



Fastighetsmäklarinspektionen

Konsument
verket • KO

Rapport: Fi2023/02894

Uppdrag att lämna förslag om
organisationsförändring

Sammanfattning

En omfattande myndighetsöversyn har initierats av regeringen. Som ett led i det har Fastighetsmäklarinspektionen (FMI) och Konsumentverket, samt fyra andra myndighetspar, fått i uppdrag att föreslå vad en sammanslagning av myndigheterna skulle innebära. Enligt uppdraget ska utgångspunkten vara att FMI:s uppgifter överförs och inordnas i Konsumentverket samt att myndigheternas nuvarande uppgifter är oförändrade.

FMI och Konsumentverket bedriver båda konsumentskyddande verksamhet. FMI:s verksamhet omfattar även näringsrättsliga frågor och frågor om penningtvätt. Medan Konsumentverket har beslutsmandat inom sitt tillsynsuppdrag finns inom FMI en disciplinnämnd som har befogenheter att ytterst återkalla en fastighetsmäklares registrering. Disciplinnämndens främsta uppdrag är dock att utveckla god fastighetsmäklarsed. Redan idag har Konsumentverket viss möjlighet att med tillämpning av marknadsföringslagen ingripa mot såväl mäklarföretag som enskilda mäklare. Det är dock framför allt inom stödverksamheterna som en sammanslagning kan bidra till effektivitetsvinster.

Den eventuella sammanslagningen innebär risk för ökad personalrörlighet med tillhörande effektivitetstapp hos FMI. Detta kan få konsekvenser för myndighetens förmåga att genomföra sitt uppdrag och också under en övergångsperiod försvåra för den sammanslagna verksamheten. Detta är särskilt kritiskt när det gäller penningtvättsområdet där kompetens är svår att få. Konsumentverket har dock sedan tidigare erfarenheter av att bygga upp ny verksamhet och beredskap att bygga upp kompetens inom nya områden. Vid ett beslut om sammanslagning är ömsesidigt lärande och kompetensöverföring viktigt för att underlätta processen.

En sammanslagning skulle under en övergångsperiod innebära merarbete och ökade kostnader inom främst stödverksamheten. Inte minst skulle arbetet med anpassningar och utveckling av digitala verktyg vara arbets- och kostnadskrävande. Myndigheternas beräkningar visar dock att de besparingar som uppkommer genom lägre kostnader för främst lokaler och behovet av endast en myndighetschef, på sikt kan kompensera för de ökade kostnaderna.

Det finns flera förhållanden inom FMI som på ett mer påtagligt sätt skulle komplicera en sammanslagna verksamhet och motverka det syfte som regeringen vill uppnå. En utmaning är förekomsten av ett särskilt beslutsorgan, det vill säga disciplinnämnden, som skulle vara en udda fågel inom Konsumentverkets verksamhet. En annan är att FMI:s verksamhet är finansierad av branschen. I Konsumentverkets mer diversifierade verksamhet skulle den särskilda anslagsmodell som föranleds av branschfinansieringen

försvåra såväl planering som prioritering och redovisning av den samlade verksamheten. Därtill kommer de uppgifter som följer av att fastighetsmäklare är ett reglerat yrke som kräver registrering, bland annat prövning av ansökningar och registerhållning.

Med dagens organisering av myndigheterna har utmaningarna inom fastighetmäklarområdet en expertmyndighets fulla fokus. Vid en sammanslagning minskar detta fokus då branschen i stället skulle utgöra en av många branscher som omfattas av Konsumentverkets tillsyn. Expertkunskap om fastighetmäklarbranschen är av särskild betydelse för tillsynen på penningtvättsområdet.

Myndigheterna anser att en allmän översyn av fastighetmäklarlagen bör göras och att en sådan bör utgå från en aktuell kartläggning av de problem och andra förhållanden som kräver offentligt omhändertagande.

Myndigheterna har skilda uppfattningar om lämpligheten i och förutsättningarna för en sammanslagning. Detta utvecklas närmare i redovisningens avslutande kapitel.

Om regeringen beslutar att de uppgifter som idag utförs av FMI ska inordnas i Konsumentverket kommer myndigheterna att inleda arbetet med att på olika sätt förbereda en sammanslagning av verksamheterna. För att det ska kunna ske med så litet effektivitetstapp som möjligt är det viktigt att beslut om sammanslagning fattas så snart som möjligt.

Innehåll

Sammanfattning.....	2
Bakgrund.....	5
Inledning.....	5
Myndigheternas uppdrag.....	6
Fastighetsmäklarinspektionen	6
Konsumentverket	6
Möjligheter och utmaningar med en sammanslagning.....	7
Registrering av fastighetsmäklare och fastighetsmäklar företag.....	7
Tillsyn.....	8
Information och vägledning.....	9
Kunskapsbyggande och analys.....	10
Verksamhetsstöd och administration.....	10
Kompetensförsörjning	13
Bedömning av ekonomiska konsekvenser	13
Att genomföra en sammanslagning	14
Starkare samverkan – en möjlighet	15
Summering och avslutande resonemang.....	16
FMI:s avslutande reflektioner	17
Konsumentverkets avslutande reflektioner.....	21
Bilagor	23

Bakgrund

Regeringen har en uttalad ambition att minska antalet myndigheter och har därför initierat en omfattande översyn av bland annat myndigheter med färre än 100 anställda, nämndmyndigheter och myndigheter inom energiområdet. I dessa fall har regeringen tillsatt särskilda utredare med uppdrag att närmare undersöka förutsättningarna för myndighetssammanslagningar. Parallellt med detta fick fem myndighetspar i uppgifter att parvis föreslå på hur en sammanslagning av myndigheterna kan gå till. Fastighetsmäklarinspektionen (FMI) och Konsumentverket var ett sådant par och fick i november 2023 i uppdrag att lämna förslag på hur FMI:s uppgifter kan överföras till och inordnas i Konsumentverket. Myndigheterna fick, utöver det, vid behov även lämna andra förslag som innebär att myndigheternas uppgifter läggs samman. Utgångspunkten för organisationsförändringen ska vara att myndigheternas nuvarande uppgifter är oförändrade, och att genomförandet ska ske så att uppgifterna utförs med bibehållen effektivitet och kvalitet. Organisationsförändringen ska genomföras på ett kostnadseffektivt sätt.

Uppdraget innebär att FMI och Konsumentverket ska

- beskriva för- och nackdelar med att myndigheternas uppgifter läggs samman, till exempel synergi- och effektivitetsvinster, vilken möjlighet det finns för kvalitetsförbättringar och risker för negativ påverkan på verksamheterna på kort och lång sikt
- identifiera eventuella överlappande uppgifter i båda myndigheterna
- analysera ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenser på kort, respektive lång sikt, särskilt konsekvenser för kompetensförsörjning
- identifiera de författningar som berörs av organisationsförändringen
- i övrigt identifiera vad som är viktigt för regeringen att ta hänsyn till vid sin prövning av organisationsförändringar, till exempel styrningsfrågor, val av ledningsform och behov av särskilda organ.

Inledning

Både Fastighetsmäklarinspektionen och Konsumentverket ska bidra till väl fungerande konsumentmarknader. Myndigheternas övergripande syfte med verksamheterna samt det faktum att de verkar inom samma politikområde och rapporterar till samma departement bör underlätta en sammanslagning av verksamheterna. Samtidigt finns skillnader i myndigheternas uppdrag, mandat och anslagsformer som skapar utmaningar vid en sammanslagning. Denna redovisning lyfter fram relevanta för- och nackdelar med en sammanslagning samt hur verksamheten kan påverkas på kort och lång sikt.

Myndigheternas uppdrag

Fastighetsmäklarinspektionen

FMI är förvaltningsmyndighet för frågor om registrering av och tillsyn över fastighetsmäklare och fastighetsmäklar företag. FMI ansvarar i huvudsak för att

- pröva ansökningar om registrering av fastighetsmäklare och fastighetsmäklar företag samt att föra register över dessa
- utöva tillsyn över fastighetsmäklare och fastighetsmäklar företag
- utöva tillsyn över att mäklare fullgör sina skyldigheter att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism.

FMI ska även

- informera om frågor som rör registrering av och tillsyn över fastighetsmäklare och fastighetsmäklar företag
- informera om vad som gäller för fastighetsmäklar verksamheten
- främja utvecklingen av god fastighetsmäklarsed och praxis om fastighetsmäklares skyldigheter
- utföra de uppgifter som följer av förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Disciplinnämnden

Enligt FMI:s instruktion ska det finnas ett särskilt beslutsorgan, en disciplinnämnd, som ansvarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning. Nämnden prövar frågor om disciplinpåföljd när fastighetsmäklaren eller fastighetsmäklar företaget inte uppfyller villkoren för registrering, inte betalar årlig avgift, handlar i strid med sina skyldigheter enligt fastighetsmäklar lagen eller överträder bestämmelser i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Nämnden prövar också frågor om åtgärder, sanktionsavgifter och sanktionsförelägganden. Disciplinnämnden utses av regeringen och myndighetschefen ska vara en av ledamöterna. Ordförande och vice ordförande ska vara jurister med domarerfarenhet.

Konsumentverket

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och ansvarar i huvudsak för att

- utöva tillsyn, inklusive marknadskontroll, enligt de konsumentskyddande regler som myndigheten ansvarar för
- tillgängliggöra information och vägledning om konsumenters rättigheter och skyldigheter samt annan information som ger konsumenter goda förutsättningar att ta till vara sina intressen

- stärka konsumenternas ställning på marknaden genom kontakter med privata aktörer och i det arbetet bl.a. tillhandahålla information om de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens ansvarsområde, ingå branschöverenskommelser och genomföra insatser på standardiseringsområdet.

Konsumentverket ska även bland annat

- bevaka och analysera marknaderna ur ett konsumentperspektiv samt vid behov vidta eller föreslå åtgärder
- bevaka och analysera förutsättningarna för konsumenter att agera på ett ur miljösynpunkt hållbart sätt
- stödja, med bl.a. utbildning och information, konsumentverksamhet i kommunerna i frågor som rör konsumentskydd och konsumentlagstiftning samt budget- och skuldrådgivning

Möjligheter och utmaningar med en sammanslagning

Enligt uppdraget ska rapporteringen utgå från att de uppgifter som myndigheterna har ska vara oförändrade samt att FMI:s uppgifter inordnas i Konsumentverket. Resonemangen i detta avsnitt förs därför utifrån en bedömning av hur FMI:s nuvarande uppgifter relaterar till befintlig verksamhet hos Konsumentverket.

Såväl utmaningar som möjligheter, lyfts fram. Enligt uppdraget ska konsekvenser på kort och lång sikt beskrivas. I redovisningen avser begreppet kort sikt initiala konsekvenser eller kostnader under en övergångsperiod. Det kan handla om några månader upp till en avskrivningsperiod på tre till fem år för att utveckla eller migrera IT-system. Med långsiktiga konsekvenser avses i de flesta fall mer bestående sådana.

Regeringsuppdragets olika delar, beskrivna i bakgrundsavsnittet, tas om hand samlat för respektive område i den utsträckning som de är relevanta för området i fråga. Inledningsvis beskrivs huvuduppgifter inom kärnverksamheterna. Därefter följer resonemang om hur olika delar inom den verksamhetsstödande verksamheten påverkas. Avsnittet avslutas med en bedömning av ekonomiska konsekvenser.

Registrering av fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag

Av FMI:s instruktion framgår att myndigheten har ansvar för att pröva ansökningar om registrering av fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag

liksom för att föra register över dessa. Fastighetsmäklare är ett reglerat yrke och för att bli registrerad ställs bland annat krav på utbildning, praktik samt redbarhet och lämplighet.

Då Konsumentverket idag inte har något motsvarande uppdrag finns inga synergier vid en sammanslagning. Prövningen av ansökningar och registerhållningen behöver etableras som en ny verksamhet inom Konsumentverket. Kompetensen finns idag på FMI vilket bör minska risken för större negativ påverkan på produktiviteten. Själva handläggningsförfarandet är i hög grad sammankopplat med ett utvecklat ärendehanteringssystem och webbstöd vilket kräver tidiga insatser för att integrera bland annat systemstöd och e-tjänster.

Tillsyn

Både FMI och Konsumentverket bedriver tillsyn på konsumentmarknader som styrs av regler för konsumentskydd. FMI är en expertmyndighet med övergripande ansvar för tillsyn över fastighetsmäklarbranschen. FMI:s tillsyn utgår från Fastighetsmäklarlagen som till stor del är näringsrättslig lagstiftning och som bland annat ger mäklaren ansvar att tillvarata både säljares och köparens intressen. Som en del av FMI:s tillsyn ingår även att kontrollera redbarhet och lämplighet hos mäklare och personer i mäklarföretagen. Konsumentverkets tillsyn utgår från ett konsumentperspektiv och från lagstiftning inom marknads- och produktsäkerhetsrätt.

Fastighetsmäklarområdet är inte undantaget Konsumentverkets generella ansvar inom det marknadsrättsliga området. Genom marknadsföringslagen har Konsumentverket vissa möjligheter att ingripa mot såväl fastighetsmäklare som fastighetsmäklarföretag, även vid vissa överträdelser av fastighetsmäklarlagen. Då tillämpas det marknadsrättsliga sanktionssystemet. Således får Konsumentverket, vid en sammanslagning, tillgång till två olika beslutsförfaranden med olika sanktionsmöjligheter som kompletterar varandra.

En sammanslagning möjliggör vidare en mer samlad omvärldsbevakning och analyser av problem inom fastighetsmäklarområdet, som även kan sättas i relation till övriga konsumentmarknader.

En sammanslagning innebär att Konsumentverket får ny lagstiftning och en ny beslutsprocess med nya verktyg att hantera. Detta kommer att kräva både överväganden och anpassningar men processen kan underlättas av att Konsumentverket redan idag har ansvar för särslagstiftningar inom olika marknader. Ett effektivitetstapp är dock att räkna med vid själva organisationsförändringen. En viktig förutsättning för en smidig övergång är att de digitala lösningar som FMI har utvecklat kan överföras och anpassas till Konsumentverkets system.

Hantering av anmälningar

Både FMI och Konsumentverket tar emot anmälningar från allmänheten. FMI:s anmälningshantering liknar den som Konsumentverket tillämpar inom produktsäkerhetsområdet och vid en sammanslagning kan en liknande modell användas för fastighetsmäklarområdet. Det bedöms emellertid inte vara möjligt att skapa några mer samordnade rutiner för myndigheternas tillsynsområden. Således finns det endast små effektivitetsvinster.

Tillsynsbeslut

Tillsyns- och beslutsprocesser skiljer sig åt mellan myndigheterna. FMI:s disciplinära beslut fattas av myndighetens disciplinnämnd medan övriga beslut, exempelvis avskrivningar och beslut om vissa återkallelser av registrering på formell grund, fattas av myndigheten själv. Konsumentverket och KO har mandat att själva fatta samtliga beslut med rättsverkningar, med undantag av beslut som förutsätter domstolsprövning.

Vid en sammanslagning inordnas FMI:s disciplinnämnd som ett särskilt beslutsorgan i Konsumentverkets verksamhet. Administrationen av nämndens verksamhet kommer att innebära nya uppgifter för Konsumentverket. Etableringen av nämnden innebär vidare att Konsumentverket kommer att sakna full rådighet över sin verksamhet och att det tillkommer en ny och resurskrävande beslutsprocess.

Penningtvätt

FMI har sedan flera år, på uppdrag av regeringen, ökat fokus på att motverka penningtvätt och är ett av de viktigaste uppdragen på myndigheten. Penningtvätten är integrerad i övrig tillsynsverksamhet vilket bidrar till en samlad kunskap om fastighetsmäklarbranschen. Konsumentverket saknar motsvarande uppdrag och synergier saknas.

Information och vägledning

FMI:s och Konsumentverkets informations- och vägledningsuppdrag skiljer sig till viss del åt. Konsumentverkets upplysningstjänst, där FMI är en av 18 informationsansvariga myndigheter, informerar och ger vägledning om konsumenters rättigheter och skyldigheter. Konsumentverket informerar

vidare företag om konsumentskyddande regler inom myndighetens ansvarsområde. FMI informerar om frågor som rör registrering av och tillsyn över fastighetsmäklare och fastighetsmäklarfirmor samt om vad som gäller för fastighetsmäklarverksamheten. Vid en sammanslagning utökas Konsumentverkets informationsuppdrag till företag i form av mer specifika uppgifter kopplade till fastighetsmäklarområdet i och med att regleringen av fastighetsmäklaryrket ställer högre krav på tillgång till information, till exempel rörande villkoren för registrering.

På längre sikt kan informationsgivningen inom fastighetsmäklarområdet gynnas av Konsumentverkets större kapacitet inom kommunikationsområdet. En risk som bör nämnas är att konsumenternas behov av information och vägledning redan idag är mer omfattande än vad som är möjligt för Konsumentverket att möta med nuvarande resurser. När fastighetsmäklarfrågorna tillkommer ökar ett redan högt tryck på Konsumentverkets upplysningstjänst dit många konsumenter inte ens kommer fram och kan ställa sig i telefonkön. Då fastighetsmäklare och mäklarfirmor har en befogad förväntan på tillgänglighet, med anledning av de avgifter de ger in, är detta en risk som behöver hanteras vid en sammanslagning.

Kunskapsbyggande och analys

En sammanslagning av myndigheterna leder till att faktainhämtning, omvärldsbevakning och analys kan göras mer ensat. Det kan öka den samlade förståelsen för konsumentproblem, såväl genom fördjupad kunskap om fastighetsmäklarbranschen i sig som i relation till andra branscher. De statistik-, analys och visualiseringsverktyg som respektive myndighet använder behöver ses över. Beroende på om detta låter sig göras före själva sammanslagningen kan det under en övergångsperiod uppstå glapp i produktionen av statistik.

Verksamhetsstöd och administration

Avsnitten ovan har rört möjligheter och utmaningar för myndigheternas kärnverksamheter. Den enklaste och snabbaste effektiviseringen av en sammanslagning bör dock kunna uppkomma inom verksamhetsstödjande delar. Även om stödets omfattning och rutiner varierar utgår det i grunden från samma behov och uppgifterna är i huvudsak motsvarande.

Lokaler

En lokal för verksamheterna innebär en besparing. Konsumentverket planerar en större förändring av arbetsplatsen där en sammanslagen verksamhet kan rymmas. Eftersom Konsumentverkets kommande lösning inte är klar finns möjlighet att göra anpassningar som stödjer även FMI:s verksamhet. Lägre hyreskostnader ger en besparing men initialt tillkommer kostnader för flytt och eventuellt kostnader för dubbla lokaler.

Arkiv

Vid en sammanslagning behöver Konsumentverket ta fram bland annat en ny klassificeringsstruktur, informationshanteringsplan och arkivbeskrivning som även omfattar FMI:s verksamhet. En bedömning är att det tar cirka två år innan arkiven är fullt integrerade. Utöver det fysiska arkivet som FMI har i dag behöver även de handlingar som finns arkiverade i FMI:s ärendehanteringssystem migreras till Konsumentverket. De synergier som kan uppnås vid en sammanslagning är framför allt en minskad sårbarhet men kommer initialt innebära ökade kostnader för bland annat migrering och flytt av arkiv.

Budget och ekonomiredovisning

Myndigheternas verksamheter och organisationsstrukturer liknar varandra vilket gör att en sammanslagning bedöms få ringa påverkan på det löpande administrativa arbetet. Vid en sammanslagning krävs dock ett relativt omfattande arbete med bland annat

- anpassningar i ekonomisystemet Agresso
- övertagande av lån samt hantering av låneram och betalflöden
- hantering av anläggningstillgångar och avskrivningar
- hantering av semesterlöneskuld och pensionsavsättningar.

Initialt kommer en sammanslagning att innebära ökade konsultkostnader och kostnader för ett utökat behov av tjänster från Statens Servicecenter.

Hantering av avgifter

Fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag betalar både ansökningsavgift och årlig avgift till FMI. Avgifterna beslutas av regeringen och redovisas av FMI till en inkomsttitel i staten. FMI:s verksamhet finansieras sedan via anslag från statsbudgeten. Avgifternas storlek ska över tid motsvara FMI:s samtliga kostnader. Idag fördelas samtliga OH-kostnader hos FMI proportionerligt på respektive avgiftsfinansierad verksamhet. Det ger en rättvisande fördelning av kostnader som ska finansieras av de avgifter som mäklare och mäklarföretag betalar. Vid en sammanslagning av myndigheterna behöver en noggrann analys göras så att endast de kostnader som relaterar till den aktuella verksamheten ligger till grund för avgifternas storlek. Att särskilja till exempel andel av IT-kostnader, kommunikation, registratur, arkiv etcetera som ska finansieras med dessa avgifter är viktigt för att ge ett rättvisande underlag när avgifternas storlek ska fastställas. Konsumentverket har redan idag erfarenhet av sådan särredovisning när det gäller den EU-reglerade ECC-verksamheten.

HR

En sammanslagning skulle medföra en omställningsprocess som initialt tar resurser inom HR i anspråk. Avtal, turordning och omställning behöver

hanteras. Normalt sett är det den förvärvande myndighetens anställningsvillkor som blir gällande, men ett inrangeringsavtal kan till en början bli aktuellt. Förutom HR behöver chefer, arbetstagarorganisationer och huvudskyddsombud vara involverade. En väsentlig del av myndigheternas HR-resurser behövs till sammanslagningen vilket kan påverka möjligheten att möta behov inom andra områden under en övergångsperiod.

Då myndigheternas verksamheter liknar varandra kan synergivinster uppnås på flertalet HR-områden.

Dataskydd och informationssäkerhet

Inför en sammanslagning behöver en översyn inom dataskyddsområdet göras. Konsumentverket övertas ansvaret för fastighetsmäklarregistret inklusive ett stort antal personuppgifter som behöver överföras och nya personuppgiftsbiträdesavtal som behöver upprättas med berörda avtalsparter. Det är av största vikt att systemstöd finns på plats vid övergången för att säkerställa att uppgifterna behandlas i enlighet med gällande lagstiftning. Inför en sammanslagning behöver vidare Konsumentverkets skyddsnivåer ses över. De initiala riskerna för kvalitetsförlust och incidenter bedöms minska i takt med att anpassningar görs.

IT, digitala system och webbtjänster

Myndigheterna har olika digitala system och e-tjänster som stöd i den egna verksamheten samt för att underlätta för myndigheternas målgrupper. Några system och webbtjänster är relativt lika, exempel myndighetswebb, intranät, diarium samt ekonomi- och personalsystem. Andra system är unika eller anpassade för myndigheternas olika verksamheter. FMI:s ärendehanteringssystem och dess koppling till webbtjänster är ett exempel på automatiserad specialanpassning som skapat stora effektiviseringsvinster. Lösningen saknar motsvarighet på Konsumentverket och vid en sammanslagning krävs noggranna överväganden för att omhänderta det utvecklingsarbete som FMI har gjort.

Självservicen för blivande mäklare, registrerade mäklare och mäklarföretag kan komma att påverkas negativt om inte FMI:s samtliga webbtjänster kan erbjudas redan vid sammanslagningen.

Vid en sammanslagning blir vägvalen viktiga när det gäller vilka system och tjänster som ska slås samman, eventuellt avvecklas eller bestå parallellt. All digital anpassning kommer, utifrån resurstillgång, att behöva genomföras successivt. Under övergångsperioden behöver resurser avsättas och investeringar göras för att anpassa och utveckla lösningar som motsvarar både krav och behov. Det innebär att annan utveckling, åtminstone till del, kan få stå tillbaka.

FMI kommer från och med april 2024 att ha ett hängavtal på Konsumentverkets IT-drift. Myndigheterna kommer då att ha samma IT-driftsleverantör och liknande IT-lösningar. Myndigheternas IT-miljöer är dock åtskilda och vid en sammanslagning behöver miljöerna slås samman, vilket initialt innebär tillkommande arbete och kostnader. På längre sikt bör det gå att göra synergivinster genom anpassade IT-system samt samlad förvaltning och utveckling.

Kompetensförsörjning

En väl fungerande kompetensförsörjning är avgörande för en myndighets resultat. Som Statskontoret konstaterar i *När myndigheter ställer om* är kompetensförsörjning inte sällan en utmaning även vid normala omständigheter men ställs på sin spets i samband med större förändringar. Konsumentverket har knappt 190 anställda och FMI cirka 30. Av naturliga skäl innebär en sammanslagningsprocess mer oro och större förändring för den mindre myndighetens medarbetare. Det kan också innebära utmaningar för FMI:s möjligheter att rekrytera. Om inte myndigheten kan rekrytera nya medarbetare med tillräcklig kompetens, eller om det inte sker i tillräcklig takt, påverkas effektiviteten i den aktuella verksamheten, både före och efter sammanslagningen. Sådana effektivitetstapp kan bli utmanande under en övergångsperiod. Om personer med nyckelkompetens slutar, inom exempelvis penningtvätt, kan det bli särskilt kännbart.

Statskontoret pekar även på att omställningen i sig kan leda till att kompetens inom myndigheten inte kan användas på samma sätt som tidigare. Förändringar tar kraft och erfarna medarbetare kan få ägna sig åt annat än sina huvudsakliga arbetsuppgifter. I konsekvensbeskrivningen ovan pekas på flera områden där så kan bli fallet. Inom exempelvis HR, IT, kommunikation, ekonomi och administration kommer det att krävas att medarbetare flexibelt hanterar såväl löpande arbete som sammanslagningsuppgifter. När det gäller kärnverksamheten handlar det i hög grad om att synkronisera kompetensområden, metoder, processer och rutiner för att skapa en sammanhållen verksamhet.

Risken för kompetensförlust minskar långsiktigt och kan under övergångstiden lindras genom exempelvis personallån. Sammantaget bedöms en sammanslagning minska sårbarheten.

Bedömning av ekonomiska konsekvenser

Kostnader under en övergångsperiod

Att migrera olika IT-system, anmälningsfunktioner, e-tjänster och webbplatser skulle innebära initiala kostnader och investeringar. Mycket grovt uppskattat kommer det att kosta cirka nio miljoner kronor. Det kommer dessutom att ta

stora personalresurser i anspråk. Följande huvudsakliga aktiviteter kommer att generera ökade kostnader och ingår i beräkningen.

- Migrering och omfattande förändringar av ärendehanteringssystem.
- Överföring och omhändertagande av arkivmaterial.
- Utveckling av Konsumentverkets ekonomisystem för att möjliggöra hantering av den avgiftsadministration som FMI hanterar i dag.
- Inkludera FMI:s webbinnehåll, anmälningsfunktion och e-tjänster i Konsumentverkets webbplats.

Det är möjligt att det kommer att krävas ett utökat anslag alternativt en utökad anslagskredit samt ökad låneram under en övergångsperiod.

Besparingar

Lokalkostnaderna blir lägre vid en sammanslagning. Hyreskostnaderna är för närvarande drygt 1,5 miljoner kronor för FMI och drygt 10 miljoner kronor för Konsumentverket. En sammanslagning beräknas minska kostnaden med cirka 1,5 miljoner kronor årligen.

Kostnaderna för IT-system kan på sikt minska.

På lång sikt bör personalmässiga och andra effektiviseringar kunna genomföras. På ledningsnivå handlar det bland annat om att det endast finns en myndighetschef. Det är dock svårt att göra mera preciserade bedömningar, eftersom det är avhängigt av hur myndighetsledningen väljer att organisera verksamheten. Det är mycket svårt att bedöma hur stora dessa besparingar kommer att bli.

Eventuella besparingar kommer i första hand fastighetsmäklarkollektivet till godo genom lägre avgifter.

Att genomföra en sammanslagning

Ett beslut om sammanslagning föranleder en omfattande och noggrann omställningsplanering. En sådan plan har inte tagits fram inom ramen för detta uppdrag men utifrån befintlig genomlysning har följande huvudåtgärder identifierats:

- Förbereda och genomföra en ny organisation och organisationsstruktur.
- Anpassa och utforma Konsumentverkets verksamhet utifrån de samlade uppdragen.
- Inleda ett arbete med ömsesidigt lärande och kompetensöverföring.

- Ta fram nya styrdokument och sammanfoga myndigheternas olika arbetssätt.
- Göra en översyn av myndigheternas systemstöd inklusive en utvecklingsplan. Det inkluderar en prioritering av vilka systemstöd som behöver finnas på plats från start.
- Slå samman och migrera FMI:s och Konsumentverkets IT-miljöer. Utifrån beslut och prioriteringsplan för systemstöd migrera även FMI:s digitala arkiv samt övrig information i ärendehanteringssystemet.
- Skapa en arkivbildare samt flytta FMI:s fysiska arkiv.
- Ta fram en process som säkerställer att endast myndighetskostnader som kopplar till fastighetsmäklarverksamheten bekostas av mäklares och sökandes avgifter. Skapa nya rutiner och stöd för hantering av ansökningsavgifter och årsavgifter i Konsumentverkets processer.
- Anpassa ekonomisystemet Agresso.
- Ta över FMI:s lån, skapa en ny låneram samt sammanfoga myndigheternas betalflöden.
- Hantera anläggningstillgångar, avskrivningar, semesterlöneskuld och pensionsavsättningar.
- Informera om förändringarna till FMI:s målgrupper samt skapa en informationsstruktur som säkerställer att de får kontinuerlig tillgång till nödvändig information.
- Föra över informationen från FMI:s webbplats till Konsumentverkets webbplats.
- Flytta all verksamhet till Konsumentverkets lokaler.

Myndigheterna har idag ett antal tidskritiska avtal som behöver sägas upp för att inte förlängas. FMI:s hyresavtal löper till den 1 januari 2025 och behöver omförhandlas eller sägas upp senast den 1 april, 2024. FMI:s avtal om ärendehanteringssystem löper ut i juni 2025 och upphandling av nytt avtal har pausats i avvaktan på beslut om sammanslagning. Det är därför viktigt att beslut om sammanslagning sker skyndsamt och, om sammanslagning beslutas, ikraftträdandet inte drar ut på tiden.

Starkare samverkan – en möjlighet

I enlighet med uppdraget fokuserar denna redovisning på konsekvenser av en organisationsförändring som innebär att FMI:s uppgifter överförs till och inordnas i Konsumentverket.

I sammanhanget bör dock nämnas att, oavhängigt ett sammanslagningsbeslut, ser myndigheterna utvecklingspotential och möjliga synergier genom en närmare samverkan. Det förvaltningspolitiska målet pekar ut riktningen mot en

samverkande statsförvaltning och att myndigheter förväntas samarbeta framgångsrikt av såväl förvaltningslagen som myndighetsförordningen. Det handlar om att ta till vara de fördelar som kan vinnas både för enskilda myndigheter och för staten som helhet.

FMI och Konsumentverket har en historia av samverkan inom olika områden. Redan i samband med FMI:s flytt till Karlstad lånade Konsumentverket ut ett antal medarbetare för att underlätta etableringen. I arbetet med detta regeringsuppdrag har ytterligare samarbetsmöjligheter identifierats och initierats i takt med att funktioner och verksamhetsdelar på de båda myndigheterna har lärt känna varandra bättre. Ett resultat av det är exempelvis det gemensamma avtalet om IT-drift.

I Värmland har även ett bredare myndighetssamarbete initierats, ”Staten i Värmland”. Myndigheterna med säte i Värmland färdigställer för närvarande en gemensam avsiktsförklaring med syfte att bidra till förnyelse av statsförvaltningen, öka samhällsnyttan och att borga för ett högt förtroende. Ambitionen är bland annat att dela resurser och kunskap för att åstadkomma mer, värna om skattemedlen och minska sårbarheten. Det handlar också om att staten som arbetsgivare ska ha dragnings- och konkurrenskraft.

Förhållandevis snabba steg mot ökad samverkan har tagits inom området verksamhetsstöd, vilket på flera vis är naturligt. Det är funktioner som samtliga myndigheter behöver och som har relativt likartad karaktär i olika verksamheter – om än med olika omfattning. Värmlandsmyndigheterna har ett etablerat eller inlett samarbete, inom områden som HR, miljöledning, verksamhetsjuridik, informationssäkerhet, lokaler, upphandling, IT, registratur, kommunikation och controllingfunktioner.

Samarbetet inom Staten i Värmland har inletts relativt nyligen men med stort engagemang och ambitiös ansats. Helhetssyn, gemensam vilja och innovationslust präglar arbetet och spännande steg kommer med säkerhet att tas framöver. FMI och Konsumentverket är en självklar del av detta oavsett om det sker i form av två separata myndigheter eller med en sammanslagen organisation.

Summering och avslutande resonemang

Redovisningen ovan beskriver både möjligheter och utmaningar vid en sammanslagning av FMI:s och Konsumentverkets verksamheter. Ett sammangående underlättas av att båda myndigheterna är verksamma inom det konsumentskyddande området och att det finns gemensamma faktorer och likheter inom exempelvis tillsynsuppdrag, anmälningsrutiner samt IT- och webbtjänster. Administration, lokalbehov och verksamhetsstödjande

verksamheter är i huvudsak likartade även om dimensioneringen, av naturliga skäl, skiljer sig åt. Inom dessa områden finns de största synergierna och kostnadsbesparingarna på längre sikt.

Samtidigt finns det skillnader som kan bli utmanande och som kräver särskild hantering. Bland annat de olika beslutsmandaten inom respektive myndighets tillsynsuppdrag medför, i en sammanslagen verksamhet, att Konsumentverket behöver hantera avvikande processer och beslutsrutiner för disciplinåtgärder inom fastighetsmäklarområdet. Disciplinnämnden skulle därmed bli en udda fågel i verksamheten. Branschfinansieringen kräver särskild administration och skulle försvåra såväl prioritering som planering och redovisning av den samlade verksamheten.

Även om bedömningen är att en sammanslagning skulle stärka den samlade kompetensförsörjningen och leda till minskad sårbarhet, så finns en påtaglig risk för kompetenstapp inför och under förändringsarbetet. Denna omständighet, liksom att det finns avtal som behöver sägas upp för att inte orsaka onödiga dubbelkostnader, gör det önskvärt att såväl ett beslut om sammanslagning som ikraftträdande sker så snart som möjligt.

FMI och Konsumentverket står gemensamt bakom den hittills redovisade beskrivningen av för- och nackdelar, konsekvenser för verksamhet, ekonomi och kompetensförsörjning samt vilka genomförandesteg som behöver tas vid ett beslut om sammanslagning. Däremot har myndigheterna skilda uppfattningar om hur ändamålsenlig en sammanslagning är och vilka förutsättningar som skulle krävas. Av den anledningen görs de avslutande reflektionerna i två myndighetsseparata delar som utgår från respektive myndighets perspektiv och uppdrag.

FMI:s avslutande reflektioner

FMI och Konsumentverket är båda konsumentmyndigheter och har uppdrag med konsumentskyddande syften. Det finns förvisso samordningsvinster enligt vad som framgår av redovisningen. FMI:s verksamhet skulle kunna dra nytta av de förutsättningar som en större organisation erbjuder i form av stödfunktioner, omvärldsbevakning och kunskapsbyggande. Det finns dock stora, principiellt viktiga skillnader mellan myndigheterna som gör vinsterna med en sammanslagning ytterst tveksamma. Myndigheten har därför landat i slutsatsen att en sammanslagning inte är till gagn för vare sig parterna på bostadsmarknaden eller mäklarna och mäklarföretagen. Ur ett skattebetalarperspektiv är dessutom nyttan av en sammanslagning obefintlig, eftersom FMI:s verksamhet i dag i sin helhet bekostas av mäklarbranschen.

Resonemanget nedan utgår från utgångspunkten i uppdraget, nämligen att FMI:s verksamhet ska flyttas över till Konsumentverket oförändrad. Det kan

finnas skäl att utreda hur myndigheternas verksamheter skulle kunna slås ihop om förutsättningarna för myndigheternas verksamheter ändrades. FMI har dock uppfattat att regeringens intention har varit att FMI:s uppdrag i princip ska bestå.

Myndigheternas syfte och uppdrag

Både Konsumentverkets och FMI:s tillsyn styrs av regler för konsumentskydd och gäller konsumentmarknader. Konsumentverket bedriver tillsyn av näringsidkare generellt utifrån ett renodlat konsumentperspektiv och marknadsrättslig lagstiftning.

FMI:s tillsyn över de enskilda fastighetsmäklarna och mäklarföretagen grundas i fastighetsmäklarlagen som närmast är en näringsrättslig lagstiftning. Svenska fastighetsmäklare har vid en internationell jämförelse en unik ställning och utför komplexa uppgifter som i andra länder sköt av notarius publicus och advokater. Yrket kräver fackkunskap och förmåga till professionella bedömningar och det ställs därför krav på högskoleutbildning inom bland annat juridik. Ansvar för ett förmedlingsuppdrag vilar enligt fastighetsmäklarlagen på den enskilde mäklaren, som i princip ska vara opartisk och tillvarata båda parter intresse. Mäklarföretagen som sedan 2021 står under FMI:s tillsyn har ett mera begränsat ansvar, nämligen att anställda mäklare ges förutsättningar att sköta sina uppdrag. Att fastighetsmäklare är ett reglerat yrke och mäklaren därmed personligen ansvarig för sina förmedlingsuppdrag utgör kärnan i FMI:s tillsyn.

Expertmyndighet

Den samlade kunskapen hos alla delar av FMI:s verksamhet utgör en viktig byggsten i expertmyndigheten FMI. Det innebär till exempel att registreringsuppdraget är integrerat i den operativa verksamheten. Verksamhetsutveckling, information och i viss utsträckning övrig stödverksamhet är också nära integrerade med tillsynen och är delaktiga i flera av de insatser som riktas mot branschen, exempelvis arbetet med branschöverenskommelser. Det är en styrka att kunskap och kännedom om regelverket och branschen finns i hela myndigheten. Att kunna vända sig till en expertmyndighet är till gagn både för allmänheten och mäklarbranschen.

Om FMI inordnas i Konsumentverket ska myndigheten vid sidan av sitt reguljära beslutsfattande ha en disciplinnämnd för en viss kategori av ärenden. Detta skulle innebära att en ny och i förhållande till övriga konsumentmarknader mycket stor beslutsprocess ska hanteras. En sammanslagning där FMI:s uppgifter kvarstår i princip oförändrade innebär att Konsumentverket kommer att behöva lägga en betydande andel av de totala resurserna på en bransch. Det kommer i sin tur att innebära att myndighetens lednings- och stödverksamhet måste lägga tid och resurser på att förstå och

hantera de speciella förutsättningar som gäller för denna marknad, likväl som mäklarna och mäklarföretagen får räkna med att inte kunna få den omedelbara tillgång till den kunskap som en expertmyndighet besitter och som man varit van vid. Om FMI:s verksamhet inordnas i Konsumentverket är risken uppenbar att fokus på de specifika mäklarfrågorna och tillsynen av fastighetsmäklare med tiden minskas väsentligt.

Penningtvättsansvaret

Samhället lägger allt större resurser på att bekämpa penningtvätt. FMI har ett utpekade ansvar för tillsynen av att fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag följer penningtvättsregelverket. Även på detta område har olika placeringar av tillsynsansvaret diskuterats men lagstiftaren har stannat vid att FMI har bäst förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn över just fastighetsmäklare. En viktig synpunkt är att nämligen att företaget under tillsyn ska ha förtroende för myndighetens arbete. Sådant förtroende skapas genom att tillsynen har god kännedom om verksamheten och förstår förutsättningarna för denna. Den penningtvättrelaterade kunskapen har ansetts vara underordnad kunskap om affärsmodeller, organisation och interna rutiner i företagen under tillsyn. Sådan kunskap är viktigare än kompetens och erfarenheter som specifikt rör penningtvättens former och utveckling. Det har ansetts mer effektivt att låta redan väl fungerande tillsyn hos de myndigheter som har tillsynsansvaret kvarstå och låta den omfatta även penningtvätsfrågor.

FMI har organisatoriskt hanterat penningtvätsfrågorna så, att några särskilt utpekade specialister ägnar stor del av sitt arbete åt detta område. Penningtvättstillsynen är också integrerad i övrig tillsynsverksamhet och samtliga tillsynsjurister har kunskaper om penningtvättsbekämpning och kan handlägga ärenden där sådana inslag finns.

Den samverkan som numera sker mellan FMI och brottsbekämpande myndigheter innebär utbyte av mycket känslig information och bygger till stor del på förtroende mellan ett litet antal personer. Det vore enligt FMI:s uppfattning olyckligt om den rådande ordningen här rubbades.

Disciplinnämnden och det reglerade yrket

FMI:s disciplinnämnd utgör en ansvarsnämnd för utövandet av fastighetsmäklaryrket. Verksamheten fokuserar på att utveckla god fastighetsmäklarsed och denna innefattar även annat än hur den enskilde fastighetsmäklaren hanterat själva förmedlingsuppdraget, till exempel mäklarens agerande samt lämplighet för yrket.

Disciplinnämnden består av ledamöter med särskild kompetens på kringliggande områden och även fastighetsmäklare är representerade. Ordföranden är lagfaren. Den breda och djupa kunskap om både

mäklarbranschen och kringliggande frågor, inklusive penningtvättsfrågor, som disciplinnämnden representerar är enligt FMI:s uppfattning en stark garant för hög kvalitet i avgörandena. En mycket hög andel av överklagandena mot nämndens beslut står sig i domstol, vilket också tyder på väl grundande avgöranden. En viktig faktor för beslutens legitimitet i branschen är att en fastighetsmäklare alltid deltar i nämndens beslut. Disciplinnämndens existens är alltså enligt myndighetens uppfattning central för upprätthållandet av en seriös mäklarkår. FMI har låtit docenten vid Malmö Universitet Ola Jingryd avge ett sakkunnigutlåtande över regleringen och tillsynen av fastighetsmäklaryrket. I utlåtandet beskriver Jingryd hur registreringskravet och tillsynen säkerställer att samhället kan utöva ett ansvarsutkrävande av mäklare. Ansvarsnämnder finns även för andra reglerade yrken, exempelvis revisorer. Utlåtandet bifogas som en bilaga till FMI:s resonemang i denna del av rapporten.

Det kan givetvis ifrågasättas om den nuvarande ordningen är den optimala. Denna fråga har ställts vid flera tillfällen under FMI:s (tidigare fastighetsmäklarnämndens) existens. Hittills har dock lagstiftaren ansett att mäklaren har en sådan betydelse för de stora ekonomiska beslut som fastighetsaffärer innebär, att man aktivt fattat beslut om att behålla den rådande ordningen. Lagstiftaren har dessutom skärpt kraven och utökat tillsynen till att även omfatta mäklarföretagen. Det är FMI:s uppfattning att ett beslut om att förändra detta system bör fattas av lagstiftaren specifikt ur perspektivet effektiv tillsyn av fastighetsmäklarbranschen och inte genom ett beslut med det generella syftet att minska antalet myndigheter.

Effektiv användning av statens resurser

Vad som är en optimal storlek på en myndighet ur ett effektivitetsperspektiv kan diskuteras. En liten myndighet som ansvarar för en specifik uppgift har möjlighet att fokusera på ett annat sätt än en större myndighet med ett antal frågor på sitt bord. Den sårbarhet som ibland uppstår kan kompenseras genom flexibilitet. De korta beslutsvägarna bidrar bland annat till att man snabbt kan starta utvecklingsinitiativ och att verksamhetens resurser kan styras till de mest angelägna frågorna. Det innebär att en liten expertmyndighet kan vara en väl så effektiv utförare av de uppgifter som regeringen ålägger den som en större myndighet där man samlat ett antal mer eller mindre disparata frågor.

Skattemedlen ska användas på ett effektivt sätt. Typiskt sett bör sammanslagningar av myndigheter åtminstone på sikt leda till besparingar. Besparingar kan också uppnås genom ökad samverkan. I just detta fall där en myndighet som finansieras av skattemedel ska slås samman med en annan som indirekt är branschfinansierad är dock besparingspotentialen högst tveksam.

FMI:s verksamhet är i sin helhet finansierad av de avgifter som mäklare och mäklarföretag betalar. I nuläget är det så, att skattebetalarna inte belastas alls av FMI:s verksamhet. FMI får ett anslag ur statsbudgeten men tar också in registreringsavgifter och årliga avgifter som levereras tillbaka till statskassan. Dessa avgifter ska på några års sikt balansera anslaget till FMI. Det har visat sig svårt att beräkna avgifternas storlek med detta krav på balans eftersom dels antalet avgiftsskyldiga fluktuerar, dels att anslagets storlek beslutas i en helt annan process än avgiftssättningen. Om verksamheten ska vara fortsatt avgiftsfinansierad vid en sammanslagning av myndigheterna måste avgifterna beräknas på den andel av Konsumentverkets verksamhet som kan hänföras till FMI:s avgifter, vilket kommer att medföra svårigheter. Om avgiftsfinansieringen tas bort måste verksamheten betalas med allmänna medel och belastningen på skattebetalarna ökar. Till detta kommer de kostnader som en sammanslagning i sig innebär.

Konsumentverkets avslutande reflektioner

Konsumentverkets och FMI:s, i väsentliga delar, snarlika uppdrag innebär att det finns positiva synergier att ta tillvara vid en sammanslagning. Ett samgående skulle bland annat bidra till ett ömsesidigt lärande och att FMI:s verksamhet kommer i åtnjutande av de bättre förutsättningar som en större organisation erbjuder, bland annat i form av stabilitet, strukturer, stödfunktioner, utvecklingsmöjligheter, omvärldsbevakning och kunskapsbyggande. Dagens organisering i två myndigheter innebär att fastighetsmäklarområdet får ett särskilt fokus i och med att det utgör FMI:s enda ansvarsområde. Vid en sammanslagning skulle det upphöra och fastighetsmäklarområdet bli en av de marknader som Konsumentverket arbetar med.

I tidigare avsnitt har utmaningar och fördelar med en sammanslagning belysts. I de fall det är fråga om risker för negativa konsekvenser är de att betrakta som övergående. Nedan beskrivs några principiella skillnader mellan myndigheterna som bedöms motverka syftet om en effektivare verksamhet. Skillnaderna, som är kopplade till regelverk som regering och riksdag förfogar över, skapar utmaningar som behöver tas om hand för att en sammanslagning fullt ut ska ge önskade och åsyftade effekter. Som framkommer nedan anser Konsumentverket att det finns flera skäl till en översyn av regelverken.

Som uttalats tidigare i redovisningen har Konsumentverket genom marknadsföringslagen redan idag möjlighet att ingripa mot verksamhet som sker i strid mot fastighetsmäklarlagen. Det är då det marknadsrättsliga regelverket som är tillämpligt. Enligt en överenskommelse mellan myndigheterna har Konsumentverket hittills i huvudsak avstått från att bedriva tillsyn inom fastighetsmäklarområdet. Det marknadsrättsliga förfarandet

möjliggör att överträdelser inom fastighetsmäklarområdet i vissa fall kan handläggas på ett effektivare och mindre kostsamt sätt än som sker idag, då ärendena föredras inför och beslutas av disciplinnämnden vid ett i förväg bestämt antal möten under året. En sammanslagning innebär att Konsumentverket får tillgång även till den beslutsprocessen och de sanktionsmöjligheter som följer med fastighetsmäklarlagen. Detta innebär att myndigheten vid en sammanslagning i sitt tillsynsarbete har möjlighet att välja det tillsynsspår som bedöms mest ändamålsenligt.

Konsumentverket och KO har idag inom sin verksamhet mandat att fatta samtliga beslut med rättslig verkan som inte förutsätter domstolsprövning. Disciplinnämnden skulle därför vara ett udda organ i verksamheten. Konsumentverket bedömer att det vid en sammanslagning finns skäl att titta närmare på behovet av ett särskilt beslutsorgan. Myndigheten har därför uppdragit åt docenten Johan Qvist att närmare titta på frågan. Johan Qvist har i sin utredning funnit att det finns ett antal värden som disciplinnämnden upprätthåller, men att dessa kan upprätthållas även genom andra organisatoriska lösningar. Vid ett beslut om sammanslagning avser Konsumentverket att återkomma till regeringen i frågan.

Fastighetsmäklare utgör en av de yrkeskårer som omgärdas av krav på bland annat registrering och som själv har att bekosta det offentliga tillsyn över verksamheten. Det anslag som fördelas till FMI ska över tid motsvara de avgifter som yrkeskåren betalar in till myndigheten. Balans ska alltså föreligga mellan avgifter och kostnaderna för den offentliga tillsynen. Denna anslagsform skapar utmaningar av flera slag vid en sammanslagning. En grundläggande och viktig del av myndighetsstyrningen utgörs av prioritering av insatser och medelsanvändning. En positiv konsekvens av en sammanslagning är att fastighetsmäklarområdet kan integreras i Konsumentverkets kontinuerliga arbete med omvärldsbevakning och kunskapsbyggande. Förutom ökade kunskaper om fastighetsmäklarmarknaden och konsumenters förutsättningar, kan fastighetsmäklarområdet jämföras med övriga marknader och bli föremål för samma prioriteringsmodell. Det skulle främja en effektiv och behovsgrundad offentlig tillsyn. En sådan ordning förutsätter dock att Konsumentverket är fritt att styra resurserna till insatser där identifierade behov och den förväntade nyttan är störst. En sådan prioritering försvåras om anslagna medel redan i förväg är bundna till insatser inom ett visst område. Förutom att den särskilda anslagsmodellen skulle begränsa möjligheterna till en rationell och relevant prioritering, skulle den skapa ett administrativt merarbete och komplicera såväl planerings- som uppföljnings- och redovisningsarbete.

Konsumentverket anser att det vid en sammanslagning finns skäl att överväga frågan om finansieringsmodell. Ett sådant övervägande bör enligt myndighetens uppfattning ske inom ramen för en allmän översyn av samhällets

behov av tillsyn av fastighetsmäklares verksamhet. För att åstadkomma ett ändamålsenligt och effektivt offentligt omhändertagande bör utgångspunkten vara en aktuell bild av problemen och utmaningarna på fastighetsmäklarområdet. Det är Konsumentverkets erfarenhet att de flesta näringsidkare vill göra rätt och det saknas skäl att tro att mäklare är mindre angelägna eller har sämre förutsättningar än andra yrkesgrupper att följa gällande regelverk. Det är därför relevant att ställa sig frågan varför mäklarkåren själv ska finansiera den offentliga tillsynen. Det kan avslutningsvis konstateras att den föreslagna översynen är i linje med regeringens ambition att lätta regelbördan och minska de administrativa kostnaderna för företagen.

Det är svårt att i förväg närmare beräkna de ekonomiska konsekvenserna av en sammanslagning. De belopp som anges i redovisningen får därför betraktas som riktmärken med möjliga förändringar åt båda hållen. Uppkomna besparingar torde främst gynna mäklarkollektivet, som med dagens finansieringsform har att bekosta tillsynen.

Sammantaget bedömer Konsumentverket att en sammanslagning av Konsumentverket och FMI är logisk och att det finns både effektivitetsvinster och andra vinster att göra.

Bilagor

- Rapportbilaga: Författningar som berörs av organisationsförändringen
- Bilaga: Avslutande reflektioner FMI – utlåtande av Ola Jingryd

Författningar som berörs av organisationsförändringen av Konsumentverket och Fastighetsmäklarinspektionen

1 Lagar och förordningar

1.1 Förordning (2009:606) med instruktion för Fastighetsmäklarinspektionen

1.1.1 Ändringsbehov

1 t.o.m. 4 §§ överförs till Konsumentverkets instruktion, förutsatt att uppgifterna ska kvarstå oförändrade.

6 t.o.m. 8, 10 och 11 §§ överförs till Konsumentverkets instruktion. För att särskilja disciplinnämndens uppgifter från Konsumentverkets övriga verksamhet bör benämningen ändras till exempelvis ”Konsumentverkets disciplinnämnd för fastighetsmäklarfrågor”.

1.2 Fastighetsmäklarlag (2021:516)

1.2.1 Ändringsbehov

Fastighetsmäklarinspektionen ersätts av Konsumentverket i 3 kap. 7 §, 4 kap. 1 t.o.m. 8, 10, 12, 15 t.o.m. 17 §§ och 5 kap. 1 § samt i rubriken före 5 kap. 1 §.

1.3 Fastighetsmäklarförordning (2021:518)

1.3.1 Ändringsbehov

Fastighetsmäklarinspektionen ersätts av Konsumentverket i 5, 11, 13, 18, t.o.m. 28, 32, 33, 36, 38, 39 §§ och i rubrikerna före 19, 20, 21, 24 §.

Postar	Besöksadre	Telefon	E-post/webbadress	Ban	Org
Box 48	Tage Erland 8A	0771-42	konsumentverket@konsument e	5051	202 20€

1.4 Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

1.4.1 Ändringsbehov

Inget.

1.5 Förordning (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

1.5.1 Ändringsbehov

Fastighetsmäklarinspektionen ersätts av Konsumentverket i 13, 15 b, 17 a och 17 b §§.

1.6 Förordning (1999:1134) om belastningsregister

1.6.1 Ändringsbehov

Fastighetsmäklarinspektionen ersätts av Konsumentverket i 12 och 12 a §§.

1.7 Förordning (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer

1.7.1 Ändringsbehov

I sjunde punkten i bilagan med förteckning över behöriga myndigheter för reglerade yrken i Sverige ersätts Fastighetsmäklarinspektionen av Konsumentverket.

1.8 Författningssamlingsförordning (1976:725)

1.8.1 Ändringsbehov

Av 9 § och bilaga 1 till förordningen framgår att Fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter förs in i Kammarkollegiets författningssamling. Fastighetsmäklarinspektionen bör strykas ur bilagan. I övrigt krävs inga förändringar av förordningen, eftersom Konsumentverket redan ger ut en författningssamling.

1.9 Förordning (2022:127) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om en gemensam digital ingång

1.9.1 Ändringsbehov

Fastighetsmäklarinspektionen utgår ur bilagan med förteckning över behöriga myndigheter. Konsumentverket är sedan tidigare utsett till behörig myndighet.

1.10 Förordning (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden

1.10.1 Ändringsbehov

I bilagan med förteckning över behöriga myndigheter och deras ansvarsområden ersätts Fastighetsmäklarinspektionen av Konsumentverket såvitt gäller missförhållanden inom området finansiella tjänster, produkter och marknader och förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism som omfattas av myndighetens ansvarsområde.

Inga anpassningar behövs på de områden där Konsumentverket redan är utsett till behörig myndighet.

1.11 Förordning (2017:485) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning

1.11.1 Ändringsbehov

Fastighetsmäklarinspektionen ersätts av Konsumentverket i 4 § 8 p.

1.12 Förordning (2016:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster

1.12.1 Ändringsbehov

Fastighetsmäklarinspektionen utgår ur bilaga 1. Konsumentverket omfattas av bilagan sedan tidigare.

1.13 Förordning (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter

1.13.1 Ändringsbehov

Fastighetsmäklarinspektionen stryks i 1 §. Inga andra anpassningar krävs.

1.14 Konkursförordning (1987:916)

1.14.1 Ändringsbehov

Fastighetsmäklarinspektionen ersätts av Konsumentverket i 12 § 13 p.

1.15 Förordning (1999:1135) om misstankeregister

1.15.1 Ändringsbehov

Fastighetsmäklarinspektionen ersätts av Konsumentverket i 4 § 11 p.

1.16 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

1.16.1 Ändringsbehov

Fastighetsmäklarinspektionen utgår i avsnitt 6.3 i bilagan till förordningen. Konsumentverket omfattas sedan tidigare av samma avsnitt, då båda myndigheterna tillhör Finansdepartementet.

1.17 Förordning (2005:1056) om kungörande och registrering av vissa insolvensförfaranden

1.17.1 Ändringsbehov

Fastighetsmäklarinspektionen ersätts av Konsumentverket i 4 § 8 p.

2 Föreskrifter

2.1 Gällande föreskrifter

2.1.1 KAMFS 2021:3 (Fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism)

2.1.2 KAMFS 2021:4 (Fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter om den årliga avgiften)

2.1.3 KAMFS 2022:1 (Fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter och allmänna råd om registrering vid återopande av vissa utländska yrkeskvalifikationer)

2.1.4 KAMFS 2022:2 (Fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter om underrättelse om tillfällig verksamhet som fastighetsmäklare)

2.1.5 KAMFS 2022:3 (Fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter om underrättelse om tillfällig verksamhet som fastighetsmäklare)

2.2 Upphävda föreskrifter

I likhet med Konsumentverket publicerar Fastighetsmäklarinspektionen upphävda föreskrifter på sin webbplats. De upphävda föreskrifterna bör föras över till Konsumentverkets webbplats.



Fastighetsmäklarinspektionen

Bilaga till FMI:s avslutande reflektion

Utlåtande av Ola Jingryd

Ola Jingryd
Mölledalsgatan 15
212 40 Malmö
Tfn. 073-382 72 02
E-post: olajingryd@gmail.com

2024-02-16

Utlåtande med anledning av regeringens uppdrag (Fi2023/02894) till Konsumentverket och Fastighetsmäklarinspektionen

Ombedd av Fastighetsmäklarinspektionen att i ovanstående ärende ge mitt utlåtande i egenskap av sakkunnig får jag anföra följande.

1. Inledning

1.1 Om mig

Jag är docent i civilrätt och universitetslektor vid enheten för fastighetsvetenskap vid Malmö universitet, där jag även är programansvarig för fastighetsmäklarutbildningen, kandidatprogrammet Fastighetsförmedling 180 hp. Min forskning och undervisning kretsar kring köp och förmedling av fastigheter och bostäder, i ett svenskt och internationellt perspektiv.¹ Jag är även författare till bl.a. den juridiska läroboken Fastighetsförmedling samt Karnov-kommentaren för fastighetsmäklarlagen och fastighetsmäklarförordningen på Juno.²

Jag tjänstgjorde som ordinarie ledamot i Fastighetsmäklarinspektionens (tidigare Fastighetsmäklarnämndens) disciplinnämnd från januari 2007 till och med juni 2017.³

1.2 Om uppdraget

Fastighetsmäklarinspektionen (hädanefter kallad FMI) har gett mig i uppdrag att i egenskap av sakkunnig ge min syn på regeringens uppdrag till de två myndigheterna om att lämna förslag på hur FMI:s uppgifter kan överföras till och inordnas i Konsumentverket. Uppdraget är av personlig och självständig karaktär. De överväganden som görs, och som kommer till uttryck i detta utlåtande, är mina egna.

¹ Se bl.a. Jingryd, O. Impartial Legal Counsel in Real Estate Conveyances – the Swedish Broker and the Latin Notary (ak. avh.), KTH 2012; Jingryd, The Real Estate Broker and the Duty to Counsel: A Study of Incentives, i Sidoli, Frank & Kiel (red.), Regulating the City: Contemporary Urban Law, Eleven International Publishing 2017; Jingryd, O. Fastighetsmäklaren och köpekontraktet, JT 2015-16 s. 531 ff.; Jingryd O. Culpa in contrahendo vid uteblivet fastighetsköp – en problematisering, JT 2018-19 s. 91 ff., Jingryd, O. Fastighetsmäklaren och marknadsvärdet – skyldigheter och ansvar, JT 2023-24 s. 221 ff. (publicerad online på JT Net 2023-24, i papper i JT 2023-24 nr 3 i mars 2024).

² Se Jingryd, O. Fastighetsförmedling, 7 uppl., Lund 2023 respektive www.juno.nj.se.

³ 2007, innan myndigheten blev en enrådgighetsmyndighet, var förordnandet mer omfattande.

2. Fastighetsmäklarregleringen och fastighetsmäklarens roll på bostadsmarknaden

2.1 Fastighetsmäklarregleringens grunder

Den svenska fastighetsmäklarens yrkesutövning är som bekant reglerad i fastighetsmäklarlagen (2021:516), fastighetsmäklarförordningen (2021:518) samt FMI:s olika föreskrifter. Fastighetsmäklaren är enligt 1 kap. 2 § FML en fysisk person, och den som vill utöva fastighetsmäklari ska enligt 2 kap. 1 § i samma lag vara registrerad hos FMI. 2 kap. 8 § anger som en av förutsättningarna för registrering att sökanden har tillfredsställande utbildning. Denna utbildning ska enligt 25 § fastighetsmäklarförordningen omfatta fastighetsförmedling, fastighetsrätt och annan civilrätt, skatterätt, ekonomi, byggnadsteknik och fastighetsvärdering. Utbildningens omfattning och närmare innehåll regleras i FMI:s föreskrifter KAMFS 2022:1, som från och med den 1 januari 2028 ställer krav på kandidatexamen och sex månaders praktik.

Fastighetsmäklarlagens regler är till sin kärna av civilrättslig karaktär, och anger en rad skyldigheter och förbud i förhållande till uppdragsgivaren och dennes motpart. Den övergripande regeln återfinns i 3 kap. 1 §, enligt vilken fastighetsmäklaren ska utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och i allt iaktta god fastighetsmäklarsed. I bestämmelsen anges mäklarens grundläggande förhållande till köpare och säljare som att mäklaren ska tillvarata båda parter intressen, men inom ramarna för god fastighetsmäklarsed även särskilt beakta uppdragsgivarens ekonomiska intressen. Omsorgspliktens och god fastighetsmäklarseds närmare ramar och innehåll utvecklas kontinuerligt i praxis, vilket jag återkommer till nedan.

Andra centrala bestämmelser i FML är 3 kap. 12 §, som innehåller fastighetsmäklarens upplysningsplikt och rådgivningsplikt,⁴ 3 kap. 13 § enligt vilken mäklaren är skyldig att kontrollera att vem som är har rätt att förfoga över fastigheten, däri inbegripet eventuella förfogandeinskränkningar, samt vilka rättigheter som belastar fastigheten, och 3 kap. 20 §, enligt vilken mäklaren ska verka för att köpare och säljare träffar överenskommelse i frågor som behöver lösas samt, i avsaknad av särskilt avtal med både köparen och säljaren, en skyldighet att upprätta köpekontrakt och andra nödvändiga handlingar.

Den svenska fastighetsmäklaren har som en följd av förmedlingsuppdragets karaktär, handelsbruk och ovanstående reglering två huvudsakliga funktioner i fastighets- och bostadsöverlåtelser: dels *sammanförandet av köpare och säljare*, dels en *rådgivande funktion*. Den rådgivande funktionen kan i sin tur sammanfattas som att mäklaren ska 1) inhämta information om fastigheten och andra relevanta förhållanden, och i viss utsträckning utreda dess riktighet, 2) ge parterna relevanta upplysningar som de kan behöva, varav vissa är särskilt lagstadgade⁵, 3) ge parterna relevanta råd i frågor av juridisk, teknisk och ekonomisk natur, med särskilt fokus på att tillse att de är införstådda med de risker som är förknippade med affären samt 4) upprätta köpekontrakt och andra nödvändiga handlingar på ett sätt som är fackmässigt, adekvat och anpassat för den enskilda affären. Rådgivningsplikten gentemot uppdragsgivaren respektive dennes motpart kan uppvisa vissa skillnader – allt med ledning av den allmänna omsorgsplikten och vad som får anses utgöra god fastighetsmäklarsed – men utgångspunkten är att mäklaren ska tillgodose bägges

⁴ Att dessa plikter inte blott är en och samma behandlar jag bl.a. i Fastighetsmäklaren och marknadsvärdet – skyldigheter och ansvar, JT 2023-24 s. 221 ff.

⁵ Se 3 kap. 12, 14, 15 och 17 §§ FML.

intressen, och mäklaren har typiskt sett inte rätt att underlåta att lämna en viss upplysning eller ett visst råd till köparen för att tillgodose säljarens ekonomiska intressen.

2.2 Fastighetsmäklaren är en fysisk person med personligt ansvar

Som nämnts är fastighetsmäklaren en fysisk person. Som en direkt konsekvens härav är det den enskilda fastighetsmäklaren, inte det mäklar företag där mäklaren är verksam, som är part i förmedlingsuppdragen och bärare av rättigheter och skyldigheter gentemot köpare och säljare. Den enskilda fastighetsmäklaren ansvarar fullt ut, såväl civilrättsligt som disciplinärt, för alla eventuella åsidosättanden av skyldigheter eller förbud. Det är inte ansvarsbefriande för mäklaren om ett åsidosättande har sin upprinnelse i rutiner, verktyg eller instruktioner från mäklar företaget. Ett typiskt exempel på det är när mäklaren använt sig av en kontraktsklausul vars utformning strider mot god fastighetsmäklarsed, och som tillhandahållits av mäklar företaget i de mallar som används av företagets mäklare.

Med nuvarande fastighetsmäklarlag infördes 2021 registreringsplikt för, och statlig tillsyn över, fastighetsmäklar företag. Den enskilda fastighetsmäklarens rättsliga ställning gentemot köpare och säljare har emellertid inte påverkats av detta, och fastighetsmäklar företaget har varken tagit över något ansvar från fastighetsmäklaren eller ålagts något eget självständigt ansvar. Tvärtom anges uttryckligen i 3 kap. 2 § 2 st. FML att fastighetsmäklar företag inte får vara part i förmedlingsuppdrag. Fastighetsmäklar företagen träffas visserligen av vissa materiella regler i FML, däribland förbudet i 3 kap. 11 § att uppträda som ombud mellan köpare och säljare, men har inga direkta skyldigheter gentemot vare sig köparen eller säljaren. Fastighetsmäklar företaget har enligt 3 kap. 2 § 1 st. en allmän skyldighet att verka för att de fastighetsmäklare som är verksamma i företaget ska följa god fastighetsmäklarsed, men det finns ingen civilrättslig sanktion för det fall företaget skulle brista i denna skyldighet.⁶

Fastighetsmäklaren är vidare en av de verksamhetsutövare som träffas av reglerna i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL). För fastighetsmäklare som är anställda i ett fastighetsmäklar företag gäller en viss ansvarsfördelning mellan mäklaren och företaget; 2 kap. 16 § PTL samt 3 § i FMI:s föreskrifter KAMFS 2021:3. Centrala skyldigheter såsom bland annat riskbedömning av kunder, åtgärder för kundkännedom inklusive identitetskontroll samt övervakning av pågående affär åvilar den enskilda fastighetsmäklaren.

En fastighetsmäklare som agerar i strid med sina skyldigheter riskerar såväl civilrättsliga som näringsrättsliga påföljder. De civilrättsliga påföljderna är nedsättning av provisionen enligt 3 kap. 24 § FML och skadestånd enligt 3 kap. 25 §. Näringsrättsligt riskerar mäklaren enligt 4 kap. 4 § disciplinåtgärd i form av erinran, varning eller återkallelse av registreringen. Vid överträdelse av PTL riskerar mäklaren även sanktionsavgift; 4 kap. 6 §.

Det sagda innebär att FML och övrig fastighetsmäklarreglering i allt väsentligt, särskilt ur konsument synpunkt, fortfarande är en reglering av den enskilda fastighetsmäklaren och dennes yrkesutövning, och – registreringsplikt, tillsyns ansvar och vissa materiella regler till trots – inte av fastighetsmäklar företagen eller fastighetsmäklarbranschen. Jag återkommer till detta nedan.

⁶ Skadestånds ansvar föreslogs i SOU 2018:64, men förslaget fick kritik av remissinstanserna och något skadestånds ansvar kom aldrig att införas; se prop. 2020/21:119 s. 65 ff.

2.3 Fastighetsmäklarens roll i ett internationellt perspektiv

Den svenska fastighetsmäklarens roll i bostadsöverlåtelsen kännetecknas av att den enskilda fastighetsmäklaren, som fysisk person och under personligt ansvar, hanterar hela transaktionsprocessen från intag till tillträde. Som nämnts är den svenska fastighetsmäklarens uppgift inte blott att sammanföra parterna, utan även att hantera affärens juridiska moment, såsom bland annat upprättandet av för affären skraddarsydda köpehandlingar, med vilkas innehåll och innebörd mäklaren ansvarar för att parterna är införstådda.

Den fulla innebörden av det sagda måste ses i ljuset av den svenska transaktionsprocessen för fastighets- och bostadsöverlåtelser. Bindande överlåtelse av fastigheter, bostadsrätter och andelar i bostadsföreningar förutsätter ett skriftligt överlåtelseavtal som undertecknas av både köparen och säljaren; 4 kap. 1 § jordabalken, 6 kap. 4 § bostadsrättslagen respektive 2 § lagen (1983:1046) om skyldighet för vissa bostadsföreningar och bostadsaktiebolag att föra lägenhetsförteckning mm. Utöver detta fordrar transaktionen inga fler åtgärder utom lagfart respektive anteckning i lägenhetsförteckningen, samt eventuell in-teckning/pantsättning. Fastighetsmäklarens medverkan är inte obligatorisk, men i praktiken hanteras över 90 procent av alla överlåtelser på den svenska bostadsmarknaden av fastighetsmäklare.⁷ Det är således fastighetsmäklaren som ansvarar för att bindande överlåtelse ingås på ett korrekt sätt, och fastighetsmäklaren som är den centrala aktören.

Denna ordning står i bjärt kontrast till vad som är fallet i större delen av världen. I Europa finns två större rättskulturella familjer: *common law*, som är förhärskande i de anglosaxiska länderna, och *civil law*, som är förhärskande på den europeiska kontinenten. Av inte minst historiska skäl återfinns dessa två familjer i olika variationer även i större delen av övriga världen. Såvitt avser fastighetsöverlåtelser präglas *civil law*-länderna av obligatorisk medverkan av notarius publicus. I somliga länder, såsom exempelvis Tyskland, är notarisering en nödvändig förutsättning för en civilrättsligt bindande överlåtelse. I andra länder, såsom exempelvis Frankrike, kan ett obligationsrättsligt bindande köp ingås formlöst och utan notariens medverkan, medan sakrättsligt skydd förutsätter notarisering.⁸

Notarius publicus har i *civil law*-länderna en rådgivande funktion, om än med nationella variationer, som i väldigt hög grad liknar den svenska fastighetsmäklarens, dvs. 1) inhämta information om fastigheten och andra relevanta förhållanden, och i viss utsträckning utreda dess riktighet, 2) ge parterna relevanta upplysningar som de kan behöva, 3) ge parterna relevanta råd i frågor av framför allt rättslig natur, med särskilt fokus på att försäkra sig om den gemensamma partsviljan och att informera parterna om affärens särskilda risker samt 4) upprätta köpekontrakt och andra nödvändiga handlingar på ett sätt som är fackmässigt, adekvat och anpassat för den enskilda affären. I *common law*-länderna anlitas generellt advokat för att sköta förhandlingar om köpekontrakt. Denna sistnämnda ordning gäller även i Danmark, där fastighetsmäklaren – som där endast har rätt att företräda sin uppdragsgivare, vilket oftast är säljaren – är skyldig att ge köparen rådet att anlita advokat eller annan rådgivare.⁹

Den svenska fastighetsmäklaren har med andra ord av lagstiftaren ålagts att utföra en funktion på fastighets- och bostadsmarknaden som i andra länder utförs av jurister, vare sig det rör sig om notarius publicus eller advokater. Det är ett arbete som med nödvändighet

⁷ Mäklarsamfundet, Fastighetsmäklarbranschen: fakta och nyckeltal 2022, s. 22.

⁸ Jag behandlar dessa frågor i min doktorsavhandling samt min lärobok; se not 1 och 2 ovan.

⁹ Se § 26 stk. 3 ejendomsæglerloven. Typiskt sett avses i praktiken en s.k. boligadvokat.

innefattar ett stort moment av egna bedömningar och professionellt handlingsutrymme, och som därför fordrar särskild juridisk fackkompetens, och en omsorg om parternas intressen, hos den enskilda fastighetsmäklaren. Jag återkommer till följderna av detta nedan.

3. Fastighetsmäklarinspektionens tillsyn och disciplinnämndens roll

3.1 Tillsyn över en profession

Vilka yrkeskårer som är att betrakta som professioner är en fråga som länge varit föremål för akademisk diskurs. Typiska exempel som brukar nämnas är advokater och läkare. Professioner kännetecknas bland annat av att yrkesutövarna har en särskild högre utbildning, att yrkesutövningen är reglerad samt att yrket i hög grad bygger på fackkunskap och professionella bedömningar. Fastighetsmäklaren benämns ibland som en semi-profession, även om skälen därtill inte alltid är helt tydliga. Undertecknad menar att fastighetsmäklare, som idag har ett utbildningskrav motsvarande minst kandidatexamen, som har särskild fackkunskap och som ansvarar såväl civilrättsligt som disciplinärt, bör räknas som en profession.

Oavsett vilken benämning man väljer att ge fastighetsmäklare, är det ostridigt att fastighetsmäklarlagen och övrig reglering bygger på den grundläggande ordningen att det är den enskilda fastighetsmäklaren som utför, och ansvarar för, förmedlingsarbetet. Även en fastighetsmäklare som är anställd eller på annat sätt verksam inom ett fastighetsmäklarföretag är således personligen den centrala aktören i mäklarverksamheten, och ansvarar personligen för verksamheten.

Det är mot denna bakgrund FMI:s tillsyn av fastighetsmäklare måste förstås. FMI skapades 1995 som en nämndmyndighet med namnet Fastighetsmäklarnämnden (FMN). 2008 blev FMN en enrådighetsmyndighet, varvid själva nämnden blev en ren disciplinnämnd. 2012 bytte myndigheten namn till FMI, med oförändrat uppdrag. Först 2021 kom lagstiftning som delvis reglerar fastighetsmäklarföretag, varvid FMI:s uppdrag kom att omfatta även företagen. Precis som fastighetsmäklarregleringen fortfarande i allt väsentligt är en reglering av den enskilda fastighetsmäklaren – med personligt ansvar som centralt bärande moment – är emellertid kärnan i FMI:s verksamhet fortfarande tillsynen över den enskilda fastighetsmäklaren.

FMI:s disciplinnämnd är således att betrakta som en ansvarsnämnd för professionens utövare. Den är därvid att likna vid bland andra Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN), Tillsynsnämnden för revisorer (som på motsvarande sätt är en del av myndigheten Revisorsinspektionen) och Lärarnas ansvarsnämnd (LAN). Den är av fundamental betydelse för tillsynen.

3.2 Disciplinnämndens avgöranden och utvecklingen av god fastighetsmäklarsed

Redan i förarbetena till 1984 års föregångare till fastighetsmäklarlagen, lag (1984:81) om fastighetsmäklare, ansågs det olämpligt att en gång för alla låsa innehållet i god fastighetsmäklarsed. Denna skulle istället utvecklas kontinuerligt i praxis för att kunna anpassas efter tidens och samhällets behov. Denna ordning har sedan behållits i 1995, 2011 respektive 2021 års fastighetsmäklarlag.¹⁰ Källor till god fastighetsmäklarsed är främst tillsynspraxis från FMI:s disciplinnämnd och förvaltningsdomstolarna upp till Högsta förvaltningsdomstolen samt civilrättslig praxis från de allmänna domstolarna och det särskilda tvistlösningsorganet Fastighetsmarknadens reklamationsnämnd (FRN).¹¹

Det bör härvid understrykas att FMI:s disciplinnämnd och FRN inte på något sätt är utbytbara. Där FRN, vars beslut inte är formellt bindande, tar sig an ärenden av civilrättslig karaktär, såsom skadestånds- och provisionsärenden, fokuserar FMI och dess disciplinnämnd helt och hållet på fastighetsmäklarens agerande och vad som får anses utgöra god fastighetsmäklarsed. FMI:s disciplinnämnd kan inte besluta om vare sig provision eller skadestånd, medan FRN endast i begränsad omfattning kan utveckla innehållet i god fastighetsmäklarsed om ingen skada kan styrkas. Rättskällevärdet i FRN:s avgöranden kan också diskuteras, eftersom nämndens beslut varken är bindande eller överklagbara. Disciplinnämndens avgöranden är således av unikt värde och central betydelse för utvecklingen av god fastighetsmäklarsed.

Exempel på centrala rättsregler som inte är uttryckligen reglerade i lag, utan som med stöd av god fastighetsmäklarsed utvecklats genom praxis i FMI:s disciplinnämnd, är förbudet mot s.k. lockpriser och skyldigheten att iaktta transparens vid hanteringen av budgivningen.

En direkt konsekvens av god fastighetsmäklarseds kontinuerliga utveckling i praxis är att det inte sällan uppstår situationer där rättsläget är oklart, och där den rättstillämpande instansen har ett handlingsutrymme att besluta efter eget omdöme. Exempelvis går det, trots en omfattande rättspraxis och diskussion i den juridiska litteraturen, inte att slutligt avgöra för alla tänkbara situationer hur vidsträckt fastighetsmäklarens upplysningsplikt eller rådgivningsplikt ska anses vara, och hur intresseavvägningen mellan köparen och säljaren därvid ska göras. I sådana situationer kan det diskuteras om FMI:s disciplinnämnd ”skapar” rätt eller blott tillämpar och preciserar befintlig gällande rätt (även om det sistnämnda formellt får anses vara fallet), men oavsett hur man ser på den saken kan avgörandet komma att bli oväntat för fastighetsmäklaren.

Det sagda är av fundamental betydelse. Rättsutvecklingen måste, för att kunna vara godtagbar och uppfylla rimligt ställda krav på rättssäkerhet (bl.a. kravet på rättvis rättegång i artikel 6 EKMR). En av rättssäkerhetens grundpelare är förutsebarhet. Det ska härvid erinras om att de påföljder som FMI:s disciplinnämnd meddelar är av offentligrättslig karaktär, vilket innebär att de hänsyn som måste tas i bland annat straffrättsliga och skatterättsliga sammanhang gör sig gällande. Det yttrar sig till exempel i att det är staten som har bevisbördan för att de omständigheter som läggs fastighetsmäklaren till last är otvetydigt fastslagna.¹²

Det är vidare av betydelse att FMI är en expertmyndighet, vars avgöranden dels åberopas i egen rätt i en utsträckning som vida överskrider vad som är brukligt ifråga om

¹⁰ Prop. 1983/84:16 s. 12 f., 36 f.; prop. 1994/95:14 s. 49, prop. 2010/11:15 s. 23, 27; prop. 2020/21:119 s. 112.

¹¹ Övriga erkända rättskällor är naturligtvis också av betydelse.

¹² RÅ 1996 ref. 83; se även Melin, M., Fastighetsmäklarlagen: En kommentar, 5 uppl. 2022, s. 356 ff.

myndighetspraxis i övrigt, dels i tämligen liten utsträckning undanröjs av förvaltningsdomstolarna vid överklagande. Materiell, och inte blott formell, rättssäkerhet förutsätter att den rättstillämpande instansen har adekvat kunskap om det fält inom vilket de ska fatta beslut, och att ärendena bereds och hanteras på ett grundligt sätt. Till denna fråga återkommer jag i nästa avsnitt.

3.3 Betydelsen av disciplinnämnden och dess sammansättning

FMI:s disciplinnämnd är sammansatt av externa ledamöter samt myndighetschefen. Ordföranden och vice ordföranden är lagman respektive rådman. Övriga sex ordinarie ledamöter är verksamma som fastighetsmäklare, jurist hos Finansinspektionen, lantmätare respektive besiktningsman nominerad av SBR Byggingenjörerna. Ersättarna är verksamma som fastighetsmäklare, jurist hos Villaägarna, verkställande direktör för Bostadsrätterna, förbundsjurist hos Fastighetsägarna Sverige respektive bankjurist nominerad av Bankföreningen. Tidigare har nämnden även haft en ledamot verksam inom akademien.

Nämnden är således sammansatt av ledamöter med en mångfald av kompetenser, sett till såväl utbildning och yrke som samhällssektorer. Denna sammansättning borgar för en mångfald i perspektiv på de ärenden som nämnden behandlar. Ledamöterna bidrar också med den särskilda fackkunskap som följer av att vara verksam inom en viss sektor. Betydelsen av denna fackkunskap kan knappast överskattas. Undertecknad, som tidigare suttit som ledamot i över tio år, kan intyga att denna särskilda fackkunskap gör betydande nytta vid behandlingen av ärendena. Bidragen från den ledamot, eller de ledamöter, vars fackkunskap har särskild bäring på det aktuella ärendet, motsvarar – och överträffar stundom – värdet av expertutlåtanden.

FMI är som nämnts en expertmyndighet, och disciplinnämndens avgöranden utgör första instans i rättstillämpningen, med förvaltningsrätten i Karlstad, kammarrätten i Göteborg och Högsta förvaltningsdomstolen som överinstanser. Värdet för rättssäkerheten, i såväl formellt som materiellt hänseende, av att överinstanserna i sina bedömningar kan luta sig mot att besluten i första instans är meddelade av en nämnd ledd av en lagfaren domare, med ledamöter med en djup och mångfacetterad kompetens med bäring på bostadsmarknaden, kan knappast överskattas.

Slutligen bör närvaron av professionens egna medlemmar i disciplinnämnden nämnas. Två av ledamöterna är fastighetsmäklare, och nämndens möten planeras så att minst en mäklarledamot är närvarande vid varje tillfälle. Detta är ägnat att höja kvaliteten på besluten, eftersom det till syvende och sist är fastighetsmäklarna själva som känner till de närmare förutsättningarna för förmedlingsarbetet och lagens efterlevnad. Det bidrar med verklighetsförankring. Det skapar också legitimitet för FMI:s tillsynspraxis; även när ett beslut går mäklaren emot, och kanske driver praxis i en för mäklarna som yrkeskår mindre önskvärd riktning, ökar acceptansen när någon från den egna professionen har varit med och fattat beslutet.

4. Normativa överväganden med anledning av regeringens förslag

4.1 Tillsynen av fastighetsmäklarbranschen är underordnad tillsynen av fastighetsmäklarna

Fastighetsmäklarrätten är i grunden en del av kontraktsrätten, som i sin tur är en del av civilrätten. Fastighetsmäklarrätten bygger på ett personligt ansvar för förmedlingsuppdragets alla delar. I harmoni härmed bygger även de regler i fastighetsmäklarlagen som är av mer näringsrättslig karaktär, såsom skyldigheten enligt 3 kap. 18 § att upprätta journal och budgivningslista, på ett personligt ansvar hos den enskilda fastighetsmäklaren. Fastighetsmäklarföretagens ansvar är begränsat, och fokuserar på att företaget ska skapa goda förutsättningar för att de mäklare som är verksamma i företaget kan sköta sina uppdrag på ett rättsligt och etiskt godtagbart sätt.

Statlig tillsyn finns inte till för sin egen skull, och tillsynen varken kan eller bör utformas efter intresset av att bedriva tillsynsverksamheten på det ena eller andra sättet. Tillsynen av fastighetsmäklarna föll 1995 på den då nystartade Fastighetsmäklarnämndens, idag FMI:s, lott. Som nämnts ovan har tillsynen ett i förarbetena uttryckligen angett syfte, nämligen att utveckla god fastighetsmäklarsed – ett uppdrag FMI och dess disciplinnämnd har utfört och fortsätter att utföra.

Det är med andra ord regelverket – det vill säga fastighetsmäklarrätten – som definierar tillsynens syfte och uppdrag. Fastighetsmäklarrätten handlar om de rättsliga relationerna mellan mäklaren, köparen och säljaren – däri inräknat presumtiva köpare och säljare. Dessa rättsliga relationer definieras av ett personligt professionsansvar. Det är detta professionsansvar som FMI och disciplinnämnden har som sin främsta uppgift att utöva tillsyn över.

I konsekvens med det sagda, och med vad jag anfört i tidigare avsnitt, måste varje potentiell eller tilltänkt förändring av sättet tillsynen organiseras tillgodose ändamålen att på ett rättssäkert sätt utveckla god fastighetsmäklarsed och i övrigt se till regelverkets efterlevnad. Det innebär att tillsynens primära fokus måste vara de enskilda fastighetsmäklarnas professionsansvar. En förändring som potentiellt äventyrar dessa ändamål kan inte tillstyrkas.

4.2 Disciplinnämnden är oundgänglig

För att de ändamål som beskrivs i föregående avsnitt ska kunna tillgodoses på ett godtagbart sätt är disciplinnämnden av fundamental betydelse. Den samlade kompetens som disciplinnämndens ledamöter besitter, och som är en nödvändig förutsättning för välgrundade beslut i tillsynsärendena, är helt oundgänglig. Det ska här erinras om att den juridik som den rättstillämpande instansen måste behärska inte är begränsad till den rena fastighetsmäklarrätten. Övrig kontraktsrätt, civilrätt, allmän och speciell fastighetsrätt, delar av miljöretten, viss skatterätt, samt i olika utsträckning flera andra rättsområden och även andra discipliner såsom företagsekonomi, nationalekonomi och byggnadsteknik, är centrala beståndsdelar av den nödvändiga kunskapsmassan. Det är heller inte tillräckligt med allmänna eller ytliga kunskaper, utan den rättstillämpande instansen behöver behärska frågorna på sådan fördjupningsnivå som ärendena fordrar. Det rör sig exempelvis om ofta väldigt specifika köprättsliga, sakrättsliga och familjerättsliga frågor, som går utöver vad en normal jurist ser som allmängods. Till detta kommer frågor om åtgärder mot penningtvätt

och finansiering av terrorism. Den nödvändiga kunskapsmassan innefattar vidare kunskap och förståelse för den affärsmässiga och sociala kontext där rättsreglerna tillämpas.

Det får ses som uppenbart att en enskild handläggare vid en tillsynsmyndighet knappast kan behärska hela den ovanstående kunskapsmassan. Även om flera handläggare skulle arbeta i grupp kan de ändå inte ersätta den samlade kompetensen hos externa ledamöter verksamma i för fastighetsmäklarprofessionen och bostadsmarknaden relevanta organisationer, branscher och sektorer. Att en tillsynsmyndighet, nu eller i framtiden, skulle ha möjlighet att anställa – och behålla – personal som tillsammans har motsvarande kunskaper, bär heller inte sannolikhetens prägel.

Det bör vidare erinras om att disciplinnämndens bidrag inte låter sig mätas i ytliga och väl synliga faktorer såsom hur ofta, och i vilken utsträckning, nämnden materiellt går emot eller ändrar de förslag till beslut som handläggarna bereder och föredrar, eller förekomsten av skiljaktiga meningar. Som långvarig före detta ledamot kan undertecknad intyga att ärendena och förslagen till beslut ofta är föremål för långa, stundtals livliga, diskussioner. Resultatet av diskussionerna kan bli att förslaget accepteras som det är, att det ändras, att det bordläggs, eller att det accepteras med vissa förändringar, exempelvis att motiveringen ändras eller kompletteras. Att en ledamot inte är skiljaktig kan inte tas till intäkt för att ledamoten inte haft invändningar. Tvärtom ligger det i sakens natur att bra beslut fattas när olika argument med olika infallsvinklar har fått ventileras och vägas mot varandra. Det välgrundade beslutet kan mycket väl vara i linje med vad föredragande handläggare har föreslagit, men det är processen som ger kvaliteten.

4.3 Fastighetsmäklartillsynen behöver hanteras av en expertmyndighet

Det i föregående och tidigare avsnitt sagda kan möjligen ge intrycket av att det endast är disciplinnämnden som ger mervärde till tillsynens kvalitet. Så är ingalunda fallet. Disciplinnämnden är oumbärlig och kan inte avvaras, men den bärs upp av en myndighet som besitter omistlig kompetens som är direkt nödvändig för att förstå den profession, och den samhällssektor, som tillsynen avser. Denna kompetens har myndigheten till väsentlig del som ett resultat av sitt fokus.

Fastighetsmäklare som förmedlar bostäder har en tydlig kontaktyta mot konsumenterna, och fastighetsmäklarens yrkesutövning påverkar i hög grad konsumenterna – såväl köpare som säljare – på bostadsmarknaden. Därför är det naturligt att konsumentskydd är ett övergripande hänsyn i fastighetsmäklarrätten, och i FMI:s tillsyn. Den komplexa kunskapsmassa som tillämpas av fastighetsmäklare, och som rättstillämparen måste förstå, medför emellertid att tillsynen av fastighetsmäklare inte kan betraktas som en vanlig konsumentfråga.

En måhända ytlig betraktelse, som dock är av viss betydelse, är att konsumenträtten i allmänhet avser situationer där konsumenten köper något av näringsidkaren. Det leder lätt in i en tankemodell där endast den är konsument, som är köpare av något – typiskt sett en vara. Här glöms det lätt bort att säljaren – som i Sverige liksom annorstädes i en överväldigande majoritet av alla affärer är mäklarens uppdragsgivare – är en konsument i förhållande till mäklaren, så länge försäljningen inte är ett led i säljarens näringsverksamhet. Det är alltså ingalunda så, att fastighetsmäklaren har till uppgift att skydda presumtiva köpare från sig själv och säljaren. I själva verket har fastighetsmäklaren en omsorgsplikt gentemot såväl köpare som säljare. Det får praktiska konsekvenser, exempelvis i fråga om mäklarens upplysningsplikt och rådgivningsplikt. Den som enbart fokuserar på köparens behov som konsument missar lätt att fastighetsmäklaren även har att tillvarata säljarens behov som

konsument. Där säljaren är uppdragsgivare är mäklaren rentav skyldig enligt 3 kap. 1 § 2 st. att, inom ramarna för god fastighetsmäklarsed, särskilt beakta uppdragsgivarens ekonomiska intressen. Annorlunda uttryckt är det inte bara tillåtet, utan en skyldighet, att – inom vissa gränser – prioritera säljarens ekonomiska intressen framför köparens.

Den nu beskrivna regeln är, sin synbara enkelhet till trots, tämligen komplex, och de exakta gränserna för vad som är gällande rätt är inte helt tydliga – vare sig för undertecknad, domstolarna eller tillsynsmyndigheten. Att hantera denna regel, och andra regler inom fastighetsmäklarrätten, kräver såväl specifika fackkunskaper som ett särskilt fokus på rättsområdet, närliggande rättsområden, och andra kunskapsområden med bäring på bostadsmarknaden. FMI, tillsammans med dess disciplinnämnd, är väl rustade för den uppgiften. Detsamma kan dock inte utan vidare sägas gälla för myndigheter och andra som tillämpar konsumenträtt i övrigt. Det förefaller osannolikt att Konsumentverket på vare sig kort eller lång sikt skulle ha de nödvändiga förutsättningarna.

En betydande risk med att överföra FMI:s uppgifter på Konsumentverket är att FMI:s naturliga fokus på fastighetsmäklarrätt och fastighetsmäklaranknutna frågor försvinner i hanteringen. När en verksamhet inordnas i en organisation som i övrigt har helt andra frågor som fokus, riskerar den underordnade verksamheten att dels inte prioriteras i tillräcklig utsträckning, dels utsätts för organisatoriska förändringar som underminerar förutsättningarna för den underordnade verksamhetens fortsatta bedrivande. En förändring som kan antas leda till en sådan utveckling kan, i linje med vad som anförts i föregående avsnitt, inte tillstyrkas.

En nedmontering av FMI:s professionsspecifika tillsyn – där, som nämnts, FMI:s disciplinnämnd är en oundgänglig beståndsdel – skulle vidare vara i strid med motiven till fastighetsmäklarlagen, enligt vilka god fastighetsmäklarsed ska utvecklas i praxis, varvid FMI:s tillsynspraxis är en viktig källa. I avsaknad av garantier att FMI:s inordnande under Konsumentverket varken på kort eller lång sikt leder till en sådan nedmontering måste förslaget även på denna grund avstyrkas.

4.4 Att inordna FMI under Konsumentverket ger inga ekonomiska fördelar

FMI:s verksamhet fungerar idag som bekant så, att fastighetsmäklarna och fastighetsmäklarföretagen betalar en obligatorisk årsavgift. Denna årsavgift stannar emellertid inte hos FMI, utan slussas vidare till statskassan. FMI finansieras därefter med direkta anslag. Netto innebär systemet att FMI:s verksamhet inte kostar statskassan någonting; tvärtom betalar staten mindre i anslag till FMI än de inbetalade avgifterna, med följd att fastighetsmäklarna och fastighetsmäklarföretagen finansierar statskassan med sina avgifter. Denna ordning, vars önskvärdhet kan diskuteras, innebär de facto en extra skatt för fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag.

Ett inordnande av FMI under Konsumentverket skulle i detta hänseende kunna leda till ett av tre alternativa scenarier. I scenario 1 behålls FMI:s verksamhet som den är, inom Konsumentverkets väggar, och årsavgifterna behålls. I sådana fall leder förändringen inte till några statsfinansiella eller ekonomiska förändringar. I scenario 2 nedmonteras FMI:s verksamhet delvis, medan årsavgifterna behålls. I sådant fall leder förändringen antingen till att Konsumentverket får ett tillskott på fastighetsmäklarnas och fastighetsmäklartillsynens bekostnad, eller till att statskassan får en motsvarande besparing – varvid fastighetsmäklarna och fastighetsmäklarföretagen i än högre grad skulle finansiera statskassan med sina årsavgifter. I scenario 3 nedmonteras FMI:s verksamhet och årsavgifterna slopas eller sänks.

I ett sådant scenario slipper mäklarna och mäklarföretagen visserligen betala årsavgifter, eller åtnjuta en avgiftssänkning, men följden blir istället att skattebetalarkollektivet tvingas finansiera en verksamhet som idag är helt avgiftsfinansierad.

Härutöver måste de negativa externa effekterna av en nedmonterad fastighetsmäklartillsyn beaktas. I enlighet med vad som anförts ovan bär det inte sannolikhetens prägelse att Konsumentverket kan antas bedriva en ändamålsenlig tillsyn av fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag på det sätt som FMI kan. Därför måste de – begränsade och kortsiktiga – statsfinansiella eller ekonomiska fördelar förslaget eventuellt kan leda till vägas mot de nackdelar de i samma scenario kommer att leda till. Härvid tål det att erinras om att statlig tillsyn i nämndform har varit lagstiftarens val sedan 1995, och att ordningen i stort får ses som såväl legitim som ändamålsenlig. All verksamhet, även FMI:s, tål att utvärderas, men eventuella önskvärda förbättringar av nuvarande ordning lär svårligen förverkligas genom det nu aktuella förslaget.

Även ur ett statsfinansiellt och ekonomiskt perspektiv har den föreslagna förändringen således begränsade förutsättningar att vara framgångsrik. Den måste därför även av det skälet avstyrkas.

5. Avslutande diskussion

Sammanfattningsvis är den tillsyn som FMI bedriver i första hand en tillsyn av fastighetsmäklarprofessionen och dess enskilda utövare, och endast i andra hand en tillsyn av fastighetsmäklarföretag. Det är en direkt följd av att fastighetsmäklarrätten bygger på att fastighetsmäklaren är en fysisk person med personligt ansvar. Det är regelverket och förmedlingsverksamheten som måste styra tillsynen och dess utformning, inte tvärtom. Det låter sig därför inte göras att förändra fastighetsmäklarrätten för att passa en viss idé om hur tillsynen kan organiseras.¹³ Fastighetsmäklare i Sverige har ett ansvar för fastighets- och bostadsaffärens juridiska delar som i flertalet andra länder sköts av jurister. Den svenska ordningen leder till låga transaktionskostnader samtidigt som konsumentskyddet är högt. En sådan ordning är värd att slå vakt om, inte äventyra.

Fastighetsmäklarnas yrkesutövning, och tillsynen av densamma, kräver vidare kunskaper och färdigheter inom en samlad kunskapsmassa som enskilda handläggare på en myndighet svårligen kan besitta. De bästa förutsättningarna för en ändamålsenlig tillsyn uppnås genom att behålla FMI, och dess disciplinnämnd, som de är, och helt avstå från att inordna FMI under Konsumentverket. Regeringens förslag saknar förutsättningar att leda till fördelar som ens är i närheten av att stå i proportion till de betydande nackdelar för rättstillämpningen – och därmed det konsumentskydd som lagstiftaren ända sedan före 1984 års fastighetsmäklarlag har velat skapa, vidmakthålla och utveckla – som förslaget skulle leda till. Förslaget avstyrks därför i alla delar.

Som ovan,

¹³ En annan sak är att det kan finnas skäl att utreda vissa förändringar av lagen. Exempelvis tål definitionen av fastighetsmäklarföretag – se 1 kap. 2 § 2 st. FML – att utredas, då den medför att FMI i sin tillsyn inte kan ställa holdingbolag eller deras ledning till ansvar.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ola Jingryd', with a stylized, cursive script.

Ola Jingryd