

# VÁTRYGGINGAEFTIRLITIÐ

Alþingi

Allsherjarnefnd Alþingis  
b.t. Sólveigar Pétursdóttur formanns  
Þórshamri  
101 Reykjavík

Erindi nr. Þ 120/1366  
komudagur 11/4 1996

Reykjavík 29. mars 1996  
tilvísun: 3110R611

## Efni. Til upplýsingar í tengslum við frumvarp til laga um fasteigna-, fyrirtækja- og skipasölu er lagt var fram á Alþingi á 120. löggjafarþingi 1995-96.

Samkvæmt upplýsingum eftirlitsins var mælt fyrir nefndu frumvarpi á Alþingi þann 6. mars sl. Málinu mun hafa verið vísað til allsherjarnefndar til afgreiðslu.

Vátryggingaeftirlitið hefur ástæðu til að koma eftirfarandi umfjöllun á framfæri í tengslum við þá starfsábyrgðartryggingu sem getið er í nefndu frumvarpi. Jafnframt er mikilvægt að vekja athygli á mismunandi fyrirkomulagi starfsábyrgðartrygginga hér á landi með áherslu á starfsábyrgðartryggingu lögmanna.

Þegar Alþingi samþykkti að lögbjóða starfsábyrgðartryggingu lögmanna á síðasta ári, með lögum um breytingu á lögum um málflytjendur sbr. síðari umfjöllun, var alveg ljóst hver vilji löggjafans var. Vátryggingin á að veita viðskiptamanni lögmanns vernd af hvaða ástæðu sem skaðabótaskylda lögmannsins stofnast ef það skilyrði er uppfyllt að ábyrgðin hafi stofnast vegna lögmannsstarfa. Í athugasemdum frumvarpsins var þess getið að ekki skiptir máli gagnvart viðskiptamanninum hvort skaðabótaskyldan stofnast vegna ásetnings eða gáleysis.

Samkvæmt 5. gr. fyrirbyggjandi frumvarps til laga um fasteigna-, fyrirtækja-, og skipasölu skal fasteignasali hafa ábyrgðartryggingu sem tryggir viðskiptamanni hans bætur ef hann verður fyrir fjárhagstjóni sem fasteignasalinn ber ábyrgð á og leitt getur af störfum hans eða starfsmanns hans. Þá kemur fram að ekki skiptir máli hvort skaðabótaskyldan stofnast vegna ásetnings eða gáleysis. Í athugasemdum frumvarpsins kemur fram að "nú eru í 7. gr. laga um málflytjendur nr. 61/1942, með síðari breytingum, samsvarandi fyrirmæli um tryggingaskylda lögmanna." Tilvitnuð umfjöllun athugasemda frumvarpsins gefur eftirlitinu tilefni til að upplýsa Alþingi um eftirfarandi atriði.

Með hliðsjón af eftirfarandi umfjöllun er mikilvægt að þess sé getið í lagatexta ef vátryggingin á að taka til ásetnings jafnt sem gáleysis (þ.e. einfalt og stórkostlegt gáleysi).

**Varðandi starfsábyrgðartryggingu lögmanna** í kjölfar laga um breyting á lögum um málflytjendur nr. 61/1942, með síðari breytingum, nr. 24/1995.

Óþarft er að fjalla um aðdraganda að þeirri breytingu sem gerð var á lögum um málflytjendur nr. 61/1942 með nefndum lögum nr. 24/1995.

Í nefndum lögum kemur fram m.a. að Lögmannafélagið skuli í samþykktum sínum setja reglur um skyldu félagsmanna til þess að kaupa ábyrgðartryggingu hjá vátryggingafélagi sem hefur starfsleyfi hér á landi eða leggja fram aðra jafngilda tryggingu að mati stjórnar Lögmannafélagsins, vegna fjárhagstjóns sem leitt getur af störfum þeirra eða starfsmanna þeirra. Í athugasemdum frumvarpsins er þess skilmerkilega getið að "vátryggingin á að veita viðskiptamanninum vernd af hvaða ástæðu sem skaðabótaskylda lögmannsins stofnast ef það skilyrði er uppfyllt að ábyrgðin hafi stofnast vegna lögmannsstarfa. Ekki

skiptir máli gagnvart viðskiptamanninum hvort skaðabótaskyldan stofnast vegna ásetnings eða gáleysis."

Vátryggingaeftirlitið hefur jafnan litið svo á að hér sé um ótvírætt lögskýringargagn að ræða sem ekki gefi tilefni til vafa um það hvernig skuli túlka lög. Eftirlitið telur að starfsábyrgðartrygging lögmanna skuli að óbreyttum lögum taka til ásetnings og gáleysis, þrátt fyrir að þessa sé ekki getið í texta laganna sjálfra.

Ekki er einhugur meðal lögfræðinga um þessa túlkun. Ýmsir telja að löggjafinn hefði þurft að láta þessa getið í texta laganna sbr. ásetningur og stórkostlegt gáleysi, því ella taki vátryggingin eingöngu til einfalds gáleysis og/eða einfalds og stórkostlegs gáleysis.

Til upplýsingar skal þess getið að í október 1995 óskaði Lögmannafélagið eftir viðræðum við eftirlitið um drög að reglum um starfsábyrgðartryggingu lögmanna, er nefnd á vegum félagsins hafði tekið saman. Í kjölfar viðræðna í milli fulltrúa eftirlitsins, Lögmannafélagsins og dómsmálaráðuneytisins (9., 10. og 16. október sl.) var fallist á drög að reglum um starfsábyrgðartryggingu lögmanna.

Síðan tók meirihluti félagsmanna á félagsfundum í Lögmannafélaginu, sem haldinn var í október 1995, ákvörðun um breytingu á fyrirliggjandi drögum. Hin lögboðna starfsábyrgðartrygging skuli einungis taka til einfalds gáleysis. Þessi samþykkt var gerð þrátt fyrir það sem fram kemur í athugasemdum frumvarpsins og nefnt hefur verið.

Líkt og kveðið er á um í nefndum lögum á dómsmálaráðherra að staðfesta samþykktir Lögmannafélagsins um tryggingaskyldu. Ráðherra staðfesti reglur Lögmannafélagsins þann 21. desember 1995. Þær voru síðan birtar í B-deild Stjórnartíðinda sem reglur nr. 657/1995. Samkvæmt 1. gr. nefndra reglna er lögmönnum gert að kaupa ábyrgðartryggingu eða leggja fram aðra jafngilda tryggingu, sem veitir vernd gegn fjárhagstjóni sem þeir af gáleysi valda umbjóðendum sínum og leitt getur af störfum þeirra o.s.frv. sbr. nánar nefnda grein.

Dómsmálaráðuneytið taldi að athuguðu máli að ekki væri nægur lagagrundvöllur til að synja um staðfestingu reglnanna þó svo að ekki væri þar kveðið á um skyldur lögmanna til að kaupa sér tryggingu vegna tjóns sem valdið er af ásetningi. Ráðuneytið telur að starfsábyrgðartryggingin takmarkist ekki við einfalt gáleysi, hún taki og til stórkostlegs gáleysis.

Í kjölfar birtingar reglnanna sendi Samband íslenskra tryggingafélaga eftirlitinu, í febrúar sl., drög að vátryggingaskilmálum starfsábyrgðartryggingar lögmanna. Í nefndum drögum var einungis kveðið á um bótaábyrgð vegna einfalds gáleysis en ásetningur og stórkostlegt gáleysi eru undanskilin.

Samkvæmt 55. gr. laga um vátryggingastarfsemi nr. 60/1994 skal Vátryggingaeftirlitið fylgjast með því að vátryggingaskilmálar sem í boði eru hér á landi séu í samræmi við lög sem hér gilda og góða viðskiptaháttu. Telji eftirlitið að svo sé ekki skal það gera kröfu um að slíkum ákvæðum verði breytt eða þau verði afnumin. Samkvæmt sömu grein er skylt að senda eftirlitinu skilmála lögboðinna vátrygginga áður en þeir eru boðnir á vátryggingamarkaði.

Með bréfi dags. 5. mars sl. hafnaði Vátryggingaeftirlitið þeim drögum að skilmálum sem fyrir lágu og nefndir hafa verið. Eftirlitið telur að óbreyttum lögum megi lögboðin starfsábyrgðartrygging lögmanna ekki undanskilja tjón sem valdið er af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi. Löggjafarviljinn sé afdráttarlaus og að eftir honum skuli fara.

Við ritun bréfs þessa er staða máls þessa í hnotskurn súa að viðræður hafa staðið yfir í milli aðila máls þessa þ.e. stjórnvalda, Lögmannafélagsins og Sambands íslenskra tryggingafélaga. Óvíst er hver framvindan verður. Vátryggingafélögin hafa lýst sig reiðubúin til að breyta fyrirliggjandi drögum að skilmálum á þann veg að vátryggingaverndin taki og til stórkostlegs gáleysis, en áskilnaður verður um endurkröfu.

Ljóst er af framanrituðu að verulegur misbrestur er á máli þessu ef tekið er mið af vilja löggjafans eins og hann birtist í umfjöllun athugasemda frumvarps til breytinga á lögum um málflytjendur. Að áliti eftirlitsins hefur vilji löggjafans ekki náð fram að ganga.

### **Almennt um lögboðnar starfsábyrgðartryggingar.**

Sem kunnugt er, er kveðið á um nokkurn fjölda lögboðinna starfsábyrgðartrygginga hér á landi. Eftirfarandi skal nefna:

#### **1. Fasteigna- og skipasalar.**

Lög um fasteigna- og skipasölu nr. 34/1986 og reglugerð nr. 520/1987 um löggildingu og tryggingaskyldu fasteigna- og skipasala sbr. breytingu með reglugerð nr. 161/1994, kveða á um lögboðna starfsábyrgðartryggingu. Mælt fyrir um vernd vegna ásetnings og gáleysis (bæði einfalt og stórkostlegt gáleysi). Reglugerðin tiltekur gildissvið váttryggingarinnar en ekki lögin. Fyrirliggjandi frumvarp bætir úr þessu, sem kunnugt er.

#### **2. Verðbréfamiðlarar.**

Starfsábyrgðartrygging verðbréfamiðlara sbr. lög um verðbréfavíðskipti nr. 9/1993 sbr. reglugerð um tryggingaskyldu vegna verðbréfamiðlunar og verðbréfavíðskipta nr. 361/1993. Mælt fyrir um vernd vegna ásetnings og gáleysis (bæði einfalt og stórkostlegt gáleysi). Reglugerðin tiltekur gildissvið váttryggingarinnar en ekki lögin.

#### **3. Váttryggingamiðlarar.**

Starfsábyrgðartrygging váttryggingamiðlara sbr. lög um váttryggingastarfsemi nr. 60/1994 og reglugerð nr. 473/1994 sbr. breytingu með reglugerð nr. 656/1994. Reglugerðin kveður á um vernd vegna einfalds gáleysis. Ásetningur og stórkostlegt gáleysi eru undanskilin. Reglugerðin tiltekur gildissvið váttryggingarinnar en ekki lögin.

Váttryggingafjárhæðir starfsábyrgðartryggingar váttryggingamiðlara eru hærri en fjárhæðir annarra lögboðinna starfsábyrgðartrygginga. Þær eru 25 milljónir kr. þegar vátmiðlari starfar á sviði persónutrygginga, 150 milljónir kr. starfi miðlari að miðlun greinaflokka váttrygginga sem teljast til stóráhættu samkvæmt lögum um váttryggingastarfsemi að greiðsluváttryggingum undanteknum, eða í atvinnuskyni þar sem eru fleiri en 100 ársverk, og 50 milljónir í öðrum váttryggingum en þeim sem tilgreindar hafa verið. Ástæðan fyrir tiltölulega háum fjárhæðum er einkum sú að ef vátmiðlari gætir ekki vel að sér í starfi þá getur það haft skaðabótaskyldu í för með sér sem numið getur umtalsverðum fjárhæðum. Sem dæmi má nefna að miðlari gerir mistök við töku váttryggingar, þannig að ábyrgðartrygging sem hann hugðist koma á fyrir viðskiptavin sinn komst ekki á hjá váttryggingafélagi. Síðan verður tjón þar sem reynt hefði á viðkomandi ábyrgðartryggingu en viðkomandi váttryggingafélag hafnar réttilega greiðslu bóta. Framhald máls þessa getur orðið á þann veg að það kemur til ábyrgðar vegna starfsábyrgðartryggingar miðlarans sem numið getur umtalsverðum fjárhæðum.

#### **4. Leigumiðlun.**

Húsaleigulög nr. 36/1994 sbr. reglugerð um leigumiðlun nr. 675/1994. Mælt fyrir um tryggingaskyldu leigumiðlara vegna einfalds gáleysis. Reglugerðin tiltekur gildissvið váttryggingarinnar, en ekki lögin.

#### **5. Bílasalar.**

Lög um sölu notaðra ökutækja nr. 69/1994 og reglugerð um tryggingaskyldu við sölu notaðra ökutækja nr. 406/1994. Mælt fyrir um vernd vegna ásetnings og gáleysis (bæði einfalt og stórkostlegt gáleysi). Lögin skilgreina váttryggingaverndina sbr. ásetningur og gáleysi.

#### **6. Lögmenn.**

Lög nr. 24/1995 er breyta lögum um málflytjendur nr. 61/1942 kveða á um starfsábyrgðartryggingu lögmanna sbr. og reglur um starfsábyrgðartryggingar lögmanna nr. 657/1995. Kveðið á um vernd vegna gáleysis. Ágreiningur um réttmæti þessa. Nefndar reglur nr. 657/1995 tilgreina váttryggingaverndina sbr. og áður nefnd umfjöllun athugasemda frumvarps til breytinga á lögum um málflytjendur. Umfjöllun athugasemda frumvarpsins og nefndra reglna er ekki samhljóða.

**Niðurlag.**

Framanrituð umfjöllun ber það með sér að lögboðnar starfsábyrgðartryggingar kveða á um mismunandi váttryggingavernd. Á stundum tilgreinir löggjafinn váttryggingaverndina í texta laganna, á stundum í athugasemdum frumvarps og loks stjórnvöld með reglugerð ellegar reglum.

Með hliðsjón af framanritaðri umfjöllun um starfsábyrgðartryggingu lögmanna vill eftirlitið undirstrika mikilvægi þess að lagatexti skilgreini ítarlega hvert sé gildissvið váttryggingar hverju sinni. Ef váttryggingaverndin á að ná til ásetnings og stórkostlegs gáleysis þá er mikilvægt að geta þessa í lögum.

Sem fyrr segir er ágreiningur í milli lögfræðinga um hvernig skuli túlka löginn um málflytjendur. Í dag eru líkur fyrir því að viðskiptavinir lögmanna njóti ekki váttryggingaverndar vegna ásetnings og/eða stórkostlegs gáleysis lögmanns eða starfsmanns hans.

Eftirlitið telur að Alþingi jafnt sem stjórnvöld þurfi að huga að máli þessu. Mikilvægt er að samræma reglur um lögboðnar starfsábyrgðartryggingar mismunandi starfsstétta eftir því sem unnt er t.d. varðandi það hvort starfsábyrgðartryggingin skuli greiða bætur vegna einfalds gáleysis eða hvort váttryggingin skuli og taka til stórkostlegs gáleysis og ásetnings. Eftirlitið telur mikilvægt að samræmis sé gætt í þessu efni eftir því sem kostur er. Ljóst er að það er erfitt að koma við ásetningsvernd þegar váttryggingafjárhæðir eru háar líkt og í tilviki váttryggingamiðlara.

Með hliðsjón af framanrituðu vill eftirlitið ráðleggja allsherjarnefnd að huga að endurskoðun umfjöllunar athugasemda frumvarps til laga um fasteigna-, fyrirtækja og skipasölu. Samanburður við starfsábyrgðartryggingu lögmanna þarfnast endurskoðunar.

Þrátt fyrir framanritað verður að hafa í huga að áhættur eru misjafnar í þessu efni og því er mikilvægt að huga að því hver skuli vera hin lögboðna váttryggingafjárhæð hverju sinni. Þegar tekið er mið af fyrirliggjandi réttarreglum t.d. varðandi fasteignasala og lögmenn þá er hin lögboðna váttryggingafjárhæð ekki há. Það getur vitaskuld verið áhyggjuefni þegar tekið er mið af réttarstöðu tjónþolans.

Framanrituðu er hér með komið á framfæri við Alþingi.

Váttryggingaeftirlitið er reiðubúið til viðræðna um framanritað verði þess óskað.

Virðingarfyllt

VÁTRYGGINGAEFTIRLITID



Rúnar Guðmándsson skrifstofustjóri

Afrit sent til kynningar:

1. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu.
2. Dómsmálaráðuneytinu.
3. Sambandi íslenskra tryggingafélaga.
4. Lögmannafélagi Íslands.