

Til lovforslag nr. L 178 og L 194. Betænkning afgivet af Finansudvalget den 21. marts 1990

Betænkning

over

I. Forslag til lov om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring

II. Forslag til lov om ændring af forskellige love

(Privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring)

Udvalget har under behandlingen af de to lovforslag stillet spørgsmål til finansministeren. Ministerens skriftlige besvarelser af spørgsmålene er optrykt som bilag 1 til nærværende betænkning. Endvidere er som bilag 2 optrykt en skrivelse fra Folketingets Erhvervsudvalg.

Herefter indstiller et *flertal* (udvalget med undtagelse af Socialdemokratiets og Socialistisk Folkepartis medlemmer) lovforslagene til *vedtagelse uændret*.

Et mindretal (Socialdemokratiets og Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslagene til *forkastelse* med følgende bemærkninger:

Af mange grunde må mindretallet karakterisere både L 178, forarbejderne dertil og lovforslagets gang gennem Folketinget som absurd. Nedenfor skal nævnes nogle af disse grunde:

1. I en periode, hvor regeringen opfordrer borgerne til gennem frivillige, individuelle livs- og pensionsforsikringer at sikre deres alderdom og bidrage til en forøget opsparing i samfundet, forekommer det ejendommeligt at fremsætte et lovforslag, der som L 178 tager noget fra privatpensionisterne, som de havde fået stillet i udsigt, da de tegnede deres forsikringer i Statsanstalten.

Ikke blot er det et særindgreb over for privatpensionisterne, som regeringspartierne, Fremskridtspartiet, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti hermed vil lægge navn til. Det er også i klar modstrid med god forretningsmoral, al den stund det i Statsanstaltens publikation »Forsikringsbetingelser m.v. – blanket nr. 6111 – gældende fra den 1. januar 1985« i punkt 18 på side 11 med kursiv udtrykkeligt er fremhævet:

»I Statsanstalten for Livsforsikring anvendes hele overskuddet – efter at de lovmæssige henlæggelser har fundet sted – til gavn for kunderne i form af bonus.«

Thi hvad er det, aktiekøberne får for de penge, som de giver finansministeren for aktierne? Såmænd ret til en del af det overskud, der ellers – som anført i Statsanstaltens ovenfor nævnte publikation – var kommet de forsikrede til gode i form af bonus.

Forsikringstagerne har indgået en kontrakt på de nævnte betingelser. Denne aftale ønsker regeringen at bryde uden erstatning. Bruddet består i, at det løfte, som forsikringstagerne har modtaget og tegnet deres forsikringer i henhold til, ikke vil blive opfyldt – medmindre det kommende selskab forpligter sig til at »anvende hele overskuddet – efter at de lovmæssige henlæggelser har fundet sted – til gavn for kunderne i form af bonus.« Da dette helt åbenlyst ikke er regeringens hensigt, foreligger der et klart ind-

greb i private rettigheder, som alene kan ske i henhold til grundlovens § 73.

2. L 178 er efter mindretallets opfattelse også i andre henseender udtryk for en ekspropriation, uden at almenvellet kræver det, og uden at der ydes erstatning.

Denne del af L 178's ekspropriative karakter begrundes mindretallet med, at Statsanstaltens goodwill, som finansministeren vil sælge, efter mindretallets opfattelse som anført ved lovforslagets 1. behandling er en del af Statsanstaltens egen formue og ikke af statsformuen. I denne forbindelse bemærkes det, at selv den i øvrigt noget tvivlsomme betænkning nr. 1189 om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring, København 1990, øverst på side 45 slår fast, at Statsanstalten er omfattet af bestemmelsen i grundlovens § 73 om beskyttelse af ejendomsretten.

At ekspropriationen ikke kan begrundes i et hensyn til almenvellet, følger – jf. Ole Esperensens som bilag 3 optrykte kronik i Berlingske Tidende den 23. februar 1990 – ikke mindst af, at et hovedhensyn for lovforslaget har været at skaffe staten nogle penge. Men tidligere professor ved Københavns Universitet Poul Andersen skriver i sin Statsforfatningsret, at et rent finansielt øjemed ligger »helt uden for« den offentlige nytte, som grundloven tager sigte på, når den taler om almenvellet.

3. Det forekommer også lidet betryggende, at betænkning nr. 1189 i sin gennemgang af 1904-loven og dens tilblivelse ikke nævner, at finansminister Hage i sin diskussion med L. V.

Birck under 2. behandling i Folketinget (Rigsdagstidende 1903–04, Folketingets Forhandlinger, spalte 4047–4048) udtaler:

»Det ærede Medlem rettede dernæst til mig det Spørgsmaal, hvad jeg vilde mene i det Tilfælde, at det ikke i Loven af 1870 var udtalt, at Staten er berettiget til at inddrage i Statskassen den overflødig, opsparede Reservefond. Jeg maa tilstaa, at jeg forstaaer ikke dette Spørgsmaal. Hvis Loven af 1870 ikke udtrykkelig havde erklæret, at disse Penge tilkomme Staten, saa er det muligt, at der kunde have været rejst Tvivl om Forholdets Beskaffenhed. Men nu da denne Mulighed er udelukket, ved jeg ikke, hvorledes der heraf er at drage nogen Slutning om, hvorvidt det er ret og billigt at foretage det, som Loven udtrykkelig hjemler.«

Dette burde være oplyst og sammenholdt med, at denne udtrykkelige lovhjemmel netop ophævedes i 1904-lovens § 1, sidste punktum.

4. Det må forundre, at såvel L 178 som L 194 er blevet henvist til behandling i Folketingets Finansudvalg, selv om forretningsordenen udtrykkeligt henviser lovforslag om forsikringsforhold til Folketingets Erhvervsudvalg. Det må yderligere forbyse, at flertallet i Folketingets Finansudvalg har modsat sig, at Finansudvalget under behandlingen af disse to lovforslag modtager deputationer og skriftlige henvendelser fra borgerne, der i stedet er blevet anmodet om at henvende sig til Erhvervsudvalget. Det er urimeligt, at mennesker, som ønsker foretræde for det folketingsudvalg, der skal behandle et lovforslag, bliver henvist til at tale med og skrive til et andet folketingsudvalg.

Henning Andersen (KF) Collet (KF) Karen Højte Jensen (KF)

Svend Erik Hovmand (V) fmd. Skrumssager Skau (V) Behnke (FP) Kirsten Lee (RV)

Mimi Jakobsen (CD) Kofod-Svendsen (KRF) Baadsgaard (S) Helle Degn (S)

Arne Jensen (S) Erling Olsen (S) nfm. Henning Rasmussen (S) Erik B. Smith (S)

Ingerlise Koefoed (SF) Jes Lunde (SF)

FINANSMINISTEREN

Bilag 1

Folketingets Finansudvalg

Hermed følger i 80 eksemplarer besvarelse, – bilag 23.75) ad forslag til lov om privatisering
inklusive 1 bilag, af spørgsmål 1 stillet den 9. fe- af Statsanstalten for Livsforsikring.
bruar 1990 af Folketingets Finansudvalg (L 178

Med venlig hilsen
HENNING DYREMOSE

**Ad spørgsmål 1 vedrørende L 178 om forslag til lov om privatisering af
Statsanstalten for Livsforsikring**

Spørgsmål:

»Det notat fra Kammeradvokaten, som blev omtalt i TV 2's nyhedsudsendelse den 6. februar 1990, bedes tilstillet udvalget.«

Svar:

I anledning af, at Finansministeriet dagen efter nyhedsudsendelsen i TV 2 modtog nogle anmodninger om udlevering af det i nyhedsudsendelsen omtalte notat fra Kammeradvokaten, anmodede ministeriet Kammeradvokaten om en udtalelse.

Kammeradvokaten indstillede derpå ved brev af 7. februar 1990, at hans skrivelse af 22.

februar 1990, som var omtalt i TV 2's nyhedsudsendelse, ikke udleveres af ministeriet.

Kammeradvokaten henviste i den anledning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 5, der har følgende ordlyd:

»§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

5) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.«

Idet jeg vedlægger Kammeradvokatens brev af 7. februar 1990 til udvalgets orientering, skal jeg oplyse, at jeg af principielle grunde i det hele må henholde mig hertil.

KAMMERADVOKATEN

7. februar 1990

Overbringes Finansministeriet, Budgetdepartementet

Da jeg er blevet bekendt med, at Finansministeriet er blevet bedt om at udlevere min skrivelse af 22. februar 1989 om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring, bemærker jeg følgende:

Den nævnte skrivelse indeholder mine helt foreløbige bemærkninger og overvejelser på det den gang foreliggende grundlag og munder ud i et forslag om, at der nedsættes en arbejdsgruppe, som skulle foretage fornødne undersøgelser med henblik på at fremkomme med forslag.

Herefter nedsatte ministeriet det foreslåede udvalg, hvor jeg var repræsenteret ved advokat Søren Skov Knudsen.

Resultatet af undersøgelserne foreligger nu i betænkning nr. 1189 om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring. Denne betænkningens indhold er jeg enig i.

Jeg må under henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens paragraf 10, nr. 5, henstille, at min skrivelse af 22. februar 1989 ikke udleveres af ministeriet.

Med venlig hilsen

OLE FENTZ

FINANSMINISTEREN

Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

Hermed følger i 40 eksemplarer besvarelse af spørgsmål 2-5 stillet den 7. marts 1990 af Folketingets Finansudvalg (L 178 - bilag 23.75) ad forslag til lov om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring.

Med venlig hilsen

HENNING DYREMOSE

FINANSMINISTERIET

Budgetdepartementet

**Ad spørgsmål 2-5 vedrørende L 178 om forslag til lov om privatisering af
Statsanstalten for Livsforsikring***Spørgsmål 2:*

»Vil ministeren være indstillet på forhandlinger med de nuværende forsikringsdepotejere og kapitalindskydere, for at disse selv kan overtage Statsanstalten?«

Svar:

Det fremgår af regeringens lovforslag og betænkningen om privatiseringen, at det ved en vurdering af nogle modeller for en fremtidig ejerkreds er vurderet mest hensigtsmæssigt, at en aktiemajoritet på 80 pct. sælges til en finansiel virksomhed, eller en sluttet kreds af sådanne, kombineret med udbud af resten af aktierne til forsikringstagerne og medarbejderne. Anbefalingen bygger på en afvejning af forskellige hensyn, herunder blandt andet hensynet til den fortsatte drift af Statsanstalten og behovet for en udvikling heraf og hensynet til salgsprovenuet.

Spørgsmålet giver anledning til at fremhæve, at forsikringstagernes primære interesse – deres berettigede bonusforventninger – varetages dels gennem de forskellige foreslåede restriktioner på de kommende aktionærs dispositioner over den privatiserede virksomhed, dels gennem ledelsens forretningsmæssige dispositioner.

Det er derfor afgørende, at den kommende majoritetsaktionær gennem sin finansielle ekspertise og sin kapital kan sikre den nødvendige videreførelse og udvikling af Statsanstalten.

Arbejdet med at finde en sådan aktionær og med at forhandle de nærmere salgsvilkår med denne skal ske på en foretningsmæssigt veltillægt måde og bør derfor holdes adskilt fra den lovgivningsmæssige side af privatiseringen.

Jeg har derfor efter samtale med Statsanstaltens ledelse nedsat et rådgivende udvalg til at

koordinere disse kommercielle opgaver. Udvalget, der ledes af departementschef Hans Würtzen (Finansministeriet, Budgetdepartementet), består yderligere af administrerende direktør Erik Bonnerup (Statsanstalten for Livsforsikring), direktør John Rammer (Den Danske Bank) samt en repræsentant for den udenlandske internationale rådgiver, som snart vil blive udpeget af Finansministeriet.

Efter lovforslaget skal salget af aktierne godkendes af Finansudvalget. Jeg giver min indstilling herom på grundlag af udvalgets rådgivning.

Det følger af den salgsprocedure, der er aftalt med Statsanstalten, at henvendelser om køb af majoritetsaktieposten i det nye holdingselskab skal ske til udvalget eller til én af de to finansielle rådgivere. Det vil også gælde for eventuelt interesserede blandt Statsanstaltens kunder.

Spørgsmål 3:

»Hvorledes kan ministeren give garantier til forsikringstagerne om bonusforventninger, som man udtaler det i TV 2, når Finanstilsynets direktør Eigil Mølgaard i TV 2 den 6. februar 1990 udtaler: »Såfremt man får henvendelser fra forsikringstagerne om sådanne problemer, så hverken kan eller vil Finanstilsynet blande sig?«

Svar:

I november 1989 udtalte jeg i TV 2, at privatiseringen skal tilrettelægges således, at forsikringstagernes berettigede bonusforventninger fortsat skal kunne honoreres af det privatiserede selskab. Dette har også været et vigtigt hensyn ved udarbejdelsen af det fremsatte lovforslag.

Som bekendt er Statsanstaltens ledelse enig i, at den af regeringen foreslåede model inde-

holder en tilfredsstillende sikring af kundernes berettigede bonusforventninger.

Det er derimod ukorrekt, at direktør Eigil Mølgaard skulle have udtalt sig i TV 2 som anført i spørgsmålet. Direktør Mølgaard har alene anført, at han ikke kan tage stilling til en hypotetisk situation, hvor nogle kunder vil påstå, at de ikke har fået opfyldt deres forventninger.

Spørgsmål 4:

»Hvorfor indfører man lovændringer om kundedemokrati for kapitalindskydere og forsikringstagere ved lov af 21. december 1983 med virkning fra juni 1986, og allerede 4 år efter indførelsen fremsætter lovforslag, som ophæver dette kundedemokrati?«

Svar:

Sigtet med vedtagelsen af den nugældende statsanstaltslov var inden for rammerne af EF's 1. livsforsikringsdirektiv og under bevarelse af Statsanstaltens status som en statslig virksomhed at styrke Statsanstaltens konkurrenceevne. Det var i den sammenhæng naturligt at indføre regler i loven om kundedemokrati i denne statslige virksomhed.

Når Statsanstalten nu foreslås privatiseret og dermed omdannet til et aktieselskab, bør man

ikke modvirke sigtet med lovforslaget ved at vedtage særlige lovregler på dette område gældende specielt for ét livsforsikringsselskab. Forsikringstagerne har i øvrigt ikke vist den store interesse for kundedemokratiet i Statsanstalten, da der har været relativt lav stemmedeltagelse ved valg til valgforsamlingen. I betænkningen om privatiseringen er der dog peget på, at man for eksempel i vedtægterne ud fra forretningsmæssige overvejelser alternativt kunne oprette et forsikringstagerråd til varetagelse af forsikringstagernes interesser.

Regeringen anser det på den anden side for vigtigt, at der ved privatiseringen på flere måder er taget hensyn til forsikringstagernes primære interesser i, at deres rettigheder respekteres, og i, at deres berettigede bonusforventninger fortsat vil kunne honoreres efter privatiseringen, samt at forsikringstagerne vil få tilbudt køb af aktier i det nye holdingselskab.

Spørgsmål 5:

»Vil ministeren gå ind i drøftelser med henblik på at ændre lovforslaget, således at dette kundedemokrati kan videreføres?«

Svar:

Jeg henviser til mit svar spørgsmål 4.

FINANSMINISTERIET

Budgetdepartementet

Ad spørgsmål 6-7 vedrørende L 178 om forslag til lov om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring*Spørgsmål 6:*

Er al indtjent bonus tilskrevet forsikringstagerne?

Svar:

Som det fremgår af betænkningen om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring, er det sædvanlige mønster for livsforsikringselskaber, at der ved tegning af forsikringer budgetteres med et overskud eller en bonus, hvis størrelse bl.a. beror på den fastsatte grundlagsrente, dødelighed, invaliditetshyppighed etc.

Finanstilsynet godkender det bonusregulativ, der fastlægger reglerne for fordelingen af bonus til de forsikrede. Når bonus først er tilskrevet den enkelte forsikringstagers depot, kan den ikke fraføres dette depot. Den således tilskrevne bonus er optaget i forsikringsfonden, som i regnskabet for 1988 er opgjort til 43,7 mia. kr.

De forsikredes kapital består dels af den nævnte forsikringsfond og dels af en bonusudligningsfond på 0,3 mia. kr., hvis formål er at udjævne forskelle mellem den depotrente, der forud er fastsat for det enkelte år, og den efterfølgende konstaterede faktiske indtjening. Fondens midler kan ikke fraføres de forsikredes kapital. Den er reserveret til bonus til forsikringstagerne, men er endnu ikke fordelt til den enkelte forsikringstagers depot.

Ud over de forsikredes kapital, som er opført som en gældspost (fremmedkapital), er der i Statsanstalten en egenkapital på 2,4 mia. kr.

De 2,3 mia. kr. af de 2,4 mia. kr. er placeret i bundne reserver. Der er tale om sikkerhedsfonden på 1,3 mia. kr. og realisationsfonden på 1 mia. kr.

Der kan ikke til ugunst for forsikringstagerne fraføres midler fra sikkerhedsfonden, hvis formål bl.a. er at styrke de forsikringstekniske re-

server. Fonden er en del af de reserver, der skal være til stede for at opfylde lovgivningens krav til reserver.

Realisationsfonden opsamler gevinster eller tab ved salg af realrenteafgiftspligtige værdipapirer, og 20 pct. af fondens ultimosaldo overføres årlig til resultatopgørelsen. Denne fonds anvendelse er således også lovbestemt.

Tilbage er i 1988-regnskabet dermed kun egentlig frie reserver på 133 mio. kr., hvis anvendelse ikke er bundet af lovgivningens bestemmelser. Statsanstaltens nuværende bestyrelse vil ved regnskabsaflæggelsen for 1989 kunne tage stilling til, hvilke fonde disse reserver skal henføres til, således at de kan komme forsikringstagerne til gode.

Ud over de anførte bogførte 2,4 mia. kr. i egenkapital er der som nævnt i Statsanstaltens beretning for 1988 såkaldte skjulte reserver på 8,7 mia. kr. De fremkommer ved forskel mellem bogførte værdier og markedsværdier af aktiver og kan derfor svinge fra år til år.

Størstedelen heraf vedrører obligationer. Dette beløb fremkommer som forskellen mellem den lovgivningsmæssigt (lov om forsikringsvirksomhed) fastsatte matematiske kurs og handelsværdien. Kursen er altså lovbestemt.

Den eneste måde, hvorpå man her og nu kan overføre den »skjulte« værdi til de forsikredes kapital, ville være ved at realisere obligationerne. Når det ikke er sket, skyldes det, som det fremgår af Statsanstaltens beretning, at det vil udløse en realrenteafgift her og nu til ugunst for forsikringstagerne.

Kursgevinsterne m.v. vil efterhånden, som de realiseres, indgå løbende som finansindtægter i resultatopgørelsen. Disse kursgevinster er allerede taget med i betragtning ved udarbejdelsen af bonusprognoserne. Det vil derfor for at sikre de berettigede bonusforventninger ved

salgsaftalen være nødvendigt at fastslå, at disse realiserede midler løbende tilføres de forsikrede.

Det er netop derfor, at det i betænkningen om privatiseringen er anført, at det kan ske efterhånden som værdipapirerne eller ejendommene realiseres.

Spørgsmål 7:

Er forsikringstagerne sikret, at reserverne i Statsanstalten ikke kan blive genstand for kreditorforfølgelse, hvis holdingselskabet går konkurs?

Svar:

Kreditorer i holdingselskabet kan ikke foretage retsforfølgning i dette selskabs datterselskab, Statsanstalten A/S.

Det tilføjes, at Statsanstalten ud over de for forsikringsselskaber gældende placeringsregler for aktiverne, lov om forsikringsaftaler kapitel 14 a, ikke kan foretage udlån af værdier i Statsanstalten A/S til holdingselskabet, jf. kendelse afsagt af Forsikringsnævnet den 23. august 1985.

Det er således sikret, at Statsanstaltens midler, som efter det anførte ikke i noget betydende omfang kan udlånes til holdingselskabet, er beskyttet mod kreditorforfølgelse fra holdingselskabets kreditorer og dets eventuelle konkursbo.

FOLKETINGETS ERHVERVSUDVALG

Christiansborg, den 20. marts 1990

Til
Formanden for Folketingets Finansudvalg,
Svend Erik Hovmand, MF

Hermed skal det meddeles, at Folketingets Erhvervsudvalg i forbindelse med Folketingets behandling af Forslag til lov om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring (af finansministeren Henning Dyremose (L 178)) har modtaget skriftlige (ikke optrykt)/mundtlige henvendelser fra:

Datacentralen,
Funktionær- og Tjenestemandeforeningen i
Statsanstalten for Livsforsikring,
J. Fog-Petersen og
Statsanstaltens Valgforsamling.

Der er p.t. anmeldt yderligere 3 deputationer, der ønsker foretræde for Erhvervsudvalget vedrørende omhandlede lovforslag.

Disse vil få mulighed for at få foretræde for Erhvervsudvalget mellem lovforslagets 2. og 3. behandling.

Det materiale, som udvalget har modtaget af deputationerne, samt yderligere materiale, som Erhvervsudvalget har modtaget i sagen, vedlægges til orientering (jf. Erhvervsudvalget, alm.del - bilag 134, 150, 157, 158 og 163).

Med venlig hilsen
POUL NYRUP RASMUSSEN
formand

Kronikken

Berlingske Tidende, fredag den 23. februar 1990

Borgerne kontra Staten

Regeringens forslag om at nationalisere og derefter privatisere Statsanstalten for Livsforsikring må dels vurderes ud fra nogle historisk/moralske synspunkter, dels ud fra juridiske.

Regeringen har i en af et regeringsudvalg udarbejdet betænkning foretaget en juridisk analyse, dækkende 65 ganske tættrykte sider.

Det i sig selv viser vel noget om, at sagen ikke er så klar, som regeringens konklusioner synes at vise. Og når det drejer sig om spørgsmålet om rimelighedsbetragtninger og hensyntagen til nuværende og kommende forsikringstagere er betænkningen betydelig mere kortfattet.

Baggrunden for i 1871 at etablere Statsanstalten var at skabe en virksomhed, der ville være i stand til at påvirke livsforsikringsmarkedet i en gunstig retning. Det samt den statslige garanti har utvivlsomt for overordentlig mange forsikringstagere været et hovedhensyn for benyttelsen af Statsanstalten, og for den betydelige succes anstalten har haft.

Forsikringsvirksomhed kan være ret så uoverskuelig. Og er unægtelig ikke blevet mere overskuelig i de senere år. Derfor har det været en betryggelse at have en forsikringsvirksomhed, der arbejdede efter helt åbne principper, hvor forsikringstagerne vidste, at de så ubetinget var hovedpersonerne: Det var dem, der skulle have fuldstændig sikkerhed for de tegnede forsikringer, og retten til overskud i form af bonus.

At man nu fra regeringens side ønsker at fjerne dette element i det samfund, hvis pluralisme man ellers hylder, er politisk kritisabelt. At det sker på grund af kortsynede hensyn til en engangspåvirkning af statens budget, gør det endnu mere kritisabelt. Men det politisk kritisable er nu engang ikke nødvendigvis juridisk ukorrekt.

Spiller i tusindvis af forsikringstageres motiv for at tegne forsikring i Statsanstalten ingen rolle?

Bør de ikke, når nu deres virksomhed, hvis formål var at påvirke livsforsikringsmarkedet i en gunstig retning, skifter karakter, have deres fulde frihed til at kræve deres indbetalte præmier med fuldt rentetillæg og bonusprognoser udbetalt, således at de nu kan vælge imellem de forskellige selskaber, herunder den privatiserede Statsanstalt, idet det nu vil være andre hensyn, der bliver afgørende for forsikringsvalget? Jeg synes, at almindelig anstændighed tilsiger dette, men forslaget giver ikke mulighed herfor. Problemet er ikke af ren ideel karakter.

I de snart 150 år Statsanstalten og dens forgænger har eksisteret, er samtlige midler med en enkelt undtagelse (1904) (hvorefter der efter alt at dømme blev givet saldokvittering med hensyn til statslige krav) kommet forsikringstagerne til gode. Ingen »ejere« (om staten er ejer – se i det følgende) har i øvrigt gjort krav på en del af overskuddet. At dette sker efter en privatisering er selvfølgelig. Det betyder, at forsikringstagerne nu burde have en reel mulighed for at vælge det forsikringsselskab, hvor man måtte antage, at aktionærernes forventning om udbetaling af overskud må antages at være mindre end hos andre selskaber – og som man i øvrigt måtte have mest sympati for.

Skal vi herefter se på det juridiske, det vil sige Statsanstaltens beskyttelse mod eller mulige beskyttelse mod privatisering, er der to spørgsmål der rejser sig. For det første: Har det historiske forløb skabt så velberettigede forventninger, at en privatisering i hvert fald er juridisk yderst betænkelig? Og for det andet: Er der en direkte beskyttelse i grundloven?

I alt fald siden 1870 har Statsanstalten haft, hvad man kunne kalde en grundlæggende bestemmelse: Statsanstalten skal have sin egen formue, der ikke må sammenblandes med statsformuen. Bestemmelsen genfindes i den nugældende lov om Statsanstalten for Livsforsikring § 1, stk. 2.

Et overskud fra en privatisering kan selvsagt kun tages fra formuen, og det er den direkte hensigt at den del af formuen skal indgå som en indtægt på statsregnskabet. Med andre ord, en eventuel kommende privatiseringslov har som direkte formål at sætte samtlige hidtidige loves grundlæggende bestemmelse ud af kraft for en væsentlig del af formuens vedkommende – jo større provenu ved salget, jo større del af formuen sammenblandes med statens. Det er ikke nødvendigvis i strid med grundloven. For Folketingets flertal kan gøre, hvad Folketingets flertal ønsker, også når det er i eklatant modstrid med tidligere lov, blot det ikke er i modstrid med grundloven.

Der hersker efter min mening ingen tvivl om, at såfremt staten ikke havde privatiseret Statsanstalten ville nuværende og kommende bonusberettigede efterhånden have fået udbetalt den samlede formue i det omfang denne ikke skulle gå til drift eller konsolidering.

Ved lovændringen af 1904 var der medlemmer af Rigsdagen, der fandt, at statens dengang hævdede adgang til at få andel i anstaltens opsparede midler var betænkelig.

Det kan måske diskuteres om de enkelte forsikringstagere kan siges at have en grundlovsbeskyttet rettighed, der går ud over et krav på fortsat garanti og udbetaling af forikringssummen og beløb fastsat i bonusprognoser. Det vil jeg ikke tage stilling til her.

Utvivlsomt er det derimod efter min opfattelse, at *Statsanstalten som sådan* er beskyttet af bestemmelsen i grundlovens § 73. Dette erkendes da også af regeringsudvalget i betænkningen om privatisering af Statsanstalten.

I god tråd hermed udtalte den konservative finansminister i forbindelse med ændringen af loven om Statsanstalten i 1983: »Statsanstalten har hidtil haft økonomisk selvstændighed, idet Statsanstalten har sin egen formue . . .« Det følger således ubestrideligt, at Statsanstalten dels ejer sin egen formue (er selvejende) og dels nyder beskyttelse i grundlovens § 73.

Det betyder for det første, at indgreb i denne ret kun kan ske, hvis »almenvellet« tilsiger det.

Baggrunden for indgrebet er ubestrideligt alene at fremskaffe en éngangsindtægt på statens budget. (Den »afbureaukratisering«, der tales om i lovforslaget, kunne ske ved blot at omdanne anstalten til et aktieselskab og behøvede ikke medføre indgreb i ejendomsretten).

Er dette at ville forøge finanslovens indtægter udtryk for et i § 73 anerkendt hensyn til almenvellet? (Jeg tænker ikke her på situationer, hvor staten måtte ønske at ekspropriere f.eks. grundarealer, der ellers ville blive udsat for privat spekulation – af hensyn til at undgå dette og til at undgå senere evt. at måtte ekspropriere til opskruede priser).

Tidligere professor på Københavns Universitet Poul Andersen skriver i sin Statsforfatningsret, at et rent finansielt øjemed ligger »helt uden for« den offentlige nytte, som grundloven tager sigte på, når den taler om almenvellet. I den af professor Alf Ross udgivne, af mig i 1980 reviderede udgave af Dansk Statsforfatningsret siges, at ingen formål *på forhånd* må holdes udenfor, hvad der omfattes af almenvellet, men dette illustreres med den ovenfor nævnte mulige ekspropriation af spekulationsudsatte grundstykker. At ekspropriere alene for at fylde et hul i statsbudgettet har ingen statsforfatningsretlig forfatter set som en mulighed – og lovgivningen da heller ikke før nu.

Det kan i øvrigt være værd at understrege hvad der står i den af Alf Ross nævnte udgave af Statsforfatningsretten. Der lægges megen vægt på, at en ekspropriation skal være »påkrævet«. Herom siges at »ekspropriation i sig selv er et beklageligt indgreb i borgernes rettigheder, og derfor kun bør finde sted, når indgrebet virkelig er påkrævet, ikke blot til en vis grad ønskeligt.«

Selv om domstolene i meget høj grad vil lægge vægt på, hvad Folketingets flertal mener, når almenvellet skal defineres, er jeg ikke i tvivl om, at en ekspropriation alene for at sikre en umiddelbar indtægt på finansloven ikke vil blive anset for at opfylde kravene i § 73. Men hertil kommer som det afgørende: Der skal betales fuld erstatning, og den fulde erstatning må nødvendigvis være præcis det overskud, man får ind på statsbudgettet! Derfor er et påtænkt indgreb efter min opfattelse:

1. af ekspropriativ karakter, 2. uden baggrund i almenvellet som dette er fortolket af samtlige juridiske statsforfatningsretlige forfattere, og 3. under alle omstændigheder en absurditet, idet indgrebet måtte medføre en erstatningspligt, der ville svare præcis til statskassens indtægt ved indgrebet.

Ole Espersen