

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-03-04

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

Enligt en lagrådsremiss den 19 februari 2004 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713),
2. lag om ändring i lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter,
3. lag om ändring i lagen (2003:1224) om ändring i förmånsrättslagen (1970:979),
4. lag om ändring i lagen (2003:1226) om ändring i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Erik Noltorp.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen

Enligt lagrådsremissen syftar ändringsförslagen till att i det korta perspektivet återställa förtroendet för livförsäkringsmarknaden, sedan "den senaste tidens dramatiska utveckling synliggjort vissa allvarliga brister i främst det associationsrättsliga regelverket för försäkringsföretag". Förslagen innefattar åtgärder som skall stärka styrelsernas oberoende i förhållande till ledande befattningshavare i försäkringsbolag där det antingen finns ett svagt ägarintresse eller risk för in-

trassekonflikter. Vidare föreslås regler som skall hindra att försäkringstagare i icke-vinstutdelande bolag tillfogas otillbörliga nackdelar till andra grupperns fördel. Styrelsen för försäkringsbolag skall upprätta riktlinjer för hantering av bl.a. intressekonflikter mellan olika intressenter. Dessa riktlinjer skall vara bindande för bolaget (inklusive bolagsstämman). Även andra förslag framförs, t.ex. att Finansinspektionens sanktionsmöjligheter blir mer nyanserade.

7 kap. 10 g §

I paragrafen föreslås att ett försäkringsbolag som avses i 9 § skall upprätta och följa placeringsriktlinjer och att dessa riktlinjer skall innehålla principerna för placering av samtliga tillgångar, med en särskild redovisning av principerna för placering av de tillgångar som används för skuldtäckning.

Även återförsäkringsbolag omfattas av 9 § (andra stycket), fastän avsikten med förslaget synes vara att endast direktförsäkringsbolag skall omfattas av bestämmelsen (se avsnitt 6.6). Tillämpningsområdet bör därför övervägas ytterligare.

7 kap. 30 §

I denna paragraf åläggs försäkringsbolag som driver direktförsäkringsrörelse att upprätta riktlinjer för hantering av intressekonflikter mellan bolagets intressenter. Härmed förstås konflikter mellan alla handa intressenter, inklusive ledande befattningshavare, andra anställda, aktieägare och försäkringstagare.

Det är självfallet ofta lämpligt att ett försäkringsbolag har interna instruktioner för hur intressekonflikter skall hanteras. Ifrågavarande riktlinjer, som skall upprättas av styrelsen (se förslaget till 8 kap. 8 §),

förlämnar emellertid riktlinjerna för hantering av intressekonflikter samma dignitet som lagregler och bolagsordningen, så att t.o.m. bolagsstämman blir bunden av riktlinjerna. Lagrådet återkommer till lämpligheten härav vid behandlingen av 9 kap. 20 § och 16 kap. 3 §.

8 kap. 1 §

I paragrafens andra stycke föreslås vissa tillägg rörande styrelsens sammansättning i "ett försäkringsaktiebolag som till eget kapital har avsatt belopp för försäkringstagare eller andra ersättningsberättigade på grund av försäkringsavtal".

Det egna kapitalet är enligt vanligen använd terminologi inget som avsätts utan en saldopost i balansräkningen, när tillgångarna minskats med skulderna (främmande kapital). Det egna kapitalet utgörs således av aktiekapitalet ökat med ackumulerad vinst. Det i remissen använda uttrycket bör utgå. Om det som avses är försäkringsbolag, som enligt sin bolagsordning inte skall dela ut vinst till aktieägarna, bör bestämmelsens tillämpningsområde anges i enlighet härmed (jfr 8 kap. 12 § sista stycket). Om endast vissa försäkringstagare i sådana bolag avses, t.ex. försäkringstagare som har rätt till återbäring av vinsten eller som tagit en försäkring med sparmoment (jfr 1 § lagen om finansiell rådgivning till konsumenter i föreslagen lydelse), kan bestämmelsen formuleras på det sättet.

Den nu gjorda anmärkningen gäller även förslagen till 8 kap. 15 § och 9 kap. 19 §.

8 kap. 12 §

I första stycket finns bestämmelser om jäv för styrelseledamot och verkställande direktören. I stycket görs ett tillägg (punkt 3), som in-

nebär att ifrågavarande personer inte får handlägga en fråga om avtal mellan bolaget och en juridisk person som styrelseledamoten eller verkställande direktören ensam eller tillsammans med någon annan får företräda. Tillägget överensstämmer med motsvarande bestämmelse i aktiebolagslagen (8 kap. 20 §) och medför eventuellt (jfr prop. 1997/98:99 s. 91 f.) en viss utvidgning av den allmänna jävsregeln (nu i punkt 2).

Därefter föreslås i ett nytt fjärde stycke att bestämmelserna i första stycket inte gäller, om styrelseledamoten direkt eller indirekt genom en juridisk person äger samtliga aktier i bolaget. Tanken torde vara att i ett sådant fall någon intressekollision inte kan uppkomma mellan ägaren och andra intressenter i bolaget (jfr NJA 1981 s. 1117 och paragrafens tredje stycke). Om bolaget inte är vinstutdelande, föreligger emellertid en intressekollision mellan ägaren och försäkringstagarna. Ägaren av bolaget förblir således oförhindrad att föra över tillgångar till moderbolaget eller till ett systerbolag, som är vinstutdelande, eftersom ingen av bestämmelserna i första stycket gäller. Lagrådet förmodar att det var just sådana intressekonflikter som remissen skulle undanröja, låt vara att det är vanligare att det icke-vinstutdelande bolaget ägs av ett annat bolag än av detta bolags ställföreträdare. Skäl finns alltså att inte kopiera bestämmelsen i 8 kap. 20 § aktiebolagslagen såvitt gäller icke-vinstutdelande försäkringsaktiebolag.

I ett nytt femte stycke föreskrivs i första meningen att bestämmelsen i första stycket 3 inte gäller för försäkringsaktiebolag som inte får dela ut vinst, om försäkringsaktiebolaget äger samtliga aktier i bolagets motpart. Tanken är naturligtvis att försäkringsaktiebolaget kan tillåtas sluta dåliga avtal med ett dotterbolag, eftersom vinsten i dotterbolaget ytterst tillkommer försäkringsaktiebolaget (moderbolaget). Men skall undantaget gälla även om bolagets motpart (dotterbolaget) är

ett icke-vinstutdelande bolag, vilket medför att vinst hos motparten inte tillkommer moderbolaget? Om styrelseledamoten inte har ett eget intresse i bolagets motpart, kan inte heller första stycket 2 tillämpas. Situationen är måhända teoretisk, men påpekandet illustrerar svårigheten att mekaniskt överföra aktiebolagslagens jävsregler till försäkringsområdet, där försäkringstagarna i realiteten är de som äger det egna kapitalet i icke-vinstutdelande bolag.

Beträffande det senast berörda koncernundantaget uttalades i förarbetena till motsvarande bestämmelse i aktiebolagslagen att undantaget förestavats av praktiska skäl och att det är lämpligt att en styrelseledamot avhåller sig från att delta i behandlingen, där detta är möjligt med hänsyn till de beslutförhållsregler som gäller (prop. 1997/98:99 s. 210). När nu mer än hälften av styrelseledamöterna enligt 8 kap. 1 § försäkringsrörelselagen i vissa försäkringsaktiebolag måste vara fristående, blir de praktiska skälen för koncernundantaget inte så starka. Det kunde därför övervägas att slopa koncernundantaget i de bolag som skall ha en oberoende styrelsemajoritet.

I redaktionellt hänseende kan anmärkas att motsvarigheterna i 8 kap. 20 § aktiebolagslagen till de nu föreslagna fjärde och femte styckena dels utgör ett stycke, dels framför allt är placerade före det som i förevarande paragraf utgör andra stycket. Det finns knappast tillräckliga skäl att redigera denna paragraf annorlunda än i aktiebolagslagen. Vidare utgör det tredje stycket, som i dag avslutar paragrafen, en formföreskrift av betydligt lägre dignitet än övriga bestämmelser; formföreskriften saknar för övrigt motsvarighet i aktiebolagslagen. Fastän den civilrättsliga bakgrunden till formföreskriften framgår redan av första stycket 2 (och av NJA 1981 s. 1117), förefaller det lämpligt att stycket placeras sist i paragrafen. Vidare frågar sig Lagrådet varför undantaget i fjärde stycket omfattar endast styrelse-

damot, när huvudregeln i första stycket 3 även omfattar verkställande direktör.

8 kap. 15 §

I denna paragraf finns en bestämmelse om att ställföreträdare för bolaget inte får företa rättshandlingar eller andra åtgärder som är ägnade att bereda otillbörliga fördelar åt aktieägare, delägare, garantier eller andra till nackdel för bolaget eller andra aktieägare, delägare eller garantier. För närvarande spelar det enligt lagtexten således ingen roll om nackdel kan uppkomma för försäkringstagare, som skulle ha rätt till vinsten i bolaget. Nu föreslås emellertid detta bli ändrat. Om ett försäkringsbolag "till eget kapital har avsatt belopp för försäkringstagare eller andra ersättningsberättigade på grund av försäkringsavtal" (om terminologin, se ovan), skall nuvarande bestämmelse tillämpas på beslut som är ägnade att medföra nackdel för nu nämnda kategorier.

Bestämmelsen är sanktionerad i 8 kap. 16 § med ogiltighet (jfr 8 kap. 34 och 35 §§ aktiebolagslagen).

Eftersom försäkringstagarna etc. i icke-vinstutdelande bolag är de reella ägarna av det egna kapitalet, talar skäl för att ifrågavarande bestämmelse redan i dag genom en analogisk tolkning skyddar dessa försäkringstagare. Ett förtydligande är emellertid lämpligt.

Lagrådet noterar att, medan en rättshandling till fördel för en aktieägare på en annan aktieägares bekostnad faller under 8 kap. 34 § aktiebolagslagen, en rättshandling till fördel för en försäkringstagare eller kategori av försäkringstagare men till en annan försäkringstagares eller kategori försäkringstagares nackdel inte behandlas i tillägget. Denna intressekonflikt framstår emellertid som central i livförsäk-

ringsbolag, vilket framgår av flera remissyttranden i lagstiftnings-
ärendet. I dessa påtalas att livförsäkringsbolag kan förbruka stora
medel, som annars skulle ha gått till gamla försäkringstagare, till att
anskaffa nya kunder, och livförsäkringsbolagen kan också utlova
större garanterad återbäring till nya kunder än till gamla kunder, var-
vid avkastningen av de gamla kundernas kapitalinsats kan komma
att bli överförd till de nya kunderna. Detta centrala problem är förbi-
gången i lagrådsremissen utom på det sättet att försäkringsbolagen
skall fastställa riktlinjer för hantering av intressekonflikter. Det kan
emellertid starkt ifrågasättas om försäkringsbolagen på annat sätt än
genom ändring av bolagsordningen (se 12 kap. 6 §) ensidigt kan
råda över denna fråga till nackdel för gamla kunder, som övertalats
att betala in premier mot löften om att få njuta fördel av överskott i
förvaltningen av premierna. Det är också tvivelaktigt att det kan an-
komma på Finansinspektionen att reglera hur en sådan civilrättslig
konflikt mellan olika försäkringstagare skall lösas (jfr 11 kap. 3 §
regeringsformen). Lagrådet anser därför att dessa intressekonflikter
bör göras till föremål för fördjupade överväganden innan lagstiftning
kan ske.

9 kap. 19 §

Här föreslås en bestämmelse om att inte heller bolagsstämman får
fatta beslut till nackdel för försäkringstagare etc. i "försäkringsaktie-
bolag som till eget kapital har avsatt belopp för försäkringstagare"
etc. Vad som anförts ovan rörande 8 kap. 1 och 15 §§ äger motsva-
rande tillämpning.

9 kap. 20 §

I denna paragraf tillfogas en bestämmelse om att bolagsstämmobe-
slut som strider mot riktlinjerna för hantering av intressekonflikter kan

upphävas eller ändras på talan av aktieägare, delägare, annan röstberättigad, styrelsen, styrelseledamot eller verkställande direktören. Detsamma gäller redan beträffande bl.a. placeringsriktlinjer, vilka i framtiden dock kommer att omfatta även det egna kapitalet oavsett om bolaget är vinstutdelande.

Lagrådet ställer sig frågande till varför bolagsstämman skall vara bunden av styrelsens riktlinjer rörande placering av tillgångar och hantering av intressekonflikter. Denna kompetensfördelning borde ha diskuterats ingående när paragrafen ändrades år 1999 (prop 1998/99:87 s. 346), men så skedde inte. Det framstår som olämpligt att man nu går vidare på denna väg utan att övervägandena rörande kompetensfördelningen blivit noga redovisade. Det kan noteras att motsvarande bestämmelse i aktiebolagslagen inte innehåller någon föreskrift om att bolagsstämman är bunden av riktlinjer utfärdade av styrelsen (jfr 9 kap. 37 § samt 8 kap. 34 § andra stycket aktiebolagslagen).

16 kap. 1 §

I denna paragraf rörande skadeståndsskyldighet mot försäkringsbolaget och mot andra finns redan en bestämmelse om att stiftare, styrelseledamot, verkställande direktör eller aktuarie, som vid fullgörandet av sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet vållar skada för aktieägare, delägare eller annan genom överträdelse av bl.a. de försäkringstekniska riktlinjerna eller placeringsriktlinjerna, skall ersätta skadan. Nu tillfogas att detsamma gäller vid överträdelse av riktlinjerna för hantering av intressekonflikter.

Som ovan nämnts avses placeringsriktlinjerna i framtiden gälla alla tillgångar. Det betyder att, om styrelsen uppsåtligen avviker från sin affärsplan rörande placeringen av bolagets egna kapital och detta

medverkar till att skada uppkommer för en borgenär (när också övriga tillgångar minskar i värde trots att de placerats i enlighet med riktlinjerna), styrelsen skall ersätta borgenärens skada. En motsvarande regel finns inte i aktiebolagslagen, där en utomstående knappast har rätt till ersättning för skador (förluster) som uppkommer genom att ett aktiebolag avviker från sin affärsplan. Regeln borde kräva en ingående motivering, men den är inte ens kommenterad i motiven.

Man kan vidare fråga sig hur situationen skall behandlas, om styrelsen fastställt riktlinjer för intressekonflikter som får anses strida mot allmänna civilrättsliga regler om hur intressekonflikterna skall lösas. Skall styrelsen bli skadeståndsskyldig hur den än handlar? Eller är sådana riktlinjer en nullitet? Fastän det senare svaret torde vara det riktiga, illustrerar frågan det diskutabla i att lyfta upp ifrågavarande riktlinjer på det civilrättsliga planet.

16 kap. 3 §

I denna paragraf finns regler om skadeståndsskyldighet för bl.a. aktieägare som genom medverkan till överträdelse av bl.a. olika riktlinjer uppsåtligen eller av grov oaktsamhet tillfogar bolaget, aktieägare eller annan skada.

Bestämmelsen aktualiserar frågan om vad som skall gälla, ifall en aktieägare på bolagsstämman röstar för ett förslag som avviker från en riktlinje fastställd av styrelsen om hantering av intressekonflikter och därmed skadar en intressent. Varför skulle inte en aktieägare kunna rösta på detta sätt utan att riskera skadeståndsskyldighet? Åter noteras att aktiebolagslagen inte har motsvarande regler rörande riktlinjer fastställda av styrelsen. Remissen saknar motivering till regeln.

Sammanfattning

Det remitterade förslaget innehåller flera oklarheter av vilka någon eller några lätt skulle kunna avhjälpas inför en proposition. Andra gäller grundläggande och komplicerade associationsrättsliga frågor framför allt rörande konflikter mellan olika intressenter i försäkringsaktiebolagets vinstmedel, kompetensfördelningen mellan styrelsen och bolagsstämman samt tredje mans rätt mot styrelsen och mot aktieägare till skadestånd. Problemen har knappast alls belysts i lagrådsremissen, fastän somliga framhållits i remissyttranden. Med tanke på att en offentlig utredning tillsatts så sent som hösten 2003 med uppgift att se över just de frågor som berörs i lagrådsremissen, förefaller det lämpligt att förslag från denna utredning avvaktas och remitteras, innan nämnda frågor behandlas i en proposition.

Övriga lagförslag

Förslagen lämnas utan erinran.