

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-03-09

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Torgny Håstad och regeringsrådet Göran Schäder.

Försäkringsförmedling

Enligt en lagrådsremiss den 17 februari 2005 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om försäkringsförmedling,
2. lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713),
3. lag om ändring i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse,
4. lag om ändring i lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.,
5. lag om ändring i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt,
6. lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Patric Thomsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Förslaget till lag om försäkringsförmedling

1 kap 8 §

I paragrafen anges att lagen om försäkringsförmedling inte är tillämplig beträffande förmedling av försäkringar som kompletterar en vara eller en tjänst om ytterligare några förutsättningar är uppfyllda. Som

exempel på situationer där lagen inte är tänkt att vara tillämplig nämns i författningskommentaren att försäkringsskydd i samband med en resa kan förmedlas av den som anordnar resan men att samma försäkringsskydd kan uppstå som en följd av att resan betalas med ett kreditkort. Vidare sägs att det därvid inte finns sakliga skäl att behandla resebyrån och kortföretaget på olika sätt. En av förutsättningarna för att lagen inte skall vara tillämplig är emellertid att "försäkringsförmedlingen bara kräver kunskaper om den försäkring som förmedlas". Eftersom det är allmänt känt att betalning av en resa med kreditkort ofta ger ett försäkringsskydd som motsvarar det skydd resebyrån mot en extra avgift kan förmedla, vill Lagrådet ifrågasätta om den nämnda förutsättningen är uppfylld beträffande resebyrån. Resebyråtjänstemannen tar ju emot betalning med kontokortet, och förmedling av en extra reseförsäkring borde i den situationen kräva kunskaper om i vad mån kortföretaget redan tillhandahåller samma försäkringsskydd.

2 kap. 5 § och 9 kap. 2 §

I förstnämnda lagrum anges som en av förutsättningarna för att en fysisk person skall få tillstånd att utöva försäkringsförmedling att denne inte förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende vissa allvarliga förmögenhetsbrott eller viss allvarlig ekonomisk brottslighet och i övrigt har god vandel. I motiven (avsnitt 8.3.3) framhålls att det enligt försäkringsförmedlingsdirektivet vid vandelsprövningen som ett minimikrav gäller att förmedlaren inte får förekomma i polisregistret eller motsvarande nationellt register för allvarliga brott med anknytning till egendomsbrott eller andra brott i samband med ekonomisk verksamhet. Vidare sägs att det i fråga om vandeln, i likhet med vad som gäller för fastighetsmäklare och revisorer, även bör krävas att förmedlaren är redbar och i övrigt lämplig att verka som försäkringsförmedlare. Det allmänna

redbarhetskravet anges ta sikte på sökandens allmänna hederlighet, pålitlighet och integritet, något som bl.a. innebär att det kan ställas krav i fråga om skatter.

Vandelsprövningen skall för försäkringsförmedlare som inte är anknutna göras av Finansinspektionen, medan det beträffande anknutna förmedlare är försäkringsföretagen som skall kontrollera att vandelskravet är uppfyllt. Med hänsyn till sistnämnda förhållande sägs att det krävs mycket tydliga regler för vad som skall kontrolleras och hur kontrollen skall gå till. Det nämns också med anledning av vissa remissynpunkter att försäkringsföretagen endast åläggs en ren kontroll av faktiska omständigheter och inte någon prövning. Den närmare regleringen avses bli meddelad med stöd av bemyndiganden (se 9 kap. 1 och 2 §§) i föreskrifter på regerings- och myndighetsnivå.

En första fråga gäller valet av begreppet "god vandel", som används också i direktivet (artikel 4.2). I lagrådsremissens motiv nämns redbarhetskravet enligt lagstiftning för fastighetsförmedlare respektive revisorer och detta betraktas då som väsentligen synonymt med vandelsvillkoret. Som Lagrådet ser det skulle det vara en fördel om samma uttryckssätt väljs som i de berörda närliggande lagstiftningarna. Om vandelskravet har samma innebörd som redbarhetskravet synes hinder inte föreligga häremot med hänsyn till direktivet. Ordet vandel används inte heller i lagtext på andra rättsområden, såsom alkohollagstiftningen och yrkestrafiklagstiftningen, där lämplighetskrav ställs upp som förutsättning för tillstånd.

Speciellt för vandelskravet enligt remitterade förslaget är vidare att det avses bli preciserat genom föreskrifter i sådan mån att det vid prövningen inte skall behöva göras någon egentlig bedömning utan endast en kontroll av vissa faktiska omständigheter. Skulle denna

ambition förverkligas synes det leda till en påtagligt snävare begreppsanvändning än som följer av lagtexten. Uttrycket god vandel har språkligt en tämligen vidsträckt innebörd, som närmast motsvarar gott levnadssätt, och det torde vara svårt att genom mer detaljerade föreskrifter täcka in allt vad som kan rymmas därunder. Med andra ord lär det knappast kunna undgås att det kvarstår ett bedömningsutrymme vid sidan av de faktiska förhållanden som föreskriftsvägen kan utpekats såsom lämpliga att ta fasta på vid prövningen. Noteras bör att det inte i annan likartad lagstiftning med tillstånds- eller registreringskrav ges möjlighet att via föreskrifter begränsa tolkningsutrymmet på nu tillämnat sätt. En annan sak är att det vid tillämpning av sådan lagstiftning av praktiska skäl likväl blir så att intresset koncentreras till mera lättkonstaterbara förhållanden, främst sådana som kan utläsas av olika register.

Mot bakgrund av det anförda anser Lagrådet att det kan ifrågasättas att som föreslagits ta upp ett särskilt bemyndigande (9 kap. 2 § 2) att meddela föreskrifter om "vad som i övrigt avses med kravet på god vandel enligt 2 kap. 5 § 2". För att uppnå den åsyftade begränsningen av prövningens omfattning synes det kunna övervägas att ersätta villkoret om i övrigt god vandel med ett mera specifikt krav på sköt-samhet i ekonomiska angelägenheter. Även en sådan lösning bör vara förenlig med direktivet, om man utgår från vad som anges såsom minimikrav i artikel 4.2.

Om remissens förslag att lägga uppgiften att kontrollera att anknutna förmedlare uppfyller vandelskravet på försäkringsföretagen kan tilläggas, att direktivet (artikel 3.1) öppnar möjlighet att – med avvikelse från grundkravet på registrering hos behörig myndighet – införa den föreslagna uppgiftsfördelningen. För svenskt vidkommande framstår denna ordning dock inte som naturlig. Sådan lämplighetsprövning som det här gäller, där prövningen är ett centralt inslag i ett

anmälnings- och registreringsförfarande hos myndighet, torde på andra lagområden genomgående betraktas som en myndighetsuppgift, inte minst på grund av sambandet med den bedömning som skall göras vid återkallelse av registrering. De lagtekniska svårigheter som berörts i det föregående skulle inte behöva uppstå, om även lämplighetsprövningen i samband med anmälan för registrering görs till en myndighetsuppgift.

5 kap. 3 §

Enligt paragrafen, som är inordnad under rubriken Sidoverksamhet, får Finansinspektionen om det finns särskilda skäl förbjuda en försäkringsförmedlare att utöva annan verksamhet än sådan som avses i 1 § första stycket i kapitlet, dvs. annan verksamhet än sidoverksamhet i form av förmedling av fondandelar. Bestämmelsen ger som den är formulerad möjlighet att låta ett förbud omfatta all verksamhet som bedrivs av försäkringsförmedlaren, också hela dennes huvudverksamhet. Motiven belyser inte närmare förbudsmöjlighetens räckvidd. En upplysning lämnas i författningskommentaren om att "särskilda skäl" kan anses föreligga exempelvis om verksamheten medför betydande risker för förmedlingsverksamheten eller om den medför oklarheter vad gäller ansvar och tillsyn.

De exempel som nämns i författningskommentaren antyder att en så långtgående förbudsmöjlighet som den föreslagna bestämmelsen innebär inte är avsedd. Bestämmelsen bör därför avgränsas och preciseras på lämpligt sätt. Lagrådet har dock inte tillräckligt underlag för att föreslå en ändrad utformning.

5 kap 6 §

I paragrafen uppställs kravet att försäkringsförmedlaren skall se till att kunder och andra som är berörda av försäkringsförmedlingen på ett lämpligt och effektivt sätt kan anmäla klagomål mot förmedlaren. Bestämmelsen är föranledd av artikel 10 i försäkringsförmedlingsdirektivet om att det skall inrättas förfaranden som innebär att kunder och andra berörda parter kan anmäla klagomål mot försäkringsförmedlare.

Mot den föreslagna bestämmelsens formulering kan anmärkas att effektivitetskravet knyts till anmälan av klagomål och inte till det förfarande för hantering av klagomål som inleds med en anmälan (jfr även formuleringen av artikel 11 i direktivet). Orden "och effektivt" bör med hänsyn härtill utgå ur paragrafens första mening. Förslagsvis kan då som ersättning införas en ny andra mening av följande lydelse. "Förfarandet för hantering av anmälda klagomål skall vara effektivt."

6 kap. 1 §

I första stycket 5 stadgas att försäkringsförmedlaren inom rimlig tid innan ett försäkringsavtal ingås skall lämna information till kunden om priset på försäkringsförmedlingen. Eftersom priset inte alltid är bestämt i förväg och prisinformationslagen (2004:347) inte tillämpas när kunden är en näringsidkare, borde bestämmelsen kompletteras exempelvis enligt följande (jfr 7 § nämnd lag): "priset för försäkringsförmedlingen eller grunderna för hur priset bestäms".

Enligt remissen skall en provision, som betalas av försäkringsbolaget, anses vara ett pris för tjänsten. Kunden skulle således enligt förslaget före försäkringsavtalets ingående kunna ha fått informationen

att priset utgörs av x % av försäkringssumman, utan att han fått veta att priset (provisionen) skall betalas av försäkringsbolaget. Att försäkringsbolaget sålunda är ansvarigt för priset kan bli en positiv överraskning för kunden, men dennes okunskap om försäkringsbolagets ansvar kan ha medfört att han slutit ett försäkringsavtal som han annars inte skulle ha ingått eller i vart fall ha övervägt mer kritiskt. I anslutning till bestämmelserna i 6 kap. 2 § 1 och 2 förordas därför att 1 § 5 får ännu en komplettering, så att den får lyda: "priset för försäkringsförmedlingen eller grunderna för hur priset bestäms och om provision eller annan ersättning kan påräknas bli betald av annan än kunden".

6 kap. 5 §

Enligt paragrafen skall försäkringsförmedlaren till kunden vidarebefordra sådan information om försäkringsavtalet som ett försäkringsföretag är skyldigt att lämna till en försäkringstagare. I författningskommentaren nämns att sådan skyldighet finns enligt bl.a. föreskrifter och riktlinjer som meddelats av Finansinspektionen eller Konsumentverket. Lagrådet vill här erinra om att när en myndighet under regeringen beslutar en författning, t.ex. föreskrifter om åligganden för enskilda, skall författningens rubrik enligt 18 b § författningssamlingsförordningen (1976:725) innehålla myndighetens namn och ordet "föreskrifter". I publikationer som den utgivande myndigheten själv betecknat som riktlinjer torde under sådana omständigheter några skyldigheter inte kunna åläggas försäkringsföretagen.

10 kap. 2 §

Här föreskrivs att Bolagsverkets beslut att avskryva en anmälan eller att vägra eller återkalla en registrering får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol inom två månader från den dag då klaganden fick

del av beslutet. Bestämmelsen motsvarar enligt författningskommentaren vad som allmänt gäller vid sådant överklagande.

Lagrådet noterar att klagofristen för överklagande av den aktuella typen av beslut vanligen räknas från dagen för beslutet och inte från dagen för delfående av beslutet (jfr t.ex. 15 kap. 7 § tredje stycket aktiebolagslagen, 10 kap. 1 § årsredovisningslagen, 11 kap. 6 § sparbankslagen samt 31 kap. 2 § förslaget till ny aktiebolagslag). Lagrådet har dock inte någon att invända mot det föreliggande förslaget, som synes vara anpassat till direktivets artikel 8.5, där det anges att varje åtgärd som omfattar påföljder eller inskränkningar i en försäkringsförmedlares verksamhet skall vederbörligen motiveras och delges den berörde förmedlaren.

Övergångsbestämmelserna

Enligt punkt 5 skall äldre bestämmelser gälla i fråga om förmedlingsavtal som har ingåtts före ikraftträdandet. Detsamma borde vara fallet, om kunden enligt ett äldre förmedlingsavtal har rätt att ensidigt begära att detta förlängs och sådan begäran framställts efter ikraftträdandet. Skulle emellertid försäkringsförmedlaren efter ikraftträdandet ha godtagit att ett äldre avtal förlängs, fastän han kunnat motsätta sig det, bör den nya lagen tillämpas på det förlängda avtalet. Fastän det anförda torde framgå av den föreslagna lagtexten, skulle denna kunna förtydligas med följande tillägg: "Om försäkringsförmedlaren har godtagit en förlängning av avtalet efter ikraftträdandet, gäller dock de nya bestämmelserna."

Förslaget till lag om ändring i lagen om åtgärder mot penningtvätt

Ändringarna innebär att vad som enligt nuvarande lydelse gäller för verksamhet enligt 1 § lagen (1989:508) om försäkringsmäklare i stället skall gälla försäkringsförmedling enligt den nya lagen om sådan. De föreslås utan övergångsbestämmelser träda i kraft den 1 juli 2005.

Enligt punkt 3 i övergångsbestämmelserna till lagen om försäkringsförmedling får emellertid en registrerad försäkringsmäklare fortsätta att bedriva sin verksamhet enligt bestämmelserna i den upphävda lagen om försäkringsmäklare till och med den 31 december 2005 eller, om en ansökan om tillstånd enligt den nya lagen har inkommit till Finansinspektionen senast vid denna tidpunkt, till dess att ansökan har prövats slutligt. Lagrådet vill mot denna bakgrund ifrågasätta om inte särskilda bestämmelser är påkallade för de försäkringsmäklare som övergångsvis bedriver verksamhet enligt den upphävda lagen. De skulle kunna ges förslagsvis följande lydelse.

”.....2005, men tillämpas inte på försäkringsmäklare som utövar verksamhet enligt lagen (1989:508) om försäkringsmäklare med stöd av punkten 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (2005:000) om försäkringsförmedling. För dessa gäller äldre bestämmelser.”

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.