vissa hinder för försäkringsförmedlarnas tjänstefrihet. Detta har föranlett Insurance Committee, EU-kommissionens rådgivande organ i försäkringsfrågor, att diskutera olika alternativ för att underlätta genomförandet av tjänstefriheten (se Discussion paper by the Commission Services XV/2054/96). För att undanröja problemet med registreringskrav som hinder för tjänstefriheten har kommissionen som en möjlig lösning föreslagit att det intyg om erforderlig yrkeskunskap, god vandel och finansiell ställning, som skall utfärdas enligt 1976 års direktiv, skall jämföras med registrering. Någon ytterligare registrering skulle då inte krävas. En sådan lösning förutsätter en tolkning av direktivet. Frågan föreslogs bli hänskjuten till den arbetsgrupp som är ansvarig för tolkning av försäkringsdirektiv (GIDA). Det är när detta skrivs inte känt vad som blev resultatet av dessa överväganden.

Nationellt uppställda minimikrav på förmedlarens ansvarsförsäkring är ett annat exempel på hinder mot tjänstefriheten som kommissionen fäst uppmärksamheten på. Vissa krav kan vara berättigade med hänsyn till konsumentskyddet. Vid bedömningen av om förmedlaren har ett tillräckligt skydd måste emellertid en ansvarsförsäkring som förmedlaren har tecknat i enlighet med kraven i sitt hemland beaktas. General good-principen berättigar inte till villkor som innebär en dubblering av kravet på försäkringsskydd. För att komma till rätta med problemet diskuteras för närvarande inom kommissionen en ändring av 1976 års direktiv ändras så att regler ges för ett ömsesidigt erkännande av bevis om försäkringsskydd. Därmed skulle hinder som bottnar i olika nationella krav på ansvarsförsäkringen undanröjas. Någon

harmonisering behövs då inte heller. Det kan anmärkas att en sådan lösning kan innebära att länder med höga krav på ansvarsförsäkringen tvingas acceptera försäkringar som ger ett betydligt sämre skydd, vilket inte är i konsumentens intresse. Det kan dessutom medföra att mäklar företaget väljer att etablera sig i ett land med låga krav på försäkringen, vilket medför lägre rörelsekostnader för mäklaren, för att därifrån bedriva gränsöverskridande verksamhet till länder med högre, nationella krav.

Kommissionen har också diskuterat ett förslag från BIPAR att införa en "optional single license" (se Discussion paper). En sådan licens förutsätter ett nytt mäklardirektiv med regler om en särskild auktorisation och registrering för bedrivande av gränsöverskridande verksamhet på begäran av förmedlaren (optional single license), minimikrav för ansvarsförsäkring och andra finansiella garantier samt harmoniserade regler för tillsyn och god vandel. Processen att ta fram ett nytt direktiv bedöms som för tidsödande och kostsam för att vara intressant.

13.2 Tjänstefriheten och FML

Enligt mäklarlagen skall varje försäkringsmäklare vara registrerad hos Finansinspektionen och stå under dess tillsyn (3 § FML). Försäkringsmäklarlagen är utformad med utgångspunkt i svenska försäkringsmäklares förhållanden. Vid lagens tillkomst saknades anledning att beakta utomlands registrerade mäklare. Frågan huruvida registrering i Sverige krävs även för mäklare som är etablerade i ett annat EES-land och som vill tillhandahålla sina tjänster i Sverige genom gränsöverskridande verksamhet har inte prövats i praxis. Om ett sådant krav skulle uppställas kan det vara i strid med Romfördraget. En myndighet eller domstol som får frågan till bedömning måste tolka FML:s krav på registrering i belysning av Romfördragets regler om tjänstefrihet och 1992 års rekommendation med bl.a. krav på hemlandsregistrering.

EU-kommissionen har (genom en skrivelse den 24 januari 1996 från GD XV) inför en eventuell rättslig procedur mot Sverige, begärt att Sverige skall kommentera huruvida det svenska registreringskravet överensstämmer med EG-rätten (Romfördraget). Sverige har i sitt svar (den 9 maj 1996) anfört att rättsläget är oklart när det gäller registreringskravets tillämplighet på mäklar företag som är etablerade i ett annat land och som saknar

etablering, filial eller agentur i Sverige. Frågan har i maj 1996 överlämnats till denna utredning för behandling.

13.3 Överväganden och förslag

Mitt förslag: Ett försäkringsförmedlarföretag, etablerat i ett annat land inom EES, eller en fysisk person, stadigvarande bosatt i ett annat land inom EES, som i hemlandet har registrerats för att driva försäkringsförmedling och som inte anlitar något permanent etableringsställe i Sverige, får förmedla försäkring här utan att registrera sig. Innan verksamheten påbörjas skall intyg om bl.a. yrkeserfarenhet företes för Finansinspektionen. Utländska försäkringsförmedlare som inte är registrerade i hemlandet, hos ett behörigt organ eller en godkänd yrkessammanslutning, får inte bedriva gränsöverskridande verksamhet hit.

Skälen för mitt förslag: Innan man går in på de olika krav som kan och bör ställas på den utländske mäklare som vill bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige, bör man ha klart för sig att det sannolikt inte är fysiska mäklare utan mäklarbolag som kommer att vara intresserade av sådan verksamhet. De EU-regler som finns på området, direktivet (77/92/EEG) och rekommendationen (92/48/EEG), tar emellertid enbart sikte på fysiska personer (enligt rekommendationen gäller den för personer som startar eller driver den definierade verksamheten vare sig han gör det som egen rörelseidkare eller som anställd). De krav som med stöd av dessa regler kan ställas på den som önskar gränsöverskrida hit kan därför enbart riktas mot fysiska personer. Detta är i och för sig ingen nyhet. Redan nu skall enligt EG-direktivet den myndighet eller organisation som utsetts i respektive medlemsland utfärda intyg beträffande fysiska personers yrkeserfarenhet. Det är detta intyg som kan komma att jämföras med registrering enligt ett förslag av EU-kommissionen. Genom EG-rekommendationen ges vidare möjlighet att beträffande fysiska personer ställa krav på hemlandsregistrering, ansvarsförsäkring, finansiell styrka samt upplysningskyldighet beträffande vissa beroendeständigheter.

Med hänsyn till hur regelverket inom EU ser ut finns det inget direkt stöd för vilka krav som kan ställas på andra än de utländska fysiska mäklare som antingen för egen räkning eller för ett

utländskt mäklarbolags räkning avser att gränsöverskrida hit. Självfallet bör dock ett krav på registrering och ansvarsförsäkring även kunna ställas på mäklarbolaget som sådant.

Hemlandsregistrerade förmedlare

Krav på registrering i Sverige av den som vill bedriva försäkringsmäklarverksamhet i Sverige kan, om det tillämpas utan undantag, i vissa situationer utgöra ett otillåtet hinder mot tjänstefriheten. Krav som innebär att registreringsskyldigheten blir dubbel är inte godtagbara. En förmedlare som är registrerad i sitt hemland och som vill tillhandahålla tjänster här utan att etablera sig skall alltså inte behöva registrera sig enligt svensk lag. Ett undantag från reglerna om registreringsplikt bör därför tas in i lagen. Förmedlaren, mäklarbolaget eller den fysiske mäklaren, måste däremot visa att kravet på hemlandsregistrering är uppfyllt. Ett utdrag ur registret, i förekommande fall ur registret över oberoende förmedlare, bör därför ges in till inspektionen i samband med anmälan om gränsöverskridande verksamhet (se nedan). De hemlandsregistrerade förmedlarna kommer inte att stå under tillsyn i Sverige. Det får förutsättas att tillsyn är anordnad i hemlandet. Tillsynsorganen i hemlandet och i värdlandet (Sverige) bör skapa rutiner för utbyte av information.

Innan den gränsöverskridande verksamheten får påbörjas skall en anmälan göras till Finansinspektionen. Tillsammans med anmälan skall mäklaren ge in ett sådant intyg om yrkeserfarenhet, lämplighet (vandel) och konkursfrihet som sägs i art. 9 och 10 i 1976 års mäklardirektiv (77/92/EEG). Intyg om yrkeserfarenhet och konkursfrihet svarar mot de bevis om utbildning och konkursfrihet som de fysiska personer som ansöker om registrering enligt svensk lag skall förete. Intyg om god vandel torde svara mot det utdrag ur kronofogdemyndighetens utskökningsregister som också skall företes vid ansökan om registrering enligt FML. Ett krav på att de angivna intygen skall företes är alltså inte diskriminerande.

Vidare skall mäklaren förete ett intyg om att han har en tillfredsställande ansvarsförsäkring eller därmed jämförlig säkerhet. EG-rekommendationen (92/48/EEG) innehåller inga bestämmelser om nivån på eller villkoren för den ansvarsförsäkring som förmedlaren skall ha. Självfallet kan en ansvarsförsäkring med försäkringsbelopp och villkor i övrigt som innebär att försäkringen inte ger ett tillfredsställande skydd i händelse av försäkringsfall inte

godtas. För att konsumentskyddet inte skall bli alltför urholkat måste med stöd av general good-principen vissa minimikrav på försäkringen kunna ställas. En mäklare som vill tillhandahålla tjänster här skall därför innan verksamheten påbörjas förete bevis om att han har en tillfredsställande ansvarsförsäkring eller därmed jämförlig säkerhet. Något krav på full överensstämmelse med de svenska minimikraven för ansvarsförsäkringen kan däremot inte uppställas vare sig när det gäller ansvarsbeloppen eller villkoren i övrigt.

Det får ankomma på Finansinspektionen att i det enskilda fallet bedöma om ansvarsförsäkringen eller säkerheten kan godtas eller om någon komplettering skall krävas. För att en sådan bedömning skall vara möjlig att göra krävs information om arten och omfattningen av den verksamhet som skall bedrivas. Inspektionen bör därför ha möjlighet att kräva att gränsöverskridaren till intyget om ansvarsförsäkring eller annan säkerhet bifogar sin senaste årsredovisning eller en verksamhetsplan som utvisar vilken omfattning och art verksamheten skall ha.

Endast den som är oberoende av försäkringsgivarintressen får bedriva försäkringsmäklarverksamhet i Sverige. Kravet på oberoende är grundläggande och är uppställt i konsumentskyddssyfte. De flesta andra EES-länder har motsvarande krav (se avsnitt 8.4 samt bilaga 4). Även EG-rekommendationen förutsätter att de personer som uppträder som förmedlare av försäkring med full frihet att välja försäkringsföretag är oberoende av försäkringsgivarintressen. De personer som åsyftas är huvudsakligen mäklarna men även personer som vanligtvis är ombud eller agenter men som för just den aktuella förmedlingen agerar som oberoende förmedlare omfattas.

Rekommendationen ålägger dessa personer en upplysningskyldighet gentemot kunden. Alla juridiska eller affärsmässiga anknytningar till något försäkringsföretag liksom alla aktier som han innehar eller som sådana företag innehar och som skulle kunna inskränka hans frihet att välja försäkringsföretag skall uppges. Syftet med regeln är att skydda de blivande försäkringstagarna genom att ge dem en möjlighet att kontrollera om en förmedlare, som utger sig för att tillhandahålla opartiska och objektiva råd, låter sin anknytning till ett försäkringsföretag influera valet av försäkringsgivare. Informationen skall ges innan ett försäkringsavtal har ingåtts.

Enligt rekommendationen är de fristående förmedlarna också skyldiga att till behörigt organ som medlemsstaten bestämmer uppge hur hans affärsverksamhet under föregående år har fördelat

sig på olika försäkringsföretag. Någon sanktion för den händelse informationsskyldigheten gentemot kunden eller tillsynsmyndigheten inte fullgörs finns inte.

De utländska mäklare som är registrerade i hemlandet kommer inte att stå under tillsyn av Finansinspektionen. Någon löpande årlig rapportering av hur affärerna fördelat sig är därför inte aktuell. I den mån det enligt regleringen i hemlandet uppställs ett krav på oberoende är det en sak för den myndighet eller organisation som där ansvarar för tillsynen att kontrollera huruvida kravet är uppfyllt. Om det i hemlandet finns ett register som skiljer mellan beroende och oberoende förmedlare skall mäklaren, när han påbörjar den gränsöverskridande verksamheten i Sverige, visa att han är hemlandsregistrerad genom att förete ett utdrag ur registret för oberoende förmedlare.

Om något krav på oberoende inte uppställs i hemlandet bör förmedlaren däremot vara skyldig att tillsammans med beviset om att han innehar en tillfredsställande ansvarsförsäkring och den information om verksamheten som han, enligt vad som nyligen anförts, skall tillställa Finansinspektionen också bifoga en uppgift om hur hans affärer fördelat sig mellan olika försäkringsföretag året innan. Inspektionen får med ledning av dessa uppgifter pröva om oberoendekravet kan anses uppfyllt.

Om en förmedlare som i och för sig enligt intyg från behörigt organ i hemlandet har den yrkeserfarenhet som erfordras enligt mäklardirektivet samt är av god vandel och inte i konkurs men som, enligt den bedömning som inspektionen skall göra, inte har en tillfredsställande ansvarsförsäkring eller inte kan anses vara oberoende, skall han inte ha rätt att bedriva gränsöverskridande verksamhet här. Om bristen är hänförlig till försäkringsskyddet skall Finansinspektionen som en första åtgärd underrätta förmedlaren om sin bedömning och ange vari bristen består samt förelägga förmedlaren att inkomma med intyg om att en kompletterande ansvarsförsäkring med viss närmare angivet innehåll har tecknats. Efterlevs inte föreläggandet skall inspektionen förbjuda förmedlaren att utöva gränsöverskridande verksamhet här.

Om Finansinspektionen bedömer att förmedlaren på grund av en alltför kraftig koncentration på något eller några försäkringsföretag inte är oberoende, skall inspektionen likaså meddela ett beslut av innebörd att förmedlaren förbjuds att i egenskap av försäkringsmäklare förmedla försäkring här. Om förmedlaren då i stället önskar uppträda som ombud eller agent för ett eller flera försäkringsföretag får den frågan bedömas enligt

reglerna för utländska försäkringsbolags gränsöverskridande verksamhet i Sverige.

Lagen om försäkringsmäklarverksamhet bör också innehålla en definition av gränsöverskridande verksamhet. En definition av gränsöverskridande verksamhet som bedrivs av utländska försäkringsbolag finns i betänkandet av Utredningen om översyn av lagstiftningen om utländska försäkringsgivares verksamhet i Sverige (SOU 1996:77). Efter mönster av denna definition kan gränsöverskridande verksamhet i mäklarlagen definieras som verksamhet som bedrivs utan anlitan av något permanent etableringsställe i Sverige och med avsikt att förmedla skadeförsäkringsavtal om en i Sverige belägen risk eller livförsäkringsavtal med en fysisk person som är stadigvarande bosatt i Sverige eller livförsäkringsavtal med en juridisk person vars driftställe i Sverige avtalet hänför sig till.

Mäklare som saknar hemlandsregistrering

I vissa länder, exempelvis i Danmark, sker ingen registrering av försäkringsmäklare trots 1992 års rekommendation. Kravet på registrering är uppställt i syfte att skydda konsumenterna genom att registreringen möjliggör kontroll och sanktioner. En effektiv tillsyn och verkställighet av eventuella sanktioner förutsätter att registreringen sker i förmedlarens hemland. I rekommendationen (92/48/EEG) anges också att registreringen skall ske i hemlandet ("sin medlemsstat") och att endast förmedlare som är registrerade på detta sätt skall tillåtas att starta och driva verksamhet som förmedlare av försäkring. Det är för närvarande oklart om det är tillåtet för värdlandet att utöva någon tillsyn över andra mäklare än sådana som är etablerade i landet och om det alltså skulle vara möjligt att ersätta en icke existerande hemlandstillsyn av en "värdlandstillsyn".

Den angivna oklarheten tillsammans med mäklarrekommendationens krav på hemlandsregistrering leder till den slutsatsen att icke-hemlandsregistrerade försäkringsförmedlare för närvarande inte kan tillåtas att bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige. Alternativet skulle vara att i strid med rekommendationens krav på hemlandsregistrering tillåta de icke hemlandsregistrerade mäklarna att gränsöverskrida hit utan att någon registrering och tillsyn är för handen. Det skulle därmed inte finnas några garantier för att mäklaren är oberoende eller att han har en ansvarsförsäkring. De icke-hemlandsregistrerade mäklarna skulle

därmed kunna få en konkurrensfördel gentemot övriga mäklare.

Mot de icke-hemlandsregistrerade mäklarnas intresse av tjänstefrihet står försäkringstagarnas intresse av kvalitetskrav och tillsyn. I denna intresseavvägning anser jag att konsumentintresset har störst tyngd. Innan en minimiharmonisering har skett inom EU på försäkringsförmedlarområdet bör därför icke-hemlandsregistrerade mäklare inte få bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige. Även konkurrensneutraliteten talar för en sådan lösning. Verksamhet av icke-hemlandsregistrerade förmedlare i Sverige förutsätter därmed att de etablerar sig här genom t.ex. ett dotterbolag och att de registrerar sig enligt reglerna i mäklarlagen.

Det skall tilläggas att registrering genom en godkänd branschorganisation kan ersätta registrering hos en myndighet. När det gäller Danmark är det alltså möjligt att medlemskap i någon av de två danska mäklarorganisationerna kan ersätta avsaknaden av myndighetsregistrering. Enligt EG-rekommendationen skall branschorganisationen ha godkänts av medlemsstaten för att registrering genom den skall bedömas som likvärdig med myndighetsregistrering.

I Norge registreras bara försäkringsmäklarbolagen, inte de fysiska mäklarna. Kredittilsynet utfärdar beträffande daglig "ledere" intyg om yrkeserfarenhet i enlighet med rådsdirektivet (77/92/EEG). Registreringen av bolaget i förening med nämnda yrkesintyg bör vara tillräckligt för att norska mäklarföretag skall kunna bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige.

Förändringar i EU:s regler för försäkringsförmedlarna är, såsom tidigare redogjorts för, troligen nära förestående. De lösningar som här har föreslagits får därför ses som en tillfälliga till dess EU:s översyn av reglerna är klar.

Uppgiftsskyldighet till skattemyndigheten

Enligt 3 kap. 15 § tredje stycket lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter (LSK) skall den som i Sverige förmedlar en skattepliktig utländsk försäkring lämna vissa uppgifter om försäkringstagaren och försäkringsgivaren till Riksskatteverket. Förmedlaren skall också vidarebefordra en skriftlig förbindelse från den utländske försäkringsgivaren att årligen lämna kontrolluppgift om försäkringens värde m.m. samt ett medgivande från försäkringstagaren till att sådan kontrolluppgift lämnas.

Enligt 3 kap. 32 b § LSK skall utländska banker, utländska värdepappersinstitut m.fl. samt utländska försäkringsbolag som driver gränsöverskridande verksamhet utan att inrätta filial eller motsvarande etablering här lämna en förbindelse att årligen lämna ett antal olika kontrolluppgifter. Förbindelsen skall lämnas till Finansinspektionen innan verksamheten inleds.

De hemlandsregistrerade mäklarföretag som anmäler gränsöverskridande verksamhet i Sverige bör ha samma skyldighet att lämna uppgifter som nyss redogjorts för. Bestämmelserna i 3 kap. 32 b § LSK bör därför vid lämpligt tillfälle utvidgas till att omfatta även utländska försäkringsmäklarföretag. Förbindelsen att lämna de uppgifter som skattelagstiftningen kräver kan lämpligen lämnas till Finansinspektionen tillsammans med de intyg som enligt vad som anförts också skall lämnas innan verksamheten får påbörjas.

14 Tillsyn och sanktioner

14.1 Bakgrund

Ett ur konsumentskyddssynpunkt viktigt inslag i mäklarlagstiftningen är att varje försäkringsmäklare skall vara registrerad och stå under tillsyn av tillsynsmyndigheten på området, tidigare Försäkringsinspektionen och numera Finansinspektionen (3 §).

I propositionen om försäkringsmäklare framhölls att inspektionen hade att – mot bakgrund av bestämmelsen i 19 kap. 1 § FRL om inspektionens uppgift att verka för en sund utveckling av försäkringsväsendet – dels fullgöra de konkreta tillsynsuppgifterna enligt mäklarlagen, dels utöva en allmän tillsyn över mäklarnas verksamhet så att FRL:s intentioner uppfylls (prop. 1988/89:136 s. 20 f). De konkreta tillsynsuppgifterna angavs bestå i en prövning av dels att de som ansöker om registrering uppfyller lagens krav, dels att de redan registrerade mäklarna fullgör sina uppgifter enligt mäklarlagen. Beträffande den allmänna tillsynen nämns i propositionen att inspektionen skall följa mäklarnas verksamhet för att bedöma om deras handlande står i överensstämmelse med god sed vid anskaffningen av försäkringar.

Enligt 7 § FML har inspektionen rätt att inhämta behövliga uppgifter om mäklarnas verksamhet. En mäklare är sålunda skyldig att på begäran av inspektionen lämna de upplysningar som inspektionen behöver för att fullgöra tillsynen. Upplysningarna kan också inhämtas genom en undersökning hos mäklaren.

En styrning av mäklarnas verksamhet sker även genom föreskrifter som regeringen eller inspektionen meddelar eller genom allmänna råd beslutade av inspektionen. Med stöd av ett bemyndigande i 6 § FML har regeringen i förordningen (1989:854) om försäkringsmäklare meddelat närmare föreskrifter om villkoren för registrering och om registreringsförfarandet. Förordningen innehåller bl.a. föreskrifter om vilka krav som ställs på mäklarnas ansvarsförsäkring och utbildning. Med stöd av vidarebemyndiganden i 6 och 7 §§ mäklarförordningen har Finans-

inspektionen meddelat kompletterande föreskrifter om kravet på ansvarsförsäkring (se FFFS 1992:36) respektive utbildningskravet för den som verkat som försäkringsmäklare utanför Sverige (se FFFS 1996:18).

Allmänna råd utgörs av sådana allmänna rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende (se 1 § författningssamlingsförordningen 1976:725). Inför ikraftträdandet av FML utfärdade Försäkringsinspektionen allmänna råd i skilda avseenden (BFFS 1989:24). Dessa är numera upphävda och har till större delen ersatts av allmänna råd angående god försäkringsmäklarsed (FFFS 1995:52). Det kan vidare nämnas att Finansinspektionen också beslutat om allmänna råd, som gäller för samtliga företag under inspektionens tillsyn, med uppmaning till företagen att anta riktlinjer i etiska frågor för verksamheten och för de anställdas agerande i situationer där etiska problem uppstår (FFFS 1995:40).

Tillsynsmyndighetens möjligheter att ingripa mot en försäkringsmäklare regleras i 15 § FML. I paragrafens första stycke anges de tre olika fall där inspektionen kan återkalla en registrering som mäklare.

För det första kan registreringen återkallas om mäklaren inte längre uppfyller de krav som enligt 4 och 5 §§ FML gäller för registrering. Det innebär för ett mäklarföretag (juridisk person) eller en mäklare (fysisk person) att det inte får finnas något beroende av försäkringsgivarintressen och att en ansvarsförsäkring för skadeståndsskyldighet skall finnas. För ett företag gäller vidare att samtliga de fysiska personer som förmedlar försäkringar för företagets räkning är registrerade som mäklare. För den enskilde mäklaren gäller, förutom vissa formella krav, vidare att han har en tillfredsställande utbildning för den verksamhet som han bedriver samt att han i övrigt är lämplig som försäkringsmäklare. Återkallelse av registreringen kan också ske om mäklaren inte uppfyller krav som angetts i föreskrifter meddelade av regeringen eller Finansinspektionen. Sådana krav har som framgått av det föregående angetts i fråga om ansvarsförsäkring och utbildning.

En registrering som mäklare kan för det andra återkallas om upplysningar som Finansinspektionen begär med stöd av 7 § FML inte lämnas. Den tredje återkallelseanledningen består av underlåtenhet att betala de tillsynsavgifter som enligt 9 § FML tas ut för att bekosta inspektionens verksamhet.

I propositionen om försäkringsmäklare gavs vissa kommentarer till användningen av möjligheten att återkalla en registrering (prop.

1988/89:136 s. 41 f). Föredraganden framhåller bl.a. att om en mäklare inte vidmakthåller sin ansvarsförsäkring är detta ovillkorligen en anledning till återkallelse samt att det inte torde inträffa att återkallelse sker med hänvisning till utbildningskravet, eftersom detta krav skall prövas vid registreringen. Han betonar vidare att störst praktisk och principiell betydelse torde de situationer ha då frågan om att återkalla registreringen uppkommer därför att en mäklare inte uppfyller det allmänna kravet på lämplighet. Som exempel på situationer där återkallelse kan aktualiseras nämner föredraganden fall där mäklaren förfarit brottsligt och då mäklaren genom visad inkompetens föranleder skada för uppdragsgivarna eller försäkringsgivarna eller då han av vårdslöshet missköter sina sysslor till skada för uppdragsgivaren eller försäkringsgivaren. Vidare påpekas att i det allmänna lämplighetskravet också ingår att iakttaga de särskilda reglerna i 10 – 12 §§ FML om medelshantering m.m. Som en allmän utgångspunkt för bedömningen uttalar föredraganden att det ligger i sakens natur att en så allvarlig åtgärd som återkallelse bör tillgripas endast i fall då den bristande lämpligheten är klart dokumenterad.

I stället för att återkalla registreringen får inspektionen meddela varning, om det är tillräckligt (15 § tredje stycke). Beträffande tillämpningen av denna sanktion anges i propositionen (s. 41) att situationen ibland kan vara den att inspektionen finner anledning till kritik av mäklarens handlingssätt, trots att det saknas tillräckligt starka skäl för att återkalla registreringen. I sådana fall anges inspektionen i stället kunna meddela mäklaren en varning. Föredragandens kommentar överensstämmer med vad som uttalades i det bakomliggande betänkandet (SOU 1986:55 s.190). I praxis har inspektionen strikt följt den tolkning som närmast följer av ordalydelsen. Det innebär att inspektionen använt varningsinstitutet endast i fall då skäl i och för sig funnits för att återkalla registreringen.

Genom lagändringar år 1995 fick försäkringsmäklarna möjlighet att som en sidoverksamhet till försäkringsmäklarrörelsen förmedla andelar i värdepappersfonder (se prop. 1994/95:50, bet. 1994/95:NU 12, SFS 1994:2011). I 1 kap. 3 b § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse togs in en regel om att tillstånd enligt den lagen inte behövs för en registrerad försäkringsmäklare under förutsättning att verksamheten drivs enligt vissa närmare angivna villkor. En registrering av verksamheten skall i stället ske enligt FML, vilket föranledde vissa ändringar i den lagen. I 3 § FML gjordes en hänvisning till nämnda bestämmelse i lagen om värdepappersrörelse. Med tanke på att prövningen skall ske enligt

FML då det gäller de allmänna kraven skedde ändringar i 5 §. Ändringarna innebar dels att det gjordes klart att utbildningen skulle vara tillfredsställande också för nu avsedda verksamhet, dels att en särskild ansvarsförsäkring inte behövs om förmedling sker endast för en juridisk person som är försäkringsmäklare. Någon ändring av lämplighetskravet till att uttryckligen avse även lämpligheten som förmedlare av värdepappersandelar gjordes däremot inte.

I ett tillägg till 13 § FML anges att bestämmelserna i 1 kap. 7 § lagen om värdepappersrörelse skall tillämpas på den förmedling av värdepappersandelar som en försäkringsmäklare kan bedriva. Ett allmänt sundhetskrav gäller därmed för denna del av en mäklares verksamhet. I sistnämnda paragraf anges nämligen som ett grundläggande krav att värdepappersrörelse skall bedrivas så att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls och enskildas kapitalinsatser inte otillbörligen äventyras samt i övrigt så att rörelsen kan anses sund. I paragrafens andra stycke anges ett antal principer och uppföranderegler som är utmärkande för en sund värdepappersrörelse. Den kommentaren till lagändringen kan göras, att bestämmelsen i 13 § FML är av civilrättslig karaktär och är utformad med sikte på det uppdrag som mäklaren i varje enskilt fall får. De bestämmelser i lagen om värdepappersrörelse som hänvisningen avser har däremot närmast karaktär av allmänna riktlinjer för rörelsens bedrivande och tar inte sikte enbart på de enskilda uppdragen utan också på rörelsen i allmänhet.

Det sagda innebär att det är mäklarlagens regler om återkallelse av registrering och om varning som skall tillämpas också i fråga om en mäklares verksamhet som förmedlare av fondandelar. Som framgått skall en prövning om ingripande från tillsynsmyndighetens sida ske mot bakgrund av krav och förutsättningar som är utformade något olika för försäkringsmäklarverksamheten respektive värdepappersrörelsen. Av regleringen följer att en återkallelse av en registrering som försäkringsmäklare drar med sig att även registreringen i fråga om värdepappersrörelsen faller. Däremot synes det vara möjligt att återkalla registreringen enbart vad avser förmedlingen av fondandelar utan att tillståndet som mäklare berörs.

I direktiven pekas på att förutsättningarna i viss mån är olika när det gäller tillsynen av huvudverksamheten som förmedlare av försäkringar och verksamheten avseende förmedling av andelar i värdepappersfonder. För den senare gäller bland annat ett allmänt krav på sundhet i rörelsen. Det finns enligt direktiven anledning att utforma de allmänna kraven på mäklarna på ett likartat sätt för

olika verksamheter. Enligt direktiven har det vidare i den praktiska tillämpningen visat sig vara en brist att inspektionen inte har samma möjligheter till ingripande mot ett mäklarföretag som mot de enskilda mäklarna som arbetar inom företaget. Det bör därför enligt direktiven undersökas om grunderna för avregistrering och varning bör ändras.

14.2 Tillsynsmyndighetens verksamhet

Tillsynen av försäkringsmäklarna är uppdelad på flera enheter inom Finansinspektionen. Den operativa tillsynen, dvs. Platsundersökningar m.m., sköts av en enhet medan tillståndsfrågor sköts av en annan enhet. Försäkringsfrågor med anknytning till enskilda konsumenter handhas av ytterligare en enhet.

Före år 1994 bedrevs tillsynen av försäkringsmäklarna i allt väsentligt genom prövning av registreringsansökningar. Under år 1994 gjordes 13 inspektioner, flertalet i fråga om mäklarföretag som anmälts till myndigheten för missförhållanden. Inspektionerna resulterade i ett beslut om avregistrering, fyra varningar och en självvald avregistrering. Under år 1995 genomfördes 21 inspektioner avseende såväl problemföretag som andra. Undersökningarna ledde till ett beslut om avregistrering, fyra varningar och tre självvalda avregistreringar. Av de 21 undersökta mäklarföretagen finns i dag nio inte längre kvar på marknaden. Under år 1996 gjordes fyra platsundersökningar. Det har uppgetts att Finansinspektionen på grund av begränsade resurser sannolikt inte kommer att göra någon mäklarundersökning under 1997, såvida inte någon särskild anledning för det uppkommer.

Vid sidan av platsundersökningar görs även förfrågningar till mäklarföretag på grund av anmälningar. Under åren 1995-96 gjordes cirka 25 sådana undersökningar. Ungefär hälften av dessa avsåg klagomål beträffande personer som inte varit registrerade som mäklare.

I de sex fall där inspektionen beslutat om avregistrering har skälet varit i ett fall att klientmedel använts i egen rörelse, i två fall att oberoendekravet inte uppfyllts, i ett fall att personlig konkurs inträffat samt i två fall att begärda uppgifter inte lämnats till inspektionen.

I de tio fall där varning meddelats har orsaken varit i ett fall att klientmedel använts i egen rörelse, i sex fall att förmedling av försäkringar skett genom ombud utan att giltiga ansvarsförsäkringar funnits, i två fall att förmedling skett av försäkringar

som inte omfattats av registreringen samt i ett fall att mäklaren visat sig olämplig för sin uppgift.

Under senare år har det till inspektionen kommit in ca 40 skriftliga klagomål varje år. Klagomålen har i huvudsak kommit från konkurrerande försäkringsmäklare eller fältmän i försäkringsbolag. De vanligaste klagomålen har gällt påståenden om att ett mäklarföretag låtit ett ombud agera självständigt i förhållande till kunderna eller att företag som inte varit registrerade försäkringsmäklare bedrivit förmedlingsverksamhet.

Det är tämligen ovanligt att försäkringskunder vänder sig direkt till inspektionen med klagomål mot mäklare. Enligt uppgift sker det i fem – tio fall om året. Tilläggas kan att enskilda konsumenter i stället ofta vänder sig till Konsumenternas försäkringsbyrå med frågor och klagomål rörande försäkringsmäklarnas verksamhet.

14.3 Tillsynsreglerna i viss annan lagstiftning

14.3.1 Försäkringsrörelselagen

För försäkringsbolagens verksamhet gäller ett allmänt sundhetskrav genom bestämmelsen i 19 kap. 1 § FRL att Finansinspektionen skall verka för en sund utveckling av försäkringsväsendet. Bestämmelsen om denna s.k. sundhetsprincip infördes i lag vid tillkomsten av FRL år 1982. Bakgrunden var att det ansågs behövt att slå fast att det sundhetskrav som gällde vid koncessionsprövningen också gällde vid bedrivandet av rörelsen samt att detta hade en särskild betydelse med hänsyn till inspektionens möjligheter att ingripa mot missförhållanden (prop.1981/82:180 s.310). Vad gäller koncessionsprövningen gäller att regeringen skall bevilja koncession under förutsättning bl.a. att den planerade verksamheten kan antas komma att uppfylla kraven på en sund försäkringsverksamhet (2 kap. 3 § FRL, senaste lydelse SFS 1996:753). Enligt samma paragraf gäller också för koncession ett lämplighetskrav beträffande personer som har ett s.k. kvalificerat innehav i försäkringsbolaget och personer som skall ingå i styrelsen eller vara verkställande direktör eller dennes ställföreträdare.

I 19 kap. 11 § FRL finns bestämmelser om tillsynsmyndighetens möjligheter att med sanktionsmedel ingripa mot ett försäkringsbolag. Den lindrigaste åtgärden är att meddela erinringar. Ett beslut om kritik som utmynnar i en erinran kan

överklagas. Om det är fråga om mera allvarliga anmärkningar eller missförhållanden skall inspektionen förelägga bolaget eller dess styrelse att vidta rättelse. Bland de förutsättningar som nämns i lagen kan nämnas avvikelser från FRL eller vissa andra lagar, närmare angivna brister i skuldtäckningssystemet, konstateranden att styrelseledamot eller verkställande direktör inte uppfyller förut nämnda lämplighetskrav samt att det övrigt finns allvarliga anmärkningar mot försäkringsbolagets verksamhet. Om ett föreläggande inte efterföljs och det anmärkta förhållandet inte har undanröjts på annat sätt skall inspektionen anmäla det till regeringen. Regeringen kan förklara en koncession förverkad bl.a. om försäkringsbolaget inte längre uppfyller kraven för koncession eller om bolaget allvarligt åsidosätter gällande bestämmelser för verksamheten.

Försäkringsutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1995:87) föreslagit att i en ny portalparagraf i FRL (1 kap. 2a §) uppställs ett krav på att försäkringsverksamhet skall bedrivas på ett sådant sätt att fullgörandet av ingångna avtal tryggas och att den i övrigt kan anses sund. Som en följd härav föreslår utredningen vidare att bestämmelsen i 19 kap. 11 § ändras så att regeln om sundhetsbevakning ersätts med en regel om inspektionens uppgift att se till att verksamheten i ett bolag drivs i enlighet med de bestämmelser som gäller för verksamheten (se 19 kap. 1 § lagförslaget).

14.3.2 Lagen (1991:981) om värdepappersrörelse

Sedan lagens tillkomst har sundhetsprincipen kommit till uttryck i lagen på olika sätt. Ett allmänt villkor för tillstånd att driva värdepappersrörelse är enligt 2 kap. 1 § att den planerade verksamheten kan antas komma att uppfylla kraven på en sund värdepappersrörelse (se nedan). När det gäller Finansinspektionens tillsyn anges i 6 kap. 4 § att inspektionen vid sin tillsyn skall se till att en sund utveckling av värdepappersmarknaden främjas.

Enligt 1 kap. 7 § lagen om värdepappersrörelse gäller också sedan lagens tillkomst ett allmänt krav att värdepappersrörelse skall bedrivas så att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls och enskildas kapitalinsatser inte otillbörligen äventyras samt i övrigt så att rörelsen kan anses sund. I samband med att i den svenska lagstiftningen införlivades bl.a. EG-direktivet 93/22/EEG om investeringstjänster inom värdepappersområdet gjordes genom ett nytt andra stycke ett tillägg om

ett antal principer som är utmärkande för en sund värdepappersrörelse och som i allt väsentligt rör den utåtriktade verksamheten (SFS 1994:2015, prop. 1994/95:50). Enligt principerna, som har hämtats från investeringsdirektivet (artikel 11), åligger det ett värdepappersinstitut att i sin verksamhet handla på ett ärligt och rättvist sätt, att handla med erforderlig skicklighet, omsorg och skyndsamhet, att inneha och effektivt använda sådana resurser och rutiner som behövs för att rörelsen skall kunna bedrivas på ett riktigt sätt, att från sina kunder inhämta uppgifter om deras ekonomiska situation, erfarenhet av värdepappersmarknaden och syftet med de tjänster de efterfrågar, att vid sina kontakter med kunder lämna tillräcklig information om sådana omständigheter som är väsentliga i sammanhanget, att undvika intressekonflikter och, om sådana inträffar, se till att kunderna behandlas rättvist, och att i övrigt följa alla regler som gäller för verksamheten.

Enligt investeringsdirektivet (artikel 10) skall varje medlemsland vidare upprätta sundhetsregler vilka värdepappersföretagen vid varje tidpunkt har att följa. I direktivet anges därefter ett antal krav på vad dessa regler skall innebära. Kraven gäller sunda förvaltnings- och redovisningsförfaranden samt andra åtgärder för hur rörelsen skall ordnas. I ett nytt tredje stycke i 1 kap. 7 § värdepappersrörelselagen bemyndigas Finansinspektionen, efter delegation från regeringen, att utfärda närmare föreskrifter om vad ett värdepappersinstitut skall iaktta enligt paragrafens två första stycken. I motiven till lagändringen anges att i bemyndigandet också ingår att uppfylla de i artikel 10 i investeringsdirektivet upptagna sundhetsreglerna (prop.1994/95:50 s. 343 f).

Genom ändringar i 2 kap. 1 § lagen om värdepappersrörelse, som trädde i kraft den 1 juli 1996 (SFS 1996:752), infördes bestämmelser om bl.a. krav på erforderlig kompetens för personer i ett värdepappersbolags ledning.

Vad gäller sanktionsmöjligheterna från inspektionens sida kan myndigheten till en början förbjuda verkställighet av ett beslut som strider mot en bestämmelse som reglerar dess verksamhet. Har beslutet redan verkställts får inspektionen förelägga värdepappersinstitutet att göra rättelse, om det är möjligt (6 kap. 7 §). Vidare gäller att ett tillstånd skall återkallas om institutet – genom att överträda lagen eller en föreskrift som meddelats med stöd av lagen eller på annat sätt – visar sig olämpligt att utöva sådan verksamhet som tillståndet avser eller om institutet inte driver sådan rörelse som avses med tillståndet. Om det bedöms som tillräckligt får inspektionen i dessa fall i stället för att återkalla tillståndet meddela

varning (6 kap. 9 §). Vid 1996 års lagändringar infördes en möjlighet för inspektionen att återkalla ett värdepappersbolags tillstånd, om någon person i ledningen inte uppfyller de samtidigt införda lämplighetskraven (6 kap. 9 §). Återkallelse får dock ske först sedan viss tid gått efter det att inspektionen beslutat att anmärka på att personen ingår i styrelsen eller är verkställande direktör och någon ändring inte skett.

Tillsyns- och sanktionsreglerna i bankrörelselagen (1987:617), i lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag och i de lagar som reglerar övriga institut på det finansiella området är i allt väsentligt utformade på samma sätt som i lagen om värdepappersrörelse. Det kan tilläggas att Banklagskommittéen (Fi 1995:09, dir. 1995:86) har till uppgift bl.a. att göra en översyn av de tillsynsregler som gäller för instituten på det finansiella området inklusive försäkringsbolagen. Enligt vad jag inhämtat avser kommittén dock att inte behandla reglerna för försäkringsmäklare.

14.4 Överväganden och förslag

Finansinspektionens tillsynsverksamhet

Mitt förslag: Som en allmän riktlinje för Finansinspektionens tillsynsverksamhet anges att inspektionen skall se till att en sund utveckling av försäkringsmäklarverksamhet främjas.

Skälen för mitt förslag: Som nämnts ingår det redan i dag i Finansinspektionens tillsynsuppgifter att genom en allmän tillsyn över försäkringsmäklarverksamheten verka för en sund utveckling på området (se avsnitt 14.1). Någon uttrycklig regel om detta finns emellertid inte i mäklarlagen utan det anses följa av reglerna i FRL.

Sundhetsregeln i FRL har formellt utformats som en handlingsregel för inspektionen. I regeln ligger emellertid också att tillsynsobjekten i sin verksamhet skall iaktta ett krav på sundhet i rörelsen. Innebörden av begreppet sundhet är inte närmare preciserad och är inte heller en gång för alla given. Begreppet måste uppenbarligen anpassas till utvecklingen på försäkringsområdet. Kravet kan ses som en övergripande regel om hur försäkringsbolagens verksamhet skall drivas. Det tar i första hand sikte på sundheten i det enskilda bolaget. Sundhetskravet gäller därvid bolagets hela verksamhet och tar främst sikte på

efterlevnaden av bestämda regler och lämplighetskrav. Det tar också sikte på iakttagandet av de allmänna principer, närmast soliditets- och skälighetsprinciperna, som tillämpas på försäkringsverksamheten.

Det går inte att utifrån tillsynspraxis dra några bestämda slutsatser om i vilken utsträckning ingripandena av tillsynsmyndigheten motiverats av det allmänna sundhetskravet. Utrymmet för ingripanden som inte har samband med lagstiftningens grundläggande karaktär av skyddslagstiftning för försäkringstagarna är dock begränsat. Frågan om ingripande under återopande av sundhetskravet har under senare tid prövats i domstol vid ett tillfälle. I det aktuella fallet fann Regeringsrätten att ett försäkringsbolags underlåtenhet att ta ut ränta på lån åt anställda samt att genom ett särskilt arrangemang kringgå låneförbudsregeln i FRL inte gav grund för ingripande med återopande av sundhetsregeln (RÅ 1990 ref. 106).

Sundhetsregeln innebär – utöver den nu berörda bevakningen av enskilda försäkringsföretag – också en skyldighet för tillsynsmyndigheten att vaka över försäkringsområdet totalt sett. Finansinspektionen skall således genom föreskrifter och allmänna råd ge uttryck för vad som enligt inspektionen är en riktig tillämpning av lagstiftningen på området. Inspektionen skall dessutom uppmärksamma statsmakterna på sådana inslag i utvecklingen som enligt inspektionens mening kräver åtgärder i form av lagstiftning eller andra ingripanden från statsmakternas sida.

För försäkringsmäklarnas verksamhet som förmedlare av fondandelar gäller genom en hänvisning till lagen om värdepappersrörelse ett lagfäst krav på sundhet i rörelsen. Innebörden av sundhetskravet i värdepappersrörelselagen har som framgått av det föregående något kommenterats i förarbetena. Någon anledning att ändra vad som gäller i detta avseende finns enligt min mening inte. Även för mäklarnas huvudverksamhet som förmedlare av försäkring och därmed sammanhängande uppgifter bör sundhetskravet komma till direkt uttryck i lagen. Kravet bör utformas dels som en rörelseregel för mäklarbolagen, dels som ett registreringskrav. Rörelseregeln bör lämpligen formuleras så att verksamhet enligt lagen skall drivas på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för verksamheten upprätthålls och i övrigt så att verksamheten kan anses sund. Redan i samband med att inspektionen prövar om ett företag skall beviljas registrering som försäkringsmäklare bör inspektionen göra en bedömning av om företaget kan antas komma att uppfylla kravet på sundhet i rörelsen. I

registreringsbestämmelserna bör därför anges att en förutsättning för registrering är att den planerade rörelsen kan antas komma att uppfylla kraven på sundhet i rörelsen.

I sundhetskravet ligger inte bara att försäkringsmäklaren skall följa de formella regler och föreskrifter som gäller för verksamheten. I kravet ligger också att mäklaren alltid har att tillvarata kundens bästa och att inte låta sina rekommendationer till kunderna styras av egna eller andras intressen. Ett mäklarbolag som inte följer denna grundregel – och som sålunda inte motsvarar det förtroende som allmänheten förutsätts kunna ha till mäklarverksamheten – bör självfallet kunna avregistreras (se nedan). I sundhetskravet ligger också att det skall finnas en tillräcklig kompetent ledning för verksamheten och att verksamheten organiseras på ett sätt som gör att högt ställda krav på ordning och allmän tillförlitlighet uppfylls.

Det nu sagda kan sammanfattas så att sundhetskravet främst tar sikte på syftet med regleringen av mäklarverksamheten. Detta innebär en viss avgränsning av inspektionens möjligheter att ingripa mot ett mäklarbolag. Sundhetsregeln får i övrigt ses som en reservregel som kan tillgripas i undantagsfall, t.ex. om ett mäklarbolag skulle utöva sin verksamhet på ett sätt som i något avseende kan anses främja brottslig verksamhet.

I de regler i mäklarlagen som styr Finansinspektionens tillsynsverksamhet bör vidare – efter mönster av vad som gäller enligt lagen om värdepappersrörelse – anges att inspektionen vid sin tillsyn bör se till att en sund utveckling av mäklarverksamheten främjas. Det innebär att inspektionen skall vaka över att varje mäklarföretag uppfyller det sundhetskrav som gäller för rörelsen. Eftersom försäkringsmäklarverksamhet i fortsättningen föreslås alltid skall ske i aktiebolagsform, kommer alla enskilda försäkringsmäklare in under inspektionens tillsyn utan att detta särskilt anges (se avsnitt 5.2.2.) Det säger sig dock självt att inspektionen inte har möjlighet att fortlöpande vaka över varje enskild mäklares sätt att utöva förmedlingsverksamheten. I företag som anlitar flera mäklare får inspektionen väsentligen inrikta sig på att se till att bolagsledningen driver verksamheten så att den totalt sett uppfyller kravet på sundhet i rörelsen. När det gäller de enskilda mäklarna får inspektionens övervakning koncentreras till den prövning som skall ske i samband med att en mäklare ansöker om registrering. Inspektionen bör dessutom även i fortsättningen kunna ingripa med sanktioner direkt mot en fysisk mäklare om det i tillsynsverksamheten – vid en granskning av ett företag eller på anmälan från

en kund eller annan – framkommer bevis på att en försäkringsmäklare uppträder olämpligt.

Av den för Finansinspektionen föreslagna tillsynsregeln följer som framgått självfallet också att allmänt vaka över utvecklingen och vid behov genom föreskrifter och allmänna råd påverka utvecklingen samt att uppmärksamma statsmakterna på lagstiftningsåtgärder då sådana är påkallade.

Sanktionsbestämmelser

Mitt förslag: Möjligheterna till avregistrering och varning behålls med något ändrade förutsättningar. I lagen införs dessutom en möjlighet för Finansinspektionen att dels förbjuda verkställighet av beslut som fattats av styrelsen eller stämman i ett mäklarbolag, dels förelägga mäklarbolaget att vidta rättelse.

Skälen för mitt förslag: Tillsynsmyndighetens kontroll och övervakning av försäkringsmäklarnas verksamhet sker på i huvudsak samma sätt och med samma medel som används på andra delar av Finansinspektionens tillsynsområde. Det innebär att en prövning sker i samband med beviljande av ansökningar om registrering. I den löpande tillsynen sker kontrollen genom inhämtande av uppgifter och redovisningar från mäklarna samt genom platsundersökningar, såväl rutinmässiga som föranledda av särskilda händelser. Speciellt för försäkringsmäklarna är den prövning som sker av de fysiska personer som ansöker om registrering.

I 7 § FML anges att en försäkringsmäklare är skyldig att lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen anser sig behöva för att fullgöra tillsynen. Jag anser att det inte finns skäl att komplettera eller ändra desna bestämmelse som i fortsättningen kommer att avse försäkringsmäklarbolagen.

Av det föregående har framgått att Finansinspektionen kan ingripa mot en försäkringsmäklare med en återkallelse av registreringen, om registreringskraven inte är uppfyllda, om begärda upplysningar inte lämnas samt om tillsynsavgifterna inte betalas. Ett andra sanktionsmedel är varning. Enligt ordalydelsen får inspektionen meddela varning "i stället för att återkalla registreringen". Detta har i den praktiska tillämpningen ansetts innebära att varning inte kan meddelas utan att det förelegat förutsättningar för att återkalla registreringen. Den angivna ordningen har förebilder i annan lagstiftning, t.ex. lagen om värdepappersrörelse.

Enligt min mening är det från praktisk tillsynssynpunkt mera ändamålsenligt om man bygger upp sanktionsreglerna på det sättet, att återkallelse av registreringen förbehålls fall där registreringskraven inte längre uppfylls och där upplysningsplikten eller avgiftsbetalningen inte fullgörs. Varningsinstitutet får därmed användas vid mindre allvarliga missförhållanden, dvs. i sådana fall där det inte finns tillräckligt starka motiv för att återkalla registreringen men där det ändå är nödvändigt för inspektionen att reagera. Om en mäklare inte låter sig påverkas av upprepade varningar bör detta med hänvisning till sundhets- eller lämplighetskravet kunna leda till återkallelse av registreringen. För de allra lindrigaste förseelserna bör inspektionen kunna nöja sig med påpekanden under hand utan att några formella beslut meddelas.

Om ett mäklarbolag eller en försäkringsmäklare inte längre uppfyller kraven för registrering *skall* registreringen för mäklaren återkallas. Om den bristande uppfyllelsen av registreringskraven består i att någon i bolagets ledning inte uppfyller lämplighetskravet skall återkallelsen föregås av ett beslut av inspektionen att anmärka på förhållandet. Registreringen bör vidare kunna återkallas om begärda upplysningar inte lämnas, om den årliga avgiften inte betalas och om sidoverksamhet – fondförmedling eller annan sidoverksamhet enligt 17 § – bedrivs utan tillstånd eller i strid med de förutsättningar som gäller. Även i dessa fall bör som huvudregel registreringen återkallas. Det kan emellertid finnas fall där en återkallelse av särskilda skäl bör avvaktas. I dessa fall bör därför möjligheten till återkallelse vara fakultativ. Detsamma gäller om mäklaren – ett bolag eller en fysiker – inte längre förmedlar försäkring eller gör det i endast ringa omfattning. I dessa fall kan det antas att mäklaren inte kan upprätthålla en tillräcklig kompetens på området.

Inspektionen bör kunna förordna att ett beslut om återkallelse gäller omedelbart. Som huvudregel bör detta ske om beslutet grundas på att registreringskraven inte längre är uppfyllda. I övrigt får en bedömning ske från fall till fall av vilket som är lämpligast. Av hänsyn till försäkringskunderna bör mäklaren trots beslutet om återkallelse kunna vidta sådana avslutande åtgärder som behövs för att skydda kundens intressen, t.ex. vidarebefordran av premier, försäkringsbrev etc.

Finansinspektionen bör vidare ha en möjlighet att på ett tidigt stadium ingripa mot felaktiga beslut som fattats av styrelsen eller stämman i ett mäklarbolag. Som exempel kan nämnas att stämman fattar beslut om att verksamheten i bolaget skall fortsätta trots att aktiekapitalet helt eller delvis är förbrukat. Efter mönster från vad

som gäller enligt bland annat lagen om värdepappersrörelse (6 kap.7 §) bör därför tas in en regel enligt vilken inspektionen får förbjuda verkställighet av beslut som fattas av mäklarbolaget om beslutet strider mot mäklarlagen eller någon annan författning som reglerar dess verksamhet eller mot bolagsordningen. Om beslutet redan har verkställts får inspektionen förelägga mäklarbolaget att vidta rättelse om det är möjligt.

Finansinspektionens förelägganden och beslut bör kunna förenas med vite. Närmare regler om viten finns i lagen (1985:206) om viten.

Enligt 16 § FML skall Finansinspektionen förelägga den som utövar försäkringsmäklarverksamhet utan att vara registrerad som försäkringsmäklare att vid vite upphöra med verksamheten. Med viss redaktionell ändring med anledning av de ändringar som jag har föreslagit i det föregående rörande lagens tillämpningsområde bör möjligheten att förbjuda verksamhet vara kvar. Bestämmelsen bör dessutom kompletteras med en möjlighet för inspektionen att förelägga den som driver verksamhet som kan antas vara omfattad av lagen att till inspektionen – vid äventyr av vite – lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att inspektionen skall kunna ta ställning i frågan om verksamheten skall förbjudas.

15 Ikraftträdande och övergångsfrågor

Med tanke på bland annat de problem som är förknippade med mäklarnas ansvarsförsäkring är det angeläget att de nya reglerna kan träda i kraft så snart som möjligt. Förnyelsedatum för ansvarsförsäkringen är normalt den 1 april varje år. Ett ikraftträdande av den nya lagen bedöms dock inte kunna ske förrän tidigast den 1 juli 1998. Det är emellertid inget som hindrar att reglerna för ansvarsförsäkringen, som ju finns i förordningen, ändras dessförinnan.

Det är huvudsakligen när det gäller de i kapitel 5 föreslagna ändringarna vad avser krav på aktiebolagsform, visst aktiekapital och verksamhetsplan som övergångsregler behövs. Därutöver finns ett behov av övergångsregler när det gäller kravet på särskilt tillstånd för sidoverksamhet som skall drivas i mäklarbolaget samt när det gäller den nya uppdelning av registreringen efter försäkringsklasser.

Kravet på aktiebolagsform m.m.

Nästan all mäklarverksamhet här i landet drivs redan i aktiebolagsform. Ett fåtal handelsbolag, kommanditbolag och enskilda näringsidkare finns dock. Kravet på aktiebolagsform innebär att dessa antingen måste föra över verksamheten till ett aktiebolag eller upphöra med verksamheten. En omorganisation eller en avveckling av verksamheten bör ha skett senast vid utgången av år 1999. De handels- och kommanditbolag samt de enskilda näringsidkare som inte senast den 31 december 1999 har ansökt om registrering för ett aktiebolag skall avregistreras. Det gäller såväl de juridiska personerna, handels- och kommanditbolagen, som de fysiska personer som inte anmält att de kommer att förmedla försäkring för något mäklaraktiebolags räkning.

När det gäller förslaget om krav på förhöjt aktiekapital skall först noteras de övergångsregler som gäller enligt den gjorda ändringen i 1 kap. 3 § aktiebolagslagen (1975:1385) (se SFS

1994:802 som trätt i kraft den 1 januari 1995). Lagändringen innebär att aktiebolag skall ha ett aktiekapital som uppgår till minst 100.000 kr i privata aktiebolag och till minst 500.000 kr i publika aktiebolag. Enligt övergångsbestämmelserna till denna lagändring skall ett bolag, vars registrerade aktiekapital inte uppgår till 100.000 kr vid utgången av år 1997 och för vilket beslut om ökning av aktiekapitalet till minst 100.000 kr inte har anmälts för registrering före denna tidpunkt, avföras ur aktiebolagsregistret och därmed vara upplöst, såvida inte bolaget har trätt i likvidation eller försatts i konkurs dessförinnan. Detta innebär att de aktiebolag som bedriver försäkringsmäklarverksamhet och som inte vid utgången av år 1997 uppfyller nyss nämnda krav på aktiekapital automatiskt också skall strykas ur försäkringsmäklarregistret.

Enligt mitt förslag skall aktiekapitalet uppgå till minst 200.000 kr i de aktiebolag som bedriver försäkringsmäklarverksamhet. De mäklarbolag som inte senast vid utgången av år 1999 till Finansinspektionen har gett in ett utdrag ur aktiebolagsregistret som visar att aktiekapitalet uppgår till minst detta belopp skall avregistreras.

Kravet i registreringsbestämmelserna att mäklarbolagens verksamhet skall finnas beskriven i en verksamhetsplan syftar till att dels ge inspektionen ett säkrare underlag vid prövningen av registreringsansökan, dels att underlätta inspektionens tillsyn. Möjligheten att uppnå sistnämnda syfte skulle till stora delar gå förlorad om krav inte ställs på att även redan inregistrerade mäklarbolag skall ge in en verksamhetsplan. I övergångsbestämmelserna bör därför anges att dessa bolag skall ge in en verksamhetsplan till inspektionen inom sex månader från ikraftträdandet. Om en sådan plan inte ges in inom den föreskrivna tiden skall inspektionen förelägga bolaget ifråga att ge in planen vid äventyr att avregistrering annars kan komma att ske.

Bestämmelserna om krav på lämplighet för dem som ingår i ledningen för ett mäklarföretag samt om krav på att ett tillräckligt antal registrerade fysiska mäklare skall ingå i mäklarbolagets styrelse kräver inga särskilda övergångsregler. Om inspektionen vid en granskning av verksamhetsplanen eller på annat sätt uppmärksammar att mäklarbolagets ledning inte uppfyller nyss nämnda krav bör inspektionen fatta beslut om att anmärka på ledningen samt att bestämma inom vilken tid rättelse skall ske. Om rättelse inte sker inom angiven tid skall inspektionen fatta beslut om avregistrering.

Sidoverksamhet

För att sidoverksamhet skall få drivas i mäklarrörelsen skall i fortsättningen krävas ett särskilt tillstånd av Finansinspektionen. I den nuvarande mäklarlagen finns inga begränsningar i möjligheten att driva sidoverksamhet. Av den enkät som gjorts framgår att det inte är ovanligt att sidoverksamhet förekommer. Den nya ordningen med krav på särskilt tillstånd förutsätter en viss övergångstid inom vilken mäklarföretagen antingen skall ansöka om tillstånd för sidoverksamheten eller avveckla den. Denna tid bör sättas till sex månader från ikraftträdandet, dvs. till utgången av år 1998. Ett företag som efter denna tidpunkt driver sidoverksamhet utan tillstånd skall avregistreras. Av bolagets verksamhetsplan skall framgå om sidoverksamhet förekommer.

Registreringsfrågor

Registreringen för försäkringsmäklarverksamhet skall i fortsättningen knyta an till den indelning i skade- respektive livförsäkringsrörelse som finns i 2 kap. 3 a och 3 b §§ försäkringsrörelselagen (FRL). Mäklarbolagen skall i fortsättningen kunna registreras för förmedling av enbart livförsäkring, enbart skadeförsäkring eller för alla slag av försäkring enligt nyssnämnda indelning medan de fysiska mäklarna i fortsättningen som huvudregel endast skall kunna registreras för förmedling av antingen liv- eller skadeförsäkring. Den nuvarande registreringen utifrån indelningen i person- och skadeförsäkring upphör därmed. Övergångsvis bör detta lösas så att befintliga registreringar för personförsäkring anses gälla för livförsäkring enligt den definition som finns i 2 kap. 3 b § FRL samt för klasserna 1 och 2 enligt 2 kap. 3 a § samma lag medan befintliga registreringar för skadeförsäkringsrörelse anses gälla för förmedling av skadeförsäkring enligt den definition som finns i 2 kap. 3 a § FRL med undantag för klasserna 1 och 2.

De fysiska mäklare som blivit registrerade för alla slag av försäkring kan även i fortsättningen vara registrerade för förmedling av både liv- och skadeförsäkring. Några nyregistreringar för alla slag av försäkring skall dock, när det gäller de fysiska mäklarna, som huvudregel inte kunna ske.

16 Kostnadsfrågor m.m.

Utredningsuppdraget har gällt att föreslå ändringar i försäkringsmäklarlagen för att trygga en sund utveckling av mäklarverksamheten och att förstärka skyddet för de försäkringstagare som anlitar försäkringsmäklare. En given utgångspunkt i utredningsdirektiven är att lagen skall behållas och att den offentliga tillsynen genom Finansinspektionen skall finnas kvar. Ett viktigt inslag i uppdraget har sålunda varit att se över de regler som styr tillsynsmyndighetens möjligheter att ingripa mot mäklarna. Enligt de generella utredningsdirektiv som gäller för utredningsverksamheten (dir. 1994:23) ankommer det emellertid på utredare att förutsättningslöst pröva offentliga åtaganden. Huvudskälet för direktiven är att den ekonomiska utvecklingen har ändrat förutsättningarna för finansiering av offentlig verksamhet.

Som framgått av vad som redovisats i föregående avsnitt finns det länder där en särskild reglering med offentlig tillsyn inte har etablerats. Av de nordiska länderna har Danmark hittills avstått från att genomföra en särskild lagstiftning om försäkringsmäklare; enligt uppgift övervägs dock lagstiftning för närvarande. Mot bakgrund av bl.a. det arbete som pågår inom EU när det gäller att finna regler för hur mäklare skall kunna vara verksamma över gränserna är min bedömning att det nu saknas anledning att ifrågasätta de åtaganden som det allmänna gjort genom lagstiftningen. Såväl mäklarnas intresse av att få tillträde till andra marknader än den inhemska som försäkringskundernas berättigade intresse av att vissa krav ställs på verksamheten talar starkt för att det skall finnas en försäkringsmäklarlagstiftning. Till detta kommer det tydliga behov av en tillsyn på området som enligt min mening visats föreligga. I sammanhanget bör också framhållas att Finansinspektionens verksamhet inte finansieras med skattemedel utan genom avgifter som tas ut från de övervakade instituten.

Vad gäller de resultat som uppnåtts genom tillsynsverksamheten på mäklarområdet kan jag hänvisa till vad som i det föregående har redovisats beträffande Finansinspektionens ingripanden och åtgärder i form av utfärdande av allmänna råd m.m.

De förslag som jag lagt fram innebär att vissa nya uppgifter förs in i tillsynsverksamheten. Det är främst fråga om tillståndsprövning i fråga om mäklarbolags sidoverksamhet och om bedömning av aktiekapitalets storlek i ett mäklarbolag samt lämplighetsprövning av ledningen i ett mäklarbolag. Samtidigt bedömer jag att tillsynsverksamheten något förenklas genom att i fortsättningen enbart verksamhetsformen aktiebolag tillåts och att krav ställs på en verksamhetsplan. Min övergripande bedömning är att utredningsförslagen kräver en tämligen begränsad ökning av tillsynsinsatserna. En helt annan sak är att det rent allmänt kan finnas skäl för ökade tillsynsinsatser i fråga om mäklarområdet. Den neddragning av tillsynen av mäklarverksamheten som skett på senare tid framstår mot bakgrund av utvecklingen på området som något olycklig. En fråga som kan ställas är om inte behövliga tillsynsinsatser i huvudsak kan ske utifrån de resurser som tillförs inspektionen genom tillsynsavgifterna. Enligt uppgift kan de samlade tillsyns- och ansökningsavgifter som inflyter till inspektionen från mäklarna under ett år beräknas till ca 4 miljoner kronor. Om det antas att drygt 1 miljon kronor åtgår för hyreskostnader och andra administrativa för institutsgrupperna gemensamma kostnader skulle ca 3 miljoner kronor återstå att användas för de tjänstemän som svarar för tillsynen av mäklarföretagen. Detta belopp bör enligt min uppfattning räcka till lönekostnaderna för i vart fall fem helårstjänster. Resurserna bör enligt min mening sålunda kunna förslå – utöver de insatser som har samband med registreringsprövningar – till också tämligen omfattande åtgärder i form av platsbesök och andra undersökningar. Det måste också anses som viktigt och värt att prioriteras att övervakningen, i det skede av utvecklingen som mäklarområdet befinner sig i, hålls uppe på en hög nivå. Mot denna bakgrund får det förutsättas att tillsynsmyndigheten fortlöpande och i takt med utvecklingen på området prövar om organisationen är den mest effektiva för att svara mot de speciella krav som ställs på tillsynen av mäklare och mäklarbolag. För det fall det visar sig nödvändigt för att upprätthålla en önskvärd omfattning av tillsynsverksamheten beträffande mäklarna får ändringar i avgiftssystemet vidtas så att erforderliga resurser ställs till inspektionens förfogande. Det kan t.ex. med tanke på att prövningen av registreringsansökningarna kommer att kräva en mer

kvalificerad bedömning finnas anledning att ändra den avgiftsklass som för närvarande gäller enligt 49 a § försäkringsrörelseförordningen (1982:790) jämfört med avgiftsförordningen (1992:191). Vidare bör en särskild avgift tas ut för prövning av ansökan om registrering för fondbörmedling och för sidos verksamhet.

Några jämställdhetspolitiska konsekvenser av förslaget finns inte.

17 Författningskommentar

Tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller försäkringsmäklarverksamhet.

Med försäkringsmäklarverksamhet avses

1. yrkesmässig förmedling av direktförsäkring till olika uppdragsgivare från fritt valda försäkringsgivare (försäkringsförmedling) och
2. annan verksamhet som drivs i samma rörelse som försäkringsförmedling och som avser bistånd i försäkringsfrågor och riskfrågor med anknytning till försäkring.

Om sidoverksamhet enligt 17 § drivs i samma rörelse som försäkringsmäklarverksamhet är lagen tillämplig även på sidoverksamheten.

I *första stycket* anges att lagen gäller för försäkringsmäklarverksamhet. Detta begrepp definieras i *andra stycket*. Genom definitionen avgränsas tillämpningsområdet för lagen. Jämfört med FML innebär den nya definitionen att tillämpningsområdet för lagen vidgas. Mäklartjänsten rymmer mer än bara förmedling av försäkring. Avsikten är att lagen skall gälla för hela mäklarrörelsen, inte bara vissa delar av den.

Under begreppet försäkringsmäklarverksamhet ryms dels försäkringsförmedling, dels annan verksamhet på försäkringsområdet som drivs i mäklarrörelsen och som avser bistånd i risk- och försäkringsfrågor. Med begreppet försäkringsförmedling förstås alla de arbetsuppgifter som mäklaren normalt utför inom ramen för ett förmedlingsuppdrag. En del arbetsuppgifter ligger i tiden före försäkringsavtalets ingående medan andra – som exempelvis beståndsvården – ligger i tiden efter. Alla arbetsuppgifter som utförs som en följd av ett förmedlingsuppdrag är försäkringsförmedling, även om arbetet i det enskilda fallet inte leder till att kunden tecknar en försäkring.

De flesta av de arbetsuppgifter som utförs som ett led i förmedlingen av en försäkring kan också utföras fristående från ett förmedlingsuppdrag. Som exempel kan för sakmäklarnas del

nämnas riskanalyser, förslag till riskreduceringsåtgärder, värdering av egendom och bistånd vid inträffade skador. För livmäklarnas del kan som exempel framför allt nämnas ekonomisk rådgivning inklusive skatterådgivning med inriktning på försäkring. När arbetsuppgifterna utförs fristående från ett förmedlingsuppdrag är det inte fråga om försäkringsförmedling enligt första punkten utan om sådan annan verksamhet som avses i andra punkten. Något ytterligare tillstånd för verksamhet enligt punkten 2 krävs inte. Registreringen för mäklarverksamhet omfattar även denna typ av verksamhet.

Enligt *tredje stycket* är lagen tillämplig även på sidoverksamhet som bedrivs i mäklarrörelsen efter särskilt medgivande från Finansinspektionen enligt 17 §. Det kan vara fråga om förmedling av fondandelar enligt 1 kap 3 b § lagen om värdepappersrörelse eller sådan mer artfrämmande sidoverksamhet som inspektionen gett medgivande till enligt 17 § andra stycket. Även sidoverksamheten står således under tillsyn av inspektionen och är underkastad kravet på ansvarsförsäkring.

Definitioner

2 § I denna lag betyder

1. försäkringsmäklarbolag: svenskt aktiebolag som blivit registrerat enligt denna lag för att driva försäkringsmäklarverksamhet,
2. försäkringsmäklare: fysisk person som blivit registrerad enligt denna lag,
3. gränsöverskridande verksamhet: försäkringsmäklarverksamhet som bedrivs utan anlitanande av något permanent etableringsställe i Sverige i syfte antingen att förmedla skadeförsäkringsavtal avseende en i Sverige belägen risk eller att förmedla livförsäkringsavtal med en fysisk person som är stadigvarande bosatt i Sverige eller till en juridisk person vars driftställe i Sverige omfattas av avtalet.
4. EES: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
5. EES-förmedlare: en försäkringsförmedlare som är etablerad i ett annat EES-land och som avses i art. 2.1 a) rådets direktiv 77/92/EEG av den 13 december 1976 om åtgärder för att underlätta det effektiva utövandet av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster vid verksamhet som försäkringsagent eller försäkringsmäklare (ur grupp 630 ISIC) och särskilt om övergångsbestämmelser för sådan verksamhet.

Benämningen försäkringsmäklare får användas bara av den som registrerats som försäkringsmäklarbolag eller försäkringsmäklare samt av en EES-förmedlare.

Paragrafen innehåller i *första stycket* definitioner av ett antal begrepp som förekommer i lagtexten.

Regeln i *andra stycket* motsvarar närmast den regel som i FML återfinns i 3 § andra stycket. Benämningen försäkringsmäklare får användas endast av ett registrerat försäkringsmäklarbolag, en registrerad fysisk mäklare eller en försäkringsförmedlare som med stöd av 6 § bedriver gränsöverskridande verksamhet i Sverige. Regeln kompletteras av 35 §. Enligt den kan Finansinspektionen förelägga den som använder beteckningen försäkringsmäklare utan att ha rätt till det att upphöra med det. Föreläggandet kan enligt 36 § förenas med vite.

Registreringsplikt

3 § Försäkringsmäklarverksamhet får, om inte annat följer av denna lag, bedrivas endast av ett försäkringsmäklarbolag. Registrering kan beviljas svenska aktiebolag som uppfyller kraven enligt 8-13 §§.

De fysiska personer som för ett försäkringsmäklarbolags räkning skall förmedla försäkring skall också registreras. Registrering kan beviljas för fysiska personer som uppfyller kraven enligt 14 § och som har hemvist i Sverige.

Registrering av försäkringsmäklarbolag och försäkringsmäklare sker hos Finansinspektionen.

Genom denna paragraf införs i *första stycket* en bestämmelse om att mäklarverksamhet som huvudregel endast får bedrivas av svenska aktiebolag som registrerats för att bedriva försäkringsmäklarverksamhet. Undantagna från registreringskravet är utländska förmedlare som enligt 6 § kan bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige utan att registrera sig här. Uttrycket "om inte annat följer av denna lag" syftar på detta undantag. För de utländska mäklarna gäller i stället reglerna i deras hemländer.

Enligt *andra stycket* skall de fysiska mäklare som för ett försäkringsmäklarbolags räkning skall förmedla försäkring också registreras. Att Finansinspektionen fortfarande är registreringsmyndighet framgår av *tredje stycket*.

4 § Registrering för försäkringsmäklarbolag kan beviljas för

1. alla slag av försäkring,
2. enbart livförsäkring, eller
3. enbart skadeförsäkring.

Registrering för försäkringsmäklare kan, såvida inte Finansinspektionen i det enskilda fallet medger annat, beviljas för antingen livförsäkring eller skadeförsäkring.

Finansinspektionen får för både försäkringsmäklarbolag och försäkringsmäklare begränsa registreringen till en eller flera försäkringsklasser eller grupper av klasser enligt 2 kap. 3 a och 3 b §§ lagen (1982:713) om försäkringsrörelse.

Registrering för mäklarbolagen skall enligt *första stycket* fortfarande kunna ske för alla slag av försäkring, enbart livförsäkring eller enbart skadeförsäkring. Registrering förutsätter att kompetens finns i bolaget för den typ av försäkring som registreringsansökan avser.

Registrering för de fysiska mäklarna skall, som framgår av *andra stycket*, i fortsättningen som huvudregel ske antingen för livförsäkring eller för skadeförsäkring men alltså inte för alla slag av försäkring. Denna inskränkning i förhållande till vad som gäller för närvarande är motiverad av det är mycket svårt att upprätthålla en hög kompetens på både liv- och skadeförsäkringsområdet. Finansinspektionen har getts en möjlighet att undantagsvis bevilja registrering för både liv- och skadeförsäkring. Det kan vara motiverat med hänsyn till mäklarens verksamhet. En mäklarbolag som t.ex. är inriktat på att förmedla livförsäkring till privatpersoner bör kanske ha möjlighet att även kunna förmedla en hemförsäkring eller någon annan typ av konsumentförsäkring till sina kunder.

Enligt *tredje stycket* får Finansinspektionen begränsa registreringen till någon eller några försäkringsklasser inom skade- eller livförsäkring enligt FRL. Regeln har sin bakgrund i att allt fler mäklarbolag och mäklare specialiserar sig på någon viss typ av försäkring. Det skall i sådant fall vara möjligt att ansöka om – och beviljas – en registrering som är anpassad efter den verksamhet som skall bedrivas och som mäklarbolaget och den enskilde mäklaren har kompetens för. Den omständigheten att mäklaren inte har kompetens för alla försäkringsklasser inom skadeförsäkring är alltså inget hinder mot registrering för någon klass eller grupp av klasser.

5 § Ett försäkringsmäklarbolag som bedriver förmedling av livförsäkring och en försäkringsmäklare som är behörig att förmedla livförsäkring kan även beviljas registrering för verksamhet som avses i 1 kap 3 b § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

Finansinspektionens medgivande enligt 17 § andra stycket skall också registreras.

Enligt *första stycket* kan ett mäklarbolag som aktivt bedriver förmedling av livförsäkring och en fysisk mäklare som är behörig att förmedla livförsäkring också beviljas registrering för förmedling av fondandelar i enlighet med vad som anges i 1 kap. 3 b § lagen om värdepappersrörelse. En förutsättning är bland annat att fondförmedlingen enbart är en sidoverksamhet till mäklarrörelsen, vilket framgår av nämnda lagrum i värdepappersrörelselagen och av 17 § första stycket.

Om mäklarbolaget enligt 17 § andra stycket har fått tillstånd att bedriva sidoverksamhet skall det i enlighet med vad som framgår av *andra stycket* också registreras.

6 § En EES-förmedlare behöver inte registreras enligt 3 § för att bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige, om förmedlaren är registrerad i sitt hemland på sätt som framgår av art. 5 i kommissionens rekommendation av den 18 december 1992 om förmedlare av försäkringar (92/48/EEG).

En försäkringsförmedlare som vill driva verksamhet enligt första stycket skall anmäla detta till Finansinspektionen. Till anmälan skall fogas

1. ett sådant intyg om yrkeserfarenhet, vandel och konkursfrihet som avses i art. 9 och 10 i rådsdirektivet (77/92/EEG) samt
2. ett bevis om att det för verksamheten finns en tillfredsställande ansvarsförsäkring eller därmed jämförlig säkerhet.

Verksamheten får påbörjas en månad efter det att anmälan gjorts, om inte inspektionen i ett beslut dessförinnan har förbjudit detta.

De oberoende försäkringsförmedlare som avses i art. 2.1 a) i EG-direktivet (77/92/EEG), dvs. i praktiken försäkringsmäklare, kan i enlighet med vad som framgår av *första stycket* bedriva gränsöverskridande försäkringsmäklarverksamhet i Sverige utan att registrera sig här. En förutsättning är att de är registrerade i sitt hemland i enlighet med vad som anges i mäklarrekommendationen (92/48/EEG). Enligt sistnämnda bestämmelse skall varje medlemsstat utse ett behörigt organ, som kan vara en myndighet eller en godkänd yrkessammanslutning, som skall föra registret. Ett centralt register skall skilja mellan beroende och oberoende förmedlare. Det förutsätts att förmedlaren i samband med att anmälan görs om gränsöverskridande verksamhet kan visa att han är registrerad i hemlandet. Mäklarrekommendationen tar enbart sikte på fysiska mäklare. Ett krav på hemlandsregistrering skall dock ställas även på de utländska mäklarbolag som anmäler gränsöverskridande.

Enligt *andra stycket* skall en försäkringsförmedlare som vill bedriva gränsöverskridande verksamhet anmäla det till

Finansinspektionen. Till en anmälan som avser en fysisk person skall fogas ett sådant intyg som avses i art. 9 och 10 i rådsdirektivet. Den utländske förmedlaren behöver inte ha varit verksam som mäklare i hemlandet. Av art. 5.1 sista stycket i rådsdirektivet framgår att verksamhet som agent eller ombud i vissa fall skall jämföras med verksamhet som oberoende försäkringsförmedlare, dvs. mäklare.

Verksamheten får i enlighet med vad som sägs i *tredje stycket* påbörjas en månad efter det att anmälan gjorts till inspektionen. Om inspektionen har några invändningar mot verksamheten, t.ex. på grund av att ansvarsförsäkringen inte bedöms som tillräcklig, kan inspektionen inom den angivna tiden förbjuda gränsöverskridandet (jfr 7 §).

7 § Finansinspektionen kan förelägga den som gjort anmälan om gränsöverskridande verksamhet att inkomma med de intyg som anges i 6 § andra stycket. Om föreläggandet inte följs eller om inspektionen bedömer att ansvarsförsäkringen eller säkerheten inte är tillfredsställande får inspektionen förbjuda förmedlaren att bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige.

Om en förmedlare som har anmält gränsöverskridande verksamhet inte har gett in de handlingar som krävs, kan inspektionen förelägga honom att göra det. Ges handlingarna inte in eller bedömer inspektionen att de förutsättningar för försäkringsförmedling som anges i kommissionens rekommendation inte föreligger får inspektionen förbjuda den gränsöverskridande verksamheten. Att förbudet kan förenas med vite framgår av 36 §.

Förutsättningar för registrering av försäkringsmäklarbolag

8 § Registrering för ett svenskt aktiebolag att driva försäkringsmäklarverksamhet får meddelas endast om

1. bolagsordningen inte strider mot denna lag eller någon annan författning,
2. den planerade rörelsen kan antas komma att uppfylla kraven på sundhet i rörelsen och
3. bolaget uppfyller de villkor i övrigt som anges i denna lag.

Till ansökan om registrering skall fogas en plan för den tilltänkta verksamheten (verksamhetsplan). Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om vad en sådan plan skall innehålla.

Försäkringsmäklarbolagets verksamhet skall närmare anges i bolagsordningen.

I paragrafen anges i *första stycket* de grundläggande krav som måste ställas på ett aktiebolag som ansöker om registrering för försäkringsmäklarverksamhet. Kravet på sundhet i rörelsen svarar mot den verksamhetsregel som finns i 16 §.

Enligt *andra stycket* skall en verksamhetsplan ges in tillsammans med ansökan. Vad planen skall innehålla har närmare utvecklats i avsnitt 5.2.1.

Av 2 kap. 4 § aktiebolagslagen, som självfallet gäller även för ett aktiebolag som driver försäkringsmäklarverksamhet, framgår vad bolagsordningen skall innehålla. Bestämmelsen i *tredje stycket* innebär att av bolagsordningen skall framgå i vad mån rörelsen omfattar verksamhet som anges i 1 § andra stycket 2, 5 § första stycket och 17 § andra stycket.

9 § Ett försäkringsmäklarbolag skall ha ett aktiekapital som med hänsyn till verksamhetens art och omfattning är tillräckligt stort, dock lägst 200 000 kr.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om aktiekapitalets storlek.

Ett försäkringsmäklarbolags aktiekapital skall enligt *första stycket* anpassas efter verksamhetens art och omfattning och skall alltid vara lägst 200.000 kr. Kravet på förhöjt aktiekapital är motiverat av behovet av ett förstärkt skydd för försäkringskunderna. Ett högre aktiekapital kan bidra till stabilare mäklarbolag med möjlighet att långsiktigt finnas kvar på marknaden. Kravet kan också ses som ett komplement till mäklarnas ansvarsförsäkring.

Vid prövningen av registreringsansökan skall Finansinspektionen mot bakgrund av innehållet i verksamhetsplanen pröva om aktiekapitalet är tillräckligt. Inspektionen skall vägra registrering om aktiekapitalet bedöms som otillräckligt.

Enligt *andra stycket* får inspektionen meddela föreskrifter om aktiekapitalets storlek.

10 § Ett försäkringsmäklarbolag skall ha en styrelse i vilken ingår ett i förhållande till verksamhetens art och omfattning tillräckligt antal fysiska personer som är registrerade försäkringsmäklare.

De som skall ingå i bolagets styrelse och den som skall vara verkställande direktör eller dennes ställföreträdare skall ha de insikter och den erfarenhet som måste krävas av den som deltar i ledningen av ett försäkringsmäklarbolag och även i övrigt vara lämpliga för en sådan uppgift.

Enligt *första stycket* skall i mäklarbolagets styrelse ingå ett antal fysiska personer som är registrerade försäkringsmäklare. Syftet med bestämmelsen är att styrelsen skall ha den kompetens som krävs för att bedöma att verksamheten bedrivs i enlighet med god försäkringsmäklarsed.

Enligt *andra stycket* skall en lämplighetsprövning ske av mäklarbolagets ledning. Regeln är en anpassning till vad som gäller för andra aktörer på det finansiella området.

11 § Ett försäkringsmäklarbolag får inte genom ägarförhållande eller på annat sätt vara beroende av försäkringsgivarintressen så att utförandet av mäklaruppdraget påverkas.

Paragrafen har närmast sin motsvarighet i 4 § 1 FML. För att markera att ägandet i sig inte är diskvalificerande har det förtydligandet gjorts att ägandeförhållandet inte får påverka mäklaren i utförandet av sina uppdrag. En ägarrelation skall alltså bedömas utifrån kravet att det inte får leda till ett beroende av försäkringsgivarintressen.

12 § Ett försäkringsmäklarbolag skall ha en försäkring för skadeståndsskyldighet som kan åläggas det, om dess skyldigheter enligt denna lag åsidosätts.

Paragrafen innehåller ett allmänt krav om att mäklarbolaget skall ha en ansvarsförsäkring för den skadeståndsskyldighet som kan åläggas det. Det förutsätts att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen meddelar närmare föreskrifter om vilka krav som skall gälla för ansvarsförsäkringen (se 15 §).

13 § De fysiska personer som för försäkringsmäklarbolagets räkning utövar försäkringsmäklarverksamhet skall vara upptagna i Finansinspektionens register över fysiska personer som är försäkringsmäklare.

Den enskilde mäklarens kvalifikationer har stor betydelse för hur mäklaruppdraget blir utfört. Även de fysiska mäklarna skall därför registreras. I samband med registreringen skall en prövning ske av den fysiske mäklarens kvalifikationer och lämplighet. Det är inte bara i förmedlingsverksamheten som krav bör ställas på vissa kvalifikationer. I paragrafen anges därför att de fysiska personer som för mäklarbolagets räkning skall utöva försäkringsmäklarverksamhet, dvs. sådant arbete som faller under 1 § andra stycket 1 och 2, skall vara registrerade som försäkringsmäklare. Det innebär att

det för varje sådant uppdrag skall finnas en ansvarig mäklare. Beträffande mäklarens möjligheter att anlita oregistrerade medhjälpare, s.k. mäklarassistenter, hänvisas till allmänmotiveringen avsnitt 7.

Förutsättningar för registrering av fysisk person

14 § För att en fysisk person skall bli registrerad som försäkringsmäklare krävs att han

1. inte är underårig, i konkurs eller underkastad näringsförbud eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,
2. inte genom anställning eller uppdrag hos något försäkringsföretag eller på annat sätt är beroende av försäkringsgivarintressen,
3. har en tillfredsställande utbildning för och praktisk erfarenhet av den verksamhet som skall bedrivas eller, om han har varit verksam som försäkringsförmedlare i annat land, har förvärvat kunskap på annat sätt, och
4. i övrigt är lämplig att utöva försäkringsmäklarverksamhet.

I ansökan om registrering skall anges för vilket försäkringsmäklarbolag som försäkringsmäklaren skall förmedla försäkring.

Paragrafens *första stycke* motsvarar i huvudsak 5 § i FML. Kravet på att den fysiske mäklaren skall ha en ansvarsförsäkring har tagits bort med hänsyn till att all mäklarverksamhet skall ske genom ett aktiebolag som skall ha en ansvarsförsäkring som omfattar bolagets hela verksamhet.

I ett nytt *andra stycke* har lagts till att den fysiske mäklaren skall uppge för vilket mäklarbolag han skall förmedla försäkring. Regeln är motiverad av att försäkringsmäklarverksamhet endast skall kunna bedrivas av försäkringsmäklarbolag. De fysiska mäklarna måste därför vara registrerade för visst mäklarbolag.

Gemensamma regler för registrering

15 § Närmare föreskrifter om villkoren för registrering och om registreringsförfarandet meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen.

Paragrafen motsvaras av 6 § FML.

Rörelser regler

16 § Verksamhet enligt denna lag skall bedrivas på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för verksamheten upprätthålls och i övrigt så att verksamheten kan anses sund.

Beträffande verksamhet som avses i 5 § första stycket tillämpas dessutom 1 kap. 7 § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

I *första stycket* har angetts att ett allmänt sundhetskrav skall gälla för försäkringsmäklarverksamhet. Kravet är självfallet i första hand riktat mot dem som finns i ledningen för ett försäkringsmäklarbolag, dvs. styrelsen och verkställande direktören. Sundhetskravet tjänar som en allmän grund för de ingripanden med varning och avregistrering som Finansinspektionen har möjlighet att göra enligt 31-33 §§. Kravet har närmare behandlats i avsnitt 14.4.

I *andra stycket* erinras om att för de mäklarbolag som registrerats för förmedling av fondandelar gäller också de villkor som anges i 1 kap. 7 § lagen om värdepappersrörelse. En redovisning av dessa villkor finns i avsnitt 14.3.2.

17 § Verksamhet som avses i 5 § första stycket får drivas som sidoverksamhet till försäkringsmäklarrörelsen i enlighet med vad som anges i 1 kap. 3 b § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

Om det finns särskilda skäl får Finansinspektionen medge att ett försäkringsmäklarbolag utövar annan sidoverksamhet än som anges i första stycket, om den kan antas komma att underlätta rörelsen.

Ett försäkringsmäklarbolag eller en försäkringsmäklare får inte inneha uppdrag från försäkringsföretag.

Paragrafen innehåller föreskrifter om ett försäkringsmäklarbolags möjligheter att bedriva sidoverksamhet. Frågorna om sidoverksamhet har behandlats i avsnitt 6 i allmänmotiveringen. Enligt 5 § kan ett försäkringsmäklarbolag som driver förmedling av livförsäkringar också registreras enligt mäklarlagen för förmedling av fondandelar. I *första stycket* av förevarande paragraf markeras att förmedlingen av fondandelar skall ha karaktär av sidoverksamhet till försäkringsmäklarverksamheten. Förmedlingen av fondandelar får alltså inte bli ett dominerande inslag i bolagets verksamhet.

I *andra stycket* återfinns den föreslagna nya regeln om att tillstånd av Finansinspektionen krävs för att ett försäkringsmäklarbolag skall få utöva annan sidoverksamhet än förmedling av fondandelar. Det är alltså fråga om andra verksamheter än sådana som kan inrymmas under 1 § andra stycket 2. Det får ankomma på tillsynsmyndigheten att närmare precisera gränsen mellan försäk-

ringsmäklarverksamhet och sidoverksamhet som kräver särskilt tillstånd. Ett grundläggande krav är att det skall finnas en sådan koppling mellan sidoverksamheten och huvudverksamheten att den senare underlättas om sidoverksamheten tillåts. Vägras tillstånd kan beslutet överklagas enligt bestämmelserna i 38 §.

Föreskriften i *tredje stycket* om att ett mäklarbolag eller en försäkringsmäklaren inte får inneha uppdrag från försäkringsföretag är föranledd av kravet på oberoende av försäkringsgivarintressen.

18 § Pengar och andra tillgångar som försäkringsmäklarbolaget får hand om för någon annans räkning skall hållas avskilda från andra tillgångar och utan dröjsmål vidarebefordras till mottagaren. Vid förmedling av fondandelar gäller 1 kap. 3 § b lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

Första meningen i paragrafen stämmer överens med 10 § FML. Vad avser förmedling av fondandelar har i *andra menigen* en hänvisning gjorts till bestämmelsen i 1 kap. 3 b § 3 värdepappersrörelselagen om förbud för en mäklare att i denna verksamhet ta emot kunders medel eller fondandelar.

Mäklaruppdraget

19 § Försäkringsmäklarbolaget skall utföra sina uppdrag omsorgsfullt och med iakttagande av god försäkringsmäklarsed. I den utsträckning som omständigheterna kräver det skall uppdragsgivarens behov av försäkring och, i förekommande fall, tjänster i samband med sparande klarläggas samt förslag lämnas på de för uppdragsgivaren lämpligaste lösningarna.

Paragrafen motsvaras närmast av 13 § FML. Bestämmelsen är rent civilrättslig. Den hänvisning till 1 kap. 7 § lagen om värdepappersrörelse som tidigare fanns intagen i regeln om mäklaruppdraget har flyttats till 16 §. Bestämmelsen har vidare förtydligats på så sätt att det anges att det är de för kunden lämpligaste lösningarna som skall föreslås. Avsikten är att ytterligare markera att mäklaren är försäkringstagarens man och att det är kundens intressen som skall styra mäklarens arbete.

20 § Om försäkringsmäklarbolaget uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter enligt 19 §, skall bolaget ersätta den skada som till följd av detta drabbar en uppdragsgivare, en försäkringsgivare, ett fondbolag, ett utländskt fondföretag eller någon som härleder sin rätt från uppdragsgivaren.

Bestämmelsen motsvaras av 14 § FML.

21 § Om försäkringsmäklarbolaget får provision eller annan ersättning från försäkringsgivaren skall försäkringsmäklarbolaget upplysa uppdragsgivaren om ersättningens storlek vid de olika försäkringsalternativen.

Upplysning om ersättningens storlek skall alltid lämnas och inte bara på begäran. Upplysningen skall avse all den ersättning som mäklaren kan påräkna i de olika försäkringsalternativ som mäklaren tagit fram. Regeln föreslås bli tvingande i konsumentförhållanden (se 22 §).

22 § Avtalsvillkor som avviker från bestämmelserna i 19 – 21 §§ får inte åberopas mot uppdragsgivaren eller någon som härleder sin rätt från honom, om uppdragsgivaren är en enskild konsument och uppdraget avser försäkring huvudsakligen för enskilt bruk.

Bestämmelsen motsvaras närmast av 2 § FML. Det tillägget har gjorts att även regeln i 21 § om mäklarens upplysningsplikt angående ersättningens storlek gjorts tvingande i konsumentförhållanden.

23 § Försäkringsmäklarbolaget skall se till att uppdragsgivaren får den information som en försäkringsgivare enligt 5 § och 6 § första stycket konsumentförsäkringslagen (1980:38) är skyldig att lämna i samband med att en försäkring tecknas samt, om uppdraget består under försäkringstiden, den information som en försäkringsgivare enligt 6 § andra och tredje styckena och 7 § samma lag är skyldig att lämna.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om vilken information som ett försäkringsmäklarbolag skall lämna till försäkringstagarna och till dem som avser att teckna försäkring.

Paragrafen motsvarar närmast 12 § FML. Informationsskyldigheten enligt *första stycket* har – under förutsättning att mäklaruppdraget består – utvidgats till att gälla även under försäkringstiden. Förslaget har behandlats i avsnitt 12 i allmänmotiveringen.

24 § Ett försäkringsmäklarbolag som får i uppdrag att inhämta upplysningar om eller förmedla livförsäkringsavtal som erbjuds av utländska försäkringsgivare, som inte har koncession att driva försäkringsrörelse i Sverige, skall till uppdragsgivaren överlämna en handling i vilken uppdraget anges. Uppdragsgivaren skall skriva under handlingen. Handlingen skall överensstämma med formulär som fastställs av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen.

Bestämmelsen har överförs från 12 § andra stycket FML med den ändringen att en försäkringsmäklare har ändrats till ett försäkringsmäklarbolag.

Tillsyn m.m

25 § Försäkringsmäklarbolag, som är registrerade enligt denna lag, står under tillsyn av Finansinspektionen. Finansinspektionen skall vid sin tillsyn enligt denna lag se till att en sund utveckling av försäkringsmäklarverksamheten främjas.

Försäkringsmäklarbolag är skyldiga att på begäran av Finansinspektionen lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att fullgöra sin tillsyn enligt denna lag. Inspektionen får inhämta upplysningarna genom en undersökning hos mäklarbolaget.

I paragrafens *första stycke* anges att varje försäkringsmäklarbolag skall stå under tillsyn av Finansinspektionen. Som en allmän riktlinje för inspektionens tillsynsverksamhet anges att en sund utveckling av mäklarverksamheten skall främjas. Bestämmelsen har utformats efter mönster av 6 kap. 4 § lagen om värdepappersrörelse.

I *andra stycket* finns bestämmelser om inspektionens rätt att inhämta upplysningar från ett mäklarbolag. En motsvarande bestämmelse finns nu i 7 § FML.

26 § Finansinspektionen skall följa den gränsöverskridande verksamhet som drivs av EES-förmedlare enligt denna lag i den utsträckning som behövs för tillämpningen av lagen. Inspektionen skall, i samarbete med den behöriga myndigheten i förmedlarens hemland, verka för en sund utveckling av verksamheten.

Finansinspektionen skall lämna uppgift till behöriga myndigheter i andra EES-länder, om dessa myndigheter behöver uppgiften för sin tillsyn över förmedlarens verksamhet, samt i övrigt ha ett nära samarbete med behöriga myndigheter.

Bestämmelsen rör dels Finansinspektionens skyldighet att följa den verksamhet som mäklare från andra EES-länder driver här i landet med tillämpning av vad som föreskrivs i 6 §, dels inspektionens samarbete med behörig tillsynsmyndighet i den utländska förmedlarens hemland. Frågor rörande gränsöverskridande verksamhet har behandlats i avsnitt 13.

27 § Om det kan antas att någon driver försäkringsmäklarverksamhet, får Finansinspektionen förelägga den som driver verksamheten att till inspektionen lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att bedöma om lagen är tillämplig.

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att i framtiden få ett bättre underlag för bedömningen av frågan om en viss verksamhet är att betrakta som otillåten försäkringsförmedlingsverksamhet. Föreläggande kan förenas med vite enligt 36 §.

28 § På begäran av en fysisk person som är registrerad som försäkringsmäklare eller som har biträtt en försäkringsmäklare i dennes verksamhet skall Finansinspektionen utfärda intyg över verksamhetens omfattning och innehåll om sådant intyg erfordras för att få driva liknande verksamhet i annat land som omfattas av EES-avtalet. Den som begär intyg och, i förekommande fall, den för vars räkning denne har förmedlat försäkringar skall lämna inspektionen de upplysningar som behövs för att inspektionen skall kunna fullgöra denna skyldighet.

Bestämmelsen har förts över från 7 a § FML.

29 § Finansinspektionen får förordna en revisor att med övriga revisorer delta i revisionen hos försäkringsmäklarbolaget. I ett revisorsförordnande kan inspektionen ge särskilda direktiv till revisorn.

Revisorn har rätt att få arvode för sitt arbete av försäkringsmäklarbolaget. Arvodets storlek bestäms av inspektionen.

Motsvarande bestämmelser finns nu i 8 § FML.

30 § Om ett försäkringsmäklarbolag har fattat ett beslut som strider mot denna lag, någon annan författning som reglerar dess verksamhet eller mot bolagsordningen, får Finansinspektionen förbjuda verkställighet av beslutet.

Inspektionen får bestämma att ett beslut om verkställighetsförbud skall gälla omedelbart. Har beslutet redan verkställts får inspektionen förelägga mäklarbolaget att göra rättelse, om det är

möjligt.

Bestämmelsen är ny och ger Finansinspektionen möjlighet att ingripa mot ett beslut som fattas av bolagsstämman eller styrelsen i ett mäklarbolag om beslutet strider mot någon författningsregel som rör verksamheten eller mot bolagsordningen.

31 § Om ett försäkringsmäklarbolag eller en försäkringsmäklare genom att överträda denna lag eller en föreskrift som meddelats med stöd av denna lag eller på annat sätt visat olämplighet att bedriva försäkringsmäklarverksamhet, kan Finansinspektionen meddela varning.

Enligt 15 § tredje stycket FML kan inspektionen i stället för att återkalla registreringen meddela varning, om det bedöms vara tillräckligt med en sådan åtgärd. Varningsinstitutet är enligt förslaget avsett att användas i fall där skäl för återkallelse inte föreligger.

32 § Finansinspektionen skall återkalla registreringen för ett försäkringsmäklarbolag eller en försäkringsmäklare som inte längre uppfyller kraven för registrering.

Återkallelse av registreringen med hänvisning till att någon som ingår i mäklarbolagets styrelse eller är verkställande direktör inte uppfyller de krav som anges i 10 § andra stycket får ske först sedan Finansinspektionen beslutat att anmärka på förhållandet och personen som avses med anmärkningen, sedan en av inspektionen bestämd tid av högst tre månader gått till ända, fortfarande finns kvar i styrelsen eller är verkställande direktör.

Föreskrifterna om återkallelse av registrering i 15 § första stycket 1 FML återfinns här men med något annorlunda utformning. I *första stycket* anges att inspektionen *skall*, och sålunda inte som nu *kan*, återkalla registreringen för ett mäklarbolag eller för en försäkringsmäklare, om kraven för registrering inte längre är uppfyllda. Bestämmelsen i *andra stycket* har införts efter förebild av de nyligen gjorda ändringarna i bl.a. bankrörelselagen och lagen om värdepappersrörelse och har behandlats i avsnitt 5.2.3.

33 § Registreringen för ett försäkringsmäklarbolag kan även återkallas om bolaget

1. inte lämnar begärda upplysningar enligt 25 §,
 2. inte betalar årlig avgift enligt 37 §,
 3. bedriver sidoverksamhet i strid med vad som anges i 17 §.
- Registreringen för ett försäkringsmäklarbolag eller en försäkringsmäklare kan också helt eller delvis återkallas om bolaget eller

mäklaren inte längre, eller endast i ringa omfattning, förmedlar försäkring.

I *första stycket* i denna paragraf regleras inspektionens möjlighet att under vissa andra förutsättningar än som anges i 32 § återkalla ett försäkringsmäklarbolags registrering. Punkterna 1 och 2 har överförts från FML och avser försummelse att lämna begärda upplysningar till inspektionen och att betala föreskriva tillsynsavgifter. Som en ny förutsättning har tagits det fall där ett mäklarbolag bedriver sidoverksamhet i strid med vad som anges i 17 §.

I *andra stycket* har som en ny återkallelsemöjlighet tagits in en regel för det fall ett försäkringsmäklarbolag eller en försäkringsmäklare endast i ringa grad utnyttjar den registrering som meddelats för bolaget eller mäklaren.

34 § Finansinspektionen kan förordna att beslut om återkallelse enligt 32 och 33 §§ gäller omedelbart. Om skäl finns för det kan återkallelse avse enbart verksamhet som avses i 5 § och 17 § andra stycket. I ett beslut om återkallelse kan inspektionen föreskriva att mäklarbolaget får vidta de avslutande åtgärder som behövs för att försäkringstagarnas intressen skall kunna tillvaratas.

Liksom för närvarande enligt 15 § andra stycket FML bör Finansinspektionen ha möjlighet att besluta om att en återkallelse skall gälla omedelbart. En möjlighet har införts för inspektionen att lämna medgivande till att mäklarbolaget får slutföra åtgärder som behövs för att tillvarata kundernas intressen.

Paragrafen innehåller också en bestämmelse om att en återkallelse kan begränsas till någon sidoverksamhet, dvs. Förmedling av fondandelar eller verksamhet sommedgetts enligt 17 §.

35 § Om någon utövar försäkringsförmedling i strid med 3 § skall Finansinspektionen förelägga honom att upphöra med det. Det samma gäller om ett registrerat försäkringsmäklarbolag yrkesmässigt förmedlar försäkringar av ett slag som bolaget inte är registrerat för eller bedriver sådan verksamhet som avses i 5 § första stycket eller 17 § andra stycket utan registrering eller tillstånd samt om någon använder benämningen försäkringsmäklare utan att ha rätt till det enligt 2 § andra stycket.

Bestämmelsen motsvaras av 16 § FML.

36 § Finansinspektionen kan förena föreläggande eller förbud enligt denna lag med vite.

Genom denna regel får inspektionen en generell möjlighet att förstärka ett föreläggande eller förbud med vite.

37 § Försäkringsmäklarbolagen skall med årliga avgifter bekosta Finansinspektionens verksamhet enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar.

Paragrafen svarar mot 9 § FML.

38 § Finansinspektionens beslut om vägrad registrering enligt denna lag, om varning enligt 31 §, om återkallelse av registrering enligt 32 och 33 §§ samt beslut med förbud enligt 7 § för en EES-förmedlare att bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige får överklagas hos kammarrätten.

Annat beslut av Finansinspektionen får överklagas hos länsrätten. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av länsrättens avgörande.

Inspektionens beslut om vägrad registrering för försäkringsmäklarverksamhet samt för förmedling av fondandelar och annan sido- verksamhet skall kunna överklagas. Detsamma gäller inspektionens beslut att förbjuda en EES-förmedlare att bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige, beslut att förbjuda verkställighet av ett mäklarbolags beslut inklusive föreläggande att vidta rättelse, beslut om varning och återkallelse av registrering samt föreläggande för den som bedriver mäklarverksamhet utan att vara registrerad för det att upphöra med det.

Beslut om vägrad registrering, om återkallelse av registrering samt om varning överklagas för närvarande direkt till kammarrätt (se 17 § FML). Frågan om instansordningen beträffande dessa och andra beslut av Finansinspektionen har prövats nyligen i propositionen med förslag om fortsatt reformering av instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna (prop. 1994/95:27). Skälet för att kammarrätten har behållits som första instans beträffande de angivna besluten är att det av samhällsekonomiska skäl har bedömts som nödvändigt att slutliga beslut i dessa frågor meddelas så fort som möjligt och att den normala instansordningen med länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten inte uppfyller de särskilda krav på snabbhet som måste ställas i dessa mål (se prop. 1994/95:27 s. 156 f). Det kan starkt ifrågasättas om denna bedömning är riktig såvitt avser beslut rörande försäkringsmäklare. En ordning med länsrätt som första instans skulle medföra att

inspektionen fick ställning som part i dessa mål och därmed även ha möjlighet att överklaga domstolens beslut (se 7 a § och 33 § förvaltningsprocesslagen). Med hänsyn till att frågan om instansordningen så nyligen har prövats har någon ändring i denna dock inte föreslagits. Det innebär att i den nu föreslagna lagen har behållits ordningen att Finansinspektionens beslut om vägrad registrering, om varning och återkallelse samt om förbud för en EES-förmedlare att bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige får överklagas direkt till kammarrätten. Övriga beslut får överklagas till länsrätt som första instans.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998, då lagen (1989:508) om försäkringsmäklare upphör att gälla.
 2. Ett försäkringsmäklarföretag som inte senast vid utgången av år 1999 bedrivs i aktiebolagsform skall avföras från försäkringsmäklarregistret. Detsamma gäller de fysiska mäklare som inte vid angiven tidpunkt har ansökt om registrering för att för ett visst aktiebolags räkning förmedla försäkring.

Enligt vad som utvecklats i allmänmotiveringen (avsnitt 15) skall det fåtal mäklarföretag som för närvarande drivs av en enskild näringsidkare eller i form av handels- eller kommanditbolag senast vid utgången av år 1999 antingen ha upphört med sin verksamhet eller ha flyttat över verksamheten till ett aktiebolag. Eftersom mäklarverksamhet fortsättningsvis endast kan drivas av aktiebolag måste de fysiska mäklarna dessutom vara registrerade för ett aktiebolag. De mäklarföretag som inte är aktiebolag och de fysiska mäklare som inte har ansökt om registrering för ett aktiebolag skall avregistreras vid utgången av år 1999.

3. Ett försäkringsmäklarbolag vars registrerade aktiekapital inte uppgår till 200 000 kronor vid utgången av år 1999 skall avföras från försäkringsmäklarregistret.

Som närmare redogjorts för i allmänmotiveringen (avsnitt 5.2.4) bör krav ställas på ett förhöjt aktiekapital för försäkringsmäklarbolag. Aktiekapitalet skall alltid vara lägst 200.000 kr. De mäklarbolag som inte redan uppfyller det kravet måste under en övergångstid, som upphör vid utgången av år 1999, se till att höja sitt aktiekapitalet. Därefter skall avregistrering ske av de mäklarbolag som inte uppfyller kravet.

4. Ett försäkringsmäklarbolag som registrerats före denna lags ikraftträdande skall senast vid utgången av år 1998 till Finansinspektionen ge in en sådan plan för verksamheten som avses i 8 § andra stycket denna lag.

För nya försäkringsmäklarbolag kommer enligt förslaget att gälla som ett registreringskrav att en plan för verksamheten finns upprättad och ges in till inspektionen. Syftet med planen är bland annat att underlätta Finansinspektionens tillsyn. Även redan registrerade mäklarbolag bör därför upprätta och ge in en verksamhetsplan. Det bör kunna ske inom ett halvår från det att lagen trätt i kraft.

5. Ett försäkringsmäklarföretag, som vid ikraftträdandet av denna lag driver sådan sidoverksamhet som avses i 17 § andra stycket och som inte senast vid utgången av år 1998 hos Finansinspektionen har ansökt om tillstånd för sidoverksamheten, skall avföras från försäkringsmäklarregistret.

För att sidoverksamhet i fortsättningen skall kunna bedrivas i mäklarrörelsen krävs enligt förslaget ett särskilt medgivande från Finansinspektionen (se avsnitt 6.3). De bolag som för närvarande driver sidoverksamhet skall enligt denna punkt i övergångsbestämmelserna senast vid utgången av år 1998 ha ansökt om tillstånd för den sidoverksamhet som bedrivs, såvida en avveckling av sidoverksamheten inte skett. Om mäklarbolaget efter nämnda tidpunkt driver sidoverksamhet utan tillstånd skallavregistrering ske.

6. Registrering för personförsäkring, som skett före den 1 juli 1998, skall anses gälla för förmedling av livförsäkring enligt vad som anges i 2 kap. 3 b § försäkringsrörelselagen (1982:713) samt för klasserna 1 och 2 enligt 2 kap. 3 a § samma lag.

Registrering för skadeförsäkring, som skett före den 1 juli 1998, skall anses gälla för förmedling av skadeförsäkring enligt vad som anges i 2 kap. 3 a § försäkringsrörelselagen (1982:713) med undantag för klasserna 1 och 2.

För att en övergång till registrering efter indelningen i försäkringsklasser inte skall medföra att samtliga försäkringsmäklare måste ansöka om registrering på nytt föreslås en övergångsbestämmelse som jämställer befintliga registreringar med registrering för liv- respektive skadeförsäkring enligt den nya ordningen.

Särskilt yttrande

Av experterna Gunnel Frykman och Bo Lundgren

Som framgår av avsnitt 2.4 i betänkandet uppgår antalet registrerade fysiska personer f.n. till ca. 850 st och antalet registrerade juridiska personer till ca. 300 st. Med de resurser inspektionen har till sitt förfogande finns ingen möjlighet för inspektionen att bedriva tillsyn över fysiska personer. Vi anser, mot denna bakgrund, att Finansinspektionen i fortsättningen endast bör pröva registrering som försäkringsmäklare för de juridiska personerna och att därmed göra den juridiska personen och de personer som företräder denna helt ansvariga för den verksamhet bolaget bedriver. Inspektionens tillsynsarbete skulle därmed kunna inriktas mera på mäklarbolagen, vilket innebär ett effektivare utnyttjande av inspektionens resurser. I dagsläget åtgår istället betydande resurser på registreringen av fysiska personer. Vår erfarenhet är att de bedömningar av enskilda försäkringsmäklares allmänna lämplighet som för närvarande görs i samband med registreringen av fysiska personer ofta är komplicerade och svåra att göra och kräver betydande resurser men är av begränsad betydelse från tillsynssynpunkt. Bolagsledningen i ett mäklarbolag har väsentligt bättre möjligheter att utifrån av inspektionen uppställda krav bedöma enskilda mäklares lämplighet. En sådan ordning skulle också stämma överens med det sätt tillstånd beviljas och tillsyn utövas beträffande alla andra tillsynsobjekt.

De internationella aspekter som utredningen anför som hinder mot en registrering av endast de juridiska personerna borde kunna lösas. Mycket talar för att svenska mäklarbolag, i likhet med vad utredningen anför om norska mäklarbolag i avsnitt 13, bör kunna tillåtas bedriva gränsöverskridande verksamhet även om en formell registrering hos Finansinspektionen av de fysiska personerna inte sker.

För att förebygga den instabilitet i mäklarkåren som råder i dagsläget och den otrygghet för mäklarkunderna som detta medför, bör kapitalkraven på mäklarbolagen ställas högre än vad

utredningen föreslår. Kapitalkravet på mäklarbolag bör motsvara de krav som gäller på värdepappersområdet se t.ex. 2 kap. 5 § 4 lagen (1991:981) om värdepappersrörelse, enligt vilket bolag som har till ändamål att förmedla kontakt mellan köpare och säljare av finansiella instrument måste ha ett bundet eget kapital på minst 50.000 ecu. Försäkringsavtal är ofta komplicerade kontrakt som är svåra att genomlysa. Det är därför svårt att se varför kraven på en mellanman skall ställas lägre på försäkringsområdet än på andra finansiella områden.

Särskilt yttrande

Av experten Nils Silfverrydh

Upplysningsplikten endast hos mäklaren innebär bl a en snedvriden konkurrens

a. Konsumentförhållanden

Konsumentens krav på information om vad försäkringstjänsten kostar torde vara densamma, oavsett om tjänsten köpes direkt av ett försäkringsbolag eller av en mäklare. I konsumentkravet ligger även ett väsentligt intresse, att alla försäljningskanaler klart, tydligt och öppet redovisar den provision/lön och annan försäljningskostnad, som konsumenten faktiskt får svara för genom den premie som betalas.

Mäklarens provision ingår emellertid endast som en relativt blygsam del i den totala hos försäkringsbolaget uppkomna försäljningskostnaden, som konsumenten helt får svara för. Det vore därför oriktigt och vilseledande för kunden, att via mäklarlagen enbart införa en obligatorisk information om den provision, som rätteligen endast utgör en mindre del av den totala kostnaden, som skall bäras av kunden/-konsumenten.

I kravet på god försäkringssed ligger, att försäkringsbolagen – särskilt vid kapital- och livförsäkringar med inslag av ett icke obetydligt sparande – klart, tydligt, lättfattat och öppet redovisar för försäkringstagarna, vilka kostnader som debiteras den enskilda produkten, med uppdelning av kostnaderna för försäljning via eget folk resp. försäljning via mäklare. Utan dylik redovisning har konsumenten små, om ens några möjligheter, att kunna korrekt utvärdera försäkringens framtida värde.

Ett krav på obligatorisk information avseende enbart mäklarens provision, som denne enligt avtal med försäkringsgivaren uppbär såsom ersättning för förmedlad affär, kan även komma att medföra en snedvriden konkurrens, eftersom försäkringsbolagen inte

upplyser sina kunder om den provision/lön, som egen säljare uppbär vid direktförsäljning av försäkringar. Bolagens egen försäljning genom fältmän, anställda säljare, generalagenter, franchisetagare, ombud, flerbolagsombud eller tipsombud torde för övrigt ske till betydligt högre kostnad än vad som gäller för bolagens försäljning via mäklare. Bolagens kostnader för marknadsföring och försäljning genom egen säljpersonal ingår också i försäkringstagarens erlagda premie. Information om denna kostnad utgör därför ett naturligt krav från konsumentens sida, för att kunna fastställa vad försäkringstjänsten kostar hos bolaget.

Det bör även påpekas, att den obligatoriska uppgiften om provisionens storlek, som enbart skulle komma att åvila mäklaren, kan tillika felaktigt uppfattas av konsumenten vara en fördyring av försäkringen och att det skulle ställa sig förmånligare, att vända sig direkt till ett försäkringsbolag.

Förslaget om införandet av en allmän upplysningsplikt för en mäklare beträffande provisionen förutsätter således, att enahanda krav skall ställas på försäkringsbolagens information vid direktförsäljning av försäkringar.

b. Juridiska personer

Föreslagen skärpning av informationskravet om provisionsvillkoren gentemot juridiska personer är ett onödigt långtgående krav och det torde inte vara ett naturligt inslag, utan snarare strida mot normal affärspraxis, att den ena avtalsparten – i detta fall mäklaren – skall tvingas upplysa den andre företagaren/kunden om vad han tjänar på sin förmedling av den enskilda affären.

I det fall ett skärpt informationskrav för mäklarna skall även gälla gentemot icke konsumenter, torde dessa kunders krav på information om kostnaden för försäkringstjänsten inte vara mindre vid köp av försäkring direkt från ett försäkringsbolag, utan synlig konkurrens, än vid köp av försäkring via en mäklare, som förmedlat försäkringen i konkurrens mellan flera bolag.

För att förhindra en snedvriden konkurrens måste därför enahanda krav om information angående provision/lön och andra försäljningskostnader ställas på försäkringsbolagen, när dessa säljer direkt till kunder som inte är konsumenter.

Mäklarens oberoende och kravet om obligatorisk uppgift om provisioner

I kravet på mäklarens oberoende ligger bl a, att mäklarens vinstintressen får ej styra valet av försäkring. Bolagen kan t.ex. "sockra" sina provisioner för att förbättra försäljningen av sina produkter via eget folk och mäklare. Mäklaren skall dock fullgöra uppdraget med enbart utgångspunkt från kundens intressen. Det strider mot god försäkringssed, att föreslå kunden en försäkringslösning med enbart syfte, att få högre provision och detta gäller även för försäkringsbolagens representanter.

Det är emellertid inte möjligt för kunden, att i det enskilda fallet draga några egentliga slutsatser om t.ex. mäklarens oberoende med utgångspunkt från lämnad information om provisioner i offerter. Utöver vanlig provision kan nämligen särskilda marknadsföringstillägg samt sk tröskelprovision utgå och uppgifter om sådana ersättningar framgår inte av offerter. Enahanda förmåner torde även försäkringsbolag lämna till sina representanter.

Kunden har således små möjligheter kontrollera, om mäklarens förslag till försäkringslösning har påverkats av den provision, som mäklaren uppbär för förmedling av försäkringen. Den rekommenderade försäkringen, som ger det bästa skyddet, kan för övrigt vara den försäkring, som samtidigt lämnar den högsta provisionen .

Kontrollen av mäklarens oberoende vad gäller egna vinstintressen synes svårligen kunna styras eller regleras genom införandet av ett skärpt informationskrav om provisionens storlek. Det ligger närmare till hands, att försäkringsbranschen själv, med iakttagande av god försäkringssed, snarast reglerar de brister och avarter, som anses vara förknippade med det nuvarande provisions- och ersättningssystemet.

Bilaga 1-3 är infotograferade i
trycket

Förhållanden i några europeiska länder

Här nedan lämnas en redogörelse för förhållandena i några europeiska länder. Framställningen bygger på de enskilda ländernas författningar, uppgifter som erhållits med anledning av den enkät som skickats till några mäklarorganisationer som är medlemmar av BIPAR, en översikt som finns i en rapport utgiven på Lloyd's of London Press Ltd 1992 (Insurance Intermediaries in the EEC sammanställd av Patrick Devine) samt material från Insurance Committee, OECD m.fl.

Norge

Försäkringsmäklarverksamhet i Norge regleras i forskrift om försäkringsmegling. Föreskriften trädde i kraft den 1 januari 1996. Dessförinnan reglerades mäklarverksamhet av forskrift av den 8 september 1989 nr. 932 om formidling av skadeförsäkring i tillknytning till näringsverksamhet till utländskt företag utan konsesjon i Norge. I början av 1996 fanns det 22 mäklarföretag i Norge. Under 1996 var mäklarnas marknadsandelar tio procent på personförsäkringsområdet och 25 procent på skadeförsäkringsområdet.

Föreskriften gäller för förmedling i Norge av direkt försäkring till fritt valda försäkringsgivare. Förmedling av direktförsäkring kan endast ske genom försäkringsmäklarföretag som är registrerade hos Kredittilsynet. Både norska och utländska mäklare måste registrera sig innan de kan förmedla försäkring i Norge. Det är inte tillåtet för försäkringsbolagen att sälja försäkring genom oregistrerade mäklare.

Försäkringsförmedling kan som huvudregel bara bedrivas av norskt registrerat aktieföretag som har fullt inbetalt aktiekapital och som är solvent. Kredittilsynet kan i särskilda fall ge dispens från kravet på att mäklarföretaget skall vara aktieföretag.

Utländska försäkringsmäklarföretag med huvudsäte i en annan stat inom EES kan etablera filial och driva försäkrings-

mäklarverksamhet genom filialen i Norge. De kan också bedriva gränsöverskridande verksamhet i Norge från ett etablerat förrättningsställe i en annan stat inom EES under förutsättning att mäklarföretaget har rätt att driva motsvarande verksamhet i hemlandet och är solvent. Med utländskt mäklarföretag som driver gränsöverskridande verksamhet jämföras försäkringsmäklare som är bosatta i och har medborgarskap i en annan stat inom EES.

Till ansökan om registrering skall sökanden bifoga dokumentation som visar att företaget är registrerat och solvent, en beskrivning av mäklarföretagets eller filialens ledning och bemanning, dokumentation och bekräftelse på att företagets "daglige leder" uppfyller de villkor som ställs på honom i föreskriften, ett intyg om att föreskriven säkerhet finns samt en beskrivning av vilka försäkringsklasser/risker som mäklarföretaget avser att förmedla.

Mäklarföretaget skall ha en tillfredsställande ledning och bemanning i förhållande till verksamheten. Anställda mäklare och andra som förmedlar försäkring på mäklarföretagets vägnar skall ha den yrkesmässiga och fackliga kompetens som är nödvändig i förhållande till mäklarföretagets verksamhet.

Mäklarföretaget skall ha en "daglig leder" som antingen har en närmare angiven praktisk erfarenhet av mäklarverksamhet (motsvarande vad som anges i 1976 års mäklardirektiv) eller har en tillfredsställande utbildning och tre års erfarenhet från försäkringsområdet. - Mäklarföretagets "daglige leder" skall vidare vara myndig, ha god vandel och får inte vara i konkurs.

Kredittilsynet får ge närmare regler om vilka krav på utbildning och kompetens som försäkringsmäklare skall uppfylla. Kredittilsynet kan förelägga mäklarföretag som inte iakttar de angivna reglerna att vidta rättelse inom viss tid.

Benämningen försäkringsmäklare får endast användas av registrerat försäkringsmäklarföretag, mäklarföretagets anställda som uppfyller kompetenskraven samt utländska försäkringsmäklare som driver gränsöverskridande verksamhet och som är bosatta i och har medborgarskap i en annan stat inom EES.

Innan verksamheten påbörjas och så länge den pågår skall mäklarföretaget sörja för att säkerhet finns. Som säkerhet godtas garantier utfärdade av vissa institut. Säkerheten skall täcka den skadeståndsskyldighet som mäklarföretaget kan ådra sig vid utövandet av mäklarverksamheten och skall vara på minst tio miljoner NKR. För varje anställd och varje annan som förmedlar försäkring på mäklarföretagets vägnar tillkommer två miljoner i säkerhet. Kredittilsynet kan i enskilda fall kräva högre säkerhet än

den angivna. Tilsynet kan också ge dispens från beloppskraven, dock inte under fem miljoner NKR. Garantigivarens (sikkerhetsstillerens) ansvar per skadetillfälle kan begränsas genom avtal, dock inte till mindre än tio miljoner NKR. Om utbetalning från säkerheten medför att den inte längre når upp till miniminivån, måste mäklar företaget sörja för att säkerheten inom en månad på nytt är i överensstämmelse med kraven.

Den garantigivare som mäklar företaget har när den skadelidande framställer krav på ersättning är ansvarig gentemot den skadelidande. En förutsättning för rätt till ersättning från utställaren av garantin är att krav framställs inom två år från det att garantiförbindelsen förföll.

Mäklar företaget skall driva verksamheten i överensstämmelse med god mäklarsed. Mäklar företaget får inte uppträda på ett sätt som är ägnat att skapa tvivel om dess ställning som oavhängigt mellanled. Mäklar företaget skall ge uppdragsgivaren de råd och upplysningar som behövs för att klarlägga försäkringsbehovet och har för övrigt samma informationsplikt som försäkringsgivaren. Mäklar företaget skall vidare ge de råd om valet av försäkringslösning och försäkringsgivare som är betingade av uppdragsgivarens försäkringsbehov, sörja för att nödvändig dokumentation upprättas samt vid inträffad skada erbjuda uppdragsgivaren nödvändigt bistånd. Mäklar företaget skall vidare visa tillbörlig aktsamhet vid val av försäkringsgivare och avråda uppdragsgivaren från att vända sig till en försäkringsgivare vars förmåga att uppfylla sina förpliktelser under försäkringen kan ifrågasättas eller är okänd. Mäklar företaget får inte genom avtal med försäkringsföretag eller på annat sätt inrätta sig så att det kan påverka mäklar företagets oberoende.

Försäkringsbolag eller annat bolag i en försäkringskoncern kan inte äga mer än tio procent av aktiekapitalet i ett försäkringsmäklar företag, såvida inte Kredittilsynet i särskilda fall medgett undantag.

Mäklar företaget skall upplysa uppdragsgivaren om storleken på den provision som det mottar från försäkringsgivaren för försäkringen i fråga, eventuell dispens från regeln om ägarbegränsning samt den provision eller det arvode som mäklar företaget eventuellt kräver av uppdragsgivaren.

Kredittilsynet kan förelägga ett mäklar företag att upphöra med mäklarverksamheten om företaget har handlat i strid med föreskriften. Ett sådant föreläggande medför att mäklar företaget stryks ur registret. Överträdelse av föreskriften är straffbar.

Danmark

Danmark har ingen särskild lagstiftning för försäkringsmäklarverksamhet. Allmänna bolagsrättsliga och marknadsrättsliga regler gäller. Något krav på registrering finns inte. Medlemskap i någon av de två mäklarorganisationerna, Forsikringsmaeglerforeningen i Danmark och Forsikringsmaeglernas Brancheforening är frivillig. Det fanns 1996 ca 125 mäklarföretag i Danmark. Av dessa var drygt hälften medlemmar i någon av de två mäklarorganisationerna. Marknadsandelarna för försäkringsmäklare är i Danmark ca tolv procent på personförsäkringsområdet och tjugo procent på skadeförsäkringsområdet.

Försäkringsmäklare är juridiska eller fysiska personer som yrkesmässigt förmedlar direktförsäkring och återförsäkring till försäkringstagare från fritt valda försäkringsgivare. De lämnar också råd i försäkringsfrågor och administrerar försäkring. Mäklaren företräder oftast försäkringstagaren med stöd av en fullmakt. Medlemmar av de båda mäklarföreningarna måste upprätthålla ett tillräckligt oberoende av både försäkringsgivar- och försäkringstagarintressen. Mäklaren ersätts oftast för sitt arbete genom provision från försäkringsgivaren, ibland genom arvode från kunden.

De flesta mäklare är utexaminerade från Forsikringshojskolen och har genomgått en praktiktid hos något försäkringsbolag.

För medlemskap i Forsikringsmaeglerforeningen krävs att försäkringsförmedling är mäklarens huvudsakliga sysselsättning, att mäklaren är oberoende av såväl försäkringsgivar- som försäkringstagarintressen, att mäklaren har erforderliga yrkeskunskaper för att kunna praktisera och att han uppfyller vissa minimikrav vad gäller utbildning och praktik. Mäklaren måste vidare vara myndig och inte i konkurs och han får inte ha begått någon brottslig handling som gör honom ovärdig att vara medlem i föreningen. Medlemskap i föreningen förutsätter inte att mäklaren driver verksamheten i någon särskild associationsform. Såväl aktiebolag som handelsbolag och enskilda firmor förekommer. Om mäklarföretaget drivs som aktiebolag måste minst en ägare eller styrelseledamot personligen vara medlem i föreningen. Några krav på att mäklarföretaget har visst eget kapital eller någon form av säkerhet finns inte.

Försäkringsförmedlare kan också förmedla fondandelar. Finansiell rådgivning är däremot inte tillåten. Det finns inga hinder för

försäkringsförmedlare från andra länder att vara verksamma i Danmark.

Mäklaren ersätts normalt genom provision från försäkringsbolagen men arvode från kunden förekommer också. En försäkringskonsult får enbart ersättning från kunden. Det finns inga regler för hur hög provisionssats som kan utgå. Sakmäklare erhåller normalt tio procent av premien i provision. Enligt mäklarföreningens stadgar är mäklaren skyldig att på fråga av kunden upplysa denne om provisionens storlek. Det finns ingen skyldighet att upplysa om hur affärens sprids på olika försäkringsbolag. De mäklare som är medlemmar i föreningen försöker sprida försäkringarna för att vidmakthålla sitt oberoende.

Mäklarna är underkastade det allmänna ansvar som finns i dansk lagstiftning om rådgivaransvar. Mäklarförningarna har i sina stadgar antagit vissa etiska regler för mäklarverksamhet. Mäklare som inte följer reglerna kan uteslutas. Det finns inget allmänt krav på ansvarsförsäkring. För medlemskap i mäklarförningen krävs dock att mäklaren tecknar den försäkring som arrangeras av föreningen. Skyddet för varje skada är per år tio miljoner DKR med en självrisk på 100.000 DKR per skada. Någon garantifond eller liknande finns inte. Krav på visst rörelsekapital eller solvensgrad finns inte.

Finland

Lagen om försäkringsmäklare (251/93) trädde i kraft den 1 januari 1994. I början av 1996 fanns det 22 mäklarbolag och 56 fysiska mäklare registrerade. Marknadsandelarna för de finska mäklarna var tio procent på personförsäkringsområdet och fyra procent på skadeförsäkringsområdet.

Med försäkringsmäklare avses var och en som yrkesmässigt till sina uppdragsgivare förmedlar försäkringar från flera från varandra fristående försäkringsgivare.

Registrering kan ske av juridiska och fysiska personer och kan avse person- eller skadeförsäkring eller båda slagen av försäkringar. Registrering sker hos social- och hälsovårdsministeriet som också är tillsynsmyndighet.

För att fysiska personer skall kunna registreras krävs att de råder över sig själva och sin egendom, att de inte har näringsförbud och att de inte är uppenbart olämpliga. Vidare skall de ha en utbildning och praktisk erfarenhet som är tillräcklig för bedrivande av mäklarverksamhet samt en godkänd ansvarsförsäkring. Fysiska

personer får inte på grund av arbets-, ombuds- eller annat avtal eller förhållande vara beroende av en eller flera försäkringsgivare.

Juridiska personer skall vara antecknade i handelsregistret. De skall enligt lag och enligt sin bolagsordning eller sina stadgar ha rätt att som näring bedriva försäkringsmäklarverksamhet. De skall ha en godkänd ansvarsförsäkring. Ett med hänsyn till arten och omfattningen av rörelsen tillräckligt antal av de anställda skall vara registrerade mäklare (hälften har bedömts som tillräckligt). Den juridiska personen får inte på grund av ägande, ombudsavtal eller något annat avtal eller förhållande vara beroende av en eller flera försäkringsgivare.

Ansvarsförsäkringens utformning regleras i en föreskrift från social- och hälsovårdsministeriet. Försäkringen kan vara baserad på orsaksteori eller claims-madeteori. I sistnämnda fall skall det finnas ett efterskydd på 36 månader. Efterskyddet är obligatoriskt vid förmedling till konsumenter och kan i annat fall avtalas bort. I praktiken är alla försäkringar claims-madebaserade med ett efterskydd på 36 månader. Försäkringsbeloppet skall uppgå till minst tre miljoner FMK per skadefall och sex miljoner FMK per år. Ministeriet kan kräva högre belopp, dock högst tvåfaldiga belopp, om arten och omfattningen av mäklarens verksamhet motiverar det. En mäklare som har hand om andras medel (kunders eller försäkringsgivares) skall ha en särskild ansvarsförsäkring eller säkerhet. Försäkringen skall i denna del täcka skada som har uppkommit under försäkringstiden. Minsta försäkringsbelopp är 200.000 FMK.

Kravet på tillfredsställande utbildning innebär att mäklaren skall ha en teoretisk examen samt fyra års praktisk erfarenhet av försäkringsarbete.

Enligt mäklarlagen skall ett skriftligt uppdragsavtal upprättas. Mäklaren får inte åberopa avtalsvillkor som inte har tagits in i uppdragsavtalet eller något annat skriftligt avtal. Av uppdragsavtalet skall framgå uppdragets innehåll, avtalets giltighetstid och grunderna för bestämmande av mäklarens provision eller arvode. Mäklaren skall underrätta uppdragsgivaren om huruvida försäkringsgivaren betalar provision eller arvode för förmedlingen. På uppdragsgivarens begäran skall mäklaren även uppge provisionens eller arvodets belopp.

Social- och hälsovårdsministeriet kan i sin tillsynsverksamhet ge anmärkning, uppmana mäklaren att vidta rättelse, förbjuda fortsatt felaktigt förfarande, förbjuda verksamhet för en viss tid samt avregistrera mäklaren. Uppmaning och förbud kan förenas med vite.

Det är straffbart att bedriva försäkringsmäklarverksamhet utan att vara registrerad eller att använda benämningen försäkringsmäklare utan att ha rätt till det.

Island

I Island regleras försäkringsmäklarverksamhet genom Bekendtgørelse nr. 473 om forsikringsmaeglervirksomhed. Innan denna författning gavs ut i augusti 1994 fanns det över huvud taget inga försäkringsmäklare i Island. I april 1996 hade ett bolag och tre fysiska personer tillstånd att verka som försäkringsmäklare. I Island är marknadsandelarna för försäkringsmäklarna tio procent för personförsäkring och 25 procent för skadeförsäkring.

Försäkringsmäklare är den som yrkesmässigt ägnar sig åt att förmedla direktförsäkring mellan försäkringstagare och försäkringsgivare och har frihet i valet av försäkringsgivare. Både fysiska och juridiska personer kan registreras. Registrering kan ges för personförsäkring, vilket omfattar liv, sjuk- och olycksfallsförsäkring, eller för skadeförsäkring eller för båda slagen av försäkring.

Sökanden skall ha viss teoretisk utbildning och viss praktisk erfarenhet. Kraven på praktisk yrkeserfarenhet överensstämmer med de norska kraven samt med de krav som anges i 1976 års mäklardirektiv (77/92/EEG).

Mäklaren skall vidare ha rättshandlingsförmåga ("kunna sköta sina egna finanser"), han skall vara oberoende av försäkringsgivarintressen, han får inte ha varit försatt i konkurs, han skall ha en ansvarsförsäkring samt god vandel. Det är mäklarföretaget som skall teckna ansvarsförsäkringen. Det skall framgå av försäkringen vilka fysiska mäklare som omfattas av den. Försäkringen skall gälla för skador som orsakas under försäkringstiden. Försäkringsbeloppet skall motsvara riskexponeringen, dock lägst 25 miljoner ISK vid förmedling av personförsäkring och 150 miljoner ISK vid förmedling av försäkring för stora risker och till företag med fler än 100 årsanställda samt 50 miljoner ISK vid förmedling till företag med färre än 100 årsanställda.

Belgien

I Belgien antogs i mars 1995 en ny lag om förmedling och distribution av försäkring (loi relative à l'intermédiation en

assurances et à la distribution d'assurances). Lagen trädde i kraft hösten 1995.

Lagen är tillämplig inte bara på förmedling av försäkring genom olika mellanmän utan också på direkt distribution av försäkring där någon mellanman inte är inblandad. Med försäkringsförmedlare förstås alla juridiska och fysiska personer med ställning som fristående arbetstagare som utför någon av fyra uppräknade aktiviteter (art. 2, § 1 a-d), där de tre första aktiviteterna överensstämmer med dem som anges i art. 2.1 a-c i 1976 års mäklardirektiv. Den fjärde aktiviteten anges som "all yrkesmässig verksamhet annan än sådan som avses i a-c) ovan som innebär förmedling i syfte att träffa ett försäkringsavtal mellan en person som söker försäkring och ett försäkringsföretag". Lagen är också tillämplig på de personer i ett försäkringsföretag som är utsedda att vara ansvariga för tillhandahållande av försäkringstjänster samt de övriga personer i ett försäkringsföretag som har kontakt med allmänheten för att salubjuda eller sälja sitt företags tjänster.

Verksamhet som består i återförsäkring av risker eller försäkring av risker endast för det egna företaget eller den företagsgrupp till vilken den hör är undantagna från lagens tillämpningsområde.

För att få utöva någon av de fyra aktiviteterna måste man vara inskriven i det register över försäkringsförmedlare som förs av Försäkringsinspektionen (l'Office de Controle des Assurances). Registret består av två delar, ett för fristående försäkringsförmedlare och ett för beroende förmedlare. I registret över fristående förmedlare får endast de förmedlare vara inskrivna som varken de jure eller de facto har någon anknytning till försäkringsföretag.

De förmedlare som är upptagna i registret över fristående förmedlare skall varje år till Försäkringsinspektionen ge in en förteckning över de aktieägare som direkt eller indirekt utövar kontroll över företaget samt en uppställning över de provisioner, uttryckt i procent, som förmedlaren föregående år mottagit från olika försäkringsföretag. Försäkringsinspektionen skall på grundval av denna förteckning och uppställning avgöra om förmedlaren fortfarande är fristående. Är han inte det flyttas han över till registret över beroende förmedlare. Endast den som är upptagen i registret över fristående förmedlare får använda benämningen försäkringsmäklare (courtier d'assurances). - I ansökan om registrering skall sökanden ange den kategori som han önskar bli registrerad i samt den eller de näringsgrenar han är verksam i.

En försäkringsförmedlare skall för att bli upptagen och få kvarstå i registret besitta erforderliga fackkunskaper, ha en

godtagbar ekonomisk ställning, vara lämplig och ha en god yrkesvandel, ha en ansvarsförsäkring samt betala årlig registreringsavgift. Enligt villkoren för ansvarsförsäkringen, som fastställs av Kungl Maj:t på förslag av Försäkringsinspektionen, krävs ett minsta försäkringsbelopp på 30 miljoner BEF per skada och 100 miljoner BEF aggregerat. Mäklaren skall vidare enligt registreringsvillkoren vid förmedling av försäkringsavtal med försäkringsföretag som saknar koncession i Belgien garantera att avtalsvillkoren överensstämmer med belgiska lagar och bestämmelser av samhällsintresse.

Om någon av de fyra uppräknade verksamheterna utövas av en juridisk person eller en fysisk person som anställer arbetstagare, skall kraven på fackkunskaper, lämplighet och god yrkesvandel uppfyllas av de personer som i ett försäkringsföretag har utsetts att ansvara för tillhandahållande av försäkringstjänster. Övriga personer som har kontakt med allmänheten för att salubjuda eller tillhandahålla försäkringstjänster skall uppfylla något lägre ställda krav i fråga om fackkunskaper.

EU-medborgare får tas upp i registret över fristående förmedlare om de uppfyller de nyssnämnda villkoren. De behöver dock inte uppfylla kravet på erforderliga fackkunskaper om de i stället uppfyller villkoren i 1976 års mäklardirektiv.

Med registreringskravet "erforderliga fackkunskaper" avses dels tillräcklig kunskap om viss lagstiftning och i företagsledning, dels praktisk erfarenhet av försäkringsarbete under viss tid som fastställs av Kungl. Maj:t, som dock inte får kräva längre praktiktid än två år.

Försäkringsinspektionen bestämmer "strukturen och innehållet" av den praktiska erfarenhet som krävs av sökanden liksom vilka transaktioner som, under överinseende av en registrerad person, får utföras av sökanden under praktiktiden.

Intyg om att kravet på erforderlig yrkeskunskap är uppfyllt utfärdas dels till innehavare av något av de diplom på universitetsnivå som anges av Kungl. Maj:t, dels till innehavare av diplom från högstadiet som dessutom har genomgått en av Försäkringsinspektionen godkänd specialkurs i försäkringsfrågor. I båda fallen gäller dessutom att sökanden skall ha erforderlig praktisk erfarenhet. För de som ansöker om registrering i registret över beroende förmedlare krävs endast hälften så lång praktiktid som för de oberoende förmedlarna.

Försäkringsinspektionen övervakar efterlevnaden av lagen. Inspektionen kan meddela varning samt suspendera eller ur registret utesluta förmedlare som inte längre uppfyller de

kvalifikationer som krävs för registrering. Uteslutning ur registret medför förbud att i Belgien bedriva verksamhet och att använda titeln försäkringsmäklare.

Det är straffbart att driva verksamhet som förmedlare utan att vara registrerad, att använda benämningen försäkringsmäklare utan att vara upptagen i registret över fristående förmedlare samt att vägra att lämna de upplysningar och handlingar som Försäkringsinspektionen begär. Dessutom kan förmedlarens lokaler helt eller delvis stängas.

Frankrike

I Frankrike regleras försäkringsförmedlare i den franska försäkringslagen (femte boken). Genom ett särskilt kapitel har 1976 års mäklardirektiv implementerats i lagen. Försäkringsförmedlare måste vara både auktoriserade och registrerade för att få utöva verksamhet. Registrering sker i handelsregistret på den ort där mäklaren är etablerad.

Både fysiska personer och bolag kan vara försäkringsmäklare. Mäklaren företräder försäkringstagaren. Hans huvudsakliga uppgift är att etablera kontakt mellan försäkringstagaren och ett försäkringsbolag och att se till att kunden får den för honom bästa försäkringslösningen till bästa pris.

Förmedlaren måste ha förvärvat ett försäkringsdiplom eller ha arbetat heltid i minst två år med försäkringsfrågor. Som komplement till den teoretiska utbildningen eller yrkesverksamheten krävs att mäklaren har genomgått en särskild övningskurs eller praktiktid på 200 timmar. Förmedlaren måste ha fyllt 21 år, ha god vandel samt vara fransk medborgare eller EU-medborgare.

Försäkringsmäklaren har en allmän skyldighet som ombud för försäkringstagaren att se till att försäkring tecknas i enlighet med de instruktioner som lämnats av uppdragsgivaren. Mäklaren kan också ha skyldigheter gentemot försäkringsgivaren, t.ex. att vidarebefordra premier. Om en försäkring har förmedlats av en fransk mäklare till ett försäkringsbolag som inte är etablerat i Frankrike genom en agentur, en filial eller på annat sätt, är mäklaren ansvarig för att premieskatt betalas in.

Försäkringsförmedlare ersätts vanligtvis genom provision från försäkringsgivaren men arvode från kunden förekommer också. Det finns inga begränsningar beträffande nivån på provisionen. Förmedlaren behöver inte uppge provisionens storlek för kunden. Han behöver inte heller avslöja vilka relationer han har till de

försäkringsbolag med vilka han gör affärer och inte heller hur affärerna sprids mellan dessa. Det finns inga restriktioner beträffande ägande och kontroll av ettförsäkringsmäklarföretag.

Både enskilda mäklare och mäklarföretag måste enligt lag ha en ansvarsförsäkring med ett minsta försäkringsbelopp på tio miljoner FFR per skada och år. Mäklare som handhar andras medel (försäkringstagares eller försäkringsgivares) måste dessutom ha en särskild garanti på minst 750.000 FFR. Någon fond som täcker skador orsakade av mäklare finns inte.

Det finns inga krav på visst rörelsekapital eller viss solvensgrad. För mäklarföretag som drivs i aktiebolagsform gäller allmänna regler för sådana bolag. Det innebär att bolag med begränsat ansvar (Société a Responsabilité Limitée, SARL) skall ha 50.000 FFR i aktiekapital medan bolag med obegränsat ansvar (Société Anonyme, SA) skall ha 250.000 FFR i aktiekapital. Det finns inga regler som begränsar möjligheterna att driva sidoverksamhet i mäklarföretaget.

Tyskland

Det finns ingen särskild mäklarlagstiftning i Tyskland. Verksamheten regleras genom flera olika lagar. Det krävs ingen auktorisation för försäkringsförmedlare men alla försäkringsförmedlare måste registrera sig hos AVAD (Auskunftstelle über den Versicherungsaussendienst e.V.), som är en institution som drivs gemensamt av försäkringsbranschen och försäkringsmäklarnas branschorganisationer. För försäkringsförmedlare som är egna företagare är det obligatoriskt att registrera sig hos det lokala handelsregistret (Gewerbeaufsichtsamt), varvid en kort redogörelse för verksamheten skall lämnas. Sedan den 1 juli 1994 finns det ett centralt register för försäkringsförmedlare.

I Tyskland kan försäkringsmäklaren företräda antingen försäkringsgivaren eller försäkringstagaren beroende på från vilken part han erhållit uppdraget. Om mäklaren har fullmakt från uppdragsgivaren kan han ingå försäkringsavtal. Mäklaren är ofta oberoende. Han kan sälja direktförsäkring eller återförsäkring samt företräda försäkringsgivaren eller försäkringstagaren i andra försäkringsfrågor. Alla försäkringsförmedlare kan i allmänhet förmedla alla slags försäkringar. De kan också lämna råd i finansiella frågor men måste då uppfylla de krav som finns för den typen av verksamhet.

Mäklarverksamhet kan drivas som enskild firma, handelsbolag eller aktiebolag. Det finns inga krav på utbildning och erfarenhet eller på andra kvalifikationer för yrket. Försäkringsbranschen

introducerade under 1993 ett utbildningsprogram för försäkringsförmedlare. Utbildningen, som är frivillig, leder fram till ett certifikat. De flesta tyska försäkringsbolag kräver att de förmedlare som de har affärer med har genomgått någon form av utbildning. Enskilda personer måste vara minst 18 år för att få vara mäklare.

Mäklaren ersätts genom provision, arvode eller både och. Överenskommelse om provisionens storlek kan träffas mellan försäkringsgivaren, försäkringstagaren och mäklaren. Generellt sett finns inga begränsningar för provisionens storlek. Några undantag finns, t.ex. för trafikskadeförsäkring. Det finns inga regler om skyldighet för mäklaren att upplysa kunden om provisionens storlek och inte heller om hur affärerna fördelar sig mellan olika försäkringsbolag. Om mäklaren företräder ett försäkringsföretag måste han dock upplysa kunden om det.

Föreningen för försäkringsföreträdare (Bundesverband der Versicherungsvertreter) ger ut rekommendationer i beträffande verksamhetens bedrivande, bl.a. rekommenderas medlemmarna att teckna en ansvarsförsäkring med ett minsta försäkringsbelopp på 500.000 DM. Någon fond som täcker eventuella skador orsakade av mäklare finns inte.

Det finns inga krav på minsta rörelsekapital eller viss solvensgrad. Om mäklarföretaget drivs i bolagsform gäller allmänna bolagsrättsliga regler. I ett GmbH (Gesellschaft mit beschränkter Haftung) krävs ett minimikapital på 50.000 DM och i ett aktiebolag (Aktiengesellschaft) ett aktiekapital på 100.000 DM (gäller 1992).

Majoriteten av de försäkringsbolag som bedriver verksamhet i Tyskland är medlemmar i det tidigare nämnda AVAD, som bl.a. skall motverka oetisk verksamhet av förmedlare. Försäkringsbolagen informerar AVAD innan de träder in i en affärsförbindelse med en förmedlare och kontrollerar då om det finns någon negativ information om förmedlaren. De informerar också AVAD om de har några anmärkningar mot de förmedlare som de gör affärer med.

Grekland

En försäkringsmäklare är en fysisk person eller en juridisk person som i ett eller flera försäkringsföretags namn företar försäkringstransaktioner mot provision. I händelse av skada företräder han försäkringsbolaget. Försäkringsmäklaren i Grekland är alltså närmast en agent.

Försäkringsförmedlare måste vara både auktoriserade och

registrerade för att få vara verksamma. Försäkringsmäklare måste, sedan de passerat examinationer inför mäklarföreningen och handelsdepartementet, ha ett skriftligt tillstånd av handelsdepartementet. De skall också registreras i mäklarföreningens register.

En fysisk person som vill bli registrerad som mäklare måste visa att han har en god vandel, att han har genomgått gymnasiet och att han har ett visst antal yrkesverksamma år hos ett försäkringsföretag. Tillstånd att vara verksam som mäklare måste förnyas vart tredje år.

Försäkringsmäklare får endast ägna sig åt försäkringsfrågor. Finansiell rådgivning är inte tillåten. Tillståndet gäller för alla slags försäkringar. Det finns inga krav på viss solvensgrad eller visst rörelsekapital.

Mäklarna ersätts genom provision. De måste upplysa berörda myndigheter om nivån på provisionen, anknytningar till inhemska och utländska försäkringsföretag samt hur affärerna fördelar sig på olika försäkringsgivare. Försäkringsförmedlare behöver inte ha någon ansvarsförsäkring. Det finns ingen fond som täcker eventuella skador orsakade av mäklare. Försäkringsgivaren är dock som huvudman för mäklaren fullt ansvarig för alla försäkringsavtal som mäklaren ingår under den tid han representerar bolaget.

Försäkringsförmedlare får inte placera försäkringar hos försäkringsföretag som inte har koncession i Grekland. Skulle en sådan försäkring tecknas är den ogiltig och förmedlaren åtalas. Det finns ett presidentdekret som anger viss minimistandard på yrkesuppförande. Om mäklaren inte iakttar den kan han åläggas att betala böter.

Irland

Försäkringsförmedling i Irland regleras i Insurance Act från 1989, särskilt dess 4 kap. som trädde i kraft den 1 oktober 1990. Ytterligare villkor uppställs av branschorganisationerna.

Försäkringsmäklare är den som med avseende på försäkringsrisker sammanför personer som söker försäkring med försäkringsföretag och utför förberedelser inför ingående av försäkringsavtal. Begreppet försäkringsmäklare inkluderar inte försäkringsagenter och anställda hos försäkringsföretag när dessa agerar för det egna försäkringsföretagets räkning.

Ingen får vara verksam som försäkringsmäklare eller utge sig för att vara mäklare såvida han inte är medlem av en representativ mäklarorganisation, som kräver att man iakttar lagens regler för att

få vara medlem. Organisationen skall vara erkänd av Industri- och handelsministeriet. Irish Brokers Association (IBA) är den enda erkända organisationen. Lagen ger också möjlighet för en person, som inte är medlem i en erkänd organisation, att registrera sig som mäklare förutsatt att han uppfyller lagens krav. Han får då registrera sig genom Insurance Intermediary Compliance Bureau (IICB) i stället för genom IBA.

IICB kräver att mäklaren uppfyller de krav som anges i lagen beträffande utbildning, praktik osv. Sökanden måste också ha en obligatorisk ansvarsförsäkring och säkerhet samt ha separata konton för klientmedel. Lagens krav synes vara applicerbara på alla förmedlare men IBA prövar sina sökande mer diskretionärt i varje enskilt fall.

När mäklaren väl är registrerad får han förmedla alla slags försäkringar. Någon ny registrering krävs alltså inte om mäklaren t.ex. vill övergå från förmedling av livförsäkring till sakförsäkring eller återförsäkring.

En person får inte utan tillstånd av domstol vara verksam som mäklare eller utge sig för att vara mäklare om han har blivit försatt i konkurs, om han har träffat ackordsuppgörelse med sina kreditgivare, om han inte klarar av sina finansiella eller legala skyldigheter när det gäller redovisning av klientmedel, om han har dömts för ett brott som innefattar bedrägeri vare sig det har samband med försäkring eller inte, om han har eller haft en ledande ställning i ett försäkringsföretag som av domstol eller med borgenärernas medgivande blivit försatt i likvidation eller om han har näringsförbud.

Mäklaren får även ägna sig åt finansiell rådgivning. Mäklaren styrs då av de allmänna bestämmelser som finns på området samt av Code of Conduct, det regelsystem för försäkringsförmedlare som har godkänts av Industri- och handelsdepartementet. Enligt de reglerna får en mäklare endast ge råd i sådana ämnen som han har kunskaper i. Saknar han kunskap inom något område måste han i förekommande fall själv anlita någon eller rekommendera kunden att direkt vända sig till en annan specialist. Om en mäklare bryter mot de etiska reglerna i Code of Conduct kan försäkringsbolagen med stöd av Insurance Act förbjudas att betala ut provision till mäklaren i fråga. I graverande fall kan mäklaren avregistreras.

Den normala ersättningsformen är provision. Mäklaren är fri att debitera klienten ett arvode för tillkommande tjänster. Försäkringsbolagen får inte betala provision till förmedlare som inte agerar i överensstämmelse med lagen. Den omständigheten att försäkringsgivarna visat en tendens att reducera provisionen, särskilt på

saksidan, har stimulerat en utveckling mot arvode. En antal restriktioner har nyligen införts när det gäller provisionens storlek. Industri- och handelsdepartementet har fått befogenhet att förelägga försäkringsgivare att sänka provisionsnivåerna när de - enligt departementets mening - blivit alltför höga. I sådana fall sänds ett skriftligt föreläggande till försäkringsgivaren i fråga samt för kännedom till alla andra försäkringsgivare som därmed också blir skyldiga att reducera sina provisionsnivåer i enlighet med förelägget. Så skedde i juni 1989 när departementet förelade vissa sakbolag att reducera provisionen till mäklarna till sex procent för försäkring avseende arbetsgivares ansvar och till tio procent för försäkring avseende allmänt ansvar. En kopia sändes till alla sakbolag i Irland som därmed också blev förhindrade att överskrida de angivna nivåerna.

Det är förbjudet att erlagga provision i form av låneförmåner. Det är också förbjudet att betala ut provision innan försäkringsgivaren har erhållit premien. Mäklaren är skyldig att för kunden uppge storleken av det arvode som begärs, däremot inte provisionens storlek. Han behöver inte heller uppge hur affärerna fördelar sig mellan olika försäkringsbolag.

Sedan den 1 oktober 1996 krävs enligt lag att mäklaren har en ansvarsförsäkring på minst 250.000 IRP (aggregerat) och ett reinstatement. Claims made med fullt retroaktivt skydd krävs. Dessutom krävs i allmänhet att mäklaren har en garanti som kan tas i anspråk för att kompensera klienterna i händelse av skada. För sakmäklare krävs en garanti på 25.000 IRP. För livmäklarna och mäklare som förmedlar både liv- och skadeförsäkring krävs det större av 25.000 IRP och 25 procent av omsättningen för livförsäkringsrörelsen.

Det finns inga krav på att mäklarverksamhet måste utövas i bolagsform. Det finns inga regler om restriktioner beträffande ägande och kontroll av försäkringsförmedlare. Det förekommer att banker och investmentbolag äger och kontrollerar mäklarbolag. Det finns inga regler om solvens, visst rörelsekapital eller sidoverksamhet. Men IBA kräver av sina medlemmar att de kan förete ett intyg från revisor som innefattar en bedömning av mäklarbolaget med uppgift bland annat om huruvida tillgångarna överstiger skulderna.

En försäkringsmäklare har följande skyldigheter gentemot försäkringskunden och försäkringsgivaren: han skall utföra uppdraget omsorgsfullt, han får inte delegera sitt uppdrag, han får inte ta emot dolda förmåner eller mutor, han måste följa huvudmannens instruktioner, han får inte föra vidare uppgifter som är konfi-

dentiella, han skall kunna redovisa för mottagna medel och han måste vidarebefordra all information han fått från försäkringstagaren och även annan information som är känd för honom och som försäkringsgivaren normalt skall ha reda på.

Italien

I Italien gäller sedan november 1984 en lag om försäkringsmäklare (lag nr 792/84). Enligt en definition i lagen avses med försäkringsmäklare den som yrkesmässigt sammanför försäkringsgivare med presumtiva försäkringstagare och som medverkar vid bestämmande av innehållet i försäkringen och eventuellt bistår vid genomförande av försäkringen. Enligt definitionen skall mäklaren inte företräda någon av parterna. I praktiken är mäklaren emellertid försäkringstagarens man, vilket har accepterats i praxis.

Mäklare måste vara registrerade i mäklarregistret som förs av Industri- och handelsdepartementet. Registret är uppdelat i en del för fysiska personer och en del för juridiska personer.

En fysisk person som önskar utöva mäklarverksamhet skall ha hemvist i Italien och ha rättshandlingsförmåga. Han får inte vara dömd för vissa särskilt angivna brott. Han skall ha ett högskolediplom samt ha blivit godkänd på en muntlig och skriftlig examination i vissa ämnen (EU-medborgare skall kunna uppvisa ett sådant yrkesintyg som avses i 1976 års mäklardirektiv). Han får inte ha varit försatt i konkurs eller, om han har det, skall hans ekonomi vara återställd. Han skall vara ansluten till garantifonden för civilrättsligt ansvar och han skall ha en ansvarsförsäkring.

För mäklarföretag gäller bland annat att det skall ha säte i Italien eller i en annan EES-stat, att verksamhetsföremålet skall vara begränsat till mäklaraktiviteter samt att den verkställande ledningen (VD och general manager) skall ha varit registrerade som mäklare i minst fem år. Bolagets ställföreträdare och de som ingår i bolagets operativa ledning måste vara registrerade mäklare. Några kapitalkrav finns inte.

Registreringen gäller för obegränsad tid förutsatt att mäklaren är aktiv. Om mäklaren inte har utövat någon verksamhet under mer än ett år blir han avregistrerad. För att få behålla registreringen måste mäklaren undvika att bli "captive", vilket bland annat innebär att de försäkringspremier som genereras av mäklaren inte till mer än 30 procent av den totala premiesumman får vara hänförliga till en enda grupp av försäkringsgivare. Om mäklaren under två år i följd inte lyckas hålla den spridning som krävs blir han avregistrerad.

Upplysning om fördelningen måste lämnas varje år till tillsynsmyndigheten så att den kan bedöma om mäklaren blivit en "captive".

Mäklaren kan utan någon tillkommande registrering övergå från förmedling av en typ av försäkring till en annan. Mäklare får inte yrkesmässigt eller permanent ägna sig åt finansiell rådgivning. Verksamheten skall enligt en mäklarorganisations villkor (AIBA) vara begränsad till försäkringsmäkleri.

Mäklaren ersätts genom provision från försäkringsgivaren. Det har föranlett diskussioner bland myndigheterna om hur man rättsligt skall se på försäkringsbolagens provisionsöverenskommelser med mäklarna. Det finns inga begränsningar i provisionsnivåerna.

Det finns inga uttryckliga restriktioner i italiensk lagstiftning beträffande ägandet av mäklarföretag, men troligtvis kan banker inte direkt äga mäklarföretag. Det finns inget lagligt hinder mot att investmentbolag äger mäklarföretag.

Mäklare måste ha en ansvarsförsäkring med minst fem k-assuradörer som inte tillhör samma grupp av försäkringsgivare. Försäkringen skall täcka skador på grund av vårdslös yrkesutövning samt ohederligt handlande av mäklarföretagets anställda. Försäkringsbeloppen bestäms av departementet med beaktande av dels vilka försäkringsklasser som mäklarföretaget förmedlar, dels mäklarens aktuella portfölj. Minsta belopp är 1 miljard ITL för mäklare med provisionsintäkter på mindre än tre miljarder ITL och två miljarder ITL för mäklare med provisionsintäkter på mer än tre miljarder ITL. Högsta självrisk är 50 miljoner ITL. Mäklare måste dessutom vara anslutna till en garantifond, som har till syfte att skydda tredje man som är undantagen från eller inte tillräckligt skyddad genom ansvarsförsäkringen. Alla mäklare måste bidra till fonden genom att betala ett belopp som fastställs av departementet på grundval av mäklarens tjänsteålder (seniority) och storlek på portfölj. Beloppet kan inte understiga 0,5 procent av mäklarföretagets totala provisionsintäkter för det aktuella året.

Luxemburg

I Luxemburg regleras försäkringsrörelse genom en lag från 1968. Genom en 1984 genomförd ändring av denna lag kompletterad med viss annan normgivning (the Grand Ducal Regulation från 1984, som i sin tur ändrades år 1990) har regleringen utvidgats till att gälla försäkringsmäklare. Före 1984 förekom enbart försäk-

ringsagenter.

En försäkringsmäklare i Luxemburg skall vara oberoende av försäkringsgivare. Mäklaren företräder sin klient, försäkrings-tagaren, och försöker finna den bästa försäkringen och de bästa villkoren bland olika anbud.

Ingen får utöva försäkringsverksamhet i Luxemburg utan att vara auktoriserade av det departement som är ansvarigt för inrikes försäkringsfrågor. Namnen på de auktoriserade försäkringsförmedlarna publiceras i "the Memorial". De krav som ställs upp tar sikte på fysiska personer. Om förmedlingsverksamheten utövas i bolagsform måste företaget utse en fysisk person som svarar mot villkoren för auktorisation för att auktorisation på så sätt skall kunna ges företaget. Det finns inga restriktioner beträffande ägandet av ett mäklarföretag.

De yrkesmässiga kvalifikationerna hos den som vill bli auktoriserad kontrolleras genom en examination av "Commissariat aux Assurances". Personer som redan har blivit auktoriserade för att arbeta inom försäkringssektorn och EU-medborgare som uppfyller kraven i mäklardirektivet behöver inte genomgå någon examination.

Det finns inget krav på lägsta eller högsta ålder för förmedlare. Sökanden måste visa att han är lämplig och av god vandel. Departementet gör en helhetsbedömning i denna fråga och beaktar omständigheter såsom kriminalitet och konkurs. Sökanden måste ha hemvist i Luxemburg men behöver inte längre vara bosatt där eftersom det kravet strider mot rätten till fri rörlighet för personer.

Auktorisationen är inte tidsbegränsad men kan återkallas när som helst om förmedlaren inte längre uppfyller de yrkesetiska regler som finns (i the Code of Conduct). Auktorisationen ger behörighet för både liv- och sakförsäkring, men bara för stora risker och livförsäkring. Förmedlarens roll är begränsad till försäkring av risker. Finansiell rådgivning i allmänhet är inte tillåten.

Mäklaren är fri att debitera sina klienter provision eller arvode. Mäklaren behöver inte uppgå nivån på provisionen eller arvodet, inte heller sina relationer med försäkringsbolag eller hur affärerna fördelar sig mellan olika försäkringsgivare. Det finns inga krav på ansvarsförsäkring eller anslutning till garantifond. Det finns inga krav på viss solvensgrad eller visst rörelsekapital.

Nederländerna

I Nederländerna antogs i mars 1995 en ny lag om försäkrings-

förmedlarverksamhet (Wet van assurantiebemiddelingsbedrijf). Dessförinnan gällde en år 1991 antagen lag med samma namn. Genom den nya lagen har 1991 års mäklarrekommendation (92/48/EEG) införlivats i nederländsk rätt.

Det är inte tillåtet att vara verksam som försäkringsförmedlare utan att vara upptagen i registret över försäkringsförmedlare. Registret förs av det nederländska social-ekonomiska rådet, som också är tillsynsmyndighet. Rådet är en oberoende organisation som ger råd till regeringen i sociala och ekonomiska frågor. I rådet sitter representanter för såväl arbetsgivare, arbetstagare och regering. En särskild avdelning inom rådet sysslar med frågor rörande försäkringsförmedlarlagstiftningen. Rådet har mandat att bevilja undantag från särskilda regler i lagen, att specificera på vilket sätt olika regler kan uppfyllas och att säkerställa en tillfredsställande efterlevnad av kraven.

Registrering kan ske av både fysiska och juridiska personer. Sökanden skall uppfylla gällande krav på specialisering och utbildning och får inte vara försatt i konkurs. Det får inte bedömas som troligt att sökanden kommer att skada övriga förmedlares anseende. Om sökanden är en fysisk person skall han dessutom vara myndig och inte stå under förmynderskap m.m. De fysiska personer som utövar det faktiska ledarskapet över verksamheten skall uppfylla samma krav som gäller för fysiska mäklare. Det finns inga särskilda kapitalkrav eller krav på att verksamheten skall drivas i viss associationsform.

Avregistrering sker bl.a. om förmedlaren försätts i konkurs eller träder i likvidation, blir omyndigförklarad eller inte betalar föreskrivna förvaltningsavgifter. Avregistrering sker också om förmedlaren äventyrar en eller flera försäkringstagares, försäkringsgivares, försäkrades eller ersättningsberättigades intressen eller om det bedöms som troligt att förmedlaren kommer att skada övriga förmedlares anseende. Vidare sker avregistrering om förmedlaren inte lämnar tillsynsmyndigheten den information som den har rätt till eller om förmedlaren låter någon som inte uppfyller kraven utöva det faktiska ledarskapet över rörelsen.

En förmedlare som även agerar som befullmäktigad agent skall ange det i sitt brevhuvud tillsammans med uppgift om vilka försäkringsgivare han företräder. Ett försäkringsavtal som träffats genom en förmedlare tillhör den förmedlarens portfölj så länge försäkringen inte flyttas.

Ersättningen till en försäkringsförmedlare kan enligt lagen endast utgå som provision från försäkringsavslut, från förlängning av försäkringsavtal och från inkassering av premier. Förmedlaren

har rätt att från försäkringsgivaren erhålla provision från alla försäkringsavtal som tillhör hans portfölj. Även om förmedlaren avregistreras har han rätt till provision från alla försäkringsavtal som vid tidpunkten för avregistreringen tillhörde hans portfölj.

Om inte annat har avtalats skall förmedlaren inkassera premierna för försäkringsgivarnas räkning. Försäkringsgivarna kan häva förmedlarens ansvar för inkasseringen vid olika former av misskötsel från förmedlarens sida. Det innebär emellertid inte att förmedlarens rätt till provision upphör. Försäkringsgivarna kan dock i enlighet med riktlinjer som fastställs av Finansdepartementet köpa loss framtida anspråk på provisioner.

Vid försäkringsfall får förmedlaren inte debitera försäkringstagaren något skaderegleringsarvode eller liknande. Rådet kan ge dispens från detta förbud vid vissa försäkringsklasser under förutsättning att mäklarrörelsen innefattar skaderegleringsverksamhet. I sådant fall är arvudet maximerat till en procent av skadeersättningen.

Det är inte tillåtet att lämna provision, returprovision eller någon annan form av ersättning för en försäkring till någon annan än till den förmedlare som har försäkringen i sin portfölj.

En försäkringsgivare kan inte utan tillstånd från förmedlaren flytta en försäkring från dennes portfölj. Undantag från denna regel gäller om försäkringstagaren har anfört väsentliga klagomål mot förmedlaren. Förmedlaren har dock rätt till fortsatt provision, vid livförsäkring till slutet av pågående försäkringsår och vid skadeförsäkring till nästapremieförfallodag.

En försäkringsförmedlare är skyldig att förse tillsynsmyndigheten med all den information som den anser sig behöva. Förmedlaren är skyldig att förete alla affärshandlingar, administrativa böcker och information i annan form som tillsynsmyndigheten begär för att kontrollera efterlevnaden av lagen.

Det finns inget i lag uppställt krav på ansvarsförsäkring. De förmedlare som är medlemmar av den nederländska mäklarorganisationen NVA (Nederlandse Vereniging van Makelaars in Assurantien en Assurantieadviseurs) måste ha en ansvarsförsäkring med ett minsta försäkringsbelopp på en miljon HFL. De flesta förmedlare har dock ett minsta försäkringsbelopp på en miljon HFL eller mer.

Portugal

Förmedling av försäkring är i Portugal reglerad genom lag nr. 388/91 av den 10 oktober 1991. Alla förmedlare av försäkring måste vara registrerade hos det portugisiska försäkringsinstitutet ISP (Instituto de Seguros de Portugal). Både fysiska personer och juridiska personer kan registreras. Registrering sker för antingen livförsäkring eller skadeförsäkring eller får båda slagen av försäkring.

För att en fysisk person skall registreras krävs att han har genomgått den obligatoriska grundskolan samt därefter ha deltagit i ett särskilt utbildningsprogram hos ett försäkringsbolag eller en mäklare. Ansökan till ISP görs för den fysiska personens räkning av försäkringsbolaget eller försäkringsmäklaren och på bolagets eller mäklarens ansvar. ISP examinerar sökandena. För andra EES-medborgare krävs att de uppfyller de krav på yrkeserfarenhet och lämplighet som anges i 1976 års mäklardirektiv (77/92/EEG).

För juridiska personer krävs bl.a. att det är ett portugisiskt bolag (antingen ett partnerskap, LDA, eller ett aktiebolag, SA), att bolagets verksamhetsföremål är begränsat till försäkringsförmedling, att vissa ägarkrav är uppfyllda (försäkringsbolag och banker får varken direkt eller indirekt äga ett mäklarbolag), att ingen i bolagsledningen är knutet till ett försäkringsbolag genom anställning eller liknande, att majoriteten av dem som ingår i bolagsledningen är portugisiska medborgare eller EU-medborgare samt att minst en i ledningen är registrerad hos ISP. Några särskilda kapitalkrav, andra än de som gäller för bolag i allmänhet, finns inte.

Registrering kan återkallas av en rad orsaker, bl.a. om mäklar-företaget erbjuder tjänster som inte har samband med försäkringsförmedling, om mäklaren delar provisionen, även som rabatt på premien, med den försäkrade eller annan, om mäklaren har agerat uteslutande för närståendes räkning, om mäklaren har förmedlat försäkringar genom tredje man, om avsiktligt felaktiga eller missledande uppgifter har lämnats vid ansökan om auktorisation, om mäklaren avsiktligt har förtigit omständigheter för försäkringsgivaren och kännedom om omständigheterna skulle ha medfört att försäkringsbolaget inte skulle ha beviljat försäkring eller skulle ha gjort det på andra villkor, illojal konkurrens m.m.

Mäklare är skyldiga att ha en ansvarsförsäkring på minst 100.000.000 PTE (ca 80.000 USD). Den enda tillåtna ersättningsformen är provision, som bestäms efter förhandling mellan mäklare och försäkringsgivare.

Spanien

I Spanien regleras försäkringsmäklare i en lag från den 30 april 1992 (nr. 9/1992).

Alla försäkringsförmedlare måste registreras hos Direccion General de Seguros, som också är tillsynsmyndighet. Endast juridiska personer kan vara mäklare. Mäklarföretagen, såväl inhemska som utländska, måste för godkännande ge in en verksamhetsplan med uppgift om vilka risker och försäkringsklasser verksamheten avser, organisationsstruktur, ledning, finansiella tillgångar m.m.

Mäklarföretaget måste också för tillsynsmyndigheten kunna presentera en säkerhet i form av en bankgaranti eller en ansvarsförsäring. Garantin får aldrig understiga tio miljoner PST. Mäklarens civilrättsliga ansvar skall täckas av en ansvarsförsäkring med ett minsta ansvarsbelopp på 200 miljoner PST per skada och år och med en maximal självrisk på tjugo procent av skadeersättningen. Försäkringen måste täcka skador som inträffat under den tid mäklaren bedrivit verksamhet även om skada upptäcks först efter det att mäklaren upphört med verksamheten.

De fysiska personer som skall förmedla försäkring skall vara innehavare av ett försäkringsdiplom. Diplomet kan erhållas genom universitetsstudier eller studier vid ett försäkringsinstitut.

Försäkringsförmedlare får inte ägna sig åt finansiell rådgivning. Om de förvaltar klientmedel måste de följa de regler som följer av the Commercial Code.

Mäklaren företräder försäkringstagaren. Mäklaren ersätts endast genom provision på de försäkringsavtal han förmedlar. Provisionen får inte överskrida det belopp som är bestämt i försäkringsbolagets tariffer.

Försäkringsförmedlare måste lämna upplysningar till tillsynsmyndigheten om nivån på sina provisioner. Någon skyldighet att upplysa kunden om provisionen finns inte. Olika bindningar till inhemska och utländska försäkringsbolag skall uppges. Däremot behöver mäklaren inte uppges hur hans affärer fördelar sig mellan olika försäkringsbolag.

Storbritannien

Allmänt

I Storbritannien förekommer en rad olika försäkringsförmedlare. Termen "insurance intermediary" omfattar alla som på något sätt är engagerade i försäkringsaffärer, vare sig de är oberoende, beroende eller anställda och vare sig det är fråga om försäkringsförmedling som huvudsaklig sysselsättning eller som sidoverksamhet. Såväl mäklare som banker, fastighetsbolag, resebyråer, bilhandlare och andra som i samband med försäljning av en tjänst eller en vara dessutom förmedlar en försäkring faller in under begreppet "insurance intermediary".

Enligt lag skall mäklarverksamhet utövas i form av en "body corporate", "sole trader" eller ett "partnership". Det finns inga begränsningar beträffande sidoverksamhet.

Det finns inget allmänt krav att försäkringsförmedlare skall vara registrerade. Den som vill använda sig av titeln "insurance broker" eller någon annan titel där ordet broker ingår, måste emellertid registrera sig hos Insurance Broker Regulation Council (IBRC - se nedan). De förmedlare som vill ägna sig "investeringsklasserna" (dvs. livmäklare) måste registrera sig i enlighet med the Financial Services Act från 1986. Den mest kända organisationen som registrerar livmäklare är PIA.

Förmedlare av annan försäkring än livförsäkring kan antingen välja att inte registrera sig, varvid de blir föremål för en självreglering (se nedan), eller registrera sig hos en erkänd branschorganisation i enlighet med reglerna i the Insurance Brokers Registration Act 1977. Den mest kända branschorganisationen för dessa förmedlare är IBRC (se nedan). Lloyd's mäklare är också registrerade hos IBRC men styrs av egna regler som lagts fast i "Bylaws" efter bemyndigande i the Lloyd's Act från 1982.

Mellanmän som inte faller in under någon av de angivna kategorierna går under beteckningar som försäkringskonsulter, försäkringsrådgivare, finanskonsulter m.m.

Som redan framgått är skilda regler tillämpliga vid förmedling av livförsäkring och förmedling av annan försäkring samt för oberoende förmedlare och agenter.

Regleringen av mäklare

Det regelverk som i Storbritannien under lång tid utvecklats för Lloyd's mäklare har legat till grund för the Insurance Brokers Registration Act 1977 (IBRA). Mäklare kan, om de uppfyller villkoren enligt IBRA, välja att registrera sig i enlighet med reglerna i den lagen. Alla Lloyd's mäklare är registrerade mäklare i enlighet med IBRA:s regler.

De regler som uppställs av Lloyd's är sedan 1988 angivna i "bylaws" som har stöd i the Lloyd's Act från 1982. Enligt IBRA har viss normgivning och kontroll överlåtits på the Insurance Brokers Registration Council (IBRC). Lloyd's och IBRC:s regelverk överensstämmer med varandra i grundläggande delar. De fem grundläggande kraven enligt båda regelverken är oberoende, minimikrav beträffande yrkeskunnande och sakkunskap, finansiell styrka, förekomsten av en skyddsordning (fond) samt registrering, tillsyn, disciplinärt förfarande och sanktioner.

Oberoendekravet

En försäkringsmäklare är försäkringstagarens ombud. Han skall uppträda oberoende av försäkringsgivare och ha fullständig frihet att välja att placera sin affär hos det försäkringsföretag som erbjuder den bästa produkten för kunden.

Stor vikt fästs vid att mäklarens oberoende inte rubbas och att mäklaren inte utsätts för otillbörlig påverkan av något försäkringsföretag. En kontroll sker genom att mäklaren är skyldig att informera den organisation eller myndighet som har registreringsansvaret om hur hans affärer har fördelat sig mellan olika försäkringsgivare under föregående år. Om mäklaren har placerat mer än 35 procent av affärerna hos en och samma försäkringsgivare måste mäklaren kunna lämna en förklaring till det förhållandet.

Mäklaren måste upplysa kunden om sådana omständigheter som i det enskilda fallet kan påverka oberoendet. Om mäklaren exempelvis avser att placera en försäkring hos en försäkringsgivare som äger mer än tio procent av aktierna i mäklarföretaget, måste mäklaren upplysa kunden om ägarförhållandet.

Yrkeskunnande m.m.

Ledningen i ett mäklarföretag måste vara "fit and proper". Det innebär att de skall vara kända som omdömesgilla personer, inte ha någon kriminell belastning och inte ha varit försatta i konkurs.

Vidare måste de personer som sitter i mäklarföretagets ledning och även övriga anställda ha sådana yrkeskunskaper att de kan ge kunderna adekvata råd. Genom att upställa krav på att en majoritet av de personer som ingår i företagsledningen är individuellt registrerade hos IBRC säkerställs att kunskapskravet är uppfyllt. För närvarande är det ett registreringskrav för fysiska personer att de antingen har en viss utbildning eller fem års erfarenhet från försäkringsbranschen eller en kombination av utbildning och erfarenhet.

Utöver dessa krav finns det vissa yrkesetiska regler (codes of conduct). Enligt dessa regler krävs att mäklaren alltid handlar med gott omdöme och integritet. Det krävs också att mäklaren beaktar alla de försäkringslösningar som står till buds i syfte att tillgodose kundens behov av försäkring och att han sätter kundens intressen framför alla andra hänsynstaganden.

Finansiell styrka

För att säkerställa kundens trygghet i ekonomiskt hänseende finns regler om bl.a. visst minsta eget kapital, separata bankkonton för försäkringstransaktioner samt ansvarsförsäkring.

IBRC kräver att förmedlarna har ett minsta rörelsekapital på 1.000 GBP (belopet kan ha höjts till 2.500 GBP). Lloyd's har inga formella krav men i praktiken krävs ett minsta rörelsekapital på 500.000 GBP. Beroende på mäklarbolagets storlek kan beloppet stiga till flera miljoner GBP.

Alla mäklare måste dessutom ha separata bankkonton för försäkringstransaktioner. Alla medel som härrör från försäkringstransaktioner måste passera dessa konton. Kontona får inte användas för något annat ändamål.

Ett grundläggande krav är att alla försäkringsmäklare har en ansvarsförsäkring för att skydda kunderna och verksamheten mot ekonomisk förlust. Ansvarsbeloppets storlek är beroende av provisionsinkomsterna.

Garantifond

Ytterligare ett skydd för försäkringskunderna ges genom den garantiordning som lagts fast i IBRA. Garantiordningen möjliggör för IBRC att debitera de registrerade mäklare en viss summa per år för att tillföras fonden. Under de femton år som garantiordningen funnits har den inte behövts tas i anspråk.

Registrering, tillsyn, disciplinärt förfarande och sanktioner

Både IBRC och Lloyd's kräver av de mäklare som är registrerade hos dem att de ger in sina årsbokslut. Lloyd's genomför dessutom stickprovskontroller av mäklarföretagen och företar även andra återkommande översyner. Både Lloyd's och IBRC har disciplinära befogenheter med möjlighet att debitera straffavgifter och att återkalla registreringen för både mäklarföretag och enskilda mäklare.

IBRC:s regelsystem behandlas ytterligare i samband med redogörelsen för de regler som gäller vid förmedling av annan försäkring än livförsäkring.

Förmedling av livförsäkring

The Financial Services Act syftar till att skydda investerare och är tillämplig bland annat på mellanmän som är engagerade i marknadsföring och rådgivning beträffande långsiktiga försäkringar, dvs. de klasser av försäkringar där investeringsmomentet är av större betydelse än försäkringsmomentet.

Alla oberoende förmedlare och konsulter som är engagerade i nämnda försäkring måste vara auktoriserade. Efter vissa regeländringar år 1994 erhålls auktorisation numera vanligtvis genom medlemskap i the Personal Investment Authority (PIA), som är den huvudorganisation som är erkänd av the Securities and Investments Board (SIB). PIA är en självreglerande organisation som ersätter både LAUTRO (the Life Assurance and Unit Trust Regulatory Organisation) till vilken organisation de flesta livbolagen hörde och FIMBRA (the Financial Intermediaries Managers and Brokers Regulatory Association) som registrerade och reglerade oberoende finansiella rådgivare och mellanmän som ägnade sig åt marknadsföring och rådgivning beträffande långsiktiga försäkringar. SIB är det organ till vilket de flesta befogenheterna enligt the Financial

Services Act har delegerats. Genom bemyndigandet från SIB är PIA behörigt att auktorisera och lämna närmare föreskrifter om investeringsverksamhet.

Auktorisation för förmedling av långsiktiga försäkringar kan också erhållas genom medlemskap i en erkänd branschorganisation, varav den mest kända är IBRC. Registrering hos IBRC kan alltså ge behörighet att förmedla försäkringar som faller under tillämpningsområdet för the Financial Act. En förutsättning härför är att livaffärerna inte utgör mer än 49 procent av förmedlarens totala affärer.

Auktorisation kan ges till både fysiska och juridiska personer samt till olika sammanslutningar. Kraven för auktorisation läggs fast av organisationen i fråga. Gemensamt för alla organisationer är att förmedlaren måste visa att han har god vandel, att han är kvalificerad att bedriva den avsedda verksamheten samt att han har tillräcklig finansiell styrka. PIA kräver dessutom att sökanden visar att han är lämplig. Vid lämplighetsbedömningen beaktas alla relevanta omständigheter, såsom hederlighet, renommé, solvens och finansiell ställning, kompetens och organisation. Om det är ett bolag som är sökande beaktas även nyckelpersonernas lämplighet och finansiella ställning. När det gäller kravet på yrkeskunnande har SIB nyligen gentemot branschorganisationerna krävt att dessa inför krav på utbildning och praktisk erfarenhet. Minimikravet från PIA:s sida är numera att sökanden innehar the Financial Planning Certificate från the Chartered Institute of Insurance. Att kompetensen fortlöpande upprätthålls säkerställs dels genom nyligen beslutade utbildningsprogram som anordnas av organisationen, dels genom regler för professionellt uppförande. Oberoende förmedlare måste i enlighet med PIA:s krav genomgå 50 timmars utbildning per år.

Olika kapitalkrav uppställs av olika organisationer beroende på förmedlingsverksamhetens art. Enligt PIA:s regler måste alla deras medlemmar ha egna fonder på 10.000 GBP. De förmedlare som inte handhar klientmedel skall kunna betala sina skulder allt eftersom de förfaller. Högre krav beträffande kapital ställs bl.a. på de förmedlare som handhar klientmedel.

Förmedlarna är skyldiga att följa de affärsetiska regler som beslutas av organisationerna. Dessa regler innebär bland annat att förmedlaren måste uppge sin "status" och undvika intressekonflikter. Vidare måste han inhämta tillräcklig information om försäkringstagarens omständigheter för att säkerställa att försäkringstagaren erhåller den mest passande försäkringsprodukten. Han är skyldig att informera kunden om de olika försäkringsprodukterna

inklusive kostnader och avgifter. Sedan 1995 måste förmedlarna självmant upplysa kunden om storleken på den provision de erhåller från försäkringsbolaget. Både PIA och IBRC kräver vidare att deras medlemmar har en ansvarsförsäkring.

Både PIA och IBRC för register över de oberoende förmedlare som de reglerar. SIB för dessutom ett centralt register över alla förmedlare enligt the Financial Act.

Förmedling av annan försäkring än livförsäkring

Förmedlare av annan försäkring än livförsäkring kan antingen vara registrerade hos the Insurance Brokers Registration Council (IBRC), det tillsynsorgan som inrättades genom the Insurance Brokers Registration Act 1977, eller inte vara registrerade alls. I det sistnämnda fallet är förmedlarna "självreglerade" genom riktlinjer (Code of Practice) som dragits upp av det brittiska försäkringsförbundet (the Association of British Insurers, ABI). Medlemmarna av ABI har åtagit sig att se till att de förmedlare som säljer deras försäkringar iakttar riktlinjerna. Dessa är tillämpliga på oberoende förmedlare som inte är registrerade hos IBRC samt på agenter och anställda i försäkringsbolag. Vidare finns det en Life Insurance (Non-Investment) Selling Code of Practice. Den gäller för alla intermediärer, även anställda i försäkringsbolag, som säljer livförsäkring, dock ej registrerade mäklare.

Titeln "insurance broker" är exklusivt reserverad för de förmedlare som är registrerade hos IBRC. Det är straffbart för andra att använda den titeln. Registrering är inte obligatorisk men är öppen för både fysiska och juridiska personer som uppfyller den standard och de villkor som lagts fast i lagen. IBRC:s uppgift är bland annat att ta fram en standard för professionellt uppförande och att verka för konsumentskydd. Mäklaren företräder vanligtvis försäkringstagaren, men det är inget som hindrar att han agerar för båda parter.

För att bli registrerad hos IBRC måste sökanden uppfylla föreskriven standard i fråga om utbildning och praktisk erfarenhet, lämplighet och karaktär. Oberoende och registrerade förmedlare står under tillsyn av rådet och är underkastade disciplinärt förfarande. De måste följa de regler som finns i the Code of Conduct samt de övriga regler som rådet ställer upp för redovisning och verksamhetens bedrivande i övrigt. De måste ha en ansvarsförsäkring och ansluta sig till en av rådet föreskriven garantiordning, the Grants Scheme. Viss information skall lämnas till rådet, däribland hur förmedlarna sprider sina affärer. Regler i detta

avseende har ställts upp för att mäklarnas oberoende och opartiskhet i valet av försäkringsgivare skall kunna undersökas. Något krav på bolagsform för mäklare finns inte.

Den som förvägras registrering har rätt att få uppträda inför och bli hörd av the Council, som på begäran måste motivera sitt avslag. Beslutet kan överklagas till domstol. Registreringen gäller för ett år i taget. En förutsättning för förnyelse är att mäklaren fortsätter att uppfylla kraven och att registreringsavgiften betalas. Registrering under the Insurance Brokers (Registration) Act medför behörighet att förmedla försäkring i allmänhet, vilket omfattar olycksfall, hälsa, motor, marin, transport, flyg, brand och annan skada på egendom, kredit, borgen och ansvar. Behörigheten omfattar både direkt försäkring och återförsäkring. Registreringen medför däremot inte automatiskt att mäklaren är kvalificerad för investment business. Investment business inkluderar livförsäkring, pensionsförsäkring och vissa unit trust lösningar. Om mäklaren avser att ägna sig åt sådan verksamhet måste han antingen bli auktoriserad under the Financial Act eller passa in under något av de undantag som finns i den lagen.

Fysiska personer som vill bli registrerade hos IBRC måste ha ett utbildningsbetyg som godkänts av the Council och en adekvat praktikperiod som mäklare. Andra alternativ finns också. Några krav på lägsta eller högsta ålder finns inte. Personen i fråga får inte ha försatts i konkurs eller ha blivit dömd för något icke-bagatell-artat brott de senaste tio åren.

Beträffande juridiska personer gäller att majoriteten av de personer som ingår i företagsledningen skall vara registrerade mäklare. Övriga krav är att företaget måste ha ett minsta rörelsekapital på 1.000 GBP, att tillgångarna skall överstiga skulderna med visst belopp (som 1995 var 1.000 GBP men som troligen har höjts till 2.500 GBP) samt att affärerna skall spridas bland ett tillräckligt antal försäkringsbolag i syfte att förhindra att verksamheten blir beroende av någon särskild försäkringsgivare. Hur mäklarföretagets tillgångar och skulder skall värderas är ingående reglerat i Accounts and Business Requirements Rules.

Den registrerade mäklaren kan ersättas genom provision, arvode eller en kombination av båda. Det finns inga regler som begränsar nivån på provisionen.

The Insurance Brokers (Registration) Act innehåller inga uttryckliga regler angående ägande och kontroll över mäklarföretag. Banker, investmentbolag och andra finansiella enheter kan alltså ha intressen i eller kontrollera ett mäklarföretag. Mäklarföretaget måste dock kunna visa att det inte är otillbörligt beroende

av ett begränsat antal inkomstkällor och inte heller att det är påverkat till förmån för en eller flera försäkringsgivare. Mäklaren måste också kunna visa att han har en tillräcklig spridning av affärerna. Mäklarens val av försäkringsgivare får inte påverkas av ägandeförhållandena i mäklarföretaget. En indirekt garanti för detta är kravet att en majoritet av ledningen i bolaget måste vara registrerade mäklare.

Enligt IBRC:s Code of Conduct från 1978 måste mäklaren på begäran av de kunder som är enskilda personer för varje relevant försäkring uppge storleken på provisionen från försäkringsgivaren. Innan något arbete som medför en kostnad för försäkringstagaren utförs och innan en överenskommelse träffas om att visst arbete skall utföras måste mäklaren uppge den summa som han avser att debitera kunden för. Mäklaren skall dessutom för kunden redovisa varje betalning som han tar emot som ett resultat av att han för kundens räkning utför någon tjänst utöver själva försäkringsförmedlingen.

En registrerad mäklare som föreslår en i Storbritannien bosatt person att teckna försäkring i ett försäkringsbolag, som mäklaren har någon anknytning till, måste informera kunden om sin anknytning. Detta gäller dock inte vid förnyelse av försäkring och vid vissa typer av allmän försäkring eller återförsäkring.

Det är upp till mäklaren att bedöma vilken försäkringsgivare som skall väljas. Mäklaren uppmuntras dock att sprida sina affärer bland ett antal försäkringsgivare. Mäklaren måste försäkra sig om att det antal försäkringsgivare han vänder sig till och den volym han placerar hos varje försäkringsgivare är sådan att hans verksamhet inte blir otillbörligt beroende av något särskilt försäkringsbolag. Spridningen av affärerna anses på ett relevant sätt utvisa huruvida en mäklare uppträder opartiskt och oberoende vid valet av försäkringsgivare. Mäklaren måste rapportera till the Council hur många försäkringsgivare som han har placerat hos det senaste räkenskapsåret och också vilken försäkringsgivare som stått för den största procentuella andelen av provisionen. Om mäklaren har placerat hos färre försäkringsgivare än fyra stycket eller om han har fått mer än 35 procent av sin totala provision från en enda försäkringsgivare, måste mäklaren kunna motivera varför hans verksamhet trots det inte skall anses som otillbörligt beroende av försäkringsgivarintressen.

Etiska regler för mäklarverksamhet antas och upprätthålls av IBRC. Enligt reglerna skall mäklaren bedriva sin verksamhet med yttersta hederlighet och integritet. Mäklaren skall göra allt som står i hans makt för att tillförsäkra kunden det försäkringsskydd som

svarar mot hans behov. Kundens intressen skall gå före alla andra hänsynstaganden. Mäklarens marknadsföring får inte vara vilseledande eller "extravagant". - Om mäklaren bryter mot dessa regler eller mot något av de nitton specificerade exemplen på hur reglerna skall tillämpas, har mäklaren gjort sig skyldig till oprofessionellt uppträdande, vilket kan leda till avregistrering. Ett par av de nitton exemplen skall nämnas här. Mäklaren skall försäkra sig om att allt arbete som utförs i mäklarverksamheten står under daglig tillsyn och kontroll av en registrerad mäklare samt att de anställda iakttar denna regel. Den information som mäklaren erhåller från kunden får inte användas eller föras vidare förutom som ett led i normala förhandlingar om, bibehållande av eller förnyelse av den kundens försäkringsavtal, såvida inte kunden samtyckt till att informationen används eller en domstol begärt att få ta del av den.

Alla anmälda överträdelse av "koden" utreds av en undersökningskommitté. Om kommittén kommer fram till att mäklaren har överträtt koden, rapporterar den till den disciplinära kommittén. Den disciplinära kommittén som biträds av jurister avgör om mäklaren skall strykas ur registret. Mäklaren kan också strykas ur registret om han inte följer reglerna för bokföring och ansvarsförsäkring, om han döms för ett brott, om han blir beroende av försäkringsgivarintressen eller försätts i konkurs. Ett mäklarföretag kan strykas ur registret om det träder i likvidation eller om någon av dess direktörer döms för ett brott.

IBRC har också utfärdat regler om ansvarsförsäkring för mäklare och deras anställda. Regler har getts i the Indemnity Insurance and Grants Scheme Rules från 1987. Försäkringen skall täckavårdslöshet, fel eller förbiseende från mäklarens sida, förtal, ohederlig eller bedräglig handling samt underlåtenhet av anställda eller tidigare anställda inklusive förlust av pengar eller egendom, legalt ansvar för förlust av dokument och kostnader för att ersätta sådana dokument. Minsta försäkringsbelopp är det större beloppet av 250.000 pund och den summa som är tre gånger provisionsintäkterna, varvid de första 250.000 punden måste vara på "each and every claim" basis, eller också det större beloppet av 500.000 pund och den summa som är tre gångerprovisionsintäkterna.

Rådet har också bemyndigats att inrätta och administrera en fond. Fonden skall ersätta förluster som orsakats av mäklaren, uppsåtliga eller av oaktsamhet, eller på grund av hans underlåtenhet att redovisa klientmedel. Ersättning kan bara ges till enskilda personer och vissa sammanslutningar, inte till bolag. Utövande mäklare och mäklarföretag är skyldiga att bidra till fondens existens.

Bilaga 5 - 6 infotograferade i trycket

Referenser

SOU 1983:5 Koncession för försäkringsrörelse

SOU 1986:55 Försäkringsmäklare i Sverige – Delbetänkande av Försäkringsverksamhetskommittén

SOU 1995:87 Försäkringsrörelse i förändring – Slutbetänkande av Försäkringsutredningen

SOU 1996:77 Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige

Ny fastighetsmäklarlag Ds 1992:87

Proposition 1988/89:136 om försäkringsmäklare (cit. a. prop.)

Devine: Insurance Intermediaries in the EEC – An Industry Report (Lloyd's of London Press Ltd 1992)

Kommentar till försäkringsrörelselagen, andrauppl., 1994, av Appeltoft mfl. jämte supplement 1996 av Frostell/Gabrielsson