

Kompetenskrav på försäkringsbolagens säljare – nya regler och gamla traditioner*

JESSIKA VAN DER SLUIJS**

1. Inledning

Den 1 oktober 2018 trädde försäkringsdistributionslagen (2018:1219) (FDL) i kraft. Lagen ersätter försäkringsförmedlingslagen (2005:405) (FFL) med den skillnaden att den är tillämplig på *all* försäkringsdistribution, dvs. även försäkringsbolagens egen distribution. 2 kapitlet FDL uppställer kraven på tillstånd för registrering. Av 2 kap. 7–8 §§ framgår vilka kvalifikationskrav som ställs på fysiska respektive juridiska personer för att få tillstånd att bedriva försäkringsdistribution. Kraven känns huvudsakligen igen ifrån försäkringsförmedlingslagen. 2 kap. 9 § FDL anger följande:

Ett försäkringsföretag ska kontrollera att anställda som direkt deltar i distributionen av försäkringar för företagets räkning uppfyller kraven i 7 § första stycket 1–4. Vid den kontrollen ska 8 § andra stycket tillämpas.

Det betyder att FDL även för försäkringsbolagens egna anställda försäkringssäljare uppställer krav på handel och vandel, att de har tillämplig kunskap och kompetens för den verksamhet som ska bedrivas, samt uppfyller kraven på fortbildning och yrkesutveckling. Finansinspektionens föreskrift FFFS 2018:10 innehåller i 4 kapitlet detaljerade regler om kvalifikationskraven på försäkringsdistributörerna. Det är försäkringsbolaget som ska kontrollera att kraven uppfylls.

Reglerna innebär en reform på det sättet att det uppställs nya författningskrav på försäkringsbolagens interna säljkår. Ur ett historiskt perspektiv

* Har tidigare publicerats i Nordisk försäkringstidskrift 3/2020, s. 1 ff. Artikeln har författats inom ramen för projektet "Soft law-reglering av försäkringsrätten", finansierat av Svenska Försäkringsbolags Riksförbunds stiftelse för professor i försäkringsrätt vid Stockholms universitet.

** Professor i civilrätt och dekanus vid Juridiska fakulteten, Stockholms universitet, verksam vid Stockholm Centre for Commercial Law.

är en reglering av kvalifikationskraven på försäkringsbolagens egna säljare emellertid ingenting nytt. I själva verket har det sedan början av 1900-talet funnits detaljerade regler gällande kvalifikationskraven på bolagens egna säljare, men inte i författning utan genom s.k. ”anskaffningsöverenskommelser” som gällde mellan försäkringsbolagen. Denna artikel syftar till att bidra med den historiska kontexten gällande kvalifikationskraven på försäkringsbolagens säljare. Artikeln utgör en avknoppning på en annan artikel; ”Trajectories – rättens rörelseriktning som relevant bedömningsinstrument”, publicerad i JT nr 1 2015/16. Forskningsfrågan i ”Trajectories” var att undersöka i vilken mån s.k. soft law (exempelvis icke formellt bindande riktlinjer, rekommendationer, uppförandekoder och nämndbeslut) påverkar rättsutvecklingen på ett hard law-plan. Försäkringssäljarnas kompetenskrav utgjorde där objektet för undersökningen, eftersom kompetenskravet historiskt sett utvecklats växelvis genom soft law och hard law. Den som är intresserad av detaljerna i utvecklingen av själva kompetenskraven hänvisas till den artikeln.

2. Reglering av bolagens säljare

I början på 1900-talet benämndes bolagens försäkringssäljare för *ackvisitörer* och distributionen benämndes *anskaffningsverksamhet*. 1903 års försäkringsrörelselag innehöll inga bestämmelser som reglerade försäkringsdistribution. Första gången frågan reglerades i försäkringsrörelselagen var 1914 genom ett tillägg, enligt vilket det var otillåtet för livförsäkringsbolagen att ge uppdrag att anskaffa försäkring till någon annan än den som kunde ”äga betingelser för att på ett värdigt och lämpligt sätt utöva sådan verksamhet”.¹ Bolagen hade enligt bestämmelsen en rapporteringsskyldighet till den dåvarande försäkringsinspektionen avseende vilka uppdrag som lämnades eller återkallades.² Redan i början på 1900-talet förekom sålunda tillsyn över bolagens försäkringsdistribution, och det ställdes dessutom vissa kvalifikationskrav på ackvisitörerna. Ingen av de efterföljande omarbetningarna av försäkringsrörelselagen 1917, 1948, 1982 eller 2004 innehåller särskilt detaljerade regler om försäkringsdistributionen. Här framgår endast att försäkringsdistributionen ska övervakas.

Ett studium av försäkringsrörelselagens bestämmelser ger sålunda intrycket att anskaffningsverksamheten inte var särskilt detaljerat reglerad.

¹ NJA II 1915 s. 64.

² NJA II 1915 s. 64.

I själva verket var det tvärtom – försäkringsdistributionen var mycket detaljerat reglerad. Regleringen ägde emellertid rum på ett annat plan, nämligen genom privata överenskommelser, s.k. *anskaffningsöverenskommelser*, mellan försäkringsbolagen. Den första anskaffningsöverenskommelsen, som omfattade livförsäkring, ingicks 1913. Den reviderades 1917, 1934 och 1943.³ 1935 fick skadeförsäkringsbolagen sin första anskaffningsöverenskommelse för sakförsäkring.⁴ År 1949 ersattes både sak- och livförsäkringsöverenskommelsen av en gemensam anskaffningsöverenskommelse. Denna förnyades 1964 och 1966.⁵ År 1975 publicerade en ny utgåva av överenskommelsen, med ändringar och tillägg som gjorts sedan 1964 års överenskommelse.⁶ 1983 träffades en ny överenskommelse som ersatte den från 1964. 1983 års överenskommelse hade delvis ett nytt innehåll och benämndes marknadsföringsöverenskommelse (MÖ). Under 1985 sades överenskommelsen upp av ett flertal bolag.⁷ En ny marknadsföringsöverenskommelse träffades 1986 som reviderades 1988.⁸

Regleringen av ackvisitörerna (eller fr.o.m. 1949 års överenskommelse *ombuden*) var i grunden likartad i samtliga överenskommelser. Försäkring fick endast säljas genom bolagens egna ombud och ett ombud fick företräda endast ett försäkringsbolag. Det fördes ett register över ombuden hos en registreringsbyrå.⁹ Bolagen var enligt överenskommelserna skyldiga att till registren anmäla om ett ombud avgått, blivit avstängd eller om denne blivit varnad på grund av misskötsel.¹⁰ Ombuden kunde vara antingen anställda hos bolagen eller anlitate som externa ombud. Överenskommelserna förvaltades av privata organisationer, först av registreringsbyrån som inrättades

³ Hammarskiöld, De svenska ackvisitörsskiljenämndernas verksamhet, NFT 1945 s. 43 ff. Det var här inte fråga om en förnyelse i sak, utan förnyelsen berodde på att registret bytte namn från Svenska Livförsäkringsbolags registreringsbyrå till Svenska Försäkringsbolags Riksförbunds ackvisitörsregister.

⁴ SOU 1946:34 s. 340.

⁵ SOU 1986:55 s. 35.

⁶ SOU 1986:55 s. 35.

⁷ SOU 1986:55 s. 36.

⁸ Prop. 1988/89:136 s. 10.

⁹ 1913 benämndes byrån ”Svenska lifförsäkringsbolags registreringsbyrå, se en notis i Assurans (1913) s. 59. Senare bytte byrån namn till Svenska Försäkringsbolags Ombudsregister, se 4 § i 1949 års AÖ, och från och med i alla fall år 1964 kallades enheten för Svenska Försäkringsbolags Ombudsregister, se 9 § i 1964 års AÖ, vilket var namnet också i 1982 års marknadsföringsöverenskommelse, se. 3 § i överenskommelsen.

¹⁰ Regler härom finns i 5 § 1935 års AÖ, 4–6 §§ i 1949 års AÖ, 9 §-11 §§ i 1964 års (och den tom 1975 års reviderade) AÖ, samt i 26–31 §§ 1982 års MÖ.

av Direktörsföreningen 1913.¹¹ På 1930-talet bildades Svenska Försäkringsbolags Förvaltningsnämnd (Förvaltningsnämnden) som senare bytte namn till Marknadsföringsnämnden.¹²

Överenskommelserna innehöll en rad kvalifikationskrav på ombuden. Det fanns krav på handel och vandel, och från och med 1949 uppställdes även krav på cheferna på bolagen; dessa skulle ha särskild praktisk och teoretisk utbildning. Från och med 1964 uppställdes krav på att ombuden skulle tillhandahållas viss utbildning och även fortbildning.¹³ Provision fick inte lämnas till någon annan än den som var registrerad säljare för det bolaget. Denna princip ändrades först genom 1988 års marknadsöverenskommelse, när det blev tillåtet att distribuera försäkring genom mäklare. Det betyder att eftersom samtliga försäkringsbolag på marknaden var anslutna till överenskommelserna rådde i praktiken fram till 1988 ett förbud att distribuera försäkring genom mäklare. Det betyder också att försäkringsbolagens försäkringsdistribution genom den egna säljarkåren genom dessa överenskommelser var hårt reglerad.

På 1980-talet gjorde försäkringsmäklarna intåg på den svenska försäkringsmarknaden, och förändrade försäkringsdistributionen och dess reglering i grunden. 1988 års marknadsöverenskommelse upphörde att gälla strax efter inrättandet och 1989 trädde försäkringsmäklarlagen (1989:854) i kraft. Det betyder att det vid den här tidpunkten inte längre fanns några marknadsöverenskommelser eller författningar som detaljerat reglerade försäkringsbolagens egen distribution. I stället fanns detaljerade regler för försäkringsmäklarnas verksamhet. Som bekant uppställde försäkringsmäklarlagen krav på registrering och uppställde också kvalifikations- och kompetenskrav på försäkringsmäklarna. Försäkringsinspektionen utövade tillsyn över mäklarna. Lagen och förordningen kompletterades av mer detaljerade regler utfärdade av försäkringsinspektionen.

I och med att 1988 års MÖ upphörde att gälla inträdde alltså ett slags regleringsvacuum gällande försäkringsbolagens egen distribution. Regleringen i 1982 års FRL var mycket allmänt hållen och krävde egentligen bara att anskaffning av försäkring skulle ske i enlighet med god försäkringssed. Regleringsglappet täpptes delvis till ca 15 år senare genom 2004 års lag (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter. Lagen uppställer ett kvalifikationskrav som träffar försäkringsbolagens anställda distributörer. Enligt 4 §

¹¹ Assurans, 1913 s. 59.

¹² SOU 1986:55 s. 32.

¹³ För en detaljerad redogörelse av utvecklingen, se van der Sluijs, *Trajectories*, a.a. s. 101 ff.

p. 1 ska näringsidkaren, dvs. försäkringsgivaren, se till att den som utför rådgivningen ha ”tillräcklig kompetens”. Motiven anger inte närmare vad som krävdes av försäkringsbolagen,¹⁴ utan det är upp till bolagen att utarbeta rutiner för detta. Regleringen träffar endast livförsäkringsdistribution och inte skadeförsäkringsdistribution. Gällande bolagens skadeförsäkringsdistribution har det med andra ord funnits ett regleringsglapp fram till 2018, när försäkringsdistributionslagen trädde i kraft.

3. Försäkringssäljarhistoria

I slutet på 1800-talet var försäkringsväsendet helt oreglerat. Bristen på statlig reglering i kombination med accelererande ekonomisk aktivitet bidrog till att nya försäkringsföretag snabbt grundades. I slutet av 1800-talet fanns ett tusental små ömsesidiga föreningar med både sak- och livverksamhet på regional eller lokal anknytning i Sverige.¹⁵

Under tidigt 1900-tal drogs ackvissionsverksamheten med vad man kanske kan kalla för ”badwill-problem”. Ett problem var att kvaliteten på anskaffningsverksamheten var låg vilket ledde till en hög andel annullationer. I ett föredrag på Försäkringsföreningen 1911 påpekade P. Bergström att ”de under de senaste åren i vårt land uppnådda anskaffningsresultaten kunna med skäl kallas imponerande, åtminstone hvad kvantiteten beträffar”. Här finns också en illustration hur ombudens tveksamma moral och deras säljmetoder uppfattades bland folk:

”Likt glupande ulvar resa de land och rike omkring för att uppsluka, vad de uppsluka kunna. Om de med lock och pock lyckas draga försäkrade öfver från ett bolag till ett annat, hafva de på sätt och vis skäl att vara nöjda,”

och som en orsak utpekats att

”många, ja alltför många af dessa män äro ’föredettingar’ från andra yrken, där de gjort haveri.”¹⁶

¹⁴ Prop. 2002/03:133 s. 21.

¹⁵ Mats Larsson, Staten och kapitalet – det svenska finansiella systemet under 1900-talet (1998) s. 54.

¹⁶ Föredraget är publicerat i Assurans, Svensk försäkringstidning 1911 s. 64. Se även notisen ”Faran med oredliga fältmän” i Assurans 1012 s. 128 f., samt notisen ”Upplysningar angående fältmän”, Assurans 1912 s. 8.

Ombuden möttes av folkets förakt.¹⁷ Ett problem som diskuteras var den osunda och illojala konkurrensen som ombuden ägnade sig åt som bl.a. innebar att ombuden för att sälja försäkring misskrediterade andra bolag.¹⁸ Ytterligare ett problem verkar ha varit att ombuden var för många.¹⁹ Ulmgren skriver i NFT 1929:

”Försäkringsföretagen inom vårt land äro tillräckligt talrika för att agentkåren – även med en begränsning av antalet agenter för varje bolag – skall kunna uppvisa ett imponerande antal representanter. Med nuvarande ordning översvämma de snart landet som gräshoppor. Det finns exempel på att även i en jämförelsevis liten stad ett och samma bolag har ett tiotal officiella agenter.”²⁰

Slutligen hade man problem med det s.k. returprovisionssystemet, som innebar att kunden och ombudet delade på provisionen.²¹

Texterna vittnar om att det inte kan ha varit en enkel sak att sälja försäkring i början på 1900-talet. I Assurans från år 1911 kan man läsa följande berättelse:

”Ingen människa tror numera en obekant, kringflackande krämare, han må resa i symaskiner eller lif. Detta visste min vän Petersson, lifförsäkringsagent, och därför öfvertalade han mig att mot ett dagtraktamente af 2.50 följa med som ciceron och ’ärlighetsskylt’ i min socken, där jag är känd af alla.

Vi hjulade således iväg. På hvarje ställe började Petersson med att påvisa sitt bolags företråde framför de aderton andra i Sverige. Följde så en gripande skildring af lifvets obeständlighet och korthet, hvarefter fädernas plikter gentemot barnen och ynglingens mot sig själf, sin blifvande hustru och sina ännu ofödda barn kraftigt betonades. Med hjälp af prospektets tabeller och den konst, som heter matematik, uppvisades häpnadsväckande fördelar af att ta lifförsäkring; man vore helt enkelt mindre klok, om man ej vill sig själf väl.

Peterssons orerande mottogs emellertid på de flesta ställen med absolut oförståelse eller intresselöshet. När därtill kom, att vägarna genom skog och mark voro ytterst svåra att befara med cykel, och att vi trots min lokalkännedom ibland åkte vilse, så må det ej förundra att min vän stundom förlorade modet. ’De

¹⁷ Juell, Försäkringsarbetet förr och nu, Assurans 1913 s. 84.

¹⁸ Se t.ex. Gustav Håkansson, ”Försäkringstjänstemännen och den illojala konkurrensen”, Assurans, 1913 s. 151, ”Anskaffningens organisation”, Assurans 1916 s. 18 ff.

¹⁹ Se t.ex. Reflektators brev till Redaktören, Assurans, 1913 s. 125, Utvecklingslinjer inom svensk livförsäkring – Minnesskrift med anledning av Svenska livförsäkringsföreningsbolags förenings 15-års jubileum (1958) s. 45.

²⁰ Ulmgren, Konkurrensförslaget inom svensk skadeförsäkring, NFT 1929 s. 404.

²¹ NJA II 1915 s. 65.

tjocka bolagsherrarna skulle slita en enda dag som vi, så betalade de kanske bättre arvode' utlät sig agenten vid hvarje svårighet. Men knappt syntes röken af en stuga i skogen, förrän hans mod vaknade på nytt. Så långt bort i ödemarken kunde väl aldrig någon lifförsäkringsagent förut ha varit, menade Petersson. Jo pyttsan! Andersson för Trygg, Lundström för Svenska Lif, Jonasson för Brage, Svensson för Oden och så vidare i oändlighet hade förut på sommaren gjort gården visit. Så det var inte lönt; de ville inte ha någon försäkring.

En försäkring på 1,000 kr. lyckades Petersson slutligen få. Hans arvode härför blef 5 kr., hvaraf han emellertid måste avstå 2.50 till mig. Efter att ha hjulat cirka fyra mil och ha hållit omkring tjugo föredrag hade min vän således vunnit en halv femma. Vi hade dessutom födt oss den dagen, ty öfver allt, dit vi kommo, blefvo vi, emedan man kände mig, bjudna på något: mjölk, kaffe med dopp, mat, grogg etc.²²

I början på 1900-talet var det fram för allt branschen som efterfrågade reglering och en ökad statlig kontroll över försäkringsväsendet.²³ Regleringen kom att utvecklas på två fronter; en offentlig och en privat. Den offentliga regleringen bestod av försäkringsrörelselagen som trädde i kraft 1903. Ytterligare ett steg i den riktningen var att den Kungliga försäkringsinspektionen 1904 inrättades som ett eget ämbetsverk med befogenheter att kontrollera försäkringsbolagen.²⁴ Utvecklingen på den privata sidan inleddes med att ett antal svenska livförsäkringsbolag genom Svenska Direktörsföreningen år 1913 ingick en överenskommelse som reglerade anskaffningsverksamheten. Överenskommelsen innehöll bestämmelser om vilka som fick agera ombud åt bolagen, hur provisionen skulle utbetalas, varför och hur ackvisitörer avskiljdes från uppdraget, samt hur vissa tvister med anledning av överenskommelsen skulle lösas. 1913 års AÖ lär ha tillkommit i direkt syfte att komma åt flera av de ovan beskrivna problem.²⁵

Redan från början fanns en nära koppling mellan den offentliga och den privata regleringen. I det tillägg som 1914 gjordes till 1903 års FRL stadgades i 3 § att bolagen skulle anmäla till försäkringsinspektionen när uppdrag till ombud lämnades eller återkallades, samt att bolagen inte fick använda sig

²² Anskaffningsarbetets besvärligheter, Assurans 1911.

²³ Larsson, Staten och kapitalet s. 57, Kleverman och Lönnborg, a.a. s. 158 f.

²⁴ Symreng, Försäkringsrörelselagstiftningens och den statliga tillsynens utveckling, Svensk Försäkrings Framtid (2000) s. 144. Larsson, Staten och kapitalet s. 105.

²⁵ "Lifförsäkringsbolagens skyldighet att låta inregistrera sina agenter", Assurans 1915 s. 187 f., Yngve Lindström, Den nya anskaffningsöverenskommelsen, Försäkringstidningen 1964 nr 1 s. 19., Lindström och Strömbäck, Den nya marknadsföringsöverenskommelsen, NFT 3/1983 s. 231.

av andra ombud för sin anskaffningsverksamhet än sådana som anmälts till inspektionen. Av tredje stycket framgick att bolag kunde befrias från anmälningsskyldigheten om de hade vidtagit betryggande åtgärder för övervakande av bolagens verksamhet.²⁶ En sådan åtgärd var att ingå i anskaffningsöverenskommelsen. Ombuden registrerades i dessa fall i det privata ombudregistret.

Under mellankrigstiden höjdes från politiskt vänsterhåll krav på ett förstatligande av den svenska privata försäkringen,²⁷ vilket skapade incitament för ett starkt samarbete inom branschen. Inom branschen fanns redan anskaffningsöverenskommelsen, och man samarbetade gällande utbildning genom Försäkringsföreningen och genom Direktörsföreningen.²⁸ I 1935 års AÖ begränsades bolagens anskaffningsverksamhet ytterligare genom detaljerade regler om hur många ackvisitörer varje bolag fick ha, beroende på bolagens premieinkomst.²⁹ 1937 skapades Sveriges Försäkringsbolags Riksförbund med uppgift att fördjupa motståndet mot ett förstatligande av branschen.³⁰ Bolagen uppmuntrades också från offentligt håll att samarbeta med varandra i syfte att sanera verksamheten i fråga om konkurrens och kostnadsutveckling.³¹ I samma veva bildades Förvaltningsnämnden som sedan drev den registreringsbyrå som registrerade ackvisitörerna. Förvaltningsnämnden övervakade anskaffningsverksamheten, bl.a. genom att upprätta s.k. ”dag-listor” där antalet ombud för varje bolag antecknades. Förvaltningsnämnden kunde till exempel meddela ett försäkringsbolag att detta överskridit det fastställda maximiantalet ackvisitörer, samt uppmana bolagen att vidta rät-

²⁶ Se SOU 1946:33, SOU 1986:55 s. 25. Motsvarande bestämmelse fördes 1917 in i försäkringsrörelselagen.

²⁷ Larsson, Staten, försäkringsbolagen och marknaden – svensk försäkring efter andra världskriget, NFT 4/2005 s. 345.

²⁸ Se ”Föreläsningsföreningens undervisningskurser” i Assurans 1917 s. 158. Föreläsningsföreningen skapades 1916 och var ett organ under Försäkringsföreningen. Verksamheten finansierades av försäkringsbolagen. Försäkringsföreningen i Stockholm skapades 1875, se Kleverman och Lönnborg, Svenska Försäkringsföreningen – i det förgångna och i framtiden, Svensk Försäkrings Framtid (2000) s. 157. År 1919 ändrades namnet till Svenska Försäkringsföreningen, se a.a. s. 158. Se vidare Kort instruktionskurs för ackvisitörer inom ”stor” Livförsäkring, utarbetad på uppdrag av Svenska Livförsäkringsbolags Direktörsförening 1936.

²⁹ Sälunda fick ett bolag med en premieinkomst under 1 500 000 kronor ha 1000 ackvisitörer, ett bolag med en premieinkomst på minst 1 500 000 kronor ha 1200 ackvisitörer osv. Här fanns också bestämmelser om hur ackvisitörerna fick fördelas geografiskt i landet, se 8 §. Motsvarande bestämmelser saknas i 1949 års överenskommelse.

³⁰ Kleverman och Lönnborg, Svenska Försäkringsföreningen – i det förgångna och i framtiden, Svensk Försäkrings Framtid (2000) s. 160.

³¹ Larsson, Staten och kapitalet s. 128.

telse.³² Förbundet och Förvaltningsnämnden engagerade sig även i frågor om hur man skulle hantera problemet med att bolagen underlät att avregistrera ombud som inte var verksamma, eller om det gick att förena ombudsverksamhet med annan yrkesverksamhet som t.ex. polisiär verksamhet.³³

I slutet på 1940-talet inleddes trots branschens ansträngningar en fas med mycket strikt statlig styrning och kontroll av den finansiella marknaden. Denna fas höll i sig till slutet av 1970-talet. Under den här perioden begränsade de statliga styråtgärderna den fria marknaden avsevärt.³⁴

”Socialiseringshotet” låg över branschen ända fram på 1960-talet.³⁵ Försäkringsbolagen betraktades som halvofficiella organ med uppgift att på bästa sätt förvalta försäkringstagarens trygghetskaptal. Därför ansågs det vara ett samhällligt ansvar att med omsorg om försäkringstagarna reglera försäkringsbolagens verksamhet så att det i bolagen uppsamlade kapitalet förvaltades så säkert och tryggt som möjligt.³⁶ 1945 års försäkringsutredning tillsattes på grund av det krav på förstatligande av försäkringsväsendet som ställts i arbetarrörelsens efterkrigsprogram.³⁷ Att ett förstatligande av försäkringsväsendet inte blev av berodde delvis på att statlig styrning och kontroll fick en mer framträdande roll i den nya försäkringsrörelselagen, som trädde i kraft 1948.³⁸ I 1948 års försäkringsrörelselag infördes behovsprincipen, som innebar att det skulle finnas ett behov på marknaden för att ett nytt försäkringsbolag skulle beviljas koncession.³⁹ Principen innebar att gängse konkurrensmekanismer sattes ur spel. Mellan 1948 och 1958 ansåg försäkringsinspektionen att försäkringsbehovet var täckt genom redan existerande bolag, med följd att inga nya försäkringsbolag beviljades koncession under denna period.⁴⁰ Etableringskontrollen kompensades av skälighetsprincipen i FRL, enligt vilken inte alltför höga premier fick tas ut av försäkringstagarna.⁴¹

³² Framgår av ett brev från svenska skadeförsäkringsbolags förvaltningsnämnd till försäkringsbolaget Basels Försäkringsbolag mot Brandskada, daterat den 15 mars 1940. Ang. tillåtet antal ombud se även SOU 1946:34 s. 12.

³³ Framgår av brevväxling med Sveriges Försäkringsbolags Riksförbund och med Förvaltningsnämnden från den här tiden.

³⁴ Larsson m.fl. NFT 4/2005 s. 348 f.

³⁵ Larsson m.fl. NFT 4/2005 s. 348.

³⁶ Prop. 1989/90:34 s. 33.

³⁷ Symreng, Försäkringsrörelselagstiftningen och den statliga tillsynens utveckling, Svensk Försäkrings Framtid (2000) s. 145.

³⁸ Larsson m.fl. Staten, försäkringsbolagen och marknaden, NFT 4/2005 s. 346.

³⁹ Larsson m.fl. NFT 4/2005 s. 346.

⁴⁰ Larsson m.fl. NFT 4/2005 s. 346.

⁴¹ Larsson m.fl. NFT 4/2005 s. 347, Larsson, Staten och kapitalet s. 182.

Skälighetsprincipen medförde också att bolagen var skyldiga att rapportera exempelvis grunderna för premiesättningen till försäkringsinspektionen.⁴²

Paradoxalt nog fungerade branschöverenskommelserna, som tillkommit på frivillig väg i syfte att skapa regler i en i övrigt oreglerad kontext, effektivt även när försäkringsbranschen blev hårt reglerad. Eftersom försäkringsbolagen inte kunde konkurrera med premier, och eftersom konkurrensen delvis var satt ur spel genom regleringen i FRL, var bolagen tvungna att finna andra vägar för att konkurrera med varandra och för bedriva effektiv verksamhet. Bolagen fick anpassa sin administration, införa effektiva rutiner och även samarbeta med andra försäkringsbolag,⁴³ och detta skedde bland annat genom överenskommelser. Att anskaffningsöverenskommelserna fungerade i denna kontext berodde delvis på att branschen bedrev en omfattande intern kontroll över anskaffningsverksamheten. Det är väl tveksamt om man kan säga att kontrollen utövades frivilligt. Det fanns ett lagstiftningshot vilande över branschen, och det var naturligtvis ur branschens perspektiv bättre att utöva kontrollen internt i stället för att underkastas myndighetens kontroll. När man studerar branschens interna dokumentation från den här tiden kan man inte låta bli att imponeras av effektiviteten i kontrollen av anskaffningsverksamheten. Exempelvis lämnade bolagen varje år till Förvaltningsnämnden in uppgifter om ombudens inkomster. Förvaltningsnämnden hade koll på vilka ombud som inte nådde upp till en viss minimigräns när det gällde inkomsten, och som därför avregistrerades.⁴⁴

Texterna vittnar om att frågan om kompetenskrav på försäkringssäljarna var ständigt aktuell. Man skulle kunna tänka sig att det berodde på att försäkringsbranschen under 1900-talet genomgick mycket stora förändringar, vilket torde ha påverkat försäkringsdistributionen och också kraven på dem som distribuerade försäkring. Paradoxalt nog har det inte gått att finna en sådan koppling, utan kompetenskraven på försäkringssäljarna var utformade på ungefär samma sätt under större delen av 1900-talet. Det ökade intresset och efterfrågan på privat sparande och pensionsförsäkring som inträffade på 1970-talet gav inte heller några direkta utslag på kompetenskravet för försäkringssäljare. På slutet av 1960-talet och under 1970-talet stärks konsumentskyddet på en rad fronter. Lagen om otillbörlig marknadsföring infördes 1971. Marknadsdomstolen bildades samma år. Allmänna reklamationsnämnden bildades 1968. Avtalsvillkorlagen trädde i kraft 1971,

⁴² Larsson, *Staten och kapitalet* s. 182.

⁴³ Larsson, *Staten och kapitalet* s. 182, Larsson m.fl. NFT 4/2005 s. 347.

⁴⁴ Lindström, a.a. (1964) s. 21.

marknadsföringslagen 1975, hemförsäljningslagen 1971, och konsumentförsäkringslagen 1980. Alla dessa författningar hade som ändamål att stärka konsumentskyddet. Konsumentverket etablerades 1973. Samma år bildades funktionen konsumentombudsmannen. Konsumenternas försäkringsbyrå bildades 1979. Men inte heller synen på konsumentskyddet hade, överraskande nog, någon direkt och omedelbar effekt på kompetenskravet på försäkringssäljarna. Jag har i varje fall inte hittat några texter från den här tiden där ökade kompetenskrav uttryckligen motiveras av ett förstärkt konsumentskydd. Inte ens den internationalisering av försäkringsväsendet som tog fart under 1970-talet⁴⁵ fick någon direkt effekt på kompetenskraven. Även om Sverige inte var medlem i EG skedde en anpassning till europeiska förhållanden. Första försäkringsmäklardirektivet (77/92/EEG) innehöll emellertid inga kompetenskrav på mäklarna. I direktivet konstateras endast att kompetenskraven varierar i de olika länderna.

Vad som däremot genom alla år framträder som motiv för ökade kompetenskrav på säljarna är att dessa har alltför låg kompetens för att utföra det uppdrag som givits dem. På 1920-talet uttalade en nordisk kommitté vid de nordiska försäkringsföreningarnas styrelsemöte att betydelsen av att kåren är verkligt kunnig i sitt fack knappast kan överskattas, eftersom dessa framträder som försäkringsbolagets främsta representanter. Vidare uttalades att ”det i detta avseende brustit och fortfarande brister, torde ingen med förhållandena närmare bekant vilja bestrida”.⁴⁶ Ökat konkurrenstryck drev fram nya metoder och nya försäljningsargument, vilket i sin tur krävde en översyn av de etikettsregler som branschen genom överenskommelserna ställt upp. Den översyn som gjordes under perioden berodde delvis på dessa förändringar. På 1930-talet vidtog bolagen nya utbildningsåtgärder på grund av branschens problem med annulationer.⁴⁷ År 1931 påpekade K. Holt-Hansen i en artikel i NFT att en ackvisitör i själva verket är en rådgivare som därför måste besitta kunskaper, och att många ackvisitörer besitter allt för lite företagskunskaper.⁴⁸ På 1930-talet började man lyfta fram att ackvisitören har en rådgivningsroll, och att rådgivningen kan omfatta komplicerade ekonomiska och rättsliga

⁴⁵ Snickars, *Omvärldsförändringar av betydelse för svensk försäkring*, Svensk Försäkrings Framtid (2000) s. 9 ff.

⁴⁶ Se Paul Bergholm, *Bidrag till ackvisitörsutbildningens historia*, NFT 1933 s. 85.

⁴⁷ *Utvecklingslinjer inom svensk livförsäkring* (1958) s. 45.

⁴⁸ Se K. Holt-Hansen, *Grundsynpunkter for Anvendelse af den moderne Psykologi ved Ansættelse af Akkvisitører*, NFT 1931 s. 120.

förhållanden.⁴⁹ År 1933 skrev Lindholm i NFT att det med visst fog klagas på att försäkringsverksamheten, trots sitt samhällsgagn, och trots sin alltmer utpräglade sociala inriktning och trots alla förtjänster i övrigt, inte hos den stora allmänheten åtnjuter det förtroende och den aktning som den borde, och att en bidragande orsak är att ackvisionsverksamheten bedrivs av otillräckligt kunniga ackvisitörer.⁵⁰ Ett av motiven till att i 302 § 1948 års FRL ålägga styrelsen och VD en övervakningsroll över anskaffningsverksamheten var att försäkringsbolagen hade allt för dåligt utbildade ombud eller agenter och att detta förhållande bidrog till att livförsäkringsavtal ofta annullerades till skada för såväl bolagen som försäkringstagarna.⁵¹ På 60-talet skrev Larsson i NFT att branschen dras med problemet att försäljningstrycket är för hårt och att ombuden är för dåligt utbildade samt att bolagen lägger ner utbildningskostnader i onödan eftersom det är en stor omsättning bland fritidsombuden.⁵² Ett skäl till att år 1964 revidera anskaffningsöverenskommelsen var att åstadkomma en enhetligare utbildningsstandard. Man ansåg det vara ställt utom allt tvivel att detta nya utbildningsprogram ganska snart skulle resultera i kunnigare och därmed effektivare ombud.⁵³ Även ändringarna i överenskommelserna på 1960- och 1970-talen berodde på att nya försäljningsmetoder påkallade detta.⁵⁴ De åtgärder som vidtagits med att komma åt problemen med annullationer verkar ha varit otillräckliga. På 1970-talet hade bolagen alltjämt problem med annullationer.⁵⁵ Ett allmänt intryck är att kompetens- och utbildningsfrågorna för försäkringssäljarna i alla tider varit föremål för intresse.⁵⁶

Från 1980-talet och framåt inträffar stora förändringar på den svenska finansiella marknaden som får betydelse för försäkringsväsendet, vilket påverkade hur säljarna verkade. En omreglering av hela den svenska finansiella

⁴⁹ Se t.ex. Oscar Lindholm, Akkvisitören i Lärerens Fodspor, NFT 1938 s. 171.

⁵⁰ Se Paul Bergholm, Bidrag till akkvisitörsutbildningens historia, NFT 1933 s. 95.

⁵¹ Se prop. 1988/89:136 s. 9.

⁵² Larsson, Morgondagens problem i svensk livförsäkring, NFT 1/1960 s. 22.

⁵³ Yngve Lindström, försäkringstidningen s. 20.

⁵⁴ Lindström och Strömbäck, Den nya marknadsföringsöverenskommelsen, NFT 3/1983 s. 232.

⁵⁵ SOU 1972:29 s. 16.

⁵⁶ Se t.ex. Utvecklingslinjer inom svensk livförsäkring (1958) s. 46 ff., Berg, Utbildning av livförsäkringsakkvisitörer i USA, NFT 1953 s. 153 ff., Smedal, Undervisning av agenter, NFT 2/1965 s. 110 ff., Gustafsson m.fl., Färska intryck från Amerika, amerikansk försäkring och amerikansk försäkringsutbildning, NFT 1968 s. 242.

marknaden ägde rum.⁵⁷ Försäkringsväsendet avreglerades visserligen inte, utan i den nya FRL som trädde i kraft 1983 var de gamla principerna alltjämt rådande.⁵⁸ Däremot skedde under den här perioden en marknadsanpassning av försäkringsväsendet. 1985 avskaffades behovsprincipen i FRL vilket fick stor betydelse för möjligheterna att starta nya bolag.⁵⁹ Kartellavtalen avvecklades.⁶⁰ En utveckling som fick stor betydelse för försäkringsväsendet var att svensken blev fondsparare. Det började med att en expertgrupp tillsattes 1983 för att utreda vissa frågor rörande stimulanser av hushållens sparande. Gruppen föreslog att riskkapitalsparandet skulle ske i särskilda kapitalsparfonder – numera kallade allemansfonder.⁶¹ Allemansfonderna, eller ”allemansspar”, lanserades i Sverige i april 1984. Med allemanssparandet slog fondsparande igenom på allvar och nya grupper började fondspara.⁶² Försäkringsbranschen hakade på och i februari 1990 trädde lagen 1989:1079 om livförsäkringar med anknytning till värdepappersfonder i kraft,⁶³ vilket gjorde det möjligt för bolagen att tillhandta s.k. unit linked-försäkring, dvs. fondförsäkring där kunden själv placerar sitt sparande. Fondsparandet innebar bl.a. att en branschglidning mellan bank och försäkring tog vid. Banker och försäkringsbolag samarbetade i allt högre grad, t.ex. genom att banker började sälja pensionssparande och försäkringar.⁶⁴ Bankinspektionen och försäkringsinspektionen slogs år 1991 samman till Finansinspektionen. Alla dessa faktorer påverkade antagligen var för sig anskaffningsverksamheten samt synen på hur denna skulle regleras. Det fanns inte längre samma incitament för (eller krav på) bolagen att samarbeta. Fondsparandet och också branschglidningen öppnade upp för en helt ny marknad för försäkringsbolagen vilket hade betydelse för distribution av försäkring.

Helt avgörande betydelse för distributionen och också för regleringen av anskaffningsverksamheten hade försäkringsmäklarens entré på den svenska marknaden i mitten på 1980-talet. Branschen fick med ens helt nya metoder att distribuera försäkring. Branschen gjorde inledningsvis ett försök att

⁵⁷ Prop. 1989/90:153 s. 28, Larsson, Lönnborg, Svärd, Den svenska försäkringsmodellens uppgång och fall (2005) s. 231 ff.

⁵⁸ Larsson m.fl. NFT 4/2005 s. 354.

⁵⁹ Prop. 1981/82:180 s. 510.

⁶⁰ Larsson, Staten och Kapitalet (1998) s. 234.

⁶¹ Prop. 1989/90:153 s. 26.

⁶² Se Fondbolagsföreningen, 30 år med fonder, 2009.

⁶³ Prop. 1989/90:34.

⁶⁴ Grip, Framtida sparande i livförsäkring, Svensk Försäkrings Framtid (2009) s. 62., Symreng, a.a. s. 146 ff.

anpassa marknadsöverenskommelsen till det nya förhållandet. Bland annat föreslogs att reglerna skulle vara utformade på ett sätt som inte inverkade på det fria valet av säljkanaler.⁶⁵ I och med försäkringsmäklarnas inträde på marknaden var dock eran för anskaffningsöverenskommelserna över. Det råder lite olika uppgifter om när branschöverenskommelsen försvann, men i slutet på 1980-talet fanns den inte längre kvar.⁶⁶

Eftersom inställningen i den svenska försäkringsbranschen sedan början på 1900-talet varit att försäkring fick säljas endast genom bolagens egna ombud diskuterades mäklarens vara eller icke vara ganska flitigt under 1980-talet. Man kan säga att huvudsyftet med 1986 års försäkringsmäklarutredning var att utreda om mäklarverksamheten *över huvud taget* skulle tillåtas. Debatten inleddes med att ett försäkringsmäklarföretag hos näringsfrihetsombudsmannen (NO) yrkade på att branschens överenskommelser skulle tas upp till konkurrensrättslig prövning.⁶⁷ I en skrivelse till dåvarande ekonomidepartementet 1978 påpekade Näringsombudsmannen att anskaffningsöverenskommelser hade konkurrensbegränsande bestämmelser som hindrade försäkringsmäklare att verka på marknaden.⁶⁸ NO påpekade även att priskonkurrensen ökar om försäkringstagare tillåts byta försäkringsbolag under försäkringstiden.⁶⁹ Försäkringsmäklarlagen trädde i kraft 1989.

Även om det dröjde till 1995 innan Sverige blev medlem i EU påverkades Sverige av utvecklingen i Europa. Även före inträdet ställde man in sig på en internationell marknad och normering från EU beaktades i svensk lagstiftning.⁷⁰ Försäkringsmäklarnas entré på den svenska marknaden innebar att utländska försäkringsgivare inte behövde rigga egna säljkanaler i Sverige. Att försäkringsmäklarna accepterades i Sverige var delvis en följd av internationell påverkan, och mäklarna utgjorde samtidigt en bidragande faktor till fortsatt internationalisering av försäkringsväsendet.⁷¹

⁶⁵ PM ”Översyn av marknadsföringsöverenskommelsen – en ny MÖ? av Försäkringsbolagens marknadsföringsnämnd 1987.

⁶⁶ Symreng skriver att det var i början på 1980-talet, se Försäkringsrörelselagstiftningen och den statliga tillsynens utveckling, Svensk Försäkrings Framtid (2000) s. 146, Larsson, Lönnborg och Svärd menar att det var genom att försäkringsmäklarlagstiftningen trädde i kraft, se Den svenska försäkringsmodellens uppgång och fall (2005) s. 236.

⁶⁷ SOU 1986:55 s. 47 f., Larsson, Lönnborg och Svärd, Den svenska försäkringsmodellens uppgång och fall (2005) s. 241.

⁶⁸ SOU 1986:55 s. 55 f.

⁶⁹ SOU 1986:55 s. 55 f.

⁷⁰ Prop. 1989/90:34 s. 34., Symreng, a.a. s. 148.

⁷¹ Symreng, a.a. s. 146.

Försäkringsmäklarlagen (1089:508) stadgade i 5 § 4 punkten att för att en fysisk person ska registreras som försäkringsmäklare krävs att han har tillfredsställande utbildning för den verksamhet som ska bedrivas, eller om han varit verksam som mäklare i annat land, har förvärvat kunskap på annat sätt. I 7 § försäkringsmäklarförordningen (1989:854) fanns regler om utbildning. Här angavs att den utbildning som avses i försäkringsmäklarlagen ska uppfylla de krav som allmänt ställs på utbildning för "fälttjänstemän i försäkringsbolag". Man kan alltså säga att lagstiftaren här "tog rygg" på de kompetenskrav som gällde för försäkringsbolagens egna säljarkårer. Timingen var lite olycklig, eftersom kompetenskravet på de egna säljarna vid den här tidpunkten reglerades genom marknadsföringsöverenskommelsen, som upphörde att gälla ungefär vid samma tidpunkt. Det dröjde till 1996 innan Finansinspektionen uppställde mer detaljerade kompetenskrav i FFFS 1996:19. Författningen träffade endast mäklare, och inte försäkringsbolagens egna säljare.

2008 års finanskris utgjorde startskottet på den regleringsvåg vi sett idag. Även andra faktorer har förändrat försäkringssäljarnas förutsättningar i grunden. Från slutet på 1990-talet och framåt skedde en digital revolution som ännu pågår. Med lanseringen av webbläsaren (browsern) 1993 tog användningen av Internet fart. Internet blev ett effektivt verktyg för marknadsföring, distribution och kundkontakter.⁷² Den utveckling av den offentliga regleringen av försäkringsmäklarna som har skett sedan Sveriges inträde i EU har till största delen berott på utvecklingen den europeiska regleringen. Förändringarna gällande försäkringsmäklarna (förmedlarna) har till stor del genomförts med en EU-anpassning i sikte. Att försäkringsmäklarlagen ändrades så att mäklarna fick rätt att förmedla fondandelar berodde på en anpassning till EU-regler.⁷³ Den översyn av försäkringsmäklarlagen som gjordes 1997 berodde delvis på att den befintliga försäkringsmäklarlagen behövde anpassas till EU-reglering.⁷⁴ Genom försäkringsförmedlingslagen, som ersatte försäkringsmäklarlagen, genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv (2002/92/EG) av den 9 december 2002 om försäkringsförmedling.⁷⁵ Direktivet innehöll inga kvantitativt formulerade kompetenskrav, men 2005 års försäkringsförmedlingsreglering innefattar ett krav på en mängd kunskapsområden som ligger strax utanför själva kärnområdet. Enligt FFFS 2005:11

⁷² Hassler, *Försäkringsbolagen och IT-utvecklingen, Svensk försäkrings framtid* (2000) s. 51 ff.

⁷³ Ds 1994:78.

⁷⁴ SOU 1997:79 s. 12.

⁷⁵ Ds 2004:10.

måste förmedlaren ha kunskaper om bl.a. EG-rätt, internationell försäkring, konsumenträtt, penningvätt och insiderlagstiftning.

Parallellt med den offentliga regleringen i lag, förordning och föreskrifter har även privata initiativ, fram för allt InsureSec, haft stor betydelse för utvecklingen av försäkringsdistributionen. Här har drivet varit inte skärpningar från EU-håll, utan här har samma kraft som fört utvecklingen framåt i 100 år varit drivande; allt för låg kompetens hos försäkringsförmedlarna.

4. Sammanfattande konklusion

Kompetensen hos de som säljer, eller förmedlar, eller distribuerar (eller varför inte ”anskaffar”?) försäkring har varit föremål för reglering sedan över 100 år tillbaka i svensk rätt. Man kan säga att kompetenskravet har reglerats växelvis genom författning och genom soft law i form av privata anskaffningsöverenskommelser. Det går också att skönja en växelverkan mellan reglering av kompetenskravet för bolagens interna säljarkårer och reglering kompetenskravet för externa mäklare/förmedlare. År 1989, när försäkringsmäklarlagen trädde i kraft, tog lagstiftaren rygg på den reglering som vid den tidpunkten genom marknadsöverenskommelsen gällde för bolagens egna säljare. År 2018, när FDL trädde i kraft, tog lagstiftaren rygg på den reglering som vid den tidpunkten genom försäkringsförmedlingslagen gällde för förmedlarna.

En annan iakttagelse är att det är lätt att känna igen sig i de problem som beskrivs med ackvisitörerna för 100 år sedan, i form av provisioner, intressekonflikter och tveksamma säljarmetoder. På det stora hela är det på ett ungefär samma slags problem som Finansinspektionen tampas med idag i sin tillsyn av försäkringsförmedlarna. Utbildningsfrågan har alltid varit, och är alltjämt, en aktuell fråga.

För försäkringsbolagens livförsäkringssäljare har det sedan 2003 uppställts ett kompetenskrav i 2003 års rådgivningslag, vilket antagligen betyder att LFD inte innebär någon större reform för denna kategori av försäkringsdistributörer. För skadeförsäkringsbolagens säljarkår har det däremot funnits ett ”regleringsglapp” sedan 1988 års marknadsöverenskommelse upphörde att gälla, dvs. ett glapp på 30 år. Frågan är om det LFD i den delen innebär en reform och i så fall i vilken skala. Anskaffningsöverenskommelserna samt branschens engagemang i säljarkårens kompetensutveckling lade grunden för en central utbildningsorganisation som drevs av den s.k. Förvaltningsnämnden, som administrerade alla överenskommelser. Denna branschgemensamma utbildningsorganisation blev senare IFU, som alltjämt

är en betydelsefull aktör när det gäller utbildning och fortbildning av försäkringsbolagsanställda. En gissning är därför att utbildningsverksamheten till viss del blir ”business as usual” för IFU och försäkringsbolagen, fast möjligen i större skala. Detta är bara en gissning, men den baseras på kunskapen om försäkringsbranschens gemensamma anskaffningshistoria.

Avslutningsvis kan konstateras att det som kan te sig som en nyhet i försäkringsdistributionslagen – dvs. kompetenskrav på försäkringsbolagens egna säljare, i själva verket inte är alls är någon nyhet. Tvärtom utgör detaljerat reglerade kompetenskrav på försäkringsbolagens egna säljare en solid, om än kanske lite bortglömd, del av den svenska försäkringstraditionen.

