

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2007-11-01

Närvarande: Regeringsrådet Rune Lavin, justitierådet Marianne Lundius och regeringsrådet Karin Almgren.

Återförsäkring

Enligt en lagrådsremiss den 18 oktober 2007 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713),
2. lag om ändring i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Tord Gransbo.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Direktivets genomförande

Lagrådet har vid sin granskning endast möjlighet att kontrollera om lagens bestämmelser korrekt återger vad direktivet påbjuder. Om en direktivbestämmelse inte skulle motsvaras av en föreskrift i lagen, kan denna i stället komma att tas in i en förordning eller myndighetsföreskrifter. Till följd härav kan Lagrådet, som alltså är hänvisat till att enbart granska lagförslaget, inte veta om bestämmelsen senare skall komma till uttryck i en författning av lägre dignitet. Som ett exempel kan nämnas artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv

2005/68/EG. Denna artikel anger vilka uppgifter eller vilken dokumentation som skall finnas i en verksamhetsplan. De i artikeln uppställda kraven är inte tillgodosedda genom det aktuella lagförslaget men kan således i stället komma att ingå i en förordning eller myndighets föreskrifter.

Bemyndiganden

De båda lagförslagen innehåller uppenbarligen sådana föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen. Detta medför i sin tur att regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning kan meddela föreskrifter som ansluter till respektive lag (8 kap. 7 § första stycket 3 regeringsformen "näringsverksamhet"). Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen innehåller osedvanligt många bemyndiganden. Tillsammans med redan befintliga bemyndiganden rör det sig om nästan ett trettiotal. Dessa är utspridda över hela lagen, vilket gör det mycket svårt att få ett fast grepp om innehållet i den normgivningsmakt som överlåts på regeringen. Det vore rekommendabelt om bemyndigandena kunde samlas på ett ställe i lagen. Detta skulle antagligen underlätta för både en rättstillämpande myndighet och en enskild läsare. I sammanhanget kan nämnas att man i försäkringsrörelseförordningen (1982:790) valt att samla reglerna om sub-delegation till Finansinspektionen i särskilda paragrafer i slutet av förordningen (49 och 53 §§).

Finansinspektionens kompetens

Regler om rätt för Finansinspektionen att meddela beslut finns på samma sätt som beträffande bemyndigandena i ett stort antal i anslutning till de materiella föreskrifterna. Det skulle vara fullt möjligt att på endast ett eller få ställen föreskriva att beslutsmyndighet vid lagens tillämpning är Finansinspektionen.

Utan undantag har kompetensbestämmelserna formulerats sålunda att inspektionen "får" meddela beslut. Formuleringen innebär att inspektionen kan välja om den skall meddela ett beslut eller inte. Uttryckssättet passar in på sådana fall där myndigheten kan komma att besluta åligganden eller ingrepp i enskildas rättssfär, och eftersom många av inspektionens beslut kan tänkas utgöra ett utflöde av inspektionens tillsynsbefogenheter kan bruket av "får" vara berättigat. Det finns dock också beslut som är av gynnande karaktär. Även om det inte uttryckligen kommer att stå i lagtexten kan man anta att ett visst sådant beslut meddelas efter försäkringsgivarens ansökan. I ett sådant fall är det mindre lyckat att ordet "får" används i kompetensbestämmelsen, eftersom inspektionen oavsett utgången i ärendet har att meddela ett beslut.

Användningen av ordet "får" kan tillsammans med beskrivningen av vad kompetensen innefattar stundom ge intrycket att det inte är fråga om endast individuella beslut. Vid föredragningen av remissen har framhållits att om det i förslaget anges att inspektionen "får besluta" endast beslut i det konkreta fallet avses. Vad som dock gör att en viss osäkerhet inställer sig är att i vissa kompetensbestämmelser föreskrivs uttryckligen att inspektionen i "det enskilda fallet" får besluta på ett visst sätt. Se t.ex. 7 kap. 2 § sjunde stycket, 9 § fjärde stycket, 23 § sjätte stycket, 25 § tolfte stycket förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen samt 5 kap. 1 § femte stycket och 7 kap. 12 § fjärde stycket försäkringsrörelselagen i aktuell lydelse. Frågan är då vad som gäller när bestämningen "det enskilda fallet" inte används. Är någon skillnad avsedd, eller vad? Under alla omständigheter vill Lagrådet poängtera att direktdelegation av föreskriftsrätt till regeringen underställd myndighet i princip inte är tillåten enligt regeringsformen.

Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen

1 kap. 9 g §

Enligt den föreslagna paragrafen förstås med behörig myndighet i denna lag Finansinspektionen eller någon annan myndighet inom EES som utövar tillsyn över ett försäkringsföretag med huvudkontor inom EES. Varken i lagen eller i lagförslaget används dock beteckningen "behörig myndighet" för Finansinspektionen. När denna åsyftas anges helt enkelt Finansinspektionen. Behörig myndighet betecknar i lagen enbart den utländska myndighet inom EES som anges i definitionen. Det finns således inte någon anledning att låta denna omfatta Finansinspektionen. Man skulle egentligen kunna nöja sig med en definition i stil med den som finns i 1 kap. 5 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige. Som jämförelse kan nämnas att i försäkringsrörelselagen används flitigt epitetet registreringsmyndigheten, vilket naturligtvis kräver det klagörande som finns i 1 kap. 1 § femte stycket.

1 kap. 10 §

I sista stycket föreslås en föreskrift med lydelsen: "Frågor enligt denna paragraf prövas av Finansinspektionen". Några frågor innehåller knappast lagtexten. Däremot framgår det vilka slags beslut som kan meddelas. Ordet "frågor" bör bytas ut mot ordet "beslut". Egentligen borde sista stycket formuleras om på följande sätt:

Finansinspektionen fattar beslut enligt denna paragraf. Regeringen prövar dock ärenden som är av principiell betydelse eller av synnerlig vikt.

7 kap. 25 §

I det bemyndigande som finns i andra stycket ingår en villkorsbisats som närmast för tankarna till att det skall vara fråga om vissa krav för det särskilda fallet. Möjligen bör man överväga om det uppställda villkoret är en nödvändig förutsättning för bemyndigandets utnyttjande. Om det anses ha särskild betydelse kan detta uttryckas i motivering till bestämmelsen.

Vad ovan sagts om kompetensbestämmelser med eller utan uttrycket "i ett enskilt fall" gör sig särskilt gällande beträffande föreskrifterna i tionde och elfte styckena. I tionde stycket ges Finansinspektionen rätt att besluta om användningen av vissa statistiska metoder. Enligt elfte stycket får inspektionen "i ett enskilt fall" besluta om vissa avdrag. Skillnaden i uttryckssätt är påtaglig och kan lätt ge upphov till spekulationer om huruvida den kompetens som tillskrivs i inspektionen i tionde stycket omfattar mer än individuella beslut.

7 kap. 26 §

Det bemyndigande som finns i andra stycket skall enligt sin lydelse användas i ett visst syfte. Det tillhör inte vanligheterna att avsikten skall vara bestämmande för rätten att utnyttja ett bemyndigande. Det kan ifrågasättas om villkoret kommer att få någon praktisk betydelse.

Övergångsbestämmelserna punkten 2

Enligt den föreslagna bestämmelsen behöver ett försäkringsbolag, som före den 10 december 2005 har beviljats koncession, inte tillämpa bestämmelserna i 1 kap. 3 b § tredje stycket före den 11 december 2008. Sistnämnda bestämmelse gäller enbart för återförsäkringsbolag. Med all sannolikhet är tanken att subjektet i

övergångsbestämmelsen skall vara ett försäkringsbolag som bedriver återförsäkringsverksamhet. Detta bör uttryckligen framgå av bestämmelsen.

Förslaget till lag om ändring i lagen om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige

5 kap. 8 §

I första stycket bör orden "samma lag" utgå och ersättas med "försäkringsrörelselagen (1982:713)".

5 kap. 14 §

Eftersom remissen innebär att ett nytt tredje stycke kommer att införas i 7 kap. 26 § försäkringsrörelselagen, bör hänvisningen i första stycket till denna paragraf avse femte stycket och inte fjärde stycket.

Övergångsbestämmelserna punkten 2

I den senare delen av bestämmelsen föreskrivs att en försäkringsgivare från tredje land som ansökt om koncession senast den 1 oktober 2008 får fortsätta verksamheten till dess ansökan har prövats slutligt. Antagligen är det underförstått att om försäkringsgivaren skulle beviljas koncession försäkringsgivaren under alla omständigheter kan fortsätta sin verksamhet. Detta skulle kunna förtydligas i lagtexten genom följande tillägg:

– – – till dess ansökan har prövats slutligt *utan att koncession har meddelats.*

Lagrådet lämnar förslagen i övrigt utan erinran.