

BESIKTNINGSPROTOKOLLET

Försäkringsrörelselagen fyller 15 år – dags för service?

Försäkringsrörelselagen (2010:2043) (**FRL**) trädde i kraft 2011. Även om dagen för ikraftträdandet var den 1 april var FRL inget aprilskämt; 2016 höll lagens struktur för att genomföra det omfattande och ingripande Solvens II-projektet och 2019 kunde FRL utgöra grunden för tjänstepensionsföretagens rörelserätt och användas för att reglera deras bolagsrätt. Nu står lagen inför omfattande ändringar för att, senast den 30 januari 2027, genomföra nya och ändrade EU-direktiv. Samtidigt bör man notera att det har gått femton år sedan FRL:s ikraftträdande. Man kan därför ställa sig frågan om det även är dags att lämna in lagen för en kontrollbesiktning med efterföljande service och underhåll?

I den här artikeln ska jag göra ett försök att förutspå vad som kan hamna i ett protokoll över en besiktning av FRL. För att du som läsare inte ska somna alltför tidigt i läsningen, har artikeln ett starkt fokus på grodor i lagstiftningen av mer humoristiskt slag (förmodligen måste du dock vara en *försäkringsrättsligt överintresserad person (FÖP)* för att uppskatta det humoristiska i den här texten). För mer allvarlig kritik mot lagstiftningen vill jag varmt rekommendera Livförsäkringsutredningens slutbetänkande *Förstärkt försäkringstagar skydd* (SOU 2012:64) och forskaren Alexander R. Beshers doktorsavhandling vid Stockholms universitet under hösten 2025 – *Corporate Governance i ömsesidiga försäkrings- och tjänstepensionsbolag*.¹

Som nämnts ovan står FRL inför omfattande förändringar. Det ligger därför i farans riktning att jag kommer att utsätta läsaren av denna artikel för en uppföljare; *Besiktningensprotokollet, Del 2*. Du kanske tycker att några av mina noteringar i protokollet är felaktiga eller opåkallade? Kanske du har egna noteringar som borde vara med? Hör av dig till mig, så tar vi med det också i *Del 2*!

Jag vill rikta ett varmt tack till mina kollegor vid Advokatfirman Vinge, Viveka Classon, Fabian Ekeblad och Johan Ugglå, för deras ovärderliga hjälp med besiktningen.

1. Bakgrund

1.1 All vår början bliver svår ...

FRL ersatte 1982 års försäkringsrörelselag (**GFRL**). Den nya lagen hade två huvudsakliga syften: Den skulle, så långt möjligt, anpassa försäkringsrörelselagstiftningens associationsrättsliga regler till allmänna associationsrättsliga regler, dvs. till aktiebolagslagen (2005:551) (**ABL**) och den dåvarande lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar (**FL**). Därutöver skulle lagen få en modern struktur, vilket antogs förenkla den kommande anpassningen till direktiv 2009/138/EU (**Solvens II-direktivet**).² Som förebild för de associationsrättsliga särreglerna i FRL användes lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (**BFL**).³

Utöver associationsrätten och de strukturella förändringarna var den nya lagen, i avvaktan på genomförandet av Solvens II-direktivet, begränsad till en språklig och redaktionell modernisering. Med undantag för ett mindre lyckat försök att anpassa de bankrättsliga reglerna om s.k. *jävskrediter*

¹ Alexander R. Beshers, *Corporate Governance i ömsesidiga försäkrings- och tjänstepensionsbolag - En rättsanalys av ändamålsenligheten med befintlig reglering*, Uppsala, 2025.

² Se prop. 2009/10:246 s. 224.

³ Se prop. 2009/10:246 s. 221.

till försäkringsregleringen (se avsnitt 2.7), överfördes rörelsereglerna i GFRL i huvudsak oförändrade till FRL.

Trots att en utredning hade tillsatts i god tid för att bereda den nya lagstiftningen (**Försäkringsföretagsutredningen**) blev utredningsresultatet till vissa delar oanvändbart för Finansdepartementet. Försäkringsföretagsutredningens slutbetänkande, *Ny associationsrätt för försäkringsföretag* (SOU 2006:55), hade betydande förtjänster. I aktiebolagsrättsligt avseende baserades den dock på två för utredningens lagförslag avgörande ställningstaganden; ett avskaffande av vinstutdelningsförbudet och en avveckling av de icke-vinstutdelande livförsäkringsaktiebolagen. De sistnämnda, ofta kallade *hybridbolag*, skulle enligt utredningen ombildas till antingen vinstutdelande försäkringsaktiebolag eller ömsesidiga försäkringsbolag.

Försäkringsföretagsutredningens vällovlige ställningstaganden visade sig snart vara politiskt omöjliga att genomföra. Förslaget mötte hårt motstånd från flera håll, bl.a. från arbetsmarknadens parter. Resultatet blev att en ny utredning tillsattes med Tord Gransbo som ordförande (**Livförsäkringsutredningen**). Utredningen skulle egentligen analysera möjligheten att vidga flytträtten av försäkringssparande men fick även i uppdrag att utreda användningen av *konsolideringsfonden*, dvs. fördelningen av överskott i ömsesidigt drivna försäkringsbolag.⁴

Livförsäkringsutredningens slutbetänkande *Förstärkt försäkringstagarskydd* (SOU 2012:64), presenterades drygt ett år efter genomförandet av FRL. Betänkandet innehöll en gedigen analys av värdeöverföringsfrågorna med flera rimliga förslag till förbättringar av FRL. Ironiskt nog lämnade dock även Livförsäkringsutredningen vissa förslag som mötte stark kritik. Särskilt förslaget att möjliggöra *vinstutdelande ömsesidiga livförsäkringsbolag* genom en option att övergå till överskottshantering enligt FL (s. 334 ff.), föll inte i god jord. Förslaget innebar bl.a. att delägarna, utöver betalning av försäkringspremier, skulle kunna tillskjuta delägarinsatser med anspråk på vinstutdelning. En *tulipanaros*, tyckte somliga då. Idag, med beaktande av att även s.k. *horisontella grupper* av ömsesidiga försäkringsbolag kan komma att ställas under grupp tillsyn, med därav följande behov av en tydlig och centraliserad företagsstyrning på grupp nivå,⁵ framstår Livförsäkringsutredningens förslag som ovanligt framsynt.

Finansdepartementet ville dock inte avvakta Livförsäkringsutredningen utan valde att, på egen hand, få till den nya försäkringsrörelselagen. Svårigheterna blev allmänt uppenbara när departementet presenterade sitt första förslag i en departementspromemoria, *En ny försäkringsrörelselag* (Ds 2009:55). Kritiken var omfattande.

1.2 ... bättre går det år från år ...

I tid för propositionens överlämnande till riksdagen var mycket i lagförslaget ändrat. FRL kom att innebära en avsevärd förbättring av försäkringsrörelseregleringen. Den nya lagen fick en modern och lättöverskådlig struktur. Associationsrättsliga frågor separerades från rörelserättsliga på ett tydligt och logiskt sätt. Genom att försäkringsaktiebolagens associationsrätt knöts till föreskrifterna för aktiebolag i allmänhet, reducerades särregleringen till ett (i och för sig ganska omfattande) minimum⁶ och försäkringsaktiebolag upphörde att vara en särskild associationsform. I stället blev försäkringsaktiebolag *vanliga* aktiebolag med tillstånd att driva försäkringsrörelse.

Tyvärr var tiden då inte mogen att gå lika långt med de ömsesidiga försäkringsbolagens associationsrätt. Ömsesidigt försäkringsbolag fortsatte att vara en s.k. *särskild* associationsform även om särregleringen kompletterades med hänvisningar till FL.⁷ Detsamma gällde de då nya

⁴ Se kommittédirektiv 2010:43, s. 878 ff. i SOU 2012:64.

⁵ Se SOU 2025:97 s. 1289 ff.

⁶ 51 särregler i FRL för försäkringsaktiebolag.

⁷ 91 särregler i FRL för ömsesidiga försäkringsbolag.

försäkringsföreningarna.⁸ Måhända hade utgången blivit en annan om 2018 års lag (2018:672) om ekonomiska föreningar (**LEF**) hade varit tillgänglig redan 2010?

1.3 ... fast direktivet från helvetet man får...

Den 1 januari 2016 genomfördes Solvens II-direktivet i Sverige, huvudsakligen genom synnerligen omfattande ändringar av FRL. Återigen hade en stor lagreform på försäkringsområdet förberetts i god tid genom en långvarig utredning av hög kvalitet (**Solvens II-utredningen**) och återigen blev resultatet av utredningsarbetet, *Rörelse reglering för försäkring och tjänstepension* (SOU 2011:68), av begränsat värde för Finansdepartementet. Denna gång var det dock inte något ödesdigert vägval av utredningen som stod i vägen, utan ett ändringsdirektiv, 2014/51/EU (**Omnibus II-direktivet**), som ritade om kartan i grunden. Detta gällde särskilt avseende EU-regleringens mest komplicerade del; grupp tillsynsreglerna.

Finansdepartementet ställdes inför en svår uppgift och Lagrådets kritik mot lagrådsremissen om genomförande av Solvens II-direktivet blev anmärkningsvärt hårt formulerat, delvis närmast raljerande i tonen.⁹ Tillfrågad av media om hur det kunde bli så, förklarade det ansvariga departementsrådet att ”man ska komma ihåg att Solvens II är ett direktiv från helvetet och det blev än värre när Omnibus II-direktivet kom”.¹⁰ Ingen som har försökt att förstå Solvens II-direktivets gruppregler efter de ändringar som Omnibus II-direktivet föranledde, kan göra annat än att hålla med om departementsrådets karaktäristik av direktivens härkomst.

En särskild svårighet var att Solvens II-direktivet måste genomföras fullt ut, trots att varje överlappning med eller avvikelser från Kommissionens direkt tillämpliga förordning (EU) 2015/35 (**Solvens II-förordningen**) samtidigt måste undvikas. I detta avseende höll Lagrådet med departementsrådet och konstaterade bland annat följande.

”Lagrådsremissen belyser de problem som uppstår när centrala föreskrifter förutsätts bli utfärdade nationellt i enlighet med ett EU-direktiv, samtidigt som ett omfattande anknytande regelverk beslutas genom direkt tillämpliga EU-förordningar”

”Utrymmet för en till svenska förhållanden anpassad lagstiftning blir minimalt, och alla avvikelser från direktivets exakta innehåll kan leda till tillämpningsproblem”

”Uppdelningen av regelverket i nationella, direktivstyrda, bestämmelser och sådana med direkt tillämplighet synes således inte vara optimal.”

Icke förty kunde regeringen, knappt tre månader senare, överlämna en proposition till riksdagen. Det är inte förvånande om ett och annat slank igenom som möjligen, vid närmare eftertanke, inte borde ha varit med. En alltför försiktig hållning gentemot Solvens II-förordningen ledde även till att en del av det som borde ha varit med saknades.¹¹ I grunden måste man dock konstatera att genomförandet av Solvens II-direktivet i FRL hade flera förtjänster. Inte minst botade genomförandet många av de brister som direktivet led av, särskilt i den undermåliga svenska språkversionen.¹² Att en så omfattande reglering kunnat inarbetas i FRL utan att rubba lagens huvudsakliga struktur, är dessutom ytterligare ett gott betyg till 2010 års lagstiftning.

Som tur är slapp FRL undan genomförandet av direktiv 2016/2341/EU (**Andra tjänstepensionsdirektivet**). Direktivet genomfördes istället i en ny lag; lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag (**LTF**). Visserligen reglerar LTF i stor utsträckning de nya tjänstepensionsföretagens rörelserätt och associationsrätt genom hänvisningar till FRL. Det har dock

⁸ 40 särregler i FRL för försäkringsföreningar.

⁹ Se Lagrådets yttrande den 18 juni 2015.

¹⁰ Tord Gransbo, intervjuad av Pensionsnyheterna den 23 juni 2015.

¹¹ Se Per Johan Eckerberg, *Solvensregler*, 2019 (cit. *Solvensregler*) s. 139 f.

¹² Se *Solvensregler* s. 145 ff.

inte medfört annat än smärre justeringar av FRL. I detta avseende har FRL således, än en gång, visat sig mycket användbar.

LTF är en reglering av den verksamhet avseende tjänstepensionsförsäkring som tidigare endast drevs av försäkringsföretag och tjänstepensionskassor. Genom LTF kan tryggnad av tjänstepension även ske i form av tjänstepensionsförsäkring som meddelas av tjänstepensionsföretag.

Tjänstepensionsföretag anses driva en form av försäkringsrörelse. Regleringen har därför utformats med utgångspunkt i regleringen av försäkringsrörelse, dvs. huvudsakligen FRL. Försäkringsföretag, dvs. företag som omfattas av FRL, är visserligen undantagna från Andra tjänstepensionsdirektivet. Om ett försäkringsföretag så önskar, kan det emellertid omvandlas till ett tjänstepensionsföretag som regleras av LTF (se 2 kap. 5 § LTF). I så fall undantas företaget från FRL:s tillämpning (se 1 kap. 1 § andra meningen FRL).

De företag som kan omvandlas till tjänstepensionsföretag är försäkringsföretag som endast driver tjänstepensionsverksamhet.¹³ I likhet med vad som gäller för försäkringsföretag enligt FRL, är ömsesidiga tjänstepensionsbolag och tjänstepensionsföreningar, men inte tjänstepensionsaktiebolag, särskilda associationsformer som bildas i samband med tillståndsgivningen (om det inte är fråga om tillstånd till ombildning). Vidare baseras de associationsrättsliga reglerna i LTF på motsvarande regler i FRL. Den begränsade associationsrättsliga reglering som finns i LTF är således en särreglering i förhållande till FRL, dvs. de associationsrättsliga reglerna i LTF anger endast vad som gäller utöver eller i stället för motsvarande reglering i FRL.

1.4 ... och nya utmaningar står för dörren

I september 2025 presenterades ett betänkande som utan tvekan kommer att bli en ny utmaning för FRL. I *Krishantering och ändrade rörelse regler för försäkringsföretag* (SOU 2025:97) har **Utredningen om nya regler om krishantering för försäkringsföretag och ändringar i Solvens II-direktivet** (återigen en utredning under ledning av Tord Gransbo) på endast 12 månader lagt fram ett imponerande väl genomarbetat förslag till genomförande av både direktiv (EU) 2025/1 *krishanteringsdirektivet för försäkringsföretag* (**Krishanteringsdirektivet**) och direktiv (EU) 2025/2 om *ändring av Solvens II-direktivet* (**Ändringsdirektivet**). Som om inte det räckte, har utredningen även hunnit med att ta fram förslag till nya sanktionsregler och utökade möjligheter att ta upp förlagslån. Förmodligen är denna prestation ett rekord i effektivt utredningsarbete.

Som alltid, när man har bråttom, blir resultatet dock tämligen omfattande.¹⁴ Således består betänkandet av fyra volymer på totalt mer än 2000 sidor. Förutom en omfattande ny lag om krishantering,¹⁵ föreslår utredningen omfattande ändringar av FRL.¹⁶ Både Krishanteringsdirektivet och Ändringsdirektivet måste vara genomförda senast 30 januari 2027. Finansdepartementet kommer därför att tvingas processa utredningsförslaget under betydande tidspress. Förmodligen kommer en lagrådsremiss att presenteras inom kort, möjligen redan när denna artikel publiceras. Att det skulle finnas tid att rätta gamla misstag i lagstiftningen är uteslutet. Ett och annat nytt misstag ligger dock onekligen i farans riktning. Jag vill därför varna läsaren för att denna artikel kan komma att få en uppföljare; *Besiktningssprotokollet, del 2*.

¹³ Enligt punkt 3 i övergångsbestämmelserna till LTF kan dock viss annan försäkringsrörelse vara tillåten under en övergångstid, se Per Johan Eckerberg, *Rörelse regler, 2025* (cit. *Rörelse regler*), s. 458.

¹⁴ "I didn't have time to write a short letter, so I wrote a long one", Mark Twain.

¹⁵ 26 kapitel med 300 paragrafer.

¹⁶ 85 ändrade paragrafer, tre nya kapitel och 155 nya paragrafer.

2. Besiktningsprotokollet

Den 1 april 2026 är FRL:s femtonårsdag. Som jag nämnde inledningsvis kan det därför finnas skäl att lämna in denna tonåring på en kontrollbesiktning med efterföljande service och underhåll. Vid en sådan besiktning skulle jag vilja föra anmärkningarna nedan till besiktningsprotokollet. Frågan är om någon av anmärkningarna kan medföra körförbud? Häng med på denna rafflande (?) genomgång och avgör själv!

2.1 Bara Sverige svenska krusbär har (1 kap. 1 § m.fl.)

Vissa menar att det inom statsförvaltning, riksdag och regering, med vissa undantag, finns en strävan att undvika att framhålla Sverige och det svenska. Det är dock inget som FRL kan beskyllas för.

FRL reglerar endast *svenska* juridiska personer. All försäkringsverksamhet i Sverige av *utländska* försäkringsgivare omfattas nämligen av lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige (LUFT) (se 1 kap. 2 § FRL).

Vid tillkomsten av FRL var gränsdragningen mot LUFT inte självklar. Inledningsvis fanns det förslag om att vissa ingripandemöjligheter endast skulle avse ”*svenska*” företag. Detta föreföll innebära att vissa andra ingripandemöjligheter i FRL kunde avse *utländska* företag.¹⁷ Slutligen omarbetades lagtexten så det blev klart att ingen form av ingripande enligt FRL kan ske mot utländska försäkringsgivare, t.ex. för otillåten försäkringsverksamhet i Sverige.¹⁸ Alla sådana ingripanden ska ske enligt LUFT. Trots det har FRL fortfarande inte rensats på referenser till ”*svenskt*” och ”*svenska*”. I stället tillkom, så sent som 2022, en ny sådan onödig referens i samband med genomförandet av EU-reglerna om gränsöverskridande ombildning (se 11 kap. 44 j § FRL).¹⁹

Således anges t.ex. redan i 1 kap. 1 § FRL att, såvitt avser *specialföretag*, FRL endast gäller för verksamhet som drivs av ”*svenska specialföretag*”.

Ett annat exempel gäller bestämmelserna om fusion mellan försäkringsaktiebolag. Där föreskrivs (11 kap. 31 § FRL) att ett försäkringsaktiebolag får vara överlåtande bolag vid en fusion bara om ett annat ”*svenskt försäkringsaktiebolag*” eller en motsvarande juridisk person med hemvist i ett annat land inom EES än Sverige, är övertagande bolag.

Som nämnts ovan kan ytterligare ett exempel hämtas från bestämmelserna om gränsöverskridande ombildning, där 11 kap. 44 j § FRL avser ombildning till ”*ett svenskt aktiebolag som ska driva försäkringsrörelse enligt denna lag*”.

Slutligen kan nämnas att överlåtelse av försäkringsbestånd, enligt 14 kap. 1 § FRL, kan ske (förutom till EES-försäkringsgivare) såväl till ”*ett svenskt försäkringsföretag*” som till ”*ett tjänstepensionsföretag*” (tanken svindlar).

Problemet med alla dessa (exkluderande) referenser - i vissa fall - till ”*svenska*” och ”*svenskt*”, är att de inte endast är överflödiga utan även vilseleder läsaren av lagtexten, eftersom sådana referenser - i de flesta fall - saknas. Läsaren måste ju därmed fråga sig om det, enligt FRL, finns *utländska specialföretag*, aktiebolag, försäkringsaktiebolag, försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag? Svaret är förstås nej, det gör det inte.²⁰

¹⁷ Se förslag till lagtext för 16 kap. 24 § FRL, s. 104 i Departementspromemorian *En ny försäkringsrörelselag*, Ds 2009:55.

¹⁸ Se *Rörelse regler*, avsnitt 5.2.2.

¹⁹ Se Direktiv (EU) 2019/2121 om ändring av direktiv (EU) 2017/1132 vad gäller gränsöverskridande ombildningar, fusioner och delningar och prop. 2021/22:286.

²⁰ För att citera Rolf Dotevall i *Aktiebolagsrätt*, Norstedts, 2015, s. 119: ”*Eftersom svensk rätt tillämpar registreringsprincipen kan någon tveksamhet om bolagets nationalitet knappast uppkomma*”.

- Ett *aktiebolag* är ett bolag som har bildats enligt 2 kap. ABL och registrerats som aktiebolag hos Bolagsverket,²¹
- ett *specialföretag* är ett aktiebolag eller en ekonomisk förening som har tillstånd från Finansinspektionen att driva verksamhet som specialföretag och registrerats som specialföretag hos Bolagsverket (1 kap. 12 § 11 samt 20 kap. 1, 5 och 7 §§ FRL),
- ett *försäkringsaktiebolag* är ett aktiebolag som har tillstånd från Finansinspektionen att driva försäkringsrörelse och registrerats i Bolagsverkets försäkringsregister (2 kap. 1, 15 och 17 §§ och 17 kap. 1 § FRL),
- med *försäkringsföretag*, vilka registreras i försäkringsregistret av Bolagsverket, avses försäkringsaktiebolag, ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar (1 kap. 3 § och 17 kap. 1 § FRL) och
- ett *tjänstepensionsföretag* är ett företag som har tillstånd från Finansinspektionen att driva tjänstepensionsverksamhet enligt LTF och registrerats i Bolagsverkets försäkringsregister (1 kap. 12 § 13 FRL och 14 kap. 2 § LTF).

Naturligtvis kan det i *vanlig* text om försäkringsföretag, vara värdefullt att klargöra om man avser svenska eller utländska försäkringsföretag. I lagtext, där begreppen försäkringsföretag, försäkringsaktiebolag, specialföretag och tjänstepensionsföretag är legaldefinierade, bör man dock hålla fast vid definitionerna. Utländska motsvarigheter kan då generellt benämnas t.ex. *utländska försäkringsgivare* (eller, om tillämpligt, *EES-försäkringsgivare* och *försäkringsgivare från tredje land*) och specifikt som t.ex. *motsvarande juridisk person med hemvist i ett annat land* (eller, om tillämpligt, *med hemvist inom EES*).

Ett hälsotecken är att det senaste förslaget till omfattande ändringar av FRL, det ovan nämnda betänkandet *Krishantering och ändrade rörelse regler för försäkringsföretag* (SOU 2025:97), är helt befriat från irrelevanta hänvisningar till svenska eller svenskt. Det inger hopp för framtiden.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan man låna Rolf Dotevalls ord om begreppet aktiebolag: ”*Eftersom svensk rätt tillämpar registreringsprincipen kan någon tveksamhet om bolagets nationalitet knappast uppkomma*”.²² Det finns således knappast någon tvekan om att *aktiebolag*, *försäkringsaktiebolag*, *specialföretag*, *försäkringsföretag* och *tjänstepensionsföretag*, i FRL:s mening, alltid är svenska. Lagstiftaren kanske borde överväga om FRL kan rättas så att irrelevanta och vilseledande hänvisningar till ”*svenska*” och ”*svenskt*” slutligen kan utgå helt? Förlåt om denna anmärkning leder till att Sverige och det svenska därigenom inte längre kommer att omnämnas lika ofta!

2.2 Det är få förunnat att vara återförsäkringsbolag (1 kap. 10 § och 2 kap. 14 §)

Enligt 1 kap. 10 § FRL är det inte alla förunnat att få vara något så fint som ett *återförsäkringsbolag*. Om man skrapar lite på lacken i FRL, upptäcker man dock att det egentligen är färre förunnat än vad lagtexten ger sken av.

Återförsäkringsbolag

Med *återförsäkringsbolag* avses, enligt 1 kap. 10 § FRL, ett försäkringsaktiebolag eller ett ömsesidigt försäkringsbolag som har fått tillstånd för rörelse som *bara* avser återförsäkring. Motsatsvis framgår således, bland annat, att en försäkringsförening inte kan vara ett återförsäkringsbolag.

Definitionen av återförsäkringsbolag tillkom 2008 när direktiv 2005/68/EG (*Återförsäkringsdirektivet*) genomfördes i GFRL. I Återförsäkringsdirektivet, liksom i Solvens II-direktivet, används inte uttrycket återförsäkringsbolag, utan begreppet *återförsäkringsföretag*.

²¹ Se Erik Nerep och Per Samuelsson, *Aktiebolagslagen, en lagkommentar*, Thomson Reuters, 2009, 11.3.1. och Rolf Dotevall, *Aktiebolagsrätt*, Norstedts, 2015, s. 119.

²² Se Rolf Dotevall, *Aktiebolagsrätt*, Norstedts, 2015, s. 119.

Anledningen till att man ändå valde att i GFRL införa begreppet återförsäkringsbolag, var att GFRL endast reglerade *försäkringsbolag*, dvs. försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag, men inte försäkringsföreningar.²³ Trots att FRL reglerar *försäkringsföretag*, dvs. förutom försäkringsbolag även *försäkringsföreningar*, kvarstår begreppet återförsäkringsbolag och definitionen därav i FRL.

Av Solvens II-direktivet, som konsoliderar Återförsäkringsdirektivet, framgår att direktivet omfattar ”*försäkringsföretag*” och ”*återförsäkringsföretag*”. Ett försäkringsföretag definieras i artikel 13 som ett företag som tillhandahåller direkt liv- eller skadeförsäkring och ett återförsäkringsföretag är ett företag som har fått auktorisation att bedriva återförsäkringsverksamhet. Definitionerna i artikel 13 utesluter inte att ett försäkringsföretag även kan tillhandahålla återförsäkring eller att ett återförsäkringsföretag även kan ha auktorisation för direkt försäkring. Av artikel 18.1 b) framgår emellertid att medlemsstaterna ska kräva att återförsäkringsföretag begränsar sin verksamhet till ”*återförsäkring*”. När det gäller försäkringsföretag framgår endast att medlemsstaterna ska kräva att dessa företag begränsar sin verksamhet till ”*försäkringsområdet*”. Utöver båda dessa krav finns ett begränsat utrymme för närliggande verksamheter.

Av vad som nu sagts kan man, sammanfattningsvis, dra slutsatsen att i Solvens II-direktivets mening kan ett försäkringsföretag meddela både direkt- och återförsäkring. Ett återförsäkringsföretag kan dock endast meddela återförsäkring. De företag som i FRL benämns återförsäkringsbolag, motsvarar således de företag som i Solvens II-direktivet benämns återförsäkringsföretag. I andra sammanhang är saken inte lika klar.

Problemet med återförsäkringsbolagen har flera dimensioner. För det första kan man ställa sig frågan varför försäkringsföreningar fortfarande inte får vara återförsäkringsbolag? Några sakliga skäl mot det har nämligen aldrig anförts (möjligen saknas dock ett behov?). Vidare kan man fråga sig om det verkligen är möjligt för ett ömsesidigt försäkringsbolag att vara ett återförsäkringsbolag, så som 1 kap. 10 § FRL anger (möjligen saknas även här ett behov?)? Låt oss se hur det ligger till!

Försäkringsföreningar

Av definitionen i 1 kap. 10 § FRL framgår, som nämnts, att försäkringsföreningar inte kan vara återförsäkringsbolag. Av 2 kap. 14 § FRL framgår dessutom att försäkringsföreningar inte kan få tillstånd för rörelse som bara avser återförsäkring. Av motiven framgår att den snäva definitionen av återförsäkringsbolag, som tillkom 2009, enbart berodde på att den bilaga till Återförsäkringsdirektivet som angav de för *återförsäkringsföretag* tillåtna företagsformerna, för svensk del endast angav de för *försäkringsbolag* förekommande företagsformerna, dvs. försäkringsaktiebolag och ömsesidigt försäkringsbolag. Några sakliga skäl anfördes aldrig:

”Ett tillstånd att uteslutande driva återförsäkringsverksamhet kan således inte ges en försäkringsförening, med mindre än att återförsäkringsdirektivets bilaga 1 ändras.”²⁴

Problemet idag, femton år efter att försäkringsföreningar upphöjts till *försäkringsföretag*, är att den nämnda bilagan fortfarande inte har ändrats. Den återfinns nu under punkten C *Former för återförsäkringsföretag* i Bilaga III till Solvens II-direktivet. Utan att denna förteckning ändras, kan svensk rätt inte tillåta att försäkringsföreningar blir återförsäkringsbolag.²⁵ Några skäl till att fortsatt begränsa denna företagsform på detta sätt har dock aldrig framförts. Det är emellertid möjligt att behovet inte är särskilt påträngande?

Ömsesidiga försäkringsbolag

När det gäller ömsesidiga försäkringsbolag framgår visserligen av 1 kap. 10 § FRL att ett ömsesidigt försäkringsbolag kan vara ett återförsäkringsbolag om det har fått tillstånd för rörelse som bara avser återförsäkring.

²³ Se prop. 2007/08:40 s. 61.

²⁴ Se prop. 2009/10:246 s. 394.

²⁵ Se *Solvensregler* s. 207.

Problemet är att ett ömsesidigt försäkringsbolag, trots påståendet om motsatsen i 2 kap. 14 § FRL, inte kan få tillstånd för rörelse som *bara* avser återförsäkring. Ett ömsesidigt försäkringsbolag måste nämligen ha delägare.²⁶ Enligt 12 kap. 1 § FRL kan endast försäkringstagare (och i vissa fall även försäkrade) vara delägare. Återförsäkringstagare kan också vara delägare, men inte på grund av återförsäkringsavtalet. Återförsäkringstagare kan alltså endast vara delägare i ett ömsesidigt försäkringsbolag på grund av ett direktförsäkringsavtal. Därigenom är det inte möjligt att bilda ett ömsesidigt försäkringsbolag med tillstånd för rörelse ”*som bara avser återförsäkring*”.²⁷ Det kan förstås vara så att behovet inte heller i detta fall är särskilt påträngande?

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan man konstatera att, trots lagtexten, endast försäkringsaktiebolag kan vara återförsäkringsbolag. Det är möjligt att behovet att ändra detta är begränsat. Ur principiell synvinkel kanske det ändå är dags att lagstiftaren överväger om bilaga III till Solvens II-direktivet bör uppdateras samt om 1 kap. 10 § och 2 kap. 14 § FRL bör justeras? Kanske lagstiftaren även borde sätta ned foten och bestämma sig för om återförsäkringstagare ska kunna vara delägare i ett ömsesidigt försäkringsbolag på grund av återförsäkring?

2.3 Försäkringsföreningar finns egentligen inte (2 kap. 1 §)

Rubriken förbryllar säkert många läsare. Men man kan faktiskt ställa sig frågan om försäkringsföreningar finns? Ur europarättslig synvinkel gör de det nämligen inte.

Som framhållits ovan innehåller FRL, enligt 1 kap. 1 och 3 §§, endast bestämmelser om försäkringsrörelse som drivs av försäkringsföretag, varmed avses aktiebolag, ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar. Vidare framgår av 2 kap. 1 § FRL att tillstånd att driva försäkringsrörelse endast får ges ett aktiebolag, ett ömsesidigt försäkringsbolag eller en försäkringsförening.

När det gäller försäkringsföreningar är **problemet** med de nämnda bestämmelserna att försäkringsföreningar saknas i förteckningen i Bilaga III till Solvens II-direktivet över i Sverige tillåtna företagsformer för försäkringsföretag. Istället återfinns där (vid sidan av försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag) företagsformen ”*understödsföreningar*”, en företagsform som inte längre existerar. Varför är då det ett problem? Jo, i artikel 17 i Solvens II-direktivet framgår att ”*Hemmedlemsstaten ska föreskriva att företag som ansöker om auktorisation ... ska anta någon av de företagsformer som anges i bilaga III.*” Artikel 17 tillhör visserligen den del av direktivet för vilken gäller minimiharmonisering. Bilaga III till Solvens II-direktivet tillhör dock de ”*egentliga*” delarna av Solvens II-direktivet, som omfattas av ett fullharmoniseringskrav.²⁸ Det innebär att, även om artikel 17 inte omfattas av fullharmoniseringskravet, går det alltså inte att avvika från Bilaga III på nationell nivå.

Till följd av Sveriges genomförande av Andra tjänstepensionsdirektivet skulle de då existerande understödsföreningarna antingen (1) ombildas till *tjänstepensionsföreningar* enligt LTF, (2) ombildas till *försäkringsföreningar* enligt FRL eller (3) gå i likvidation. I dag finns 8 tjänstepensionsföreningar och 21 försäkringsföreningar. Vidare finns 22 understödsföreningar i likvidation.

Enligt Finansinspektionens företagsregister har samtliga försäkringsföreningar beviljats undantag från FRL, förmodligen med stöd av 1 kap. 19 d § FRL.²⁹ Det innebär i så fall att deras verksamheter anses

²⁶ Se 12 kap. 8 och 11 §§ FRL.

²⁷ Se Eckerberg, *FörsäkringsrörelseManualen*, 2014 (cit. *FörsäkringsrörelseManualen*), s. 557, not 741.

²⁸ Se artikel 309 i Solvens II-direktivet. Se vidare SOU 2011:68 s.56, prop. 2015/16:9 s.178 och *Solvensregler* s. 90.

²⁹ Se avsnitt 9.4 i *Rörelseregler*.

vara så begränsade att de inte omfattas av Solvens II-direktivet (och därmed inte heller av Bilaga III), utan ska driva sina verksamheter enligt 1 kap. 19 e § FRL och Finansinspektionens föreskrifter om försäkringsföreningar som har undantag (FFFS 2020:13).³⁰

Sammanfattning

Som framgått ovan har sannolikt alla de understödsföreningar som *ombildats* till försäkringsföreningar verksamheter som är så begränsade att de inte omfattas av Solvens II-direktivet, utan beviljats undantag från FRL. Att ge tillstånd till en *nybildad* försäkringsförening, vars verksamhet omfattas av Solvens II-direktivet, utan att ändra förteckningarna i Bilaga III till Solvens II-direktivet, förefaller dock mindre välbetänkt. Kanske lagstiftaren borde överväga att se till att bilagan uppdateras innan en sådan ansökan landar på Finansinspektionens bord?

2.4 Det kan vara straffbart att inte söka förhandsbesked (2 kap. 3 §)

Det är bra att man kan be Finansinspektionen om ett förhandsbesked. Mindre bra är att det kan vara straffbart att låta bli.

Tillståndspliktig försäkringsverksamhet

I min bok *Rörelse regler* ägnar jag avsevärt utrymme (58 sidor) till att förklara vad tillståndspliktig försäkringsverksamhet är.³¹ Ytterligare utrymme (70 sidor) ägnas åt frågan om en viss verksamhet är försäkringsrörelse eller om tillstånd för annan finansiell verksamhet borde föreligga.³² Vidare behandlas i boken (39 sidor) frågan om för vilka försäkringsklasser ett försäkringsföretag med viss verksamhet behöver tillstånd.³³ Utan att överdriva kan man sammanfattningsvis säga att frågan om tillståndsplikt för försäkringsverksamhet är komplicerad.

Olovlig finansiell verksamhet

I januari 2026 beslöt riksdagen att (åter)kriminalisera *olovlig finansiell verksamhet*. De nya reglerna gäller från den 1 mars 2026 och omfattar bland annat olovlig försäkringsverksamhet. Dessförinnan förelåg ingen annan sanktion mot otillåten försäkringsverksamhet än vitesföreläggande och, om den försumlige var ett aktiebolag eller en ekonomisk förening, tvångslikvidation. En tidigare gällande straffsanktion vid uppsåtligt brott – böter eller fängelse i högst ett år – avskaffades redan vid 1985 års ändringar av koncessionsbestämmelserna i GFRL.³⁴

I en promemoria från Finansdepartementet i oktober 2024 föreslogs ett återinförande av straffsanktionen och en skärpning av straffet till böter eller fängelse i högst två år samt att straff skulle följa även för oaktsamt brott.³⁵ Regeringen behöll straffskalan men höjde ribban till uppsåt eller *grov* oaktsamhet.³⁶

Av motiven framgår att det för strafffrihet inte är tillräckligt att man har tillstånd till finansiell verksamhet *per se*. Tillståndet måste även vara *relevant* till sin omfattning.³⁷ För försäkringsföretag innebär det *förmodligen* att det inte räcker att företaget har tillstånd för försäkringsrörelse. Sannolikt

³⁰ Se artikel 4.1 i Solvens II-direktivet och avsnitt 9.8 i *Rörelse regler*.

³¹ Se avsnitt 4 i *Rörelse regler*.

³² Se avsnitt 5 i *Rörelse regler*.

³³ Se avsnitt 6 i *Rörelse regler*.

³⁴ Se prop. 1984/85:77 s. 45. Tidigare gällde enligt 21 kap. 1 § GFRL att ”Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som 1. uppsåtligen i Sverige bedriver försäkringsrörelse utan att vara berättigad till detta,”

³⁵ PM från Finansdepartementet 2024-10-02 författad av chefen för Allmänna reklamationsnämnden Marcus Isgren.

³⁶ Se prop. 2025/26:42 s. 22.

³⁷ ”Därtill föreslås att kriminaliseringen även ska omfatta bedrivande av verksamhet utan adekvat tillstånd eller registrering, dvs. på grundval av ett tillstånd som inte omfattar den finansiella verksamhet som faktiskt bedrivs. I enstaka fall kan alltså olovlig finansiell verksamhet begås till följd av felaktiga bedömningar i fråga om tillstånds- eller registreringspliktens tillämpningsområde” (prop. 2025/26:42 s. 22).

måste tillståndet även avse de för verksamheten relevanta försäkringsklasserna.³⁸ Att Finansinspektionen avrådde från att låta straffbestämmelserna få en sådan omfattning, framgår dock inte av propositionen.³⁹

Kriminaliseringen av olovlig finansiell verksamhet är på flera sätt svår att förstå när det gäller otillåten försäkringsrörelse. I förarbetena konstateras nämligen att ingenting har framkommit som tyder på att försäkringsrörelse bedrivits utan tillstånd i någon nämnvärd omfattning.⁴⁰ Det enda exempel som nämns finns i Finansdepartementets promemoria och avser ingripandet mot Falck Försäkring för åtta år sedan.

Falck Försäkring hade tillstånd för att bedriva försäkringsrörelse, men tillståndet omfattade inte alla erforderliga försäkringsklasser. Exemplet Falck Försäkring är intressant eftersom försäkringsföretaget först inte kände till att man bedrev otillåten försäkringsrörelse. Så snart detta stod klart, agerade man för att det inte skulle uppstå rättsförluster för försäkringstagarna. Möjligen är skälet till att exemplet Falck Försäkring inte nämns i propositionen, att man kan ifrågasätta om företagets misstag kan anses *grovt* oaktsamt?⁴¹

Enligt motiven är det huvudsakliga argumentet för kriminalisering av olovlig finansiell verksamhet av alla slag, trots avsaknaden av påvisbara behov, att ett undantag för vissa verksamheter kan medföra att brottslig verksamhet flyttar till de verksamheter som inte omfattas av straffbestämmelserna.⁴² Att Finansinspektionen avrådde från att kriminalisera olovlig försäkringsverksamhet, framgår dock inte av propositionen.⁴³

Likgiltighetsuppsåt

Samtidigt som regeringen, som nyss nämnts, höjde ribban för straffbarhet till uppsåt eller *grovt* oaktsamhet, framgår av motiven att den som ”*känner till att det kan gälla särskilda regler för verksamheten*” men ignorerar dem, kan anses ha s.k. *likgiltighetsuppsåt*. Den som däremot har gjort ”*seriösa ansträngningar för att ta reda på om tillstånds- eller registreringsplikt föreligger men ändå gjort en felaktig bedömning*”, ska inte straffas. I bedömningen av skuldfrågan ska beaktas om ”*möjligheterna att få vägledning från t.ex. Finansinspektionen kan vara begränsade*”.⁴⁴

Problemet är att, när det gäller tillståndsplikt för försäkringsverksamhet, är möjligheterna att få vägledning från Finansinspektionen i princip *obegränsade*. Enligt 2 kap. 3 § FRL kan nämligen den som så önskar (och betalar ansökningsavgiften) begära att få ett förhandsbesked om huruvida en planerad verksamhet är tillståndspliktig. Samtidigt framgår av Finansinspektionens praxis att en rad utfästelser av olika slag oväntat nog kan vara försäkringsrörelse, t.ex. generösa garantier, tillhandahållande av sjukvård och utställande av optionsavtal.⁴⁵ Om det finns minsta risk för att en tilltänkt verksamhet kan vara försäkringsrörelse, bör man således ha mycket på fötterna, eller nerver av stål, för att inte utnyttja möjligheten att söka förhandsbesked.

³⁸ Trots att Finansinspektionen påpekade i sitt remissvar (s. 8) att inspektionen var ”*osäker på om det är avsikten att dessa situationer ska omfattas av de föreslagna straffbestämmelserna*”, saknas ett explicit uttalande i motiven angående försäkringsklasser. Detta kan förefalla som ett tveksamt sätt att hantera legalitetsprincipen inom straffrätten.

³⁹ Jfr Finansinspektionens remissyttrande 2024-12-18, FI dnr 24-28528, s. 8 f.

⁴⁰ Se PM från Finansdepartementet 2024-10-02 s. 53.

⁴¹ Se avsnitt 6.2 och 10.7 i *Rörelseregler*.

⁴² Se prop. 2025/26:42 s. 20.

⁴³ Jfr Finansinspektionens remissyttrande 2024-12-18, FI dnr 24-28528, s. 7 f.

⁴⁴ Se prop. 2025/26:42 s. 21 f.

⁴⁵ Se avsnitt 4.5 i *Rörelseregler*. I Finansinspektionens remissyttrande (s. 3) framgår att frågan om huruvida en aktör bedriver försäkringsrörelse är så svår att till och med Högsta Förvaltningsdomstolen inhämtar yttranden från finansinspektionen för att avgöra den.

Sammanfattning

I praktiken har ansökan om förhandsbesked blivit i det närmaste obligatorisk, så snart det finns minsta risk för att en verksamhet kan vara försäkringsrörelse. Jag föreslår att Finansinspektionen gör rum i sin budget för anställning av fler medarbetare.

2.5 Proportionalitet? Javisst, men bara i princip (4 kap. 5 §)

I svensk rätt anses proportionalitet vara *en allmän rättsprincip* som gäller utan särskilt lagstöd.⁴⁶ Även Europakonventionen, som gäller som lag i Sverige, genomsyras av proportionalitetsprincipen.⁴⁷ Ibland kan man dock undra om det stämmer att proportionalitet är en allmän rättsprincip? Av FRL kan man snarare få intryck av att proportionalitet är något som ska tillämpas *bara i princip*.

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är en av de grundläggande principerna inom EU-rätten, fastställd i artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen (**EU-fördraget**). Där anges att gemenskapen inte ska vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördraget. Principen utvecklas i protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (**EUF-fördraget**). Principen kan generellt sägas vara ett uttryck för att ett agerande ska stå i proportion till målet som ska uppnås. Detta gäller även vid införande av reglering på nationell nivå samt vid tillämpningen och tillsynen.⁴⁸

Solvens II-regleringen

Proportionalitetsprincipen omnämns i flera av skälen och artiklarna i Solvens II-direktivet. Dels genom att det uttryckligen anges att ”*proportionalitetsprincipen*” ska tillämpas (se skälsats 19, 20, 21 och 133 samt artikel 29.4), dels genom att det på ett stort antal ställen anges att olika åtgärder ”*ska stå i proportion till arten, omfattningen och komplexiteten hos de inneboende riskerna i verksamheten*”. Utgångspunkten anges redan i direktivets skälsats 19 och slås fast i artikel 29.3: ”*Medlemsstaterna ska se till att kraven i detta direktiv tillämpas på ett sätt som står i proportion till arten, omfattningen och komplexiteten av de inneboende riskerna i varje försäkrings- eller återförsäkringsföretags verksamhet*”. Även i Solvens II-förordningen intar proportionalitetsprincipen rangen av portalbestämmelse genom förordningens första mening (skälsats 1) som lyder: ”*Vid tillämpningen av kraven i denna förordning bör arten och omfattningen av och komplexiteten hos de inneboende riskerna i varje försäkrings- eller återförsäkringsföretags verksamhet beaktas*”.

FRL

Regeringen valde att, i de nya bestämmelser som föranleddes av Solvens II-direktivet, särskilt reglera proportionalitetshänsyn i endast två fall; 8 kap. 11 § FRL (förenklade beräkningar) och 10 kap. 18 § FRL (aktuariefunktionen).⁴⁹ Särregleringen i dessa två avseenden framstår närmast som förbryllande. Utöver dessa två specialbestämmelser infördes emellertid en *allmän* proportionalitetsprincip i 4 kap. 5 § FRL. **Problemet är** att denna bestämmelse, trots vad som angivits ovan om EU-rätten och Solvens II-regleringen, fick en *begränsad* omfattning:

”Bestämmelserna i 5-10, 17 och 19 kap. ska tillämpas proportionellt i förhållande till arten, omfattningen och komplexiteten av riskerna i varje försäkringsföretags verksamhet.”

Enligt 4 kap. 5 § FRL ska således bestämmelserna i *vissa*, men inte alla, kapitel i FRL tillämpas proportionellt i förhållande till arten, omfattningen och komplexiteten av riskerna i varje försäkringsföretags verksamhet. Regeringen ansåg nämligen att proportionalitetsprincipens

⁴⁶ Se prop. 1993/94:117 s. 39 f. och SOU 2009:58 s. 357 ff. Jfr även Sveriges advokatsamfunds remissyttrande den 12 januari 2026, s. 7.

⁴⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 61.

⁴⁸ Se prop. 2015/16:9 s. 226. Jfr även Sveriges advokatsamfunds remissyttrande den 12 januari 2026, s. 7 f.

⁴⁹ Sedan tidigare fanns flera bestämmelser i FRL med proportionalitetsinslag, t.ex. stabilitetsprincipen i 4 kap. 1 § (”rörelsens omfattning och art”). Se *Solvensregler* s. 158 och *Rörelse regler* avsnitt 9.9.

tillämpningsområde kunde begränsas till de regler i FRL som ”föranleds av Solvens II-direktivet”. Det innebär *förmodligen* (närmare precisering saknas) att endast de s.k. *egentliga* Solvens II-reglerna, dvs. de regler i direktivet som var nya i förhållande till de tidigare försäkringsdirektiven, omfattas.⁵⁰ Med beaktande av att proportionalitetsprincipen är en allmän rättsprincip som gäller utan särskilt lagstöd, var det en tveksam lagstiftningsteknik. Möjligen förelåg även en missuppfattning av Europakonventionsrätten.⁵¹

Legalitetsprincipen

Av motiven till 4 kap. 5 § FRL framgår att, i strid med bestämmelsens ordalydelse, endast *vissa* regler i de angivna kapitlen ska tillämpas proportionellt. De inskränkningar som räknas upp i motiven är omfattande, men uppräkningsbara är ändå inte uteslutande, utan principiell och exemplifierande.⁵² Trots att proportionalitetsprincipen, enligt lagtexten, undantagslöst ”ska tillämpas” på bestämmelserna i vissa angivna lagrum, ska det ändå, enligt motiven, ankomma på rättstillämpningen att avgöra vilka av Solvens II-direktivets krav som ska kunna mildras eller skärpas med hänvisning till proportionalitet. Den prövningen bör enligt regeringen ta sin utgångspunkt i den konkreta utformningen av den bestämmelse som är aktuell och i det grundläggande intresset av skydd för försäkringstagare och andra ersättningsberättigade.⁵³

Problemet är att man kan ifrågasätta om det är förenligt med legalitetsprincipen att, i strid med uttrycklig lagtext, till nackdel för ett enskilt försäkringsföretag, *inte* tillämpa proportionalitetsprincipen på *vissa* av bestämmelserna i de angivna lagrummen.⁵⁴

Tillsyn och ingripanden

Särskilt anmärkningsvärt är att regeringen valde att begränsa tillämpligheten av 4 kap. 5 § FRL genom att låta den omfatta kapitel 17 (Tillsyn) men inte kapitel 18 (Ingripanden). Skälen härtill framgår inte av propositionen. Avgränsningen mellan kapitel 17 och kapitel 18 är, vilket Lagrådet påpekade i sitt yttrande, svår att förstå redan av den anledningen att båda kapitlen har betydande inslag av regler som inte avser vare sig tillsyn eller ingripanden, utan utgör handlingsregler för företagen (se t.ex. 18 kap. 4, 6 och 8 §§ FRL).⁵⁵ **Problemet** är att ett antal bestämmelser i kapitel 18 är föranledda av de *egentliga* Solvens II-bestämmelserna, vilka utan tvekan omfattas av EU-rättens proportionalitetsprincip.

Av specialmotiveringen till 18 kap. FRL framgår att 4 § genomför artikel 138.2 och 138.3 i Solvens II-direktivet, 5 § genomför artikel 138.4 i Solvens II-direktivet, 8 § genomför artikel 139.2 i Solvens II-direktivet, 10 § genomför artiklarna 138.5 och 139.3 i Solvens II-direktivet, 12 § genomför artikel 144.1 i Solvens II-direktivet, 13 § genomför artiklarna 141 och 144.1 i Solvens II-direktivet och 28 § genomför artikel 142.1 i Solvens II-direktivet. Samtliga dessa bestämmelser genomför *egentliga* Solvens II-bestämmelser och ”föranleds” således av Solvens II-direktivet.⁵⁶

Förvaltningslagen

Solvens II-utredningen hade föreslagit att *alla* bestämmelser i FRL, även de som inte grundades på Solvens II-direktivets *egentliga* bestämmelser, skulle omfattas av proportionalitetsprincipen. Detta var ett framsynt förslag med beaktande av att förvaltningslagen (2017:900) slutligen kom att tydliggöra att

⁵⁰ Se prop. 2015/16:9 s. 228 f. De egentliga Solvens II-reglerna är de som räknas upp i artikel 309.1 första stycket. De regler från de tidigare försäkringsdirektiven som konsoliderades in i Solvens II-direktivet – de s.k. *konsolideringsartiklarna* – räknas upp i artikel 311. Se vidare härom i *Solvensregler*, s. 159 ff. och i *Rörelse regler*, avsnitt 9.9.

⁵¹ Se Sveriges Advokatsamfund, *Genomförande av Solvens II-direktivet på försäkringsområdet*, 26 november 2014.

⁵² Se prop. 2015/16:9 s. 228 ff.

⁵³ Se prop. 2015/16:9 s. 230.

⁵⁴ Jfr Sveriges advokatsamfundets remissyttrande den 12 januari 2026, s. 9 f.

⁵⁵ Se *Solvensregler*, s. 163 f.

⁵⁶ Se förteckningen över de bestämmelser som medlemsstaterna ”ska sätta i kraft” i artikel 309 i Solvens II-direktivet.

all myndighetsutövning i Sverige är underkastad den mycket långtgående proportionalitetsprincip som framgår av 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900):

”Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.”

Små och icke-komplexa försäkringsföretag

Det ska avslutningsvis nämnas att i betänkandet *Krishantering och ändrade rörelser regler för försäkringsföretag* (SOU 2025:97),⁵⁷ framförs flera utmärkta förslag till ändringar av FRL som utökar proportionalitetsprincipens tillämpningsområde. Utökningen avser dock inte den allmänna proportionalitetsprincipens tillämpning i förhållande till enskilda bestämmelser. Utökningen genomför Ändringsdirektivet, varigenom vissa mindre försäkringsföretag antingen undantas helt från direktivets tillämpningsområde eller blir generellt föremål för proportionalitetsöverväganden tillämpliga för s.k. små och icke-komplexa försäkringsföretag. Vidare föreslås anpassade regler för andra försäkringsföretag än små och icke-komplexa. Dessa företag ska, baserat på deras riskprofiler och efter godkännande från Finansinspektionen, få använda i lag preciserade lättnader vad gäller krav på rapportering, företagsstyrning, egen risk- och solvensbedömning, beräkning av försäkringstekniska avsättningar och likviditetshantering.

Sammanfattning

De ändringar som har föreslagits i SOU 2025:97 är ett steg framåt. Kanske lagstiftaren ändå borde överväga att ta ett helhetsgrepp om genomförandet av proportionalitetsprincipen i FRL och tillse att 4 kap. 5 § FRL uppfyller grundläggande krav på förutsägbarhet samt att bestämmelsen blir förenlig med förvaltningslagen, EU-rätten och Europakonventionsrätten?

2.6 Upplåning? I Sverige nej. I våra grannländer ja (4 kap. 6 §)

Det var en gång för länge sedan ett land med olydiga försäkringsföretag som inte höll sig till sin läst. Landets kung, som hette Oscar, och hans son, som hette Gustav, bestämde sig för att ta itu med saken. 100 år senare är försäkringsföretagen dock fortfarande lika olydiga som då (om man ska tro Finansinspektionen).

Behovsprincipen och femprocentsregeln

I lagar om försäkringsrörelse, som antogs 1903 och 1948, infördes ett undantagslöst förbud mot s.k. *försäkringsfrämmande verksamhet*.⁵⁸ I 1948 års lag kompletterades förbudet med en s.k. *behovsprincip*.

Behovsprincipen innebar att dåvarande Försäkringsinspektionen endast fick bevilja koncession för försäkringsrörelse om det fanns behov av ytterligare ett försäkringsbolag. I praxis medförde detta att möjligheten till koncession för nya bolag var nästan obefintlig. Vidare innebar denna regel att utsikterna för redan etablerade bolag att få tillstånd till utvidgning av sina koncessioner var små. Av förarbetena till 1948 års försäkringsrörelselag framgår att behovsprincipen även skulle användas för att förhindra att personförsäkring (dvs. huvudsakligen livförsäkring men även sjuk- och olycksfallsförsäkring) drevs i försäkringsaktiebolag. Personförsäkring skulle nämligen inte *”göras till föremål för privatekonomiskt företagarintresse.”*⁵⁹

Vidare infördes en spärregel som förbjöd aktieinnehav överstigande fem procent av rösterna i andra företag, den s.k. *femprocentregeln*.

⁵⁷ Se SOU 2025:97 s. 1035 ff.

⁵⁸ Först genom en ändring vid 1961 års lagöversyn tillkom en möjlighet till undantag om *särskilda skäl* förelåg, se prop. 1961:171 s. 61 ff. Numera är *särskilda skäl* ersatt med en möjlighet att driva med försäkringsrörelse *sammanhängande verksamhet*, se 4 kap. 4 § FRL.

⁵⁹ Se prop. Nr. 50, 1948, s. 184.

Branschglidningsregeln

Behovsprincipen avskaffades den 1 januari 1985 men femprocentsregeln behölls.⁶⁰ 1991 ändrades spärregeln något genom att försäkringsbolagens möjlighet att äga andra finansiella företag undantogs från femprocentsspärren och i stället relaterades till försäkringsbolagets egna kapital, den s.k. *branschglidningsregeln*. Som motiv till båda dessa regler anfördes bl.a. att försäkringsbolagens verksamhet inte borde blandas samman med verksamheten i det övriga näringslivet och att det även var olämpligt om försäkringsbolag fick ett för stort inflytande i näringslivet.⁶¹

Upplåningsbegränsningen

Efter tillkomsten av femprocentsregeln och branschglidningsregeln närmade sig Sverige den europeiska gemenskapen (EG). Mötet med EG-rätten blev omskakande. I den s.k. *Skandiadomen* 1999 (mål C-241/97) prövades femprocentregelns och branschglidningsregelns förenlighet med EG-rätten. I domen konstaterade EG-domstolen att de svenska spärreglerna var oförenliga med de då gällande direktivbestämmelserna om placeringsfrihet och att försäkringsdirektiven hade direkt effekt i medlemsstaterna.

Skandiadomen ledde till att både femprocentsregeln och branschglidningsregeln avskaffades.⁶² I stället kodifierades den praxis om *ta upp eller ta över lån*, som baserats på förbudet mot försäkringsfrämmande verksamhet, genom att särskilda begränsningsregler avseende *upplåning* infördes.⁶³ I motiven hänvisade regeringen bland annat till en analys av den s.k. Försäkringsverksamhetskommittén, som menade att det kunde anses utgöra en annan rörelse än försäkringsrörelse ”om försäkringsbolaget genom upplåning vidgar underlaget för sina kapitalplaceringar”.⁶⁴ Detta var möjligen inte en slutsats som EG-domstolen hade föreställt sig att den svenska lagstiftaren skulle dra av Skandiadomen.

Förlagslån

Som nämnts ovan genomfördes Solvens II-direktivet i Sverige 2016. Av direktivet framgår att skulder som endast behöver återbetalas efter det att alla andra fordringar är betalda, s.k. *efterställda skulder*, även kallade *förlagslån*, får inräknas som primärkapital i kapitalbasen om de uppfyller vissa kvalitetskrav.

Problemet är att upplåningsbegränsningen, som i dag återfinns i 4 kap. 6 § FRL, inte gör något undantag för förlagslån. Svensk Försäkring menade att upplåningsbegränsningen därigenom kunde strida mot EU-rätten.⁶⁵ Därom kan man ha olika uppfattningar.⁶⁶ Anmärkningsvärt är dock att det saknas ett motivuttalande som förklarar *varför* upplåningsbegränsningen inte ändrades när Solvens II-direktivet genomfördes. Detta är i synnerhet anmärkningsvärt eftersom försäkringsföretagen i alla våra grannländer (Danmark, Norge, Finland, Estland, Lettland och Litauen) fritt får ta upp förlagslån.⁶⁷ I dag, tio år senare, kan man konstatera att endast ett (1) försäkringsföretag lyckats inräkna efterställda

⁶⁰ Se prop. 1984/85:77 s. 26 f. När behovsprincipen avskaffades fanns endast ett livförsäkringsaktiebolag kvar; Skandia Liv (se Anders Kleverman, *Vinstutdelningsförbudets konsekvenser i praktiken*, NFT 2002 s. 356). För understödsföreningar avskaffades behovsprincipen först 2011 genom införandet av FRL (se prop. 2009/10:246 s. 389 f.).

⁶¹ Se prop. 1990/91:154 s. 153 och 166 ff.

⁶² Se prop. 1998/99:87 s. 148 (s. 146 i den version av propositionen som är tillgänglig på www.regeringen.se) och prop. 1998/99:142 s. 25 ff.

⁶³ Se prop. 1998/99:87 s. 258 ff.

⁶⁴ Se prop. 1998/99:87 s. 260.

⁶⁵ Se Svensk Försäkring, Yttrande 2014-11-28, s. 12.

⁶⁶ Problemet är att Solvens II-direktivet saknar regler om *vilka* efterställda skulder som ett försäkringsföretag får ådra sig. Reglerna handlar endast om *hur* efterställda skulder som företaget *har* ådragit sig ska beaktas.

⁶⁷ Se Svensk Försäkring, brev till Finansdepartementet 2022-05-20.

skulder i kapitalbasen.⁶⁸ I praktiken har den svenska upplåningsbegränsningen således satt Solvens II-regelverkets kapitalbasregler ur spel.

Åttaprocentsregeln

Efter förnyade påpekanden från Svensk Försäkring gav regeringen i uppdrag åt utredningen om nya regler om krishantering för försäkringsföretag och ändringar i Solvens II-direktivet, att överväga frågan. I sitt betänkande *Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag* (SOU 2025:97) har utredningen föreslagit att försäkringsföretag, utan hinder av 4 kap. 6 § FRL, ska få ta upp eller ta över förlagslån motsvarande högst 8 procent av primärkapitalet i kapitalbasen.

Finansinspektionen har i sitt remissvar avstyrkt den föreslagna lättningen och förordat ytterligare utredning. Anmärkningsvärt är att såväl utredningen som Finansinspektionen vilar tungt på gamla motivuttalanden som baseras på ännu äldre praxis, utan att förklara varför denna praxis fortfarande skulle vara relevant.

Sammanfattning

Som framgått ovan har den svenska upplåningsbegränsningen av förlagslån i praktiken satt Solvens II-regelverkets kapitalbasregler ur spel. Ålderdomliga förarbeten och gammal praxis har satt en hämsko på utvecklingen. Kanske borde lagstiftaren ställa sig frågan vad det är för missförhållanden i den svenska försäkringsbranschen *i dag* som fortsatt motiverar att upplåningsbegränsningen av förlagslån ska upprätthållas i Sverige, trots att försäkringsföretag i alla våra grannländer (Danmark, Norge, Finland, Estland, Lettland och Litauen) fritt får ta upp förlagslån.

2.7 Det är tufft när den ene är gift med den andres syskon eller är besvägrad i rätt upp- eller nedstigande led (4 kap. 9-10 §§)

Att släkten är värst är väl känt och alla vet att svågerpolitik inte är bra. FRL har dock onekligen tagit dessa insikter till en ny nivå.

Jävskretsavtal

Bestämmelserna om ingående av avtal om tjänster med en jävskrets innebär enligt 4 kap. 9 § FRL att ett försäkringsföretag inte får ingå (1) avtal om tjänster på andra villkor än sådana som bolaget ”normalt tillämpar” eller (2) andra avtal som inte är ”affärsmässigt betingade”, med eller till förmån för vissa fysiska och juridiska personer. Detta förbud gäller även om avtalen är tillåtna enligt reglerna om vinstutdelning och rörelsereglerna i övrigt.⁶⁹ Enligt 4 kap. 10 § FRL ska alla ärenden som omfattas av bestämmelserna behandlas av styrelsen och föras in i en särskild förteckning. Däri ligger förmodligen i vissa fall avsevärda hanteringsproblem.

Jävskretsen

Hanteringsproblemen hänger samman med att jävskretsen är relativt omfattande.

Jävskretsen omfattar:

1. styrelseledamot eller verkställande direktör i försäkringsföretaget eller i annat företag i samma koncern,
2. aktuarie eller anställd som innehar en ledande ställning inom företaget,
3. den som är gift eller sambo med eller är syskon eller släkting i rätt upp- eller nedstigande led till den som avses i 1 eller 2,
4. den som är besvägrad med den som avses i 1 eller 2 i rätt upp- eller nedstigande led eller så att den ene är gift med den andres syskon, eller
5. en juridisk person i vilken sådan person som avses i 1–4 har ett väsentligt ekonomiskt intresse i egenskap av delägare

⁶⁸ Se Finansinspektionens remissvar den 12 januari 2026 (FI dnr 25-28089), s. 40.

⁶⁹ Se prop. 2002/03:139 s. 332.

Regleringen i 4 kap. 9-10 §§ FRL om ingående av *avtal med en jävskrets* utgör huvudsakligen en kopia av bankernas s.k. *jävskreditregler* i 8 kap. 5-6 §§ BFL. Jävskretsen enligt 4 kap. 9 § FRL överensstämmer dock inte med den jävskrets som omfattas av kreditjäv enligt 8 kap. 5 § BFL. Avvikelserna återfinns huvudsakligen i definitionen av närstående kretsen, dvs. de närstående till de som primärt omfattas av bestämmelsen. Vissa närstående måste nämligen också omfattas för att ett kringgående av reglerna ska kunna förhindras. Utöver de som anses närstående enligt 8 kap. 5 § BFL, anses som närstående enligt 4 kap. 9 § FRL även t.ex. syskon eller släkting i rätt upp- eller nedstigande led och den som är ”*besvägrad*” i rätt upp- eller nedstigande led ”*eller så att den ene är gift med den andres syskon*” (sic!).

Ordinära eller extraordinära händelser

Trots att den avsevärda utökningen av närstående kretsen i förhållande till bankregleringen kritiserades av flera remissinstanser, avfärdades kritiken av regeringen med att det saknades skäl att frånga den mer utvecklade krets som omfattas av bestämmelserna om låneförbud enligt ABL.

Vad regeringen förmodligen försummade att beakta var att låneförbudet i ABL (21 kap. 1 §) tar sikte på *extraordinära händelser* – utlåning – i företag som inte är kreditinstitut. Bestämmelserna om avtal med en jävskrets i ett försäkringsföretag omfattar, för ett försäkringsföretag, *ordinära affärshändelser* – avtal om tjänster. Lagstiftaren beaktade inte heller att medan banktjänster ofta är individuellt utformade tjänster som förmedlas under bankens direkta kontroll, är försäkringsprodukter i allmänhet massprodukter som sällan förmedlas av försäkringsföretaget, utan ofta genom anknutna eller fristående försäkringsförmedlare. Många skadeförsäkringar förmedlas även av ombud med försäkringsförmedlingen som en sidoverksamhet. **Problemet är** att det därmed kan vara förenat med betydande svårigheter för ett försäkringsföretag att uppfylla lagens krav genom att tillse att alla avtal, som ingås med någon i en vittomfattande och föränderlig jävskrets, fångas upp, behandlas av styrelsen och förtecknas.

Sammanfattning

Om jag inte misstar mig har Finansinspektionen aldrig, sedan FRL:s tillkomst, undersökt försäkringsbranschens efterlevnad av jävskretsreglerna. Det talar i så fall ett tydligt språk; regleringen är inte anpassad till verkligheten. Det finns onekligen goda skäl för lagstiftaren att revidera regleringen av avtal med en jävskrets.

2.8 Kapitalbasmedel eller primärkapital – tomato eller tomato (7 kap. 1-2 §§ och 8 kap. 1 §)

Vem har sagt att lagtext inte kan vara spännande? Särskilt spännande är det när två portalbestämmelser är motstridiga. I synnerhet när den ena är *kapitalbasens* portalbestämmelse (7 kap. 1-2 §§ FRL) - vad är en tillräcklig kapitalbas och hur får den vara sammansatt - och den andra *kapitalkravets* portalbestämmelse (8 kap. 1 § FRL) – hur ska solvenskapitalkravet beräknas. Det är svårt att i FRL hitta två solvensrelaterade bestämmelser av större tyngd.

Solvenskapitalkravet

Enligt rubriken avser 8 kap. 1-3 §§ FRL ”*Beräkning av solvenskapitalkrav*”. **Problemet är** att 8 kap. 1 § FRL visserligen anger *hur* solvenskapitalkravet ska beräknas, men även att solvenskapitalkravet *utgör* den minsta storlek på det *medräkningsbara primärkapitalet* som *krävs*.⁷⁰

”Solvenskapitalkravet utgör den minsta storlek på det medräkningsbara primärkapitalet som krävs ...”

⁷⁰ Se *Solvensregler*, s. 290 f.

Enligt motiven genomför 8 kap. 1 § FRL artikel 101 i Solvens II-direktivet. Det finns dock ingen del av artikel 101 som handlar om vilken minsta storlek på det medräkningsbara primärkapitalet som krävs. Artikel 101 avser endast *beräkningen* av solvenskapitalkravet.⁷¹

”1. Solvenskapitalkravet ska beräknas i enlighet med punkterna 2–5:”

Det är olyckligt att 8 kap. 1 § har formulerats som ett *krav* på omfattningen av det *medräkningsbara primärkapitalet*. Det är nämligen även ett i sak felaktigt påstående.

Kapitalbaskravet

Direktivbestämmelsen om vad som är en tillräcklig kapitalbas och hur kapitalbasen ska vara sammansatt, dvs. själva *kapitalbaskravet*, framgår av artikel 100, första stycket:

”Medlemsstaterna ska kräva att försäkrings- och återförsäkringsföretagen har medräkningsbara kapitalbasmedel som täcker solvenskapitalkravet.”

Solvenskapitalkravet får således, trots ordalydelsen i 8 kap. 1 § FRL, täckas av *kapitalbasmedel*, dvs. inte endast av *primärkapital*, utan till viss del av *tilläggskapital*. Kapitalbaskravet har genomförts i 7 kap. 1-2 §§ FRL (se även 7 kap. 11 § FRL och artikel 82 i Solvens II-förordningen). Där framgår vilken kapitalbas som krävs och hur den ska vara sammansatt.

Det är olyckligt att två portalbestämmelser i FRL har utformats på så sätt att de förefaller vara motstridiga. I viss mån botas saken av att rubriken ovanför 8 kap. 1 § FRL anger att det är fråga om beräkning av krav, inte uppställande av krav.

Sammanfattning

Kanske lagstiftaren kan överväga att omformulera 8 kap. 1 § FRL så att bestämmelsens ordalydelse på ett tydligare sätt blir förenlig med kapitalbaskravet i 7 kap. 1-2 §§ FRL?

2.9 Solvens II-förordningens gränsvärden fick ett tveksamt genomslag i FRL (7 kap. 11-12 §§)

I motiven till genomförandet av Solvens II-direktivet har regeringen uttalat att *”kompletterande nationella genomförandebestämmelser är endast tillåtna om det krävs för att EU-förordningen ska kunna tillämpas och få genomslag i svensk rätt.”*⁷² Man måste nog ifrågasätta om 7 kap. 11-12 §§ FRL lever upp till det.

7 kap. 11 och 12 §§ FRL reglerar i vilken utsträckning kapitalbasposter av olika kvalitet får användas, de s.k. *gränsvärdena*, för att täcka solvenskapitalkravet (11 §) och minimikapitalkravet (12 §). Paragraferna genomför artikel 98 och 128 i Solvens II-direktivet.⁷³

Problemet är att regeringen valde att inte beakta artikel 99 i Solvens II-direktivet. Denna artikel bemyndigade Kommissionen att *”ändra”* direktivet genom att fastställa de kvantitativa gränsvärdena i artikel 98, vilket Kommissionen har gjort i artikel 82 i Solvens II-förordningen. Resultatet har blivit att 7 kap. 11 och 12 §§ FRL återger direktivbestämmelser som inte längre gäller och som dessutom är oförenliga med - *motverkar* - Solvens II-förordningen i flera avseenden:

⁷¹ I den svenska språkversionen finns ett olyckligt översättningsfel. Även om man utgår från den engelska språkversionen framgår av artikel 101 att solvenskapitalkravet *”shall be calculated”* och *”shall be calibrated”*, dvs. det är tydligt att bestämmelsen handlar om hur kapitalkravet ska beräknas, inte vad kapitalbasen ska uppgå till för att uppfylla kapitalkravet. Se *Solvensregler*, s. 290.

⁷² Se prop. 2015/16:9 s. 198.

⁷³ Se *Solvensregler*, s. 278 ff.

7 kap. 11 § första stycket FRL fastställer att den andel av solvenskapitalkravet som ska bestå av sådant primärkapital som har klassificerats som nivå 1 ska uppgå till *mer än en tredjedel*. Det räcker dock inte. Enligt artikel 82.1 (a) i Solvens II-förordningen ska denna andel nämligen uppgå till *minst hälften* av solvenskapitalkravet.

7 kap. 11 § andra stycket FRL anger att den andel av solvenskapitalkravet som maximalt får täckas av poster som har klassificerats som nivå 3, dvs. sådana poster som inte kan klassificeras som nivå 1 eller 2, ska vara *mindre än en tredjedel*. Det är dock för mycket. Enligt artikel 82.1 (b) i Solvens II-förordningen ska denna andel nämligen vara *mindre än 15 %* av solvenskapitalkravet.

7 kap. 12 § andra stycket FRL anger att primärkapital som har klassificerats som nivå 1 ska utgöra *mer än hälften* av minimikapitalkravet. Det räcker dock inte. Enligt artikel 82.2 (a) i Solvens II-förordningen ska detta primärkapital nämligen uppgå till *minst 80 %* av minimikapitalkravet.

Nu kanske semantiskt intresserade läsare invänder att "*minst hälften*" faktiskt är "*mer än en tredjedel*", att "*mindre än 15 %*" onekligen är "*mindre än en tredjedel*" och att "*minst 80 %*" utan tvekan är "*mer än hälften*". Det stämmer. Den som förlitar sig på lagtexten och tror att t.ex. 45 %, 25 % respektive 75 % räcker, kommer dock att få problem med Finansinspektionen. Dessutom kan påståendet i 7 kap. 12 § tredje stycket FRL, att minimikapitalkravet "*i övrigt*" får täckas av nivå 2-primärkapital, inte på något sätt förenas med artikel 82.2 (b) i Solvens II-förordningen, som föreskriver att nivå 2-kapitalet "*får inte överstiga 20 %*" av minimikapitalkravet.

Lagstiftaren var fullt medveten om att regleringen i FRL inte skulle stämma överens med Solvens II-förordningen. Utöver en notering i propositionens allmänmotivering om att förordningens gränsvärden "*är högre*" än direktivets, framgår dock inte av förarbetena varför de lägre gränsvärdena alls har lagreglerats.⁷⁴

Sammanfattning

Huruvida Solvens II-förordningen har fått genomslag i svensk rätt eller inte, är ett tåg som redan har gått. Med beaktande av att direktivbestämmelserna som genomförts i 7 kap. 11-12 §§ FRL har ändrats genom förordningen, och således inte borde ha genomförts, kanske lagstiftaren kunde överväga om 7 kap. 11-12 §§ FRL tillför något över huvud taget (utöver att vilseleda läsaren)?

2.10 Skojiga rubriker, gamla minnen och längtan till "en annat land"

Grattis! Du har nu lyckats ta dig mer än halvvägs genom den här artikeln. Som belöning får du några noteringar till protokollet som garanterat får dig på gott humör om du är en FÖP (försäkringsrättsligt överintresserad person).

Skojiga rubriker

Rubrikerna till 8 kap. 12 och 16 §§ FRL lyder *Underrättelse om bristande solvenskapitalkrav* respektive *Underrättelse om bristande minimikapitalkrav*. Av lagtexten framgår dock att bestämmelserna i 8 kap. 12 och 16 §§ FRL går ut på att underrätta Finansinspektionen om brister i *uppfyllandet* av kraven, inte om brister i själva kraven.⁷⁵ Jag vore tacksam om lagstiftaren inte rättade rubrikerna. Jag blir alltid på gott humör när jag ser dem.

Gamla minnen

Visst var det bättre förr när man kallade "*ett fikon för ett fikon och ett tråg för ett tråg*"?⁷⁶ Genom FRL utmönstrades, tyvärr, det gamla uttrycket *delegerade* och ersattes av *fullmäktige*.⁷⁷ Det är dock svårt

⁷⁴ Se prop. 2015/16 :9 s. 269.

⁷⁵ Se *Solvensregler* s. 145.

⁷⁶ Tillskrivet Plutarchos (46-120 e. Kr.). Ett liknande idiomatiskt uttryck, som tidigare ofta förekom i svensk text, anses inte längre vara inkluderande och respektfullt, varför jag har valt att återgå till Plutarchos.

⁷⁷ Se prop. 2009/10:246 s. 307.

att lära gamla hundar sitta. Fler än jag uppskattar nog att 12 kap. 56 och 59 §§ FRL fortfarande håller fast vid de *delegerade* (så har vi en ursäkt när vi låter tungan slinta).

En annat land

Svenska språket utvecklas ständigt och lagtexten likaså. I 13 kap. 31 § FRL – i den version av lagen som återfinns i Regeringskansliets rättsdatabas - hänvisar lagstiftaren till ”*en annat land*”. Alltid lika roligt om man har ett tråkig dag.

Nu fortsätter vi på ett (något) mer seriöst spår:

2.11 Vilseledande regler om företagsstyrning (10 kap.)

Utan att det framgår av vare sig lagtext eller förarbeten, förefaller det som om i stort sett hela kapitel 10 om företagsstyrning i FRL är en minimireglering i förhållande till Solvens II-förordningen. I vissa bestämmelser används till och med formuleringar som döljer för läsaren att bestämmelserna i 10 kap. FRL får sitt egentliga innehåll först i Solvens II-förordningen. Därigenom kan man påstå att 10 kap. FRL har fått en utformning som är delvis missvisande, och därmed även vilseledande för läsaren. Här följer några underhållande exempel på denna tveksamma lagstiftningsteknik.

Bland annat

I 10 kap. 16 § FRL anges, enligt lagtexten, vad funktionen för regelefterlevnad ”*ska*” utföra.⁷⁸

Problemet är att det som anges i lagtexten endast är vad funktionen, enligt artikel 46 i Solvens II-direktivet, ”*bland annat*” ska innefatta och ”*också*” bedöma. Det regelefterlevnadsfunktionen huvudsakligen ska utföra framgår i stället av artikel 270 i Solvens II-förordningen. Lagtexten är således missvisande.

Också

I 10 kap. 17 § FRL anges, enligt lagtexten, vad funktionen för internrevision ”*ska*” utföra.⁷⁹ **Problemet är** att det som anges i lagtexten endast är vad funktionen, enligt artikel 47 i Solvens II-direktivet, ”*också*” ska utföra. Det funktionen i huvudsakligen ska utföra framgår i stället av artikel 271 i Solvens II-förordningen. Lagtexten är således missvisande.

Får

I 10 kap. 19 § FRL anges att ett företag ”*får*” ingå uppdragsavtal ”*med de begränsningar som följer av 20 §*”.⁸⁰ **Problemet är** att det inte stämmer. Bestämmelser om vad försäkringsföretag ska iaktta vid uppdragsavtal finns visserligen i 10 kap. 20 § FRL. Huvudsakligen finns dock de krav som måste uppfyllas, för att försäkringsföretag ska få ingå uppdragsavtal, i artikel 274 i Solvens II-förordningen. Lagtexten är således felaktig och vilseledande.

Överträdelsekatalogen

Nu kanske den kritiske läsaren invänder att bristerna i 10 kap. FRL saknar betydelse eftersom de botas av Solvens II-förordningen. I så fall har dock läsaren ifråga inte tagit del av den katalog av överträdelser som föreslås ligga till grund för sanktionsavgifter mot styrelse och VD i försäkringsföretag enligt betänkandet *Krishantering och ändrade rörelser regler för försäkringsföretag* (SOU 2025:97). Den föreslagna överträdelsekatalogen omfattar 10 kap. FRL men inte Solvens II-förordningen. Detsamma gäller redan idag för det s.k. *externa skadeståndsansvaret* (se avsnitt 2.14).

Sammanfattning

Huruvida de felaktiga påståendena i kapitel 10 bidrog till (eller motverkade) ”*att EU-förordningen ska kunna tillämpas och få genomslag i svensk rätt*”,⁸¹ är ett tåg som redan har gått. Lagstiftaren kanske ändå kunde överväga att omformulera lagtexten så att den inte ger intryck av att det räcker att göra A

⁷⁸ Se *Solvensregler* s. 390 ff.

⁷⁹ Se *Solvensregler* s. 294 ff.

⁸⁰ Se *Solvensregler* s. 413.

⁸¹ Se prop. 2015/16:9 s. 198.

när man i första hand måste göra B? Solvens II-utredningen hade förutsett att detta problem skulle uppstå och även lämnat ett förslag till lösning, innebärande att kapitel 10 skulle förses med hänvisningar till förordningen.⁸² Det kanske kan inspirera?

2.12 Röda flaggor om överskottshantering och företagsstyrning har fortfarande inte hanterats (11 kap. 4-18 §§)

Man brukar säga att röda flaggor ska släckas, dvs. åtgärdas och dokumenteras. När det gäller överskottshantering och företagsstyrning i hybridbolag får dock ilsket röda flaggor fortsätta att fladdra fritt.

Hybridbolagsproblemet

Vinstutdelning i ett livförsäkringsaktiebolag får endast ske om det följer av bolagsordningen (se 11 kap. 16 § FRL). I ett livförsäkringsaktiebolag är således huvudregeln fortfarande att vinstutdelningsförbud gäller. Sådana, icke-vinstutdelande, livförsäkringsaktiebolag kallas ofta för *hybridbolag*.⁸³

I hybridbolag har försäkringstagarna en särskilt utsatt position. Den är en följd av den dubbla rollen som både fordringsägare och investerare av riskkapital, men utan den insyn och det inflytande som en aktieägare har. Den utsatta positionen förstärks av att användningen och fördelningen av riskkapital är diskretionär. Därigenom finns en risk för att försäkringstagarnas överskott används på ett sätt som inte utgår från deras ekonomiska intressen.

Hybridbolagsproblemet föddes den 1 januari 1985 när den s.k. *behovsprincipen* avskaffades för försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag, utan att bestämmelser om nybildning av vinstutdelande livförsäkringsbolag infördes (för understödsföreningar avskaffades behovsprincipen först 2011 genom införandet av FRL).⁸⁴ När behovsprincipen avskaffades fanns endast ett livförsäkringsaktiebolag; Skandia Liv.⁸⁵ Först vid tidpunkten för 1999 års modernisering av FRL möjliggjordes nybildning av vinstutdelande livförsäkringsaktiebolag.⁸⁶ Då hade en lång rad hybridbolag redan hunnit etableras, t. ex. AMF Pension (95), KPA Liv (95), Salus Ansvar Liv (95), SEB Trygg Liv Nya (96), AFA (96), SEB Trygg Liv Gamla (97), KPA Pension (97), Förenade Liv (97) och Länsförsäkringar Liv (98). I slutet av 2002 och i början av 2003, efter en utdragen och kraftig börsnedgång som drabbade försäkringsbolagen hårt, ledde några uppmärksammade händelser (den s.k. *livbolagskrisen*) till att det ifrågasattes om det förekom kringgåenden av vinstutdelningsförbudet i vissa av dessa livförsäkringsföretag.⁸⁷

Den 12 juni 2003 lämnade Finansinspektionen en rapport till regeringen om intressekonflikterna i livbolagen.⁸⁸ Rapporten fick stort genomslag och ledde 2004 till ett antal lagändringar av principiell betydelse med avseende på försäkringstagarnas inflytande. 2004 års förstärkningar av försäkringstagarnas inflytande i icke-vinstutdelande försäkringsföretag överfördes i sak oförändrade till FRL.

Överskottshanteringen

Redan 2012, när FRL endast fyllt ett år, flaggade *Livförsäkringsutredningen* för att det fortfarande fanns betydande problem med överskottshanteringen i icke-vinstutdelande försäkringsföretag.

⁸² Solvens II-utredningens förslag till lösning av problemet vid utformningen av 4 kap. 15-30 §§ i utredningens lagtextförslag (som motsvarar kapitel 10 i FRL), framgår av 4 kap. 38 § i lagtextförslaget, se SOU 2011:68, del 2, s. 241.

⁸³ Dvs. en hybrid mellan ett aktiebolag och ett ömsesidigt försäkringsbolag.

⁸⁴ Se prop. 1984/85:77 s. 26 f.

⁸⁵ Se Anders Kleverman, *Vinstutdelningsförbudets konsekvenser i praktiken*, NFT 2002, s. 356.

⁸⁶ Se avsnitt 3.3.7 i *Rörelseregler*.

⁸⁷ Bl.a. i Folksam Liv, SPP Liv, Skandia Liv och LF Liv (se Finansinspektionens rapport *Intressekonflikter i livbolagen*, 2003:2, s. 32 ff.).

⁸⁸ Finansinspektionens rapport *Intressekonflikter i livbolagen*, 2003:2.

Utredningen lämnade därför förslag till ytterligare åtgärder till skydd för försäkringstagarna i betänkandet *Förstärkt försäkringstagarskydd* (SOU 2012:64).

Det huvudsakliga syftet med Livförsäkringsutredningen var att utreda möjligheterna att vidga den s.k. *flytträtten*. Vad som förefaller att ha fallit i glömska är att Livförsäkringsutredningens betänkande till betydande del även bestod av förslag som inte avsåg flytträtten, utan syftade till att på annat sätt stärka skyddet för försäkringstagarna. Flertalet av dessa förslag var både insiktsfulla och framsynta.⁸⁹ Bland annat föreslog Livförsäkringsutredningen en rad åtgärder för att förtydliga innebörden av försäkringstagarnas rätt till överskottet i försäkringsföretag.

I korthet innebar Livförsäkringsutredningens förslag att anspråken på överskott i icke vinstutdelande försäkringsföretag borde grundas på företagets bolagsordning eller stadgar, genom att dessa ska innehålla företagets grundläggande överskottsregler och genom att företaget ska anta särskilda överskottsriktlinjer. Därutöver ansåg utredningen att försäkringsavtalen borde innehålla upplysningar om att regler om hanteringen av överskott finns i företagets bolagsordning eller stadgar jämte kompletterande riktlinjer för överskottshanteringen. Vidare föreslog utredningen införandet av en oberoende kontroll av överskottshanteringen.

Företagsstyrningen

En annan del av utredningen avsåg företagsstyrningen i hybridbolag. Enligt utredningen borde försäkringstagarna i sådana bolag ges motsvarande rättigheter till insyn och inflytande som försäkringstagare som huvudregel har i livförsäkringsföreningar och ömsesidiga livförsäkringsbolag. En ny regel om att styrelsens ordförande ska vara oberoende föreslogs också. Vidare föreslogs att styrelsen i första hand ska tillvarata försäkringstagarnas intressen, inte ägarnas, i fall intressekonflikter uppkommer. Den primära lojalitetsplikten ska alltså gälla till förmån för dem som har anspråket på bolagets överskott och ansvaret för dess underskott, inte till förmån för aktieägarna.

Sammanfattning

Att släcka röda flaggor anses ofta vara ett tecken på *sund och ansvarsfull företagsstyrning*. Lagstiftaren kanske borde överväga om det snart kan vara dags att släcka flaggorna i Livförsäkringsutredningen?

2.13 Det saknas fortfarande ombildningsregler för flera ingripande verksamhetsförändringar (11 kap. 20-21 §§)

Med beaktande av alla ovan nämnda problem med hybridbolagens överskottshantering, är det i vart fall betryggande att veta att varje ändring av vinstutdelningsförbudet förutsätter att särskilda villkor är uppfyllda. Eller hur?

Ombildning till vinstutdelande verksamhet

För att ändra bolagsordningen i ett icke-vinstutdelande livförsäkringsaktiebolag så att vinstutdelning blir tillåten, ofta kallat *ombildning till vinstutdelande verksamhet*, uppställs särskilda krav som omfattar bland annat beslut vid bolagsstämma som biträts av aktieägare som företräder minst nio tiondelar av samtliga aktier i bolaget, underrättelse till berörda försäkringstagare, krav på att inte för många försäkringstagare motsätter sig ombildningen och prövning av att ändringen inte kan antas försämra rätten för försäkringstagare och andra ersättningsberättigade på grund av försäkringar (se 11 kap. 20 § FRL). Som exempel på hybridbolag som har ombildats till vinstutdelande verksamhet kan nämnas Handelsbanken Liv, SPP Pension och Försäkring, Nordea Livförsäkring och Livförsäkringsaktiebolaget SEB Trygg Liv.

⁸⁹ Att Livförsäkringsutredningen höll hög kvalitet var inte så konstigt med beaktande av dess sammansättning. Under ordförandeskap av Tord Gransbo deltog flera av landets ledande experter.

Delning

Vid *fusion* och *beståndsöverlåtelse* jämställer FRL övergång av en livförsäkring, från en verksamhet där vinstutdelning inte är tillåten till en vinstutdelande verksamhet, med ombildning till vinstutdelande verksamhet (se 11 kap. 20 § FRL sista stycket). **Problemet är** dock att lagstiftaren försummade att jämställa *delning* med ombildning till vinstutdelande verksamhet.

Gottskrivning

En ytterligare förutsättning för ombildning till vinstutdelande verksamhet är att livförsäkringsaktiebolagets samtliga fonder och andra övervärden, med avdrag för aktiekapitalet och överkursfonderna, *gottskrivas* (oåterkalleligen tilldelas) försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade på grund av försäkringarna, som återbäring eller på annat sätt (se 11 kap. 21 § FRL). **Problemet är** att kravet på gottskrivning av fonder och andra övervärden till försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade, inte jämställer vare sig *fusion*, *beståndsöverlåtelse* eller *delning* (s.k. *andra verksamhetsförändringar*) med ombildning till vinstutdelande verksamhet.⁹⁰

Sammanfattning

Sammanfattningsvis ger lagtextens ordalydelse vid handen att

1. omröstningsreglerna i 11 kap. 20 § FRL inte behöver tillämpas vid delning och att
2. gottskrivningskravet i 11 kap. 21 § FRL inte behöver fullgöras vid fusion, beståndsöverlåtelse eller delning.

Det är svårt att föreställa sig att detta kan ha varit lagstiftarens avsikt. Föga förvånande hade FRL knappt hunnit fylla ett år förrän dessa misstag i lagstiftningsarbetet framhölls av *Livförsäkringsutredningen* i betänkandet *Förstärkt försäkringstagarskydd* (SOU 2012:64).⁹¹ Kanske lagstiftaren vid något tillfälle borde överväga Livförsäkringsutredningens förslag till rättning av lagtexten?

2.14 Brott mot EU:s förordningar och Finansinspektionens föreskrifter omfattas inte av det externa skadeståndsansvaret (11 kap. 51 § m.fl.)

Man kan förvisso diskutera vilka förutsättningarna är för ansvar vid *ren förmögenhetsskada*.⁹² Det följande är inget inlägg i den diskussionen. Om man emellertid, som lagstiftaren förefaller göra, utgår från att det för ansvar *utanför kontraktsförhållanden* krävs antingen att gärningen är brottslig eller att det finns uttryckligt lagstöd, kan man bli lite förbryllad när man läser FRL.

Skadeståndsansvaret

Enligt 11 kap. 51 § FRL ska det som föreskrivs i 29 kap. 1-3 §§ ABL om skadeståndsansvar vid överträdelse av där angivna bestämmelser (ABL, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen) gälla för försäkringsaktiebolag *även vid överträdelse av FRL*. Motsvarande princip avseende skadeståndsreglerna i 21 kap. 1-3 §§ LEF gäller för ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar enligt 12 kap. 87 § och 13 kap. 38 § FRL vid *överträdelser av FRL*.

Enligt ABL 29 kap. 1 §, första meningen, ska en stiftare, styrelseledamot eller verkställande direktör, som när han eller hon fullgör sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget, ersätta skadan. Detta skadeståndsansvar brukar benämnas det *interna* skadeståndsansvaret. Enligt samma paragraf, andra meningen, gäller detsamma när skadan tillfogas en aktieägare eller någon annan genom överträdelse av ABL, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen. Detta skadeståndsansvar brukar benämnas det *externa*

⁹⁰ Vidare medför avfattningen av 11 kap. 21 § FRL att kravet på gottskrivning av fonder och andra övervärden till försäkringstagarna och andra ersättningsberättigade, inte gäller vid likvidation. I praktiken saknar detta dock, förmodligen, större praktisk betydelse eftersom flertalet hybridbolag har regler om fördelning av överskott vid likvidation i sina bolagsordningar.

⁹¹ Se SOU 2012:64 s. 641 och 695 ff.

⁹² Ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada, se 1 kap. 2 § skadeståndslag (1972:207).

skadeståndsansvaret. I 29 kap. 2-3 §§ ABL finns regler om skadeståndsansvar för revisor, lekmannarevisor eller särskild granskare (2 §) och aktieägare (3 §). Även för dessa personer gäller att ansvar i vissa fall förutsätter överträdelse av ABL, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen. Motsvarande regler för ekonomiska föreningar finns i 21 kap. 1-3 §§ LEF.

Problemet är att betydelsefulla delar av FRL, vid genomförandet av Solvens II-direktivet, reducerades till en minimireglering där de centrala kundskyddsreglerna i stället återfinns i Solvens II-förordningen (se t.ex. vad som sagts om reglerna om företagsstyrning i avsnitt 2.11) och i Finansinspektionens föreskrifter.

Skyldigheten att följa Finansinspektionens föreskrifter kan visserligen, i regel, härledas från bemyndiganden i FRL. Detta gäller dock inte Solvens II-förordningen eller de s.k. genomförandeförordningarna. Som framhållits ovan har lagstiftaren valt att i lagtext varken komplettera eller hänvisa till EU:s förordningar. En strikt tillämpning av 11 kap. 51 § FRL, 12 kap. 87 § eller 13 kap. 38 § FRL innebär således att skadelidande aktieägare, delägare, medlemmar, försäkringstagare eller andra ersättningsberättigade, inte kan göra gällande skadeståndsanspråk mot styrelseledamöter och VD för ren förmögenhetsskada, vid överträdelse av t.ex. Solvens II-förordningen. Möjligen inte heller vid överträdelse av Finansinspektionens föreskrifter.

Ett förbiseende?

Av motiven till genomförandet av Solvens II-direktivet framgår inte att den omfattande begränsningen av det externa skadeståndsansvaret är resultatet av ett medvetet övervägande. Kanske det rör sig om ett rent förbiseende från lagstiftarens sida? Jag skriver ”kanske”, för jag är medveten om att Alexander R. Beshar har redovisat en annan inställning till problemet.⁹³

Beshar har betonat vikten av att skadeståndsbestämmelserna syftar till prevention och reparation samt upprätthållandet av förtroende för försäkringsföretagen i stort genom att påverka bolagsorganen att iakttä regler och plikter. Mot den bakgrunden, och efter en jämförelse med finsk, dansk och norsk rätt, anser Beshar att försäkringstagare och aktieägare samt annan tredje man ska kunna utkräva skadestånd då en styrelseledamot eller en VD överträder föreskrifter inte bara i FRL, utan även då fråga är om överträdelser av t.ex. Solvens II-förordningen och Finansinspektionens föreskrifter.

Trots lagtextens ordalydelse ger motiven till FRL visst stöd till Beshars inställning. Där framgår nämligen att syftet har varit att åstadkomma ett skadeståndsansvar ”vid överträdelser av den särskilda regleringen av försäkringsrörelse”.⁹⁴ Hit får onekligen räknas såväl Finansinspektionens föreskrifter som Solvens II-förordningen.

Sanktionsavgifter

Här bör tilläggas att, i icke-vinstutdelande försäkringsföretag (hybridbolag, ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar), motivationen för försäkringstagarna att begära skadestånd från företagets företrädare, kan komma att öka väsentligt om det förslag till ökad högsta nivå för sanktionsavgifter, som framförs i betänkandet *Krishantering och ändrade rörelse regler för försäkringsföretag* (SOU 2025:97), kommer att genomföras.⁹⁵ I stället för ett högsta sanktionsavgiftsbelopp om 50 miljoner kronor, föreslås nämligen ett högsta belopp motsvarande 10 procent av företagets omsättning (om inte fem miljoner euro eller två gånger den vinst som försäkringsföretaget gjort till följd av regelöverträdelserna är högre) och varje krona som ett icke-

⁹³ Se Alexander R. Beshar, *Aktiebolagets och försäkringsföretagets organisation - Särskilt om styrelsens och den verkställande direktörens funktion och ansvar samt om begreppet förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan i svensk rätt*, Stockholm, 2022, s. 526 ff. Se även Alexander R. Beshar, *Corporate Governance i ömsesidiga försäkrings- och tjänstepensionsbolag - En rättsanalys av ändamålsenligheten med befintlig reglering*, Uppsala, 2025, s. 512 och Alexander R. Beshar och Jan Andersson, *VD:s roll i försäkringsföretag*, JT 2015-16, s. 273–298.

⁹⁴ Se prop. 2009/10:246 s. 275.

⁹⁵ Se SOU 2025:97 s. 1340 ff.

vinstutdelande försäkringsföretag betalar i sanktionsavgift, måste tas från de medel som tillhör försäkringstagarna. Visserligen föreslås införande av sanktionsavgifter även för ledningspersoner vid vissa överträdelser av FRL. Sådana sanktionsavgifter ska dock förutsätta uppsåt eller grov oaktsamhet, varför man kan anta att de sällan kommer att tillgripas. Som en kuriositet kan nämnas att inte heller de föreslagna sanktionsavgifterna för ledningspersoner avser överträdelser av Solvens II-förordningen.⁹⁶

Sammanfattning

Hur det än förhåller sig med frågan om ansvaret för ren förmögenhetsskada vid avsaknad av uttryckligt lagstöd, är det olyckligt att lagtexten har utformats så att det ens föreligger en tveksamhet om vad skadeståndsansvaret omfattar. Genomförandet av en ny högsta nivå för sanktionsavgifter kan komma att ställa saken på sin spets. Onekligen vore det bra om lagstiftaren satte ner foten och undanröjde tveksamheten.

2.15 Försäkrades ställning är sämre i ömsesidiga försäkringsbolag än i försäkringsföreningar (12 kap. 1, 38 och 77 §§)

Man kan lätt få intrycket att lagstiftningen om ömsesidiga försäkringsbolag har ett starkt fokus på de försäkrades rätt. Så är dock inte fallet i alla avseenden.

Enligt 12 kap. 1 § FRL kan det i bolagsordningen för ett ömsesidigt försäkringsbolag föreskrivas att inte bara försäkringstagare, utan även försäkrade, även om de inte samtidigt är försäkringstagare, ska vara delägare i försäkringsbolaget. Detta gäller dock endast om försäkringen tecknas av en arbetsgivare för att ge försäkringsskydd åt anställda och grundas på kollektivavtal.⁹⁷

Problemet är att begränsningen av försäkrades rätt innebär att många försäkrade saknar rösträtt vid val till fullmäktige i ömsesidiga försäkringsbolag som tecknar en stor del av sina försäkringar utanför kollektivavtalsområdet (12 kap. 38 § FRL). Vidare innebär det att sådana försäkrade även kan sakna rätt att få del av bolagets tillgångar vid likvidation (12 kap. 77 § FRL). Det kan därför väcka viss förvåning att försäkrade i försäkringsföreningar har tilldelats dessa rättigheter.⁹⁸

Sammanfattning

I motiven till FRL finns inte någon förklaring till den ingripande diskrimineringen av försäkrade i ömsesidiga försäkringsbolag och motsvarande gynnande av försäkrade i försäkringsföreningar. Här har konkurrensneutraliteten uppenbarligen inte varit i fokus. Förhoppningsvis rör det sig om ett rent förbiseende från lagstiftarens sida. Kanske lagstiftaren snart kommer att rätta till det?

2.16 Inaktivitet är ett problem även för ömsesidiga försäkringsbolag (12 kap. 24-38 §§)

Inaktivitet är ett av vår tids stora folkhälsoproblem. Av en ny doktorsavhandling framgår att inaktivitet även är ett av vår tids stora företagsstyrningsproblem.

Avhandlingens analys

I forskaren Alexander R. Beshers doktorsavhandling vid Stockholms universitet under hösten 2025 - *Corporate Governance i ömsesidiga försäkrings- och tjänstepensionsbolag*⁹⁹ - riktas tung kritik mot ändamålsenligheten med regleringen av de ömsesidiga försäkringsbolagens företagsstyrning.

⁹⁶ Se SOU 2025:97 s. 1346 ff.

⁹⁷ Se *FörsäkringsrörelseManualen* s. 620.

⁹⁸ Bakgrunden till begränsningen av vilka försäkrade som kan vara delägare i ömsesidiga försäkringsbolag utvecklas i Frostell och Gabrielsson (s. 34). Jämfört med vad som i detta avseende gäller för försäkrade i försäkringsföreningar (jfr prop. 2009/10:246 s. 355 ff.), framstår den skilda regleringen av delägarkretsen som omotiverad.

⁹⁹ Alexander R. Beshers, *Corporate Governance i ömsesidiga försäkrings- och tjänstepensionsbolag - En rättsanalys av ändamålsenligheten med befintlig reglering*, Uppsala, 2025.

Den associationsrättsliga regleringen av de ömsesidiga försäkringsbolagen vållade stora bekymmer redan vid tillkomsten av FRL. Ingen lösning var självklar. Till och med en så grundläggande fråga som om de ömsesidiga försäkringsbolagen skulle regleras enligt aktiebolagslagen (2005:551) (ABL) eller lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar (FL) eller som en särskild associationsform i FRL, stod och vägde.¹⁰⁰ Slutligen beslöts att ett ömsesidigt försäkringsbolag skulle vara en särskild associationsform som regleras genom associationsrättsliga regler i FRL, om inte vissa uttryckliga hänvisningar till enskilda bestämmelser i FL föranleder annat.

Enligt Alexander R. Beshers analys är delägarnas möjligheter till reellt inflytande i företagsstyrningen och kontrollen av bolagsledningen i ömsesidiga försäkrings- och tjänstepensionsbolag kraftigt begränsade. Befintlig reglering möjliggör därför inte att delägarna i ömsesidiga bolag får de förutsättningar som förväntas enligt och följer av den s.k. principal/agent-teorin. Följden blir att de nuvarande reglerna om inflytande, styrning och kontroll inte bereder delägarna ett tillräckligt skydd.¹⁰¹

Inaktivitetsproblemet

I grunden beror delägarnas bristande skydd, enligt Beshes, på det s.k. *inaktivitetsproblemet*. Detta problem beskriver Beshes som en passivitet kring bolagets angelägenheter i allmänhet och val till fullmäktige i synnerhet. Enligt Beshes går inaktivitetsproblemet inte att lagstifta bort. I stället bör lagstiftaren ta ställning till hur reglerna kan utformas för att skydda försäkringstagarna, trots inaktivitetsproblemet.

Beshes förslag

Förutom en förkrossande analys av 12 kap. FRL:s tillkortakommanden i de nämnda avseendena, lämnar Alexander R. Beshes ett antal konkreta förslag till lagändringar. Enligt Beshes bör FRL och LTF kompletteras med bland annat:

- krav på yrkeskvalifikationer och relevant arbetslivserfarenhet för fullmäktigeledamöter genom ett obligatoriskt granskningsråd eller granskningsutskott,
- rättsregler om jäv när fullmäktige utses,
- förbud mot att tidigare anställda utses till ledamöter i styrelsen,
- rättsregler om jäv för valberedningar,
- rättsregler som möjliggör ansvarsutkrävande av fullmäktigeledamöter,
- rätt för delägare att närvara och yttra sig samt ställa förslag till fullmäktige samt
- rättsregler om sanktioner mot ledningspersoner och deras ersättare i FRL och LTF.¹⁰²

Vidare föreslår Beshes

- rättsregler om rapporteringsplikt av allvarliga missförhållanden för ansvariga i centrala funktioner med sanktion vid underlåtenhet av plikten.¹⁰³

Konsekvensen av Beshes sistnämnda förslag är möjligen det mest ingripande; en ny bolagsstyrningsmodell för ömsesidiga försäkringsbolag där de centrala funktionerna (riskhantering, regelefterlevnad, internrevision och aktuariefunktion) närmast kan betraktas som självständiga bolagsorgan.¹⁰⁴ Onekligen skulle en sådan reform utgöra något som i högre grad än i dag ”*garanterar frihet från påverkan som kan äventyra funktionens förmåga att utföra sina uppgifter på ett objektivt, korrekt och oberoende sätt*” (artikel 268.1 i Solvens II-förordningen).

¹⁰⁰ Se FörsäkringsrörelseManualen 2014 s. 559 ff.

¹⁰¹ Se Alexander R. Beshes, *Corporate Governance i ömsesidiga försäkrings- och tjänstepensionsbolag*, Uppsala, 2025, s. 532.

¹⁰² Se Alexander R. Beshes, *Corporate Governance i ömsesidiga försäkrings- och tjänstepensionsbolag*, Uppsala, 2025, s. 537 ff.

¹⁰³ Se Alexander R. Beshes, *Corporate Governance i ömsesidiga försäkrings- och tjänstepensionsbolag*, Uppsala, 2025, s. 520 f.

¹⁰⁴ Se Alexander R. Beshes i NFT, utgåva 1, 2026.

Sammanfattning

Som nämnts ovan (se avsnitt 2.14) förefaller det som om ett av Beshers önskemål, att det bör införas rättsregler om sanktioner mot ledningspersoner och deras ersättare, ser ut att kunna förverkligas redan till våren 2027. Även de övriga förslagen borde vara väl värda för lagstiftaren att överväga.

2.17 Att absorbera eller inte absorbera, det är frågan (12 kap. 86 § och 11 kap. 31 §)

Fusionsreglerna har alltid varit ett svårt kapitel i försäkringsrörelsesammanhang. Lagstiftaren har endast stegvis och med stor försiktighet, gränsande till misstänksamhet, öppnat upp för en ökad möjlighet till fusion mellan försäkringsbolag. Till exempel var det först genom FRL som fusion blev ett fullgott alternativ till beståndsöverlåtelse.¹⁰⁵ Genom anknytningen till ABL har försäkringsaktiebolagens fusionsregler tagit ett stort steg framåt. När det gäller fusionsreglerna och de ömsesidiga försäkringsbolagen, släpar lagstiftningen dock fortfarande efter (på ett för läsaren underhållande, men för de inblandade frustrerande sätt).

Absorption av aktiebolag

Enligt 12 kap. 86 § första stycket FRL är bestämmelserna om fusion genom absorption i LEF endast tillämpliga vid fusion ”mellan bolag enligt 80 § detta kapitel”. Enligt lagtexten innebär det att fusionsreglerna endast gäller vid fusion mellan ömsesidiga försäkringsbolag eller mellan ett ömsesidigt försäkringsbolag och motsvarande juridiska person med hemvist inom ett annat land inom EES än Sverige.¹⁰⁶ Motivet till denna begränsning var ”den allmänna associationsrättsliga principen att fusion endast kan ske mellan företag av samma associationsform”.¹⁰⁷ Så långt är både lagtext och motiv entydiga. Därefter börjar dock problemen hopa sig.

Problemet är, för det första, att rubriken till 12 kap. 86 §, av outgrundliga skäl, har försetts med texten ”Absorption av helägt dotterbolag”. Detta är förbryllande eftersom ett ömsesidigt försäkringsbolag inte kan vara ett dotterbolag till ett annat ömsesidigt försäkringsbolag. Ett ömsesidigt försäkringsbolag ägs ju av sina försäkringstagare.

För det andra är problemet att Finansinspektionen och Bolagsverket i sin praxis utgår från att rubriken är korrekt, under det att både lagtext och motiv är felskrivna. Trots den uttryckliga och klart motiverade begränsningen av fusionsreglerna till ”principen att fusion endast kan ske mellan företag av samma associationsform”, har myndigheterna, efter samråd med Finansdepartementet, godtagit fusioner där ömsesidiga försäkringsbolag har absorberat helägda dotteraktiebolag.¹⁰⁸

Absorption av försäkringsaktiebolag

Utöver vad som nämnts ovan finns **ytterligare ett fusionsproblem** som Finansinspektionen har nödgats ge en pragmatisk lösning som avlägsnat sig långt från lagtextens lydelse. Även om man, som myndigheterna gör, godtar fusioner där ömsesidiga försäkringsbolag absorberar dotteraktiebolag, kan ett ömsesidigt försäkringsbolag inte absorbera ett helägt dotterbolag som är ett försäkringsaktiebolag. Detta följer inte av 12 kap. FRL, utan av 11 kap. 31 § FRL, som föreskriver att ett försäkringsaktiebolag får vara *överlåtande bolag* vid en fusion bara om ett annat *svenskt* (sic!) *försäkringsaktiebolag* eller motsvarande juridisk person med hemvist i ett annat land inom EES, är *övertagande bolag*.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Se *FörsäkringsrörelseManualen* s. 528.

¹⁰⁶ 12 kap. 80 § FRL får guldstjärna i besiktningensprotokollet eftersom lagstiftaren har avhållit sig från att påpeka att bestämmelsen avser ett *svenskt* ömsesidigt försäkringsbolag och motsvarande juridiska person osv. (jfr avsnitt 2.1).

¹⁰⁷ Se prop. 2009/10:246 s.338.

¹⁰⁸ Se *FörsäkringsrörelseManualen* s. 653 f.

¹⁰⁹ Jfr 12 kap. 80 § FRL, som får guldstjärna i besiktningensprotokollet eftersom lagstiftaren i just den paragrafen (men inte i 11 kap. 31 § FRL) avhöll sig från att påpeka att bestämmelsen avser ett *svenskt* ömsesidigt försäkringsbolag och motsvarande juridiska person osv. (jfr avsnitt 2.1).

Problemet är att det inte finns några andra sakliga skäl till den angivna begränsningen än, återigen, den ovan nämnda ”*principen att fusion endast kan ske mellan företag av samma associationsform*”. Finansinspektionens beslut 2014 att, trots lagens ordalydelse, ge det ömsesidiga livförsäkringsbolaget Skandia tillstånd att absorbera sitt helägda dotterbolag Livförsäkringsaktiebolaget Skandia, utgör visserligen ett mästarprov i genren kreativ lagtolkning.¹¹⁰ En justering av lagtexten hade kanske varit ännu bättre?

Sammanfattning

Lagtext och praxis om fusion går inte ihop. Det är naturligtvis bra att ett välkänt behov i försäkringsbranschen har kunnat tillgodoses av myndigheterna på ett pragmatiskt sätt. Men vore det inte bättre om lagstiftaren rättade lagtexten i enlighet därmed? Om inte annat för att Finansinspektionen ska slippa att slå knut på sig själv.

2.18 Ibland motverkar sanktioner syftet med regleringen (18 kap. 16-17 §§)

Syftet med regleringen i FRL är oftast att skydda försäkringstagarna. Det kan stå dem dyrt.

Alla värden tillhör försäkringstagarna

I ömsesidigt bedrivna försäkringsföretag - försäkringsföreningar, ömsesidiga försäkringsbolag och icke-vinstutdelande försäkringsaktiebolag (hybridbolag) – anses alla värden tillhöra försäkringstagarna i den bemärkelsen att *värdeöverföringar* endast får ske till försäkringstagarna (det s.k. *vinstutdelningsförbudet*). I samband med livbolagskrisen 2003, uppdagades, som nämnts ovan (se avsnitt 2.12), att flera sådana företag hade gjort otillåtna värdeöverföringar och att Finansinspektionen saknade effektiva sanktionsmöjligheter. Som en följd härav förstärktes skyddsreglerna för försäkringstagare i GFRL 2004. Bl.a. infördes en möjlighet för inspektionen att ta ut sanktionsavgifter av företagen. Bestämmelserna om sanktionsavgifter för försäkringsföretag finns numera i 18 kap. 16-17 §§ FRL.

Någon möjlighet för Finansinspektionen att ta ut sanktionsavgifter av försäkringsföretagens företrädare – styrelse och verkställande direktör – infördes dock inte. Regeringen reflekterade inte ens över den möjligheten, utan skrev endast följande i motiven. ”*Lämpligheten att ålägga icke-vinstutdelande försäkringsaktiebolag ekonomiska sanktioner kan ifrågasättas mot bakgrund av att sanktionen i första hand drabbar försäkringstagarna. De nu föreslagna sanktionerna möjliggör emellertid en förstärkt tillsyn och fyller i första hand en viktig preventiv funktion. I sammanhanget bör noteras att det inte ges något undantag för sparbanker i motsvarande regelsystem för kreditinstitut. Det finns således starka skäl för att ge inspektionen möjlighet att meddela straffavgift mot samtliga kategorier av försäkringsbolag.*”¹¹¹

Exemplet Svenska kyrkans tjänstepensionsförening

Problemet med ovan angivna reglering är att sanktioner mot icke-vinstutdelande försäkringsföretag kan få konsekvenser som motverkar syftet med regleringen. Som exempel från senare tid kan nämnas Finansinspektionens beslut om en anmärkning mot Svenska kyrkans tjänstepensionsförening.¹¹² Anmärkningen avsåg överträdelse av en föreskrift från Finansinspektionen som syftar till att skydda försäkringstagarna mot ett för högt risktagande. Någon skada för försäkringstagarna hade dock aldrig uppstått. Som straff för överträdelsen av skyddet för försäkringstagarnas intressen, förelades tjänstepensionsföreningen att betala en sanktionsavgift om fem miljoner kronor, dvs. *av försäkringstagarnas medel*. Det var alltså först genom Finansinspektionens sanktionsbeslut som en skada uppstod för försäkringstagarna. Man kan visserligen tycka att fem miljoner kronor är nålpeningar för ett försäkringsföretag som omsätter över 500 miljoner kronor årligen. Det går dock inte att komma ifrån att sanktionen för överträdelsen av regeln motverkade syftet med regeln.

¹¹⁰ Se Finansinspektionens beslut 2014-01-02, FI Dnr 13-7748.

¹¹¹ Se prop. 2003/04:109 s. 55.

¹¹² FI dnr 22-28735.

Skadeståndsansvaret

Problemet är vidare att, såvitt jag känner till, under de tjugo år som nu har passerat sedan sanktionsmöjligheten infördes, inget försäkringsföretag har krävt att dess ledning ska ersätta företaget för sanktionsavgifter som ledningen har förorsakat *företaget*, det ovan nämnda *interna* skadeståndsansvaret. När det gäller Kyrkans tjänstepensionsförening avsåg sanktionsbeslutet en överträdelse av Finansinspektionens föreskrifter. Som angivits ovan (se avsnitt 2.14) är det oklart om det s.k. *externa* skadeståndsansvaret, dvs. skyldigheten att ersätta skada som ledningen har förorsakat *försäkringstagarna*, ens omfattar överträdelser av Finansinspektionens föreskrifter.

Ny nivå för sanktionsavgifter

Nyligen presenterades en utredning som ytterligare accentuerar problemställningen: *Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag* (SOU 2025:97). I betänkandet föreslås, som nämnts ovan, en ökad högsta nivå för sanktionsavgifter som innebär att den nuvarande högsta nivån 50 miljoner kronor ersätts med den nya högsta nivån 10 procent av omsättningen (om inte fem miljoner euro eller två gånger den vinst som försäkringsföretaget gjort till följd av regelöverträdelsen är högre).¹¹³ Visserligen föreslås även införande av sanktionsavgifter för ledningspersoner vid vissa överträdelser av FRL. Sådana sanktionsavgifter ska dock förutsätta uppsåt eller grov oaktsamhet, varför man kan anta att de sällan kommer att tillgripas.¹¹⁴

I betänkandet medger utredningen att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att ålägga icke-vinstutdelande försäkringsaktiebolag ekonomiska sanktioner då detta i första hand drabbar försäkringstagarna. Man konstaterar emellertid att ”*det är dock förhållandevis få, om än stora, försäkrings- och tjänstepensionsföretag som bedrivs i icke-vinstutdelande form*”. Detta är ett påstående som kan förvåna med tanke på den betydande omfattningen av små, lokala ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar i Sverige.

Praxis

Utredningen menar vidare att Finansinspektionen ska ha utrymme för egna bedömningar och möjlighet att i det enskilda fallet beakta såväl försvårande, som förmildrande omständigheter vid bestämmande av sanktionsavgiftens storlek och om en anmärkning eller varning i sig ska förenas med en sanktionsavgift. Att företaget är icke-vinstutdelande kan vara en sådan omständighet.¹¹⁵

Problemet är att Finansinspektionen alltid haft utrymme för egna bedömningar vid bestämmande av sanktionsavgifter.¹¹⁶ Trots det ovan angivna motivuttalandet förefaller det dock som om inspektionen aldrig har beaktat om föremålet för ett sanktionsbeslut är icke-vinstutdelande. Åtminstone framgår inte det av besluten. Under de senaste tio åren har inspektionen, utöver beslutet angående Svenska kyrkans tjänstepensionsförening, beslutat att påföra sanktionsavgifter avseende tre icke-vinstutdelande försäkringsföretag.¹¹⁷ Det framgår inte av något av dessa beslut att Finansinspektionen, när sanktionsavgiftens storlek bestämdes, beaktade att företagen var icke-vinstutdelande. Man kan särskilt notera att det ömsesidiga livförsäkringsbolaget Skandia (Skandia) erhöll exakt samma belopp i sanktionsavgift som det vinstutdelande livförsäkringsaktiebolaget Avanza Pension (Avanza), för i allvarsgrad huvudsakligen likvärdiga överträdelser.¹¹⁸ Avanzas sanktionsavgift drabbade aktieägarna. Skandias sanktionsavgift drabbade de vars intressen lagstiftningen ska skydda.

¹¹³ Se SOU 2025:97 s. 1340 ff.

¹¹⁴ Se SOU 2025:97 s. 1346 ff.

¹¹⁵ Se SOU 2025:97 s. 1345.

¹¹⁶ Se prop. 2003/04:109 s. 64.

¹¹⁷ Folksam ömsesidig livförsäkring FI Dnr 15-17041 (anmärkning och straffavgift 10 miljoner kronor) och Livförsäkringsbolaget Skandia, ömsesidigt FI Dnr 18-16720 (varning och sanktionsavgift 35 miljoner kronor) samt Alecta tjänstepension ömsesidigt FI Dnr 23-25038 (varning och sanktionsavgift 50 miljoner kronor).

¹¹⁸ Försäkringsaktiebolaget Avanza Pension, FI Dnr 17-15725 och 17-3748 (varning och sanktionsavgift 35 miljoner kronor).

Sammanfattning

Sanktionsbesluten mot Svenska kyrkans tjänstepensionsförening och Skandia illustrerar problemet med sanktionsavgifter för ömsesidigt bedrivna försäkringsföretag. Rimligen borde det finnas anledning för lagstiftaren att ägna denna fråga ett förnyat övervägande?

2.19 För stora och för små sanktionsavgifter skämmer allt (18 kap. 17 a §)

När det gäller sanktionsavgifter svingar sig lagstiftaren mellan ytterligheter. Sällan har det gamla talesättet ”*lagom är bäst*” känts mer aktuellt än nu.

Sanktion i förhållande till omsättningen

Som nämnts ovan har utredningen om nya regler om krishantering m.m. i betänkandet *Krishantering och ändrade rörelse regler för försäkringsföretag* (SOU 2025:97) föreslagit att det högsta sanktionsavgiftsbeloppet vid överträdelser av FRL ska höjas, från idag 50 miljoner kronor, till 10 procent av företagets omsättning eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå närmast föregående räkenskapsår (om inte fem miljoner euro eller två gånger den vinst som försäkringsföretaget gjort till följd av regelöverträdelserna är högre).¹¹⁹ Därigenom, menar utredningen, får sanktionsavgiftsbestämmelserna en utformning som överensstämmer med motsvarande bestämmelser i andra regelverk på finansmarknadsområdet.¹²⁰

Vad man närmast tänker på, när det gäller försäkringsföretag, är en bestämmelse av den åsyftade innebörden som redan finns i FRL, nämligen 18 kap. 17 a § FRL. Denna bestämmelse avser dock inte överträdelser av FRL, utan av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Beräkning av omsättningen

Sett till *den språkliga utformningen* av 18 kap. 17 a § har utredningen rätt; utformningen överensstämmer med motsvarande bestämmelser på finansmarknadsområdet. Sett till *konsekvenserna* för försäkringsföretag som blir föremål för sanktion, jämfört med andra företag på finansmarknadsområdet som blir föremål för sanktion, t.ex. kreditinstitut, föreligger dock betydande skillnader. **Problemet är** nämligen att omsättningen i ett försäkringsföretag beräknas på ett annat sätt än omsättningen i t.ex. ett kreditinstitut.

Skillnaden blir särskilt påtaglig när det gäller livförsäkringsföretag. Medan omsättningen i ett kreditinstitut består av avgifter och intäkter som institutet kan tillgodogöra sig, består omsättningen i ett livförsäkringsföretag av de mottagna premier som försäkringsföretaget förvaltar åt tredje man (försäkringstagarna). Inte ens ett vinstutdelande livförsäkringsföretag, som förvaltar försäkringstagarnas pensioner, kan tillgodogöra sig mer än bråkdelar av dessa belopp.¹²¹

Enligt 1 kap. 4 a § lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag består nettoomsättningen i ett kreditinstitut endast av avgifter och intäkter som institutet kan tillgodogöra sig (ränteintäkter, leasingintäkter, erhållna utdelningar, provisionsintäkter, nettoresultat av finansiella transaktioner, om det är positivt, och övriga rörelseintäkter). I ett försäkringsföretag, däremot, består nettoomsättningen, enligt 1 kap. 3 a § lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag, av hela premieinkomsten före avgiven återförsäkring, dvs. summan av samtliga premier som har betalats till företaget under året för löpande försäkringsavtal.

¹¹⁹ Se SOU 2025:97 s. 1340.

¹²⁰ Se SOU 2025:97 s. 1345 f.

¹²¹ Jfr Sveriges advokatsamfunds remissyttrande den 12 januari 2026, s. 17 f.

Sammanfattning

Jag har inte lyckats finna något motivuttalande som beaktar den avsevärda skillnaden mellan livförsäkringsföretag och andra finansiella institut när det gäller beräkningen av omsättningen. Kanske lagstiftaren kan fundera på om det är *proportionerligt* att det högsta sanktionsbeloppet i ett livförsäkringsföretag, men inte i ett kreditinstitut, ska baseras på betalningar som företaget inte kan tillgodogöra sig, utan förvaltas åt tredje man (försäkringstagarna)? Måhända ett högre fast belopp än 50 miljoner kronor skulle räcka?¹²²

3. Sammanfattning

Den 1 april 2026 är FRL:s femtonårsdag. I denna kontrollbesiktning av lagen har jag övervägt behovet av service och reparationer. Sammanfattningsvis har jag i de ovanstående avsnitten tagit följande anmärkningar till protokollet.

- 2.1 Lagtexten har flera irrelevanta och vilseledande hänvisningar till ”svenska” och ”svenskt” (1 kap. 1 § m.fl.).
- 2.2 På grund av motstridig lagtext och bristande information till EU, kan endast ett försäkringsaktiebolag få tillstånd för rörelse som bara avser återförsäkring och därigenom bli ett återförsäkringsbolag (1 kap. 10 § och 2 kap. 14 §).
- 2.3 Pga. bristande information till EU kan nybildning av försäkringsföreningar strida mot Solvens II-direktivet (2 kap. 1 §).
- 2.4 Genom den nya lagen om straff för olovlig finansiell verksamhet har ansökan om förhandsbesked blivit i det närmaste obligatorisk, så snart det finns minsta risk för att en verksamhet kan vara försäkringsrörelse (2 kap. 3 §).
- 2.5 Man kan ifrågasätta om proportionalitetsprincipens utformning i FRL strider mot EU-rätten och Europakonventionsrätten (4 kap. 5 §).
- 2.6 Upplåningsbegränsningen av förlagslån har i praktiken satt Solvens II-regleringens kapitalbasregler ur spel och diskriminerar svenska försäkringsföretag jämfört med företagen i våra grannländer (4 kap. 6 §).
- 2.7 Reglerna om jävskretsavtal är inte anpassade till verkligheten (4 kap. 9-10 §§).
- 2.8 Portalbestämmelserna om kapitalbasen och kapitalkravet är motstridiga (7 kap. 1-2 §§ och 8 kap. 1 §).
- 2.9 Gränsvärdena i FRL för kapitalbasposter av olika kvalitet är oförenliga med Solvens II-förordningens gränsvärden (7 kap. 11-12 §§).
- 2.10 FRL har flera roliga språkrodor som gärna kan få vara kvar.
- 2.11 Flera av reglerna om företagsstyrning döljer på ett vilseledande sätt att den egentliga regleringen finns i Solvens II-förordningen (10 kap).
- 2.12 25 år efter livbolagskrisen är de problem med hybridbolagens överskottshantering och företagsstyrning, som Livförsäkringsutredningen flaggade för, fortfarande inte hanterade (11 kap. 4-18 §§).
- 2.13 Ombildningsregler för flera ingripande verksamhetsförändringar saknas fortfarande (11 kap. 20-21 §§).
- 2.14 Man kan ifrågasätta om brott mot Solvens II-förordningen och Finansinspektionens föreskrifter omfattas av det externa skadeståndsansvaret (11 kap. 51 §, 12 kap. 87 § och 13 kap. 38 §).
- 2.15 Försäkrades ställning är sämre i ömsesidiga försäkringsbolag än i försäkringsföreningar (12 kap. 1, 38 och 77 §§).
- 2.16 Reglerna om företagsstyrning i ömsesidiga försäkringsbolag har utformats utan hänsyn till inaktivitetsproblemen (12 kap. 24-38 §§).
- 2.17 Myndigheterna, men inte fusionsreglerna, tillåter ömsesidiga försäkringsbolag att absorbera dotteraktiebolag (12 kap. 86 § och 11 kap. 31 §).

¹²² Jfr Svensk försäkrings remissyttrande den 12 januari 2026, s. 14.

- 2.18 Att ålägga ett ömsesidigt bedrivet försäkringsföretag att betala sanktionsavgifter kan motverka syftet med regleringen (18 kap. 16-17 §§).
- 2.19 Livförsäkringsföretag straffas enligt en hårdare straffskala än andra finansiella företag (18 kap. 17 a §).

Man kan få uppfattningen att flera av de anmärkningar som har tagits upp i besiktningsprotokollet ovan avser harmlösa småsaker, mindre repor i lacken, behov av byte av olja, filter och torkarblad samt andra smärre underhållsbehov. Dessutom kan man konstatera att försäkringsbranschen har tuffat på i högönsklig välmåga under de femton år som har gått sedan FRL trädde i kraft och att Finansinspektionen har lappat och lagat när behov har uppstått. Anmärkningarna borde därför knappast föranleda körförbud, möjligen behöver man *släcka en tvåa*.¹²³ På sin femtonårsdag kan man dock tycka att FRL förtjänar en rekonditionering som befriar den från regler som strider mot EU-rätten och från regler som är otydliga, felskrivna, inkonsekventa, motstridiga, orättvisa, vilseledande eller helt saknar rimlig motivering. Vidare är det svårt att bortse från att den kritik som har riktats mot regleringen av överskottshantering och företagsstyrning i icke-vinstutdelande försäkringsföretag, kräver ett helhetsgrepp och betydande eftertänksamhet.

Med beaktande av de begränsade resurser som är tillgängliga för lagreformer, utöver den nya EU-reglering som måste genomföras senast den 30 januari 2027, hyser jag inga illusioner om att Finansdepartementet är överdrivet angeläget att även *släcka en tvåa* i FRL, än mindre att ta ett helhetsgrepp över frågorna om överskottshantering och företagsstyrning i hybridbolag och ömsesidiga försäkringsbolag. Om så skulle vara fallet finns dock två verktygslådor tillgängliga i form av en gammal offentlig utredning och en ny doktorsavhandling.¹²⁴ Förhoppningsvis kan även denna artikel inspirera något.

Som framgått står FRL inför omfattande förändringar. Det ligger därför i farans riktning att jag kommer att utsätta läsaren av denna artikel för en uppföljare; *Besiktningsprotokollet, Del 2*. Du kanske tycker att några av mina noteringar i protokollet är felaktiga eller opåkallade? Kanske du har egna noteringar som borde vara med? Hör av dig till mig, så tar vi med det också i *Del 2*!

Grattis på födelsedagen FRL!

Stockholm den 1 april 2026

Per Johan Eckerberg

Advokat, Senior Advisor, Advokatfirman Vinge

¹²³ En *tvåa* är ett vedertaget begrepp inom besiktningsbranschen, som innebär att det krävs en åtgärd i form av reparation. Vissa verkstäder kan rapportera in åtgärden till Transportstyrelsen – *släcka en tvåa* - varefter fordonet är godkänt.

¹²⁴ Livförsäkringsutredningen, under ordförandeskap av Tord Gransbo, *Förstärkt försäkringstagar skydd* (SOU 2012:64) och doktorsavhandlingen av Alexander R. Beshar, *Corporate Governance i ömsesidiga försäkrings- och tjänstepensionsbolag: En rättsanalys av ändamålsenligheten med befintlig reglering*, Uppsala, 2025.