

Regeringens proposition

1988/89:136

om försäkringsmäklare



Prop.
1988/89:136

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 22 mars 1989.

På regeringens vägnar

Sten Andersson

Odd Engström

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till en lag om försäkringsmäklare. Lagen består av näringsrättsliga och civilrättsliga regler, som skall tillämpas på juridiska och fysiska personer som yrkesmässigt förmedlar direktförsäkringar från olika försäkringsgivare.

De näringsrättsliga reglerna innebär bl. a. att varje försäkringsmäklare skall vara registrerad hos försäkringsinspektionen och stå under dess tillsyn. Mäklaren kan registreras som förmedlare av alla slag av försäkring eller som förmedlare av enbart personförsäkring eller enbart skadeförsäkring.

För registrering krävs att mäklaren har en ansvarsförsäkring, har tillfredsställande utbildning och i övrigt bedöms lämplig som försäkringsmäklare samt att han är fristående i förhållande till försäkringsgivarna.

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 försäkringsmäklaren uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter, blir han skadeståndsskyldig mot uppdragsgivaren och andra som är beroende av att han utför sitt uppdrag på rätt sätt. De civilrättsliga reglerna föreslås bli tvingande i konsumentförhållanden.

Den föreslagna regleringen bedöms inte kunna bli något hinder för Sveriges deltagande i den västeuropeiska integrationen på försäkringsområdet, även om det ännu är i viss mån oklart vad som kommer att gälla där.

Den nya lagen förslås träda i kraft den 1 januari 1990. Särskilda övergångsbestämmelser föreslås för de mäklare som då redan är verksamma.

I propositionen föreslås också ändring i försäkringsrörelselagen

(1982:713). Efter mönster av aktiebolagslagen (1975:1385) föreslås ett förenklat förfarande när det gäller att kungöra uppgifter som har införts i försäkringsregistret, om kungörelsen avser ändring i ett förhållande som tidigare har införts i registret. Prop. 1988/89:136

Lag om försäkringsmäklare

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Med försäkringsmäklare avses i denna lag en juridisk eller fysisk person som utan att vara beroende av försäkringsgivarintressen yrkesmässigt till olika uppdragsgivare förmedlar direktförsäkringar från flera från varandra fristående försäkringsgivare.

2 § Avtalsvillkor som avviker från bestämmelserna i 13 eller 14 § får inte åberopas mot uppdragsgivaren eller någon som härleder sin rätt från honom, om uppdragsgivaren är en konsument och uppdraget avser försäkring huvudsakligen för enskilt bruk.

Registrering och tillsyn m. m.

3 § Varje försäkringsmäklare skall vara registrerad hos försäkringsinspektionen och stå under dess tillsyn. Registreringen kan avse förmedling av

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

Benämningen försäkringsmäklare får användas bara av den som är registrerad enligt denna lag.

4 § För att en juridisk person skall bli registrerad som försäkringsmäklare krävs att

1. den juridiska personen inte till någon del ägs av ett försäkringsföretag eller någon som är närstående till ett försäkringsföretag på det sätt som sägs i 4 kap. 3 § andra stycket konkurslagen (1987:672),
2. den juridiska personen har en försäkring för skadeståndsskyldighet som kan åläggas denna om dess skyldigheter åsidosätts, och
3. de fysiska personer som för den juridiska personens räkning förmedlar försäkringar är registrerade som försäkringsmäklare.

5 § 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 är anställd av eller uppdragstagare hos något försäkringsföretag eller någon som är närstående till ett försäkringsföretag på det sätt som sägs i 4 kap. 3 § andra stycket konkurslagen (1987:672),
3. har en försäkring för skadeståndsskyldighet som kan åläggas honom om han åsidosätter sina skyldigheter,
4. har en tillfredsställande utbildning, och
5. i övrigt är lämplig som försäkringsmäklare.

Sådan försäkring som avses i första stycket 3 krävs inte om mäklaren förmedlar försäkringar uteslutande för en juridisk person som är registrerad som försäkringsmäklare.

6 § Närmare föreskrifter om villkoren för registrering och om registreringsförfarandet får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

7 § Försäkringsmäklaren är skyldig att på begäran av försäkringsinspektionen lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att fullgöra sin tillsyn enligt denna lag. Om inspektionen anser att det behövs, får den inhämta upplysningarna genom en undersökning hos mäklaren.

8 § Om försäkringsmäklaren enligt lag skall utse revisor, får försäkringsinspektionen förordna en revisor att med övriga revisorer delta i revisionen hos mäklaren. I ett revisorsförordnande kan inspektionen ge särskilda direktiv till revisorn.

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

9 § Försäkringsmäklarna skall med årliga avgifter bckosta försäkringsinspektionens verksamhet enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar.

Särskilda regler som skall iakttas i mäklarverksamheten

10 § Pengar och andra tillgångar som försäkringsmäklaren får hand om för någon annans räkning skall hållas avskilda från andra tillgångar och utan dröjsmål vidarebefordras till mottagaren.

11 § Om mäklaren får ersättning i form av provision eller arvode från försäkringsgivaren, är han skyldig att på begäran av uppdragsgivaren upplysa denne om ersättningens storlek.

12 § Försäkringsmäklaren 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.

Försäkringsmäklarens uppdrag

13 § Försäkringsmäklaren skall utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och med iakttagande av god försäkringsmäklarsed. Han skall, i den utsträckning som omständigheterna kräver det, klarlägga uppdragsgivarens behov av försäkring och föreslå lämpliga lösningar.

14 § Om försäkringsmäklaren uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter enligt 13 §, skall han ersätta den skada som till följd av detta drabbar uppdragsgivaren eller försäkringsgivaren eller någon som härleder sin rätt från uppdragsgivaren.

Ingripande mot försäkringsmäklare m. m.

15 § Försäkringsinspektionen kan återkalla registreringen om en försäkringsmäklare

1. inte uppfyller kraven för registrering enligt 4 eller 5 § eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 6 §,
2. inte lämnar begärda upplysningar enligt 7 §, eller
3. inte betalar föreskrivna avgifter enligt 9 §.

Inspektionen får bestämma att ett beslut om återkallelse skall gälla omedelbart.

Om det är tillräckligt, får inspektionen i stället för att återkalla registreringen meddela varning.

16 § Om någon utövar sådan verksamhet som omfattas av denna lag utan att vara registrerad som försäkringsmäklare, skall försäkringsinspektionen förelägga honom vid vite att upphöra med detta. Detsamma gäller om en registrerad försäkringsmäklare yrkesmässigt förmedlar försäkringar av ett slag som han inte är registrerad för och om någon använder benämningen försäkringsmäklare utan att vara registrerad som sådan.

Ett föreläggande enligt första stycket får också meddelas i samband med ett beslut om återkallelse enligt 15 §.

17 § Försäkringsinspektionens beslut enligt denna lag får överklagas till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

2. Den som vid lagens ikraftträdande utövar sådan verksamhet som omfattas av lagen skall ansöka om registrering senast den 1 mars 1990. Om inte försäkringsinspektionen bestämmer annat, får den som senast den dagen har ansökt om registrering fortsätta sin verksamhet till dess att ansökan har prövats slutligt.

3. Den som vid lagens ikraftträdande utövar sådan verksamhet som omfattas av lagen men inte har föreskriven utbildning kan trots detta registreras som försäkringsmäklare. Försäkringsinspektionen får begränsa tiden för registreringens giltighet och som villkor för fortsatt registrering föreskriva att mäklaren före tidens utgång skaffar sig viss utbildning.

Lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713)

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 2 och 3 §§ försäkringsrörelselagen (1982:713) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

20 kap.

2 §

Försäkringsinspektionen skall *ge-*
nast i Post- och Inrikes Tidningar
kungöra vad som införs i försäk-
ringsregistret med undantag av re-
gistrering av underrättelser enligt
14 kap. 20 §.

Försäkringsinspektionen skall
utan dröjsmål i Post- och Inrikes
Tidningar kungöra vad som införs i
försäkringsregistret med undantag
av registrering av underrättelser en-
ligt 14 kap. 20 §. *En kungörelse som*
avser en ändring i ett förhållande
som tidigare har införts i registret
behöver endast ange ändringens art.

3 §

Det som enligt denna lag eller
särskilda bestämmelser har införts i
försäkringsregistret *och* kungjorts i
Post- och Inrikes Tidningar *skall*
anses ha kommit till tredje mans
kännedom, om det inte av omstän-
digheterna framgår att han varken
ägde eller bort äga vetskap om det.

Det som enligt denna lag eller
särskilda bestämmelser har införts i
försäkringsregistret *skall anses ha*
kommit till tredje mans kännedom,
om införandet har kungjorts i Post-
och Inrikes Tidningar enligt 2 § och
det inte av omständigheterna fram-
går att han varken kände till eller
borde ha känt till det som kungjorts.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 mars 1989

Närvarande: statsrådet S. Andersson, ordförande, och statsråden R. Carlsson, Lindqvist, Lönnqvist, Engström, Freivalds, Lööw

Föredragande: statsrådet Engström

Proposition om försäkringsmäklare

1 Inledning

År 1979 tillkallades med stöd av regeringens bemyndigande en kommitté, försäkringsverksamhetskommittén, E 1979:01 (f. d. landshövdingen Erik Westerlind, ordförande, riksdagsledamoten Britta Bjelle, byråchefen Dan Fernlund, riksdagsledamoten Rune Gustavsson, riksdagsledamoten Bengt Kronblad, försäkringsdirektören Lars Lindwall, verkställande direktören Richard Schönmeyr, riksdagsledamoten Bengt Silfverstrand och departementsrådet Thomas Utterström) för att se över lagstiftningen om försäkringsbolagens och försäkringsinspektionens verksamhet m. m.

Kommittén skulle behandla bl. a. frågor om koncessionsvillkor för svenska och utländska försäkringsbolag, avgränsningen av försäkringsverksamhet, försäkringsverksamhet i s. k. captivebolag, försäkringsbolagens försäljningsverksamhet, däribland frågan om försäkringsmäklare, försäkringsinspektionens verksamhetsformer samt även vissa konsumentfrågor.

I detta ärende behandlas kommitténs betänkande (SOU 1986:55) Försäkringsmäklare i Sverige.

Under beredningen i regeringskansliet har hållits en hearing för diskussion av vissa viktigare frågor, bl. a. frågan om vilka typer av förmedlare som skall omfattas av lagstiftningen. I hearingen deltog företrädare för försäkringsinspektionen, försäkringsrättskommittén (Ju 1974:09), Svenska Försäkringsbolags Riksförbund, Folksam, Utländska Försäkringsbolags Förening, Svenska Försäkringsmäklares och Försäkringskonsulters Förening, Försäkringstjänstemannaförbundet och Försäkringsanställdas förbund.

Till protokollet i detta ärende bör fogas dels en sammanfattning av betänkandet Försäkringsmäklare i Sverige som *bilaga 1*, dels de lagförslag som läggs fram i betänkandet som *bilaga 2* dels en förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttranden som *bilaga 3*.

Regeringen beslutade den 2 mars 1989 att inhämta lagrådets yttrande över ett inom finansdepartementet upprättat förslag till lag om försäkringsmäklare. Lagförslaget och lagrådets yttrande bör fogas till protokollet

i detta ärende som *bilaga 4 och 5*. Lagrådet har i sitt yttrande förslagit ändringar i 1, 7 och 8 §§ samt övergångsbestämmelserna i det remitterade lagförslaget. Som kommer att framgå av det följande anser jag att lagrådets förslag till ändringar bör godtas. Även i övrigt bör vissa redaktionella ändringar göras i lagförslaget.

Försäkringsinspektionen har i en skrivelse som kom in till finansdepartementet den 8 mars 1989 föreslagit en ändring i 20 kap. 2 § försäkringsrörelselagen (1982:713), FRL, om inspektionens skyldighet att kungöra ändringar i försäkringsregistret. Jag tar upp detta förslag i avsnitt 4. Under beredningsarbetet har upplysningar inhämtats från näringsfrihetsombudsmannen (NO) och företrädare för försäkringsbranschen.

De förslag som jag i det följande förordar innebär att försäkringsinspektionen i inledningsskedet kan beräknas få hand om registrering och tillsyn av 150–200 försäkringsmäklare, varav flertalet anställda i ca 50 mäklarföretag. Jag har för avsikt att återkomma till regeringen i frågan om vilka resurser som inspektionen kan komma att behöva till följd av den nya tillsynsuppgiften.

2 Bakgrund till lagstiftningen om försäkringsmäklare

2.1 Försäkringsbolagens försäljningsverksamhet

Enligt 7 kap. 16 § FRL skall styrelsen och verkställande direktören i ett försäkringsbolag övervaka att anskaffning av ansökningar om försäkring hos bolaget sker på ett sätt som överensstämmer med god försäkringssed. En motsvarande bestämmelse finns i 20 § lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige (LUF); ett utländskt försäkringsföretags generalagent i Sverige skall övervaka att anskaffning av ansökningar om försäkring hos företaget sker på ett sätt som överensstämmer med god affärssed.

Det är emellertid inte bara dessa båda lagar som reglerar försäkringsbolagens försäljningsverksamhet. Andra lagar som gäller på området är marknadsföringslagen (1975:1418) och konsumentförsäkringslagen (1980:38). De frågor inom försäljningsverksamheten som regleras genom dessa lagar avser bl. a. reklam- och informationsfrågor. Även konkurrenslagen (1982:729) är tillämplig på försäkringsområdet.

Försäkringsbolagens försäljningsverksamhet handhas i allmänhet av försäkringsombud. Ett *försäkringsombud* är någon som för ett eller flera försäkringsbolags räkning mot avtalad ersättning medverkar vid försäljning eller vidmakthållande av försäkring, oavsett om han arbetar direkt för ett bolag eller biträder något annat ombud. Ett ombud kan vara specialombud eller allmänt ombud. Ett *specialombud* företräder bolaget endast vid försäljning av försäkringar som tillhandahålls som en serviceåtgärd i anslutning till en viss försäljnings-, förmedlings- eller reparationsverksamhet. Exempel på sådana specialombud är resebyråer, bil-

handlare m. fl. Ett *allmänt ombud* kan vara antingen bolagets arbetstagare (anställd i bolaget t. ex. som fälttjänsteman) eller bolagets uppdragstagare.

Bestämmelsen i 7 kap. 16 § FRL överensstämmer i sak med vad som gällde enligt FRL:s föregångare, lagen (1948:433) om försäkringsrörelse. Bakgrunden till att en sådan regel infördes torde bl. a. ha varit att kritik riktats mot försäkringsbolagen för att de hade alltför många och ibland dåligt utbildade ombud eller agenter och att detta förhållande bidrog till att livförsäkringsavtal ofta annullerades till skada för såväl bolag som försäkringstagare. Det kan också erinras om att 1948 års lag allmänt skärpte kontrollen över försäkringsverksamheten: skälighetsprincipen lagfästes inom både liv- och skadeförsäkringen, en behovsprincip infördes i fråga om nyetablering av försäkringsbolag, principen att försäkringsbolag endast får driva försäkringsrörelse slogs fast.

I 1948 års lag lämnades en möjlighet öppen för regeringen att utfärda närmare bestämmelser i ämnet. Denna möjlighet kom dock aldrig att utnyttjas. Detta sammanhänger med att försäkringsbolagen träffade en skriftlig överenskommelse för främjande av god försäkringssed inom anskaffningsverksamheten. I FRL saknas motsvarighet till denna bestämmelse. I propositionen till FRL (prop. 1981/82:180 s. 199 f.) anfördes bl. a. att försäkringsbolagen hade träffat överenskommelser, som dittills varit utformade så att det inte hade funnits anledning för regeringen att utfärda särskilda föreskrifter. Ytterst var det enligt departementschefen försäkringsinspektionens uppgift att övervaka att anskaffningsverksamheten sker i enlighet med god försäkringssed.

Försäkringsinspektionens befattning med begreppet god försäkringssed har under senare decennier bestått i underhandskontakter med försäkringsbolagen och samråd vid utformandet av branschöverenskommelser på området. Till branschöverenskommelserna återkommer jag i nästa avsnitt.

2.2 Försäkringsbolagens marknadsföringsöverenskommelser

Försäkringsbolagen träffade år 1949 två s. k. anskaffningsöverenskommelser. Dessa reviderades år 1964 respektive 1975. Hösten 1978 tillsattes inom branschen en utredning för översyn av överenskommelserna. Motivet var behov av anpassning till ny eller förändrad lagstiftning och överhuvud nya principer för marknadsföringen som hade växt fram under senare tid. Arbetet resulterade i två s. k. marknadsföringsöverenskommelser vilka trädde i kraft den 1 januari 1983. Dessa sades under 1985 upp av ett flertal försäkringsbolag och upphörde som följd härav att gälla i februari 1986. En ny marknadsföringsöverenskommelse träffades från den 1 april 1986. Ett betydande antal bolag anslöt sig emellertid inte till denna.

Vissa av bestämmelserna i marknadsföringsöverenskommelsen och dess föregångare innebar i praktiken att försäkringsbolagen endast fick sälja försäkringar genom egna ombud, vilka undantagsvis också kunde vara ombud även för ett annat bolag om det första bolaget medgav det. Överenskommelsen innebar alltså att ett försäkringsbolag inte fick sälja försäk-

ring och i samband därmed utbetala provision till fristående mäklare eller mäklarföretag. Det var bl. a. denna punkt i överenskommelsen som rönt kritik och som föranledde att försäkringsbolagen inte kunde enas om en ny marknadsföringsöverenskommelse.

Överenskommelsen ändrades i mars 1988 så att det blev möjligt för försäkringsbolagen att, under vissa förutsättningar, lämna ersättning till försäkringsmäklare vid försäljning av försäkringar. I anslutning till den senaste överenskommelsen har försäkringsinspektionen utfärdat allmänna råd angående försäkringsmäklare (Cirkulär 1988:1).

2.3 Försäkringsmäklare och försäkringskonsulter

En *försäkringsmäklare* brukar i Sverige inte anses representera något försäkringsbolag utan är fri att upphandla försäkringar hos vilket försäkringsbolag som helst. Hans funktion är att sammanföra försäkringstagare och försäkringsgivare till ett avtal i båda parterers intresse. Mäklaren får regelmässigt sitt uppdrag av den blivande försäkringstagaren och uppträder som hans representant, vilket innebär att han i sin förmedlande roll är köpare av försäkring från försäkringsgivaren. I mäklarsystemet uppbär mäklaren normalt provision av försäkringsgivaren för sitt arbete. Det förekommer att mäklaren tar emot premier och utbetalda skadecersättningar för vidarebefordran samt att han medverkar vid skadereglering.

Från försäkringsmäklare har man brukat skilja *försäkringskonsulterna*. En konsult ger sin uppdragsgivare råd i försäkringsfrågor. Konsulten kan ge råd i en mängd frågor, exempelvis skadeförebyggande verksamhet men också råd till kunden om bästa försäkringsskydd och bästa försäkringsgivare i ett visst fall samt biträda kunden vid upphandling av försäkring. Konsulten får arvode av kunden. Denna uppdelning mellan mäklare och konsulter är närmast en svensk företeelse. Internationellt görs ingen sådan uppdelning.

2.4 Sveriges anpassning till förhållandena inom EG

Internationellt pågår en utveckling som syftar till att undanröja hinder för handeln med bl. a. tjänster.

Tjänstefrihet är en av EG:s fyra friheter. EG-kommissionen lade i juni 1985 fram sin s.k. vitbok om fullbordandet av den inre marknaden. Vitboken kan betecknas som ett aktionsprogram, en instruktionsbok och en tidsorienterad uppläggning av problemområdenas avverkning. I vitboken framhålls bl. a. att försäkringsväsendet är ett av de områden där det är särskilt angeläget att öppna gränserna inom EG. Arbetet inom EG med att harmonisera regelsystemet har emellertid inte på alla områden kommit lika långt inom försäkringsektorn som när det gäller bl. a. bank- och kreditsektorn samt värdepappersmarknadssektorn. Endast när det gäller vissa utpräglade kommersiella risker och andra större skadeförsäkringsrisker har rådet antagit direktiv som bygger på principen om frihet att förmedla tjänster över gränserna och hemlandskontroll. I fråga om andra skadeförsäkringsrisker har gränsöverskridande handel på olika sätt under-

lättats men ett betydande inflytande lämnas alltså åt regelgivningen i det land där risken är belägen; en fortsatt liberaliseringssträvan föreligger dock inom ramen för vitboksarbetet.

Endast vissa EG-länder har en särskild lagstiftning om försäkringsmäklare. Det gäller bl. a. Storbritannien, där en Financial Services Act som reglerar bl. a. mäklarnas verksamhet nyligen antagits, och Nederländerna. I Danmark har lagstiftning övervägts men inte bedömts nödvändig så länge som mäklarna anses verka enligt de etiska regler som deras branschförening antagit. I de länder som har särskild lagstiftning sägs huvudskälet för denna normalt vara att åstadkomma ett konsumentskydd. Ledande företrädare för EG-kommissionen har uttalat att vissa nationella bestämmelser kan utgöra ett oförsvarligt hinder för etablering av gränsöverskridande verksamhet som utövas av mäklare i andra medlemsländer och förklarat att kommissionen har en klar skyldighet att undersöka de nationella lagarna från den utgångspunkten och, om nödvändigt, angripa regler som är oförenliga med Romfördraget eller gällande gemenskapslagstiftning.

I fråga om etablering av försäkringsmäklare finns vissa regler i ett direktiv (77/92 EEC) som antogs år 1976. I detta definieras försäkringsmäklare enligt följande: yrkesmässig verksamhet av personer som, under fullständig frihet vad gäller valet av försäkringsföretag, sammanför personer som söker försäkring med försäkringsföretag, förbereder slutande av försäkringsavtal samt, där så är lämpligt, medverkar i skötsel och fullföljande av sådana avtal, i synnerhet när skadefall görs gällande. I direktivet finns regler om rätt att åberopa verksamhet på försäkringsområdet i andra medlemsländer när ett medlemsland uppställer vissa kvalifikationskrav för utövande av mäklarverksamhet.

Frågan om försäkringsmäklares rätt att förmedla försäkring från en försäkringsgivare utan koncession i det land där den försäkrade risken är belägen berörs således inte i detta direktiv. I förslaget till ett andra livförsäkringsdirektiv från december 1988 behandlas bl. a. frågan om gränsöverskridande handel med livförsäkringar. Enligt förslaget skall den enskilde försäkringstagaren ha rätt att på eget initiativ vända sig till en försäkringsgivare i ett annat medlemsland för att teckna en livförsäkring. Förslaget anknyter till de s. k. koassuransdomarna (EG-domstolens mål nr 205/84, 206/84, 220/84 och 252/84); i dessa slogs bl. a. fast att ett medlemsland inte kan förbjuda biträde av mäklare vid upphandling av försäkring i ett annat medlemsland, om försäkringstagaren enligt den nationella lagstiftningen har rätt att köpa försäkring från ett bolag i ett annat medlemsland. Försäkringstagaren skall således ha rätt att använda sig av en mäklare i kontakterna med det utländska försäkringsbolaget.

Riksdagen har uttalat sig för att Sverige skall medverka i ett brett västeuropeiskt samarbete (prop. 1987/88:66, UU 24, rskr. 245). Bl. a. skall Sverige medverka i EFTA:s och EG:s arbete på att skapa ökad rörlighet för varor, tjänster, människor och kapital i Västeuropa. Sverige har ett starkt intresse av att så långt det är möjligt delta i det västeuropeiska samarbetet för att möjliggöra en enhetlig marknad för finansiella tjänster.

3 Allmän motivering till förslaget till lag om försäkringsmäklare

Prop. 1988/89: 136

3.1 Försäkringsmäklare på den svenska marknaden

Mitt förslag: Försäkringsmäklare skall få verka på den svenska försäkringsmarknaden. Deras verksamhet regleras i en särskild lag.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Praktiskt taget alla remissinstanser delar bedömningen att försäkringsmäklare skall få verka på den svenska försäkringsmarknaden och att deras verksamhet skall regleras i lag. Endast TCO, Försäkringstjänstemannaförbundet och Försäkringsanställdas Förbund är helt avvisande till förslaget. De båda förbunden föreslår lagstiftning med förbud för försäkringsbolagen att lämna ersättning för anskaffning och vidmakthållande av försäkring till andra än egna anställda och uppdragstagare.

Skälen för mitt förslag: Näringsfriheten är en av grundstenarna i vårt ekonomiska system, och inskränkningar i näringsfriheten har under senare decennier varit sparsamma och haft speciella bevekelsegrunder. Etableringskontroll finns typiskt på sådana områden där omsorgen om viktiga säkerhetsintressen motiverar särskild kompetensprövning, såsom beträffande hälsovård och luftfart, eller där man har velat skydda allmänhetens ekonomiska intressen, såsom beträffande bank- och försäkringsrörelse. En allmän strävan under senare år har varit att avskaffa etableringshinder i form av behovsprövning. På försäkringsområdet omformades den s.k. behovsprincipen med verkan från den 1 januari 1985 till en sundhetsprincip, vilket har gjort det lättare för nya försäkringsbolag att få tillstånd att driva försäkringsrörelse och för befintliga bolag att utvidga sin rörelse till nya försäkringsgrenar.

I betänkandet och remissyttrandena har redovisats åtskilliga fördelar och nackdelar med en ordning som ger utrymme för mäklare på den svenska försäkringsmarknaden.

En synpunkt, som framförs av kommittén och bl. a. NO, är att det från konkurrenssynpunkt är viktigt att de försäkringsbolag som så önskar skall kunna utnyttja marknadsföringen, inklusive utformningen av försäljningsorganisationen, som konkurrensmedel. Möjligheten att sälja försäkringar genom mäklare kan vara av särskild vikt för små och medelstora försäkringsbolag utan slagkraftiga egna försäljningsorganisationer.

En annan synpunkt, som framförs av bl. a. konsumentverket och vissa av näringslivets organisationer, är att det föreligger ett behov för enskilda försäkringskunder av att få hjälp med jämförelser mellan olika försäkringsgivares utbud.

Ett tredje argument är att ett godtagande av mäklarnas verksamhet bringar svenska förhållanden i överensstämmelse med vad som gäller i flertalet andra industriländer.

De argument som framförs mot mäklare är huvudsakligen uppbyggda

kring en oro för att de skall medföra ökade försäkringskostnader och ge mindre stimulans åt bolagens produktutveckling.

Som jag nyss sagt är näringsfriheten en av grundstenarna i vårt ekonomiska system, och jag kan för egen del inte finna något egentligt skäl för att i lag förbjuda försäkringsmäklare att vara verksamma här. Tvärtom bör medverkan av en mäklare ofta kunna vara en fördel för både konsumenter och andra som saknar egen sakkunskap på försäkringsområdet. En oberoende mäklarkår bör också kunna medverka till en effektivisering av marknaden som helhet; som framgår i det följande (avsnitt 3.2) är kravet på oberoende av central betydelse för mäklarbegreppet.

Något förbud mot försäkringsmäklare bör alltså inte införas, och inte heller bör det anses strida mot god försäkringssed att ett försäkringsbolag lämnar provision eller annan ersättning till en mäklare. Detta innebär inte att ett försäkringsbolag är skyldigt att samverka med mäklare under sådana betingelser. Bolagen har stor frihet att själva utforma sina försäljningssystem efter vad de från sina utgångspunkter bedömer som lämpligast. En bojkottaktion från flera försäkringsgivare kan dock vara av den art att den föranleder en prövning enligt konkurrenslagens regler.

Jag övergår nu till att behandla frågan huruvida försäkringsmäklarnas verksamhet bör lagregleras.

Försäkringsmäklarnas verksamhet i Sverige har hittills varit av relativt begränsad omfattning. Sedan försäkringsbolagens marknadsföringsöverenskommelse nu ändrats (se avsnitt 2.2 ovan) är det emellertid troligt att branschen kommer att expandera relativt snabbt. Behovet av samhällelig insyn i verksamheten kommer därmed att öka. När det gäller förmedling av försäkringar till privatpersoner tänker jag främst på behovet av konsumentskydd. För både den verksamhet som riktar sig till privatpersoner och den som tar sikte på företagarnas försäkringsbehov gäller vidare att mäklarna till viss del tar över sådan verksamhet som i dag utövas av försäkringsbolagens ombud. Dessas verksamhet styrs av bl. a. försäkringsrörelselagens krav på god försäkringssed och försäkringsinspektionens tillsyn över försäkringsbolagen. Kommittén har som en av flera utgångspunkter för en lagstiftning om mäklare anfört att mäklarnas verksamhet på samma sätt som ombudens måste bedrivas i enlighet med god försäkringssed. Remissinstanserna har också överlag tillstyrkt att försäkringsmäklarnas verksamhet regleras i lag.

Enligt min mening står det klart att samhället med hänsyn till den betydelse för de enskilda som mäklarna kan få bör ställa särskilda krav på den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som försäkringsmäklare och att dessa krav bör regleras i lag.

Det kan visserligen ifrågasättas om det är lämpligt att lagreglera försäkringsmäklarnas verksamhet nu, när det fortfarande råder viss osäkerhet om vilka regler som slutligt kommer att gälla på försäkringsområdet inom EG (se avsnitt 2.4 ovan). Frågan om försäkringsmäklarnas verksamhet i Sverige har emellertid diskuterats länge, och som angetts ovan finns det enligt min mening anledning att tro att mäklarverksamheten kommer att utvecklas relativt snabbt i Sverige. Då behövs det en lagstiftning som tar hänsyn till berättigade konsumentkrav. Vidare anser jag det viktigt att

bl. a. frågan om mäklarnas rätt att förmedla försäkringar från utländska försäkringsgivare utan koncession i Sverige får sin lösning nu. Och även om vissa regler kan behöva omprövas och ändras senare, räknar jag inte med att den lagstiftning som jag föreslår skall bli något hinder för Sveriges anpassning till kommande EG-lösningar. Vad som kommer i fråga blir sannolikt främst att anpassa de närmare krav som ställs upp för registrering av en mäklare. Dessa frågor bör som framgår av lagförslaget delegeras till regeringen. Regeringen bör alltså kunna föreskriva t. ex. att utländska utbildningar och examina skall anses motsvara den utbildning som kommer att krävas i Sverige. Mot denna bakgrund ser jag inget hinder mot den föreslagna lagen om försäkringsmäklare, sedd i ett EG-perspektiv.

Det lagförslag jag lägger fram innehåller både näringsrättsliga och civilrättsliga bestämmelser. Eftersom konsumentskyddet är det viktigaste syftet med den nya lagstiftningen, bör de civilrättsliga bestämmelserna vara tvingande till förmån för uppdragsgivaren och den som härleder sin rätt från honom, om uppdragsgivaren är en konsument.

3.2 Tillämpningsområdet för en lag om försäkringsmäklare

Mitt förslag: Alla som utan att vara beroende av försäkringsgivarintressen yrkesmässigt förmedlar direktförsäkring från flera fristående försäkringsgivare skall stå under tillsyn av försäkringsinspektionen och vara registrerade hos denna. Både juridiska och fysiska personer skall kunna registreras som försäkringsmäklare. Enkundsmäklare, s. k. captive brokers, skall inte kunna registreras som mäklare men kan ändå vara verksamma och t. ex. uppbära provision från försäkringsgivare.

Kommitténs förslag: Avviker från mitt förslag på det sättet att registreringsskyldighet åvilar bara den som mot provision från försäkringsgivaren yrkesmässigt förmedlar direktförsäkring, inte den som gör det mot betalning av uppdragsgivaren. Kommitténs förslag innebär vidare att enkundsmäklare varken kan registreras eller uppbära provision från försäkringsgivaren.

Remissinstanserna: Bara en del av remissinstanserna tar särskild ställning i ådessa frågor. Försäkringsinspektionen och NO delar kommitténs bedömning att registreringsskyldigheten bör åvila bara dem som uppbär provision från försäkringsgivaren. Försäkringsrättskommittén, Folksam, Småföretagens Riksorganisation, LO, Svenska Sparbanksföreningen och Försäkringsjuridiska föreningen ifrågasätter om inte även den som mot arvode från försäkringstagaren förmedlar försäkring skall vara underkastad registreringsskyldighet och tillsyn.

Även när det gäller enkundsmäklarna är remissutfallet splittrat. Näringslivets organisationer vill att även enkundsmäklare skall kunna registreras, medan t. ex. försäkringsinspektionen anser att kommitténs förslag bör kunna godtas åtminstone för närvarande.

Skälen för mitt förslag: Som redan framgått anser jag att de som yrkesmässigt ägnar sig åt förmedlingsverksamhet på försäkringsområdet har en så ansvarsfull uppgift att de av konsumentskyddshänsyn och hänsyn till en sund utveckling av försäkringsväsendet bör vara underkastade en registreringsplikt och vissa regler för verksamheten. Detta gäller enligt min mening oavsett vilken av parterna i försäkringsavtalet som betalar ersättningen till förmedlaren; behovet av konsumentskydd kan i varje fall inte antas minska därför att försäkringstagaren själv skall betala förmedlaren. Med hänsyn till detta och till att konsulter i stor utsträckning arbetar på samma sätt som mäklare anser jag — liksom åtskilliga remissinstanser — att ersättningsformen inte bör tillmätas någon betydelse för frågan om vilka som skall omfattas av lagen.

Det är i stället med utgångspunkt i förmedlingsbegreppet som man bör söka den lämpliga avgränsningen mellan verksamhet som skall vara underkastad kontroll och oreglerad verksamhet. Konsultverksamhet i fråga om t. ex. skadeförebyggande verksamhet eller om lämplig uppbyggnad av ett försäkringsskydd faller därmed utanför lagen, om inte konsulten aktivt medverkar också vid upphandling av försäkring. Om en konsult regelbundet biträder sina uppdragsgivare också vid upphandling av försäkringar, bör lagen emellertid i princip omfatta 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, bör uppdraget anses falla utanför lagen. — Självfallet bör det inte ha någon betydelse för frågan om lagens tillämplighet under vilken beteckning en förmedlare arbetar (försäkringsmäklare, konsult eller liknande), utan det avgörande är verksamhetens innehåll.

Oberoendet av försäkringsgivarna är — som jag tidigare nämnt — det mest karaktäristiska draget hos försäkringsmäklaren, som vi har kommit att uppfatta honom i Sverige. Enligt min mening är det också framför allt den oberoende ställningen som medför att mäklarna kan spela en viktig roll både för den enskilde uppdragsgivaren och för marknaden som helhet. Den som söker sig till en försäkringsmäklare måste kunna lita på att mäklaren arbetar helt i hans intresse. Därför bör ingen få verka under beteckningen försäkringsmäklare som på det ena eller andra sättet är beroende av försäkringsgivarintressen.

Lagrådet har ansett att detta oberoende bör komma till uttryck i lagens definition av försäkringsmäklarbegreppet. Jag har inget att invända mot lagrådets förslag.

Liksom de flesta remissinstanser delar jag kommitténs uppfattning att det bör stå mäklaren fritt att bedriva sin verksamhet i den associationsform som i det enskilda fallet bedöms som mest lämplig. Jag föreslår alltså att både juridiska och fysiska personer skall kunna registreras som försäkringsmäklare. Jag föreslår dock en något annorlunda konstruktion än kommittén.

Enligt kommitténs förslag skulle det, när verksamheten bedrevs inom ramen för en juridisk person, vara tillräckligt att den juridiska personen

som sådan registrerades som mäklare. Sedan skulle ledningen för den juridiska personen se till att de fysiska personer som arbetade med förmedling för den juridiska personens räkning hade tillfredsställande utbildning, var lämpliga som försäkringsmäklare osv. Försäkringsinspektionen skulle på så sätt bara få en indirekt tillsyn över dessa personer, genom sin tillsyn över den juridiska personen.

Enligt min mening bör försäkringsinspektionen göra en förhandsprövning av de personer som skall arbeta med mäklarverksamhet. Inspektionen bör också vid behov kunna göra ett ingripande direkt mot en enskild mäklare utan att behöva gå omvägen över ett ingripande mot den juridiska personen. Jag föreslår därför att de fysiska personer som skall förmedla försäkringar för den juridiska personens räkning också skall vara registrerade som mäklare.

Kommittén har avgränsat begreppet försäkringsmäklare genom att kräva att mäklaren skall ha flera olika uppdragsgivare. Exempelvis ett företag inom en industrikoncern som uteslutande arbetar med att placera den egna koncernens försäkringar skulle alltså inte kunna registreras som mäklare och därmed — enligt kommitténs förslag till ny lydelse av 7 kap. 16 § FRL och 20 § LUF — inte heller kunna uppbära provision från en försäkringsgivare. Som det viktigaste skälet för förslaget angav kommittén den uppsplittring av försäkringsmäklarmarknaden som skulle kunna ske. Som ytterligare skäl angavs bl. a. att en industrikoncern på så sätt skulle kunna delvis vältra över kostnaderna för sin försäkringsexpertis på försäkringsbolagen.

Också mitt förslag innebär att sådana enkundsmäklare, s. k. captive brokers, faller utanför begreppet försäkringsmäklare. Skälen för mitt ställningstagande är dock andra än kommitténs.

Enligt min mening finns det åtminstone inte i dag någon anledning för lagstiftaren att försöka strukturera försäkringsmäklarmarknaden genom att förbjuda vissa typer av mäklare att vara verksamma. Inte heller har lagstiftaren anledning att ingripa i de ekonomiska mellanhavandena mellan försäkringsbolagen och de försäkringstagare som det här är fråga om.

Om försäkringsmäklarbegreppet utformas så att det omfattar även enkundsmäklare, skulle den lagstiftning jag föreslår emellertid innebära att alla enkundsmäklare blev *skyldiga* att registrera sig som försäkringsmäklare. En sådan lagstiftning skulle föra alldeles för långt, eftersom det inte finns några konsumentskyddsaspekter att beakta när det gäller dessa företag. Och eftersom jag — till skillnad från kommittén — inte föreslår något åförbud för försäkringsbolagen mot att betala provision till andra än bolagets ombud eller registrerade försäkringsmäklare, har registreringsfrågan inte någon praktisk betydelse för enkundsmäklarna. De kan uppbära provision utan att vara registrerade som försäkringsmäklare; inte heller här finns det dock någon skyldighet för försäkringsgivaren att utan avtal betala provision eller annan ersättning.

Slutligen bör lagens tillämpningsområde begränsas på det sättet, att den omfattar bara förmedling av direktförsäkring. Sådan verksamhet som tar sikte på återförsäkring bör även i fortsättningen lämnas oreglerad.

Mitt förslag: En juridisk person som skall registreras som försäkringsmäklare får inte till någon del ägas av ett försäkringsföretag. Den juridiska personen måste också ha en ansvarsförsäkring för skadeståndsansvar mot uppdragsgivare m. fl. Vidare måste de fysiska personer som förmedlar försäkring för den juridiska personens räkning också vara registrerade som försäkringsmäklare.

En fysisk person som skall registreras som försäkringsmäklare får inte vara underårig, i konkurs eller underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Om han inte arbetar inom ramen för en registrerad juridisk person, skall han också ha en ansvarsförsäkring. Vidare skall han ha tillfredsställande utbildning och i övrigt vara lämplig som försäkringsmäklare.

Registreringen kan avse förmedling av alla slag av försäkring eller förmedling av enbart personförsäkring eller enbart skadeförsäkring.

Kommitténs förslag: Kommittén har inte föreslagit någon regel om att en juridisk person inte får ägas av ett försäkringsföretag och inte någon regel om att de fysiska personer som förmedlar försäkring för den juridiska personens räkning skall vara registrerade som försäkringsmäklare. I sak ligger kommitténs förslag dock nära mitt förslag.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser invänder mot de kvalifikationskrav som kommittén ställt upp.

Skälen för mitt förslag: Som framgått av det föregående skall både juridiska och fysiska personer kunna registreras som försäkringsmäklare. I praktiken får man räkna med att de flesta mäklare kommer att arbeta i någon typ av bolag (handelsbolag, kommanditbolag eller aktiebolag). Det är därför naturligt att t. ex. ett krav på ansvarsförsäkring i dessa fall riktas mot den juridiska personen.

Samtidigt är det emellertid uppenbart att det är den enskilde mäklarens kvalifikationer som har den största betydelsen för hur uppdraget blir utfört. Som framgått av det föregående föreslår jag därför att även den som arbetar med förmedlingsverksamhet inom ramen för en juridisk person måste vara registrerad som mäklare. Därför är det också mot den enskilde mäklaren som krav på utbildning, allmän lämplighet osv. måste riktas.

Frågan om vilka krav som skall ställas för registrering hänger nära samman med vilken behörighet registreringen skall ge. Det försäkringsrättsliga området är relativt stort och reglerna varierar avsevärt från delområde till delområde; det är exempelvis en avsevärd skillnad mellan att förmedla en personförsäkring till en privatperson och att förmedla en företagsförsäkring till en industrikoncern. Det skulle enligt min mening kunna leda till alltför höga krav i fråga om framför allt utbildning, om man skulle begära att alla mäklare skulle ha expertkunskaper inom alla delområden. Detta gäller särskilt som det måste krävas att mäklaren också har goda kunskaper på angränsande områden som t. ex. familjerätt, skadeståndsrätt och transporträtt.

Jag föreslår därför att det öppnas en möjlighet för den mäklare som så vill att registrera sig som förmedlare av enbart personförsäkringar eller som förmedlare av enbart skadeförsäkringar, medan den som uppfyller kraven på båda dessa områden naturligtvis kan registrera sig som förmedlare av alla typer av försäkring. För att en juridisk person skall få registrera sig som förmedlare av alla slag av försäkring bör det då krävas att den juridiska personen i sin organisation har antingen en mäklare som är registrerad för alla slag av försäkring eller en mäklare som är registrerad för personförsäkring och en som är registrerad för skadeförsäkring.

Jag avser nu att först behandla de krav som bör ställas för att en juridisk person skall kunna registreras som försäkringsmäklare. Därefter återkommer jag till de krav som bör ställas på fysiska personer.

Som redan framgått är ett av de krav som bör ställas på en juridisk person att de fysiska personer som förmedlar försäkringar för den juridiska personens räkning är registrerade som försäkringsmäklare.

Ett annat krav, som också har nämnts, är att den juridiska personen har en ansvarsförsäkring för den skadeståndsskyldighet som kan åläggas denna om dess skyldigheter åsidosätts. Kommittén har förslagit att försäkringsbeloppet skall bestämmas till 600 basbelopp enligt lagen om allmän försäkring för varje skadefall (närmare 17 miljoner kr.). Även om ett sådant ansvarsbelopp i vissa fall skulle kunna vara otillräckligt, har jag inte någon invändning mot att det grundläggande skyddet läggs på den nivån. Premien för en ansvarsförsäkring av denna typ kan bli relativt kännbar, och det obligatoriska ansvarsbeloppet bör därför inte alltför mycket överstiga vad som kan bli aktuellt som skadestånd för t. ex. en mäklare som är inriktad på personförsäkring för privatpersoner. Om en mäklare fortlöpande arbetar under sådana förhållanden att det är uppenbart att han behöver en större försäkring, bör försäkringsinspektionen i sin tillsyn kunna kräva att ansvarsbeloppet höjs.

Jag har emellertid kommit fram till att någon närmare bestämning av försäkringens utformning inte bör göras i lagtexten. Den närmare utformningen av försäkringen bör i stället — på samma sätt som villkoren i övrigt för registrering — bestämmas av regeringen. Skälet är att det kan 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; bl. a. kan det visa sig svårt för ansvarsförsäkringsbolaget att teckna återförsäkring om det inte finns någon yttersta gräns för åtagandet. Även i övrigt måste utformningen av försäkringen preciseras närmare än som lämpligen kan ske i lagtext, för att skyddet för mäklarens uppdragsgivare m. fl. skall bli tillfredsställande. Jag återkommer till den frågan i specialmotiveringen.

Kommittén har diskuterat om det för registrering av en juridisk person skall krävas att den juridiska personen inte till någon del ägs av ett försäkringsföretag. Kommittén fann att en sådan ordning i och för sig var önskvärd men fann sig av praktiska skäl inte kunna förorda en sådan regel. Skälen var dels att regeln skulle hindra internationella mäklarföretag, där försäkringsbolag kan ha ägarinflytande, från att etablera dotterbolag i Sverige, dels att försäkringsinspektionen skulle få göra omfattande utred-

ningar i samband med ansökningar från utländska företag och dessutom följa och bevakna ägarförändringar i det utländska företaget.

Som jag nämnt i det föregående (avsnitt 3.2) är försäkringsmäklarnas oberoende ställning en central fråga i lagförslaget. För att ytterligare markera detta oberoende föreslår jag att en juridisk person som skall registreras som försäkringsmäklare inte får till någon del ägas av ett försäkringsföretag eller någon som är närstående till ett försäkringsföretag. Om utländska mäklarföretag som är knutna till ett eller flera försäkringsföretag vill etablera sig i Sverige, får det ske enligt bestämmelserna i LUF.

Jag är medveten om att det kan uppstå praktiska svårigheter för försäkringsinspektionen att kontrollera vem som äger framför allt ett utländskt mäklarbolag. Jag anser emellertid att kravet på oberoende hos mäklaren är så viktigt att lagen bör få denna restriktiva utformning. Jag räknar också med att svårigheterna till stor del skall kunna övervinnas genom samarbete med tillsynsmyndigheterna i andra länder; det finns möjligheter till sådant samarbete bl. a. inom ramen för OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development).

När det gäller registrering av *fysiska personer* föreslår jag krav som i stora delar överensstämmer med de krav som ställs på en fastighetsmäklare. Närmast självklart är att mäklaren inte skall vara underårig, i konkurs, eller underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt bestämmelserna i 11 kap. föräldrabalken.

Av samma skäl som jag nyss angett beträffande juridiska personer måste den enskilde mäklaren vara fristående från försäkringsgivarintressen. Jag föreslår därför att en fysisk person som skall registreras inte får vara anställd av eller uppdragstagare hos ett försäkringsföretag eller någon som är närstående till ett försäkringsföretag.

Om mäklaren arbetar inom ramen för en juridisk person som har registrerats som mäklare, finns det inte någon anledning att kräva att även den enskilde mäklaren skall ha en ansvarsförsäkring; däremot är det naturligtvis angeläget att den juridiska personens försäkring anpassas till antalet verksamma mäklare och verksamhetens omfattning i övrigt. Om mäklaren däremot arbetar under enskild firma måste det krävas att han har försäkring på samma sätt som en juridisk person. Detsamma gäller om en anställd mäklare på sin fritid åtar sig extra förmedlingsuppdrag, som inte omfattas av arbetsgivarens ansvar.

Vidare måste ett grundläggande krav vara att mäklaren har en tillfredsställande utbildning för sitt yrke; mäklarna bör ligga på minst samma utbildningsnivå som försäkringsbolagens fälttjänstemän. Som en allmän riktpunkt bör naturligtvis gälla att utbildningen skall vara anpassad till de arbetsuppgifter som mäklaren åtar sig. Även den som registrerar sig som förmedlare av t. ex. enbart personförsäkring bör dock ha en grundläggande utbildning även på andra försäkringsområden. Det bör i första hand vara regeringens sak att närmare föreskriva vilka krav på utbildning och examination som skall ställas.

Ytterligare ett naturligt krav är att mäklaren skall vara lämplig för sitt yrke. Därmed avses inte att han skall ha speciella färdigheter för mäklaryrket utan snarare att han har gjort sig känd för att vara en redbar och seriös

yrkesutövare. Visserligen kan man inte räkna med att försäkringsinspektionen i normalfallet kan göra någon mer ingående undersökning vid registreringstillfället, även om vissa kontroller naturligtvis bör ingå i rutinerna. Det största värdet av ett allmänt lämplighetskrav ligger i stället i den möjlighet som tillsynsmyndigheten därigenom får att återkalla registreringen för den som missköter sig på sådant sätt att han inte bör få utöva mäklaryrket i fortsättningen.

Kommittén har också tagit upp frågan om en mäklare vid sidan av sin mäklarrörelse skall ha rätt att driva någon annan verksamhet än förmedling av försäkring och närliggande verksamhet. Kommittén har därvid anfört bl.a. att en sammanblandning av mäklarverksamhet och andra verksamheter kan leda till att mäklaren vid sin förmedling av försäkring tar otillbörliga hänsyn och kan medföra att mäklaren hamnar i jävslänkande situationer. Kommittén har också anfört att tillsynen kan komma att försvåras genom att olika slag av verksamhet bedrivs tillsammans med mäklarverksamhet.

Jag är för egen del inte beredd att föreslå några sådana begränsningar som kommittén förordat. Jag ser således inget som hindrar att en mäklare även driver annan verksamhet än mäklarverksamhet, och detta gäller oavsett om mäklaren är fysisk eller juridisk person. En förutsättning är naturligtvis att de olika verksamheterna går att hålla i sär och att mäklarverksamheten drivs enligt de regler som gäller för den. Det är försäkringsinspektionens uppgift att i sin allmänna tillsyn bevaka detta. Några lagregler i ämnet bör emellertid inte ställas upp.

3.4 Försäkringsinspektionens tillsyn m. m.

Mitt förslag: I försäkringsinspektionens tillsyn ingår att pröva mäklarna vid registreringen och därefter fortlöpande tillse att mäklarna följer bestämmelserna i mäklarlagen. Mäklarna åläggs en skyldighet att lämna upplysningar om verksamheten till inspektionen. Upplysningarna får, om inspektionen anser att det behövs, inhämtas genom en undersökning hos mäklaren. Mäklarna skall med årliga avgifter bekosta inspektionens verksamhet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag. Kommittén har dock inte föreslagit några regler om inspektionens möjligheter att inhämta upplysningar från mäklarna.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot försäkringsinspektionens tillsynsroll eller mot finansieringen av tillsynsverksamheten.

Skälen för mitt förslag: Enligt 19 kap. 1 § FRL skall försäkringsinspektionen verka för en sund utveckling av försäkringsväsendet. Mot denna bakgrund bör inspektionen när det gäller försäkringsmäklarna ha till uppgift dels att fullgöra de konkreta tillsynsuppgifterna enligt mäklarlagen, dels att utöva en allmän tillsyn över mäklarnas verksamhet så att FRL:s intentioner uppfylls.

Med de konkreta tillsynsuppgifterna avser jag främst prövningen av att de som ansöker om registrering uppfyller lagens krav och av att de registrerade mäklarna fullgör sina uppgifter enligt lagen. I den allmänna tillsynsrollen bör ligga att inspektionen — på samma sätt som när det gäller försäkringsbolagen — skall följa mäklarnas verksamhet för att bedöma om deras handlande står i överensstämmelse med god sed vid anskaffningen av försäkringar. Jag återkommer nedan till vilka befogenheter inspektionen bör ha för att kunna ingripa mot en mäklare som inte längre uppfyller lagens krav.

Försäkringsmäklarna bör enligt min mening åläggas en formell skyldighet att på begäran från inspektionen lämna de upplysningar som inspektionen behöver. *Lagrådet* har föreslagit att upplysningarna också skall kunna inhämtas genom en undersökning hos mäklaren. Jag har ingen invändning mot lagrådets förslag. Jag förutsätter att upplysningarna skall kunna inhämtas på ett smidigt sätt. Ytterst bör dock inspektionen kunna återkalla registreringen för dem som inte lämnar begärda upplysningar eller som inte lämnar tillträde för en undersökning.

Vidare bör försäkringsmäklarna — på samma sätt som gäller för försäkringsbolagen — med årliga avgifter bekosta inspektionens verksamhet med tillsynen. Enligt *lagrådet* bör avgifterna bestämmas så att de även täcker inspektionens kostnader för ovan nämnda undersökningar. Jag har ingen erinran mot denna ordning. Det bör vara regeringens uppgift att bestämma avgifternas storlek.

Som framgår av 17 § i lagförslaget anser jag att försäkringsinspektionens beslut enligt lagen skall kunna överklagas till kammarrätten. Det skulle kunna ifrågasättas om man inte vid fastställande av de årliga avgifterna också skulle ta hänsyn till de kostnader som kan uppstå för det allmänna genom sådana överklaganden. Emellertid torde man kunna utgå från att det kommer att bli fråga om ett mycket litet antal mål och att kostnaderna därför knappast kommer att bli märkbara. Jag lägger därför inte fram något sådant förslag.

3.5 Revisorer hos en mäklare

Mitt förslag: Försäkringsinspektionen får utse en revisor att med övriga revisorer delta i revisionen hos de mäklare som enligt lag skall utse revisor. Mäklaren skall betala revisorns arvode.

Kommitténs förslag: Alla mäklare skall ha en eller flera revisorer förordnade av försäkringsinspektionen, om det inte med hänsyn till rörelsens ringa omfattning eller av något annat skäl anses onödigt. Om verksamheten bedrivs i form av en juridisk person skall minst en av de revisorer som utses inom företaget vara auktoriserad.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i denna del har främst uppehållit sig kring kommitténs förslag att vissa revisorer skall vara auktoriserade.

Skälen för mitt förslag: Kommittén har i sitt förslag utgått från de bestämmelser som enligt FRL gäller i ett försäkringsbolag. I en försäkringsrörelse finns ett behov av fortlöpande insyn från en utifrån förordnad revisor. Revisorn skall bl. a. övervaka att bolagets förmögenhet förvaltas på ett korrekt sätt, att pantsättningskraven och andra säkerhetskrav är uppfyllda osv. Några motsvarande regler kommer inte att finnas beträffande den verksamhet som en försäkringsmäklare förutsätts driva. Något krav på att en eller flera revisorer alltid skall förordnas hos den som driver försäkringsmäklarverksamhet bör därför inte uppställas.

Försäkringsinspektionen bör emellertid ändå ha möjlighet att vid behov förordna revisor hos en försäkringsmäklare. I det till lagrådet remitterade lagförslaget föreslogs att inspektionen skulle förordna en eller flera revisorer att följa verksamheten hos en mäklare. Enligt *lagrådet* bör denna möjlighet begränsas till att omfatta endast de mäklare som enligt lag skall utse revisor. Revisorns uppdrag bör enligt lagrådet vara att med övriga revisorer delta i revisionen hos mäklaren. Jag har ingen erinran mot lagrådets förslag. För de av försäkringsinspektionen utsedda revisorerna skall inspektionen bestämma arvodet.

Inte heller bör kommitténs förslag att en av ett mäklarföretags revisorer skall vara auktoriserad genomföras. De krav som ställs upp beträffande revisorns kompetens i gällande lagstiftning för respektive bolagsform är enligt min mening tillräckliga; någon anledning att ställa upp speciella krav för mäklarbolag finns inte.

3.6 Särskilda regler som skall iakttas i mäklarverksamheten

3.6.1 Behandlingen av tillgångar som tillhör någon annan

Mitt förslag: Pengar och andra tillgångar som en mäklare får hand om för någon annans räkning skall han hålla skilda från andra tillgångar och utan dröjsmål vidarebefordra till mottagaren.

Kommitténs förslag: En försäkringsmäklare skall endast i undantagsfall och efter särskilt medgivande från försäkringsinspektionen ha rätt att ta emot premier och skadeersättningar för vidarebefordran till försäkringsgivare respektive uppdragsgivare.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är splittrade i denna fråga. Försäkringsinspektionen, NO och Svenska Försäkringsbolags Riksförbund biträder kommitténs förslag. Sveriges Industriförbund, Utländska Försäkringsbolags Förening och Svenska Försäkringsmäklares och Försäkringskonsulters Förening avstyrker däremot att frågan lagregleras.

Skälen för mitt förslag: De skäl som i första hand anförts för ett principiellt förbud för mäklarna att förmedla betalningar är dels att det kan uppstå svårigheter att bestämma det ekonomiska och försäkringsrättsliga ansvaret vid fördröjd eller bristande premieinbetalning, dels att den ränteavkastning som mäklaren kan tillgodogöra sig rätteligen borde komma försäkringsbolaget tillgodo. Vid den hearing som hållits under beredningsarbetet

i regeringskansliet framhölls det också att ett försäkringsbolag — även om det är klart att bolaget inte har något rättsligt ansvar — kan komma att utsättas för en stark press att ändå utge ersättning om en mäklare t. ex. inte i tid vidarebefordrat en premie som betalats till honom eller har förskingrat en skadeersättning.

Lagstiftaren har enligt min mening inte någon anledning att ingripa i det ekonomiska förhållandet mellan försäkringsbolagen och mäklarna; det får antas att båda dessa parter har förmåga att själva ta tillvara sina intressen. Frågan måste i stället ses med utgångspunkt i uppdragsgivarens förhållanden.

Från den utgångspunkten menar jag att det finns starka skäl för att den uppdragsgivare som vill att en viss betalning skall gå genom mäklaren också skall kunna ordna sina förhållanden på det sättet. Å andra sidan måste det vara tämligen sällsynt att en uppdragsgivare har något mera påtagligt intresse av ett sådant arrangemang, som onekligen kan innebära vissa risker för honom; i fråga om skadeersättningar löper han risken för ränteförlust eller i värsta fall förskingring, och i fråga premier löper han i första hand risken att premien inte är betald när ett försäkringsfall inträffar.

Emellertid finns det ett starkt skyddsbehov bara när det är fråga om konsumenter, och för deras del måste man utgå från att den ansvarsförsäkring som mäklaren skall ha täcker alla förluster som rimligen kan uppkomma. Jag menar därför att parternas intresse av att kunna ordna sina förhållanden efter eget gottfinnande bör väga över och att något förbud mot att låta betalningar gå över mäklaren alltså inte bör införas. Jag förutsätter emellertid att försäkringsinspektionen följer utvecklingen på detta område och bl. a. bevakar att mäklarna inte genom utformningen av fullmaktsformulär eller på annat sätt förmår sina uppdragsgivare att godta sådana arrangemang där det inte ligger i uppdragsgivarens intresse. Skulle det visa sig att utvecklingen går i olämpliga banor, får frågan om ett förbud övervägas på nytt.

Redan nu bör det emellertid införas en skyldighet för mäklaren att hålla sådana medel avskilda från andra tillgångar och att utan dröjsmål vidarebefordra medlen till mottagaren.

3.6.2 Skyldighet att upplysa uppdragsgivaren om storleken av ersättning från försäkringsgivaren

Mitt förslag: Försäkringsmäklaren skall vara skyldig att på begäran av uppdragsgivaren upplysa denne om vilken ersättning mäklaren får från försäkringsgivaren.

Kommitténs förslag: Försäkringsmäklaren skall vara skyldig att självmant upplysa uppdragsgivaren om försäkringsbolagens provisionssatser, om dessa skiljer sig åt i någon större utsträckning.

Remissinstanserna: Svenska Försäkringsbolags Riksförbund tillstyrker kommitténs förslag. Övriga remissinstanser har inte särskilt berört frågan.

Skälen för mitt förslag: Enligt kommittén bör det som ett utflöde av kravet på god försäkringssed gälla att mäklaren är skyldig att vid upphandlingsförfarandet informera sina uppdragsgivare om försäkringsbolagens provisionssatser, om dessa skiljer sig åt i någon större utsträckning. För egen del vill jag inte förorda någon sådan allmän upplysningsplikt. Jag tror t. ex. inte att den skulle vara något verksamt hinder för en mäklare som avsiktligt föreslår sin uppdragsgivare en oförmånlig lösning för att själv få högre provision.

Däremot menar jag att det bör införas en skyldighet för mäklaren att *på begäran* upplysa uppdragsgivaren om vilken provision eller annan ersättning som mäklaren kan påräkna vid olika försäkringsalternativ. Skälet för detta är att uppdragsgivaren då har lättare att få i gång en diskussion om priset för mäklarens tjänster. Eftersom jag inte föreslår något sådant förbud mot returprovisioner som kommittén förordat (se nedan) kan en uppdragsgivare, som får veta vilken provision mäklaren kan räkna med, ställa som krav för anlitaandet av mäklaren att han själv får en del av mäklarens provision. På så sätt kan en ökad konkurrens och effektivitet på mäklarmarknaden främjas.

3.6.3 Mäklarens ansvar för informationen enligt konsumentförsäkringslagen

Mitt förslag: Om uppdragsgivaren är konsument, skall försäkringsmäklaren se till att uppdragsgivaren får den information som försäkringsbolaget enligt konsumentförsäkringslagen är skyldigt att lämna i samband med att en försäkring tecknas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i sak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Försäkringsrättskommittén har framhållit att lagstiftningen måste utformas så att den ger garantier för att försäkringstagaren får den information han enligt konsumentförsäkringslagen har rätt till.

Skälen för mitt förslag: Enligt konsumentförsäkringslagen är försäkringsbolaget skyldigt att informera försäkringstagaren om åtskilliga förhållanden i samband med att en försäkring tecknas (se 5 § och 6 § första stycket den lagen). Försäkringsrättskommitténs arbete kan väntas leda till att liknande regler kommer att gälla också på personförsäkringens och företagsförsäkringens områden. Det är viktigt att införandet av en mäklare mellan försäkringsbolaget och kunden inte leder till att informationen försämras. Därför bör mäklaren åläggas ett ansvar för att försäkringstagaren får den information som försäkringsbolaget enligt lag är skyldigt att ge honom. Mäklaren kan antingen själv lämna informationen till försäkringstagaren eller se till att försäkringsbolaget lämnar den. Mäklaren får i princip samma ansvar för att informationsskyldigheten fullgörs som försäkringsbolaget. På samma sätt som i konsumentförsäkringslagen bör bestämmelsen i mäklarlagen vara av näringsrättslig natur. Jag återkommer till ämnet i specialmotiveringen.

3.7.1 Försäkringsmäklarens skyldigheter

Mitt förslag: Försäkringsmäklaren skall utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och med iakttagande av god försäkringsmäklarsed. Han skall, i den omfattning som omständigheterna kräver det, klarlägga uppdragsgivarens behov av försäkring och föreslå lämpliga lösningar.

Kommitténs förslag: Kommittén har utöver vad som inryms i mitt förslag föreslagit att försäkringsmäklaren skall åläggas att lämna vissa uppgifter till en tilltänkt försäkringsgivare samt att försäkringsmäklaren vid inträffat skadefall skall vara skyldig att biträda vid skaderegleringen.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har reagerat mot att försäkringsmäklaren skall ha en i lag reglerad skyldighet att förse försäkringsgivarna med material och mot att mäklaren skall var skyldig att biträda vid skaderegleringen.

Skälen för mitt förslag: Ett av de grundläggande skälen för att försäkringsmäklarnas verksamhet bör regleras i lag är hänsynen till konsumenterna. Det torde visserligen inte vara särskilt vanligt för närvarande att privatpersoner vänder sig till mäklare med sina försäkringsfrågor, men man kan räkna med att mäklarverksamheten kommer att få en ökad utbredning också på det området i framtiden. Det är därför naturligt att i lagen ta in vissa allmänna regler om försäkringsmäklarens åligganden gentemot sin uppdragsgivare. Däremot bör man enligt min mening inte ställa upp några detaljerade föreskrifter om vad mäklaren skall göra i olika skeden av sitt mellanhavande med uppdragsgivaren, dels därför att omständigheterna kan skifta starkt från fall till fall, dels därför att sådana föreskrifter skulle kunna binda utvecklingen av mäklartjänsten på ett olämpligt sätt.

Vad som bör framgå av lagen är mäklarens grundläggande skyldighet att utföra sitt uppdrag med omsorg och med iakttagande av god försäkringsmäklarsed. Härjämte bör det från konsumentskyddssynpunkt mest väsentliga i uppdraget — nämligen att klarlägga uppdragsgivarens behov av försäkring och att föreslå ett lämplig sätt att tillgodose detta behov — nämnas. Genom att bestämmelserna (13 § i lagförslaget) föreslås bli tvingande till förmån för konsumenter, bildar de en grund för skadeståndanspråk mot mäklaren om han inte lägger ned tillräcklig omsorg på uppdraget.

Kommittén har föreslagit att det i mäklarens uppgift skall ingå en skyldighet att, utan någon rätt till ytterligare ersättning, biträda uppdragsgivaren vid ett inträffat skadefall. Så sker enligt uppgift idag i åtskilliga fall. Även om sådant biträde av mäklaren naturligtvis kan vara av värde för uppdragsgivaren, vill jag emellertid inte föreslå någon lagregel av detta innehåll. Förhållandena kan i hög grad skifta i olika typer av uppdrag, beroende på vem uppdragsgivaren är och på arten av försäkring, och som

jag nyss framhöll bör man inte binda utvecklingen av mäklartjänsten genom detaljerade föreskrifter om vad mäklaren skall göra i olika skeden av sitt mellanhavande med uppdragsgivaren.

Hur mäklaren skall förhålla sig gentemot försäkringsgivarna behöver inte regleras i lagen utan kan lämnas till avtal mellan parterna. I praktiken kommer mäklarens skyldigheter gentemot uppdragsgivaren oftast att leda till att han uppträder på ett sätt som tillgodoser också försäkringsbolagets intressen. Exempelvis får det anses ingå i mäklarens skyldigheter att i viss utsträckning kontrollera riktigheten av sådana uppgifter från uppdragsgivaren som mäklaren vidarebefordrar till försäkringsgivaren — något som är till fördel för båda parter i försäkringsavtalet.

3.7.2 Försäkringsmäklarens skadeståndsskyldighet

Mitt förslag: Om försäkringsmäklaren åsidosätter sina skyldigheter, skall han ersätta den skada som därigenom drabbar hans uppdragsgivare eller någon som härleder sin rätt från uppdragsgivaren eller som drabbar försäkringsgivaren.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Kommittén föreslår därutöver en regel om att mäklarens skadeståndsskyldighet kan sättas ned eller helt bortfalla om det är skäligt.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser godtar kommitténs förslag. Sveriges Advokatsamfund och försäkringsrättskommittén invänder mot den av kommittén föreslagna jämningsregeln.

Skälen för mitt förslag: En försäkringsmäklare som åsidosätter sina skyldigheter vid utförande av uppdraget bör givetvis bli skadeståndsskyldig om han handlar uppsåtligt eller av oaktsamhet och uppdragsgivaren eller någon annan tillfogas skada. Eftersom det inte är självklart att allmänna skadeståndsrättsliga regler skulle medföra ett ansvar för mäklaren för ren förmögenhetsskada som drabbar någon annan än uppdragsgivaren, bör en uttrycklig skadeståndsregel tas in i lagen.

Om uppdragsgivaren har vänt sig till ett registrerat mäklarföretag med sitt uppdrag, är det naturligtvis i första hand företaget som sådant som blir skadeståndsskyldigt, inte den enskilde mäklare som har utfört uppdraget. Detta gäller även om uppdragsgivaren har tagit kontakt med en viss mäklare på företaget, förutsatt att mäklaren har utfört uppdraget i sin tjänst (jfr 3 kap. 1 § och 4 kap. 1 § skadeståndslagen).

Av allmänna skadeståndsrättsliga principer följer att ett skadestånd kan jämkas t. ex. vid medvållande från den skadelidandes sida eller när skadeståndsskyldigheten skulle bli oskäligt betungande. Kommittén synes också främst ha åsyftat att ge uttryck för denna princip genom sin jämningsregel. En regel som bara ger uttryck för vad som ändå allmänt anses gälla kan emellertid skapa oklarhet om omfattningen av mäklarens skadeståndsskyldighet, och någon utvidgad möjlighet till jämkning bör enligt min mening inte införas för mäklarna, särskilt med tanke på att deras skadeståndsskyld-

dighet enligt förslaget skall täckas av en ansvarsförsäkring. Jag förslår därför att någon jämningsbestämmelse inte tas in i lagen.

Prop. 1988/89:136

3.8 Returprovisioner

Mitt förslag: Något förbud mot returprovision bör inte uppställas.

Kommitténs förslag: Utom i ett undantagsfall skall returprovision anses vara oförenligt med god försäkringssed inom försäkringsmäklarverksamheten.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttalat sig beträffande returprovisioner ställer sig tveksamma till kommitténs förslag. Försäkringsinspektionen ifrågasätter om inte förbudet kan anses stå i strid med konkurrensbegränsningsbestämmelserna. NO anser att det förbud som nu anses gälla bör avskaffas.

Skälen för mitt förslag: Med returprovision menas att t.ex. en mäklare låter kunden eller någon företrädare för honom få en del av den provision som mäklaren får från försäkringsbolaget.

Enligt det förbud mot returprovision som idag anses gälla inom försäljningsverksamheten är en försäkringsgivare och hans ombud förhindrade att utge provision till en försäkringstagare eller någon företrädare för honom. Returprovisionen har ansetts strida mot god försäkringssed. Kommittén har föreslagit att returprovision skall tillåtas bara i de fall där mäklaren först arbetar mot arvode och sedan erbjuds provision av försäkringsgivaren. Mäklaren skulle då vara skyldig att överlämna den erhållna provisionen till uppdragsgivaren. Som skäl för detta undantag har kommittén anfört att mäklaren i annat fall skulle kunna betinga sig dubbel ersättning för sitt uppdrag.

NO har i denna del redogjort för de förhållanden som tidigare rådde inom reklambranschen, där det inom denna bransch gällande förbudet mot returprovision avskaffades genom NO:s ingripande. NO har sagt sig inte kunna förstå kommitténs resonemang att ett avskaffande av förbudet skulle kunna leda till osunda konkurrensförhållanden. NO har hänvisat till de spelregler som statsmakterna lagt fast för konkurrensförhållandena i övrigt inom det svenska näringslivet, för att främja effektiviteten till konsumentkollektivets nytta. NO har uttalat sig för att den frihet för parterna att själva komma överens om ersättningsformen som allmänt bör gälla också skall omfatta friheten för en mäklare att ge returprovision.

Liksom de flesta remissinstanser som har yttrat sig i frågan har jag svårt att inse hur ett tillåtande av returprovisioner skulle kunna leda till osunda konkurrensförhållanden. En annan sak är att det kan ha förekommit att returprovision använts för bestickning av t.ex. anställda som upphandlar försäkring för sin arbetsgivares räkning. Sådana förfaranden kommer man dock knappast åt genom ett allmänt förbud mot returprovisioner. Något sådant förbud bör alltså inte uppställas.

Mitt förslag: En mäklare får förmedla försäkringar från utländska försäkringsbolag som inte har koncession i Sverige. I övrigt skall hans agerande bedömas enligt bestämmelserna i lagen om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige (LUF).

Kommitténs förslag: Förmedling av försäkringar från försäkringsbolag i utlandet som inte har koncession i Sverige skall i princip vara förbjudet oavsett vem som har hand om förmedlingen. Försäkringsinspektionen skall om det finns särskilda skäl kunna medge undantag från förbudet.

Remissinstanserna: Försäkringsinspektionen, Svenska Försäkringsbolags Riksförbund och Utländska Försäkringsbolags Förening tillstyrker kommitténs förslag medan flertalet övriga remissorgan är kritiska till förslaget.

Skälen för mitt förslag: Utländska försäkringsföretag kan driva försäkringsrörelse i Sverige antingen genom ett svenskt dotterbolag eller genom en generalagent. Om verksamheten drivs genom ett svenskt dotterbolag gäller för detta bolag samma regler som för svenska försäkringsbolag i allmänhet. Verksamhet som drivs genom generalagent regleras i lagen om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige (LUF). Enligt den lagen gäller regler som nära ansluter till eller överensstämmer med föreskrifterna i FRL. Det utländska försäkringsföretaget skall ha koncession av regeringen, en motsvarighet till soliditetsprincipen i FRL finns men kraven på avsättningar till reserver eller dylikt, framför allt inom skadeförsäkring, är lägre än för de svenska försäkringsbolagen. Generalagenten skall övervaka att försäljningen av försäkringar sker på ett sätt som överensstämmer med god affärssed.

Begreppet försäkringsrörelse finns inte definierat vare sig i FRL eller LUF. I förarbetena till FRL nämns att det överlämnats åt rättstillämpningen att med ledning av allmänt språkbruk och allmän uppfattning avgöra vad som förstås med uttrycket driva försäkringsrörelse. I avvaktan på kommitténs arbete togs begreppet inte upp till någon närmare behandling i det sammanhanget (se prop. 1981/82:180 s. 132; se också prop. 1984/85:77 s. 38–39).

Svenska medborgare och svenska företag har, med undantag för trafikförsäkring, rätt att på eget initiativ teckna försäkring i ett utländskt försäkringsföretag utan koncession i Sverige. Utgångspunkten har alltså varit att det skall vara den svenske försäkringstagaren som själv har tagit initiativ till kontakten. Så snart som ett utländskt bolag på något sätt genom egna aktiviteter i Sverige söker att anskaffa ansökningar om försäkringar för sin räkning, blir frågan om ett sådant handlande skall anses ingå som ett led i det utländska bolagets drivande av försäkringsrörelse och sålunda erfordra svensk koncession.

Som skäl för att förbjuda förmedling av försäkringar från bolag som inte

har koncession i Sverige har kommittén bl. a. anfört att koncessionssystemet, vars yttersta syfte är att skydda försäkringstagarna men också att skapa en viss konkurrensneutralitet mellan svenska och utländska försäkringsföretag, sätts ur spel.

Försäkringsmäklarens uppgifter och skyldigheter har beskrivits i det föregående. Han skall bl. a. föreslå lämpliga lösningar på de försäkringsbehov som hans uppdragsgivare har. Att inskränka mäklarens möjligheter så att han bara får föreslå lösningar som erbjuds av försäkringsföretag med koncession i Sverige kan enligt min mening inte vara rimligt. Han måste kunna föreslå den lämpligaste lösning som står uppdragsgivaren till buds, dvs. även försäkringslösningar som erbjuds av försäkringsföretag som inte har koncession i Sverige. I annat fall har jag svårt att se att mäklaren verkligen fullgjort sitt uppdrag på bästa sätt. Som framgått av det föregående (avsnitt 2.4) stämmer det också med utvecklingen inom EG att försäkringsmäklaren kan erbjuda sig att förmedla alla sådana försäkringar som uppdragsgivaren själv hade kunnat ta initiativ till.

Frågan är hur pass aktiv mäklaren får vara utan att träda koncessionsreglerna för när. Mäklaren bör vid normala kundkontakter ha rätt att upplysa om att han har kunskap om och möjlighet att förmedla även utländska försäkringar. Om han däremot vänder sig till en större krets genom annonsering eller annan reklam och därigenom förespråkar ett visst utländskt försäkringsbolag eller en viss typ av bolag får han enligt min mening anses ha lämnat sin mäklarroll och mer anses som företrädare för de bolag som han rekommenderar. Hans handlande bör då bedömas enligt bestämmelserna i LUF om försäkringsrörelse.

I 1984 års proposition om koncession för försäkringsrörelse (prop. 1984/85:77 s. 44) förutskickade jag att jag i samband med den kommande lagstiftningen om försäkringsmäklare också skulle ta upp den mera allmänna frågan om vilken verksamhet försäkringsföretag utan svensk koncession kan bedriva här i landet. Sedan dess har emellertid läget förändrats, främst genom att vi har kommit in i ett skede av anpassning av det svenska regelsystemet till utvecklingen inom EG. Inom de närmaste åren måste frågor om tjänsteutbyte över gränserna m. m. tas upp i olika lagstiftningsprojekt. Jag är därför inte beredd att nu ta upp reglerna i LUF till närmare övervägande. Klart är dock att ett försäkringsföretag utan koncession i Sverige inte får marknadsföra sina produkter här genom annonser eller direktreklam till svenska mäklare; bedömningen blir densamma som om marknadsföringen hade riktat sig direkt till allmänheten. I övrigt får försäkringsinspektionen liksom hittills i sin tillsynsverksamhet bedöma från fall till fall vilken verksamhet utländska försäkringsföretag kan bedriva i Sverige.

Mitt förslag: Försäkringsinspektionen skall återkalla registreringen för en mäklare som inte uppfyller de uppställda kraven. Om det är tillräckligt får inspektionen i stället meddela en varning. En återkallelse får förenas med ett föreläggande att upphöra med verksamheten.

Den som, utan att vara registrerad som försäkringsmäklare, utövar sådan verksamhet som omfattas av lagen får föreläggas att upphöra med detta. Detsamma gäller om någon använder benämningen försäkringsmäklare utan att vara registrerad som sådan.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i sak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot kommitténs förslag.

Skälen för mitt förslag: Försäkringsinspektionen bör som tillsynsmyndighet få en möjlighet att återkalla registreringen för de mäklare som inte uppfyller de krav som ställs på dem eller som inte fullgör sina åligganden enligt lagen. Inspektionen bör ges möjlighet att förordna att beslutet skall gälla omedelbart. Om det anses tillräckligt bör inspektionen i stället kunna meddela varning. Jag återkommer närmare i specialmotiveringen till vilka förutsättningar som skall gälla för att inspektionen skall kunna återkalla en registrering.

Inspektionen bör vidare få möjlighet att genom ett vitesföreläggande stoppa den som, utan att vara registrerad som försäkringsmäklare, bedriver sådan verksamhet som omfattas av lagen. Det är då fråga om någon som inte är knuten till något försäkringsbolag och som inte heller är registrerad som mäklare men som ändå ägnar sig åt yrkesmässig förmedling av direktförsäkring.

Som jag tidigare angett bör den som vänder sig till en försäkringsmäklare kunna lita på att mäklaren står fri från försäkringsgivarintressen. Främst av det skälet bör försäkringsinspektionen också få en möjlighet att ingripa mot den som använder sig av benämningen försäkringsmäklare utan att vara registrerad som sådan. Det skulle t. ex. kunna vara fråga om ett utländskt företag som etablerar sig här i landet men som inte kan registreras som försäkringsmäklare därför att företaget helt eller delvis ägs av ett försäkringsbolag. Ett sådant företag skall inte i Sverige kunna använda beteckningen försäkringsmäklare.

Mitt förslag: Reglerna om kungörande av uppgifter i försäkringsregistret bör förenklas efter mönster av aktiebolagslagen.

Försäkringsinspektionens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Skälen för mitt förslag: Hos försäkringsinspektionen förs ett försäkringsregister för registrering av uppgifter som enligt FRL eller någon annan författning skall föras in i registret. Det som förs in i registret skall med något enstaka undantag kungöras i Post- och Inrikes Tidningar. Bestämelsen motsvarar dåvarande lydelse av 18 kap. 2 § aktiebolagslagen. Genom propositionen med förslag om förenklat kungörande av uppgifter i aktiebolagsärenden (prop. 1984/85:38, LU 12, rskr. 46) ändrades aktiebolagslagen på denna punkt. När det är fråga om registrering av en ändring i ett förhållande som tidigare varit infört i aktiebolagsregistret, skall kungörelsen numera bara avse ändringens art, inte dess närmare innehåll. I propositionen om ny banklagstiftning (prop. 1986/87:12, NU 36, rskr. 356) infördes – med hänvisning till ändringen i aktiebolagslagen – en motsvarande inskränkning i kungörandekravet för bankinspektionen i 8 kap. 2 § bankrörelselagen (1987:617).

Skälen för inspektionens kungörandeskyldighet är i grunden desamma som gäller enligt aktiebolagslagen och bankrörelselagen. Det är därför motiverat att införa samma begränsning i kungörandekravet för försäkringsinspektionen. I vissa fall bör inspektionen dock ha möjlighet att mera utförligt kungöra vad som ändrats i ett redan registrerat förhållande, t. ex. beträffande koncessionsutvidgningar och ändringar av aktiekapitalet. Lagtexten har utformats i enlighet härmed.

Enligt 20 kap. 3 § FRL skall vad som införts i försäkringsregistret och kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar – med vissa undantag – anses ha kommit till tredje mans kännedom. På samma sätt som skett i aktiebolagslagen och bankrörelselagen bör förevarande paragraf ändras så att den nämnda presumtionen om kännedom omfattar hela den registrerade ändringen, trots att endast arten av ändringen har kungjorts (se prop. 1984/85:38, s. 9).

5 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom finansdepartementet upprättats förslag till

1. lag om försäkringsmäklare,
2. lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713).

Förslaget till lag om försäkringsmäklare har som framgår av det tidigare granskats av lagrådet. Den föreslagna ändringen i försäkringsrörelselagen är enligt min mening av sådan beskaffenhet att något yttrande från lagrådet inte behöver inhämtas.

7 Specialmotivering till lag om försäkringsmäklare

1 § Med försäkringsmäklare avses i denna lag en juridisk eller fysisk person som utan att vara beroende av försäkringsgivarintressen yrkesmässigt till olika uppdragsgivare förmedlar direktförsäkringar från flera från varandra fristående försäkringsgivare.

Paragrafen innehåller en definition av vem som i lagens mening är försäkringsmäklare. Paragrafen anger därmed också ramen för lagförslagets tillämpningsområde. Skälen för de valda avgränsningarna har angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.2 och 3.3).

Som framhålls i den allmänna motiveringen är *förmedlingsbegreppet* av central betydelse för bestämmande av tillämpningsområdet. Uttrycket avser sådan verksamhet som syftar till att åstadkomma att ett försäkringsavtal sluts mellan uppdragsgivaren och en försäkringsgivare. I praktiken utför mäklaren som ett led i förmedlingsarbetet en rad olika arbetsuppgifter. Som exempel kan nämnas riskanalyser och rådgivning av juridisk och ekonomisk natur. Sådan verksamhet är inte i sig att anse som förmedling i lagens mening, om den sker helt fristående från ett förmedlingsuppdrag. Den som ägnar sig enbart åt sådan verksamhet behöver således inte registreras som försäkringsmäklare. Men när dessa arbetsuppgifter ingår som ett led i en förmedlingsverksamhet, omfattas de också av bestämmelserna i lagen.

För att lagen skall bli tillämplig krävs att förmedlingen sker *yrkesmässigt*. Så är givetvis fallet beträffande de mäklare som driver en organiserad verksamhet i försäkringsmäklarbranschen. Även näringsidkare som har sin vanliga verksamhet inom ett annat yrkesområde kan emellertid någon gång omfattas av lagen. Av särskild betydelse för bedömningen är i dessa fall i vad mån förmedlingen är en återkommande företeelse och i vad mån förmedlingen av försäkringar ingår som en integrerad del i näringsidkarens övriga verksamhet. Om exempelvis en advokat vid något enstaka tillfälle förmedlar en försäkring t. ex. i samband med en bodelnings- eller affärsuppgörelse, kan lagen inte anses tillämplig. (Beträffande banker, se nedan.) För bedömningen har det emellertid också betydelse hur näringsidkaren marknadsför sin verksamhet. Om en näringsidkare erbjuder allmänheten sina tjänster som förmedlare av försäkringar bör lagen anses tillämplig även om förmedlingen rent faktiskt äger rum endast vid något enstaka tillfälle.

Karaktäristiskt för försäkringsmäklarverksamheten är att mäklaren är oberoende av försäkringsgivarintressen och kan förmedla försäkring från

vilket försäkringsbolag som helst. Som jag nämnde i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.2) har paragrafen på *lagrådets* förslag förtydligats i detta hänseende.

Banker har inte sällan samarbetsavtal med en eller flera försäkringsgivare. I bankens sedvanliga ekonomiska rådgivning ingår då bl. a. att förmedla försäkringar från dessa bolag. Så länge verksamheten har denna karaktär, omfattas banken inte av lagens definition av vem som är försäkringsmäklare. Inte heller sådana specialombud som t. ex. bilhandlare, som kan företräda ett flertal försäkringsgivare, omfattas av lagen.

I denna paragraf samt 3 och 4 §§ anges uttryckligen att mäklaren kan vara en juridisk eller fysisk person. I övriga paragrafer beskrivs mäklaren genomgående som en fysisk person ("Han skall . . ." osv.). Någon särskild bestämmelse om att reglerna i förekommande fall gäller på samma sätt för en juridisk person har inte ansetts nödvändig.

2 § Avtalsvillkor som avviker från bestämmelserna i 13 eller 14 § får inte åberopas mot uppdragsgivaren eller någon som härleder sin rätt från honom, om uppdragsgivaren är en konsument och uppdraget avser försäkring huvudsakligen för enskilt bruk.

Av lagförslagets bestämmelser är det bara 13 och 14 §§ som är av civilrättslig natur. Som angetts i den allmänna motiveringen skall dessa bestämmelser vara tvingande när uppdragsgivaren är konsument. Begreppet konsument har här samma innebörd som i annan konsumenträttslig lagstiftning. Det syftar alltså på en enskild medborgare i egenskap av privatperson.

Det tvingande skyddet gäller till förmån för uppdragsgivaren själv och för dem som härleder sin rätt från honom. De som kommer i fråga är i första hand medförsäkrade vid skadeförsäkring och förmånstagare vid livförsäkring, men skyddet gäller också till förmån för t. ex. en panthavare som har rätt till ersättning ur uppdragsgivarens försäkring.

Det bör observeras att det inte krävs att även den som härleder sin rätt från uppdragsgivaren kan betecknas som en konsument; det är uppdragsgivarens ställning som är av betydelse. Omvänt betyder det också att det tvingande skyddet inte gäller till förmån för en enskild som är medförsäkrad enligt en försäkring som har tecknats av t. ex. hans arbetsgivare.

3 § Varje försäkringsmäklare skall vara registrerad hos försäkringsinspektionen och stå under dess tillsyn. Registreringen kan avse förmedling av

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

Benämningen försäkringsmäklare får användas bara av den som är registrerad enligt denna lag.

Första stycket

I stycket fastslås att det är försäkringsinspektionen som är registrerings- och tillsynsmyndighet för försäkringsmäklarna. Som framgår av 17 § kan inspektionens beslut överklagas till kammarrätten.

I stycket anges också de olika registreringsmöjligheter som står till buds. Begreppen personförsäkring och skadeförsäkring används här i samma bemärkelse som i FRL.

Naturligtvis kan en mäklare först registrera sig för förmedling av t. ex. personförsäkringar och sedan ansöka om att få registreringen utvidgad till att avse alla slag av försäkring. Om inspektionen finner att någon som har ansökt om registrering för alla slag av försäkring t. ex. har otillfredsställande utbildning i personförsäkring, kan inspektionen registrera honom enbart för skadeförsäkring. Ett sådant beslut bör inspektionen dock inte meddela utan att den sökande först har fått tillfälle att återkalla sin ansökan.

Andra stycket

Som framhålls i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.3) bör beteckningen försäkringsmäklare få användas bara av den som är helt fristående från försäkringsgivarintressen. Främst av den anledningen har rätten att använda beteckningen genom regeln i detta stycke gjorts beroende av att användare är registrerad som försäkringsmäklare. Bestämmelsen kompletteras av 16 § som ger försäkringsinspektionen möjlighet att förelägga den som använder beteckningen utan att vara registrerad att upphöra med detta (se vidare specialmotiveringen till den paragrafen).

4 § För att en juridisk person skall bli registrerad som försäkringsmäklare krävs att

1. den juridiska personen inte till någon del ägs av ett försäkringsföretag eller någon som är närstående till ett försäkringsföretag på det sätt som sägs i 4 kap. 3 § andra stycket konkurslagen (1987:672),
2. den juridiska personen har en försäkring för skadeståndsskyldighet som kan åläggas denna om dess skyldigheter åsidosätts, och
3. de fysiska personer som för den juridiska personens räkning förmedlar försäkringar är registrerade som försäkringsmäklare.

Paragrafen anger förutsättningarna för att en juridisk person skall kunna registreras som försäkringsmäklare. Skälen för de olika kraven har angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.3).

Det första kravet är att mäklarföretaget inte till någon del ägs av ett försäkringsföretag eller någon som är närstående till ett försäkringsföretag. I kravet på oberoende ligger också att mäklarföretaget – bortsett från sedvanliga provisionsavtal – inte får ha någon typ av samarbetsavtal eller liknande med ett försäkringsföretag.

Som framgår vid 6 § är det avsikten att regeringen i en förordning skall precisera de närmare villkoren för registrering. En av de frågor som därvid måste ägnas störst uppmärksamhet är utformningen av mäklarens ansvarsförsäkring; som framhålls i allmänmotiveringen är denna en viktig del av skyddet för uppdragsgivaren.

Försäkringen måste vara utformad så att den skadelidande, inom ramen för försäkringsbeloppet, kan få ut hela ersättningen av det försäkringsbolag som har meddelat försäkringen, utan avdrag för självrisk e. d. Vidare bör

försäkringsvillkoren utformas så att ansvarsförsäkringen inte kan upphöra att gälla förrän viss tid efter det att försäkringsinspektionen har blivit underrättad om upphörandet och på så sätt har fått möjlighet att ingripa mot mäklaren. Ytterligare är det önskvärt att den skadelidande kan rikta direktkrav mot ansvarsförsäkringsbolaget och alltså inte är beroende av att mäklaren vill anmäla ett inträffat skadefall. Slutligen bör man uppmärksamma de särskilda svårigheter i ansvarshänsende som kan uppkomma när en mäklare biträder med upprättandet av ett långvarigt personförsäkringsavtal, liksom man om möjligt bör utforma försäkringen så att uppdragsgivaren inte kan hamna 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.

Beträffande punkten 3 bör för säkerhets skull framhållas att registreringsskyldigheten avser bara de personer i företaget som självständigt fattar beslut om vilka råd som skall ges till uppdragsgivarna och som har de avgörande kontakterna med försäkringsbolagen. Olika typer av biträden, som t. ex. gör besiktningar av skaderisker m. m. på ett industriföretag, omfattas alltså inte.

5 § 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 är anställd av eller uppdragstagare hos något försäkringsföretag eller någon som är närstående till ett försäkringsföretag på det sätt som sägs i 4 kap. 3 § andra stycket konkurslagen (1987:672),
3. har en försäkring för skadeståndsskyldighet som kan åläggas honom om han åsidosätter sina skyldigheter,
4. har en tillfredsställande utbildning, och
5. i övrigt är lämplig som försäkringsmäklare.

Sådan försäkring som avses i första stycket 3 krävs inte om mäklaren förmedlar försäkringar uteslutande för en juridisk person som är registrerad som försäkringsmäklare.

Första stycket

I paragrafen anges kraven för att en fysisk person skall kunna registreras som försäkringsmäklare. Skälen för de olika kraven har angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.3). Som framhålls där föreslås kraven på utbildning och ansvarsförsäkring att få sin närmare innebörd genom föreskrifter av regeringen.

Kravet på ansvarsförsäkring har behandlats vid föregående paragraf. Kravet på att mäklaren skall ha en tillfredsställande utbildning är givetvis inte uppfyllt bara därför att mäklaren har genomgått en viss utbildning. Det måste också visas att mäklaren verkligen har tillgodogjort sig de kunskaper som meddelats. Detta förutsätter som regel att någon form av examination har ägt rum.

Kravet på allmän lämplighet innebär, som angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.3), att mäklaren skall vara en redbar och seriös yrkesutövare. Om det visar sig att den sökande tidigare misskött uppdrag som

försäkringsmäklare eller försäkringsombud på ett påtagligt sätt, bör inspektionen vägra registrering. Detsamma bör gälla om utredningen ger belägg för att sökanden har ägnat sig åt mindre seriös affärsverksamhet. Omständigheter som kan bli av betydelse för bedömningen är exempelvis att sökanden själv eller olika företag som har drivits av honom har försatts i konkurs eller har stora skatteskulder.

Andra stycket

En fysisk person behöver inte ha någon egen ansvarsförsäkring om han uteslutande förmedlar försäkringar för en juridisk person som har registrerats som mäklare. Skälet är att det i första hand är den juridiska personen som blir skadeståndsskyldig, om mäklaren missköter sitt uppdrag.

6 § Närmare föreskrifter om villkoren för registrering och om registreringsförfarandet får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

De närmare föreskrifterna om villkoren för registrering torde som nämnts främst komma att gälla utbildningskravet och utformningen av mäklarens ansvarsförsäkring. Avsikten är att regeringen skall utforma huvuddragen av registreringskraven. Däremot bör rätten att utfärda föreskrifter om ansöknings- och registreringsförfarandet kunna delegeras till inspektionen.

7 § Försäkringsmäklaren är skyldig att på begäran av försäkringsinspektionen lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att fullgöra sin tillsyn enligt denna lag. Om inspektionen anser att det behövs, får den inhämta upplysningarna genom en undersökning hos mäklaren.

För att försäkringsinspektionen på ett meningsfullt sätt skall kunna utöva sin tillsyn över försäkringsmäklarna krävs att dessa åläggs en upplysnings-skyldighet gentemot inspektionen. Enligt 19 kap. 3 § FRL har styrelsen, verkställande direktören och andra befattningshavare i ansvarig ställning i ett försäkringsbolag motsvarande skyldighet. Som *lagrådet* påpekat bör upplysningarna, om inspektionen anser att det behövs, också kunna inhämtas genom en undersökning hos mäklaren.

8 § Om försäkringsmäklaren enligt lag skall utse revisor, får försäkringsinspektionen förordna en revisor att med övriga revisorer delta i revisionen hos mäklaren. I ett revisorsförordnande kan inspektionen ge särskilda direktiv till revisorn.

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

Försäkringsinspektionen har enligt paragrafen möjlighet att om så erfordras förordna en revisor för att tillsammans med övriga revisorer delta i revisionen hos den som har registrerats som försäkringsmäklare. Efter förslag från *lagrådet* har möjligheten att förordna revisor inskränkts till att omfatta endast de mäklare som enligt lag skall utse revisor. Vilka mäklare som omfattas av bestämmelsen framgår av aktiebolagslagen (1975:1385)

och lagen (1980:1103) om årsredovisning m. m. i vissa företag. Som framhållits i den allmänna motiveringen är avsikten emellertid inte att inspektionen regelmässigt skall förordna revisor hos en mäklare.

En av inspektionen utsedd revisor har vid utförandet av sitt revisionsuppdrag en i förhållande till inspektionen oberoende ställning. Men inspektionen har möjlighet att ge revisorn särskilda direktiv så att revisionsuppdraget blir utfört på det sätt som från inspektionens synpunkt är ändamålsenligt med hänsyn till omständigheterna i det konkreta fallet. Det är inte heller något som hindrar att revisorn åläggs att avge en särskild berättelse till försäkringsinspektionen.

9 § Försäkringsmäklarna skall med årliga avgifter bekosta försäkringsinspektionens verksamhet enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar.

Liksom i fråga om försäkringsinspektionens övriga tillsynsverksamhet är det regeringen som skall fastställa de närmare principer som skall gälla för bidragets storlek. Enligt de allmänna riktlinjer som gäller vid avgiftsfinansiering bör avgifternas storlek bestämmas så att de täcker de merkostnader som föranleds av att försäkringsinspektionen får tillsyn över mäklarna.

10 § Pengar och andra tillgångar som försäkringsmäklaren får hand om för någon annans räkning skall hållas avskilda från andra tillgångar och utan dröjsmål vidarebefordras till mottagaren.

Efter mönster av vad som gäller för bl. a. advokater och fastighetsmäklare föreskrivs här att försäkringsmäklaren skall hålla pengar m. m. som tillhör någon annan avskilda från andra tillgångar. Avskiljandet medför att lagen (1944:181) om redovisningsmedel blir tillämplig.

Mäklaren skall vidarebefordra medel utan dröjsmål. Om en uppdragsgivare betalar ett premiebelopp till mäklaren för vidarebefordran till försäkringsbolaget, är mäklaren normalt skyldig att skicka beloppet vidare till bolaget utan någon fördröjning. Han har alltså inte rätt att vänta med *inbetalningen* till förfallodagen; det är inte tillräckligt att uppdragsgivaren inte kommer i dröjsmål i förhållande till försäkringsbolaget, utan betalningen skall ske så snart som möjligt. En annan sak är om en mäklare skulle erbjuda sina kunder t. ex. premiekonton av det slag som försäkringsbolagen har. Om det har överenskommits mellan uppdragsgivaren och mäklaren att betalning skall ske en viss dag, gör mäklaren naturligtvis inte något fel om han följer den överenskommelsen.

11 § Om mäklaren får ersättning i form av provision eller arvode från försäkringsgivaren, är han skyldig att på begäran av uppdragsgivaren upplysa denne om ersättningens storlek.

Skälet för den upplysningsskyldighet som här åläggs mäklaren har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.6.2). Som framhålls där är möjligheten för uppdragsgivaren att få kännedom om ersättningens storlek av störst betydelse i uppdragets inledningsskede, men formuleringen av lagtexten är vald för att täcka även det fallet att mäklaren redan har uppburit ersättningen från försäkringsbolaget.

12 § Försäkringsmäklaren 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.

I paragrafen anges mäklarens ansvar för att uppdragsgivaren verkligen får den information som försäkringsbolaget enligt konsumentförsäkringslagen är skyldigt att ge honom i samband med att en försäkring tecknas. Som framgår av den allmänna motiveringen kan bestämmelsen behöva kompletteras med hänvisningar till de lagar som kan bli resultatet av försäkringsrättskommitténs arbete med ny försäkringsavtalslagstiftning.

När det gäller omfattningen av den information som skall lämnas är det inte bara ordalydelsen i konsumentförsäkringslagen som är avgörande. Också marknadsdomstolens avgöranden och överenskommelser mellan försäkringsbranschen å den ena sidan och konsumentverket och försäkringsinspektionen å den andra har betydelse för informationsskyldighetens omfattning.

Som framhålls i den allmänna motiveringen innebär mäklarens ansvar för informationen inte att han själv måste lämna informationen till uppdragsgivaren. Om han inte lämnar informationen själv, är han däremot skyldig att förvissa sig om att försäkringsbolaget lämnar informationen direkt till uppdragsgivaren. Försäkringsbolaget och mäklaren måste alltså komma överens om vem av dem som skall lämna informationen till försäkringstagaren.

Bestämmelsen är av näringsrättslig art, vilket innebär att en underlåtenhet att iaktta bestämmelsen inte omedelbart medför skadeståndsskyldighet mot uppdragsgivaren eller någon annan. Emellertid sammanfaller informationsskyldigheten enligt denna paragraf i stor utsträckning med den allmänna upplysningsplikt som ligger i mäklarens skyldigheter enligt de civilrättsliga bestämmelserna i 13 §. En försummelse att lämna nödvändig information till uppdragsgivaren kan därför ofta innebära att mäklaren blir skadeståndsskyldig enligt 14 §.

13 § Försäkringsmäklaren skall utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och med iakttagande av god försäkringsmäklarsed. Han skall, i den utsträckning som omständigheterna kräver det, klarlägga uppdragsgivarens behov av försäkring och föreslå lämpliga lösningar.

Innebörden av den föreskrivna *omsorgsplikten* kan variera allt efter arten av det aktuella uppdraget. Mäklaren skall visa den omsorg och fullgöra de plikter i övrigt som en seriös försäkringsmäklare i allmänhet iakttar. I omsorgsplikten får vidare anses ingå ett krav på tillbörlig skyndsamhet.

Utöver kravet på omsorg gäller att mäklaren skall iaktta *god försäkringsmäklarsed*. När det gäller att bestämma innebörden av detta begrepp får man i första hand söka vägledning i vad som i allmänhet anses gälla beträffande anskaffningsverksamhet inom försäkringsområdet. Begreppet bör dock kunna utvecklas och förändras över tiden; dess innebörd får bero av utvecklingen i försäkrings- och försäkringsmäklarbranscherna, mäklarorganisationers rekommendationer till sina medlemmar samt rättspraxis

såväl i mål vid de allmänna domstolarna om skadestånd c. d. som i ärenden hos försäkringsinspektionen.

I mäklarens uppdrag ligger en allmän rådgivnings- och upplysningsskyldighet. Rådgivningen kan gälla frågor av juridisk, ekonomisk eller teknisk natur som aktualiseras i samband med förmedlingen av försäkringen. Mäklaren bör också, när omständigheterna ger anledning till det, granska riktigheten av uppgifter som han vidarebefordrar till försäkringsgivaren.

Omfattningen av de skyldigheter som åvilar försäkringsmäklaren måste naturligtvis anpassas till de omständigheter som råder i det enskilda fallet. Bestämmelserna är av civilrättslig art, och om uppdragsgivaren t. ex. förklarar att han inte vill ha någon behovsutredning utan bara hjälp med att upphandla en viss typ av försäkring, skall mäklaren naturligtvis anpassa sig till det. I konsumentförhållanden har mäklaren emellertid ett större ansvar. Enligt 2 § får mäklaren i princip inte göra avsteg från lagens bestämmelser till nackdel för en konsument, även om konsumenten går med på det. Även om uppdragsgivaren säger sig veta vilket slags försäkring han behöver, får mäklaren därför i konsumentförhållanden anses skyldig att göra en viss kontroll av att uppdragsgivarens uppfattning inte vilar på felaktiga grunder. Han bör också vara skyldig att ge uppdragsgivaren viss allmän information om t. ex. vilka ekonomiska åtaganden en livförsäkring medför och konsekvenserna av att en sådan försäkring annulleras i förtid.

14 § Om försäkringsmäklaren uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter enligt 13 §, skall han ersätta den skada som till följd av detta drabbar uppdragsgivaren eller försäkringsgivaren eller någon som härleder sin rätt från uppdragsgivaren.

Den skadeståndsgrundande handlingen har här beskrivits som ett åsidosättande av mäklarens skyldigheter. Åsidosättandet kan givetvis ske både genom aktivt handlande och genom underlåtenhet att handla. Av detta följer att skadeståndsansvaret kan aktualiseras i situationer av åtskilliga slag.

Ett fall som kan förekomma är att mäklaren har rekommenderat uppdragsgivaren en onödig försäkring eller en försäkring som är onödigt dyr. Skadeståndskravet kommer då att avse den onödiga premiekostnaden.

Av större praktiskt intresse torde emellertid vara det fall där försäkringsmäklaren har lämnat ett råd som har lett till att uppdragsgivaren inte har fått ett försäkringsskydd som täcker hans behov. Detta kan t. ex. bero på att mäklaren på något sätt har varit försumlig vid upprättande av ett offertunderlag eller genom att han utan kontroll har utgått från en uppgift som han bort kontrollera.

Första förutsättningen för att mäklaren skall bli skadeståndsskyldig mot sin uppdragsgivare är ofta att uppdragsgivaren inte har rätt till försäkringsersättning från försäkringsgivaren. Frågan kommer därför att bli i vad mån försäkringsbolaget kan åberopa misstag eller försummelser från mäklarens sida mot försäkringstagaren. Enligt vad som upplysts finns det en stark tendens i Sverige att försäkringsbolagen godtar mäklare som mellanhand bara om mäklaren har fullmakt för sin uppdragsgivare. Det pågår också arbete med att utforma formulär för sådana fullmakter (s. k. mäklar-

brev). Med en sådan utveckling kommer försäkringsbolaget ofta att kunna undvika ansvar mot försäkringstagaren för sådant som har sin grund i försummelser från mäklarens sida, och försäkringstagaren får i stället rikta motsvarande skadeståndskrav mot mäklaren.

För att ett åsidosättande av försäkringsmäklarens skyldigheter skall föranleda skadeståndsansvar krävs att mäklaren har handlat – eller underlåtit att handla – med *uppsåt eller oaktsamhet*. Det krävs inte att oaktsamheten varit grov eller på något annat sätt kvalificerad för att skadeståndsansvar skall uppkomma. Frågan om oaktsamhet föreligger får avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och till hur en omsorgsfull försäkringsmäklare normalt skulle ha handlat i samma situation.

Skadestandsregeln är av civilrättslig natur och kan – utom i konsumentförhållanden (se 2 §) – avtalas bort helt eller delvis genom en överenskommelse med den som annars skulle ha varit berättigad att åberopa regeln. Ett sådant avtal kan vara på sin plats om mäklaren i ett enskilt fall inte anser sig kunna bära hela den risk som ett fullt skadeståndsansvar skulle innebära och därför tar upp frågan om en lindring av ansvaret med sin uppdragsgivare. Normalt framstår det dock inte som rimligt att mäklaren ens i förhållande till andra näringsidkare avtalar bort den skadeståndsskyldighet som täcks av hans ansvarsförsäkring, och det får förutsättas att försäkringsinspektionen skulle ingripa mot en mäklare som regelmässigt, kanske t. o. m. genom användande av standardformulär, helt eller delvis avtalade bort sitt ansvar.

15 § Försäkringsinspektionen kan återkalla registreringen om en försäkringsmäklare

1. inte uppfyller kraven för registrering enligt 4 eller 5 § eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 6 §,
2. inte lämnar begärda upplysningar enligt 7 §, eller
3. inte betalar föreskrivna avgifter enligt 9 §.

Inspektionen får bestämma att ett beslut om återkallelse skall gälla omedelbart.

Om det är tillräckligt, får inspektionen i stället för att återkalla registreringen meddela varning.

Första stycket

Frågan om återkallelse av en försäkringsmäklares registrering kan tas upp av försäkringsinspektionen självmant. Ärendet kan också initieras genom en anmälan exempelvis av någon som har anlitat mäklaren, någon organisation inom försäkringsmäklarbranschen eller av en försäkringsgivare.

Beträffandet förfarandet hos försäkringsinspektionen gäller förvaltningslagen (1986:223). Det innebär bl. a. att mäklaren i regel skall beredas tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs.

Förutsättningarna för att återkalla registreringen är bl. a. knutna till de krav som ställs på mäklaren enligt 4–6 §§, men återkallelse kan som framgår också aktualiseras då mäklaren inte följer andra bestämmelser i lagen.

Försäkringsinspektionen skall utan vidare återkalla registreringen om mäklaren försätts i konkurs, underkastas näringsförbud eller ställs under förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Om det visar sig att mäklaren underlåter att vidmakthålla sin ansvarsförsäkring skall inspektionen också ovillkorligen återkalla registreringen. Som jag anført tidigare bör försäkringsvillkoren vara utformade så, att försäkringen inte kan upphöra förrän viss tid efter det att försäkringsinspektionen har underrättats om upphörandet.

Eftersom inspektionen vid behandlingen av mäklarens ansökan om registrering skall kontrollera att kravet på utbildning är uppfyllt, torde det inte komma att inträffa att registreringen återkallas med hänsyn till detta krav.

Av störst praktisk och principiell betydelse torde de situationer vara då det kommer i fråga att återkalla registreringen därför att en mäklare inte uppfyller *det allmänna kravet på lämplighet*. Det ligger i sakens natur att en åtgärd som är så ingripande för den enskilde näringsidkaren bör tillgripas endast i fall då den bristande lämpligheten är klart dokumenterad. Några bestämda kriterier för när en återkallelse skall kunna komma i fråga kan med hänsyn till de skiftande förhållandena inte ställas upp. Några allmänna riktlinjer för bedömningen kan dock anges.

Om försäkringsmäklaren har begått en brottslig gärning, kan omständigheterna vara sådana att det bör inverka på hans registrering. Givetvis bör registreringen återkallas, om mäklaren har gjort sig skyldig till förmögenhetsbrott under utövandet av mäklarsysslan. Även sådana förmögenhetsbrott som har begåtts vid sidan av mäklarverksamheten bör ofta kunna föranleda återkallelse. Detsamma gäller beträffande skattebrott. För att brottsliga gärningar skall kunna läggas till grund för återkallelse bör i allmänhet krävas att det föreligger en dom som har vunnit laga kraft. Har mäklaren erkänt gärningen, bör försäkringsinspektionen dock kunna återkalla registreringen utan att avvakta utgången i brottmålet.

Även det förhållandet att mäklaren visar sig inkompetent för mäklarsysslan kan leda till återkallelse av registreringen. Om en mäklare på grund av okunnighet eller oskicklighet begår misstag i sin verksamhet som leder till skada för uppdragsgivarna eller försäkringsgivarna, måste frågan om en återkallelse övervägas.

Ungefär samma synpunkter gör sig gällande i de fall där försäkringsmäklaren visserligen inte allmänt sett kan sägas vara inkompetent, men på grund av vårdslöshet missköter sina sysslor till skada för uppdragsgivaren eller försäkringsgivaren. Av betydelse är i sådana fall huruvida det är fråga om upprepat slarv eller om ett enstaka misstag.

I det allmänna lämplighetskravet ingår också att mäklaren iakttar de särskilda reglerna i 10–12 §§. Om en mäklare vid flera tillfällen har dröjt med att vidarebefordra medel som han har fått hand om för någon annans räkning, har vägrat att ge sina uppdragsgivare uppgift om den ersättning mäklaren får från försäkringsgivaren eller har försummat att se till att uppdragsgivarna får den information som de enligt konsumentförsäkringslagen har rätt till, kan det alltså föranleda att mäklarens registrering återkallas.

Ett speciellt fall då registreringen kan återkallas är att mäklaren *inte betalar föreskrivna avgifter* till försäkringsinspektionen. Inspektionen bör givetvis inte inleda ett förfarande för att få registreringen återkallad förrän mäklaren har påmint om sin betalningsskyldighet.

Ett särskilt fall som gäller juridiska personer är när samtliga fysiska personer som arbetar för den juridiska personen har fått sin registrering återkallad (eller har lämnat sina befattningar hos den juridiska personen). Naturligtvis bör den juridiska personen få en viss tid på sig för att skaffa nya registrerade mäklare, men om förmedlingsverksamheten fortsätter utan registrerade mäklare skall den juridiska personens registrering återkallas. Detsamma gäller förstås om en av de fysiska personerna har fått sin registrering återkallad men den juridiska personens företrädare ändå låter honom fortsätta att förmedla försäkringar.

Andra stycket

Inspektionen bör i brådskande och klara fall ha möjlighet att förordna att ett beslut om återkallelse skall *gälla omedelbart*. Om beslutet överklagas, kan kammarrätten besluta om inhibition, dvs. förordna att ett sådant beslut tills vidare inte skall gälla.

Tredje stycket

Som tidigare anförts bör en så ingripande åtgärd som återkallelse av en försäkringsmäklares registrering tillgripas endast när t.ex. en brist på lämplighet är klart uttalad. Situationen kan därför ibland vara den att försäkringsinspektionen finner anledning till kritik av mäklarens handlingsätt trots att det saknas tillräckligt starka skäl för att återkalla registreringen. I sådana fall kan inspektionen i stället meddela mäklaren en varning.

16 § Om någon utövar sådan verksamhet som omfattas av denna lag utan att vara registrerad som försäkringsmäklare, skall försäkringsinspektionen förelägga honom vid vite att upphöra med detta. Detsamma gäller om en registrerad försäkringsmäklare yrkesmässigt förmedlar försäkringar av ett slag som han inte är registrerad för och om någon använder benämningen försäkringsmäklare utan att vara registrerad som sådan.

Ett föreläggande enligt första stycket får också meddelas i samband med ett beslut om återkallelse enligt 15 §.

Paragrafen reglerar försäkringsinspektionens möjlighet att ingripa mot dem som bedriver mäklarverksamhet utan att vara registrerade som försäkringsmäklare. Bestämmelsen kan tillämpas både på dem som aldrig varit registrerade och på dem som fått sin registrering återkallad. Inspektionen har som framgår möjlighet att redan i samband med en återkallelse av en registrering meddela ett vitesföreläggandet.

Frågor om utdömande av vite prövas av länsrätten i Stockholms län på ansökan av försäkringsinspektionen. Förfarandet regleras i lagen (1985:206) om viten.

I paragrafen ges bestämmelser om överklagande av inspektionens beslut. Trots att beslut om varning inte medför några rättsverkningar för mäklaren, har något undantag inte gjorts för sådana beslut. Även ett beslut om varning kan alltså överklagas.

Förfarandet i kammarrätten regleras i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Av förordningen (1977:937) om kammarrätternas domkretsar m. m. framgår att det är kammarrätten i Stockholm som skall pröva ett överklagande av försäkringsinspektionens beslut.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

2. Den som vid lagens ikraftträdande utövar sådan verksamhet som omfattas av lagen skall ansöka om registrering senast den 1 mars 1990. Om inte försäkringsinspektionen bestämmer annat, får den som senast den dagen har ansökt om registrering fortsätta sin verksamhet till dess att ansökan har prövats slutligt.

3. Den som vid lagens ikraftträdande utövar sådan verksamhet som omfattas av lagen men inte har föreskriven utbildning kan trots detta registreras som försäkringsmäklare. Försäkringsinspektionen får begränsa tiden för registreringens giltighet och som villkor för fortsatt registrering föreskriva att mäklaren före tidens utgång skaffar sig viss utbildning.

I punkt 3 har öppnats en möjlighet för dem som är verksamma som mäklare vid lagens ikraftträdande att få registrering som försäkringsmäklare trots att de inte har genomgått föreskriven utbildning. En förutsättning för att försäkringsinspektionen skall bevilja registrering i sådana fall är att mäklaren — utöver att han uppfyller allmänna krav på lämplighet m. m. — på annat sätt har skaffat sig kunskaper som bedöms som tillräckliga. I praktiken torde det bli fråga om personer som under lång tid har arbetat med försäkring, antingen som säljare i ett försäkringsbolag eller som mäklare. Om inspektionen finner det lämpligt att mäklaren ändå genomgår viss utbildning, kan den tidsbegränsa registreringen till t. ex. ett eller två år och kräva att mäklaren under den tiden skaffar sig utbildningen. *Lagrådet* har anfört att denna möjlighet att villkora registreringen bör ha stöd i lagtexten. Propositionens lagförslag har utformats i enlighet härmed.

Några övergångsregler har inte ställts upp när det gäller den civilrättsliga regleringen i 13 och 14 §§. Av detta följer att reglerna enligt allmänna grundsatser tillämpas endast på uppdrag som en försäkringsmäklare har fått efter ikraftträdandet.

8 Hemställan

Med hänvisning till vad jag ovan anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta

dels förslaget till lag om försäkringsmäklare,

dels förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713).

9 Beslut

Prop. 1988/89:136

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

Sammanfattning av (SOU 1986:55) försäkringsmäklare i Sverige

Prop. 1988/89: 136
Bilaga 1

I 7 kap. 16 § försäkringsrörelselagen och i 20 § lagen om utländska försäkringsföretag åläggs bolagsledningen resp. generalagenten för utländska försäkringsföretag ett allmänt ansvar att övervaka att anskaffning av ansökningar om försäkring sker på ett sätt som överensstämmer med god försäkringssed. På grundval av dessa allmänt hållna lagregler har mellan försäkringsgivarna i Sverige sedan länge träffats överenskommelser rörande anskaffningsverksamheten. Den senaste överenskommelsen trädde i kraft den 1 april 1986. Till följd av oenighet om vissa bestämmelser för försäljning av försäkring har flera försäkringsgivare ställt sig utanför överenskommelsen.

De nya former för försäljning av försäkring som aktualiserats och som delvis lett till oenigheten inom branschen är främst försäljning genom franchisetagare (*juridisk* person som genom ett särskilt avtal med *en* försäkringsgivare säljer försäkring för dennes räkning) och genom försäkringsmäklare (någon som till uppdragsgivare förmedlar försäkring från flera försäkringsgivare och av de senare uppbär provision för utfört arbete). Den nu vanligast förekommande försäljningsformen är enbolagsombud (dvs. *fysisk* person som företräder *ett* försäkringsbolag och som säljer försäkring för detta bolag). Vidare sker försäljning genom flerbolagsombud vilka företräder *flera* bolag. Dessutom förekommer konsulter som bistår sina kunder i försäkringsfrågor och ger dem råd mot betalning.

Försäkringslagstiftningens allmänna krav på anskaffningsverksamheten innebär enligt kommitténs uppfattning dels att de som anlitas för anskaffning av försäkring skall ha *erforderliga personliga kvalifikationer och vara väl utbildade för sina uppgifter*, dels att det skall tillämpas *vissa etiska regler vid anskaffningens bedrivande*. De etiska reglerna kan till sin innebörd variera från tid till annan och i viss mån även uppvisa skillnader mellan olika försäkringsgivare. Vissa etiska regler, såsom förbud att koppla lån eller annan prestation till att försäkring tecknas eller vidmakthålls, skall dock enligt kommitténs mening i huvudsak gälla all anskaffningsverksamhet.

Även annan lagstiftning än försäkringslagstiftningen ställer krav på försäkringsbolagens anskaffningsverksamhet. Exempel på sådan lagstiftning är marknadsföringslagen, konsumentkreditlagen och konsumentförsäkringslagen. Konkurrenslagstiftningen är vidare tillämplig också på detta område.

Det åvilar i första hand bolagsledningen resp. generalagenten att övervaka att anskaffningsverksamheten bedrivs i enlighet med försäkringslagstiftningens krav på god försäkringssed och att erforderliga utbildningskrav och etiska regler uppställs och följs. Försäkringsinspektionen kan direkt ingripa i konkreta fall mot försäkringsbolag resp. generalagent som i något avseende inte bedöms uppfylla sitt ansvar vad gäller anskaffningsverksamheten. Förutom att reagera i konkreta fall kan inspektionen dessutom utfärda etiska meddelanden om vad den anser vara uttryck för vad

som i anskaffningen kan anses förenligt eller oförenligt med god försäkringssed.

I Sverige har försäkringsbolagens anskaffningsverksamhet huvudsakligen skötts av enbolagsombud. Under framförallt de senaste tio åren har emellertid alternativa försäljningsformer aktualiserats däribland försäljning genom försäkringsmäklare.

I Sverige finns inte något lagstadgande som direkt förbjuder försäkringsbolag att anskaffa direktförsäkring via mäklare. Anskaffningen av försäkringar via mäklare blir i stället att bedöma med utgångspunkt i lagstiftningens krav på god försäkringssed. Kommittén har inte funnit stöd för att ett försäkringsmäklarsystem principiellt skulle strida mot god försäkringssed eller vara oförenligt med en sund utveckling av försäkringsväsendet. Försäkringsmäklares verksamhet bör således inte förbjudas i Sverige. Kommitténs principiella ställningstagande är dock knutet till den bestämda förutsättningen att de grundläggande villkoren för verksamheten regleras i lag.

Som resultat av sina överväganden föreslår kommittén en lag om försäkringsmäklare m. m. samt vissa ändringar i försäkringsrörelselagen och i lagen om utländska försäkringsföretag. Den föreslagna lagen om försäkringsmäklare m. m. avser endast direktförsäkringsområdet. Lagens syfte är att skapa förutsättningar för att mäklarverksamheten bedrivs av kunnig och erfaren personal med tillfredsställande utbildning. Genom en lagreglering skapas legala möjligheter för övervakning och även för sanktioner mot försäkringsmäklare som inte uppfyller i lagen uppställda krav.

Försäkringsmäklarens arbetsuppgifter kan kortfattat beskrivas så, att mäklaren för uppdragsgivaren skall utreda dennes försäkringsbehov och för försäkringsgivaren analysera och presentera den aktuella risken på ett sådant sätt att försäkringsgivaren kan lämna ett anbud om försäkring med bestämd premie. Även efter placeringen av försäkring hos en eller flera utvalda försäkringsgivare kan mäklaren sköta uppdragsgivarens försäkringsskydd (beståndsvård). Mäklaren kan också biträda sin uppdragsgivare vid inträffade försäkringsfall.

Den som yrkesmässigt för olika uppdragsgivare förmedlar direktförsäkring från flera från varandra fristående försäkringsgivare, får enligt kommitténs förslag möjlighet att hos försäkringsinspektionen registrera sig som försäkringsmäklare. Genom registreringen får denne en exklusiv möjlighet att använda beteckningen försäkringsmäklare och en likaledes exklusiv möjlighet att uppbära provision från försäkringsgivare för det arbete som utförts.

Enligt kommitténs förslag kan fysisk eller juridisk person registreras som försäkringsmäklare. För *fysisk person* skall för registrering krävas, att han är myndig och ej försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud, har ansvarsförsäkring på 600 basbelopp (f. n. ca. 15 milj. kr.) och har en tillfredsställande utbildning samt allmänt sett är lämplig för mäklaryrket. För *juridisk person* skall för registrering krävas dels att bolagsordning eller bolagsavtal inte strider mot lagen, dels att ansvarsförsäkring på 600 basbelopp finns. I juridisk person som registrerats som försäkringsmäklare skall det ankomma på företagsledningen att tillse att den som förmedlar försäk-

ring för den juridiska personen uppfyller krav som ansluter till vad som gäller för fysisk person.

Kommittén föreslår vissa begränsningar i de registrerade försäkringsmäklarnas verksamhet. I lagen föreslås ett förbud för försäkringsmäklare att motta premier eller skadeersättningar för vidarebefordran till försäkringsgivare resp. försäkringstagare. Från förbudet kan försäkringsinspektionen såvitt avser premiebetalning medge undantag om särskilda skäl föreligger. Vidare föreslås ett uttryckligt förbud — inte bara för registrerade försäkringsmäklare utan för alla fysiska eller juridiska personer — att förmedla direktförsäkring för svenska försäkringstagares *i Sverige lokaliserade risker* eller såvitt avser personförsäkring till svenska försäkringstagare *domicilierade i Sverige* från försäkringsgivare som inte har koncession i Sverige och att därvid uppbära provision. Även i detta fall kan försäkringsinspektionen, om särskilda skäl föreligger, medge undantag från förbudet.

Om en försäkringsmäklare uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina förpliktelser enligt uppdraget kan han enligt lagförslagets bestämmelser ådra sig skadeståndsansvar, om hans betcende orsakat förmögenhetsskada för uppdragsgivare eller försäkringsgivare.

Som ett utflöde av kravet på att försäkringsmäklarnas verksamhet skall bedrivas med iakttagande av god försäkringssed, har kommittén funnit att vissa speciella etiska regler bör uppställas för försäkringsmäklarnas verksamhet. En försäkringsmäklare skall t. ex. redan vid upphandlingsförfarandet vara skyldig, om uppdragsgivaren begär det, att redovisa hur stor provision en försäkringsgivare betalar i de fall provisionens storlek är väsentligt olika för de skilda försäkringsgivarna. För att hindra att mäklaren uppbär dubbla ersättningar skall en mäklare som arbetar mot ersättning av uppdragsgivaren (arvode), i de fall försäkringsgivaren ändå skulle utbetala provision, vidarebefordra hela provisionen till uppdragsgivaren som därefter av mäklaren får debiteras för utfört arbete. Detta är ett undantag från huvudprincipen att returprovision inte bör vara tillåten inom anskaffningsverksamheten. Vidare skall uppdragsgivare, främst de med stor riskexponering, uppmärksammas på eventuell begränsning som kan föreligga i mäklarens försäkringsskydd för det skadestånd han kan ådra sig. Försäkringsgivare skall inte genom direkt ägande ha ett allför stort inflytande i juridisk person som registrerats som försäkringsmäklare. Slutligen har kommittén funnit att försäkringsmäklares huvudsakliga verksamhet skall vara inriktad på förmedling av försäkring och näraliggande verksamhet.

Försäkringsmäklarna skall stå under tillsyn av försäkringsinspektionen och vara registrerade hos denna. Mäklarna skall årligen betala ett bidrag för inspektionens organisation och verksamhet.

Om den som registrerats som försäkringsmäklare inte längre uppfyller registreringskraven, inte betalar föreskrivet tillsynsbidrag eller i övrigt inte iakttar de regler som gäller för verksamheten, skall försäkringsinspektionen enligt lagförslaget återkalla registreringen eller meddela varning om

det sistnämnda är tillräckligt. Inspektionen skall också ingripa mot den som utan att vara registrerad som försäkringsmäklare använder beteckningen försäkringsmäklare eller förmedlar försäkring från utländsk, i Sverige icke koncessionerad försäkringsgivare mot provision.

Prop. 1988/89:136
Bilaga 1

1 Förslag till

Lag om försäkringsmäklare m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt till olika uppdragsgivare förmedlar eller avser att förmedla direktförsäkring från flera från varandra fristående försäkringsgivare får registreras som försäkringsmäklare enligt denna lag.

Försäkringsmäklarna skall stå under tillsyn av försäkringsinspektionen och vara registrerade hos denna.

2 § Endast den som registrerats som försäkringsmäklare får uppbära provision eller annan ersättning från försäkringsgivare i enlighet med 7 kap. 16 § andra stycket försäkringsrörelselagen (1982:713) och 20 § andra stycket lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige.

Beteckningen försäkringsmäklare får inte användas av annan än den som registrerats enligt 1 § eller, när den registrerade är juridisk person, av anställd hos denne som för hans räkning yrkesmässigt förmedlar direktförsäkring.

3 § För att en fysisk person skall bli registrerad som försäkringsmäklare krävs att denne

1. är myndig, ej försatt i konkurs och ej underkastad näringsförbud,
2. har försäkring som täcker skadeståndsskyldighet intill 600 gånger gällande basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, för varje skadefall som kan drabba honom om han åsidosätter sina åligganden,
3. har tillfredsställande utbildning, samt
4. i övrigt bedöms lämplig som försäkringsmäklare.

4 § För att en juridisk person skall bli registrerad som försäkringsmäklare krävs att

1. bolagsavtal eller bolagsordning inte strider mot denna lag, samt
2. den juridiska personen har försäkring som täcker skadeståndsskyldighet intill 600 gånger gällande basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, för varje skadefall som kan drabba denna om dess åligganden åsidosätts.

5 § I juridisk person som registrerats som försäkringsmäklare skall styrelsen och verkställande direktören eller bolagsmännen se till att den som för den juridiska personen förmedlar försäkring

1. är myndig, ej försatt i konkurs och ej underkastad näringsförbud,
2. har tillfredsställande utbildning, samt
3. i övrigt är lämplig som försäkringsmäklare.

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

7 § Minst en av de revisorer som utses inom en juridisk person som

registrerats som försäkringsmäklare skall vara auktoriserad. Även suppleant för sådan revisor skall vara auktoriserad.

Prop. 1988/89:136
Bilaga 2

8 § Försäkringsinspektionen skall förordna en eller flera revisorer hos den som registrerats som försäkringsmäklare, om inte inspektionen med hänsyn till rörelsens ringa omfattning eller av andra skäl anser det obehövt.

För revisorer som inspektionen förordnar skall den utfärda instruktion. En revisor har rätt att få arvode av den registrerade försäkringsmäklaren. Arvodets storlek bestäms av inspektionen.

9 § Varje registrerad försäkringsmäklare skall årligen betala ett bidrag för att täcka kostnaderna för försäkringsinspektionens organisation och verksamhet enligt de närmare bestämmelser som meddelas av regeringen.

10 § En försäkringsmäklare skall utföra sitt uppdrag ansvarsfullt och bedriva verksamheten med iakttagande av god försäkringssed.

Pengar och andra tillgångar som mäklaren efter särskilt medgivande enligt 14 § andra stycket får hand om för någon annans räkning skall hållas skilda från andra tillgångar.

11 § Försäkringsmäklaren skall ge uppdragsgivaren de råd, upplysningar och underlag som behövs för att klarlägga dennes försäkringsbehov och i övrigt fullgöra den informationsskyldighet som åvilar ett försäkringsbolag innan en försäkring tecknas.

De handlingar som mäklaren översänder till olika försäkringsgivare skall redogöra för de aktuella riskerna och i övrigt innehålla de uppgifter som behövs för att försäkringsgivaren skall kunna lämna anbud.

12 § Försäkringsmäklaren skall ge de råd om val av försäkringslösning och försäkringsgivare som betingas av uppdragsgivarens försäkringsbehov samt vidta de åtgärder och upprätta de handlingar som erfordras för att försäkringsavtal skall komma till stånd.

Vid inträffat försäkringsfall skall, om försäkringen förmedlats av försäkringsmäklaren, denne på begäran lämna uppdragsgivaren erforderligt biträde.

13 § Om försäkringsmäklare uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina förpliktelser enligt 10–12 §§, skall han ersätta skada som till följd härav drabbar uppdragsgivaren eller försäkringsgivaren. Om det är skäligt kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

14 § Försäkringsmäklaren får inte motta medel för betalning av premie till försäkringsgivare eller för vidarebefordran av skadeersättning till uppdragsgivaren eller annan ersättningsberättigad.

Om särskilda skäl föreligger får i fråga om premiebetalning undantag från första stycket medges av försäkringsinspektionen. Medel som försäkringsmäklaren i sådant fall mottagit skall snarast vidarebefordras.

15 § Yrkesmässig förmedling av direktförsäkring mot provision eller annan ersättning från försäkringsföretag får för svenska försäkringstagares i Sverige lokaliserade risker eller, såvitt avser personförsäkring, till svenska försäkringstagare domicilierade i Sverige endast ske från försäkringsföretag med svensk koncession.

Om särskilda skäl föreligger får undantag från första stycket medges av försäkringsinspektionen.

Prop. 1988/89: 136
Bilaga 2

16 § Försäkringsmäklaren får uppbära provision eller annan ersättning från försäkringsgivaren endast om försäkringsavtal slutits genom att mäklaren till uppdragsgivaren förmedlat försäkringen från försäkringsgivaren.

17 § Om det kan antas att någon, som utan att vara registrerad försäkringsmäklare, driver sådan verksamhet att denna lag är tillämplig eller om det beträffande försäkringsmäklare som registrerats enligt denna lag anses erforderligt, får försäkringsinspektionen vid vite förelägga denne att till inspektionen lämna de upplysningar om verksamheten som behövs.

Finner försäkringsinspektionen att en försäkringsmäklare inte längre uppfyller kraven enligt 3 – 5 §§, inte betalar föreskrivet tillsynsbidrag eller i övrigt inte iakttar bestämmelserna i denna lag, skall inspektionen återkalla registreringen. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart.

Om det är tillräckligt kan försäkringsinspektionen i stället för att återkalla registreringen meddela varning.

18 § Den som utan att vara registrerad som försäkringsmäklare använder beteckningen försäkringsmäklare eller bedriver verksamhet i strid mot 15 §, skall av försäkringsinspektionen vid vite föreläggas att upphöra med detta.

19 § Försäkringsinspektionens beslut enligt denna lag får överklagas till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

2. Den som vid lagens ikraftträdande varit verksam med yrkesmässig rådgivning i försäkringsfrågor under minst fem år, och kan anses ha uppnått en tillfredsställande erfarenhet, får, om han senast den 30 juni 1988 ansöker om registrering, registreras som försäkringsmäklare utan att uppfylla de utbildningskrav som finns angivna i föreskrifter utfärdade av regeringen eller försäkringsinspektionen.

2 Förslag till

Prop. 1988/89: 136

Lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713)

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att

7 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (1982:713) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Styrelsen och verkställande direktören skall övervaka att anskaffning av ansökningar om försäkring hos bolaget sker på ett sätt som överensstämmer med god försäkringssed.

Ett försäkringsbolag får inte lämna provision eller annan ersättning för anskaffning eller förmedling av försäkring i Sverige, åt annan än bolagets ombud eller den som registrerats som försäkringsmäklare enligt lagen (1987:00) om försäkringsmäklare m. m.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

Lag om ändring i lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige

Härigenom föreskrivs att

20 § lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Generalagenten skall övervaka att anskaffning av ansökningar om försäkring hos företaget sker på ett sätt som överensstämmer med god affärs-sed.

Generalagenten får inte lämna provision eller annan ersättning för anskaffning eller förmedling av anskaffning av ansökningar om försäkring i Sverige, åt annan än företags ombud eller den som registrats som försäkringsmäklare enligt lagen (1987:00) om försäkringsmäklare m. m.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

Sammanställning av remissyttrandena över försäkringsverksamhetskommitténs betänkande (SOU 1986:55) Försäkringsmäklare i Sverige

Prop. 1988/89: 136
Bilaga 3

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Göta hovrätt, kammarrätten i Jönköping, marknadsdomstolen, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, konsumentverket, kommerskollegium, näringsfrihetsombudsmannen (NO), försäkringsrättskommittén (JU 1974:09), Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Svenska Försäkringsbolags riksförbund, Folksam, Utländska Försäkringsbolags Förening (UFF), Svenska Livförsäkringsföreningars riksförbund, Sveriges Industrieförbund, Sveriges Grossistförbund, Sveriges Köpmannaförbund, Småföretagens Riksorganisation, Svenska Handelskammarförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Försäkringstjänstemannaförbundet (FTF), Försäkringsanställdas Förbund (FF), Sveriges Fastighetsägareförbund, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Landstingsförbundet, Svenska Bankföreningen, Svenska Sparbanksföreningen, Svenska Försäkringsmäklares och Försäkringskonsulters Förening (SFFF), Sveriges advokatsamfund, Svenska Revisorsamfundet SRS, Sveriges Fastighetsmäklarsamfund, Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR samt Försäkringsjuridiska föreningen.

Kommerskollegium har även överlämnat yttranden från Stockholms Handelskammare och Skånes Handelskammare.

1 Utredningens förslag i stort

1.1 Göta hovrätt

Från de synpunkter hovrätten har att beakta finner hovrätten ej anledning till erinran mot förslaget att införa ett mäklarsystem för försäkringsväsendet och mot huvuddragen i den föreslagna regleringen men har synpunkter på vissa enskildheter i förslaget.

1.2 Kammarrätten i Jönköping

Kammarrätten delar i huvudsak utredningens överväganden och förslag. De synpunkter kammarrätten har att anföra hänför sig till vem som skall få registreras som försäkringsmäklare och om vitesföreläggande.

1.3 Marknadsdomstolen

Förslaget att försäkringsmäklare skall få möjlighet att verka på den svenska marknaden tillstyrks. Både konkurrens- och konsumenthänsyn talar med styrka för detta förslag, och de skäl som har anförts mot förslaget framstår inte som vägande. Marknadsdomstolen instämmer i huvudsak i kommitténs överväganden och förslag. Endast på ett par punkter vill marknadsdomstolen ifrågasätta kommitténs bedömningar.

1.4 Försäkringsinspektionen

Prop. 1988/89: 136
Bilaga 3

Inspektionen tillstyrker försäkringsverksamhetskommitténs förslag att försäkringsmäklare skall få verka i Sverige och att en särskild lagstiftning införs för dessa. Att mäklare inte kunnat verka här hitintills beror främst på de överenskommelser som försäkringsbolagen träffat angående anskaffningsverksamheten. Inspektionen anser nu – i likhet med kommittén – att grund saknas för att förbjuda försäljning av försäkringar via mäklare. Sådana kan tvärtom vara till fördel för försäkringskunderna genom att bidra till en ökad konkurrens på området. Inspektionen har i allt väsentligt lämnat de föreslagna bestämmelserna om mäklarverksamhet utan erinran.

1.5 Bankinspektionen

Bankinspektionen har i stort inget att invända mot att kommitténs förslag genomförs.

Bankinspektionen har i första hand synpunkter på betänkandet med utgångspunkt från att institut som står under inspektionens tillsyn, främst banker och finansbolag, i anslutning till den ordinarie verksamheten också kan vilja förmedla försäkringar till allmänheten. Därutöver anlägger inspektionen några principiella synpunkter på förslaget.

1.6 Konsumentverket

Konsumentverket instämmer i försäkringsverksamhetskommitténs bedömning att försäljning av försäkring genom försäkringsmäklare bör vara tillåten på marknaden under förutsättning att verksamheten är lagreglerad. Verket anser att den föreslagna lagregleringen med offentlig tillsyn bör säkerställa de speciella krav som en presumtiv försäkringstagare bör kunna ställa på den mäklare han vill anlita.

1.7 Kommerskollegium

Kommerskollegium anser att det föreslagna systemet med registrerade försäkringsmäklare kan bidra till en effektivisering av försäkringsmarknaden. Försäkringstagarna kan få en bättre överblick över utbudet av försäkringar och konkurrensen mellan försäkringsföretagen kan därmed komma att öka. Kollegiet ställer sig därför positivt till huvudragen i förslaget.

1.8 Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

NO tillstyrker kommitténs förslag att tillåta försäkringsmäklare i Sverige. NO ställer sig kritisk mot några av de etiska regler som föreslås skall gälla för försäkringsbolagen och mäklarna. Ett generellt förbud mot olikformade rabatter försvårar prisförhandlingar och är därför till nackdel för försäkringstagarna. Förbud mot returprovisioner bör inte uppställas vare sig för försäkringsbolagen eller mäklarna.

1.9 Försäkringsrättskommittén

Försäkringsverksamhetskommittén har efter en noggrann genomgång av argumenten för och emot olika former för försäljning av försäkringar kommit fram till att man inte bör införa regler som skulle innebära förbud

mot försäkringsmäklare i Sverige. Vi delar den uppfattningen. Det kan finnas goda skäl att genom särskild lagstiftning dra upp vissa riktlinjer för den försäljning som sker genom andra kanaler än försäkringsbolagens egna ombud. Vi tillstyrker kraven på registrering, utbildning och ansvarsförsäkring. Däremot ställer vi oss delvis kritiska till förslaget i fråga om lagens tillämpningsområde och lagens innehåll i övrigt.

Prop. 1988/89:136
Bilaga 3

1.10 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet

Fakultetsnämnden finner starka skäl tala för att tillåta försäkringsmäklare. I själva verket torde det vara främmande för sunt ekonomiskt tänkande att inte låta utbud och efterfrågan på marknaden styra formerna för distribution av olika produkter, så länge detta inte

strider mot grunderna för konsument- eller konkurrenslagstiftningen. Det bör alltså vara marknadens uppgift att pröva om mäklarformen är ekonomiskt effektiv och om den har en framtid i svensk försäkring. En annan sak är att försäkringsmäklarna måste bli föremål för offentlig tillsyn enligt de principer som försäkringsrörelselagen bygger på. En särskild lag om försäkringsmäklare är därför motiverad. Fakultetsnämnden ansluter sig i stort till den reglering som kommittén föreslår. Nämnden anser dock att kommittén på ett par punkter gått längre än som behövs för att tillgodose kraven på samhällelig tillsyn. Marknadskrafterna kommer ändå i de flesta fall att driva fram lämpliga och ekonomiskt rationella former för verksamheten.

1.11 Svenska Försäkringsbolags Riksförbund.

Inom försäkringsbranschen har hittills rått stor enighet om formerna för anskaffningsverksamheten. Den ökade konkurrensen på marknaden samt den tilltagande internationaliseringen av försäkringsväsendet har inneburit bl. a. att den starka värdegemenskap som funnits mellan försäkringsbolagen i dessa frågor har försvagats. Från olika håll har framförts krav på att finna alternativa försäljningsformer till det traditionella ombudssystemet. Frågan huruvida förmedling av försäkring borde kunna ske via mäklare har varit särskilt kontroversiell. Såsom kommittén redovisat i förevarande betänkande har branschen tidigare haft en negativ inställning till försäkringsmäklare på den svenska marknaden.

Försäkringsverksamhetskommittén har nu efter en noggrann analys av den argumentation som förts i ämnet uttalat att det inte finns stöd för påståendet att ett försäkringsmäklarsystem principiellt skulle strida mot god försäkringssed eller vara oförenligt med en sund utveckling av försäkringsväsendet. Riksförbundet har vid sin granskning av betänkandet utgått från detta synsätt. Härvid delar riksförbundet kommitténs uppfattning att de grundläggande förutsättningarna för mäklarens verksamhet skall regleras i en särskild lag.

Det framlagda förslaget är i huvudsak väl underbyggt och bör därför enligt riksförbundets mening kunna ligga till grund för lagstiftning. Riksförbundet har dock funnit skäl att kommentera förslaget på några punkter.

1.12 Folksam

Folksam tillstyrker att en lag om försäkringsmäklare införs men har vissa synpunkter på hur förslaget bör utformas.

1.13 Utländska Försäkringsbolags Förening (UFF)

Prop. 1988/89: 136
Bilaga 3

UFF välkomnar lagregler om mäklarverksamhet och stödjer betänkandet i stort. UFF anser dock att försäkringsmäklarens roll bör klargöras tydligare i förhållande till försäkringsombudet.

1.14 Svenska Livförsäkringsföreningars Riksförbund

Svenska Livförsäkringsföreningars Riksförbund tillstyrker försäkringsverksamhetskommitténs förslag till lag om försäkringsmäklare m. m.

1.15 Sveriges Industriförbund

Industriförbundet finner det tillfredställande att kommittén klargör att försäkringsmäklare kan verka i Sverige. Förbundet tillstyrker huvuddelen av förslaget till reglering av mäklares verksamhet. Förbundet riktar dock kritik mot lagförslaget i fyra avscenden. Förbundet avstyrker således det föreslagna förbudet för mäklare att förmedla försäkring till utländsk försäkringsgivare utan koncession i Sverige (15 §) och förbudet för mäklare att förmedla premier och skadeersättningar mellan försäkringsgivare och försäkringstagare (14 §). Förbundet vänder sig också mot kommitténs negativa inställning till s.k. captive brokers och avstyrker förslaget att utesluta mäklare som enbart har *en* uppdragsgivare (1 §). Slutligen kritiserar förbundet utformningen av bestämmelsen om nedsättning av skadestånd (13 §).

1.16 Sveriges Grossistförbund

Grossistförbundet delar de synpunkter Industriförbundet lämnat.

1.17 Sveriges köpmannaförbund

De försäkringsmäklare som alltmer börjat göra sig gällande på den svenska försäkringsmarknaden ser förbundet positivt på. Vi ställer oss således bakom kommitténs uppfattning att systemet fyller en funktion och bör fortsätta att utvecklas.

Den lagstiftning som kommittén föreslår skall gälla för försäkringsmäklare och som utgör en förutsättning för att systemet skall kunna ligga under försäkringsinspektionens kontroll har förbundet inga erinringar mot.

1.18 Småföretagens Riksorganisation

Enligt Småföretagens Riksorganisations uppfattning finns det ingen anledning att införa förbud mot försäkringsmäklare i Sverige. Vi delar utredningens uppfattning att det finns skäl att ställa upp riktlinjer för den försäljning av försäkring som sker genom andra kanaler än försäkringsbolagens ombud. Organisationen tillstyrker krav på registrering, utbildning och ansvarsförsäkring.

1.19 Svenska Handelskamarförbundet och Stockholms Handelskammare

Prop. 1988/89: 136
Bilaga 3

Handelskammaren och förbundet tillstyrker i huvudsak kommitténs förslag till lag om försäkringsmäklare m.m. när det gäller förmedling till svenska försäkringsgivare men anser att försäkringsmäklare inte ska förbjudas att förmedla direktförsäkring för svenska försäkringstagares i Sverige lokaliserade risker från försäkringsgivare som inte har koncession i Sverige.

1.20 Skånes Handelskammare

Handelskammaren tillstyrker att ett system med försäkringsmäklare inrättas. Vissa frågor bör emellertid utredas ytterligare innan förslaget blir föremål för lagstiftning.

1.21 Landsorganisationen i Sverige (LO)

Visserligen tror inte LO att mäklare kan komma att förbilliga en anskaffning av försäkringar för försäkringstagarnas del. Eftersom mäklare kommer att bli ett ytterligare led i försäkringsbolagens försäljningsorganisation kommer detta led med säkerhet att medföra ökade kostnader. Framför allt kommer denna risk att bli framträdande på konsumentförsäkringarnas område beroende på att försäkringsbolagen anser att servicenivån i bolagen måste upprätthållas på hög nivå och att bolagen inte vill avstå från densamma för en eventuell förekomst av försäkringsmäklare på området. Men LO vill inte förorda att regler införs som skulle innebära förbud mot försäkringsmäklare i Sverige. Däremot är det angeläget att genom särskild lagstiftning dra upp riktlinjer för försäkringsmäklarnas verksamhet. Vi tillstyrker därför kraven på registrering, utbildning och ansvarsförsäkring.

1.22 Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

Sammanfattningsvis avstyrker TCO förslaget till lag om försäkringsmäklare m.m. med motiveringen att det, enligt TCO, inte föreligger något behov av försäkringsmäklare i Sverige.

1.23 Försäkringstjänstemannaförbundet (FTF)

FTF anser att kommitténs slutsatser om vad mäklare kan tillföra svensk försäkringsmarknad är dåligt underbyggda. De internationella utblickarna talar inte för mäklare i Sverige, utan för andra komplement, som passar vår försäkringskultur bättre. Förslaget präglas av en övertro på reglering och tillsyn. FTF vill betona att alla förändringar måste ske ur ett *helhetsperspektiv*. I försäkringsbolagen pågår idag mer än någonsin en stark utveckling på olika viktiga områden. Mäklarfrågan kan endast avgöras med hänsyn till denna utveckling.

FTF föreslår att försäljningsformer, som hittills förekommit i Sverige, vidareutvecklas och att försäkringsgivarna görs medvetna om sitt ansvar för utveckling och kommunikation samt att i lagstiftningen tas in förbud för bolagen att lämna ersättning för anskaffning och vidmakthållande av försäkring till andra än deras egna anställda och uppdragsgivare.

1.24 Försäkringsanställdas Förbund (FF)

Prop. 1988/89: 136
Bilaga 3

FF tillstyrker inte till någon del utredningens förslag och instämmer i den av kommitténs expert Olanders framförda reservationen.

1.25 Sveriges Fastighetsägareförbund

Förbundet anser det positivt att utredningen föreslår regler som gör det möjligt för försäkringsmäklare att etablera sig och verka i Sverige. Den föreslagna lagens syfte anges vara att skapa förutsättningar för att mäklarverksamheten bedrivs av kunnig och erfaren personal med tillfredsställande utbildning. Enligt förbundets uppfattning uppfyller också förslaget det angivna syftet och förslaget tillstyrkes.

1.26 Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)

Svensk försäkringsverksamhet har genom konkurrens mellan försäkringsgivarna, och den reglering av försäkringsverksamheten som gällande lagstiftning innebär, skapat en för såväl försäkringsgivare som försäkringstagare sund miljö. Trots detta utgör försäkringstagaren i allmänhet den svagare parten i den avtalsrättsliga situation som uppstår vid teckning av en försäkring. Försäkringsverksamhetskommittén har, efter mönster från lagen om fastighetsmäklare, föreslagit att i särskild lag reglera försäkringsmäklarens verksamhet. LRF har inget att erinra mot att försäkringstagarens situation förstärks genom tillkomsten av försäkringsmäklare, under förutsättning att den föreslagna lagen noga reglerar verksamheten.

LRF tillstyrker kommitténs förslag till lagstiftning.

1.27 Landstingsförbundet

Flera försäkringsbolag har valt att inte ansluta sig till den nu gällande marknadsöverenskommelsen från 1986. Landstingsförbundet kan därför ställa sig bakom utredningens förslag att försäkringsmäklarens verksamhet regleras i lag, eftersom det är angeläget att god försäkringssed upprätthålls vad gäller anskaffning av försäkringar.

Förbundet har inte heller i övrigt någon erinran mot kommitténs förslag om försäkringsmäklare i Sverige.

1.28 Svenska Bankföreningen

Svenska Bankföreningen anser *dels* att vissa oklarheter beträffande lagens tillämpningsområde bör undanröjas *dels* att verksamhet som står under tillsyn av bankspektionen skall undantas försäkringsinspektionens tillsyn.

1.29 Svenska Sparbanksföreningen

Försäkringsverksamhetskommitténs motiv till särskild lagstiftning för försäkringsmäklare är enligt sparbanksföreningens uppfattning svaga. Mot bakgrund av att det redan finns ett mindre antal mäklare på den svenska marknaden vill föreningen dock inte motsätta sig att mäklarverksamhet blir reglerad i särskild lagstiftning.

1.30 Svenska Försäkringsmäklares och Försäkringskonsulters Förening (SFF)

Prop. 1988/89:136
Bilaga 3

SFFF uppskattar betänkandet och ser positivt på utredningen som helhet. Kommitténs bekräftelse av att mäklarverksamhet inte är förbjuden enligt lag är av stor betydelse för SFFF. Tidigare oklarhet på denna punkt har bidragit till att vår verksamhet betraktats som obehövlig eller mindre seriös. Kommitténs ståndpunkt att försäkringsmäklares verksamhet inte onödigtvis bör hindras eller försvåras är viktig, inte bara för oss utan också för våra kunder och för näringsfriheten i allmänhet. Av denna anledning tillstyrker SFFF merparten av lagförslaget. Om lagförslaget går igenom blir det möjligt för mäklare att förmedla direktförsäkring inom Sverige. Detta har bidragit till att förslaget bland annat i massmedia framställts som en liberalisering. Men samtidigt innehåller förslaget ett par förbud som avsevärt kommer att försvåra vår näringsutövning. Det gäller paragraf 14 med förbud för försäkringsmäklare att motta premier eller skadeersättning och paragraf 15 med förbud att förmedla direktförsäkring till utlandet. En något paradoxal effekt av dessa paragrafer är att de förvandlar "avregleringen" till en förbudslagstiftning: en branschöverenskommelse av kartellkaraktär, men frihet enligt lag, ersätts med lagreglerade förbud på punkter som är av vital betydelse ur konkurrenssynpunkt. Vi vill också framhålla att vi ställer oss bakom Urban Schybergs och Thomas Sköldborgs särskilda yttrande i utredningen. Därför föreslår vi att paragraferna 14 och 15 utgår. I den händelse full näringsfrihet inte blir aktuellt vill vi föreslå generella undantag från förbuden och större möjligheter för försäkringsinspektionen att bevilja dispenser.

1.31 Sveriges Advokatsamfund

Samfundet tillstyrker med vissa reservationer det framlagda förslaget till lagstiftning.

1.32 Sveriges Fastighetsmäklarsamfund

Försäkringsmarknaden kännetecknas i hög grad av de erbjudanden som lämnas av etablerade och mycket stora försäkringsgivare. Försäkringsgivarna uppställer stora mängder svårförståeliga villkor för sina försäkringsprodukter vilket medför stora svårigheter för utomstående att göra jämförelser mellan erbjudna försäkringar. Sveriges Fastighetsmäklarsamfund anser att det föreslagna systemet med försäkringsmäklare som biträder vid valet av försäkring och rekommenderar en potentiell försäkringstagare den försäkring som är lämpligast mot bakgrund av aktuella försäkringsbehov är mycket bra. Förslaget om försäkringsmäklare bör således genomföras. Den näringsrättsliga delen av den föreslagna lagstiftningen är bra och tar hänsyn till de olika verksamhetsformer under vilken försäkringsmäklari förväntas bedrivas. Samfundet anser dock att förslaget i dess civilrättsliga delar bör utvecklas ytterligare.

1.33 Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR)

Om hänsyn tas till vissa synpunkter som föreningen framför, kan föreningen tillstyrka att lagförslaget läggs till grund för lagstiftning.

Försäkringsbolagens anskaffningsverksamhet har under senare år undergått en påtaglig förnyelse. Försäljning av försäkringar sker i samarbete med banker, bilföretag osv., och andra typer av mellanmän än de traditionella enbolagsombuden är verksamma som förmedlare av försäkring. I praktiken förekommer redan en mäklarverksamhet, om också under annan beteckning.

Mot denna bakgrund instämmer föreningen i kommitténs bedömning att försäkringsmäklares verksamhet inte bör förbjudas i Sverige. Som kommittén framhållit, ligger detta ställningstagande väl i linje med de friare koncessionsregler som nyligen införts, och det tycks även från mera allmän synpunkt saknas skäl att förbjuda just denna försäljningsform.

Föreningen instämmer också i att lagstiftningen måste anpassas till den nya utvecklingen. Föreningen stöder därför kraven på registrering, utbildning och ansvarsförsäkring.

2 Allmänna synpunkter på försäkringsbolagens försäljningsverksamhet och försäkringsmäklare

2.1 Kammarrätten i Jönköping

Under senare år har alternativa former för försäkringsbolagens anskaffning av direktförsäkringar aktualiserats såsom försäljning genom försäkringsmäklare. Några särskilda lagregler beträffande denna försäljningsform finns inte utan den får bedömas utifrån tillämplig lagstiftningskrav på att anskaffningen överensstämmer med god försäkringssed respektive god affärssed. Med hänsyn till ökad omfattning av anskaffning av ansökningar om försäkring genom försäkringsmäklare är det angeläget att klarhet skapas beträffande vilka krav som skall ställas på sådan verksamhet.

2.2 Försäkringsinspektionen

Försäkringsbolagens försäljningsverksamhet skall enligt i lag given bestämmelse ske i överensstämmelse med god försäkringssed. Under många år har bolagen i gemensamma överenskommelser åtagit sig att följa ett antal regler, om hur anskaffningsverksamheten skall drivas. En del av reglerna har en mera renodlad etisk karaktär under det att andra regler mera har ordningskaraktär och anger formerna för försäljningsverksamheten. Dessa av branschen uppsatta regler har bl. a. haft till konsekvens att försäljning inte fått ske via försäkringsmäklare, dvs. fristående försäljare som förmedlar försäkringar åt försäkringskunder från olika försäkringsgivare och därvid uppbär provision av dessa.

Det är naturligt att anskaffningsverksamheten omfattas av ett utredningsuppdrag av den breda översynskaraktär som kännetecknar direktiven för försäkringsverksamhetskommittén. Med anledning av den prövning NO år 1978 gjorde av den dåvarande anskaffningsöverenskommelsen såvitt gällde hindret för mäklare att verka i Sverige fanns anledning att i direktiven särskilt hålla fram frågan om försäkringsmäklare. Den senaste överenskommelsen från april 1986 har inte vunnit anslutning från alla bolag. Därmed har det blivit praktiskt möjligt för bolag att teckna försäkringsavtal via mäklare. Det synes också klart att det i dag förekommer att försäkringar tecknas genom mäklare.

Mot bakgrund av den uppkomna situationen, som utmärks av oklarhet och skiftande uppfattningar beträffande den rätta innebörden av begreppet "god försäkringssed", hälsar inspektionen med tillfredsställelse att kommittén haft möjlighet att lägga fram sina förslag rörande anskaffningsfrågorna utan att avvakta slutbetänkandet. Inspektionen anser vidare att betänkandet på ett grundligt och förtjänstfullt sätt behandlar nämnda frågor och att betänkandet därför är väl ägnat att ligga till grund för lagstiftningsåtgärder. Som framgår av det följande har inspektionen kommit till samma uppfattning som kommittén i mäklarfrågan, nämligen att det bör lämnas ett klartecken för försäkringsmäklare att verka i Sverige under i lag givna särskilda villkor.

De krav som i lagstiftningen (7 kap. 16 § FRL och 20 § lagen om utländska försäkringsföretag) ställs på försäkringsbolagen i fråga om anskaffningsverksamheten är begränsad till en allmänt hållen skyldighet för bolagsledningen och generalagenten att övervaka att anskaffning sker i enlighet med god försäkringssed resp. god affärssed. Inspektionen anser i likhet med kommittén att det också i fortsättningen bör lämnas stort utrymme för en självreglering av försäkringsbranschen när det gäller de närmare reglerna för anskaffningsverksamheten. Därigenom kan den lättare anpassas till nya eller ändrade förhållanden. Inom försäkringsbranschen har träffats överenskommelser om anskaffningsverksamheten, senast år 1986.

Enligt direktiven har kommittén haft att utvärdera försäkringsbolagens anskaffningsverksamhet och hur den träffade överenskommelsen har verkat i olika avseenden. Kommittén har funnit att anskaffningen i stort sett fungerar tillfredsställande och att nu tillämpade etiska regler bör vara grundvalen för en bedömning av vad som skall anses överensstämma med god försäkringssed. Inspektionen delar denna uppfattning, dock med det tillägget att inspektionen kan konstatera att gällande marknadsöverenskommelse innehåller vissa regler som vid en närmare granskning kan befinnas stå i strid med konkurrenslagstiftningen.

Om ett antal bolag, flertalet eller samtliga, träffar ett avtal om vilka regler som skall tillämpas beträffande anskaffningsverksamheten — såsom skett i fråga om 1986 års marknadsöverenskommelse — kan dessa regler självfallet inte anses vara det enda uttrycket för innebörden av begreppet god försäkringssed. Ingripande från inspektionens sida måste således alltid ske mot bakgrund av en självständig bedömning i vad mån en avvikelse skett från kravet på god försäkringssed. Inspektionen finner det dock angeläget att framhålla att det självklart är av stort värde om branschen i kontakt med inspektionen kan ena sig om ett antal regler av rent etisk art.

Vad gäller de regler som styr formerna för försäljningen — regler som det inom branschen på senare tid varit oenighet om — kan rent allmänt sägas att det i och för sig är angeläget att bolagen kan arbeta under likartade förutsättningar. Detta får dock inte innebära att det ställs upp ett regelsystem som förhindrar att det inom ramen för en sund konkurrens till försäkringskundernas bästa kan utvecklas nya försäljningssystem.

Kommittén söker att ange de allmänna krav på anskaffningsverksamheten vilka kan grundas på lagkravet om god försäkringssed.

Inspektionen ansluter sig till vad kommittén anför om det grundläggande kravet på att försäljarna skall ha erforderliga personliga kvalifikationer och vara väl utbildade för sina uppgifter.

I kravet på god försäkringssed ligger vidare enligt kommittén att etiska regler för anskaffningens bedrivande skall finnas. Det åligger i första hand bolagsledningarna och generalagenterna att se till att försäljarna tillämpar

från etisk synpunkt godtagbara regler. Inspektionen har självfallet att bevaka att så sker.

Kommittén pekar på ett antal etiska regler som anses vara så viktiga och allmängiltiga att de bör gälla för all anskaffningsverksamhet. Inspektionen delar uppfattningen att vissa regler har denna karaktär. Det kan dock vara erforderligt att en genomgång görs så att de regler som fastslås för framtiden i alla avseenden är förenliga med vad som numera anses följa av de principer som återspeglas i konsumentskydds- och konkurrenslagstiftningen.

Kommittén framhåller i avsnitt 10.3 att försäkringsgivarna kan gemensamt skapa etiska regler för anskaffningsverksamheten. Detta kan ske genom formella överenskommelser — som då måste utformas så att de inte strider mot t.ex. konkurrenslagstiftningen — eller genom en gemensamt framtagna kodex eller av stadgar i en sammanslutning. Kommittén lämnar öppet vilken lösning som är att föredra. Inspektionen ser inte heller någon anledning att uttala sig om den form som branschen skall använda för att lägga fast de etiska regler som bör gälla för anskaffningsverksamheten. Det är emellertid enligt inspektionens mening önskvärt att de grundläggande etiska kraven i allt väsentligt ges en sådan form att de blir allmänt omfattade av försäkringsbolagen.

I bolagsledningarnas ansvar ligger också som kommittén påpekar att skapa möjlighet att övervaka dem som arbetar med anskaffningsverksamheten och att ingripa i de fall reglerna inte iakttas.

Det är riktigt, som framhålles av kommittén i avsnitt 10.4, att konsumentverket/KO och NO har vissa tillsynsbefogenheter i fråga om försäkringsbolagens anskaffningsverksamhet. Ingripanden kan ske med tillämpning av särskilda regler i konsumentskyddslagarna resp. i konkurrenslagstiftningen. Utmärkande för tillsynssystemet är emellertid att försäkringsinspektionen har ett heltäckande tillsynsansvar och således alltid kan ingripa i kraft av tillsynsmyndighet enligt försäkringsrörelselagen.

Inspektionen strävar emellertid efter att hålla nära kontakt med de övriga om företeelser som ligger under även annan myndighets verksamhetsområde.

Inspektionen kommer, som framhålles i betänkandet, att få en mera framträdande tillsynsroll eftersom, som situationen varit under senare tid, en fullständig uppslutning kring anskaffningsreglerna inte finns.

Mot bakgrund av det tidigare rätt en viss osäkerhet i fråga om inspektionens närmare roll vid tillsynen av anskaffningsverksamheten är det riktigt att det — som nu görs av kommittén — slås fast att inspektionen har såväl tillsynsskyldigheter som tillsynsbefogenheter också på detta område. Någon tvekan kan inte råda om att inspektionen kan ingripa i konkreta fall, där en viss handling bedöms som oförenlig med god försäkringssed. Kommittén diskuterar vidare möjligheten för inspektionen att — som förutsattes i motivuttalanden i prop 1981/82:180 om försäkringsrörelselag — meddela verksställighetsföreskrifter som tar sikte på anskaffningsverksamheten. Enligt inspektionens mening kan inspektionen emellertid inte, i vart fall inte på ett meningsfullt sätt, styra anskaffningsverksamheten via verksställighetsföreskrifter. Inspektionen anser inte heller att detta är nödvändigt. Något bemyndigande att utfärda föreskrifter bör inte aktualiseras. Det är enligt inspektionens uppfattning tillräckligt att inspektionen i form av allmänna råd — etiska meddelanden — om så behövs talar om vad som enligt inspektionens mening är förenligt eller oförenligt med god försäkringssed.

De svenska försäkringsbolagens anskaffningsverksamhet bygger traditionellt på ett system med egna ombud. Det är emellertid såväl naturligt

som önskvärt att bolagen, i takt med att förhållandena ändras i samhället och inom försäkringsväsendet, söker finna nya former för ackvisitionen. Utöver vad kommittén anför om näringslivets önskemål om att kunna välja mellan alternativa former för att få sitt försäkringsbehov täckt kan erinras om vad i utredningsdirektiven framhålls om att det kan vara till fördel för konsumenterna i allmänhet om bolagen kan använda enklare och därmed billigare marknadsförings- och försäljningsmetoder. Bl. a. skall den ökande frekvensen av kollektiva försäkringslösningar ses mot bakgrunden av stigande kostnader för olika slag av försäkringar.

Som kommittén påpekar har de nya koncessionsreglerna till syfte att öka konkurrensen på försäkringsmarknaden och att på sikt motverka tendenserna till en koncentration på denna. Framförda önskemål från mindre bolag utan stora ombudsorganisationer att kunna utnyttja nya försäljningskanaler, t. ex. mäklare, ligger i linje med sagda syfte.

Inspektionen är självfallet positiv till att bolagen anstränger sig att finna alternativa former för försäljningsverksamheten för att rationellt och effektivt tillgodose kundernas försäkringsbehov. En grundläggande förutsättning är självfallet att utvecklingen sker med hänsyn till kravet på god försäkringssed och till det allmänna kravet på en sund utveckling av försäkringsväsendet.

Inspektionen delar kommitténs uppfattning att det inte finns anledning att införa särskilda lagregler för försäljning av försäkringar via franchiseta-gare. Väsentligt är att försäkringsbolaget har ett ansvar för att anskaffningsverksamheten överensstämmer med god försäkringssed och att det är möjligt för inspektionen att kontrollera att ett franchiseavtal har utformats med hänsyn till detta.

Systemet med enbolagsombud är, som kommittén framhåller, i princip det allenarådande systemet på den svenska försäkringsmarknaden. Inom ramen för marknadsföringsöverenskommelsen finns dock ett visst antal flerbolagsombud, oftast på så sätt att ett ombud företräder såväl ett livförsäkringsbolag som ett skadeförsäkringsbolag. Inspektionen vill tillägga att det inte kan uteslutas att flerbolagsombud förekommer också därutöver genom att flera bolag inte är anslutna till marknadsföringsöverenskommelsen.

Som kommittén konstaterar tillkommer det resp. försäkringsgivare att själv avgöra om enbolags- eller flerbolagsombud skall användas. Försäkringsgivaren har självfallet i båda alternativen att svara för att försäljningsverksamheten sker i överensstämmelse med kravet på god försäkringssed.

Kommittén gör i avsnitt 10.6 en grundlig genomgång av de faktorer som talar för ett klartecken till försäkringsmäklare och de skäl som kan finnas mot införande av ett mäklarssystem. Inspektionen delar kommitténs bedömning att det inte finns grund för att påstå att ett sådant system skulle strida mot god försäkringssed eller vara oförenligt med en sund utveckling av försäkringsväsendet. Någon hållbar grund för att i lag införa förbud mot mäklarverksamhet finns sålunda inte. En annan sak är att ett eventuellt mäklersystem — efter mönster av t. ex. lagstiftningen om fastighetsmäklare — måste förenas med i lag angivna villkor och förutsättningar.

Inspektionen anser vidare att det inte bara saknas tillräckliga skäl för en så anmärkningsvärd åtgärd som att införa näringsförbud för mäklarverksamhet i Sverige. Inspektionen menar att det finns goda skäl att tro att det i praktiken också finns ett utrymme för försäkringsmäklare. Det förhållandet att det redan i viss utsträckning i Sverige förmedlas försäkringar via mäklare talar för att dessa — i likhet med exempel

från utlandet — kan ha en roll att spela även i Sverige. Inspektionen anser också att särskild vikt bör fästas vid det behov av möjligheten att

sälja försäkringar genom mäklare som flera försäkringsbolag har redovisat.

Inspektionen tillstyrker således att en lagstiftning om försäkringsmäklare snarast införs.

Kommittén anger tre utgångspunkter för en lagstiftning om försäkringsmäklare. Utgångspunkterna, som egentligen är tämligen självklara, avser att ombuden skall arbeta i överensstämmelse med god försäkringssed, att mäklariverksamheten skall drivas seriöst av kunnig och erfaren personal med tillfredsställande utbildning, samt att möjligheter bör finnas för övervakning och även för sanktioner mot dem som inte uppfyller uppställda krav. Inspektionen instämmer i att utgångspunkterna bör komma till klart uttryck i den tänkta lagstiftningen. Denna bör som kommittén föreslagit ha formen av en särskild lag om försäkringsmäklare.

Prop. 1988/89: 136

Bilaga 3

2.3 Bankinspektionen

Kommittén tar i sitt betänkande upp frågan om i vilken utsträckning försäkringsmäklare skall ha möjlighet att bedriva annan verksamhet än förmedling av försäkringar och närliggande verksamhet. Därmed aktualiseras också frågan om i vilken utsträckning den som bedriver annan verksamhet, t. ex. bank- eller finansbolagsverksamhet, skall kunna registreras som försäkringsmäklare.

De flesta svenska banker har i sina bolagsordningar verksamhetsbeskrivningar som möjliggör för banken att förmedla försäkringar till allmänheten i den mån det kan anses stå i samband med bankens rörelse. Någon större omfattning har bankernas försäkringsförmedling hittills inte fått. Under senare år har emellertid nya former utvecklats för ett mera organiserat samarbete mellan bank och försäkringsbolag. Vissa banker förmedlar t. ex. livförsäkringar i samband med kreditrådgivning. Även finansbolag och fondkommissionsbolag har i sin eller närstående bolags verksamhet börjat lämna försäkringsrådgivning m. m. i samband med andra finansiella tjänster.

Från de synpunkter bankinspektionen har att beakta sin tillsynsverksamhet kan det naturligtvis inte komma ifråga att en bank som sådan får registreras som försäkringsmäklare. Bestämmelserna i lagförslaget utesluter dock inte att t. ex. en av en bank ägd juridisk person bedriver sådan mäklariverksamhet att förutsättningar för registrering som försäkringsmäklare kan anses föreligga. Enligt bankinspektionen bör inte heller ett uttryckligt förbud mot sådana arrangemang ha sin plats i en lag om försäkringsmäklare. Bankinspektionen vill emellertid framhålla att det mot bakgrund av nu gällande banklagstiftning får anses olämpligt att en bank genom en anställd eller närstående juridisk person bedriver mäklariverksamhet. Inspektionen vill här särskilt peka på svårigheterna att bedöma om mäklare har erforderlig självständighet och om hans verksamhet i övrigt är helt obunden i förhållande till bankernas kreditgivningsfunktion.

Bankinspektionen intar således en restriktiv hållning när det gäller bankernas möjligheter att bedriva verksamheter som inte står i samband med den direkta bankverksamheten. Inspektionen förutsätter därför att tillstånd att verka som försäkringsmäklare inte övervägs för bankanknutna fysiska eller juridiska personer förrän i vart fall resultatet av kreditmarknadskommitténs arbete föreligger. Vidare bör liksom hittills gälla att bank får förmedla försäkringar endast i den mån det står i samband med bankens rörelse.

När det gäller finansbolagens och fondkommissionärernas verksamhet

hyser inspektionen förståelse för intresset av att kunna erbjuda försäkringsrådgivning m.m. Även i dessa fall är det emellertid angeläget att verksamheten bedrivs under sådana ordnade former att obundenhet och administrativ självständighet föreligger i förhållande till den ordinarie verksamheten. Några formella hinder för att t.ex. en till ett finansbolag närstående juridisk person bedriver försäkringsmäklarverksamhet föreligger inte. Inspektionen förordar emellertid även i dessa fall restriktivitet till dess kreditmarknadskommittén redovisat sina synpunkter.

2.4 Konsumentverket

Det är svårt att förutse i vilken utsträckning försäkringsmäklare kan komma att verka inom konsumentförsäkringsområdet. Hittills tycks, enligt uppgifter i betänkandet, detta inte ha förekommit och konsumentverket har heller inte fått några klagomål från konsumenter som tyder på några speciella problem som kan bero på att mäklare anlitas.

Konsumentens problem vid köp av försäkring består ofta av att denne inte har möjlighet att överblicka och förstå det utbud som finns. Konsumentförsäkringslagen (KFL) har förbättrat situationen på sakförsäkringsområdet genom krav på bl.a. förköpsinformation. Genom den information som ges till konsumenten kan denne lättare förstå innehållet i försäkringen och därmed också lättare jämföra utbudet med vad andra försäkringsbolag erbjuder. Den rådgivning som kostnadsfritt erbjuds av Konsumenternas försäkringsbyrå och av den kommunala konsumentverksamheten fyller också en mycket viktig funktion för konsumenterna. Bland annat bör här nämnas försäkringsbyråns kontinuerliga arbete med att utarbeta marknadsöversikter över sakförsäkringar som erbjuds konsumenter. Försäkringsbolagen arbetar samtidigt med att försöka förenkla försäkringsvillkoren för att bl.a. göra dem lättbegripliga för försäkringstagarna.

Utvecklingen de senaste åren har dock i andra avseenden försvårat konsumenternas möjlighet att jämföra försäkringarna. Bland annat har försäkringsbolagen efter hand modifierat sina försäkringar, t.ex. på sådant sätt att hemförsäkring som tidigare varit en likartad försäkring på marknaden nu varierar både avseende ingående moment (t.ex. skyddet vid resa och vid vissa stöldar) och självrisker.

Det andra stora konsumentproblemet på förköpsstadiet rör kostnaden för försäkringsskyddet. Det är svårt för konsumenten att veta hur mycket han rimligen bör betala för sitt försäkringsskydd. Vid täta och kraftiga premiehöjningar är det också risk att konsumenterna leds till att köpa den försäkring som har den lägsta premien utan övervägande om försäkringen i övrigt passar deras behov.

På personförsäkringsområdet är läget något annorlunda eftersom försäkringarna inte är differentierade på samma sätt som på sakområdet. Konsumentens behov av personförsäkring är också individuellt varierande i mycket högre grad än vad som gäller sakförsäkring. Resurssvaga konsumenter har också i stor utsträckning försäkringsskyddet tillgodosett genom gruppförsäkringar knutna till arbetsmarknadens parter eller andra organisationer.

Enligt verkets mening kan mäklare möjligen bidra till att konsumenter kan köpa ändamålsenliga produkter till en rimlig kostnad genom att de har till uppgift att se till kundens behov i första hand och har ett starkare intresse än den som är knuten till ett bolag att jämföra utbudet. Konsumentverket anser dock troligt, i likhet med vad utredningen uttalat, att i den mån försäkringsmäklare kommer att verka inom konsumentområdet,

detta främst kommer att gälla olika typer av gruppförsäkring och individuell personförsäkring.

Vad avser de allmänna utgångspunkterna för lagregleringen samt den närmare lagtekniska utformningen instämmer konsumentverket i de bedömningar kommittén gjort. Beträffande de utbildningskrav som ställs i den föreslagna lagen vill dock konsumentverket understryka att i den mån mäklarverksamhet avser konsumentområdet det är viktigt, i synnerhet vad gäller personförsäkring, att mäklare har tillfredsställande kunskaper även i hushållsekonomiska frågor.

2.5 Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

I försäkringsrörelselagen har valts tekniken att ge bolagsledningarna ett allmänt hållet åliggande att övervaka att anskaffningen av försäkringar sker på ett sätt som överensstämmer med god försäkringssed.

Under lång tid har försäkringsbolagen träffat överenskommelser om vad som skall anses som god försäkringssed inom anskaffningsverksamheten, senast i form av marknadsföringsöverenskommelsen (MÖ) från april 1986. Överenskommelserna har innehållit dels mera allmänt hållna krav beträffande marknadsföring och utbildning men dels också bestämmelser som inneburit konkurrensbegränsningar såsom ett i praktiken uppställt förbud mot att anlita mäklare och förbud mot returprovisioner. Inom branschen har man uppenbarligen betraktat dessa överenskommelser som det enda uttrycket för vad som skall avses med god försäkringssed i anskaffningsverksamheten. Avvikelse har inte accepterats och bolag som har velat utveckla alternativa försäljningskanaler har tvingats förhandla med sina konkurrenter om ändringar i överenskommelserna och avvikelser har rapporterats till försäkringsinspektionen.

Från konkurrenssynpunkt är det viktigt att de försäkringsbolag som så önskar skall kunna utnyttja marknadsföringen, inklusive utformningen av försäljningsorganisationen, som konkurrensmedel. En låsning till en för branschen gemensam ståndpunkt hindrar att utvecklingen förs framåt och verkar hämmande på effektiviteten. Det är därför tillfredsställande att utredningen slår fast att den nuvarande MÖ endast är *ett* uttryck för vad som kan betecknas som god försäkringssed på anskaffningsområdet. Alternativ får alltså finnas. Inom detta oprecisa begrepp bör rimligen finnas betydande utrymme för bolagen att efter egna överväganden utforma sin anskaffningsverksamhet på ett sätt som uppfyller lagens krav. I sista hand ankommer det på försäkringsinspektionen att övervaka att anskaffningen sker på ett sätt som står i överensstämmelse med god försäkringssed.

NO vill med det sagda generellt invända mot att man inom försäkringsbranschen, liksom sker inom andra branscher, utformar etiska regler för verksamheten.

Kommittén anser att den nuvarande anskaffningsverksamheten och de etiska regler som tillämpas bör vara grundvalen för en bedömning av vad som skall anses överensstämma med god försäkringssed. Detta kan givetvis vara en utgångspunkt. NO vill emellertid peka på risken för att vad som i detta sammanhang anges som en grundval för god försäkringssed kan bidra till att det utvecklas en skråanda inom försäkringsbranschen utan vilja till konkurrens. NO:s erfarenheter, bl. a. i samband med ärendet om förbud mot mäklare i anskaffningsöverenskommelsen, går i denna riktning. NO har också, som framgår under avsnitten om allmänna krav på anskaffningsverksamheten och om etiska regler för mäklarkåren, i några avseenden invändningar från konkurrenssynpunkt mot vissa regler som nu

tillämpas. De allmänt formulerade krav på personliga kvalifikationer och utbildning som kommittén ställer upp och som enligt kommitténs mening får anses inrymmas i försäkringslagstiftningen möter inga invändningar från NO:s synpunkter. Det är ett självklart intresse för bolagsledningarna att ha kompetent personal och detta fordrar säkerligen inget samarbete mellan bolagen.

Kommittén anser vidare att ett viktigt krav som skall inrymmas i försäkringslagstiftningens allmänna formulering god försäkringssed är att etiska regler för anskaffningens bedrivande skall finnas. Kommittén anger en lång rad syften med dessa etiska regler.

NO har svårt att inse att begreppet god försäkringssed kan anses ställa krav på att särskilt utformade etiska regler *skall* finnas. Det måste i sista hand vara varje bolags faktiska agerande vid anskaffningen av försäkringar som avgör om någon konflikt uppstår med lagens krav på god försäkringssed. Vid bedömningen av detta måste vara avgörande, inte vilka regler som bolagen ställt upp gemensamt, utan den innebörd som de ansvariga myndigheterna finner att lagen skall ges.

En annan sak är att det ändå kan vara önskvärt att branschen utformar sådan etiska regler. Dessa kan variera över tiden och lagen kan, som kommittén själv finner, inte anses ställa krav på att alla bolag tillämpar samma regler.

Kommittén anser dock att vissa etiska regler är så viktiga och allmängiltiga att de i huvudsak bör gälla för all anskaffningsverksamhet. Någon närmare motivering för detta ställningstagande ges inte i betänkandet.

NO vill inte invända mot att det finns företeelser som inte kan anses stå i överensstämmelse med god försäkringssed i anskaffningsverksamheten. Ett sådant exempel är att bolagen inte bör få ställa som villkor för lån eller annan prestation att försäkring tecknas eller vidmakthålls i bolaget.

Vad gäller ett par av de etiska regler som kommittén anser bör gälla för all anskaffningsverksamhet vill NO peka på att reglerna kan komma i konflikt med konkurrenslagen (KL). Att NO hittills inte ingripit mot motsvarande bestämmelser i tidigare och nu gällande överenskommelser skall inte tolkas som att NO bedömt dem inte ha sådana från allmän synpunkt skadliga verkningar som avses i lagen. Sedan försäkringsverksamhetskommittén i sina direktiv fått uppdrag att se över även anskaffningsverksamheten har NO velat avvakta kommitténs bedömningar i dessa frågor.

Enligt hittills gällande MÖ får rabatt eller annan förmån inte lämnas eller erbjudas kund om inte samma förmån kommer andra kunder till del i motsvarande fall. Kommittén anser att denna förbudsregel bör gälla för all anskaffningsverksamhet.

En viktig utgångspunkt för en konkurrensrättslig bedömning är att försäljningsvillkor som missgynnar någon kund eller kundkategori innebär en diskriminering. Därmed är inte sagt att denna är skadlig på sätt som krävs för ingripande enligt KL. Konkurrenslagstiftningen utgår från principen pris efter prestation och ingripanden mot prisdiskriminering sker genom en individuell prövning enligt missbruksprincipen.

I detta sammanhang vill NO peka på vad som framhållits i förarbetena till konkurrenslagstiftningen beträffande prisdiskriminering. Där sägs att det beträffande gynnande icke kan bli fråga om att tillämpa lagen så att individuella förhandlingar om priset allmänt förhindras (prop. 1956:103 s.1089). Det förtjänar i sammanhanget att påpekas att i USA har Robinson-Patman-lagen, som innehåller ett principiellt förbud mot prisdiskriminering, kritiserats starkt för att medföra negativa effekter för priskonkurrensen. Det är väsentligt att göra klart för sig att det i regel är i kampen om

kunderna som priskonkurrensen kommer igång och att en regel som hindrar företaget att ge en förmån till en viss kund — om den inte också ges till andra kunder under samma omständigheter — skapar en allvarlig hämsko på konkurrensen.

NO:s slutsats av det anförda är att det föreslagna förbudet inte bör upprätthållas eftersom det försvårar prisförhandlingar och därför är till nackdel för försäkringstagarna. Ett sådant förbud skulle påverka prisbildningen negativt och hämma effektiviteten i branschen.

Kommittén berör i avsnitt 10.2 frågan hur försäkringsbolagens ledningar i praktiken skall leva upp till sitt ansvar att anskaffningsverksamheten bedrivs enligt god försäkringssed. NO vill i och för sig inte invända mot de sätt som kommittén anvisar. Gemensamma etiska regler kan vara *ett* sätt. Dessa kan ta sig olika uttryck. Förutom formella överenskommelser som hittills tillämpats kan någon form av kodex eller stadgar tänkas. NO vill framhålla att oavsett form kan innehållet i sådana etiska regler komma att bedömas enligt konkurrenslagen. Det är här verkningarna i det särskilda fallet som är avgörande för om ingripande aktualiseras. Det förhållandet att formliga avtal ej träffats påverkar således inte den konkurrents rättsliga bedömningen.

NO vill på nytt framhålla att det inte på grund av försäkringslagstiftningen kan vara något absolut krav att samtliga bolag skall delta i samarbete om etiska regler. Det är försäkringsbolagets agerande i konkreta fall som avgör om anskaffningen strider mot god försäkringssed. Kommittén pekar i avsnittet 10.4 på att både försäkringsinspektionen och bl. a. NO i vissa avseenden kan utöva tillsyn över försäkringsbolagens anskaffningsverksamhet. Några problem med denna dubbla tillsyn som sker med utgångspunkt i olika lagstiftningar redovisas inte. NO vill framhålla att några sådana problem i praktiken inte heller förekommer. Innan NO tar upp en fråga av principiell vikt samråder NO med inspektionen. Samarbetet mellan myndigheterna fungerar väl.

I övrigt anser NO det värdefullt att det klarläggs vilka tillsynsskyldigheter och tillsynsbefogenheter försäkringsinspektionen har på detta område.

Det är från allmän synpunkt väsentligt att försäkringsbolagen har förmåga att anpassa sig till ändrade förhållanden såväl inom samhället i stort som inom försäkringsväsendet. Det flexibla synsätt som låg bakom 1948 års lagstiftning äger enligt NO:s uppfattning fortfarande giltighet.

Genom slopandet av behovsprincipen vid koncessionsprövningen har etableringsreglerna liberaliserats. För nya försäkringsbolag, liksom för existerande mindre och medelstora såväl svenska som utländska försäkringsgivare, kan det vara avgörande för framgång på marknaden att ha möjlighet att använda sig av alternativa sätt att sälja försäkring. Att anlita försäkringsmäklare kan vara en väg.

De bindande överenskommelserna om formerna för distribution av försäkringar måste anse ha bidragit till den koncentration och sedermera konservering av rådande branschstruktur som tidigare varit tydlig inom försäkringsbranschen. De har härigenom också verkat hämmande på effektiviteten inom branschen.

NO anser som framgått ovan att alternativ vid distribution av försäkringar måste finnas. NO anser därför i likhet med kommittén att det inte finns anledning att ställa upp några hinder för försäkringsbolagen att anlita franchisetagare som ombud eller att använda sig av flerbolagsombud. Försäkringstagarna bör givetvis också ha möjligheten att liksom nu anlita konsulter som mot arvode utför olika tjänster.

NO kan i allt väsentligt instämma i de motiv som leder kommittén till det principiella ställningstagande att försäkringsmäklares verksamhet inte

bör förbjudas i Sverige. En del av de argument som NO tidigare framfört för att mäklare bör tillåtas har accepterats av kommittén. NO anser det från konkurrenssynpunkt mycket väsentligt att mindre och medelstora inhemska försäkringsbolag samt utländska bolag med koncession i Sverige ges möjlighet att genom anlitande av mäklare få ett alternativ till att bygga upp en egen omfattande

försäljningsorganisation. I kombination med de friare koncessionsreglerna bör detta leda till att konkurrensen stimuleras och att den tidigare kraftiga utvecklingen mot koncentration inom branschen motverkas.

NO tillstyrker således förslaget att tillåta försäkringsmäklare i Sverige.

NO anser det riktigt att, som kommittén gör, inte uttala sig om huruvida det ena eller andra systemet för att sälja försäkringar är kostnadsmässigt överlägset. Likaså är det en riktig utgångspunkt att inte uttala sig om behovet av försäkringsmäklare. I båda fallen kan det lämpligen överlåtas på marknaden, dvs. försäkringstagarna och försäkringsbolagen, att avgöra om behov av mäklare föreligger och vilket system som är att föredra från bl. a. kostnadssynpunkt. NO finner den av kommittén uppställda förutsättningen — att de grundläggande villkoren för försäkringsmäklarverksamhet regleras i lag — rimlig.

Kommittén framhåller dessutom att försäkringsgivarna självfallet inte skall vara skyldiga att anlita mäklare. NO instämmer i att utgångspunkten bör vara att försäkringsbolagen skall ha stor frihet att själva utforma sina försäljningssystem efter vad de från sina utgångspunkter bedömer som förmånligast. En samordnad bojkottaktion från dominerande försäkringsgivare kan dock t. ex. komma att bedömmas som skadlig från konkurrenssynpunkt.

2.6 Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

Kommittén har i sina överväganden bl. a. berört frågan i vad mån det finns anledning att särbehandla vissa försäkringsområden inom mäklarnas verksamhet. Med utgångspunkt i antagandet att mäklarna kommer att inrikta sin verksamhet företrädesvis på förtagsförsäkring och liknande områden såsom sjö- och transportförsäkring och kredidförsäkring m. m. har kommittén, under hänvisning bl. a. till de anpassningsproblem som kan uppkomma, ej funnit skäl att göra undantag för några försäkringsgrenar inom direktförsäkringsområdet.

Enligt riksförbundets mening är det sannolikt att mäklarna kommer att söka sig till de försäkringsområden som för dem ger största möjliga lönsamhet. Inom skadeförsäkringen gäller detta företrädesvis de av kommittén angivna försäkringsgrenarna. Riksförbundet vill i detta sammanhang ifrågasätta om inte mäklarna, med hänsyn till den premievolym som för närvarande råder inom personförsäkringsområdet, kommer att visa intresse även för detta område. De problem som kan uppkomma vid förmedling av personförsäkring är delvis av annan karaktär än vad som kan förekomma inom skadeförsäkring. Ett felaktigt eller försumligt handlande från mäklarens sida kan leda till ödesdigra personliga konsekvenser för den enskilde rättighetshavaren. Försäkringarnas långa löptid gör att det kan dröja avsevärd tid innan eventuella felaktigheter visar sig. Med hänsyn till nu angivna omständigheter är det, inte minst ur ansvarssynpunkt, väsentligt att effekterna av mäklarnas verksamhet på personförsäkringsområdet blir ordentligt belysta. Kommittén synes inte ha uppmärksammat hithörande problem. Riksförbundet förutsätter därför att förslaget i denna del blir föremål för ytterligare överväganden.

Ett införande av ett mäklarsystem innebär, såsom kommittén påpekat, förändringar såvitt avser försäkringsbolagens ansvar i olika avseenden. Om ett sådant system införs är det därför viktigt att det skapas klara gränser för ansvaret mellan mäklarna och försäkringsgivarna. Riksförbundet förutsätter att denna fråga beaktas i det pågående lagstiftningsarbetet angående personförsäkrings- och skadeförsäkringslag.

Avslutningsvis vill riksförbundet ta upp frågan om mäklarnas möjlighet att bedriva annan verksamhet. Åtskilliga av de mäklare som verkar på den internationella marknaden är helt eller delvis ägda av banker eller finansinstitut. Det nu framlagda förslaget innebär således att det blir möjligt för mäklare som utomlands bedriver verksamhet med olika verksamhetsgrenar att söka och beviljas registrering i Sverige, under förutsättning att de här inte bedriver annan verksamhet än förmedling av försäkring. Dessa utländska mäklare kan således erbjuda olika finansiella tjänster vid sidan av förmedlingsverksamheten — en konkurrens som svenska försäkringsbolag på grund av olika legala hinder inte kan möta. Den svenska lagstiftningen måste av naturliga skäl begränsas till att reglera villkoren för den svenska marknaden. Skäl att söka hindra mäklare med oangripbara tjänster utomlands att etablera sig i Sverige föreligger inte. Dessa förhållanden utgör dock enligt riksförbundets mening ytterligare argument för mäklare att vilja placera svenska risker utomlands. Såsom riksförbundet tidigare framhållit visar detta att det är angeläget att söka åstadkomma en internationell harmonisering av lagstiftningen på området, bl. a. innebärande att svenska försäkringsbolag får en möjlighet till konkurrens på lika villkor med utländska aktörer inom området "financial service".

2.7 Folksam

Mäklare på den svenska försäkringsmarknaden har varit en kontroversiell fråga sedan flera år tillbaka. Inom försäkringsbranschen har man känt tvekan inför den försäljningsform som mäklare representerar. De svenska bolagen har i stor utsträckning byggt upp en fullständig service gentemot kunderna när det gäller att välja rätt försäkringslösning. Denna organisation har anpassats till kundernas behov och önskemål. Det har inte kunnat visas att valet av försäkring har påverkats negativt av att varje bolag har sin egen försäljningsorganisation.

Mäklare skulle bli ett ytterligare led i denna organisation, som med säkerhet medför ökade kostnader. Dessa drabbar i sista hand kunden.

Folksam vill se mäklarfrågan ur kundernas synvinkel, och kan då inte finna annat än att kostnadsfrågan måste spela stor roll. De eventuella fördelarna med mäklarservice kanske inte alls väger upp de ökade kostnaderna. Erfarenheterna från utlandet talar i den riktningen. Tyvärr har kommittén inte i någon större utsträckning redovisat fakta från utländska marknader med mäklare, som kunnat belysa framför allt den fördyring för kunderna som mäklare innebär. I direktiven talades det om att hänsyn skulle tas till erfarenheter av olika system i andra länder. Inte heller i övrigt innehåller betänkandet någon utredning av kostnadsfrågan. En viktig del av underlaget för en riktig ståndpunkt fattas alltså. Det hade varit särskilt intressant, eftersom den svenska försäkringsmarknaden för närvarande har relativt sett mycket låga försäkringskostnader för kunderna.

Vi anser det ganska klart att vi i Folksam inte kan minska servicen bara därför att en försäkring som placerats hos oss har sålts genom mäklare. En mäklare kan inte ge den fullständiga service som kunderna i dag förväntar sig och som finns i bolagens nuvarande organisation. Det gäller inte bara i

försäljningsskedet utan också när skada inträffar och skall regleras. För ett bolag som huvudsakligen ägnar sig åt försäljning av konsumentförsäkringar – vilket är fallet med Folksam – är det dessutom så att servicenivån i bolaget under alla omständigheter måste bibehållas.

Om bolagen inte har råd att behålla sin höga servicegrad i försäljning och skadereglering uppkommer totalt sett en försämring för kunderna. Den kanske inte alls kompenseras av de tjänster som mäklarna står för. Vidare förlorar försäkringsbolaget den direktkontakt med kunden som är nödvändig för produktutveckling och serviceanpassning.

Något legalt förbud mot mäklning till svenska försäkringsbolag finns emellertid inte. I viss utsträckning har provision till mäklare säkert redan börjat utges. Mäklareföretag är färdiga eller under bildande. En svårkontrollerad utveckling är sannolikt att vänta även i fortsättningen. Det går inte i längden att hävda att mäklarverksamhet på försäkringsområdet strider mot god försäkringssed eller är oförenlig med en sund utveckling av försäkringsväsendet, om verksamheten bedrivs i kontrollerade former. I detta läge bedömer Folksam att det är klokast att utfärda en lag som anger förutsättningarna för mäklarverksamhet.

Det troliga är att mäklarna på svensk marknad kommer att intressera sig för företagsförsäkring och personförsäkring. Det är enligt Folksam viktigt att de speciella problem som rör förmedling av personförsäkring uppmärksammas mer än som skett i betänkandet. Det gäller bl.a. frågor som sammanhänger med den långa löptid som kan bli aktuell i personförsäkring.

2.8 Sveriges Industriförbund

Industriförbundet har under lång tid uttalat sig för att försäkringsmäklare skall tillåtas verka även på den svenska försäkringsmarknaden. Större svenska företag har i många fall en omfattande erfarenhet av mäklarsystem i andra länder. Intrycket från dessa erfarenheter är positivt. Den svenska försäkringsmarknaden är förhållandevis begränsad och domineras av ett fåtal stora bolag. Det har därför av konkurrensskäl ofta varit nödvändigt att kontakta även utländska försäkringsbolag. En naturlig inkörsport till den utländska försäkringsmarknaden har varit att gå via en mäklare. Att det nu klargörs att mäklare kan verka i Sverige innebär en anpassning till vad som gäller internationellt.

De problem som svenska företag upplevt när det gäller ansvarsförsäkring, särskilt avseende den amerikanska marknaden, har under de senaste åren accentuerat behovet av vägledning på den internationella försäkringsmarknaden.

Industrin har också i ökad utsträckning engagerat sig i risk managementfrågor (riskanalys, riskbehandling, skadebehandling). Många större företag har förstärkt sitt kunnande på detta område genom uppbyggnaden av särskilda risk managementfunktioner. Andra företag har anlitat fristående konsulter för risk- och försäkringsanalyser.

Detta avspeglar ett ökande behov av rådgivning vid upphandling av försäkring och utvärdering av olika inkomna alternativa försäkringslösningar. Det kan alltså konstateras att det finns ett stort behov av den form av specialistkompetens som försäkringsmäklare representerar.

Därtill kommer naturligtvis att svenska mäklare kan fungera som en kunskapsbank i fråga om nya försäkringslösningar. Nyheter på den internationella marknaden kan snabbt via mäklaren kanaliseras till Sverige. Sådana internationella impulser kan stimulera produktutvecklingen och bidra till ökad konkurrens på den svenska försäkringsmarknaden.

Mot denna bakgrund är det tillfredsställande att kommittén nu – efter att ha vägt argumenten för och emot – funnit att ett försäkringsmäklarsystem principiellt inte skulle strida mot god försäkringssed

eller vara oförenligt med en sund utveckling av försäkringsväsendet.

Ett motsatt ställningstagande hade ju också varit märkligt mot bakgrund av att mäklare tillåts i så gott som hela världen. Ett förbud mot försäkringsmäklare i Sverige skulle ju också, som kommittén konstaterat, kräva att sådana regler införs som till sin karaktär skulle likna ett näringsförbud.

I hägnet av den s.k. marknadsföringsöverenskommelsen har anskaffning av försäkring tidigare skett på försäkringsgivarens villkor. Utgångspunkten för en lagreglering av ett försäkringsmäklarsystem bör i stället vara försäkringstagarnas behov av försäkring och att mäklaren handlar på försäkringstagarens uppdrag. Mäklaren är alltså för sin uppdragsgivares räkning köpare av försäkring.

2.9 Sveriges Köpmannaförbund

Förbundet har som bakgrund till nedan avgivna synpunkter en inom förbundet särskild gjord utredning angående situationen på den svenska sakförsäkringmarknaden 1982, insikter i den verksamhet som bedrivs av Konsumenternas Försäkringsbyrå, Försäkringsbranschens Service AB samt den till förbundet knutna egna försäkringsverksamheten. Vidare har förbundet löpande kontakter med försäkringsbolagen samt inte minst medlemmarna som inkommer med önskemål och synpunkter.

Förbundets utredning från 1982 visar att det är mycket svårt för enskilda försäkringstagare att göra relevanta jämförelser mellan olika försäkringsgivares utbud. I anslutning till redovisningen av utredningen kunde konstateras att lägre försäkringspremier kunde uppnås inom området affärsförsäkring, då konkurrerande offerter ställdes mot varandra. Samtidigt konstaterades, att det huvudsakligen var kunniga och intresserade försäkringstagare, som kunde åstadkomma reella förbättringar i försäkringssituationen. Enligt förbundets uppfattning ställs det mycket höga krav på försäkringstagarna både vad gäller analys av försäkringsvillkor och premienivåer för att uppnå avtal om bästa försäkring för vederbörandes behov. Försäkringstagarna befinner sig således i underläge i försäkringsbranschens oligopolmarknad. Vissa försäkringsbolag har upprättat egna konsumentbyråer, som skall ta sig an försäkringstagarnas intressen eller uppträda neutralt. Dessa samt Konsumenternas Försäkringsbyrå har hittills inte kunnat göra sig tillräckligt kända för att kunna utgöra verkliga konkurrensstimulerande enheter.

2.10 Svenska Handelskammarförbundet och Stockholms Handelskammare

Förbundet och handelskammaren noterar med tillfredsställelse att kommittén vid sina överväganden kommit fram till det principiella ställningstagandet att försäkringsmäklares verksamhet inte bör förbjudas i Sverige.

Försäkringsmäklares verksamhet skulle öka inslaget av konkurrens på försäkringsmarknaden och därigenom leda till ökad produktutveckling och ökad anpassning av utbudet till efterfrågan. Det kan också konstateras att genom att tillåta försäkringsmäklare i Sverige sker en anpassning till vad som råder i utlandet.

Kommittén föreslår att de grundläggande villkoren för mäklares verksamhet regleras i en lag om försäkringsmäklare m.m. Förbundet och

handelskammaren är principiellt av den uppfattningen att alla former av etableringskontroll bör användas med stor försiktighet. Med hänsyn till den särskilda sociala karaktär som försäkringsverksamhet har när det gäller enskilda personer kan dock en viss kontroll accepteras. Detta gäller också särskilt som försäkringsbolagen själva är föremål för en omfattande reglering och kontroll.

Prop. 1988/89: 136
Bilaga 3

2.11 Skånes Handelskammare

Handelskammaren ställer sig positiv till att försäkringsmäklare nu skall få arbeta fritt på den svenska marknaden. Den svenska försäkringsmarknaden är i dag svåröverskådlig och komplex. Det är ofta komplicerat speciellt för näringsidkare att finna den försäkring som bäst svarar mot behovet i varje särskilt fall. För att överblicka hela marknaden måste försäkringsköparen begära offert från alla de försäkringsbolag som kan tänkas vilja försäkra hans risk. För en oerfaren köpare av försäkring kan det vara mycket svårt för att inte säga omöjligt att hitta den optimala försäkringslösningen. Här kan försäkringsmäklarna fylla ett stort behov, särskilt vad gäller företagsförsäkringar. Genom att få experthjälp med behov- och riskanalys kan näringsidkaren förhoppningsvis teckna en bättre och mer ändamålsenlig försäkring. I en verklighet där företagaren måste vara alltmer kostnadsmedveten är även premiesättningen av stor betydelse. Ett system med försäkringsmäklare kommer sannolikt på sikt att medföra ett större försäkringsutbud och bättre produkter. Nya försäkringsformer kommer sannolikt att kunna erbjudas och en nyttig konkurrens förhoppningsvis att uppstå.

Även om från olika håll ifrågasatts om det är lämpligt att förslaget redan nu genomföres på den svenska försäkringsmarknaden anser Handelskammaren att vi nu bör se in i framtiden och anpassa oss till den internationella utvecklingen. Detta kommer på sikt att

vara positivt för såväl köpare som säljare av försäkringar.

Handelskammaren ställer sig i och för sig något tveksam till om en och samma mäklare kan vara expert på såväl samtliga försäkringsbolag som alla de försäkringar som bolagen erbjuder. Marknaden kommer troligen att tvinga fram mäklare som är experter inom en sektor av försäkringsområdet. Många mäklare kommer kanske att erbjuda en mycket specialiserad försäkringsrådgivning, exempelvis pensionsförsäkringar för egenföretagare.

2.12 Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

Kommittén konstaterar att försäkringsmäklare inte är förbjudna i Sverige. Försäkringsmäklares verksamhet är över huvud taget inte reglerad i lagstiftningen. Kommittén föreslår i sitt delbetänkande att en lag om försäkringsmäklare m. m. införs.

Allmänt sett är en mäklares uppgift att föra samman säljarna och köpare av en vara på marknad där dessa annars skulle ha svårt att finna varandra. Försäkringsmarknaden i Sverige är i dag inte av sådant slag att det för den stora allmänheten skulle vara svårt att hitta säljaren av försäkringstjänsten. För ett antal produkter bidrar dessutom i dag säljaren med försäkring i samband med försäljning av varan. Detta är fallet t. ex. vid nybilförsäljningen.

Många får också delar av sitt försäkringsbehov täckt genom kollektiva försäkringar vid sin arbetsplats. Via försäkringsrådgivare på företag, kom-

munal konsumentupplysning och Konsumenternas Försäkringsbyrå kan den enskilde få hjälp med sina försäkringsfrågor.

Större företag har i relativt stor omfattning egna försäkringsexperten anställda varför den marknad som försäkringsmäklare kan förmodas koncentreras på är företagsförsäkringar för mindre och medelstora företag.

Kommittén är emellertid i sina överväganden osäker på om det finns ett behov i Sverige av mäklare, exemplifierat med följande ställningstagande: "Kommittén vill för sin del inte komma med några bestämda påståenden rörande behovet av försäkringsmäklare i Sverige. Det får i stället ankomma på marknaden, dvs i första hand de försäkringssökande, men även försäkringsbolagen, att avgöra huruvida behov föreligger eller ej" (s. 124-125). TCO anser för sin del att detta behov inte föreligger.

2.13 Försäkringstjänstemannaförbundet (FTF)

Försäkringstjänstemannaförbundet är branschens fackliga organisation med 85-procentig anslutning av samtliga yrkesverksamma. 15 000 kontorstjänstemän och 2 000 fälttjänstemän (säljare) är medlemmar. Bakom förbundets synpunkter ligger en bred praktisk erfarenhet av samtliga arbetsuppgifter i branschen och en nära kontakt med en starkt föränderlig marknad.

FTF är kritiskt mot kommitténs sätt att angripa problematiken kring mäklarfrågan. Förbundet vill se mäklarfrågan i ett större perspektiv och föreslår lösningar utifrån det. I branschen i dag finns en mängd förändringar av organisation, marknad och produkter, som beror av varandra. Denna utveckling har varit särskilt intensiv under de senaste tio åren och den accelererar. Från denna utgångspunkt finner FTF det nödvändigt att alla beslut och ställningstaganden av vikt måste präglas av

- helhetssyn
- analys av relevanta fenomen i denna helhetssyn
- positiva förslag till förändringar med utgångspunkt från analysen och svenska försäkringstradition.

Försäkringsköparen har olika behov av riskanalys, jämförande offerter och hjälp med upphandling. Mäklarens fristående roll kan ibland vara en fördel, men det affärsmässiga inslaget i verksamheten talar för att man i stället bör satsa på ett system med konsulter och rådgivare utan rätt att uppbära provision. En risk manager t.ex. är en fast anställd försäkrings-specialist och en konsult kan arbeta med avgränsade uppdrag på arvodesbasis. Försäkringsrådgivare blir allt vanligare i större företag. Branschorganisationer, fackförbund och föreningar kan hålla sig med experter. Kommunal konsumentupplysning och Konsumenternas Försäkringsbyrå kan byggas ut.

Försäljning genom enbolagsombud i Sverige förknippas med hög standard på försäkringskunnande och effektivitet. Vi har härigenom en premienivå, som är bland de lägsta i världen. Vår "kungaöverenskommelse" har varit grunden för en sund utveckling av svenskt märke. Det naturligaste är att med utgångspunkt från nya krav på marknaden bygga vidare på vår befintliga ordning. Större krav kan i detta sammanhang ställas på försäkringsgivarens förmåga att fortsättningsvis hantera utvecklings- och kommunikationsfrågor (produktbeskrivningar, villkor, jämförelser).

I betänkandet förekommer många svepande formuleringar om mäklarens betydelse för en ökad konkurrens med de fördelar, som den skulle ge. Svensk försäkringsmarknad präglas av hård konkurrens och det är orsaken till en hel rad "fenomen", som vi idag mer eller mindre tydligt ser där. För

försäkringsbranschens ledande företrädare i såväl företag som intresseorganisationer är det viktigaste att dra rätt slutsatser av dessa fenomen och att offensivt medverka i utvecklingen. Mäklarfrågan är bara en liten del i ett större sammanhang, men bör naturligtvis ha sin plats i en del av analysen. Då kommittén nu prioriterat frågan, är det märkligt att i betänkandet finna ett principiellt ställningstagande som det följande:

”Kommittén vill för sin del inte komma med några bestämda påståenden rörande behovet av försäkringsmäklare i Sverige. Det får i stället ankomma på marknaden, dvs. i första hand de försäkringssökande, men även försäkringsbolagen, att avgöra huruvida något behov föreligger eller ej” (s.124 – 125).

Kommitténs uppgift bör vara att som företrädare för vitt skilda intressen ur komplexa sammanhang dra slutsatser och avge rekommendationer. Den NO-anmälan, som för ca 10 år sedan var starten för utredningsuppdraget, påtalar starkt behovet av mäklare. Lösryckt som frågan är ur ett större sammanhang, har kommittén inte förmått lösgöra sig ur ett ganska snävt resonemang ”för och emot mäklare”. När starka drivande krafter finns ”för mäklare” är det inte svårt att förstå att de värderingar, som förekommer i betänkandet, till övervägande del också är positiva. Det är däremot förvånande att den samlade bedömningen på s. 129 – 130 är att det inte finns ”stöd för påståendet att ett försäkringsmäklarssystem principiellt skulle strida mot god försäkringssed eller vara oförenligt med en sund utveckling av försäkringsväsendet”. Har frågan brutits ut för särbehandling och utfallet har så låg profil jämfört med ansatsen, kan både arbetsmetoden och resultatet ifrågasättas.

En i stort sett väl fungerande bransch är på väg att finna nya former, som just är ägnade att passa kunderna bättre:

- decentralisering och samverkan i koncern
- specialisering och samarbete i försäljningskanaler
- produktutveckling som tar hänsyn till kundernas krav
- konsulttjänster för riskanalys, urval och upphandling.

Kommittén redovisar bl. a. att mäklarens målgrupp i första hand blir stora och medelstora företag. Följderna av att mitt i en dynamisk anpassningsprocess rycka bort en viktig del av underlaget för branschens säljare, specialister och kundpersonal är svår att överblicka.

Avgörande för organisation och marknad är ytterst produkternas ”innehåll” och hur de säljer. På saksidan gäller det att täcka ekonomiskt försvarbara risker, att göra det i lämpligt avvägd omfattning och sätta rätt pris på alla tjänster från försäljning via skadereglering till ersättning. Den hårdnande konkurrensen har medfört att lönsamheten sjunkit drastiskt. Det är inte för djärvt att anta att vissa konsumentförsäkringstyper kommer att falla bort, andra standardiseras kraftigt (kollektiva lösningar). Detta, sett tillsammans med nya distributionsformer, gör att underlaget för branschens säljare och specialister ytterligare minskar. Det naturliga är att friställd kapacitet inriktas mot produktutveckling och övergripande försäkringsrådgivning. För att bibehålla den bredd och höga nivå, som kunderna kräver på den förändrade marknaden, är det lämpligaste att utveckla våra befintliga försäljningsformer. Som komplement för riskanalyser, jämförelser och upphandling kan i vårt system ingå risk managers, konsulter, försäkringsrådgivare och andra experter utan provision.

Ombudssystemet är mycket flexibelt och tillåter varianter från anställda, fast avlönade, säljare (fältmän, industrikontaktmän) till helt provisionsberoende ombud med självständiga företag. Ombudets karaktär av säljare gör emellertid att hans uppgifter primärt inte är att reducera behovet av försäkring, ej heller har han tillräcklig överblick för bedömningar av

• komplicerade risker. I det större försäkringsbolaget arbetar säljaren på ett sätt som liknar mäklarens. Utbudet av de egna produkterna och kombinationsmöjligheterna gör att han i stor utsträckning kan erbjuda kunden skräddarsydda lösningar. Det är heller inte ovanligt att säljaren ger kunden mer övergripande råd beträffande risktäckning och skadeförebyggande åtgärder. Stora och medelstora företags möjligheter till produkt-, villkors- och premiejämförelser underlättas dels av att vi har ett fåtal försäkringsgivare, som är aktuella för målgruppen, dels av att dessa uppträder mycket aktivt genom sina säljare. Försäkringsköpare i Sverige är därigenom uppfosttrade att göra en stor del av de relevanta bedömningarna själva. För det stora flertalet är den ytterligare möjlighet för riskanalys, jämförelse och upphandling som mäklaren kan ge marginell. Det nuvarande systemet ger dessutom andra fördelar:

- företag av aktuell storlek har ofta en försäkringsansvarig, som kontinuerligt kan bygga på sin egen kompetens genom "sin försäkringskontakt".
- närheten betyder mycket vid ändringar, utökningar och skadefall. Affärsmomentet träder här i bakgrunden.

Alternativt för den kategori, som har behov av fristående kvalificerad rådgivning m. m., som mäklarsystemet innebär, är ett utbyggt system med självständiga enbolagsombud, som kompletteras med konsulter/motsvarande utan provision. På det sättet kommer man ifrån beroendet av ständiga premiejämförelser. Risken finns ju att mäklarens affärsmässighet förstärker kundens ofta förekommande svaghet för *lägsta premien*. Systemet med enbolagsombud kan på ett bra sätt fokusera på *rätt premie*. Mycket kan sägas om den höga kompetens och etik, som under långa tider varit kännetecknet för svensk försäkringshantering. Det förefaller mera angeläget att våra försäkringsgivare ser om sina befintliga ombud än lockas av svårbedömda utländska företeelser. Inom den mycket heterogena kåren försäkringsanställda finns kapacitet att utveckla både provisionsavlönade ombud och experter utan provision. Om försäkringsgivarna är beredda på ett mäklarsamarbete, borde de i alla händelser först undanröja de regressiva inslagen i säljarnas ersättningsregler.

Mäklarens roll som neutral riskanalytiker och inköpare kan ha fördelar på en svåröverskådlig marknad för kunder med en komplicerad risksituation. Dessa resurser finns redan i vårt renodlade system med provisionsavlönade ombud och experter utan provision. Mäklarens affärsmässighet kan leda till att bearbetningen av de mest "attraktiva" riskerna blir överdrivet intensiv. De tjänster mäklarna kan erbjuda utöver ombudens står inte i rimlig proportion till den stora rörlighet i försäkringsbeståndet de kan åstadkomma. Kombinationen att samtidigt verka för reducering av försäkring och försäljning på provision är främmande för svenskt synsätt i affärer och kan innebära risk för att normerna i försäkringsbranschen luckras upp. Angående registrering av mäklare kan anföras att man i England har två kategorier mäklare – registrerade och icke registrerade – som arbetar sida vid sida på marknaden. Om mäklare ska förekomma i någon utsträckning, torde därför garantier ställas, som innebär avsevärt högre krav på kompetens för registrerig än den kommittén förslår. Korrektivet att återkalla registrering förefaller något uddlöst, när man beaktar intresseorganisationernas skyddsfunktioner och inspektionens bristande erfarenhet på detta område. I belysningen av alla insatser, som framstår som angelägna för att utveckla det svenska ombudssystemet i tider av stora förändringar, är det förvånande att på s. 119 i betänkandet läsa följande: "Slutligen bör det påpekas att många nackdelar med mäklare går att

minska eller komma tillrätta med genom lagreglering eller andra åtgärder”.

Det är sannolikt att många med hög försäkringskompetens kommer att få söka sig andra uppgifter som ett resultat av pågående förändringar i bolagens organisation, marknad och produkter. Det ligger nära till hands att leda in denna kompetens till uppgifter av fristående konsultkaraktär. En uppbyggnad av ett system med experter utan provision är för övrigt i full gång. I större företag finns risk managers för riskanalys, skadeförebyggande åtgärder och upphandling av försäkring. Dessa har även möjlighet att teckna försäkring i utländska bolag, vilket kommittén vill förmena svenska mäklare. I medelstora och mindre företag samt i branschorganisationer finns kompetens i form av kontaktmän och försäkringsrådgivare. Fristående konsultföretag finns redan. Försäkringsrådgivning är i stark utveckling, bl. a. genom Konsumenternas Försäkringsbyrå och kommunernas konsumentupplysning.

Sammantaget leder ett här föreslaget renodlat system med hög kompetens på båda sidor vid inköp och försäljning till lägre kostnader jämfört med ett blandat system med ombud, mäklare och andra rådgivande grupper. Kortare kontaktvägar och klarare ansvarsfördelning mellan uppdragsgivare och försäkringsgivare ger i ett system med ombud och experter utan provision större trygghet.

2.14 Försäkringsanställdas Förbund (FF)

Enligt näringsfrihetsombudsmannen skulle försäkringsmäklaren underlätta konsumentens val av försäkringsalternativ. Detta är en uppfattning som FF inte delar. Den inriktning som mäklarverksamheten kan förväntas få kommer inte att vara till fördel för den vanlige konsumenten, försäkringstagaren. Möjligen kommer vissa större försäkringstagare att gynnas men säkerligen inte den vanlige enskilde konsumenten.

Genom inrättandet av ett mellanled som idag inte finns är risken för ökande kostnader uppenbar. Dessa ökade kostnader kommer då att belastas försäkringstagarna genom höjda premier. Detta kan inte vara till nytta för konsumenten.

Den svenska försäkringsbranschen har ansvar för svensk försäkringsmarknad, därför behövs en rikstäckande ombudsverksamhet vilket även för med sig vissa kostnader. Svensk företags- och civilförsäkringsmarknad bygger av tradition på samma konkurrensförhållande oavsett var försäkringstagaren är bosatt i landet. Risken är uppenbar om att utvecklingen av den goda och välkända etik som försäkringsbranschen själva utvecklat i Sverige skadas genom att internationella intressen via försäkringsmäklare ger sig till känna och ställer krav.

På samma sätt äventyras den goda försäkringssed som utvecklats genom de svenska bolagens egna föreskrifter och den praxis som utvecklats genom marknadsföringsnämnden och marknadsföringsöverenskommelsen.

2.15 Svenska Bankföreningen

Förmedling av försäkringar förekommer i viss omfattning i bankerna. Bankerna uppträder härvid vanligtvis som flerbolagsombud. Att bankerna ägnar sig åt sådan verksamhet hänger samman med den integrering av försäkringar med mer traditionell bankverksamhet, såsom kredit- och garantigivning, vilken blivit alltmer framträdande under senare år. Denna integrering och de kontakter som således tas mellan banker och försäk-

ringsbolag förekommer såväl i fråga om privata kunder som företagskunder. För bankerna är det av största betydelse att denna verksamhet får fortsätta såsom hittills och utvecklas i takt med behoven. Detta är viktigt för att bankerna till gagn för sina kunder skall kunna erbjuda en effektiv och mångsidig ekonomisk rådgivning.

Prop. 1988/89:136
Bilaga 3

2.16 Svenska Sparbanksföreningen

Försäkringar säljs i dag huvudsakligen av ombud anställda av resp. försäkringsbolag. I den av flertalet försäkringsbolag per den 1 april 1986 undertecknade marknadsföringsöverenskommelsen stadgas som huvudregel att ombud skall vara fysisk person. Som undantag från denna regel gäller bl. a. att bank får användas som allmänt ombud under förutsättning att verksamheten bedrivs på sådant sätt att kunderna garanteras fritt val av försäkringsgivare. Sparbanksföreningens uppfattning är att den försäkringsförsäljning som i över 20 år skett via sparbank har varit av mycket stort värde för sparbankens privatpersonskunder och företagskunder. Försäljning av försäkringar via bank kan därför sägas väl komplettera försäkringsbolagens försäljning via egna anställda ombud.

Försäkringsverksamhetskommitténs motiv till särskild lagstiftning för försäkringsmäklare är enligt Sparbanksföreningens uppfattning svaga. Behovet av försäkringsmäklare får anses vara mycket begränsat och i huvudsak omfatta sakförsäkringsskydd för större företag samt ev. gruppliv. En särskild lagstiftning om försäkringsmäklare skapar visserligen förutsättningar för att mäklarnas verksamhet på samma sätt som ombudens kommer att bedrivas i överensstämmelse med god försäkringssed. Men, den försäkringsförsäljning som förmedlas via konsult, dvs. en person som betalas av kunden genom arvode, kommer även fortsättningsvis inte att vara reglerad i lag. Enligt Sparbanksföreningens uppfattning är det väsentligt att även sådan verksamhet bedrivs i enlighet med god försäkringssed.

Mot bakgrund av att det redan finns ett mindre antal mäklare på den svenska marknaden vill Sparbanksföreningen dock inte motsätta sig att mäklarverksamhet blir reglerad i särskild lagstiftning. Sparbanksföreningen är dock tväksam mot mäklarverksamhet riktad huvudsakligen mot enskilda personer. När det gäller enskilda hushåll bör en sådan verksamhet inte bedrivas isolerat utan ske som en del i en mer samlad ekonomisk rådgivning. Risk finns att en försäkringsmäklare inte kan eller vill ta ett totalt ansvar för en sådan samlad ekonomisk rådgivning som är erforderlig vid försäkringsförsäljning till privatpersoner.

3 Tillämpningsområde för en lag om försäkringsmäklare

3.1 Försäkringskonsulter

3.1.1 Försäkringsinspektionen

Försäkringskonsulterna är inte knutna till något försäkringsbolag och erhåller sina arvoden från sina uppdragsgivare/försäkringstagarna. Inspektionen finner i likhet med kommittén inte skäl att f. n. lagreglera konsulternas verksamhet.

3.1.2 Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

Prop. 1988/89: 136

Bilaga 3

NO anser att alternativ vid distribution av försäkringar måste finnas. NO anser därför i likhet med kommittén att det inte finns anledning att ställa upp några hinder för försäkringsbolagen att anlita franchisetagare som ombud eller att använda sig av flerbolagsombud. Försäkringstagarna bör givetvis också ha möjligheten att liksom nu anlita konsulter som mot arvode utför olika tjänster.

3.1.3 Försäkringsrättskommittén

De skäl som talar som för en viss lagreglering av mäklarnas verksamhet gör sig enligt vår mening gällande också i fråga om andra som förmedlar försäkring. Som framgår av betänkandet fullgör konsulter, mäklare, flerbolagsombud o. s. v. i stort sett samma uppgifter, och man måste därför anta att deras betydelse för kunden är i huvudsak densamma. Den finns knappast anledning att tro att en oskicklig konsult skulle vara mindre riskabel för försäkringstagarens trygghet än en oskicklig mäklare, och samma frågor om t. ex. ansvaret för oriktig rådgivning uppkommer oavsett vilken av parterna i försäkringsavtalet som betalar mellanmannen och oavsett under vilken beteckning han arbetar. Internationellt sett intar mäklaren tydligen inte heller någon särställning (betänkandet s. 40).

Vi finner det alltså naturligt att kraven på utbildning, allmän lämplighet osv. skall gälla för var och en som yrkesmässigt förmedlar försäkring och att den nya lagen därför bör omfatta alla sådana mellanmän.

3.1.4 Folksam

Lagen föreslås endast gälla mäklare. Det kan ifrågasättas om lagen med hänsyn till sitt syfte att skydda försäkringskonsumenterna inte bör omfatta också konsulter. Dessa fullgör uppgifter som liknar mäklarnas även om de inte uppbär provision från försäkringsbolaget. En konsult kan ändå från kundens perspektiv ha lika stor betydelse som mäklaren i valet av lämplig försäkringsgivare. Kommittén är själv inne på att även andra än registrerade försäkringsmäklare bör omfattas av förbudet i 15 § mot förmedling från annat än svenskt försäkringsföretag med koncession i Sverige.

3.1.5 Småföretagens Riksorganisation

Införandet av regler som bl. a. reglerar ansvaret för försäkringsmäklare innebär enligt Småföretagens Riksorganisations uppfattning anledning att överväga ansvarsfrågan även för försäkringskonsulter. Enligt vår uppfattning finns här ett motsvarande behov av ansvarsskydd för försäkringstagaren. Enligt vår uppfattning är det således naturligt att kraven på utbildning, allmän lämplighet m. m. skall gälla för var och en som yrkesmässigt förmedlar försäkring.

3.1.6 Skånes Handelskammare

Kommittén har föreslagit ett tillägg till 7 kap 16 § försäkringsrörelselagen. Handelskammaren vill här fästa uppmärksamhet på den praxis som idag finns på försäkringsmarknaden. Det förekommer att fristående konsulter på uppdragsgivarens uttryckliga önskan förmedlar försäkring för sina upp-

dragsgivare i annat bolag än det där konsulten är registrerat ombud. I sådana fall utbetalas provision enligt särskild överenskommelse mellan försäkringsbolaget och konsulten och enligt särskilt medgivande av ett bolag i vilket konsulten är registrerat ombud. Med föreslagen lydelse förbjuds denna typ av förmedling. Det kan enligt Handelskammarens mening knappast vara lagstiftarens mening att införa ett sådant förbud. Lagtexten bör alltså ändras så att den motsvarar praxis.

3.1.7 Landsorganisationen i Sverige (LO)

LO vill ifrågasätta om inte behovet av en lagreglering av försäkringsmäklarnas verksamhet också borde omfatta andra, som förmedlar försäkringar exempelvis konsulter.

3.1.8 Svenska Sparbanksföreningen

Den försäkringsförsäljning som förmedlas via konsult, dvs. en person som betalas av kunden genom arvode, kommer även fortsättningsvis inte att vara reglerad i lag. Enligt sparbanksföreningens uppfattning är det väsentligt att även sådan verksamhet bedrivs i enlighet med god försäkringssed.

3.1.9 Försäkringsjuridiska föreningen

De krav på försäljningsverksamheten som samhället ställer upp till försäkringstagarnas skydd bör gälla oavsett genom vilken kanal dessa köper sitt försäkringsskydd. Detta innebär att enligt föreningens mening den nya lagstiftningen måste omfatta var och en som yrkesmässigt förmedlar direktförsäkring, inte bara mäklare med provision från försäkringsgivaren. Från vilken av parterna i försäkringsförhållandet förmedlaren får ersättning för sitt arbete har knappast någon betydelse för frågan om försäkringstagarnas behov av skydd mot t. ex. osakkunnig rådgivning.

3.2 Captive-mäklare

3.2.1 Försäkringsinspektionen

Kommittén föreslår att i lagen föreskrivs att, för att någon skall kunna registreras som försäkringsmäklare, skall verksamheten avse att yrkesmässigt förmedla försäkring för olika uppdragstagare mellan vilka ingen intressegemenskap finns. Förslaget har till syfte att lägga hinder i vägen för s. k. captive brokers. Utmärkande för sådana är att de arbetar uteslutande för en uppdragsgivares räkning. Inspektionen, som kan konstatera att captive brokers finns i andra länder, är inte helt övertygad om det riktiga i att förbjuda att t. ex. en industrikoncern begagnar sig av en captive broker. Inspektionen kan emellertid godta den valda lösningen vid introduktionen av den nya lagstiftningen men anser att frågan huruvida det är nödvändigt med sagda förbud bör tas upp till förnyad prövning i samband med den utvärdering av lagens tillämpning som kan förutsättas ske om ett antal år.

3.2.3 Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

Kommittén för ett resonemang som utmynnar i att s. k. captive brokers inte skall tillåtas på den svenska marknaden. NO har inte övertygats av de

argument som kommittén anför. Det främsta motargumentet enligt kommittén är att försäkringsmäklarmarknaden skulle komma att splittras upp. NO anser att när det har accepterats att industriföretag bildar egna s. k. captivebolag, vilket ökar konkurrenstrycket på försäkringsbolagen, finns det ingen anledning att förbjuda captive brokers, vilket i sin tur bör stimulera mäklarna att arbeta rationellt. Även här bör marknaden tillåtas avgöra och försäkringstagarna ha valfrihet att anlita egen eller fristående mäklare. Något krav i lagen på att mäklaren skall förmedla försäkring för olika uppdragsgivares räkning bör därför inte uppställas.

3.2.3 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet

Genom definitionen på försäkringsmäklare enligt den föreslagna lagens 1 § utesluts mäklare som enbart har en uppdragsgivare (captive brokers). Fakultetsnämnden kan inte inse varför inte captive brokers skulle kunna prövas även hos oss. Det är långt ifrån säkert, att en konkurrens mellan försäkringsbolag, försäkringsmäklare med flera uppdragsgivare och captive brokers skulle resultera i en sådan snedvridning av marknaden som kommittén antar (s. 136).

3.2.4 Sveriges Industriförbund

Förbundet reagerar mot kommitténs negativa bedömning av s. k. captive brokers. Genom definitionen på försäkringsmäklare enligt 1 § i lagförslaget utesluts mäklare som enbart har *en* uppdragsgivare.

I ett försäkringsavtal är försäkringstagaren den svagare parten i fråga om sakkunskap och överblick på försäkringsområdet. För förtagsförsäkring krävs till följd av försäkringarnas och behovens komplexitet expertkunskaper för att identifiera behov av försäkring och komma fram till sätt att fylla behovet. Försäkringstagaren är ofta hänvisad till särskild försäkringsexpertis för att bedöma olika försäkringsalternativ. Flera industrikoncerner har också satsat resurser på uppbyggnaden av egen försäkringsexpertis. Detta har varit en naturlig del i det allt viktigare risk managementet i företagen. Det har därvid visat sig vara rationellt att samla arbetet med riskanalyser, riskbehandlingsprogram, skadebehandling och skadefinansiering (försäkringsupphandling) i ett särskilt servicebolag inom koncernen. Omfattningen av arbetet har också medfört att servicebolaget måste koncentrera sitt arbete till den egna koncernen.

De koncerner som redan satsat stora resurser på uppbyggnaden av egen försäkringsexpertis måste nu rimligen tillåtas utnyttja denna sakkunskap också i fortsättningen även om verksamheten kan karaktäriseras som s. k. captive broker. Utgångspunkten vid lagregleringen av ett försäkringsmäklarsystem måste ju vara försäkringstagarnas behov av assistans vid upphandling av försäkring. Formerna för tillgodoseende av detta behov måste i näringsfrihetens hägn få utvecklas efter marknadens önskemål. Ett dynamiskt försäkringsmäklarsystem kan inte utvecklas genom att statsmakterna förbjuder andra former för att tillhandahålla försäkringsexpertis.

Kommittén anför som ett argument mot captive brokers att koncerner med sådan försäkringsexpertis skulle kunna få en lägre försäkringskostnad än de företag som inte har captive brokers. Denna inställning är svårförståelig.

Mot bakgrund av vad som ovan framhållits om försäkringstagarens svagare avtalsposition måste det ju vara i överensstämmelse med statsmakternas intentioner att stimulera försäkringstagarens strävan att fördju-

på sitt kunnande i fråga om olika försäkringslösningar och att utnyttja denna kompetens vid upphandling av försäkring. En viktig form av stimulans i detta avseende är ju att försäkringskostnaderna hålls nere. En captive broker utför ju också en stor del av det arbete som annars skulle ankomma på försäkringsgivaren och det framstår som skäligt att försäkringsgivaren ersätter detta arbete. För övrigt kan det servicebolag som sköter koncernens försäkringsfrågor utan att uppbära provision från försäkringsgivaren tillgodoföra koncernen en indirekt provision genom den lägre försäkringspremie som kan uppnås då försäkringsgivaren inte behöver utge provision.

Vad som nu anförts talar för att även sådana dotterbolag i en industrikoncern som handhar uteslutande den egna koncernens försäkringsfrågor skall tillåtas vara verksamma som mäklare.

3.2.5 Sveriges Grossistförbund

På grunder som närmare utvecklas i Industriförbundets remissvar är Grossistförbundet kritiskt till uteslutningen av mäklare som endast har en uppdragsgivare (1 §).

4 Vissa begränsningar i försäkringsmäklarens verksamhet

4.1 Förbud att motta premier eller skadeersättningar

4.1.1 Försäkringsinspektionen

Inspektionen instämmer i kommitténs förslag att förbud införes för försäkringsmäklare att motta premier eller skadeersättningar. Inspektionen vill särskilt understryka att det är en trygghetsfråga för försäkringstagaren att i dessa frågor ha direktkontakt med försäkringsbolaget utan mellanhand.

4.1.2 Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

NO vill inte invända mot att det i lagen införes ett principiellt förbud för försäkringsmäklarna att motta premier eller skadeersättningar. Även om det är vanligt utomlands att mäklarna kan göra förtjänster på att under viss tid disponera inbetalda premier och utbetalda skadeersättningar kan NO inte finna att ett sådant system är i försäkringstagarnas intresse.

4.1.3 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet

I 14 § finns ett förbud för mäklare att ta emot och vidarebefordra premie eller skadeersättning. Detta är en viktig begränsning av mäklarens handlingsfrihet. Den grundas främst på svårigheter när det gäller ansvaret vid fördröjd premieinbetalning samt på det olämpliga i att mäklaren kan tillgodogöra sig ränta på de inbetalda beloppen.

Också enligt fakultetsnämndens mening kan förekomsten av mäklare komplicera frågorna om försäkringskyddets inträde. Vem premien betalas till är dock inte alltid avgörande, utan andra omständigheter kan ha större betydelse. När det gäller vem som skall uppbära avkastningen på ett

belopp som överförs i en affärstransaktion är detta beroende bl. a. på parternas förhandlingsstyrka och förhandlingsskicklighet och hur de lägger upp affären i fråga. Det är en ren avtalsfråga. Risken för att en lagregel i stil med den föreslagna snedvrider konkurrensen till försäkringsmäklarens nackdel. Dessutom finns det ett undantag som gör regeln svårtillämpad. Nämnden föreslår följaktligen att den föreslagna 14 § utgår.

Prop. 1988/89:136
Bilaga 3

4.1.4 Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

Riksförbundet vill särskilt betona vikten av att förbudet för mäklaren att delta i "cash flow" mellan försäkringsgivaren och försäkringstagaren upprätthålls. Enligt riksförbundets mening föreligger annars en risk för att försäkringstagarnas trygghet urholkas.

4.1.5 Utländska Försäkringsbolags Förening (UFF)

Försäkringsmäklare blir något helt nytt för den svenska försäkringsmarknaden och rättspraxis kan komma att placera försäkringsmäklaren i samma roll som ombudet, dvs. som agent för försäkringsgivaren. Snarare bör försäkringsmäklaren få rollen av inköpskommissionär, dvs. ombud för försäkringstagaren vid inköp av försäkring. Det typiska uppdraget för försäkringsmäklare kan vara att för uppdragsgivarens räkning inköpa försäkring för en risk. Risken kan vara stor varför flera försäkringsgivare måste samverka för att klara avtäckning. Försäkringsmäklaren utarbetar dokumentet, inkasserar och fördelar premien till respektive försäkringsgivare.

Det typiska uppdraget kolliderar med 14 § som kräver särskilt medgivande från försäkringsinspektionen. Denna administrativa lagregel synes omotiverad då det ändå ankommer på försäkringsgivaren om han vill låta försäkringsmäklaren uppbära premien eller ej.

4.1.6 Sveriges Industriförbund

Enligt industrins erfarenhet kan det då försäkringsmäklare anlitas många gånger vara praktiskt att även premiebetalningen kan ske över mäklaren. Detta är närmast en nödvändighet vid co-assurans. Motsvarande gäller vid utbetalning av skadeersättning.

Såsom kommittén själv framhåller är det i och för sig möjligt att genom en lagreglering kräva av mäklaren att han skulle vidarebefordra premien inom viss minsta tid. Försäkringstagarens trygghet kunde vidare tillgodoses genom skyldigheten för mäklaren att hålla medel som han får hand om för annans räkning avskilda från övriga tillgångar (jfr 10 § 2 st lagförslaget).

Kommittén har emellertid inte velat tillgodose affärslivets krav på praktiska rutiner på annat sätt än att föreslå en dispensregel såvitt avser premiebetalning. Det framgår inte närmare varför kommittén begränsat denna regel till premiebetalningen. Behovet av dispens är t.ex. vid co-assurans lika uppenbart vid utbetalning av skadeersättning från de olika försäkringsgivarna.

Förbundet avstyrker förbudet och den föreslagna dispensregeln i 14 § och föreslår att det blir fritt för mäklaren att förmedla premien. Detsamma bör gälla vid utbetalning av skadeersättning.

På grunder som närmare utvecklas i Industriförbundets remissvar är Grossistförbundet kritiskt till förbudet för mäklare att förmedla premier och skadeersättningar mellan försäkringsgivare och försäkringstagare.

4.1.8 Skånes Handelskammare

I 14 § 2 st anges ett undantag från huvudregeln att mäklaren inte får ta emot medel för betalning av premie från sin uppdragsgivare. Först efter medgivande från försäkringsinspektionen skall mäklaren få ta emot medel för vidarebefordran till försäkringsbolaget. Handelskammaren har i och för sig inget att erinra mot lydelsen men anser att kravet på medgivande från försäkringsinspektionen medför ett tungrott och otydligt system. Det kan t. ex. gälla det fallet att en risk skall placeras i flera olika bolag och uppdragsgivaren har bråttom att få sin försäkring. I sådant fall kan en omväg via försäkringsinspektionen få negativa effekter. Enligt Handelskammaren bör 14 § 2st. få följande lydelse: "Om särskilda skäl föreligger får i fråga om premieinbetalning undantag från första stycket göras. Medel som försäkringsmäklaren i sådant fall mottagit skall hållas åtskilda samt snarast vidarebefordras".

4.1.9 Svenska Försäkringsmäklares och Försäkringskonsulters Förening (SFFF)

Det främsta argumentet för förbudet att motta premier och att utbetala skadeersättningar är att mäklarna kan erhålla ränta på mottagna men ej utbetalda medel – en avkastning som försäkringsgivarna och därmed indirekt försäkringstagarna går miste om (s. 149). Det är korrekt att likviditeten har stor betydelse, speciellt under år med högt ränteläge. Däremot är det inte av någon avgörande betydelse för mäklarna att ha hand om cash-flow annat än ur service- och effektivitetssynpunkt.

Om försäkringsgivaren anser det viktigt att få betalningen direkt från försäkringstagaren kan denne alltid kräva detta. Bedöms fördelarna i termer av ökad likviditet och minskad kreditrisk stora kommer försäkringsgivaren att sluta sådana avtal. Avtal som placerar likviditeten mest ekonomiskt mellan parterna kommer i det långa loppet också försäkringstagarna till del. Att lagstifta om vem som skall handha de likvida medlen vore att underkänna försäkringsbranschens förmåga att ta tillvara sina egna intressen.

I länder där mäklare tillåts verka fritt är det vanligt att de både inkasserar premier och utbetalar skadeersättningar. Från försäkringsbranschens sida har det uttryckts oro för att frihet för mäklare att hantera premieintäkter och skadeersättning skulle innebära att svenska försäkringsbolag skulle reduceras till passiva riskbärare och förmögenhetsförvaltare. Men denna oro är obefogad. Det behövs ingen lagstiftning till skydd för försäkringsbranschen. I länder som liknar vårt, t. ex. Danmark, står mäklarna för en liten del av marknaden. För övrigt skulle en övergång till ett mäklarsystem innebära en strukturell förändring över mycket lång tid. Att en sådan utveckling aldrig blir aktuell visar bland annat det faktum att mäklare och försäkringsbolag med egna ombud lever sida vid sida också i typiska mäklarländer.

Anledningen till att mäklare ofta hanterar premier och skadeersättningar i länder där mäklarna tillåts verka optimalt beror naturligtvis på att

detta medför administrativa fördelar för inblandade parter. Ett stort problem för försäkringstagaren är att bedöma om skadeersättningen är rimlig och riktig. Därför är det en viktig del av mäklarens uppgift att vara ombud för försäkringstagaren i anslutning till skadcutbetalningen. Mäklarens möjligheter att tillvarata kundens intresse är i mycket beroende av om utbetalningen sker via mäklaren. Ett förbud att ombesörja skadcutbetalningen kommer därför att minska försäkringstagarnas möjligheter att få rätt gentemot försäkringsgivarna.

Mäklaren har fördelen att kunna dela upp en risk och placera den på ett flertal försäkringsgivare utan egna resurser vad gäller marknadsföring och service för exempelvis avancerad industriförsäkring. Ett förbud att hantera premier och skadeinbetalningar innebär en uppdelning av in- och utbetalning på samtliga inblandade försäkringsgivare, vilket är omständigt för försäkringstagaren som skall betala till, och ha ersättning från, flera håll.

Utredningen berör problemet med uppdelning på flera försäkringsgivare och tar koassurans som exempel på tillfällen när dispens i fråga om preminsbetalning skall kunna meddelas av försäkringsinspektionen. Motstående dispensmöjlighet föreligger märkligt nog inte beträffande skadcutbetalningarna, vilket rimligtvis borde vara fallet. Koassuransens betydelse underskattas av utredningen. Vid i stort sett varje affär ställs mäklaren inför frågan om risken skall förmedlas till en eller flera försäkringsgivare. Den stora mängd dispensärenden som kan förutses gör en generell dispens vid koassurans praktiskt taget nödvändig. Detta talar också för att förbudet att motta premier och att utbetala skadeersättning bör utgå.

SFFF anser att förbudet att motta premier och att utbetala skadeersättningar skall slopas. Om detta inte sker anser vi det angeläget att lagtext och förarbeten ger försäkringsinspektionen mer långtgående befogenheter att bevilja dispenser.

Beträffande paragraf 14 anser SFFF:

1. Att dispensmöjligheten också bör gälla skadcutbetalningar. Det skulle innebära en olycklig lösning inför framtiden att inte ge försäkringsinspektionen denna möjlighet.

2. Att koassurans generellt undantas från förbudet.

3. Att utlandsaffärer undantas från förbudet. För att kunna genomföra försäkring till utlandet krävs normalt att premierna och ersättningarna går via mäklaren. Det finns inga nationella intressen av att denna tjänst genom lagstiftning tvingas utanför landet. För försäkringstagarens del är det viktigt att ha en svensk part för de finansiella transaktionerna.

4.2 Förbud att förmedla försäkring från bolag utan koncession i Sverige

4.2.1 Marknadsdomstolen

Uppenbarligen innebär ett sådant förbud att möjligheterna för mäklaren att finna den bästa försäkringslösningen för kunden i många fall begränsas. Den motivering för förslaget som ges i betänkandet (avsnitt 10.10) synes föga övertygande.

4.2.2 Försäkringsinspektionen

Det förtjänar att uppmärksammas att EG-domstolen i Luxemburg i fyra domar i december 1986 kommit fram till ståndpunkter som i vissa huvuddrag är förenliga med kommitténs förslag. Emellertid kan nämnas

att man inom EG intensifierat arbetet med liberaliseringar bl. a. på försäkringsområdet. I nuvarande läge kan inspektionen dock tillstyrka kommitténs föreslagna begränsning av mäklarnas verksamhet men vill framhålla, att ett närmande från svensk sida till EG kan medföra ett behov av att mjuka upp ifrågavarande begränsningar.

Inspektionen tillstyrker också förslaget att inspektionen skall, om särskilda skäl finns, kunna medge undantag från föreslagna begränsningar. Sådana undantag kan exempelvis vara aktuella om en viss efterfrågad försäkringstyp över huvud taget inte finns på den svenska marknaden eller om försäkringsrisken är för stor för att rymmas på den svenska marknaden. Man kan också tänka sig det fall att ett svenskt företag med stora risker belägna utomlands vill teckna en gemensam försäkring för alla dessa.

En fråga som bör övervägas är huruvida en mäklare får för i Sverige belägen risk teckna en försäkring utomlands hos ett utländskt försäkringsföretag med svensk koncession för en typ av risk som koncessionen inte täcker. Kommittén har inte behandlat denna fråga. Inspektionen anser för sin del att det bäst överensstämmer med andan i den föreslagna lagen att sådana arrangemang som huvudregel inte tillåtes.

En annan fråga som bör övervägas är om man kan tillåta en mäklare att förmedla försäkring från en utländsk försäkringsgivare från något driftställe utomlands under förutsättning att försäkringsgivaren har svensk koncession, eller om man skall kräva att det är driftstället i Sverige som utfärdar försäkringen. Inspektionen anser för sin del att det är den sistnämnda vägen som bör väljas, dvs. att den svenska generalagenten utfärdar försäkringen.

4.2.3 Bankinspektionen

Inspektionen vill fästa uppmärksamheten på att förslaget kan behöva omarbetas för att möjliggöra ett närmande även på detta område till bl. a. EG-ländernas friare synsätt på etableringsrätt och näringsfrihet.

4.2.4 Kommerskollegium

Kollegiet avstyrker den i 15 § föreslagna inskränkningen i förmedlingsrätten. Försäkringsmäklarna bör tillåtas att förmedla försäkringar även från försäkringsföretag utan svensk koncession. Skälen till detta är följande. Svenska försäkringstagare är inte förhindrade att teckna försäkring hos försäkringsföretag utan svensk koncession. Vid upphandling av försäkring bör försäkringstagarna därför ha möjlighet att få information och råd av en oberoende försäkringsmäklare beträffande alla för försäkringstagaren lämpliga försäkringslösningar, dvs. även utbudet hos försäkringsföretag utan svensk koncession. En sådan möjlighet skulle kunna innebära en ytterligare effektivisering av försäkringsmarknaden. Vidare anser kollegiet att hänsyn bör tas till det arbete som pågår inom EG och andra internationella organisationer, särskilt GATT, för att avskaffa återstående hinder av olika slag på tjänstehandelsområdet. Det är enligt kollegiets mening angeläget att åstadkomma en integration bl. a. i Västeuropa även på försäkringsområdet. Den föreslagna inskränkningen i förmedlingsrätten främjar inte en sådan integration.

Kommittén föreslår ett förbud för mäklare att förmedla direktförsäkring från utländska försäkringsgivare som inte har koncession i Sverige. Liknande restriktioner är uppenbarligen vanligt förekommande internationellt sett. De argument som kommittén anför för att uppställa ett sådant förbud är delvis av protektionistiskt slag.

Inom EG och i förhandlingar mellan EG och EFTA pågår en utveckling som syftar till att undanröja hinder för handeln med tjänster. I EG-kommissionens s. k. vitbok från år 1985 framhålls försäkring som ett av de områden inom tjänstesektorn där det är särskilt angeläget att öppna gränserna inom EG. EG-domstolen meddelade i december 1986 några domar som slog fast att också försäkringar lyder under Romtraktatens frihandelsregler. Dessa domar visar i vilken riktning utvecklingen kommer att gå. NO anser det mot denna bakgrund tveksamt att upprätthålla ett förbud att förmedla försäkring från utländska försäkringsgivare utan koncession i Sverige. NO bedömer att en liberalisering av tjänstehandeln, inklusive försäkringar, som innefattar Sverige kommer att äga rum. Om således det av kommittén föreslagna förbudet nu införs måste statsmakterna vara beredda att inom en snar framtid ompröva det.

NO anser det från konkurrenssynpunkt också i princip önskvärt att tillåta den typ av tjänsteimport som det skulle innebära om mäklare fritt fick förmedla försäkringar från utlandet. Det ligger dessutom en viss motsättning i att tillåta att försäkringstagaren tecknar försäkring utomlands medan mäklaren förbjuds att förmedla sådan försäkring mot provision från den utländske försäkringsgivaren. Det kan ju ändå knappast förbjudas att en konsult mot arvode ger rådet att teckna försäkring i utländskt bolag.

Om förbudet ändå tillsvidare införs är det väsentligt att vissa dispensmöjligheter i enlighet med kommitténs förslag ges.

4.2.6 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet

Denna bestämmelse är en viktig inskränkning i mäklarnas rörelsefrihet på marknaden. Den sammanhänger med att endast försäkringsrörelse med koncession får bedrivas i Sverige. Emellertid utesluter inte detta, att försäkringstagare tar försäkringar i utlandet, och någon begränsning av mäklarnas verksamhet i detta hänseende torde därför inte vara påkallad.

4.2.7 Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

Kommittén föreslår bl. a. ett förbud för försäkringsmäklare att ta del i "cash-flow" mellan försäkringsgivaren och försäkringstagaren. Försäkringsinspektionen skall kunna medge undantag från förbudet om särskilda skäl föreligger. Vidare föreslår kommittén ett allmänt förbud mot att yrkesmässigt förmedla direktförsäkring för svenska försäkringstagares i Sverige lokaliserade risker till försäkringsgivare som saknar koncession här och därvid uppbära provision. Även beträffande sistnämnda begränsning skall inspektionen kunna medge undantag om det finns särskilda skäl.

Dessa begränsningar är av grundläggande betydelse när det gäller att anpassa ett mäklarsystem till den svenska marknaden och riksförbundet vill särskilt betona vikten av att förbudet för mäklaren att delta i "cash-flow" upprätthålls. Enligt riksförbundets mening föreligger annars en risk för att försäkringstagarnas trygghet urholkas. En oinskränkt möjlighet för

mäklare att placera risker utomlands skulle dessutom, på skäl som kommittén anför, kunna allvarligt rubba konkurrenssituationen på marknaden.

De två begränsningarna har samband med varandra. Den omständigheten att mäklare i ett flertal europeiska länder har rätt att ta del i "cash-flow" mellan försäkringsgivaren och kunden och därigenom kan tillgodogöra sig ränteutgifter utgör ett starkt incitament för svenska mäklare att vilja placera affärer hos sådana försäkringsgivare. Eventuella undantag från angivna förbud måste därför, om de över huvud taget skall få förekomma, medges med stor restriktivitet. Undantag bör i princip endast få förekomma när den efterfrågade produkten bevisligen saknas på den svenska marknaden. Riksförbundet kan ej acceptera att det skall vara möjligt att begära undantag enbart på grund av att det påstås föreligga återförsäkringsbehov. Det är, inte minst ur trygghetssynpunkt för kunden, bättre om ett bolag med svensk koncession skaffar återförsäkring än att en direktförsäkring tecknas utomlands. Det föreslagna dispensförfarandet ställer dessutom stora krav på försäkringsinspektionen och förutsätter att denna har en detaljerad kunskap om utbudet på marknaden.

Lagstiftningen som reglerar utländska försäkringsgivers rätt att bedriva verksamhet inom landet är i Sverige i åtskilliga avseenden mer generös än den som tillämpas i flera andra europeiska länder. Principen att de utländska försäkringsbolag som önskar erbjuda försäkringsalternativ bör söka koncession och i övrigt anpassa sig till de regler som gäller för den svenska marknaden bör således kvarstå.

En ensidig svensk liberal inställning till utländska försäkringsgivare utan svensk koncession kan leda till att dessa får oacceptabla konkurrensförhållanden när det gäller i Sverige lokaliserade risker. Den europeiska utvecklingen kommer sannolikt att innebära att det blir möjligt att förmedla försäkring fritt över gränserna inom EG. Den svenska lagstiftningen bör i sådant fall anpassas till denna utveckling, men endast under förutsättningen att svenska bolag då får samma möjlighet att verka inom EG, som EGländernas försäkringsbolag får i Sverige. Av konkurrensskäl är det emellertid väsentligt att Sverige i avvaktan härpå intar en lika stram hållning i dessa frågor som många EG-länder.

4.2.8 Utländska Försäkringsbolags Förening (UFF)

Föreningen vill starkt poängtera vikten av 15 § och inskränkning till försäkringsgivare med svensk koncession. Åtminstone under ett övergångsskede och i avvaktan på erfarenheter av hur mäklarfunktionen kommer att fungera är det väsentligt att mäklaren arbetar inom landet.

Vi delar inte invändningarna från Schyberg och Sköldborg. Tvärtom föreligger risk att utländska bolag lämnar svensk marknad och endast arbetar genom mäklare. Därigenom skulle svensk försäkringsmarknad utarmas. En omläggning av ett utländskt bolags verksamhet genom en generalagent till mäklare skulle inbespara dels kostnaden av schablonbeskattningen på två procent av bruttopremien och dels depositionsvånget som uppskattningsvis kostar en procent.

4.2.9 Sveriges Industriförbund

Förbundet instämmer i det särskilda yttrande som i denna del avgivits av experterna Urban Schyberg och Thomas Sköldborg och vill vidare anföras följande.

Vid granskningen av kommitténs förslag till regler för mäklarnas verksamhet utgår förbundet från vad som ovan framhållits angående behovet av mäklarassistentens vid upphandling av försäkring.

Enligt 12 § i lagförslaget skall mäklaren ge de råd om val av försäkringslösning och försäkringsgivare som betingas av uppdragsgivarens försäkringsbehov.

I avsnitt 10.8 redogör kommittén för försäkringsmäklarens uppdrag och åligganden. Kommittén påpekar bl. a. att antalet i upphandlingen deltagande bolag inte bör understiga tre.

För att rätt kunna fullgöra sin rådgivningsskyldighet i 12 § måste mäklaren när det gäller företagsförsäkring inventera och utvärdera även det internationella försäkringsutbudet. Det kan i fråga om industriförsäkring i många fall vara nödvändigt att vända sig även till försäkringsgivare utanför Sverige för att uppnå rekommenderad konkurrens från åtminstone tre bolag. Om jämförelsen mellan anbudet från de olika försäkringsbolagen visar att den för försäkringstagaren lämpligaste försäkringslösningen erbjuds av en utländsk försäkringsgivare måste mäklaren i sitt råd om försäkringslösning vara oförhindrad att föreslå sin uppdragsgivare att välja denna försäkring. Här vill dock kommittén begränsa mäklarens verksamhet genom att införa ett uttryckligt förbud att förmedla försäkring till en utländsk försäkringsgivare som inte har koncession i Sverige. Ett sådant förbud skulle innebära en omotiverad hämsko på mäklarnas verksamhet. Värdet av att anlita en mäklares tjänster blir med en sådan väsentlig inskränkning naturligtvis mindre.

Eftersom försäkringstagaren själv får teckna försäkringen hos utländska försäkringsgivare utan koncession i Sverige framstår det som så mycket märkligare att hans rådgivare, mäklaren, skulle förbjudas att bistå honom. Något förbud mot att förmedla försäkring till utländsk försäkringsgivare utan koncession i Sverige kan inte anses föreligga i dag. Kommitténs förslag innebär alltså på denna punkt en inskränkning i näringsfriheten.

En märklig konsekvens av en sådan regel blir också att en risk manager som är anställd hos försäkringstagaren fritt får verka för att hans arbetsgivare får teckna försäkringen utomlands medan en fristående svensk försäkringsmäklare inte får ge sådan assistans.

En följd av den föreslagna inskränkningen kommer att bli att svenska företag fortsätter att anlita utländska försäkringsmäklare, varigenom den svenska försäkringsmarknaden går förlustig försäkringsaffären.

Kommittén nämner som exempel på särskilda skäl:

att den efterfrågade försäkringsprodukten över huvudtaget inte finns på den svenska marknaden,

att en risk uppgår till ett sådant belopp att den internationella försäkringsmarknaden helt eller delvis måste anlitas, eller

att försäkringstagarens huvudsakliga riskexponering sker utomlands.

Lika starka skäl för att teckna försäkring i utlandet föreligger vidare enligt förbundet då en utländsk försäkring skulle kunna tecknas till lägre premie eller bättre försäkringsvillkor (t. ex. olika occurrence-villkor jämförda med claims made villkor). Även i det fall att försäkringstagaren vill försäkra två anläggningar mot avbrott som är belägna i olika länder men vilkas funktioner är avhängiga av varandra måste en gemensam försäkringslösning kunna väljas i utlandet även om den ena anläggningen är lokaliserad i Sverige. Ett annat exempel utgör transportförsäkring av gods som skall fraktas såväl inom som utanför landets gränser.

Det förefaller orimligt att föreskriva en myndighetsprövning av sådana affärsmässiga överväganden. Den föreslagna dispensregeln är just ett exempel på sådan onödig byråkrati och krångel som kommittén sagt sig vilja

undvika. I vart fall måste företagsförsäkring generellt undantas från förbudet. Ett sätt att undvika en myndighetsprövning på förhand och ändå ge försäkringsinspektionen möjlighet att följa mäklarnas förmedling av försäkring från utlandet vore att föreskriva att mäklaren skulle anmäla till försäkringsinspektionen när han förmedlat en försäkring av svensk risk till utländsk försäkringsgivare utan koncession i Sverige. Om försäkringsinspektionen vid utvärdering av dessa anmälningar – mot förmodan – skulle finna tendenser till en osund utveckling av försäkringsväsendet kunde inspektionen anmäla förhållandet till regeringen för vidtagande av åtgärder.

Kommittén befarar att försäkringstagarnas trygghet skulle försämrats om mäklare tilläts förmedla försäkring från utlandet. Industriförbundet delar inte denna oro. De flesta länder i Europa har en väl tilltagen soliditetskontroll. Den konsult eller mäklare som förmedlar en försäkring har rimligtvis kännedom om förhållandena i det land det gäller, varför försäkringstagaren kan informeras om de eventuella risker en försäkring kan vara förenad med.

Om mäklaren ges rätt att förmedla försäkring till utlandet innebär det vidare ökad konkurrens för försäkringsbranschen. På kort sikt kan det givetvis innebära att svenska bolag förlorar affärer till utlandet, men på längre sikt kan det förbättra svensk försäkring så att mer försäkring tecknas i Sverige. Om svenska företag genom förmedling av mäklare ges ökade möjligheter att teckna sådana försäkringar i utlandet som inte finns i Sverige, kan man räkna med att de svenska försäkringsbolagen följer efter.

I detta sammanhang vill förbundet erinra om syftet med de friare koncessionsregler som gäller sedan 1985. Vid införandet av de nya reglerna avsågs att anpassa de svenska reglerna till vad som gäller internationellt, att öka konkurrensen och att på sikt motverka koncentrationen på den svenska försäkringsmarknaden. Ökade konkurrensmöjligheter tack vare en friare koncessionsgivning ansågs vidare komma att genom internationella impulser vidga förutsättningarna för en kreativ utveckling på försäkringsområdet, stimulera produktutvecklingen samt rent allmänt verka rationaliseringsbefrämjande.

Enligt förbundets mening kan ett försäkringsmäklarsystem bäst tjäna dessa syften om mäklaren ges rätt att förmedla försäkring också till utlandet. Denna fråga bör också ses mot bakgrund av utvecklingen inom EG mot en fri marknad för försäkringstjänster.

Försäkringsområdet omfattas av EGs arbete på att skapa en fri inre marknad fram till 1992. Här hänvisas till de direktivförslag som upptagits i EGs s.k. vitbok om harmonisering. Frågan om en fri marknad för försäkringstjänster har också nyligen varit föremål för behandling i EG-domstolen, särskilt i dess avgörande den 4 december 1986 i mål nr 205/84, Kommissionen./ Västtyskland. Domstolen fann att tysk lag stred mot Romtraktaten i den del den tyska lagen upptagit ett krav på att utländsk försäkringsgivare, som önskade utföra försäkringstjänster i Västtyskland i form av direkt försäkringsverksamhet genom bl.a. mäklare, måste vara etablerad i Västtyskland. EG-domstolen fann vidare att västtysk lag inte var förenlig med Romtraktaten i den del lagen ställde krav på koncession i Västtyskland för att ett utländskt försäkringsbolag skulle tillåtas uppträda som medförsäkringsgivare vid co-assurans i Västtyskland.

Med hänsyn till det arbete som f. n. bedrivs inom regeringskansliet på att söka harmonisera den svenska lagstiftningen med EGs regler på de områden som anges i den s.k. vitboken finns det särskild anledning att vid införande av ny lagstiftning på försäkringsområdet beakta utvecklingen inom EG mot en fri marknad för försäkringstjänster.

Mot denna bakgrund bör det av kommittén föreslagna förbudet för svenska försäkringsmäklare att förmedla försäkring till utlandet inte införas.

Prop. 1988/89:136
Bilaga 3

4.2.10 Sveriges Grossistförbund

På grunder som närmare utvecklas i Industriförbundets remissvar är förbundet kritiskt till det föreslagna förbudet.

4.2.11 Svenska Handelskammarförbundet och Stockholms Handelskammare

Det är, särskilt för företagskunder, av betydelse att få tillgång till ett så allsidigt utbud av försäkringar som möjligt. Däri måste då inbegripas även de utländska försäkringsbolagens produkter, som inom olika områden kan komplettera de produkter som erbjuds av de svenska försäkringsgivarna. Vid upphandling av försäkringar i utlandet föreligger ett än större behov av assistans och vägledning än vid upphandling i Sverige. Möjlighet att kontakta i Sverige verksamma mäklare är därvid en stor tillgång. Som skäl mot att inte tillåta mäklare att förmedla försäkring även från utländska försäkringsgivare anför kommittén att dessa står utanför de krav på kontroll som det svenska koncessionssystemet innebär. Enligt förbundets och Handelskammarens mening är detta skäl inte hållbart. Även i andra länder är försäkringsgivare föremål för kontroll som i stort sett motsvarar det svenska koncessionssystemet. Det föreslagna förbudet avser enbart förmedling, inte avtal med utländska försäkringsgivare. I jämförelse mellan att ha en i Sverige verksam kontaktperson att vända sig till i frågor som kan uppkomma i anledning av försäkringsavtalet i stället för att vara hänvisad till enbart direktkontakt med den utländska försäkringsgivaren, torde det förra vara till fördel för den svenska försäkringstagaren och därför vara att föredra. Ett förbud enligt kommitténs förslag innebär också stora gränsdragnings- och kontrollsvårigheter.

4.2.12 Skånes Handelskammare

En försäkringsköpare kan vända sig direkt till vilket försäkringsbolag han vill såväl i Sverige som utlandet. Detta bör gälla även när en försäkring förmedlas genom mäklare. Handelskammaren avstyrker förslaget i 15 § att mäklare endast skall få vända sig till bolag med svensk koncession. Detta är en olycklig bestämmelse som onödigt begränsar konkurrensen.

4.2.13 Sveriges Fastighetsägareförbund

Det finns en punkt i förslaget som förbundet är kritiskt mot och det är förslaget att försäkringsmäklaren inte ska kunna förmedla försäkringar från sådana försäkringsgivare i utlandet som saknar svensk koncession. Enligt förbundets uppfattning bör det råda en fri konkurrens, och den fastighetsägare som t. ex. äger ett antal industrifastigheter i Sverige och ett antal i annat land kan ju genom direktkontakter med ett utländskt försäkringsbolag teckna försäkringsavtal även för de svenska fastigheterna. Det är då rimligt att fastighetsägaren även ska kunna anlita en svensk försäkringsmäklare. Blir detta möjligt ökar det tryggheten för försäkringstagaren, bl. a. genom den kunskap och ansvarsförsäkring som erfordras för att

etablera sig som försäkringsmäklare. Även för den fastighetsägare som enbart har fastigheter inom landet bör möjligheten att teckna försäkring i utlandet via försäkringsmäklare finnas. Enligt förbundets uppfattning kommer säkerligen försäkringsmäklarna snabbt att få erforderlig kompetens för att korrekt kunna redovisa för- och nackdelar med utländsk försäkring i jämförelse med svensk försäkring.

Fastighetsägareförbundet anser att försäkringsmäklare även bör tillåtas att förmedla försäkringar från utländska försäkringsgivare även om dessa saknar svensk koncession. För att ytterligare betona de krav som ett sådant mäklari ställer på sin utöware, kan lämpligen i förarbetena till en ny lagstiftning betonas att vid förmedling av utländska försäkringar är det av särskild vikt att försäkringsmäklaren upplyser om de eventuella processuella, m. fl. skillnader som kan finnas i jämförelse med svenska försäkringsgivare och sådana utländska försäkringsgivare som har koncession i Sverige.

4.2.14 Svenska Försäkringsmäklares och Försäkringskonsulters Förening (SFFF)

Det främsta argumentet för förbud mot förmedling av försäkring till utlandet är att försäkring i utlandet antas innebära ökade risker för försäkringstagarna. Anledningen är att försäkringsgivare i utlandet inte har svensk koncession och därmed inte utsätts för svensk övervakning. Argumentet är emellertid inte övertygande. Det är ganska vanligt att svenska företag köper försäkring direkt i utlandet. Risken att försäkringsgivaren inte skall göra rätt för sig är liten jämfört med andra risker i internationell affärsverksamhet. Det finns för övrigt inget som tyder på att riskerna är större än om svenska försäkringsgivare utnyttjas. Varje land har sin lagstiftning och kontroll av försäkringsbolag, vilket ytterst syftar till att bevakna försäkringsköparnas intressen på samma sätt som i Sverige.

Utländska försäkringsaffärer är normalt förmedlade av utländska mäklare. Anledningen till att mäklare anlitas är bland annat att de kan ge råd om val av försäkringsgivare. Mäklaren bistår vid eventuella skadefall och bevakar sin kunds intressen i alla avscenden. Samma funktion kan svenska mäklare ha. Språkliga och kulturella skäl gör det fördelaktigt för svenska kunder att anlita svenska mäklare.

Svenska medborgare och svenska företag har rätt att för egen del köpa försäkring i utlandet och att då anlita mäklare i utlandet. Det innebär en anmärkningsvärd inskränkning i individens frihet om den inte också innefattar rätten att anlita svenska mäklare.

En fördel med svenska mäklare som inte berörs i utredningen är att de kan bidra till importsubstitution och tjänstexport och därmed förbättra den svenska bytesbalansen. Att importsubstitution sker om svenska mäklare övertar utländska mäklares affärer är uppenbart. Däremot kan det förefalla som om förmedling av försäkring till utlandet skulle medföra en avsevärd ström av valuta ur landet. Så är emellertid inte fallet. Låt oss först se på situationen när alternativen är förmedling av industriförsäkring till utlandet eller försäkring i svenskt försäkringsbolag. Vid förmedling till utlandet skall mäklarens provision eller arvode räknas bort från premien – beloppet stannar ju inom landet. Dessutom återgår skadeersättningar till Sverige. Utflödet av valuta begränsas alltså till den ersättning som tillfaller den utländska försäkringsgivaren för dess förvaltning av medlen.

Detta belopp skall jämföras med det utflöde som sker om försäkringen tas i svenskt försäkringsbolag. Denna jämförelse är inte oväsentlig efter-

som svenska försäkringsbolag återförsäkrar huvuddelen av sina industrisker i utlandet.

Förmedling av försäkring till utlandet är aktuell först när svensk försäkring framstår som ofördelaktig. Utländsk försäkring kan ofta vara både billigare och mer ändamålsenlig för kunden. Men det innebär *inte* att en stor mängd affärer kommer att gå till utlandet. Effekten blir snarare att svenska försäkringsföretag mer eller mindre omgäende erbjuder liknande produkter. Därmed kommer också affären normalt att stanna inom Sverige. Svenska försäkringsbolag har helt naturligt en avsevärd konkurrensfördel beträffande risker lokaliserade i Sverige.

Erfarenheter från andra områden visar att ett fritt handelsutbyte tenderar att utvecklas i båda riktningarna, också för närliggande produkter. Sverige t.ex. både exporterar och importerar bilar, datautrustning och kunskapskrävande tjänster. Import av försäkringstjänster leder sannolikt också till export av försäkring och närstående tjänster, bland annat genom svenska mäklare. Exportindustrins framgångar ger också vid handen att effektiviteten är störst inom de delar av ekonomin som utsätts för internationell konkurrens. En anledning till att mäklarfrågan blivit aktuell är de finansiella marknadernas internationalisering och snabba utveckling. Om industriförsäkringsverksamhetens internationalisering bromsas är det en avsevärd risk att svensk försäkring halkar efter.

I detta sammanhang är det viktigt att Sverige anpassar sina regler till vad som sker inom EG. För närvarande pågår rättsliga tvister om huruvida nationella krav på koncession för utländska försäkringsgivare är förenliga med Rom traktaten. Bilden är därmed något oklar. På några års sikt är det dock klart att EG-ländernas lagstiftning kommer att harmoniseras och att gränserna inom EG kommer att stå öppna. En bidragande orsak är de fria kapitalrörelserna och det faktum att företag med verksamhet inom flera EG-länder kan köpa försäkring var de önskar.

Utredningen tar för lätt på problemet hur gränsdragningen mellan svenskt och utländskt skall dras. Hemvisten skall vara avgörande enligt förslaget (s. 183), men i praktiken blir det svårt att dra gränserna. Många företag med hemvist i olika länder bedriver verksamheten i ett flertal andra länder. Det gäller inte minst internationella transporter. Inom exportindustrin är det vanligt att svenska produkter monteras i annat land. Tillåts inte svenska mäklare förmedla sak-, transport-, ansvars-, avbrotts-, kreditförsäkring etc. med anknytning till olika länder kan försäkringen försvinna till utlandet direkt och då med största sannolikhet genom utländska mäklares försorg.

En annan komplikation är att förbudet att förmedla försäkring till utlandet skapar olika konkurrensbetingelser för olika mäklarföretag. Internationella mäklarföretag med dotterbolag i Sverige kan utan svårighet kringgå bestämmelsen genom att låta moderbolaget eller annat dotterbolag förmedla försäkringen i utlandet. En rätt att förmedla försäkring till utlandet skulle innebära att svenska försäkringsbolag utsätts för ökad konkurrens. Branschens intresse av konkurrensbegränsning är naturligtvis ovidkommande vid lagstiftning som syftar till neutralitet mellan olika företagsformer. Av visst intresse är däremot påståendet att svenska försäkringsbolag skulle utsättas för illojal konkurrens från utländska bolag som inte utsätts för svensk koncession och kontroll. Andra länder har emellertid också högt ställda krav för koncession med åtföljande kostnader för försäkringsbolagen, varför argumentet inte är särskilt starkt.

Man kan inte bortse ifrån att svensk försäkring genom regleringar under lång tid varit en sektor skyddad från utländsk konkurrens. Det är möjligt att regleringarna efter hand höjt kostnaderna för försäkringsbranschen till

den grad att branschen skulle få svårt att hävda sig gentemot utländska konkurrenter. Om det är riktigt kan man gå två vägar. Den ena är att via lagstiftning fortsätta att skydda branschen mot utländsk konkurrens. Den andra är att låta konkurrensen utvisa i vilka avseenden gränsskyddet medfört att svensk försäkring belastats med onödiga kostnader och regleringar. Vi förespråkar självklart det senare alternativet.

SFFF anser att förbudet att förmedla försäkring till utlandet skall slopas. Om detta inte sker anser vi det angeläget att lagtext och förarbeten ger försäkringsinspektionen mer långtgående befogenheter att bevilja dispens.

Dispens mot förbudet att förmedla försäkring till utlandet skall, enligt utredningen, kunna ges "när försäkringsprodukten över huvud taget inte finns på den svenska marknaden eller när en risk uppgår till sådana belopp att den internationella försäkringsmarknaden helt eller delvis måste anlitas" (s. 153). Detta anser SFFF vara alltför restriktivt. Vissa typer av försäkringar bör undantas från förbudet att förmedla försäkring till utlandet. All *företagsförsäkring* bör undantas. En anledning är att det går relativt enkelt att särskilja företagsförsäkring från konsumentförsäkring. Det är en mycket klarare distinktion mellan dessa kategorier och t. ex. kategorierna inhemskt och utländskt. Undantaget bromsar den pågående utvecklingen mot att alltfler industriföretag köper försäkring direkt i utlandet eller löser sina riskproblem vid sidan av försäkringsmarknaden.

Om ett sådant generellt undantag inte genomförs finns det andra möjligheter som vi föredrar framför det uttryckliga förbudet i lagförslaget.

Ett *första* undantag, som är av synnerlig vikt för oss och en stor del av kunderna, är att svenska mäklare skall tillåtas förmedla försäkring till Lloyds. Lloyds är världens mest innovativa försäkringsmarknad, vilken erbjuder många försäkringslösningar som inte finns i Sverige. Kundens trygghet är väl tillgodosedd i Lloyds. Rätten att förmedla affärer till Lloyds kan väntas begränsa utvecklingen mot att alltfler vänder sig direkt till Londonmarknaden.

Ett *andra* undantag gäller försäkring med internationell anknytning. Svenska intressen gagnas inte av nationellt konkurrensbegränsande reglering av en marknad som ändå utsätts för internationell konkurrens.

5 Förutsättningar för registrering

5.1 Göta hovrätt

Det framgår inte otvetydigt om den som är anställd hos en registrerad juridisk person också skall kunna vara personligen registrerad som försäkringsmäklare. Frågan, som kan aktualiseras exempelvis om personligen registrerade mäklare bildar ett aktiebolag, synes böra uttryckligen regleras.

5.2 Kammarrätten i Jönköping

I 1 § förslaget till lag om försäkringsmäklare m. m. anges att såväl fysisk som juridisk person kan registreras som försäkringsmäklare. En förutsättning för registrering är enligt 3 § bl. a. att mäklaren bedöms som lämplig. Om juridisk person registrerats är avsikten inte att varje där anställd person, som förmedlar försäkring på sätt som beskrivs i förslaget, skall behöva registreras som försäkringsmäklare. Den som förmedlar försäkring

för den juridiska personen måste bl. a. vara lämplig som försäkringsmäklare.

De krav som föreslås gälla för att registrering skall få ske är av sådan art att flera skäl talar för att endast fysisk person skall kunna registreras som försäkringsmäklare.

Om registreringen knyts till den fysiska personen och fråga senare uppkommer om återkallelse av registreringen är det endast den personen som berörs och inte den juridiska personen som sådan. Hos den juridiska personen kan finnas andra anställda som alltså uppfyller de krav som lagen ställer på dem. Dessa måste kunna få fortsätta verksamheten på oförändrat sätt. I det fall någon anställd hos en juridisk person beslutar sig för att starta egen verksamhet som försäkringsmäklare kan han, om han inte själv är registrerad hos försäkringsinspektionen, lida ett inte obetydligt ekonomiskt avbräck i väntan på att registrering sker. I likhet med de försäkringsmäklare som driver enskild firma förutsätts anställda mäklare arbeta självständigt. Det är därför naturligt att det är den enskilde mäklaren som primärt ansvarar för att de krav som ställs på honom också är uppfyllda. Detta hindrar självfallet inte att verksamheten drivs i bolagsform. En jämförelse med vad som gäller för advokater, auktoriserade revisorer och fastighetsmäklare är här befogad.

Kommittén har vid sina överväganden rörande lagförslagets tekniska uppbyggnad hämtat ledning från lagen (1984:81) om fastighetsmäklare och förarbetena till denna. Genom att tillåta endast fysiska personer att uppträda som försäkringsmäklare kommer lagförslaget i än högre grad att ansluta sig till vad som gäller för fastighetsmäklare än om det omfattar också juridiska personer. Detta måste ses som en fördel eftersom de båda verksamhetsområdena har betydande likheter.

När det gäller att bedöma kravet på lämplighet i 3 § (och i 5 §) vill kammarrätten hänvisa till att regeringsrätten beträffande lämplighetskravet i fråga om fastighetsmäklare ställt mycket blygsamma krav (se RÅ 1986 ref 15). Kammarrätten anser för sin del att det finns anledning att ställa högre krav särskilt om motsvarande bedömning skall göras i fråga om försäkringsmäklare.

5.3 Försäkringsinspektionen

Inspektionen instämmer i förslaget att såväl juridisk som fysisk person skall kunna vinna registrering som försäkringsmäklare.

Inspektionen delar kommitténs bedömning att det är rimligt att den som vid lagens ikraftträdande redan sedan länge varit verksam på området inte skall behöva genomgå utbildning för att få bli registrerad som mäklare. Inspektionen föreslår att man i övergångsbestämmelserna inte närmare anger något utbildningskrav utan nöjer sig med att ange att en förutsättning för registrering är att vederbörande har tillfredsställande kunskaper och erfarenhet. Det får sedan ankomma på den registrerande myndigheten att avgöra huruvida kravet är uppfyllt.

5.4 Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

NO vill inte invända mot att en registrering av försäkringsmäklarna införs som ett inslag i samhällets tillsyn. Detta var den modell som valdes också för fastighetsmäklarna. NO tillstyrker att både fysiska och juridiska personer skall kunna registreras.

Beträffande de krav som kommittén ställer upp för registrering vill NO

särskilt framhålla att kravet på lämplighet inte får innebära att det görs någon prövning av behovet av ytterligare mäklare i branschen. Alla mäklare som uppfyller de uppställda kraven, bl.a. kravet på lämplighet, skall beviljas registrering.

5.5 Svenska Livförsäkringsföreningars Riksförbund

Riksförbundet vill samtidigt understryka vikten av god utbildning av mäklarna och också vikten av att försäkringsinspektionen ges befogenheter att fortlöpande övervaka kunskapsnivån med hänsyn till efterhand uppkommande behov av nya kunskaper.

5.6 Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

TCO anser att de specifikationer som kommittén föreslår för registrering av försäkringsmäklare inte är tillfyllest. Det kan för det första ifrågasättas vilka effekter reglerna för försäkringsinspektionens tillsyn över en gång registrerade mäklare kommer att få. Kommer tillsynen att garantera att en gång registrerade försäkringsmäklare genomgår vidareutbildning i en sådan omfattning att de kan utföra tillfredsställande tjänster också i framtiden.

5.7 Svenska Handelskammarförbundet och Stockholms Handelskammare

Förbundet och handelskammaren har inget att erinra mot de föreslagna kraven för registrering som försäkringsmäklare. Det är emellertid av allra största vikt att kravet på lämplighet inte kommer att innebära någon form av behovsprövning utan att alla sökanden som uppfyller kvalifikationskraven erhåller registrering.

5.8 Skånes Handelskammare

Handelskammaren vill särskilt betona vikten av att mäklarna är väl utbildade. Kraven på mäklarna kommer från uppdragsgivarnas sida att vara stora och det är därför angeläget att mäklarna har en god teoretisk grund att stå på. Enligt vad Handelskammaren erfarit erbjuder Institutet för försäkringsutbildning (IFU) en bra utbildning på området. Med hänsyn till att IFU är försäkringsbranschens eget utbildningsorgan samt till de krav som kommer att ställas på mäklarna är frågan om inte ett alternativ till IFU:s kurser bör kunna vara viss högskoleutbildning i såväl ekonomi och juridik som teknik. En tanke är att någon högskola i landet kan tillhandahålla enstaka kurser som är öppna även för blivande försäkringsmäklare.

5.9 Försäkringsanställdas förbund (FF)

Det finns i dag ett stort kunnande hos försäkringsbolagens personal. Utbildning bedrivs dels inom bolagen och dels i ett av arbetsgivarorganisationerna ägt utbildningsaktiebolag. Utbildningens miniminivåer är reglerade i ett avtal mellan FAO/KFO – FTF/FF. Utbildningens innehåll är i hög grad inriktade på att motsvara konsumenternas krav på en god service från försäkringsgivaren. Det kommer därför att bli svårt för en försäkringsmäk-

lare att nå upp till den kunskapsnivå som bolagens egen personal redan har i dag. Det synes som att kommittén lagt ringa krav på utbildningskompetens som förutsättning för registrering av försäkringsmäklare, vilket borde vara en självklarhet ur övervakande myndighets synpunkt som garanti för en fortsatt god etik i Sverige.

Även vid internationell jämförelse om utbildningskrav som för övrigt är mycket omfattande för mäklarkompetens, förvånar kommitténs brist på kunskapskrav med hänsyn till den svenska försäkringsbranschens dokumenterade kravställande om utbildningskompetens hos den egna personalen.

Försäkringsfrågorna och försäkringsprodukterna blir allt mer komplexa varför försäkringssökande måste garanteras säkerhet om hög försäkringskunskap i all rådgivning och trygghetslösning.

5.10 Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)

Lagen om försäkringsmäklare skall enligt förslaget omfatta samtliga områden på försäkringsmarknaden. Detta ställer stora krav på kunskapsnivån hos mäklarna. Kommittén föreslår i betänkandet att "försäkringsmäklare skall ha en tillfredsställande utbildning". Enligt LRFs uppfattning är det otillfredsställande att inte fastlägga kompetenskraven mer i detalj. En försäkringssökande eller en försäkringstagare som vänder sig till någon som benämner sig försäkringsmäklare skall kunna förlita sig på att mäklaren uppfyller vissa krav i fråga om utbildning och kompetens.

5.11 Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR

Enligt förslaget skall såväl fysiska som juridiska personer kunna registreras som försäkringsmäklare. Utredningen anser att det bör stå var och en fritt att bedriva mäklarverksamhet i den associationsform som i det enskilda fallet bedöms som mest ändamålsenlig.

På denna punkt skiljer sig förslaget från vad som gäller för fastighetsmäklare. Enligt lagen (1984:81) om fastighetsmäklare – vilken tjänst som förebild för det nu remitterade förslaget – kan enbart fysiska personer erhålla registrering som fastighetsmäklare. För de mäklarföretag som verkar i branschen betyder detta att varje anställd som självständigt förmedlar fastigheter måste registreras och därmed uppfylla de krav som uppställs för registrering inklusive tecknande av ansvarsförsäkring. Enligt förslaget till lag om försäkringsmäklare skall i juridisk person som registreras som försäkringsmäklare i stället företagsledningen tillse att den som förmedlar försäkring är myndig och inte försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud samt att han allmänt sett kan anses lämplig som försäkringsmäklare. Skyldigheten att innsätta en ansvarsförsäkring åvilar i den situationen den juridiska personen som sådan. Enligt FARs mening kan det ifrågasättas om inte den ordning som gäller för fastighetsmäklare i detta avseende är mera tilltalande ur klientens synvinkel. Upphandling av försäkring, liksom köp av fastighet, är en fråga av stort ekonomiskt intresse för den som företar rättshandlingen och vederbörande måste kunna vara helt säker på att den han anlitar som mäklare verkligen har den kompetens som krävs för uppdraget samt också svarar för den ekonomiska skada som kan uppkomma vid fall av försumlig förmedling.

FAR föreslår därför att ifrågavarande bestämmelser ges den innebörden att endast personer som själva är registrerade som försäkringsmäklare får företräda en juridisk person som är registrerad som försäkringsmäklare.

I fråga om utbildningen vill föreningen framhålla, att det inte är tillräckligt att de som registreras som mäklare har erforderliga kunskaper när registreringen sker. Det måste också skapas garantier för att mäklarna genom fortbildning följer med i utvecklingen på de områden som berör deras verksamhet.

6 Ersättning för försäkringsmäklarens uppdrag

6.1 Göta hovrätt

16 § behandlar försäkringsmäklarens rätt till provision och annan ersättning av tredje man, försäkringsgivaren, i anledning av avtalsslut mellan denne och mäklarens uppdragsgivare. Paragrafen motsvarar 15 § 2 st fastighetsmäklarelagen och anknyter enligt betänkandet (s. 184) till den praxis som har utbildats beträffande fastighetsmäklares rätt till provision vid sedvanliga mäklaruppdrag. Bestämmelsen i fastighetsmäklarelagen och nämnda praxis behandlar emellertid fastighetsmäklarens rätt till provision av sin uppdragsgivare, vanligtvis säljaren av en fastighet, i anledning av avtalsslut mellan denne och tredje man, köparen av fastigheten. Det föreligger en grundläggande skillnad mellan en fastighetsmäklare och en försäkringsmäklarens rätt till ersättning. Den senare riktar sig inte mot den i lagförslaget såsom uppdragsgivare betecknade personen utan mot tredje man – försäkringsgivaren. Denne är inte skyldig att mot ersättning motta affärer från en försäkringsmäklare (jfr betänkandet s. 130, 132, 157 och 192 f). Rätten till ersättning förutsätter således i själva verket – förutom ett träffat försäkringsavtal – två särskilda avtal vari försäkringsmäklaren är part, nämligen ett förmedlingsavtal med den presumtive försäkringstagaren och ett avtal med försäkringsgivaren. Härigenom brister förutsättningarna för en analogi med reglerna om fastighetsmäklarens provisionsrätt. Utformningen av den föreslagna lagregeln om försäkringsgivares skyldighet att utge ersättning är – på de anförda skälen – olämplig. Rätten till ersättning av försäkringsgivaren förutsätter ett avtal mellan denne och försäkringsmäklaren. Kommittens betänkande ger inte underlag för bedömning av hur en lagreglering av detta avtalsförhållande skulle kunna utformas.

Ett syfte med den föreslagna bestämmelsen torde vara att förhindra osunda konkurrensmetoder hos försäkringsgivarna i form av ersättningar till försäkringsmäklare utan motprestation från dessa. Det synes lämpligt att en bestämmelse med detta syfte istället införs i försäkringsrörelselagen såsom ett förbud för försäkringsbolag att utbetala provision eller annan ersättning i annat fall än då försäkringsavtal kommit till stånd. En sådan bestämmelse synes kunna fogas till det föreslagna tillägget i 7 kap 16 § försäkringsrörelselagen. Motsvarande tillägg skall i så fall göras i 20 § lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige.

6.2 Marknadsdomstolen

Beträffande frågan om ersättning till försäkringsmäklare (avsnitt 10.12, 10.13 och delvis 10.14) är betänkandet oklart i flera avseenden. Som princip anges (s. 157) att försäkringsmäklaren, uppdragsgivaren och för-

säkringsgivaren i det enskilda fallet skall ha frihet att välja den ersättningsform de finner lämplig. Ändå föreslås ganska ingående regler om ett provisionssystem, bl. a. en speciell regel om s. k. returprovision. Det kan ifrågasättas om inte kommittén åsyftar en onödigt ingående reglering av ersättningsfrågan. Beträffande provisionssystemet hänvisar kommittén (s. 156) till vad som gäller för fastighetsmäklare. Uttalanden i propositionen med förslag till lag om fastighetsmäklare anser kommittén i stora delar ha tillämplighet även beträffande försäkringsmäklares provision. Detta är svårförståeligt med hänsyn till att provisionen till försäkringsmäklare inte avses betalas av uppdragsgivaren utan av försäkringsgivaren. De återopade uttalandena i propositionen om fastighetsmäklare förefaller inte i något avseende tillämpliga på denna situation. I detta sammanhang kan även anmärkas att 16 § i förslaget till lag om försäkringsmäklare m. m. har en oklar karaktär. Specialmotiveringen (s. 184 – 185) tyder på att paragrafen är en civilrättslig reglering av mäklares rätt till provision, men paragrafen är formulerad som ett direkt förbud. Såvitt marknadsdomstolen kan finna har bestämmelsens syfte och innebörd inte klarlagts i betänkandet.

6.3 Försäkringsinspektionen

Inspektionen har ingen erinran mot kommitténs överväganden och förslag i avsnittet 10.12 och 10.13 om ersättningssystemet.

I avsnittet 10.14 om etiska regler för mäklarkåren sägs bl. a. att returprovision inte anses vara förenligt med god försäkringssed inom mäklarverksamhet liksom inom annan anskaffningsverksamhet. Inspektionen vill här peka på att förbud mot returprovision i konkurrensrättslig praxis i en annan bransch har ansetts stå i strid med vad som bedömts följa av konkurrenslagstiftningen. Inspektionen vill f. n. inte ta någon bestämd ståndpunkt till huruvida det för försäkringsområdet finns sådana särskilda skäl som kan motivera en annan bedömning. Frågan bör bli föremål för ytterligare överväganden innan ett ställningstagande kan ske.

Inspektionen biträder förslaget att – vid sidan av ombud – endast de som registrerats som försäkringsmäklare har rätt att uppbära provision från försäkringsgivare. Som kommittén föreslår är det emellertid motiverat att de krav som ställs på en mäklare också bör gälla när han arbetar på arvodesbasis och alltså i det särskilda fallet närmast är verksam som konsult.

6.4 Banksinspektionen

I 16 § i lagförslaget stadgas att en försäkringsmäklare får uppbära provision eller annan ersättning från en försäkringsgivare endast om försäkringsavtal slutits genom att mäklaren till uppdragsgivaren förmedlat försäkring från försäkringsgivaren. Denna bestämmelse anknyter till den praxis som utbildats beträffande fastighetsmäklares rätt till provision vid sedvanliga mäklaruppdrag.

Eftersom försäkringsmäklares verksamhet skall bedrivas med iakttagande av god försäkringssed har kommittén emellertid funnit att vissa speciella etiska regler bör uppställas, bl. a. när det gäller ersättningssystemets närmare tillämpning. Av dessa regler följer t. ex. att en mäklare som arbetar mot ersättning av uppdragsgivaren (arvode), i de fall försäkringsgivaren ändå skulle betala provision, skall vidarebefordra hela provisionen till uppdragsgivaren som därefter av mäklaren får debiteras för utfört arbete. Regeln har ställts upp för att förhindra att mäklare uppbär dubbla

ersättningar och utgör således ett undantag från huvudprincipen att returprovision inte är tillåten. Bankinspektionen konstaterar att försäkringsmäklares verksamhet kan förväntas inrymma ett flertal mycket olika moment av rådgivande, utredande och informativ karaktär. Uppdragen kan därför redan från början, i ett inte obetydligt antal fall, antagas få den karaktären att mäklaren arbetar mot arvodesersättning från uppdragsgivaren.

Mot den angivna bakgrunden vill bankinspektionen ifrågasätta om inte ersättningsbestämmelsen i lagförslaget (16 §) bör göras tydligare bl a genom att det ovan beskrivna undantaget från förbudet mot returprovision förs in i lagtexten.

6.5 Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

I avsnitt 10.8 (s. 137), liksom i detta avsnitt, berör kommittén frågan om försäkringsmäklarens roll i förhållande till sin uppdragsgivare och till försäkringsgivaren. Kommittén påvisar den risk för dubbla roller som ligger i att mäklaren, å ena sidan skall arbeta för sin uppdragsgivares räkning och å andra sidan avlönas för detta arbete av uppdragsgivarens motpart, dvs. försäkringsgivaren. Här ligger enligt NOs mening också en risk för att resurser kommer att styras, inte till det bolag som ger det bästa och förmånligaste skyddet till en presumtiv försäkringstagare utan till det bolag som ger mäklaren den för honom förmånligare ersättningen.

Denna motsättning har inte varit unik för försäkringsbranschen. Tidigare gav en liknande motsättning upphov till problem i reklambranschen. Problemen bestod väsentligen i att vissa av tidningarna nominerade annonsbyråer ersattes, inte av annonsörerna utan av tidningarna genom provision. Genom detta konkurrerade annonsbyråerna inte tillfredsställande sinsemellan. De hade ett försvagat incitament att rationalisera och pressa sina kostnader och kunde ändå göra goda förtjänster.

I reklambranschen kunde den dubbla rollen sägas ha sin förklaring i att konkurrensbegränsningar i branschen gjorde att en ordning för betalning av annonsbyråerna, som en gång var förnuftig och marknadsmässig riktig, förblev oförändrad trots att branschen i övrigt förändrades. Reklambyråernas föregångare var akquisitörer åt tidningarna och fick följdriktigt sin ersättning från dessa. Samtidigt upprätthöll tidningarna ett förbud mot returprovision. Utvecklingen kom emellertid att innebära en förändrad roll för annonsbyråerna. Dessa förvandlades genom utvecklingen till konsulter åt annonsörerna. Deras roll kom alltmer att bestå i att bevaka annonsörernas intressen och bl a hjälpa dessa att välja mellan olika medier, varav tidningarna är ett av många. I det nya läget framstod betalningssystemet som skadligt från konkurrenssynpunkt. En åtgärd från NOs sidan blev därför att verka för att få en ändring till stånd. Ett första resultat blev att förbudet mot returprovision avskaffades i mitten av 1960-talet.

Även efter denna tidpunkt kvarstod dock problem. Visserligen fick annonsbyrån lämna ifrån sig provision till annonsören, men många gånger behöll annonsbyrån mer än vad som var försvarbart. Det var inte heller lätt för annonsören att kontrollera annonsbyråns kostnader när denna inte behövde specificera kostnaderna i en räkning till annonsören. Efter ingripande från NO i slutet av 70-talet sänktes därefter provisionen från 15 till 3 procent. I Norge har den nyligen slopats helt.

Ett ställningstagande liknande det som tagits i reklambranschen har också marknadsdomstolen (MD) gjort i det s. k. Focus-ärendet. Bokförla-

get Almqvist & Wiksell sålde uppslagsverket Focus genom bokhandeln i kommission. Kommissionsavtalet innefattade ett förbud för bokhandlarna att till de slutliga köparna avstå del av sin provision. NO förde ärendet till MD och påstod att avtalet, i denna del, medförde skadlig verkan. MD ansåg att förlagets försäljningssystem ledde till att möjligheterna till pris-konkurrens nästan helt eliminerats och att en i det närmaste total prisstelhets skapats. Den nästan fullständiga frånvaron av priskonkurrens jämte hindret för Focus-kommissionärerna att beräkna sina marginaler till de egna kostnaderna fann MD vara en så allvarlig olägenhet av konkurrensbegränsningen att dess verkan på prisbildningen i princip måste bedömas som skadlig. Samma betraktelsesätt hade enligt vad MD närmare utvecklade relevans när det gällde begränsningens inverkan på verkningsförmågan inom näringslivet. MD erinrade därvid om förbudet mot bruttopris-system, grundat på uppfattningen att bruttopriser motverkar en allmän rationalisering inom distributionen och därmed i och för sig möjliga prissänkningar inom detaljhandeln. Med hänsyn bl. a. till den likartade effekten av ett bruttosystem och det i ärendet aktuella försäljningssystemet måste detta senare — oavsett att det just då var fråga bara om ett enda verk på bokmarknaden — sägas hämma verkningsförmågan inom bokhandelsledet. MD bedömde försäljningssystemet medföra skadlig verkan i KBLs mening (MD 1/1973 PKF 1972:2—3, s. 111).

Försäkringsbranschen och reklambranschen uppvisar vissa likheter i denna del. Försäkringsmäklarna skall inte såsom de traditionella försäkringsombuden ackvirera försäkringar hos försäkringstagarna. Försäkringsmäklarna skall i likhet med dagens annonsbyråer biträda försäkringstagare med att upphandla bästa möjliga försäkring till lägsta möjliga pris (premie). Det är i princip enligt NOs mening olämpligt att mäklarna får en dubbelroll. Försäkringstagaren skall känna förtroende för sin mäklare och inte ha anledning att misstänka honom för dubbelspel med försäkringsgivaren.

Den slutsats som borde dras för försäkringsmäklarnas del är egentligen att mäklaren inte skulle ha någon provision alls. Detta skulle emellertid innebära att han bara fick vara konsult i den mening som detta begrepp givits i betänkandet. Resultatet skulle då vara liktydigt med att utredningsförslaget inte genomfördes.

Det sagda antyder, något tillspetsat, att vad försäkringsmäklarfrågan egentligen kan sägas gälla i sak är om konsulterna i likhet med bolagsombuden skall få provision. Mäklartiteln har kanske en viss säljfrämjande betydelse, men provisionen är säkerligen mest betydelsefull.

Att provisionen är så viktig beror naturligtvis på att den som inte får provision trots att han utför väsentligen samma prestation som försäkringsombuden är diskriminerad i förhållande till dessa. Eftersom det knappast blir fråga om att ta bort provisionen från bolagsombuden, måste dock NOs bedömning utgå från att också mäklarna kommer att få provision.

Sett från försäkringstagarens synpunkt, vars intressen NO i första hand har att bevaka, är det emellertid här likaväl som i reklambranschen i detta läge av största vikt att kostnaderna hos såväl bolagsombuden som försäkringsmäklarna hålls nere. Utredningen har inte presenterat någon egen analys av effektiviteten hos ombuden, men det hittillsvarande förbudet ger enligt NOs på allmänna erfarenheter grundade uppfattning anledning att befara att brister har uppkommit. Ett borttagande av returprovisionsförbudet för bolagsombuden skulle därför sannolikt medföra väsentliga vinster för försäkringstagarna genom att öka konkurrensmöjligheterna mellan ombuden. Om ett sådant borttagande ej sker, blir det desto viktigare att mäklarna inte binds av ett i praktiken tillämpat förbud mot returprovision

utan har full frihet att på den punkten konkurrera inte bara inbördes utan även med ombuden.

Utredningen hävdar att returprovision inte är förenlig med god försäkringssed. Någon motivering för detta påstående lämnas dock inte. Påståendet är därför svårt att bemöta. NO känner inte till något motiv av detta slag. I varje fall kan det knappast hämtas något argument från skälighets- eller solidaritetsprinciperna. Kommitténs resonemang (s. 159) om "osunda konkurrensförhållanden" skulle ställa just försäkringsmarknaden utanför de spelregler som statsmakterna i princip lagt fast för konkurrensförhållandena i övrigt inom det svenska näringslivet, för att främja effektiviteten till konsumentkollektivets nytta. Enligt kommitténs synsätt skall provisionen "självfallet inte få utnyttjas så att mäklaren genom returprovision lockar uppdragsgivare att anlita just honom". Från konkurrenspolitisk synpunkt är det emellertid erkänt att effektivitet och priskonkurrens pressas fram just genom möjligheten att sänka priset. Nyttan av detta förs då vidare till konsumenterna.

NO delar kommitténs uppfattning att man inte i lagen bör förbjuda eller påbjuda någon viss ersättningsform. Det bör överlämnas till parterna — försäkringsmäklaren, uppdragsgivaren och försäkringsgivaren — att i det enskilda fallet komma överens om ersättningsform. Denna frihet för parterna bör mot den angivna bakgrunden enligt NOs bestämda uppfattning givetvis också omfatta frihet för mäklaren att ge returprovision. Ett förbud mot returprovision skulle inte bara vara skadliga från konkurrensynpunkt. Det skulle dessutom vara ägnat att försämra dennes möjligheter att uppnå ett förtroendefullt förhållande till sin uppdragsgivare/försäkringstagaren. Även den närmare utformningen av tänkbara ersättningsystem bör överlämnas till parterna och eventuellt branschorganisationer. Givetvis skall olika system samtidigt kunna förekomma på marknaden. Provision, ersättning efter nedlagd tid, förutbestämt arvode är några tänkbara ersättningsformer. Som kommittén finner saknas anledning att särbehandla provision som ersättningsform genom att fastställa provisionssatsen i lagen.

NO anser att det ter sig helt olämpligt från konkurrens- och konsumentynpunkt att uppställa ett förbud för mäklare att avstå från någon del av den provision eller annan ersättning som han får från försäkringsgivaren.

Kommittén pekar på situationen att mäklaren kan komma att uppbära både arvode enligt överenskommelse med uppdragsgivaren och provision från försäkringsgivaren. För att undvika detta bör mäklaren enligt NOs uppfattning upplysa om att han uppbär provision. Om mäklaren ändå skulle uppbära dubbel ersättning förefaller det rimligt att mäklaren låter provisionen gå vidare till uppdragsgivaren, dvs. returprovision.

6.6 Försäkringsrättskommittén

Bedömningen av reglerna i 10–16 §§ om mäklarens plikter i olika avseenden försvåras av att det inte av förslaget framgår i vilken mån bestämmelserna är avsedda att ha tillsynsrättslig respektive civilrättslig karaktär och det inte heller anges i vilken mån regler av civilrättslig natur skall kunna frångås genom avtal. Även om det är svårt att tro att det skulle behövas särskilda regler till skydd för försäkringsbolagen (11 § andra stycket) ger åtminstone 11–13 §§ närmast intryck av att vara avsedda som tvingande civilrättsliga bestämmelser. Större tveksamhet kan råda när det gäller t. ex. 10 § andra stycket och 16 §.

Oavsett vilken karaktär de olika bestämmelserna är avsedda att ha

menar vi emellertid att förslaget går alltför långt i detaljreglering av förhållandet mellan parterna. Som nyss antydde finns det knappast någon anledning att ge föreskrifter om vad mäklaren skall göra för att vara berättigad till provision från försäkringsbolaget (11 § andra stycket och 16 §); försäkringsbolagen måste antas vara kapabla att själva reglera dessa frågor inom ramen för sin allmänna frihet att bestämma om och under vilka förutsättningar de skall anlita mäklare.

6.7 Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

Lagen förutsätts vara neutral när det gäller valet av ersättningsform och storleken av provisionssatser. Det står således mäklaren, uppdragsgivaren och försäkringsgivaren fritt att välja den ersättningsform som är lämpligt i det enskilda fallet. Av 16 § i lagen framgår att mäklaren får uppbära provision när avtal slutits mellan uppdragsgivaren och försäkringsgivaren.

Riksförbundet har inte något att erinra mot kommitténs synsätt i dessa frågor. Dock anser riksförbundet att provisionen bör utbetalas först sedan premien betalats. Med den föreslagna utformningen av regeln föreligger en risk för att det uppkommer ett otillbörligt konkurrensmedel. Härtill vill riksförbundet betona värdet av att det på lämpligt sätt utformas en regel som fastslår att mäklaren har en självständig skyldighet att upplysa uppdragsgivaren om provisionens storlek.

Kommittén har även föreslagit att det införs en etisk regel som avses förhindra att mäklaren uppbär dubbla ersättningar. En mäklare, som på arvodesbasis utför ett utredningsuppdrag och som därjämte efter upphandlingsförfarande erhåller provision, skall vidarebefordra hela provisionen till uppdragsgivaren, som därefter av mäklaren får debiteras för utfört arbete.

Riksförbundet har förståelse för motivet bakom denna regel men vill ifrågasätta om regeln bör gälla reservationslöst. I vissa fall t. ex. om provision överstiger det arvode som mäklaren betingat sig för sitt uppdrag erhåller kunden en rabatt som han inte hade kommit i åtnjutande av om försäkring tecknats genom anbud. Rabatten får betraktas som en returprovision. Denna olikhet kan inte accepteras.

6.8 Folksam

Enligt kommittén bör returprovision i viss form tillåtas, nämligen om mäklaren inledningsvis arbetar på arvodesbasis för uppdragsgivaren, dvs. den som sedan tecknar försäkring. Att provisionen för den försäkring som sedan tecknas får återföras till uppdragsgivaren kan inbjuda till förfaranden som inte rymms under begreppet god försäkringssed. Det är inte lämpligt att kunden med hjälp av provisionen får en nedsättning av premien som inte kan betraktas som annat än returprovision. Det bör vara möjligt att dela upp arvodesfrågan och provisionsfrågan och därmed undvika missbruk.

6.9 Skånes Handelskammare

Det bör av lagen framgå när provision skall utbetalas. Enligt vad Handelskammaren erfarit gäller för närvarande inom försäkringsbranschen att provisionen utbetalas när premien inbetalats. En regel av samma innebörd bör ingå i 16 §.

I konsumentförhållande bör en försäkringsmäklare ej ha rätt till provision eller arvode från konsumenten om inte detta särskilt har avtalats. Ett provisionssystem grundar sig på risktagande från förmedlaren och innebär att de lyckade förmedlingsuppdragen även skall ge täckning åt de misslyckade uppdragen. Detta innebär i praktiken att mäklaren normalt inte skall ha rätt att erhålla betalning för det utredningsarbete som han gör för att åstadkomma en förmedling. Särskilt när det gäller konsumentförhållanden så måste det tillhöra ovanligheterna att utredningsarbetet är så omfattande att försäkringsmäklaren skall ha rätt till arvode för sin utredning av uppdragsgivarens försäkringsbehov. Ett arvodessystem för utredningar i kommersiella förhållanden väcker däremot inte någon som helst betänklighet.

6.11 Försäkringsjuridiska föreningen

En viktig fråga är om den nya lagstiftningen skall vara av enbart tillsynsrättslig karaktär eller även innehålla civilrättsliga bestämmelser.

I den frågan kan till en början anmärkas, att det är oklart vad som har avsetts med förslaget. Reglerna om registrering, utseende av revisorer m. m. är uppenbarligen tillsynsrättsliga, liksom förbudet mot att förmedla försäkring till utländska försäkringsgivare. Å andra sidan förefaller det också klart, att åtminstone skadestandsreglerna i 13 § är civilrättsliga. Mer svårbedömda i detta avseende är t. ex. regeln i 16 § att mäklaren får uppbära provision endast om hans arbete leder till ett försäkringsavtal och bestämmelserna i 10-12 §§ om mäklarens plikter mot parterna i försäkringsavtalet; både en civilrättslig och en tillsynsrättslig tolkning synes här möjlig. I den mån bestämmelserna är avsedda att vara civilrättsliga, är det naturligtvis också en brist att lagen inte ger besked om i vilken utsträckning de skall vara tvingande (jfr 3 § fastighetsmäklarlagen).

Enligt föreningens mening bör lagstiftningen huvudsakligen inriktas på tillsynsrättsliga regler och därvid vissa av de i förslaget behandlade ämnen uteslutas ur lagen eller åtminstone behandlas mera kortfattat. Om lagen får det vidare tillämpningsområde som föreningen förordar (omfattande även konsulter), kan det vara naturligt att t. ex. den ovan berörda regeln i 16 § utgår; regeln torde för övrigt inte fylla något skyddsbehov för vare sig försäkringsgivare eller försäkringstagare.

7 Försäkringsmäklarens uppdrag och åligganden

7.1 Göta hovrätt

Den föreslagna lagtexten innebär skyldighet för försäkringsmäklaren att på begäran lämna uppdragsgivaren biträde vid försäkringsfall, dvs. efter det att försäkringsavtalet kommit till stånd. Enligt betänkandet (s. 178) skall försäkringsgivarens provision anses täcka även detta arbete. Den föreslagna bestämmelsen kan enligt hovrättens mening få orimliga konsekvenser. Ifrågavarande arbete för en försäkringsmäklare kan sålunda i det enskilda fallet bli mycket vidlyftigt och kostsamt. Någon möjlighet att — såsom kommittén utgår ifrån — för obegränsad framtid och omfattning beräkna en skälig ersättning i form av provision vid avtalslutet synes inte föreligga. Vidare torde förändringar i avtalsförhållandet mellan försäkringsgivaren och försäkringstagaren göra att mäklarens anknytning till detta avtals-

förhållande alltmer försvinner. En bättre lösning än kommitténs förslag torde vara att låta försäkringsmäklarens arbete efter försäkringsavtalets tillkomst bli beroende av avtalet i det enskilda fallet mellan försäkringsmäklaren och hans uppdragsgivare. Den föreslagna bestämmelsen bör således utgå.

Vad som anföres i kommitténs allmänna överväganden (s. 139 f jämfört med s. 44) kan ge intryck av att en försäkringsmäklare även skulle vara skyldig att göra ett icke oväsentligt uppföljningsarbete i form av såväl s. k. beståndsvård som i vissa fall till och med ett förnyat upphandlingsförfarande. Någon sådan skyldighet följer emellertid varken av den föreslagna lagtexten eller av gällande rätt. Ej heller torde en sådan skyldighet följa av begreppet "god försäkringssed" i 10 § 1 st. Visserligen innebär enligt betänkandet (s. 137) detta begrepp, att samma krav skall ställas på försäkringsmäklare som på försäkringsbolagens ombud. Dessa utövar normalt s. k. beståndsvård (betänkandet s 41 ff). Det torde emellertid vara en konsekvens av det löpande avtalsförhållandet mellan försäkringstagaren och försäkringsgivaren. En skyldighet för en försäkringsmäklare att utföra det angivna uppföljningsarbetet torde således förutsätta att en lagregel därom införes. En sådan lagregel är enligt hovrättens mening inte lämplig. Vad som anförts i föregående stycke äger därvid motsvarande tillämpning.

7.2 Försäkringsinspektionen

Avsnittet innehåller en utförlig beskrivning av de arbetsmoment som en mäklare har att utföra. Inspektionen kan konstatera att beskrivningen i allt väsentligt anger en mäklares uppgifter.

Inspektionen vill beträffande avsnitt 14.14 i betänkandet anföra att vad kommittén säger om att en mäklares huvudsakliga verksamhet skall vara inriktad på förmedling av försäkring och näraliggande verksamhet inte har kommit till uttryck i den föreslagna lagtexten.

7.3 Bankspektionen

De uttalanden som kommittén gör i betänkandet beträffande de etiska reglerna för mäklarkåren och de krav som i anskaffningsverksamheten allmänt inryms i lagstiftningens begrepp "god försäkringssed" synes stämma väl överens med vad bankspektionen anser vara en sund utveckling inom sitt tillsynsområde.

Kommitténs förslag bör således enligt bankspektionens uppfattning leda till att förutsättningarna för att anskaffningsverksamheten bedrivs av kompetent och välutbildad personal ytterligare förstärks. Detta tillgodoses bl. a. genom den offentliga tillsynen samt genom de överenskommelser angående mäklerverksamhetens bedrivande som förutsätts träffas mellan mäklarna, deras organisationer och försäkringsgivarna.

7.4 Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

NO instämmer i att lagen bör vara neutralt utformad i fråga om ersättningsformerna. Detta gäller främst i vilken form försäkringsgivarna skall betala ersättning. Mäklarna bör givetvis, som kommittén också anser, vara oförhindrade att också arbeta som konsulter och uppbära arvode från uppdragsgivarna. NO vill ifrågasätta om lagen om försäkringsmäklare, som kommittén föreslår, skall vara tillämplig i detta fall. Det stämmer inte

överens med kommitténs ståndpunkt att det saknas skäl att lagreglera konsulternas verksamhet. Dessutom skulle man härigenom åstadkomma en olikformig behandling av renodlade försäkringskonsulter och registrerade mäklare som även arbetar som konsulter. Lagen bör därför enbart gälla då mäklaren i någon omfattning uppbär ersättning från försäkringsgivaren.

NO anser att mäklaren skall anses främst bevaka sin uppdragsgivares, alltså försäkringstagarens intressen.

Liksom NO anfört beträffande etiska regler för försäkringsbolagens anskaffningsverksamhet bör det inte av lagstiftaren uppställas några krav på att en branschorganisation för mäklare uppställer bindande etiska regler såsom uttryck för vad som skall avses med god försäkringssed. Detta kan till sist endast avgöras i det särskilda fallet och det bör primärt ankomma på varje mäklare själv att övervaka att verksamheten bedrivs enligt god försäkringssed. Detta hindrar dock inte att mäklarna inom en organisation kan finna det förenligt med sina intressen att organisationen utarbetar etiska regler som vägledning för medlemmarna. Ytterst ankommer det givetvis på försäkringsinspektionen att övervaka att mäklarna i sin verksamhet agerar på ett sätt som står i överensstämmelse med kravet på god försäkringssed.

7.5 Försäkringsrättskommittén

Bedömningen av reglerna i 10–16 §§ om mäklarens plikter i olika avseenden försvåras av att det inte av förslaget framgår i vilken mån bestämmelserna är avsedda att ha tillsynsrättslig respektive civilrättslig karaktär och det inte heller anges i vilken mån regler av civilrättslig natur skall kunna frångås genom avtal. Även om det är svårt att tro att det skulle behövas särskilda regler till skydd för försäkringsbolagen (11 § andra stycket), ger åtminstone 11–13 §§ närmast intryck av att vara avsedda som tvingande civilrättsliga bestämmelser. Större tveksamhet kan råda när det gäller t. ex. 10 § andra stycket och 16 §.

Oavsett vilken karaktär de olika bestämmelserna är avsedda att ha menar vi emellertid att förslaget går alltför långt i detaljreglering av förhållandet mellan parterna. Som nyss antydde finns det knappast någon anledning att ge föreskrifter om vad mäklaren skall göra för att vara berättigad till provision från försäkringsbolaget (11 § andra stycket och 16 §); försäkringsbolagen måste antas vara kapabla att själva reglera dessa frågor inom ramen för sin allmänna frihet att bestämma om och under vilka förutsättningar de skall anlita mäklare.

I fråga om skyldigheterna gentemot försäkringstagarsidan torde bestämmelserna i 11 § första stycket och 12 § första stycket med fördel kunna förenklas och dras ihop till ett lagrum; i förslaget är samspelet mellan de båda styckena något förbryllande. Härvid måste dock särskild uppmärksamhet ägnas åt informationsskyldigheten enligt KFL och enligt den lagstiftning i övrigt som kan bli resultatet av vårt arbete. Om mäklarens arbete i ett visst ärende — såsom vi menar bör kunna ske — begränsas till att han förmedlar kontakt mellan kunden och ett visst försäkringsbolag, är det visserligen inte rimligt att mäklaren har hela den informationsskyldighet som annars åvilar försäkringsbolaget. Men lagstiftningen måste utformas så att den ger garantier för att kunden får den information han enligt lagen skall ha — från mäklaren eller från försäkringsbolaget.

Bestämmelsen i 12 § andra stycket bör övervägas närmare; det kan vara svårt att förstå varför lagen skall ge den som har tecknat försäkring genom

en mäklare rätt till kostnadsfritt biträde vid skaderegleringen (jfr bet. s. 178), medan den som — förmodligen mot samma premie — har tecknat försäkring direkt hos försäkringsbolaget får skaffa sig biträde på egen bekostnad. Även om det inte är orimligt att kunden i vissa situationer får stöd av mäklaren, förefaller förslaget i nuvarande utformning kunna leda till oskäliga krav på mäklaren; att märka är bl. a. att det särskilt vid företagsförsäkring kan bli fråga om många försäkringsfall under en följd av år.

Det kan i sammanhanget ifrågasättas om det är lyckligt att — på sätt kommittén föreslagit — låsa fast avtalsrelationerna på det sättet att mäklarens uppdrag alltid förutsätts komma från försäkringstagarsidan. Även om detta är det vanligaste, finns det knappast anledning att genom valet av konstruktion skapa osäkerhet om vad som gäller när uppdraget i undantagsfall kommer från försäkringsgivaren. Ordet "uppdragsgivaren" som beteckning på försäkringstagaren bör därför bytas mot ett mera neutralt uttryck, exempelvis "kunden", "den försäkringssökande" eller liknande.

Prop. 1988/89:136
Bilaga 3

7.6 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet

I 11 – 12 §§ ges bestämmelser om vilka tjänster som en mäklare skall utföra för sin kund. Enligt fakultetsnämndens mening kan dessa frågor med fördel lämnas åt avtalspraxis. Det kan vara negativt för mäklarverksamhetens utveckling att på detta sätt slå fast vad som skall ingå i mäklaruppgifterna. Olika kunder som anlitar en mäklare kan ha olika behov. Dock bör lagen ange att reglerna om försäkringsbolags informationsskyldighet innan avtal träffas skall äga motsvarande tillämpning på mäklare, jfr förslaget 11 § 1 st slutet.

7.7 Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

Kommittén utgår från att det vid sidan av de allmänna ramar som uppställs i lagen skall finnas etiska regler vars syfte är att mer i detalj reglera frågor som rör den praktiska verksamheten. Vidare förutsätter kommittén att det kan finnas olika etiska normsystem vilkas utformning kan variera mellan skilda intressegrupper på marknaden. Vissa etiska regler anser kommittén vara så viktiga och allmängiltiga att de i huvudsak bör gälla för all anskaffningsverksamhet. En nyhet i sammanhanget är att inspektionen skall kunna utfärda etiska meddelanden om vad som kan anses vara god försäkringssed i anskaffningen.

Riksförbundet har i och för sig inte något att erinra mot vad kommittén anfört i denna del. Riksförbundet vill dock kraftigt understryka betydelsen av att sådana etiska regler ges en enhetlig tillämpning. En viktig förutsättning är att det finns en värdegemenskap inom den grupp eller de grupper som berörs av reglerna. Erfarenheten av de svårigheter som uppkommit, när det gäller att åstadkomma en fullständig anslutning till en ny marknadsföringsöverenskommelse, visar att hållbarheten av den förutsatta värdegemenskapen tenderar att avta i en skärpt konkurrenssituation på marknaden. Riksförbundet vill därför framhålla vikten av att de organ, som har att övervaka de etiska reglernas efterlevnad, ges reella befogenheter att ingripa vid eventuella överträdelser. Inspektionen får här en viktig samordnande funktion. Med hänsyn bl. a. till att de intressegrupper som berörs av regelsystemen kan ha motstridiga intressen i viktiga frågor bör inspektionen tillföras resurser som möjliggör en effektiv övervakning av markna-

7.8 Folksam

De etiska regler för mäklarna som kommittén behandlar i avsnitt 10.14 bör utformas så entydigt som möjligt.

7.9 Svenska Handelskammarförbundet och Stockholms Handelskammare

Mäklares verksamhet bör vara så obunden som möjligt av detaljregler. Det kan därför ifrågasättas om de bestämmelser som föreslås i 11 och 12 §§ kunde inskränkas till endast en skyldighet för mäklaren att lämna information motsvarande vad som åläggs försäkringsbolagen samt i övrigt föreskriva att mäklaren iakttar god försäkringssed.

7.10 Sveriges Fastighetsmäklarsamfund

Den civilrättsliga lagstiftningen anser Sveriges Fastighetsmäklarsamfund helt otillräcklig. Lagtexten är så allmänt hållen att den inte förpliktigar en försäkringsmäklare till några speciella skyldigheter. En försäkringsmäklare får förväntas bedriva verksamhet både gentemot ordinära konsumenter och gentemot näringsidkare. Särskilda regler bör uppställas för försäkringsmäklarens marknadsföring gentemot konsumenter och de skyldigheter som mäklaren skall ha i konsumentförhållande.

Det är med förvåning vi har haft del av förslaget vad gäller den civilrättsliga delen. Den författningstext som föreslås är enligt mäklarsamfundets uppfattning mycket tunn och till intet förpliktande för försäkringsmäklaren. Författningsförslagets paragrafer 10, 11 och 12 kan duga som en allmän programförklaring när det gäller försäkringsmäklarnas verksamhet gentemot andra näringsidkare men är inte alls tillfyllest i konsumentförhållande.

Lagen om fastighetsmäklare trädde i kraft den 1 juli 1984 och viss erfarenhet av lagen börjar erhållas. Enligt fastighetsmäklarlagen skall mäklaren utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och med iakttagande av god fastighetsmäklarsed. Det kan många gånger vara bra att överlåta åt branschen eller marknaden att fastställa vad som är god sed i ett affärsförhållande. Men betänkandet om försäkringsmäklare i Sverige har till uppgift att skapa en helt ny tjänstesektor för förmedling av försäkringar och i en sådan situation är det lämpligt att mer i detalj reglera vilka skyldigheter och åligganden som en försäkringsmäklare skall ha och särskilt då gentemot vanliga konsumenter.

I konsumentförhållande bör således en försäkringsmäklare åläggas en utredningsskyldighet beträffande uppdragsgivarens (försäkringstagarens) behov av försäkringsskydd. En sådan utredning bör naturligtvis också ta hänsyn till skatter och ekonomiska möjligheter för försäkringstagaren att klara av de försäkringspremier som kommer att bli aktuella för ett visst försäkringsskydd. Det måste vara naturligt att man i lagen intar en bestämmelse om försäkringsmäklarens utredningsskyldighet och skyldighet att i utredningen aktivt och målmedvetet verka för uppdragsgivarens bästa.

Det skall också uttryckligen i lagen anges att en försäkringsmäklare måste vara opartisk och fristående i förhållande till försäkringsgivarna så

att någon som helst misstanke om att försäkringsmäklaren gynnar en speciell försäkringsgivare inte uppstår.

Det är naturligt att en försäkringsmäklare lika väl som en fastighetsmäklare har att utföra sitt uppdrag med skyndsamhet och omsorg. Men för att detta skall få något innehåll bör försäkringsmäklaren vid erhållande av uppdrag teckna ett avtal om det uppdrag han erhållit så att försäkringsmäklaren inte påverkar uppdragsgivaren att i onödan teckna fler försäkringar eller ett mer omfattande försäkringsskydd än han objektivt sett behöver. Gentemot konsumenten bör således redan i det uppdrag som ingås mellan konsumenten och försäkringsmäklaren uppställas vissa minimikrav på mäklartjänstens innehåll gentemot konsumenten.

Det förutsätts i betänkandet att en försäkringsmäklare yrkesmässigt förmedlar direktförsäkring från flera från varandra fristående försäkringsgivare. Under avsnittet 10.14 i betänkandet finner kommittén att det inte kan anses överensstämma med god försäkringssed och med en sund utveckling av försäkringsväsendet att försäkringsmäklare fritt tillåts att bedriva annan verksamhet än förmedling av försäkring och närliggande verksamhet. Sveriges Fastighetsmäklarsamfund anser det angeläget att man redan i lagstiftningen fastlägger vilket verksamhetsområde som står öppet för en försäkringsmäklare. Man kan nämligen mycket väl förmoda att försäkringsmäklari kommer att bedrivas parallellt och i samband med ordinär ekonomisk rådgivning i vid bemärkelse, s. k. skatteplanering.

Erfarenheterna när det gäller lag om fastighetsmäklare visar att allmänheten har mycket olika uppfattningar om vad en mäklare har för arbetsuppgifter och åtaganden i ett förmedlingsuppdrag. Detta trots att fastighetsmäklari är en verksamhet som har funnits under mycket lång tid. Resurser får därför för närvarande läggas ned på att informera såväl allmänhet som näringsidkare om mäklartjänstens förutsättningar och ersättning. Lag om fastighetsmäklare kan inte heller anses vara tillräckligt konkret för att ge en tillräcklig vägledning i det enskilda fallet utan branschorganisationerna har funnit egna vägar och metoder för att genom uttalanden eller ansvarsnämnder fastlägga lagens innehåll. När man tillskapar något helt nytt för svenskt vidkommande är det enligt mäklarsamfundets uppfattning särskilt viktigt att detta sker mot bakgrund av ett väl genomarbetat och utförligt regelsystem. Regelsystemet som huvudsakligen bör kunna utläsas redan ur författningstext har bl. a. till syfte att skapa kunskap om de förväntningar man skall ha på en försäkringsmäklartjänst. Vi får således efterlysa en mycket större konkretisering av bestämmelserna kring försäkringsmäklare än som framgår av den föreslagna författningstexten där endast allmänna uttalanden om god försäkringssed kommer till uttryck.

7.11 Försäkringsjuridiska föreningen

En viktig fråga är om den nya lagstiftningen skall vara av enbart tillsyns-
rättslig karaktär eller även innehålla civilrättsliga bestämmelser.

I den frågan kan till en början anmärkas, att det är oklart vad som har avsetts med förslaget. Reglerna om registrering, utseende av revisorer m. m. är uppenbarligen tillsynsrättsliga, liksom förbudet i 15 § mot att förmedla försäkring till utländska försäkringsgivare. Å andra sidan förefaller det också klart, att åtminstone skadestandsreglerna i 13 § är civilrättsliga. Mer svårbedömda i detta avseende är t. ex. regeln i 16 § att mäklaren får uppbära provision endast om hans arbete leder till ett försäkringsavtal och bestämmelserna i 10–12 §§ om mäklarens plikter mot parterna i försäkringsavtalet; både en civilrättslig och en tillsyns-
rättslig tolkning sy-

nes här möjlig. I den mån bestämmelserna är avsedda att vara civilrättsliga, är det naturligtvis också en brist att lagen inte ger besked om i vilken utsträckning de skall vara tvingande (jfr 3 § fastighetsmäklarlagen).

Enligt föreningens mening bör lagstiftningen huvudsakligen inriktas på tillsynsrättsliga regler och därvid vissa av de i förslaget behandlade ämnena uteslutas ur lagen eller åtminstone behandlas mera kortfattat. Om lagen får det vidare tillämpningsområde som föreningen förordar, kan det vara naturligt att t.ex. den ovan berörda regeln i 16 § utgår; regeln torde för övrigt inte fylla något skyddsbehov för vare sig försäkringsgivare eller försäkringstagare. Även med det tillämpningsområde kommittén har föreslagit är den föreslagna regleringen emellertid alltför långtgående och detaljerad, framför allt när det gäller mäklarens plikter mot parterna i försäkringsavtalet. Som exempel kan framhållas 11 § andra stycket och 12 § andra stycket.

I 11 § andra stycket ställs bestämda krav på innehållet i de handlingar mäklaren som ett led i upphandlingsförfarandet översänder till olika försäkringsgivare. Någon sådan skyddsbestämmelse för försäkringsgivarna är varken behövlig eller lämplig. Om mäklaren vill ha möjlighet till provision från försäkringsgivaren, måste han uppfylla de krav som försäkringsgivaren ställer upp i detta avseende; försäkringsgivaren avgör ju själv om och i vilken utsträckning han skall åta sig att betala provision till dem som förmedlar försäkring. Inte heller bör lagen hindra en överenskommelse mellan mäklaren och försäkringsgivaren t.ex. om att vid vissa typer av försäkring huvuddelen av riskanalysen m.m. skall utföras av försäkringsgivaren och mäklarens roll alltså inskränkas till att han — mot en lägre provision — hänvisar kunden till försäkringsgivaren.

På motsvarande sätt synes 12 § andra stycket, som innebär att mäklaren på begäran är skyldig att biträda försäkringstagaren vid skaderegleringen, gripa in alltför djupt i parternas avtalsförhållanden; inte heller här kan man anta att det föreligger något egentligt skyddsbehov. Det olämpliga i den föreslagna regeln förstärks av att mäklaren enligt motiven inte skall ha rätt till ersättning av försäkringstagaren för sitt arbete; detta skall anses täckt av den provision mäklaren fått från försäkringsgivaren i samband med att försäkringen tecknades.

8 Skadeståndsansvarsförsäkring

8.1 Göta hovrätt

Enligt lagförslaget föreligger inte hinder för en försäkringsmäklare att teckna den föreskrivna ansvarsförsäkringen hos försäkringsgivare utan svensk koncession (jfr betänkandet s. 187 och 189). Med beaktande av de risker som kan uppkomma för försäkringsmäklaren och därmed för dennes uppdragsgivare (jfr betänkandet s. 151 f) synes skäl tala för att ansvarsförsäkring skall få tecknas endast hos försäkringsgivare med svensk koncession.

8.2 Försäkringsinspektionen

En fråga gäller tryggheten i ekonomiskt hänseende för den som anlitar en mäklare. Kommittén stannar vid att kravet på att en mäklare skall vara skyldig att vidmakthålla en ansvarsförsäkring av viss storlek bör vara

tillräckligt. Inspektionen kan ansluta sig till denna uppfattning, men anser att det här gäller en fråga som får bli föremål för särskild uppmärksamhet i inspektionens tillsynsverksamhet.

Kommittén föreslår att försäkringsmäklare skall kunna åläggas skadeståndsskyldighet i vissa fall. Den av kommittén föreslagna regeln om skadestånd överensstämmer med den skadestandsregel som finns i lagen om fastighetsmäklare.

Inspektionen tillstyrker kommitténs förslag.

8.3 Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

Kravet på att mäklaren har en ansvarsförsäkring bygger på förebild i fastighetsmäklarlagen. Kommittén har inte gjort någon närmare redovisning av vilken typ av skadeståndsskyldighet som kan komma att drabba försäkringsmäklarna och hur stora belopp som kan komma ifråga. Det är därför svårt att ta ställning till om det föreslagna försäkringsbeloppet på 600 basbelopp är väl avvägt. Kommittén har inte heller redovisat vilken skadeståndsskyldighet som åvilar försäkringsbolag och deras ombud. NO kan därför inte avgöra om ett krav på att mäklare har ansvarsförsäkring innebär en olikformig behandling.

8.4 Försäkringsrättskommittén

I anslutning till kravet på ansvarsförsäkring bör diskuteras om den skadelidande skall ha rätt till direktkrav mot ansvarsförsäkringen. Enligt vår mening är det naturligt att införa en sådan rätt, ungefär på samma sätt som i trafikskadelagen. När ett försäkringsskydd bedöms som så angeläget att det föreskrivs i lag, bör den skadelidande inte vara för sin rätt beroende av att skadevållaren är beredd att medverka genom att göra anmälan till försäkringsbolaget.

Bedömningen av reglerna i 10–16 §§ om mäklarens plikter i olika avseenden försvåras av att det inte av förslaget framgår i vilken mån bestämmelserna är avsedda att ha tillsynsrättslig respektive civilrättslig karaktär och det inte heller anges i vilken mån regler av civilrättslig natur skall kunna frångås genom avtal. Ätminstone 11–13 §§ ger närmast intryck av att vara avsedda som tvingande civilrättsliga bestämmelser.

En särskild skadestandsregel i lagen (13 §) framstår som motiverad med tanke på att det här gäller ansvar också mot andra än mäklarens uppdragsgivare; allmänna regler om utomobligatoriskt ansvar för ren förmögenhetsskada torde inte vara tillräckliga (jfr 2 kap. 4 § skadeståndslagen). Tydligen har 14 § lagen (1984:81) om fastighetsmäklare varit mönster för de föreslagna bestämmelserna. Det kan emellertid i varje fall för försäkringsmäklares del ifrågasättas om reglerna är helt lämpliga.

Till en början är att märka att bestämmelsen i första meningen inte omfattar ansvar mot försäkrade eller andra ersättningsberättigade som inte är uppdragsgivare, trots att meningen synes vara att också dessa skall skyddas; ätminstone för de försäkrades del torde ett ansvar ha praktisk betydelse.

Det framstår vidare som anmärkningsvärt att det inte av andra meningens framgår att nedsättning av skadeståndet bara skall ske undantagsvis, trots att detta — med tanke på den vikt som skadeståndsskyldigheten tillmätts (bet. s. 128) och den omständigheten att skadeståndet normalt täcks av ansvarsförsäkring (bet. s. 180) — rimligen får antas vara meningens. Att en mäklare underlåter att hålla föreskriven försäkring bör i affärs-

mässiga sammanhang som dessa inte medföra att det anses skäligt att nedsätta skadeståndet. Jämkningsen bör enligt vår mening komma i fråga endast när antingen medvållande föreligger på den skadelidandes sida eller skadeståndet överskrider det föreskrivna försäkringsbeloppet. Det finns skäl att klargöra detta i lagtexten.

8.5 Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

Såsom kommittén anfört kommer mäklarna att överta en stor del av försäkringsbolagens ansvar mot försäkringstagaren i civilrättsligt hänseende. Reglerna härom måste utformas på sådant sätt att försäkringstagarens trygghet inte försämrats. Kommittén har på anförda skäl funnit att mäklarens ansvarsförsäkring kan begränsas till 600 basbelopp. Samtidigt har kommittén framhållit att det inte bör möta hinder mot att mäklaren frivilligt försäkras sig med högre belopp bl. a. för att minska risken för att drabbas av personligt betalningsansvar.

Det valda beloppet måste för vissa risker anses vara alltför lågt. Riksförbundet vill därför ifrågasätta om inte ansvarsförsäkringens storlek skall stå i relation till de försäkringssummor som mäklaren hanterar. I vart fall bör finnas en entydig regel som fastslår mäklarens skyldighet att upplysa uppdragsgivaren om de förlustrisker som kan föreligga i det enskilda fallet. Härutöver anser riksförbundet att lagen bör innehålla krav att sådan ansvarsförsäkring skall meddelas av försäkringsgivare med koncession i Sverige.

Uppdragsgivarens trygghet riskerar eljest att bli svårbedömbär. En upplysningsskyldighet gentemot uppdragsgivaren om vem som är försäkringsgivare kan inte råda bot på denna brist.

8.6 Utländska Försäkringsbolags Förening

Betänkandet har inskränkts till frågan om mäklare och besvarat frågan med ja. Andra distributionsformer har diskuterats i betänkandet, men utelämnats i lagregleringen. För närvarande saknas gällande överenskomelse mellan bolagen och djup oenighet råder om begreppen, egna ombud, flerbolagsombud, mäklare.

Det vore enligt UFF:s uppfattning lämpligt att poängtera mäklarens fristående och självständiga roll i förhållande till såväl försäkringsgivare som försäkrad. Detta förtydligande kan exempelvis ske om § 13 kompletterades som följer: "Försäkringsmäklare svarar självständigt för vållad skada till skillnad från försäkringsombudet för vilken principalansvaret tillämpas".

8.7 Sveriges Industriförbund

Den föreslagna bestämmelsen i 13 § om möjligheten till nedsättning av mäklarens skadeståndsskyldighet "om det är skäligt" har utformats på ett sätt som inte överensstämmer med den restriktiva tillämpning som avses enligt specialmotiveringen (s. 180). Bestämmelsen bör därför formuleras om. Enligt förbundets mening bör jämkning av mäklarens skadeståndsskyldighet endast komma i fråga när medvållande föreligger på den skadelidandes sida. Att en mäklare underlåter att hålla föreskriven försäkring bör självfallet inte medföra att det anses skäligt att sätta ned skadeståndet.

8.8 Sveriges Grossistförbund

Prop. 1988/89: 136
Bilaga 3

På grunder som närmare utvecklas i Industriförbundets remissvar är Grossistförbundet kritiskt till reglerna för nedsättning av skadeståndsskyldighet för mäklarna.

8.9 Skånes Handelskammare

I 3 § 2 p lagförslaget föreskrivs att mäklaren skall teckna en ansvarsförsäkring. Kommittén har enligt Handelskammaren på ett ofullständigt sätt utrett denna fråga och Handelskammaren ställer sig på ett flertal punkter frågande till den närmare innebörden av bestämmelsen. Det måste av agtexten eller på annat sätt klart framgå när risken är placerad, det vill säga när risken övergår från uppdragsgivaren till försäkringsbolaget. I specialmotiveringen (s. 169) anges att "med skadefall avses här sådana skador som på grund av en och samma försumlighet av mäklaren drabbar en viss uppdragsgivare eller försäkringsgivare". Handelskammaren anser att inte endast fall av försumlighet skall föranleda ansvar för mäklaren. Uppdragsgivaren respektive försäkringsgivaren och mäklaren måste vara överens om när och hur en försäkringsrisk vandrar mellan parterna och när ansvaret går över från den ena till den andra parten. Handelskammaren ställer sig också frågande till i vilket bolag ansvarsförsäkringen ska tecknas. Obehagliga jävsituationer kan uppstå och mäklarna kan tvingas försäkra sig utomlands. Till Handelskammaren har framförts synpunkten att ansvarsförsäkringen bör kunna tecknas i en försäkrings-pool bildad av flera bolag. Handelskammaren anser alltså att frågan om ansvarsförsäkringen och dess vidare innebörd bör belysas grundligare.

3.10 Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

TCO anser dessutom att garantibeloppet för en försäkringsmäklares skadeståndsskyldighet (600 basbelopp) är satt på en för låg nivå med tanke på de risker denne står.

3.11 Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)

LRF delar kommitténs förslag att en försäkringsmäklare skall kunna åläggas skadeståndsskyldighet även om oaktsamhet inte är grov eller på annat sätt kvalificerad. I annat fall skulle mäklarens ansvar bli alltför begränsat. Genom att ålägga försäkringsmäklaren skadeståndsansvar, och kräva att han tecknar ansvarsförsäkring, går det att uppnå en viss trygghet för näklarkunderna. Vidare så måste mäklaren alltid upplysa den försäkrings-sökande om att ingen ersättning utgår för skada som uppkommer under den tid då upphandling pågår.

3.12 Sveriges Advokatsamfund

Enligt § 13 i förslaget till lag om försäkringsmäklare m. m. skall mäklaren ersätta skada som förorsakas av att han uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt sina förpliktelser. Vidare anges som en andra mening: "Om det är skäligt, kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort".

Samfundet anser att denna andra mening bör utgå ur förslaget.

I specialmotiveringen s. 154 f. hänvisas till motsvarande lagregel i lagen om fastighetsmäklare (14 § i lag 1984:81).

Vid tillkomsten av denna lag angav departementschefen i specialmotiveringen (prop. 1983/84:16 s. 143): "Vid bedömningen bör i första hand beaktas sådana omständigheter som enligt allmänna principer kan föranleda jämkning av skadestånd, t. ex. att den skadelidande har ett medansvar för skadans uppkomst eller storlek. Framför allt det förhållande att mäklaren är skyldig att ha ansvarsförsäkring föranleder emellertid att jämningsregeln bör ges en restriktiv tillämpning".

Uttrycket "i första hand" antyder att något annat än vad som följer av allmänna principer skulle kunna åberopas av mäklaren som jämningsgrund. Samfundet anser inte att det finns sakliga skäl att frånga de allmänna skadeståndsrättsliga principerna om jämkning av skadestånd, dvs. införa en regel om jämkning som går utöver dessa principer.

Vad för övrigt angår mäklarens försäkring, vill samfundet uppmärksamma följande frågor.

Det kan i praktiken förekomma att lång tid förflyter från det att en försummelse inträffar till dess den och skadan upptäcks. Under mellantiden kan mäklaren ha upphört med sin verksamhet eller verksamheten till och med ha upplösts genom likvidation eller konkurs. Det är därför önskvärt, att skadelidande ges möjlighet att vända sig direkt till försäkringsgivaren med krav på ersättning.

Av samma skäl bör preskriptionstiden börja löpa från tidpunkten då försummelsen upptäcks och ej då försummelsen inträffade.

Samfundet föreslår, att försäkringsinspektionen som tillsynsmyndighet ges i uppgift att verka för att den försäkring som avses i punkt 2 i 3 och 4 §§ ges en sådan utformning att ovan angivna önskemål tillgodoses.

8.13 Försäkringsjuridiska föreningen

När det gäller urformningen av ansvarsförsäkringen måste särskilt uppmärksammas att ett skadeståndsansvar i enskilda fall kan komma att aktualiseras åtskilliga år efter det att mäklartjänsten utfördes och även efter det att mäklaren har upphört med sin verksamhet.

8.14 Sveriges Fastighetsmäklarsamfund

Den näringsrättsliga delen anser Sveriges Fastighetsmäklarsamfund väl genomtänkt och bör leda till lagstiftning om försäkringsmäklare. En föreskrift borde dock intas i författningstexten om ansvaret för skadeståndsskyldighet när försäkringsmäklare som är juridisk person förmedlar försäkringar genom anställd personal. Det bör anges att ansvaret är striktare än ett ordinärt arbetsgivaransvar och att det är den juridiska personen, försäkringsmäklaren, som bär det ekonomiska skadeståndsansvaret och inte den anställda.

9 Ägande av mäklarbolag

9.1 Försäkringsinspektionen

Kommittén uppehåller sig särskilt vid några frågor som är aktuella vid en registreringsprövning. Sålunda diskuteras bl. a. om man bör ställa upp det kravet att juridisk person som registrerats som mäklare inte skall få ägas av

ett försäkringsbolag. Kommittén – som också berör frågan i avsnitt 10.14 – menar att det vid ägarbindning av sådant slag uppkommer risk för att mäklarens objektivitet kommer i fara. Det framhålls därför att det inte kan anses förenligt med god försäkringssed om en försäkringsgivare genom direkt ägande har ett alltför stort ägande i den juridiska personen. Sammanfattningsvis är kommitténs ståndpunkt den att något förbud för ett försäkringsbolag att vara delägare i ett mäklarbolag inte ställs upp, att en försäkringsgivare dock inte får ha för stort inflytande i mäklarbolaget samt att ägarförhållandena i utländska mäklarföretag som etablerar dotterbolag i Sverige normalt inte skall bli föremål för bedömning vid registrering.

Inspektionen delar kommittés uppfattning att det är önskvärt att mäklarna står obundna till försäkringsgivarintressen. Om man inte skall omöjliggöra för utländska mäklarföretag, vari försäkringsbolag kan vara delägare, att etablera dotterbolag i Sverige kan man som kommittén påpekar dock inte införa en regel om att försäkringsmäklare inte till någon del får ägas av försäkringsgivare, i vart fall inte om man även ska se till ägarförhållandena i det utländska mäklarbolaget. Beträffande de svenska försäkringsbolagens möjligheter att vara delägare i ett mäklarbolag krävs inspektionens tillstånd för ägarandel som går längre än till 5 % av röstetalet. Kommittén har inte närmare berört hur detta lagrum förhåller sig till kommitténs förklaring att en riktpunkt skulle kunna vara att tillåta ägarandelar som ligger i linje med de andelar som någon maximalt skall kunna ha i ett försäkringsbolag enligt kommitténs kommande förslag. Inspektionen förslår att t. v. får 5 %-regeln ange ramen för ett svenskt försäkringsbolags ägande i ett mäklarbolag, därvid dispensmöjligheten tillämpas restriktivt, samt att frågan om ägandet av mäklarföretagen åter tas upp i samband med att kommitténs slutbetänkande behandlas.

9.2 Bankinspektionen

Kommittén tar i sitt betänkande upp frågan om i vilken utsträckning försäkringsmäklare skall ha möjlighet att bedriva annan verksamhet än förmedling av försäkringar och närliggande verksamhet. Därmed aktualiseras också frågan om i vilken utsträckning den som bedriver annan verksamhet, t. ex. bank- eller finansbolagsverksamhet, skall kunna registreras som försäkringsmäklare.

De flesta svenska banker har i sina bolagsordningar verksamhetsbeskrivningar som möjliggör för banken att förmedla försäkringar till allmänheten i den mån det kan anses stå i samband med bankens rörelse. Någon större omfattning har bankernas försäkringsförmedling hittills inte fått. Under senare år har emellertid nya former utvecklats för ett mera organiserat samarbete mellan bank och försäkringsbolag. Vissa banker förmedlar t. ex. livförsäkringar i samband med kreditrådgivning. Även finansbolag och fondkommissionsbolag har i sin eller närstående bolags verksamhet börjat lämna försäkringsrådgivning m. m. i samband med andra finansiella tjänster.

Från de synpunkter bankinspektionen har att beakta i sin tillsynsverksamhet kan det naturligtvis inte komma i fråga att en bank som sådan får registreras som försäkringsmäklare. Bestämmelserna i lagförslaget utesluter dock inte att t. ex. en av en bank ägd juridisk person bedriver sådan mäklarverksamhet att förutsättningar för registrering som försäkringsmäklare kan anses föreligga. Enligt bankinspektionen bör inte heller ett uttryckligt förbud mot sådana arrangemang ha sin plats i en lag om

försäkringsmäklare. Bankinspektionen vill emellertid framhålla att det mot bakgrund av nu gällande banklagstiftning får anses olämpligt att en bank genom en anställd eller närstående juridisk person bedriver mäklareverksamhet. Inspektionen vill här särskilt peka på svårigheterna att bedöma om en mäklare har erforderlig självständighet och om hans verksamhet i övrigt är helt obunden i förhållande till bankernas kreditgivningsfunktion.

Bankinspektionen intar således en restriktiv hållning när det gäller bankernas möjligheter att bedriva verksamheter som inte står i samband med den direkta bankverksamheten. Inspektionen förutsätter därför att tillstånd att verka som försäkringsmäklare inte övervägs för bankanknutna fysiska eller juridiska personer förrän i vart fall resultatet av kreditmarknadskommitténs arbete föreligger. Vidare bör liksom hittills gälla att bank får förmedla försäkringar endast i den mån det står i samband med bankens rörelse.

När det gäller finansbolagens och fondskommissionärernas verksamhet hyser inspektionen förståelse för intresset av att kunna erbjuda försäkringsrådgivning m.m. Även i dessa fall är det emellertid angeläget att verksamheten bedrivs under sådana ordnade former att obundenhet och administrativ självständighet föreligger i förhållande till den ordinarie verksamheten. Några formella hinder för att t.ex. en till ett finansbolag närstående juridisk person bedriver försäkringsmäklarverksamhet föreligger inte. Inspektionen förordar emellertid även i dessa fall restriktivitet till dess kreditmarknadskommittén redovisat sina synpunkter.

9.3 Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

NO delar kommitténs uppfattning att det är önskvärt att försäkringsmäklarna står ägarmässigt obundna av försäkringsgivarintressen. Med hänsyn till att stora utländska internationella mäklarföretag har inslag av ägarinflytande från försäkringsbolag bör något förbud som hindrar dessa att vara verksamma i Sverige med dotterbolag inte ställas upp.

NO instämmer i att det kan vara en lämplig riktlinje att en försäkringsmäklares huvudsakliga verksamhet skall vara inriktad på förmedling av försäkring och närallgande verksamhet. Detta får dock inte hindra att ett mäklarföretag är dotterbolag till ett företag som bedriver annan verksamhet; dock ej försäkringsbolag i enlighet med vad som ovan sagts.

9.4 Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

Bland övriga förhållanden som anses böra regleras med utgångspunkt i begreppet god försäkringssed har kommittén uppmärksammat frågan om ägarbegränsningar mellan försäkringsgivare och försäkringsmäklare. Kommittén har dock, i avvaktan på sitt slutbetänkande, inte preciserat vilka begränsningar som bör kunna godtas. Riksförbundet vill för sin del redan här framhålla vikten av att om ägarbegränsningar överhuvudtaget skall förekomma, det bör föreligga reciprocitet i ägarbegränsningarna, dvs. att samma regler bör gälla för både mäklare och försäkringsbolag.

10.1 Tillsynsfrågor

10.1.1 Försäkringsinspektionen

Det är riktigt, som framhålles av kommittén, att konsumentverket/KO och NO har vissa tillsynsbefogenheter i fråga om försäkringsbolagens anskaffningsverksamhet. Ingripanden kan ske med tillämpning av särskilda regler i konsumentskyddslagarna resp. i konkurrenslagstiftningen. Utmärkande för tillsynssystemet är emellertid att försäkringsinspektionen har ett heltäckande tillsynsansvar och således alltid kan ingripa i kraft av tillsynsmyndighet enligt försäkringsrörelselagen. Inspektionen strävar emellertid efter att hålla nära kontakt med de övriga myndigheterna så att tillsynsåtgärder kan samordnas när det är fråga om företeelser som ligger under även annan myndighets verksamhetsområde.

Inspektionen kommer, som framhålles i betänkandet, att få en mera framträdande tillsynsroll eftersom, som situationen varit under senare tid, en fullständig uppslutning kring anskaffningsreglerna inte finns.

Mot bakgrund av att det tidigare rått en viss osäkerhet i fråga om inspektionens närmare roll vid tillsynen av anskaffningsverksamheten är det riktigt att det – som nu görs av kommittén – slås fast att inspektionen har såväl tillsynsskyldigheter som tillsynsbefogenheter också på detta område. Någon tvekan kan inte råda om att inspektionen kan ingripa i konkreta fall, där en viss handling bedöms som oförenlig med god försäkringssed. Kommittén diskuterar vidare möjligheten för inspektionen att – som förutsattes i motivuttalanden i prop. 1981/82:180 om försäkringsrörelselag – meddela verkställighetsföreskrifter som tar sikte på anskaffningsverksamheten. Enligt inspektionens mening kan inspektionen emellertid inte, i vart fall inte på ett meningsfullt sätt, styra anskaffningsverksamheten via verkställighetsföreskrifter. Inspektionen anser inte heller att detta är nödvändigt. Något bemyndigande att utfärda föreskrifter bör inte aktualiseras. Det är enligt inspektionens uppfattning tillräckligt att inspektionen i form av allmänna råd – etiska meddelanden – om så behövs talar om vad som enligt inspektionens mening är förenligt eller oförenligt med god försäkringssed.

I 19 kap. 9 § försäkringsrörelselagen åläggs styrelsen och verkställande direktören att hålla kassa, övriga tillgångar, räkenskapsmaterial och andra handlingar tillgängliga för granskning av befattningshavare hos försäkringsinspektionen eller av någon annan som inspektionen har förordnat. En bestämmelse av motsvarande innebörd finns intagen i 24 § lagen om utländska försäkringsföretag. Inspektionen anser att en liknande bestämmelse bör införas även i den föreslagna lagen om försäkringsmäklare.

Som kommittén föreslagit bör försäkringsmäklarna betala bidrag för inspektionens organisation och verksamhet.

Kommittéförslaget utgår från att en lagstiftning om mäklarna kan träda i kraft den 1 januari 1988. Det är naturligtvis svårt att nu närmare överblicka behovet av ökade resurser hos inspektionen för att den på ett effektivt sätt skall kunna fullgöra de nya tillsynsuppgifter. Inspektionen utgår från att resursfrågan längre fram får tas upp i särskild ordning.

10.1.2 Konsumentverket

Vad avser utredningens förslag till lösning av tillsynsfrågan vill verket anknyta till vad som tidigare anförts i yttrande över delbetänkandet "Soli-

ditet och skälighet i försäkringsverksamheten" (SOU 1986:8). Försäkringsinspektionens resurser har under senare år inte varit tillräckliga för en kontinuerlig granskning av försäkringsvillkor och skadereglering på konsumentområdet. Tillsynen över försäkringsmäklare föreslås bli finansierad via avgifter till försäkringsinspektionen. Ett sådant system finns beträffande länsstyrelserna och deras tillsyn över fastighetsmäklare enligt lagen (1984:81) om fastighetsmäklare. Verkets erfarenhet är dock att denna tillsynsverksamhet blivit lidande av att länsstyrelserna inte tilldelats tillräckliga resurser. Konsumentverket vill därför understryka vikten av att försäkringsinspektionen ges sådana resurser att den verkligen kan ägna sig åt tillsyn över försäkringsmäklarnas verksamhet, särskilt i den mån mäklare arbetar inom konsumentförsäkringsområdet. Den nya tillsynsuppgiften får inte heller minska utrymmet för annan ur konsumentsynpunkt angelägen tillsynsverksamhet.

En fråga som försäkringsinspektionen särskilt bör uppmärksamma i sin föreslagna tillsynsroll är den risk som kan finnas att försäkringsmäklare vid förmedling av personförsäkring kopplar den till olika erbjudanden om att låna pengar, ett förfarande som enligt konsumentverkets uppfattning kan försvåra möjligheten att bedöma försäkringens förmånlighet.

10.1.3 Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

Kommittén pekar på att både försäkringsinspektionen och bl. a. NO i vissa avseenden kan utöva tillsyn över försäkringsbolagens anskaffningsverksamhet. Några problem med denna dubbla tillsyn som sker med utgångspunkt i olika lagstiftningar redovisas inte. NO vill framhålla att några sådana problem i praktiken inte heller förekommer. Innan NO tar upp en fråga av principiell vikt samråder NO med inspektionen. Samarbetet mellan myndigheterna fungerar väl.

I övrigt anser NO det värdefullt att det klarläggs vilka tillsynsskyldigheter och tillsynsbefogenheter försäkringsinspektionen har på detta område.

NO vill framhålla vikten av att tillsynsbidraget som skall betalas av de registrerade mäklarna utformas på ett sätt som är konkurrensneutralt mellan försäkringsbolagens försäljning genom ombud och försäljningen genom mäklare.

10.1.4 Försäkringsrättskommittén

Bestämmelserna om registrering, tillsyn m. m. i 3–9 och 17–19 §§ framstår i allt väsentligt som väl avvägda och bör därför kunna läggas till grund för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

10.1.5 Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)

Kommittén föreslår att försäkringsinspektionen skall ha till uppgift att övervaka och utdöma sanktioner mot försäkringsmäklare som inte uppfyller uppställda krav i lagen. LRF ställer sig bakom inspektionens uppfattning att kontrollfrågorna är så omfattande och viktiga att de bör anförtros en särskild utredning.

När det gäller bestämmelserna i 17 § om skyldighet för bank att lämna försäkringsinspektionen upplysningar anser bankföreningen att bankinspektionens tillsyn över bankerna måste anses tillgodose de behov som avses bli täckta av den föreslagna lagen. Inget hindrar de båda inspektionsmyndigheterna från att samråda när det behövs.

Det finns här inte anledning att behandla andra institut som står under bankinspektionens tillsyn annorlunda än banker, låt vara att de kanske i mindre grad än bankerna har anledning att ta kontakt med försäkringsbolag.

10.2 Revisionsfrågor

10.2.1 Göta hovrätt

Av betänkandet (s. 172 f) synes framgå, att syftet med bestämmelsen bl. a. är att juridisk person, som registreras som försäkringsmäklare, blir skyldig att utse auktoriserad revisor även om det enligt nu gällande bestämmelser inte skulle föreligga skyldighet att över huvud taget utse någon revisor. Det framgår emellertid inte av lagtexten. I frågan om det skall vara en auktoriserad revisor synes förslaget ställa större krav än de som återfinns i jämförbar lagstiftning. Sålunda fordras exempelvis enligt försäkringsrörelselagen (1982:713) att revisor skall vara auktoriserad endast om vissa förutsättningar föreligger (10 kap. 4 §). Kommittén har inte redovisat någon motivering till att en mera rigorös regel skall gälla för försäkringsmäklare. Om lagen skall innehålla en obligatorisk regel om revisor, bör lagtexten utformas förslagsvis enligt följande: "Juridisk person, som registrerats som försäkringsmäklare, skall utse en eller flera revisorer för bestämd tid eller tills vidare. Minst en revisor skall vara auktoriserad. Även suppleant för sådan revisor skall vara auktoriserad."

Om en revisor utses med stöd av lagförslaget, kommer uppdraget att vara reglerat enbart genom avtal mellan den juridiska personen och revisorn samt genom allmänna uppdragsrättsliga regler (t. ex. 18 kap. handelsbalken). Offentligrättslig lagstiftning, som föreskriver skyldighet att utse revisor, innehåller även en reglering av uppdraget i fråga om revisorns arbetsuppgifter, befogenheter, skyldigheter och ansvar m. m. (jfr 10 kap. och 16 kap. försäkringsrörelselagen, 10 kap. och 15 kap. aktiebolagslagen 1975:1385, 4 kap. lagen 1980:1103 om årsredovisning m. m. i vissa företag samt 45–51, 65–66 och 106–109 §§ lagen 1951:308 om ekonomiska föreningar). Lagtexten bör kompletteras med ett motsvarande regelsystem eller en hänvisning till tillämpliga delar av något sådant.

Paragrafen är uppbyggd på motsvarande sätt som 10 kap. 2 § försäkringsrörelselagen. I betänkandet berörs inte frågan om revisorns ställning i förhållande till försäkringsinspektionen; jfr uttalandena i förarbetena till nyssnämnda lagrum i försäkringsrörelselagen (prop. 1981/82:180 s.233). Ett klagörande på denna punkt är önskvärt. Hovrätten förutsätter att – i likhet med vad som är fallet beträffande försäkringsrörelselagen – revisor utsedd av försäkringsinspektionen respektive försäkringsmäklaren inte kan vara en och samma person.

10.2.2 Försäkringsinspektionen

Kommentaren till författningsförslaget 7 § anger att i paragrafen föreslås att hos juridisk person som registrerats som försäkringsmäklare skall utses

minst en auktoriserad revisor. Den föreslagna lagtexten synes emellertid inte innehålla ett sådant krav. Inspektionen instämmer i kommitténs förslag, så som det kommer till uttryck i lagtexten, att därest revisorer i enlighet med gällande lagstiftning, skall utses i ett mäklarföretag skall minst en av dem vara auktoriserad. En sådan bestämmelse innebär att man inte uppställer krav på tillsättande av revisorer där sådana inte krävs enligt gällande lagstiftning.

10.2.3 Svenska Revisorsamfundet SRS

Utredningen föreslår som ett led i att stärka samhällets tillsyn över försäkringsmäklarna att av de revisorer som utses hos juridisk person som registrerats som försäkringsmäklare, skall minst en vara auktoriserad (s.148).

Revisorerna utses normalt av ägarna i den juridiska personen på bolagsstämma (motsv.). Detta innebär inte att revisorerna i sin granskning enbart skall tillgodose ägarnas intressen. Tvärtom slås det fast i förarbetena till såväl 1944 års som 1975 års aktiebolagslag att revisor är skyldig att se till att bolaget iakttar de bestämmelser i aktiebolagslagen eller bolagsordningen som avser att skydda bolagets borgenärer, anställda och den aktieköpande allmänheten. Vidare fastslås att även det allmännas intresse måste beaktas under revisionen (prop. 1975:103 s.242). Senare lagändringar har inte, även om revisorns uppgifter utökats till att även omfatta vissa skatte- och avgiftsfrågor, principiellt förskjutits från det refererade departementschefsuttalandet. I sammanhanget bör även pekas på att revision i bankrörelser numera utformats så att de nära överensstämmer med bestämmelserna i aktiebolagslagen och föreningslagen (prop. 1986/87:12 s.255). Utredningens ovan citerade uttalande kan tolkas som om kommittén förordar en ändrad inriktning av revisionen i syfte att stärka samhällets kontroll över försäkringsmäklare, några skäl för en sådan utökning anförs inte. Samfundet avstyrker en förändrad inriktning av revisionen. Samhällets kontroll över försäkringsmäklarna måste, i likhet med vad som gäller för banker, tillgodoses inom ramen för den tillsynsverksamhet som i detta fall försäkringsinspektionen föreslås utöva (jfr a. a. s.255).

Samfundet tillstyrker att krav på kvalificerad revisor införs för försäkringsmäklare men avstyrker att enbart auktoriserad revisor kan komma i fråga. De allmänna bestämmelserna om revisors kvalifikationer bör i stället tillämpas på revisor som granskar juridisk person som bedriver verksamhet som försäkringsmäklare. I aktiebolag skall således krävas att minst en av revisorerna är auktoriserad eller godkänd, såvida inte något av de särskilda kriterierna är uppfyllt så att bolaget på denna grund skall ha auktoriserad revisor. Det bör dessutom påpekas att kraven för godkännande av revisor höjts de senaste åren samtidigt som revisorsförordningen ändrats så att reglerna för kvalificerad revisors verksamhet numera i huvudsak är gemensamma för auktoriserade och godkända revisorer. Samfundet vill här särskilt peka på de överväganden som gjorts inför ändringen av banklagstiftningen, de skyddsintressen som motiverar särreglering måste anses vara av avsevärt större betydelse i bankverksamhet än för försäkringsmäklare. Vid en jämförelse mellan försäkringsmäklare och banker är det med hänsyn till storlek m. m. naturligt att jämföra med lokala föreningsbanker. I propositionen föreslås att minst en revisor i lokal föreningsbank skall vara auktoriserad eller godkänd (a. a. s.181f och 260f). Samfundet förordar samma ordning såvitt avser försäkringsmäklare.

Enligt förslaget skall minst en av de revisorer som utses inom en juridisk person som registrerats som försäkringsmäklare vara auktoriserad.

I specialmotiveringen till denna bestämmelse (7 §) påpekar utredningen mycket riktigt att inte alla företag är revisionspliktiga. Samtidigt uttalas att det i förevarande paragraf fastslås "att hos juridisk person som registrerats som försäkringsmäklare skall utses minst en auktoriserad revisor".

Enligt FARs mening går det ej av bestämmelsen att klart utläsa att juridisk person som registrerats som försäkringsmäklare är skyldig att utse auktoriserad revisor. Om detta är avsikten, vilket synes framgå av uttalandet i specialmotiveringen, bör bestämmelsen formuleras om.

10.3 Lagtekniska synpunkter

10.3.1 Göta hovrätt

Beträffande 11 § må framhållas, att handlingar inte kan "redogöra" men väl "innehålla redogörelse" för någonting.

I 15 § första stycket torde ordet "domicilierad" kunna utbytas mot "med hemvist".

Beträffande förfarandet vid utdömande av vite hänvisas i betänkandet (s. 186 och 190 f) till de regler som gällde enligt den numera upphävda 18 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken. Hovrätten anmärker, att lagen (1985:206) om viten i stället skall tillämpas.

I betänkandet (s. 190) anges i anslutning till 18 §, att beteckningar som påminner om försäkringsmäklare eller internationella mäklarbeteckningar bör likställas med beteckningen försäkringsmäklare i förbudshänseende. Det kan emellertid inte anses tillåtet att utan uttryckligt stöd i lagtexten låta förbudet få den av kommittén åsyftade omfattningen. Det är därjämte oklart vilka beteckningar kommittén åsyftat. Vidare lider formuleringen i paragrafen av språkliga brister. Hovrätten föreslår att paragrafen får följande lydelse: "Den som bedriver verksamhet i strid mot 15 § eller som utan att vara registrerad såsom försäkringsmäklare använder beteckningen försäkringsmäklare eller beteckning som är ägnad att leda till förväxling därmed, skall . . . detta."

I 18 § saknas motsvarighet till regeln i 8 § 2st fastighetsmäklarelagen om förbud mot överklagande av vitesföreläggande. Övervägande skäl för fullföljdsförbud jämväl i förevarande fall synes föreligga. På grund härav föreslår hovrätten, att en motsvarande bestämmelse införes såsom ett andra stycke i förevarande paragraf.

10.3.2 Kamrarrätten i Jönköping

15 § Ordet "domicilierade" bör undvikas i lagtexten. "Med hemvist" är långt mer begripligt.

17 – 18 §§ I fråga om utdömande av vite hänvisar utredningen i specialmotiveringen (s. 186 och 190 f) till att allmän åklagare skall föra talan vid allmän domstol.

Kamrarrätten vill i anledning av vad utredningen anfört påpeka att lagen (1985:206) om viten gäller sedan den 1 juli 1985 och att de viten som föreläggs av försäkringsinspektionen skall behandlas enligt denna lag.

10 § 1 st föreskriver att försäkringsmäklaren skall utföra sitt uppdrag "ansvarsfullt". Motsvarande bestämmelse i lagen (1984:81) om fastighetsmäklare stadgar, att fastighetsmäklaren skall utföra sitt uppdrag "omsorgsfullt". Båda uttrycken tar sikte på aktsamhetsstandarden, och någon principiell skillnad mellan de båda är synbarligen inte åsyftad. Anledning saknas att inte arbeta med en enhetlig terminologi. I det remitterade förslaget bör därför "ansvarsfullt" bytas ut mot "omsorgsfullt".

10.3.4 Svenska Bankföreningen

Den föreslagna lagen om försäkringsmäklare m. m. är avsedd att reglera yrkesmässig förmedling av direktförsäkring från flera från varandra fristående försäkringsgivare (1 §). Genom möjligheten att registrera sig som försäkringsmäklare får förmedlaren en exklusiv möjlighet att använda beteckningen försäkringsmäklare och att uppbära provision från försäkringsgivare för det arbete som utförts (2 §). Av motiven till lagen framgår dock att förmedling av försäkringar genom ombud skall kunna fortgå vid sidan av lagen. Detta föreslås i lag komma till uttryck genom ett tillägg i 7 kap. 16 § försäkringsrörelselagen enligt vilket försäkringsbolag inte får lämna provision eller annan ersättning för utfört arbete åt annan än bolagets ombud och den som registrerats som försäkringsmäklare.

Enligt bankföreningens mening kommer den i motiven angivna avsikten att ombudssystemet skall få finnas kvar vid sidan av mäklarverksamheten inte tillräckligt klart till uttryck i lagen. Den definition som i 1 § lagen om försäkringsmäklare m. m. ges på en presumtiv försäkringsmäklare får nämligen anses träffa också den verksamhet som bankerna bedriver på försäkringsområdet i egenskap av flerbolagsombud. Om man skulle tolka lagen efter dess ordalydelse skulle alltså en bank, som underlåter att registrera sig som försäkringsmäklare, enligt 2 § samma lag vara förbjuden att t. ex. uppbära ersättning för utfört arbete. En sådan tolkning motsägs i och för sig av bestämmelsen i 7 kap. 16 § försäkringsrörelselagen. För att undanröja det missförstånd som här kan uppstå, bör i lagen om försäkringsmäklare m. m. tas in ett uttryckligt undantag för den nu nämnda ombudsverksamheten.

Bestämmelserna i 15 § som anger området för tillåten försäkringsförmedling samt de om tillsyn i 17 § är uppenbarligen avsedda att tillämpas på all verksamhet på området, dvs. även sådan som sker genom ombud. Enligt bankföreningens mening är risken stor att dessa bestämmelser, genom att de återfinns i en lag rubricerad "lag om försäkringsmäklare m. m.", inte kommer att uppmärksammas av samtliga som har att tillämpa lagen. Möjligen kan denna brist i lagen botas genom en mer klaggörande titel.

10.3.5 Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR

Bestämmelser om försäkringsmäklares handhavande av klientmedel finns intagna i lagförslagets 10 § andra stycket samt 14 §. Enligt FARs mening kan det ifrågasättas om man inte av bl. a. pedagogiska skäl bör samla dessa bestämmelser i samma paragraf. FAR föreslår därför att bestämmelsen i 10 § andra stycket flyttas över till 14 § och där intas på lämpligt sätt.

Lag om försäkringsmäklare

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Med försäkringsmäklare menas i denna lag en juridisk eller fysisk person som yrkesmässigt till olika uppdragsgivare förmedlar direktförsäkringar från flera från varandra fristående försäkringsgivare.

2 § Avtalsvillkor som avviker från bestämmelserna i 13 eller 14 § får inte åberopas mot uppdragsgivaren eller någon som härleder sin rätt från honom, om uppdragsgivaren är en konsument.

Registrering och tillsyn m. m

3 § Varje försäkringsmäklare skall vara registrerad hos försäkringsinspektionen och stå under dess tillsyn.

Registreringen kan avse förmedling av

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

Benämningen försäkringsmäklare får användas bara av den som är registrerad enligt denna lag.

4 § För att en juridisk person skall bli registrerad som försäkringsmäklare krävs att

1. den juridiska personen inte till någon del ägs av ett försäkringsföretag eller någon som är närstående till ett försäkringsföretag på det sätt som sägs i 4 kap. 3 § andra stycket konkurslagen (1987:672),
2. den juridiska personen har en försäkring för skadeståndsskyldighet som kan åläggas denna om dess skyldigheter åsidosätts, och
3. de fysiska personer som för den juridiska personens räkning förmedlar försäkringar är registrerade som försäkringsmäklare.

5 § För att en fysisk person ska 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 är anställd av eller uppdragstagare hos något försäkringsföretag eller någon som är närstående till ett försäkringsföretag på det sätt som sägs i 4 kap. 3 § andra stycket konkurslagen (1987:672),
3. har en försäkring för skadeståndsskyldighet som kan åläggas honom om han åsidosätter sina skyldigheter,
4. har en tillfredsställande utbildning, och
5. i övrigt är lämplig som försäkringsmäklare.

Sådan försäkring som avses i första stycket 3 krävs inte om mäklaren uteslutande förmedlar försäkringar för en juridisk person som är registrerad som försäkringsmäklare.

6 § Närmare föreskrifter om villkoren för registrering och om ansöknings- och registreringsförfarandet får meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

7 § Försäkringsmäklaren är skyldig att på begäran av försäkringsinspektionen lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att fullgöra sin tillsyn enligt denna lag.

8 § Försäkringsinspektionen får förordna en eller flera revisorer att följa verksamheten hos försäkringsmäklaren. I ett revisorsförordnande kan inspektionen ge särskilda direktiv till revisorn.

Revisorerna har rätt att få arvode för sitt arbete av mäklaren. Arvodets storlek bestäms av inspektionen.

9 § Försäkringsmäklarna skall med årliga avgifter bekosta försäkringsinspektionens verksamhet enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar.

Särskilda regler som skall iakttas i mäklarverksamheten

10 § Pengar och andra tillgångar som försäkringsmäklaren får hand om för någon annans räkning skall hållas avskilda från andra tillgångar och utan dröjsmål vidarebefordras till mottagaren.

11 § Om mäklaren får ersättning i form av provision eller arvode från försäkringsgivaren, är han skyldig att på begäran av uppdragsgivaren upplysa denne om ersättningens storlek.

12 § Försäkringsmäklaren 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.

Försäkringsmäklarens uppdrag

13 § Försäkringsmäklaren skall utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och med iakttagande av god försäkringsmäklarsed. Han skall, i den utsträckning som omständigheterna kräver det, klarlägga uppdragsgivarens behov av försäkring och föreslå lämpliga lösningar.

14 § Om försäkringsmäklaren uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter, skall han ersätta den skada som till följd av detta drabbar uppdragsgivaren, den som härleder sin rätt från uppdragsgivaren eller försäkringsgivaren.

Ingripande mot försäkringsmäklare m. m.

15 § Försäkringsinspektionen skall återkalla registreringen om en försäkringsmäklare

1. inte uppfyller kraven för registrering enligt 4–6 §§.
2. inte lämnar begärda upplysningar enligt 7 §, eller
3. inte betalar föreskrivna avgifter enligt 9 §.

Inspektionen får bestämma att ett beslut om återkallelse skall gälla omedelbart.

Om det är tillräckligt, får inspektionen i stället för att återkalla registrering meddela varning.

Prop. 1988/89:136

Bilaga 4

16 § Om någon utövar sådan verksamhet som omfattas av denna lag utan att vara registrerad som försäkringsmäklare, skall försäkringsinspektionen förelägga honom vid vite att upphöra med detta. Detsamma gäller om en registrerad försäkringsmäklare yrkesmässigt förmedlar försäkringar av ett slag som han inte är registrerad för och om någon använder benämningen försäkringsmäklare utan att vara registrerad som sådan.

Ett föreläggande enligt första stycket får också meddelas i samband med ett beslut om återkallelse enligt 15 §.

17 § Försäkringsinspektionens beslut enligt denna lag får överklagas till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

2. Den som vid lagens ikraftträdande utövar sådan verksamhet som omfattas av lagen skall ansöka om registrering senast den 1 mars 1990. Om inte försäkringsinspektionen bestämmer annat, får den som senast den dagen har ansökt om registrering fortsätta sin verksamhet till dess att ansökan har prövats slutligt.

3. Den som vid lagens ikraftträdande utövar sådan verksamhet som omfattas av lagen men inte har föreskriven utbildning kan trots detta registreras som försäkringsmäklare.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1989-03-10

Närvarande: justitierådet Staffan Vängby, regeringsrådet Sigvard Berglöf, justitierådet Lars K Beckman.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 2 mars 1989 har regeringen på hemställan av statsrådet Feldt beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om försäkringsmäklare.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Hans Scheдин.

Förslaget föranleder följande yttranden.

1 §

Lagrådet

I paragrafen anges vem som i lagens mening skall anses vara en försäkringsmäklare. Med sådan mäklare avses juridisk eller fysisk person som yrkesmässigt till olika uppdragsgivare förmedlar direktförsäkringar från fler från varandra fristående försäkringsgivare.

Begreppet förmedlar en försäkring uttrycker att verksamheten syftar till att åstadkomma ett försäkringsavtal. Kravet på yrkesmässighet förutsätter naturligtvis inte att mäklaren uteslutande skall ägna sig åt försäkringsmäklarverksamhet. Det anges i remissprotokollet att även en näringsidkare som har sin vanliga verksamhet inom ett annat yrkesområde någon gång kan omfattas av lagen. Av särskild betydelse för bedömningen är då i vad mån förmedlingen är en återkommande företeelse och i vad mån förmedlingen ingår som en integrerad del i näringsidkarens övriga verksamhet. Det anges vidare att det för bedömningen har betydelse hur näringsidkaren marknadsför sin verksamhet. Om näringsidkaren erbjuder allmänheten sina tjänster som förmedlare av försäkringar bör enligt remissprotokollet lagen anses tillämplig även om förmedlingen rent faktiskt äger rum endast vid något enstaka tillfälle.

Det anges i remissprotokollet tre exempel på förmedlingsverksamhet avseende försäkringar som inte skall anses omfattade av lagen. Det framhålls att lagen inte skall vara tillämplig om en advokat vid något enstaka tillfälle förmedlar en försäkring, t. ex. vid en bodelnings- eller affärsuppgörelse. Vidare pekas på att det i en banks sedvanliga ekonomiska rådgivning ingår bl. a. att förmedla försäkringar från bolag med vilka banken har samarbetsavtal. Så länge verksamheten har den karaktären skall banken inte omfattas av den registreringsskyldighet som anges i 3 § i det remitterade förslaget. Slutligen anges att sådana specialombud som t. ex. bilhandlare, som kan företräda ett flertal försäkringsgivare, inte omfattas av lagen.

Lagrådet delar uppfattningen att en advokat som vid enstaka tillfällen förmedlar en försäkring inte kan anses som försäkringsmäklare i lagens mening. Vidare anser lagrådet att exempelvis en bilhandlare trots att han kan företräda flera försäkringsgivare främst är att se som ett specialombud

och följaktligen inte omfattas av lagen. Vad däremot angår bankernas förmedlingsverksamhet får den enligt lagrådets mening anses stå helt i överensstämmelse med vad som enligt paragrafen och de i remissprotokollet angivna motiven avses utgöra försäkringsmäklarverksamhet. Det föreligger visserligen inte några uppgifter om omfattningen av bankernas verksamhet på området, men det kan förutsättas att omfattningen är av viss betydelse. I sammanhanget skall emellertid uppmärksammas att om en bank har ett samarbetsavtal med en eller flera försäkringsgivare detta enligt specialmotiveringen till 4 § i det remitterade förslaget utgör hinder mot registrering. I de fall samarbetsavtal finns föreligger inte för banken det annars för försäkringsmäklarverksamhet karakteristiska, nämligen att en mäklare skall vara oberoende av försäkringsgivarintressen. Enligt lagrådets mening bör det av 1 § framgå att t. ex. en bank som har samarbetsavtal med en eller flera försäkringsgivare inte skall anses som försäkringsmäklare trots att banken yrkesmässigt förmedlar direktförsäkringar. Detta kan lämpligen komma till uttryck genom att 1 § utformas sålunda:

”Med försäkringsmäklare avses i denna lag en juridisk eller fysisk person som utan att vara beroende av försäkringsgivarintressen yrkesmässigt till olika uppdragsgivare förmedlar direktförsäkringar från flera från varandra fristående försäkringsgivare.”

Beckman

Om det anses motiverat att undanta banker från lagens tillämpningsområde bör detta enligt min mening ske genom ett undantag som avser endast banker och som inte begränsas till banker som har samarbetsavtal med en eller flera försäkringsgivare. Förslagsvis kan en sådan bestämmelse tas in som ett andra stycke i förevarande paragraf och ges följande lydelse.

”Lagen skall inte tillämpas på banker som står under tillsyn av bankinspektionen.”

7 och 8 §§

Lagrådet

Enligt 8 § i förslaget får försäkringsinspektionen förordna en eller flera revisorer att följa verksamheten hos försäkringsmäklaren. Det synes oklart vad ett sådant uppdrag skall gå ut på. Något revisionsuppdrag i egentlig mening är det knappast fråga om. Avsikten synes snarare vara att försäkringsinspektionen skall kunna föranstalta om en undersökning hos försäkringsmäklaren (jfr 28 § fondkommissionslagen 1979:748). En sådan undersökning kan, men behöver inte nödvändigtvis, utföras av en revisor. En bestämmelse som ger försäkringsinspektionen rätt att föranstalta om undersökning kan lämpligen tas in som en andra mening i 7 § och förslagsvis ges följande lydelse.

”Om inspektionen anser att det behövs får den inhämta upplysningarna genom en undersökning hos mäklaren.”

Det synes knappast motiverat att en sådan undersökning bekostas sär-

skilt av försäkringsmäklaren. Kostnaderna för försäkringsinspektionens undersökningar bör i stället täckas av de avgifter som försäkringsmäklarna enligt 9 § skall erlägga för inspektionens verksamhet.

Självfallet är det intet som hindrar att i stället för eller vid sidan av en möjlighet till särskild undersökning införs en rätt för försäkringsinspektionen att förordna en revisor att i vanlig ordning granska försäkringsmäklarens bokföring och företagsledningens förvaltning samt avge revisionsberättelse (jfr 10 kap. 2 § försäkringsrörelselagen 1982:713). En förutsättning torde dock vara att försäkringsmäklaren enligt lag – främst aktiebolagslagen (1975:1385) eller lagen (1980:1103) om årsredovisning m. m. i vissa företag – är skyldig att ha revisor. En bestämmelse i ämnet kan ersätta första stycket i 8 § och förslagsvis ges följande lydelse.

”Om försäkringsmäklaren enligt lag skall utse revisor, får försäkringsinspektionen förordna en revisor att med övriga revisorer delta i revisionen hos mäklaren. I ett revisorsförordnande kan inspektionen ge särskilda direktiv till revisorn”.

I detta fall bör revisorns arbete betalas av försäkringsmäklaren. Andra stycket i 8 § kan därför behållas oförändrat utom såtillvida att ordet ”Revisorerna” byts mot ”Revisorn”.

Övergångsbestämmelserna

Lagrådet

Enligt punkt 3 i övergångsbestämmelserna kan den som vid lagens ikraftträdande utövar sådan verksamhet som omfattas av lagen men inte har föreskriven utbildning trots detta registreras som försäkringsmäklare. Enligt specialmotiveringen skall i detta fall krävas att försäkringsmäklaren på annat sätt har skaffat sig kunskaper som bedöms som tillräckliga. Detta torde följa redan av det allmänna lämplighetskravet. Enligt bestämmelsens ordalydelse kan några krav beträffande utbildning inte därutöver ställas på en försäkringsmäklare som är verksam vid lagens ikraftträdande. Enligt specialmotiveringen däremot skall försäkringsinspektionen, om den finner det lämpligt att mäklaren ändå genomgår viss utbildning, tidsbegränsa registreringen och kräva att mäklaren under tiden skaffar sig utbildningen. Möjligheten till en sådan villkorad registrering synes böra ha stöd i lagtexten. Detta kan ske genom att till punkt 3 fogas en ny andra mening av förslagsvis följande lydelse.

”Försäkringsinspektionen får begränsa tiden för registrerings giltighet och som villkor för fortsatt registrering föreskriva att mäklaren före tidens utgång skaffar sig viss utbildning.”

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	3
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1989-03-22	7
1 Inledning	7
2 Bakgrund till lagstiftningen om försäkringsmäklare	8
2.1 Försäkringsbolagens försäljningsverksamhet	8
2.2 Försäkringsbolagens marknadsöverenskommelser	9
2.3 Försäkringsmäklare och försäkringskonsulter	10
2.4 Sveriges anpassning till förhållandena inom EG	10
3 Allmän motivering till förslaget till lag om försäkringsmäklare	12
3.1 Försäkringsmäklare på den svenska marknaden	12
3.2 Tillämpningsområdet för en lag om försäkringsmäklare	14
3.3 Villkoren för registrering som försäkringsmäklare	17
3.4 Försäkringsinspektionens tillsyn m. m.	20
3.5 Revisorer hos en mäklare	21
3.6 Särskilda regler som skall iakttas i mäklarverksamheten	22
3.6.1 Behandlingen av tillgångar som tillhör någon annan ...	22
3.6.2 Skyldighet att upplysa uppdragsgivaren om storleken av ersättning från försäkringsgivaren	23
3.6.3 Mäklarens ansvar för informationen enligt konsument- försäkringslagen	24
3.7 Försäkringsmäklarens uppdrag	25
3.7.1 Försäkringsmäklarens skyldigheter	25
3.7.2 Försäkringsmäklarens skadeståndsskyldighet	26
3.8 Returprovisioner	27
3.9 Förmedling av försäkringar från utländska försäkringsbolag som inte har koncession i Sverige	28
3.10 Ingripande mot försäkringsmäklare	30
4 Ett förenklat kungörandeförfarande hos försäkringsinspektionen ..	31
5 Upprättade lagförslag	31
6 Lagrådsgranskning	32
7 Specialmotivering	32
8 Hemställan	43
9 Beslut	44
Bilaga 1 Sammanfattning av (SOU 1986:55) försäkringsmäklare i Sverige	45
Bilaga 2 Kommitténs författningsförslag	49
Bilaga 3 Sammanställning över remissyttrandena	54
Bilaga 4 Lagrådsremissens lagförslag	124
Bilaga 5 Lagrådets yttrande	127