

PRIVATISERING AF STATSANSTALTEN.

UFR 1994. 29 H.

Højesteretsdomme

november 1993

H.D. 1. november 1993 i sag I 144/1993

Folketingsmedlem Kjeld Rahbæk Møller (adv. Henrik Christrup, o.o.)

mod

Finansministeriet (Km. adv. v/adv. S. Skov Knudsen)

Statsforfatningsret 31.1. – Retspleje 22.2.

Privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring ikke i strid med Grundlovens bestemmelser om ekspropriation. Folketingsmedlem havde fornøden retlig interesse i sagen.

Et folketingsmedlem og forsikringstager i Statsanstalten for Livsforsikring påstod dennes »privatisering« tilsidesat som ugyldig, men fik ikke medhold. Lagt til grund, at Statsanstalten ved sin oprettelse var en statslig institution, og at denne status ikke på noget tidspunkt før 1990-loven om privatisering var blevet afgørende ændret. Efter loven indtræder livsforsikringsaktieselskabet i anstaltens forpligtelser, og staten yder garanti herfor. I hvert fald, når staten garanterede, at forsikringstagerne fortsat fik andel i overskuddet, forudsat der ikke noget ekspropriativt indgreb i forsikringstagerens rettigheder.[1]

Østre Landsrets dom 2. marts 1993 (2. afd.)

(Danielsen, Ebbe Christensen, Østerborg).

Under denne sag, der er anlagt den 26. september 1990, har sagsøgerne, folketingsmedlem, dr.polit. Erling Olsen og folketingsmedlem, lektor Kjeld Rahbæk Møller, principalt påstået sagsøgte, finansministeren, tilpligtet at anerkende, at lov nr. 251 af 25. april 1990 om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring er ugyldig i forhold til dem. Subsidiært har sagsøgerne påstået sagsøgte tilpligtet at anerkende, at loven medfører ret for dem til at kræve erstatning af staten.

Sagsøgte, finansministeren, har principalt påstået afvisning og subsidiært påstået frifindelse.

Over for sagsøgte afvisningspåstand har sagsøgerne påstået sagen fremmet til pådømmelse i realiteten. Afvisningspåstanden har været domsforhand-

let sammen med påstandene vedrørende sagens realitet.

Sagsøgerne har fri proces.

Sagens omstændigheder.

Sagen angår spørgsmålet om grundlovmæssigheden m.v. af loven om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring. Den er anlagt af Erling Olsen og Kjeld Rahbæk Møller både som forsikringstagere og som medlemmer af Folketinget.

Sagsøgernes forsikringer.

Erling Olsen har tegnet en opsat livrente i Statsanstalten for Livsforsikring på godt 4.000 kr. om året. Forsikringstiden begyndte i 1966. Røstpræmien forfalder i december 1993, og livrenten bliver første gang udbetalt i 1994.

Kjeld Rahbæk Møller har tegnet en ophørende livsforsikring med en forsikringssum på 30.000 kr. Den begyndte ligeledes i 1966, og sidste præmie forfalder i 2003. Forsikringen udløber i 2004.

Som almindelige forsikringsbetingelser er i begge policer gengivet uddrag af loven fra 1965 om Statsanstalten. Om bonus findes blandt andet følgende regler:

»§ 38. Efter hver femårig statusopgørelse udlodder Statsanstalten bonus efter nedennævnte regler, der gælder, indtil anderledes ved lov bestemmes.

— — —

§ 40, stk. 3. For forsikringer tegnet på de efter denne lovs ikrafttræden gældende præmieberegningsgrundlag sker fordelingen under hensyntagen til det overskud, som de enkelte forsikringer efter en kollektiv beregning har frembragt ved gevinst på dødelighed, invaliditet, rente og tillæg.

— — —

§ 41, stk. 1. En forsikring har ret til bonus for den del af bonusperioden, i hvilken den har været indbefattet i Statsanstaltens risiko.»

Under sagen er fremlagt fotokopi af et uddrag af Statsanstaltens forsikringsbetingelser m.v., gældende fra den 1. januar 1985. Med overskriften »Bonus« findes følgende bestemmelse:

»§ 18. Enhver forsikring, der ikke udtrykkeligt er undtaget, deltager i Statsanstaltens bonusfordeling. Fordeling af bonus sker efter nærmere regler fastsat i Statsanstaltens bonusregulativ, der er godkendt af tilsynsmyndigheden.

Stk. 2. Bonus for en forsikring tilkommer forsikringens ejer, medmindre retten til bonus er tillagt en anden.

1. Jf. bet. 1189 om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring s. 15 ff, FT 1989/90 A sp. 4709 ff, Fsp. 5924 ff, B sp. 589 ff og 649, Max Sørensen: Statsforfatningsret, 2. udg. s. 302 og 397 ff, Ross: Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. s. 330 ff, 640 ff og 683 ff, Germer: Statsforfatningsret II s. 22 ff, 102 ff og 118 ff, Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret s. 717 ff, samme: Dansk Forvaltningsret, 5. udg. s. 69 ff og 614 ff, Kauffmann: Selvejende Institutioner, 3. udg. s. 284 ff og 386, Jørgen Albæk Jensen i U 1991 B.1 ff.

Højesteretsdomme (november 1993)

Stk. 3. Hvis den forsikrede efter en bonusberettiget forsikring er død, inden bonusbeløbet forfalder til udbetaling, tilkommer bonus den begunstigede, for så vidt andet ikke er bestemt.

Efter gengivelsen findes en særlig let skrå firkant med anden bundfarve, hvori er anført – sidste afsnit med kursiv:

»18. En livsforsikring løber sædvanligvis over en lang periode ofte 30-40 år. For at kunne beregne den pris (præmie) De skal betale for Deres forsikring, er vi nødt til at opstille nogle beregninger for fremtiden: sandsynlighed for invaliditet, for dødelighed, omkostninger, rentens udvikling m.m. Vi forsøger at lægge beregningerne »på den sikre side« set med forsikringselskabets øjne, da en livsforsikringskontrakt ikke må ændres til ugunst for kunden. Når beregningerne er på den sikre side, får selskabet overskud.

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

Privatiseringsloven.

I sin Handlingsplan for afbureaukratisering, december 1988, medtog regeringen et forslag om at privatisere Statsanstalten for Livsforsikring. I handlingsplanen hedder det:

»Det foreslås, at Statsanstalten privatiseres, og den særlige lovgivning om Statsanstalten ophæves.

Statsanstalten er allerede i vidt omfang ligestillet med andre forsikringsvirksomheder samt underlagt Finanstilsynet. Statsanstalten er dog på grund af bl.a. statens »ejerkompetencer« samt anvendelsen af statsgaranti for forsikringskontrakter m.v. fortsat bundet af en række offentligretlige regler og særregler i loven om Statsanstalten, som hæmmer konkurrenceevnen.

Finansministeriet, Budgetdepartementet, nedsatte i den anledning i juni 1989 et udvalg med den opgave at undersøge, hvorledes en privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring bedst kunne gennemføres, herunder hvorledes der kunne tilvejebringes et provenu til staten ved en sådan privatisering. Udvalgets formand og tre af medlemmerne var fra Budgetdepartementet, to var fra Justitsministeriet, medens det sidste medlem var en advokat fra Kammeradvokaten. Udvalget afgav sin betænkning »Privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring« (nr. 1189/90) i begyndelsen af 1990.

I sammenfatningen i betænkningen anføres blandt andet:

»Udgangspunktet for privatiseringen af Statsanstalten er, at staten udøver sin ejendomsret over Statsanstalten med respekt for forpligtelserne over for forsikringstagerne, de forsikrede og tredjemænd.

På grundlag af en analyse af Statsanstaltens juridi-

ske karakter, herunder en undersøgelse af, om forsikringstagerne har opnået en ejendomsret til Statsanstaltens formue, konkluderes det, at Statsanstalten er en statslig virksomhed, som kan privatiseres ved lov, og ikke en privat selvejende institution eller et gensidigt selskab. Det konkluderes endvidere, at en sådan privatisering ved lov, hvor forsikringstagerne og andres krav mod Statsanstalten respekteres, ikke vil være ekspropriation.

Det er en vigtig forudsætning for privatiseringen, at det privatejede selskab skal kunne opfylde forsikringstagerne berettigede bonusforventninger. Derfor har udvalget dels fået foretaget en aktuariemæssig vurdering af selskabet, dels foreslået en selskabstiftelse samt lov og vedtægter, der opfylder denne forudsætning.

I betænkningens kapitel 4 findes en omfattende analyse af Statsanstaltens juridiske karakter. Herom henvises til oplysningerne nedenfor om Statsanstaltens stilling.

Finansministeren fremsatte den 30. januar 1990 forslag til lov om privatisering af Statsanstalten. Forslaget byggede på betænkningen. I fremsættelses-talen anførte ministeren blandt andet (Folketings-tidende 1989-1990, sp. 5458):

»Regeringen lægger vægt på, at forsikringstagerne berettigede bonusforventninger kan imødekommes også efter privatiseringens gennemførelse.

Regeringen mener, at forsikringstagerne interesser, herunder hensynet til deres berettigede bonusforventninger, varetages gennem lovforslagets selskabskonstruktion sammen med nogle bindinger på de kommende aktionærers dispositionsret over livsforsikringsaktieselskabet.

I lovforslaget, der blev vedtaget i uændret skikkelse, findes blandt andet følgende bestemmelser:

»§ 1. Finansministeren stifter et livsforsikringsaktieselskab med en aktiekapital på 100 mio. kr., som tegnes af staten.

Stk. 2. Finanstilsynet kan ved stiftelsen af livsforsikringsaktieselskabet tillade, at bestemmelserne herom i lov om forsikringsvirksomhed fraviges, i det omfang hensynet til forsikringstagerne ikke taler herimod.

§ 2. Finansministeren stifter et holdingaktieselskab med en aktiekapital på 300 mio. kr., som tegnes af staten.

Stk. 2. Finansministeren indskyder i holdingaktieselskabet statens aktier i livsforsikringsaktieselskabet som delvis betaling for de aktier, som tegnes efter stk. 1.

Stk. 4. Finansministeren bemyndiges til med Folketingets Finansudvalgs godkendelse at sælge statens aktier i holdingaktieselskabet.

§ 3. Livsforsikringsaktieselskabet indtræder i Statsanstalten for Livsforsikrings rettigheder og forpligtelser, jf. dog § 6, stk. 2 og 3, samt i Statsanstalten for Livsforsikrings skattemæssige stilling.

Stk. 2. Livsforsikringsaktieselskabet kan i sin indkomstopgørelse efter bestemmelserne i ligningslovens § 15 fradrage Statsanstalten for Livsforsikrings skattemæssige underskud fra og med indkomståret 1988.

Stk. 5. For indtræden i rettigheder og forpligtelser efter stk. 1 gælder følgende bestemmelser ikke:
1) Bestemmelserne i lov om forsikringsvirksomhed om overdragelse af en livsforsikringsbestand.

§ 4. Staten yder garanti for forsikringer, der er tegnet i Statsanstalten for Livsforsikring. Det samme gælder for andre forpligtelser, der overtages fra Statsanstalten for Livsforsikring efter denne lov.

§ 5. Finansministeren kan udpege et medlem af livsforsikringsaktieselskabets bestyrelse, så længe selskabets forsikringsbestand omfatter livsforsikringer, der er dækket af statsgarantien.

I bemærkningerne til lovforslaget anføres blandt andet (Folketingstidende 1989-1990, tillæg A, sp. 4769-4772):

»Siden staten i 1842 begyndte med at drive livsforsikringsvirksomhed – først gennem Statsanstaltens forgængere, »Livrente og Forsørgelsesanstalten af 1842« og »Livsforsikrings-Anstalten«, og siden 1871 gennem »Livsforsikrings- og Forsørgelses-Anstalten af 1871«, der i 1893 fik navnet »Statsanstalten for Livsforsikring« – har grundlaget for virksomheden været fastsat i love, senest ved lov nr. 622 af 21. december 1983 om Statsanstalten for Livsforsikring.

Statsanstaltens forsikringsvirksomhed foregår i direkte konkurrence med de private forsikringsselskaber. Lovgivningen om Statsanstalten og dens særlige status som statens livsforsikringsselskab indebærer imidlertid, at Statsanstalten er underkastet en højere grad af bundethed end sine konkurrenter.

For at styrke Statsanstalten for Livsforsikrings konkurrenceevne søgte man ved den gældende statsanstaltslov inden for rammerne af EF's 1. livsforsikringsdirektiv ... at ligestille Statsanstalten for Livsforsikring med de private livsforsikringsselskaber.

Statsanstalten blev således undtaget fra det statslige budget- og bevillingssystem, og dens virksomhed blev omfattet af lov om forsikringsvirksomhed.

Statsanstaltens virksomhed er på grund af Statsanstaltens særlige status som en statslig virksomhed imidlertid fortsat begrænset til forsikringer af personer med dansk indfødsret eller bopæl i Danmark, jf. statsanstaltslovens § 2, stk. 1. Statsanstalten er derfor afskåret fra, som andre forsikringsselskaber, i sær-

skilte selskaber indenfor samme koncern at drive både skades- og livsforsikringsvirksomhed.

En vigtig baggrund for forslaget er derfor endvidere, at Statsanstalten for Livsforsikring har en konkurrencemæssig interesse i hurtigt at kunne tilbyde en række tjenesteydelser, der er tæt knyttet til det nuværende forretningsgrundlag, ligesom der er grund til at overveje et forretningsområde, der omfatter finansielle tjenesteydelser mere generelt.

Statsanstaltens interesse i at kunne udvikle sit forretningsområde skal blandt andet ses i lyset af liberaliseringen af kapitalbevægelser og finansielle tjenesteydelser som led i etableringen af det fælles europæiske hjemmemarked, samt de igangværende strukturelle ændringer i de finansielle markeder i Europa.

Det er regeringens opfattelse, at en betingelse for at muliggøre en udvidelse af Statsanstaltens forretningsområde er, at virksomheden overgår til privat regi, og at staten derfor afvikler sit ejerforhold til virksomheden.

Efter en omtale af betænkningen og lovdokumentets konstruktion anføres yderligere i bemærkningerne blandt andet:

»Som påpeget af udvalget i betænkning nr. 1189/1990 om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring er det vigtigt, at privatiseringen gennemføres under respekt af forpligtelserne over for forsikringstagerne, de forsikrede og tredjemand, ligesom det er af afgørende betydning, at der i øvrigt ved privatiseringen tages hensyn til forsikringstagernes interesser, herunder deres berettigede bonusforventninger.

Det følger derfor af lovforslaget, at staten fortsat yder garanti for de forsikringer, der er tegnet i Statsanstalten for Livsforsikring inden privatiseringen. Det samme gælder de øvrige forpligtelser, som livsforsikringsaktieselskabet overtager fra Statsanstalten i medfør af loven.

Det er af hensyn til statsgarantien foreslået, at staten sikres ret til at udpege et medlem af bestyrelsen for livsforsikringsaktieselskabet så længe, der er statsgaranterede forsikringer i selskabet.

Af hensyn til forsikringstagernes berettigede bonusforventninger vil regeringen følge forslaget om, at der i vedtægterne for det privatiserede livsforsikringsselskab indføres en udbytte- og udlodningsbegrænsning. Efter denne må de samlede udlodninger og udbytteudbetalinger i de første 10 år efter omdannelsen ikke overstige den til enhver tid værende indbetalte, nominelle aktiekapital i livsforsikringsselskabet. Derved sikres, at det nye livsforsikringsselskabs kapital ved udlodninger eller udbetalinger af udbytte ikke bringes ned under Statsanstaltens formue på omdannelsesstartspunktet med tillæg af det samlede afkast.

Højesteretsdomme (november 1993)

Regeringen er ligeledes indstillet på at følge forslaget om, at der medtages en bestemmelse i vedtægterne for livsforsikringsaktieselskabet, hvorefter der kræves tilslutning fra det statsligt udpegede bestyrelsesmedlem til følgende beslutninger: ophævelse eller ændring af udbytte- og udlodningsklausulen, overdragelse af forsikringsbestanden eller dele heraf, overdragelse eller anden overgang af aktierne i livsforsikringsselskabet, selskabets fusion eller likvidation. Der henvises til det af udvalget udarbejdede vedtægtsudkast.

Efter førstebehandling i Folketinget (Folketingstidende 1989-1990, sp. 5924-5952) blev lovforslaget henvist til Finansudvalget, der afgav betænkning den 21. marts 1990 (Folketingstidende 1989-1990, tillæg B, sp. 589). Et flertal (udvalget med undtagelse af Socialdemokratiets og Socialistisk Folkepartis medlemmer) indstillede lovforslaget til vedtagelse uændret. Mindretallet indstillede forslag til forkastelse.

Efter anden behandling i Folketinget (Folketingstidende 1989-1990, sp. 7839-7855) blev lovforslaget på ny behandlet i Finansudvalget. I tillægsbetænkningen af 28. marts 1990 var flertallets og mindretallets indstilling den samme (Folketingstidende 1989-1990, tillæg B, sp. 649).

Lovforslaget blev vedtaget ved tredje behandling i Folketinget den 3. april 1990 (Folketingstidende 1989-1990, sp. 8123-8139).

Samme dag, den 3. april 1990, sendte 75 folketingsmedlemmer fra Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti en skrivelse til Folketingets formand. I henhold til grundlovens § 73, stk. 2, krævede de, at lovforslaget først blev indstillet til kongelig stadfæstelse, når nyvalg til Folketinget havde fundet sted, og forslagene på ny var vedtaget af det derefter sammentrædende Folketing (Folketingstidende 1989-1990, sp. 8193-8194).

Det vedtagne lovforslag blev trods dette indstillet til Dronningens stadfæstelse, idet forslaget efter regeringens opfattelse ikke var omfattet af grundlovens § 73, stk. 2, om behandlingen af ekspropriationslove. Loven blev stadfæstet af Dronningen den 25. april 1990 og fik nr. 251 i Lovtidende.

De i loven forudsatte selskabsoprettelser m.v. fandt herefter sted, hvorefter staten overdrog aktiemajoriteten i Statsanstalten Holding A/S til Baltica Forsikring A/S.

Statsanstalten og Baltica sendte den 28. september 1990 Københavns Fondsbørs en meddelelse om salget. Heri anføres blandt andet:

»Handlen sikrer, at Statsanstaltens kunder fortsat vil få opfyldt deres berettigede bonusforventninger.

Baltica overtager 80 procent af aktiekapitalen, mens de resterende 20 procent i løbet af kort tid tilhødes Statsanstaltens kunder og medarbejdere.

Statsanstalten fortsætter som en selvstændig virksomhed i Baltica koncernen på lige fod med Baltica Forsikring, Falck og Baltica Finans. Det er endvidere hensigten at integrere Balticas egen livs- og pensionsvirksomhed i Statsanstalten.

Det er oplyst, at Baltica også overtog de fleste af de aktier, der blev tilbudt kunderne og medarbejderne.

Under landsretssagens forberedelse fremsatte sagsøgerne over for sagsøgte, finansministeren, en række provokationer og opfordrede derunder ministeren til at fremlægge kontrakten med Baltica Forsikring A/S om salg af aktier i Statsanstalten Holding A/S samt ansøgningen til Finansudvalget om godkendelse af salget med tilhørende bilag. Efter at sagsøgte havde afvist at opfylde provokationerne, fremlagde sagsøgerne selv ansøgningen med bilag som sagens bilag 31 og 34-68. Sagsøgerne anmodede samtidig i medfør af retsplejelovens § 298 om, at det pålagdes sagsøgte at fremlægge kontrakten med Baltica Forsikring A/S.

Sagsøgte fastholdt sin afvisning af at opfylde de fremsatte provokationer og protesterede mod fremlæggelsen af bilag 31 og 34-68, der alle er forsynet med påtegningen fortroligt.

Efter en mundtlig forhandling afsagde landsretten den 7. januar 1992 en kendelse om det rejste spørgsmål. Heri tog landsretten følgende stilling:

»Landsretten finder at måtte tiltræde, at det ikke kan antages, at fremlæggelsen af de omhandlede bilag kan have en sådan betydning for spørgsmålet om, hvorvidt loven om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring må anses for en ekspropriationslov og derfor ugyldig eller i øvrigt kan give grundlag for at gøre erstatningsansvar gældende over for staten, at begæringen herom bør imødekommes. Landsretten tager herefter allerede af denne grund sagsøgte påstand til følge.

Om salget til Baltica er herefter under sagen kun givet oplysninger, der stammer fra et svar af 8. april 1991 fra finansministeren til Finansudvalget om tillægsbevillingslovforslaget for 1990. I svaret gives oplysninger om privatiseringsprovenuer. Om salget af Statsanstalten oplyses:

»Statsanstalten for Livsforsikring	Mill. kr.
... Salg af aktier	4.222,0
... Kapitalindskud	-308,0
... Aktieafgift	-21,1
	3.892,9

I vedtægterne for Statsanstalten for Livsforsikring A/S, vedtaget på den konstituerende generalforsamling den 29. maj 1990, er det i § 13, stk. 3, bestemt, at et af bestyrelsesmedlemmerne udpeges af finansministeren i henhold til lov om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring. Ifølge § 16 kan en række afgørelser ikke træffes uden tilslutning fra det af

Højesteretsdomme (november 1993)

finansministeren udpegede medlem af bestyrelsen. Det drejer sig om udlodning eller udbyttebetaling, der overstiger det i § 20, stk. 4, fastsatte, overdragelse af selskabets forsikringsbestand eller en del af denne, overdragelse eller anden overgang af aktier i selskabet, selskabets fusion med et andet selskab, opløsning af selskabet ved likvidation og ophævelse eller ændring af vedtægternes § 10, stk. 2, § 16 og § 20, stk. 4. I vedtægternes § 20, stk. 4, er det bestemt, at de samlede udlodninger og udbyttebetalinger til aktionærerne i de første 10 år efter selskabets stiftelse ikke må overstige den til enhver tid værende indbetalte nominelle aktiekapital.

Statsanstaltens stilling.

I betænkningen om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring (nr. 1189/90), omtalt ovenfor, er der i kapitel 4 om »Statsanstaltens juridiske karakter« s. 16-44 en gennemgang af Statsanstaltens rejsgrundlag og udviklingen i lovgivningen. Idet der i øvrigt henvises til denne redegørelse, skal dog en række afsnit uddrages og gengives eller refereres i det følgende.

Statsanstaltens virksomhed går tilbage til 1842. Ved kongelig resolution af 2. marts 1842 oprettedes »Livrente og Forsørgelsesanstalten af 1842« og »Livsforsikringsanstalten«. Disse livsforsikringsanstalter udgør oprindelsen til Statsanstalten for Livsforsikring, idet de indgik i den ved lov af 18. juni 1870 oprettede »Livsforsikrings- og Forsørgelses-Anstalten af 1871«. I 1893 blev navnet ændret til »Statsanstalten for Livsforsikring«. Oprindeligt var »Livsforsikringsanstalten« oprettet på privatretligt grundlag, et forhold som dog efter 5 års forløb blev ændret ved interessenternes beslutning, hvorefter anstalten blev videreført som offentlig institution på samme vilkår som »Livrente- og Forsørgelsesanstalten af 1842«.

I 1870-lovens § 1 var blandt andet bestemt, at anstalten skulle have sin egen formue, der ikke måtte sammenblandes med statsformuen. Under behandlingen af lovforslaget i Folketinget drøftede man blandt andet betydningen af § 1 for anstaltens juridiske status. Selv om bestemmelsen efter sin ordlyd kunne give anledning til tvivl, var der i Rigsdagen enighed om, at den havde til formål at fastslå anstaltens status som en statslig virksomhed. I Rigsdagen blev det retlige tilhørsforhold til den formue, som befandt sig i de to gamle anstalter, der indgik i »Livsforsikrings- og Forsørgelsesanstalten af 1871«, også drøftet, idet det gav anledning til tvivl, dels om staten havde ret til at overføre formuen til den nyoprettede anstalt, dels om staten kunne disponere over et eventuelt overskud, som stammede fra de to gamle anstalter. Der var dog ifølge betænkningen almindelig enighed om, at de to gamle anstalter var statslige, og at staten derfor havde ejendomsretten til an-

staltens formue, således at staten – med respekt af forsikringstagernes rettigheder – var berettiget til at disponere over det overskud, som anstalterne måtte give i fremtiden. Herom blev indsat en regel i 1870-lovens § 21, hvorefter det ved finanslov eller særlig lov skulle bestemmes, hvorledes et overskud skulle komme staten til gode.

I loven fra 1870 var der ikke fastsat nogen bestemmelse om, at et eventuelt overskud fra »Livsforsikrings- og Forsørgelsesanstalten« skulle udbetales som bonus til forsikringstagerne. I perioden fra 1871 til 1885 havde »Livsforsikrings- og Forsørgelsesanstalten« imidlertid oparbejdet et så stort overskud, at finansministeren ud fra et billighedshensyn – og ikke ud fra det synspunkt, at forsikringstagerne havde et retligt krav på overskuddet – fandt det rettest at fremsætte et lovforslag om, at en del af dette overskud skulle udbetales som bonus til forsikringstagerne. Dette skete i 1888, og resultatet blev lov af 15. marts 1889 om en Bonusudbetaling til Interessenter i Livsforsikrings- og Forsørgelses-Anstalten af 1871 m.m. Af lovens bestemmelser fulgte, at der ikke med denne bonusordning blev indført en ret for forsikringstagerne til også i fremtiden at få andel i Livsforsikrings- og Forsørgelsesanstaltens overskud. Grundtanken i lovforslaget var ifølge betænkningen, at det skulle være op til lovgivningsmagten at fastsætte nærmere regler for, i hvilket omfang et eventuelt fremtidigt overskud skulle komme forsikringstagerne til gode. Det udvalg, som Folketinget nedsatte til behandling af forslaget til en bonuslov, foreslog imidlertid, at der skulle indsættes en bestemmelse i loven om, at regeringen havde en forpligtelse til at fremsætte forslag om udbetaling af bonus til forsikringstagerne, hvis anstalten også i fremtiden fik et overskud. Dette førte til en løfteparagraf i lovens § 20. I 1893 og 1898 blev gennemført nye bonuslove.

Ved en ny lov nr. 45 af 29. marts 1904 om nogle bestemmelser vedrørende Statsanstalten for Livsforsikring blev det i § 1 bestemt, at der af overskuddet fra Livrente- og Forsørgelsesanstalten af 1842 og fra Livsforsikringsanstalten i København skulle indbetales 11 millioner kroner til statskassen. Samtidig blev § 21, sidste stk., i loven af 18. juni 1870 om indbetaling af overskuddet til statskassen ophævet. Uanset dette, og selv om der ikke blev indsat nye bestemmelser om indbetaling af Statsanstaltens overskud til statskassen, var det ikke finansministerens tanke, at staten skulle give afkald på at få del i Statsanstaltens formue. Dette fremgår af lovforslagets bemærkninger og ministerens fremsættelsestale. Bemærkningerne om, at staten i kraft af Statsanstaltens status som en statslig institution også i fremtiden skulle have adgang til at få andel i anstaltens opsparede midler i reservefonden og de midler i bonusfonden, som man

Højesteretsdomme (november 1993)

efter bonusreglerne ikke måtte få anledning til at uddele som bonus, blev ikke bestridt under lovforslagets behandling i Folketinget og Landstinget.

Blandt de senere ændringer af loven må fremhæves lov nr. 444 af 21. december 1965. Ved loven blev beregningsformen for bonusudbetalingerne ændret. Derimod skete der ingen grundlæggende ændringer i overskuddets fordeling mellem reservefond og bonusfond. Statsanstaltens overskud på driften skulle som hidtil fordeles mellem reservefonden og bonusfonden, indtil reservefonden opnåede en vis størrelse. Ændringen af bonusordningen bestod alene i, at man indførte en regel om, at mindst 75% af 5-årets overskud, efter at de nødvendige henlæggelser til reservefonden var foretaget, skulle uddeles som bonus til forsikringstagerne. Der er således ifølge betænkningen hverken efter lovens ordlyd eller forarbejderne grundlag for at antage, at det ved lovændringen var tilsigtet at give den enkelte forsikringstager et retligt krav på de midler, der hidtil var opsparet i bonusfonden, eller de midler, som ville blive henlagt i bonusfonden fremover, fordi de ikke efter de herom gældende regler skulle uddeles som bonus til forsikringstagerne. Det må dog lægges til grund, at de opsamlende midler i bonusfonden i almindelighed skulle komme forsikringstagerne – betragtet som en selvstændig gruppe – til gode, således at staten ikke under den almindelige løbende drift af Statsanstalten frit kunne råde over disse midler.

Yderligere skal nævnes lov nr. 171 af 8. april 1981. Hensigten med ændringen var at overføre EF-direktiv om livsforsikringsvirksomhed til dansk lovgivning. Ved loven blev der gennemført en række ændringer af terminologisk karakter. Begrebet »reservefonden« udgik og blev erstattet af begrebet »basiskapitalen«. I overensstemmelse hermed blev en bestemmelse i en lov fra 1978 om fordeling af overskuddet mellem reservefonden og bonusfonden ophævet. Hele overskuddet skulle herefter overføres til bonusfonden.

Den seneste lov om Statsanstalten for Livsforsikring var lov nr. 622 af 21. december 1983. I lovens § 1 slås fast, at Statsanstalten udøver sin virksomhed under den danske stats garanti. I stk. 2 anføres, at Statsanstalten har sin egen formue, der ikke må sammenblandes med statsformuen, og ifølge stk. 3 afholder Statsanstalten selv sine driftsudgifter. Som det fremgår af § 2 var Statsanstalten bestemt for forsikring af personer med nærmere tilknytning til Danmark. Ifølge § 3 fandt lov om forsikringsvirksomhed anvendelse med de fravigelser, der fulgte af den særlige lov. Af § 4 fremgik, at bestyrelsen bestod af indtil 9 medlemmer, hvoraf finansministeren udnævnte de tre, medens tre valgtes blandt forsikringstagerne og tre blandt medarbejderne. Endelig anførtes i § 9, at regler i tidligere love og bestemmel-

ser om Statsanstalten for Livsforsikring, der gav større rettigheder til de forsikrede end de tilsvarende regler efter 1983-loven, fortsat gjaldt for forsikringer tegnet før 1983-lovens ikrafttræden.

I kapitel 4, pkt. 4.3., i betænkningen fra 1990 om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring er yderligere blandt andet henvist til en skrivelse af 26. oktober 1987 fra Justitsministeriet til Registertilsynet. Konklusionen i skrivelsen var, at Statsanstalten fortsat måtte anses som et særligt forvaltningssubjekt, der var omfattet af de forvaltningsretlige regler, herunder lov om offentlig forvaltning. I betænkningssnittet anføres derudover, at Statsanstaltens karakter af statslig virksomhed ud over den af Justitsministeriet nævnte tilknytning til den offentlige lovgivning var understreget ved, at Statsanstalten havde været anset for omfattet af Ombudsmandens kompetence og ved, at en del af Statsanstaltens ansatte var ansat som stats tjenestemænd. Endelig nævntes mod henvisninger, at det i den forvaltningsretlige litteratur er almindeligt antaget, at Statsanstalten for Livsforsikring er et særligt forvaltningssubjekt.

Ledelsen for Statsanstalten har i et bilag 4 til betænkningen fremsat sine synspunkter angående udvalgets betænkning. Som udgangspunkt havde ledelsen haft, at Statsanstalten måtte betragtes som en selvejende institution.

Sagsøgernes procedure.

Til støtte for deres principale påstand om, at privatiseringsloven er ugyldig i forhold til dem, har sagsøgerne henvist til lovens § 3, stk. 1, gengivet ovenfor, hvorefter det er bestemt, at Statsanstaltens formue overdrages til det livsforsikringsaktieselskab, der skal stiftes. Dette er en ekspropriation, som er omfattet af grundlovens § 73. Lovens ekspropriationsbestemmelser er grundlovsstridige, dels fordi ekspropriationen ikke er påkrævet af hensyn til almenvellet, dels fordi loven straks blev stadfæstet, selv om mere end 1/3 af Folketingets medlemmer efter tredjebehandlingen havde forlangt stadfæstelsen udsat i medfør af grundlovens § 73, stk. 2.

Som begrundelse for, at overdragelsen af formuen er ekspropriation, har sagsøgerne gjort gældende, at Statsanstalten for Livsforsikring indtil 1990-loven var en selvejende institution eller dog en institution, der retligt ganske må ligestilles med en sådan. Den var ikke nogen del af den offentlige forvaltning eller en statslig virksomhed. Lige siden oprettelsen i 1870 har Statsanstalten haft sin egen formue, der efter de skiftende love ikke måtte sammenblandes med statsformuen. Senest er dette udtrykt i 1983-lovens § 1, stk. 2. Formuen er ikke tilvejebragt af staten, men hidrører udelukkende fra overskud ved anstaltens drift, som igen stammer fra forsikringstagernes præ-

Højesteretsdomme (november 1993)

niebetalinger. Siden loven fra 1904 er der ikke sket nogen indbetaling fra Statsanstalten til statskassen. Ved 1904-loven blev 1870-lovens § 21, sidste stk., om eventuel indbetaling af en del af anstaltens overskud til statskassen ophævet. Efter en naturlig forståelse af bestemmelsen må dette betyde, at staten hermed gav endeligt afskald på yderligere indbetalinger. Statsanstaltens formue tilkom således alene forsikringstagerne. Dette blev helt klart udtrykt ved loven fra 1981, hvorved de hidtidige bestemmelser om fordeling af overskuddet mellem reservefond og bonusfond blev ophævet, og det i lovens § 12 blev bestemt, at »hele overskuddet overføres til bonusfonden«.

Retten til at råde faktisk og retligt over formuen tilkom Statsanstaltens bestyrelse. Også dette er karakteristisk for en selvejende institution. I denne bestyrelse havde staten ikke flertal, idet kun tre medlemmer som nævnt ovenfor blev udpeget af staten, jf. 1983-lovens § 4.

Formålet med Statsanstaltens virksomhed var ikke myndighedsudøvelse eller løsning af en samfundsmæssig opgave, der naturligt påhviler det offentlige, men at drive livsforsikringsvirksomhed, jf. 1983-lovens § 2. Dette må i hvert fald i dag betragtes som en rent privatretlig opgave.

Efter 1983-lovens § 1, stk. 1, ydede staten garanti for Statsanstaltens virksomhed. Da det er uden mening at garantere for sig selv, ville denne bestemmelse være betydningsløs, hvis anstalten var en del af staten. Efter § 1, stk. 3, afholdt Statsanstalten selv sine driftsudgifter. Anstalten blev ved § 3 omfattet af lov om forsikringsvirksomhed, og det var i det hele taget meningen med 1983-loven i videst mulige omfang at sidestille anstalten med de øvrige forsikringselskaber. Hertil kommer, at Statsanstalten siden en ændring af selskabsskatteloven i 1987 havde været skattepligtig, hvilket også taler imod, at anstalten skulle være en statsinstitution.

Bestyrelsen for Statsanstalten har som nævnt i betænkningen fra 1990 været af den opfattelse, at anstalten var en selvejende institution. At dette også har været Finansministeriets oprindelige opfattelse, fremgår af en rapport »Offentlig eller privat?«, som Budgetdepartementet udarbejdede i september 1989. I rapporten omtales på side 19 Statsanstalten for Livsforsikring som en »selvejende institution«. I en senere udgave af rapporten fra april 1990 er hele det pågældende afsnit udeladt.

Ekspropriationen efter 1990-loven ramte ikke blot den selvejende institution Statsanstalten for Livsforsikring. Ekspropriationen omfatter også forsikringstagerne og dermed sagsøgernes rettigheder ifølge de tidligere love og deres forsikringsaftaler. Som foran nævnt blev det ved 1981-loven bestemt, at hele Statsanstaltens overskud skulle overføres til bonusfonden, og hele overskuddet ville således komme

forsikringstagerne til gode i form af bonus. I overensstemmelse hermed er der i de forsikringsbetingelser, som er et led i sagsøgernes forsikringsaftaler, i § 18 bestemmelser om bonus. I kommentaren til § 18 hedder det da også, at »i Statsanstalten for Livsforsikring anvendes hele overskuddet – efter de lovmæssige henlæggelser har fundet sted – til gavn for kunderne i form af bonus.«

Sagsøgerne har således ikke blot nogle forventninger om at få en vis bonus i overensstemmelse med en eller anden bonusprognose, men et egentligt retskrav på, at alt overskud, der fremkommer i Statsanstalten efter de lovmæssige henlæggelser, kommer dem som forsikringstagerne til gode. Dette krav er en formueret, som er beskyttet af grundlovens § 73 om ekspropriation.

Hensigten med 1990-loven var, at Statsanstalten skulle sælges til et eller flere private forsikringselskaber, og dette skete da også ved overdragelsen til Baltica. Der er ikke i loven nogen bestemmelse, som effektivt sikrer, at hele overskuddet fortsat vil komme forsikringstagerne til gode. Bestemmelsen i de nye vedtægters § 20 om, at de samlede udlodninger og udbyttebetalinger til aktionærerne i de første 10 år efter selskabets stiftelse ikke må overstige den til enhver tid værende indbetalte nominelle aktiekapital, er ikke nok til at sikre forsikringstageres retskrav. Deres ret er ikke begrænset til de første 10 år, og vedtægtsbestemmelsen kan i øvrigt ændres, blot statens repræsentant i bestyrelsen godkender det, jf. vedtægts § 16.

Livsforsikringsaktieselskabet er solgt til Baltica for omkring 3,9 mia. kr. Det er utænkeligt, at et privatejet selskab ville betale et sådant beløb uden at have udsigt til i hvert fald på længere sigt at få andel i selskabets overskud. Sagsøgte har nægtet at fremlægge aftalen mellem Baltica og staten under denne sag. Derfor er det ikke godtgjort, at aftalen rummer nogen sikkerhed for forsikringstageres retskrav. Tværtimod må det under sagen processuelt lægges til grund, at aftalen ikke indeholder en sådan garanti. Ekspropriationen efter 1990-loven er således både rettet mod Statsanstalten som selvejende institution og mod forsikringstageres retskrav vedrørende overskuddet. Heraf følger, at loven må anses for en ekspropriationslov, selv om retten måtte finde, at Statsanstalten ikke var en selvejende institution.

Som ekspropriationslov er 1990-loven ugyldig, fordi overdragelsen af Statsanstalten til livsforsikringsaktieselskabet ikke var påkrævet af hensyn til almenvellet. Det fremgår klart af lovens forarbejder, at formålet var at skaffe et provenu til statskassen, hvilket også opnåedes ved salget til Baltica. Et sådant rent statsfinansielt hensyn er ikke omfattet af grundlovens bestemmelse om hensyn til almenvellet. Domstolene har traditionelt været tilbageholdende med

Højesteretsdomme (november 1993)

at tilsidesætte Folketingets skøn over, om en ekspropriation er påkrævet af hensyn til almenvellet. Denne tilbageholdenhed er der ikke grund til at udvise i den foreliggende sag. Folketingets flertal har vedtaget loven ud fra den opfattelse, at loven ikke var en ekspropriationslov, og flertallet har således ikke haft anledning til at tage stilling til, om hensynet til almenvellet krævede ekspropriation. Loven er endvidere ugyldig, fordi den er stadfæstet i strid med grundlovens § 73, stk. 2. Selve bestemmelsen om ekspropriation findes i 1990-lovens § 3, stk. 1, der hjemler overdragelsen af Statsanstalten til livsforsikringsaktieselskabet. Denne overdragelse er det centrale i loven og hele lovens formål. Når bestemmelsen herom er ugyldig, er opretholdelsen af resten af loven uden mening. Ugyldigheden må derfor ramme hele loven, ikke blot § 3, stk. 1.

Til støtte for den subsidiære påstand har sagsøgerne gjort gældende, at der foreligger et ansvarspådragende forhold fra statens side, som giver sagsøgerne krav på en erstatning, selv om retten måtte nå til, at der ikke foreligger ekspropriation. Som foran udvikler havde forsikringstagerne et retskrav på, at alt overskud i Statsanstalten kom dem til gode i form af bonus, og dette er ikke sikret dem efter overdragelsen. Der foreligger derfor et brud på de indgåede forsikringsaftaler, og staten er erstatningsansvarlig i det omfang, dette kontraktbrud medfører et tab for forsikringstagerne. Det er endnu ikke muligt at opgøre størrelsen af tabet, men sagsøgerne har krav på allerede nu at få fastslået statens erstatningspligt, blandt andet for ikke senere at blive mødt med indsigelser om passivitet eller forældelse.

Over for sagsøgtes afvisningspåstand har sagsøgerne anført, at de i denne sag optræder både som forsikringstager i Statsanstalten for Livsforsikring og i deres egenskab af medlemmer af Folketinget, herunder af det mindretal, der under henvisning til grundlovens § 73, stk. 2, krævede lovens stadfæstelse udsat. I sidstnævnte egenskab har sagsøgerne en retlig interesse i at få fastslået, om § 73, stk. 2, er overholdt. Hvis et sådant søgsmål ikke kunne behandles af domstolene, ville der ikke være noget effektivt værn mod, at en regering med et flertal bag sig tilsidesætter denne grundlovsbestemmelse.

Som forsikringstager har sagsøgerne retlig interesse i at få fastslået, om deres retsstilling i henhold til de indgåede forsikringsaftaler er frataget dem ved ekspropriation, eller om staten har pådraget sig et erstatningsansvar ved at forringe deres retsstilling efter forsikringsaftalerne. Da Statsanstalten i sin tidligere skikkelse ophørte med at eksistere, da 1990-loven trådte i kraft, er der ikke andre end de enkelte forsikringstager, som kan anlægge en sådan sag. Såfremt sagsøgerne får medhold i deres principale påstand, har de krav på at blive stillet, som om 1990-

loven ikke var blevet gennemført. At det muligvis i praksis er vanskeligt for sagsøgte at hidføre dette resultat, kan ikke begrunde afvisning af søgsmålet.

Sagsøgtes procedure.

Sagsøgte har til støtte for sin påstand om afvisning af sagsøgernes principale påstand gjort gældende, at påstanden er for uklar til at kunne tages under pådømmelse. Det fremgår ikke, hvilke retsvirkninger den skal have. Specielt fremgår det ikke, hvilke retsvirkninger begrænsningen »i forhold til sagsøgerne« skal have. Betyder det, at Statsanstalten skal genoprettes udelukkende med de to sagsøgere som forsikringstager? Skal salget til Baltica også være ugyldigt? Påstanden er for bredt formuleret, da ikke alle bestemmelser i loven kan være ugyldige. Det er højst lovens § 3, stk. 1, som kan have karakter af ekspropriation.

Til støtte for påstanden om afvisning af både sagsøgernes principale og subsidiære påstand har sagsøgte endvidere gjort gældende, at sagsøgerne ikke har nogen retlig interesse i at få dem pådømt, hverken som folketingsmedlemmer eller som forsikringstager. Vedrørende sagsøgernes principale påstand har sagsøgte nærmere anført, at folketingsmedlemmer ikke har en personlig retlig interesse i et lovforslagsbehandling. Procedurereglerne for Folketingets behandling af lovforslag er ikke underkastet domstolskontrol, bortset fra situationer med karakter af misbrug eller anden åbenlys tilsidesættelse af reglerne. Forarbejderne til grundloven indeholder ikke nogen angivelse af, at folketingsfremgangsmåder og andre lovgivningsprocedurer er underkastet domstolskontrol, og i litteraturen synes det heller ikke forudsat, at domstolene skal kunne prøve lovgivningsproceduren på grundlag af søgsmål fra enkeltmedlemmer af Folketinget. Kravet om retlig interesse er ikke kun procesøkonomisk, men også et spørgsmål om afgrænsningen mellem den lovgivende og den dømmende magt. Kravet er tillige begrundet i, at domstolene skal vide, hvad den afsagte dom indebærer i et retsforhold mellem to parter, der har en interessekonflikt. Dette forudsætter, at parterne har rådighed over sagsgenstanden, og det har parterne i denne sag ikke. Det kan ikke bevirke nogen forskel, at sagsøgerne tillige påberåber sig deres egenskab af forsikringstager. Den enkelte borger kan ikke sagsøge staten med påstand om en lovs ugyldighed. Et sådant sagsanlæg må rettes mod vedkommende borgers modpart i retsforholdet, hvilket i dette tilfælde vil være livsforsikringsaktieselskabet. Ugyldighedspåstanden er i virkeligheden et anbringende, som sagsøgerne kræver selvstændig dom for.

Vedrørende kravet om afvisning af sagsøgernes subsidiære påstand har sagsøgte anført, at sagsøgerne ikke som folketingsmedlemmer kan have nogen

retlig interesse i erstatningspåstanden, som er forskellig fra andre forsikringstageres interesse. Der foreligger ikke nogen som helst dokumentation eller sandsynliggørelse af noget tab, som kan berettigede sagsøgerne til at få en anerkendelsespåstand om erstatning pådømt. Der er fra sagsøgernes side ikke anført noget, der viser, at loven som sådan på noget tidspunkt kan bevirke et ansvar for sagsøgere for noget aktuelt eller muligt fremtidigt tab for sagsøgerne.

Anbringenderne til støtte for afvisningspåstanden gøres subsidiært gældende til støtte for frifindelsespåstandene.

Til støtte for frifindelsespåstanden over for sagsøgernes principale påstand har sagsøgte gjort gældende, at privatiseringsloven ikke er en ekspropriationslov. Om begrundelsen herfor har sagsøgte henvist til bemærkningerne i kapitel 4 i den ovenfor omtalte betænkning nr. 1189/1990 og yderligere anført, at Statsanstalten ikke var en privat selvejende institution eller et gensidigt selskab, men en statslig virksomhed, som kunne privatiseres ved lov. Statsanstalten er oprettet og garanteret af den danske stat. Etableringen skete ved lov, og lovgivningsmagten kunne naturligvis fastlægge vilkårene for Statsanstaltens virke. Da begrundelsen for etableringen var ønsket om at skabe en virksomhed, der var i stand til at påvirke livsforsikringsmarkedet i en gunstig retning, måtte Statsanstalten så vidt muligt drives på lige vilkår med andre livsforsikringselskaber og ud fra dette princip gennem lovgivningen tilpasses skiftende tiders vilkår. Dette er dog ikke ensbetydende med, at Statsanstalten blev en selvejende institution. Vedtægterne fastsattes således af finansministeren, der også skulle godkende Statsanstaltens årsregnskab, der revideredes af revisorer udpeget af finansministeren. Afgørelser truffet alene af forsikringstagerne og arbejdstagerne repræsentanter i bestyrelsen skulle godkendes af finansministeren. Bestyrelsen var således undergivet statens kontrol. En del af Statsanstaltens ansatte har til stadighed været statstjenestemænd.

Med hensyn til Statsanstaltens skattepligt gælder det, at Statsanstalten som statsinstitution ville være undtaget fra skattepligt, hvis ikke lov nr. 146 af 25. marts 1987 om ændring af forskellige skattelove udtrykkeligt havde pålagt Statsanstalten skattepligt i forskellige relationer. Gennemførelsen af skattepligten for Statsanstalten havde til formål at undgå, at Statsanstalten fik en fortrinsstilling i konkurrencen med de øvrige livsforsikringselskaber. Lovgiver har således i 1987 betragtet Statsanstalten som en statslig virksomhed.

Sagsøgte kan ikke være enig med sagsøgerne i, at statskassen ved 1904-loven gav afkald på at deltage i overskuddet. Der henvises herved til det foran anførte om lovens baggrund og forarbejder.

Uanset hvilken opfattelse Statsanstaltens betænkelse har udtrykt som sin opfattelse af Statsanstaltens retlige status i notatet optrykt som bilag 4 til betænkning nr. 1189/1990, så har bestyrelsen respekteret lovgivningsmagtens afgørelse. Hvis Statsanstalten var en selvejende institution, kunne den daværende bestyrelse have gjort indsigelse under henvisning til grundlovens § 73, men det gjorde bestyrelsen ikke. Bemærkningen i rapporten »Offentlig eller privat?« om, at Statsanstalten var en selvejende institution, såvel som bemærkningen sammesteds om, at staten har indskudt kapital i Statsanstalten, blev fjernet i en ny udgave af rapporten, straks man blev opmærksom på fejlen, og de tilbageværende eksemplarer af den oprindelige rapport blev makuleret.

Staten har ikke ved privatiseringsloven frataget forsikringstagerne nogen økonomiske rettigheder. Forsikringstagerne har præcis de samme policer og de samme rettigheder ifølge policerne som før. Forsikringstageres rettigheder efter forsikringsbetingelsernes § 18 og kommentaren hertil vil blive respekteret, men det er et spørgsmål, om policerne er så ubetingede, som sagsøgerne hævder, jf. gengivelsen af 1965-lovens § 38 i sagsøgernes policer. Ifølge privatiseringsloven med forarbejder skal salget af Statsanstalten ske således, at køberen skal respektere forsikringstageres berettigede bonusforventninger. Spørgsmålet om køberen – Baltica – overholder de berettigede bonusforventninger er i virkeligheden et spørgsmål om kontraktsfortolkning; en fortolkning af policerne sammenholdt med livsforsikringsaktieselskabets fremtidige bonustilskrivning under Balticas ledelse. En retssag herom må føres mellem forsikringstagerne og Baltica eller livsforsikringsaktieselskabet, og er ikke en grundlovssag. Sagsøgerne forudsætter på forhånd, at køberne af Statsanstalten vil tilsidesætte de berettigede bonusforventninger. Det fremgår af forarbejderne, at samtlige reserver, også »skjulte reserver« i Statsanstalten på overdragelsestidspunktet, skal anvendes til bonusberegning og ikke til udbytte til aktionærer. Det samme gælder fremtidige præmiebetalinger på policer, der eksisterede på overdragelsestidspunktet, og indtægter heraf. Vedtægternes § 20 sikrer dette for de første 10 år, og efter dette tidspunkt påses det af statens repræsentant i bestyrelsen, jf. vedtægternes § 16.

Privatiseringsloven er ikke mere indgribende over for forsikringstagerne end den almindelige regel i lov om forsikringsvirksomhed kapitel 16 om overdragelse af en livsforsikringsbestand. I virkeligheden kunne overdragelsen være gennemført uden lov, hvis ikke Statsanstalten i forvejen var lovreguleret, således at Finanstilsynet havde påseet, at forsikringstagerne var sikret på samme måde som før.

Statsanstalten repræsenterede en betydelig værdi,

at til den køberen skal respektere forsikringstagernes prisættede bonusforventninger. Med privatiseringslovens konstruktion er der for det første holdingselskabets aktiekapital på 300 mio. kr. Dernæst er det en fordel at købe en virksomhed i stedet for selv at bygge den op. Købet giver mulighed for krydssalg af livs/skadesforsikringer, den såkaldte synergieffekt. Der er administrative besparelser på administration, EDB, salgsorganisation, husleje og ledelse. Administrationen er af en portefølje på 50 mia. kr. Statsanstalten har et skattemæssigt underskud, som det ikke selv ventes at kunne udnytte. Der er en finansiell værdi af Statsanstaltens egenkapital som solvensmargen og i henseende til Balticas kreditværdighed. Konkret vil der være tale om en »stødpude« på 1 mia. kr., før Baltica skal øge sin egenkapital. Endelig er der en værdi i den dominerende stilling som livsforsikrings-selskab og på kapitalmarkedet. Forsikringstagerne ejede ikke Statsanstalten, og disse elementer i Statsanstaltens værdi er ikke indgået i Statsanstaltens bonusprognoser. At salgsprisen til Baltica ikke er urealistisk høj, understreges af, at forsikringselskaberne Hafnia og Codan afgav tilsvarende tilbud.

Sagsøgte har ikke ønsket at fremlægge salgskontrakten med Baltica, da kontrakten er uden betydning for afgørelsen af privatiseringslovens grundlovsmæssighed. Enten var loven grundlovsstridig på vedtagelsestidspunktet, eller også var den det ikke.

Privatiseringsloven er således ikke en ekspropriationslov, og derfor opstår der ikke spørgsmål om efterprøvelse af hensynet til almenvellet eller statsministerens beføjelse til at lade loven stadfæste trods anmodningen om udsættelse med stadfæstelsen til efter nyvalg.

Antages det, at der er tale om ekspropriation, gøres det gældende, at sagsøgernes rettigheder efter deres policer er af så begrænset økonomisk værdi, at de ikke er beskyttede af grundloven.

Til støtte for frifindelsespåstanden over for sagsøgernes subsidære påstand har sagsøgte – udover det til støtte for afvisning af påstanden anførte og det foran anførte om forsikringstagernes berettigede bonusforventninger – særlig gjort gældende, at sagsøgerne ikke har dokumenteret eller sandsynliggjort noget økonomisk tab. Forsikringstagerne kan ikke få erstatning, blot fordi forsikringselskabet skifter ejer. Dette er gældende efter almindelige regler, og er specielt hjemlet ved lov om forsikringsvirksomhed kapitel 16 om overdragelse af en livsforsikringsbestand. Et muligt erstatningskrav imod staten kan kun baseres på grundlovens § 73, hvilket der som tidligere anført ikke er grundlag for.

Landsretten skal udtale:

Denne sag angår spørgsmålet om grundlovsmæssigheden af loven fra 1990 om privatisering af Stats-

anstalten for Livsforsikring. Sagsøgerne har anlagt den både som forsikringstagere i Statsanstalten og som medlemmer af Folketinget, herunder af det mindretal, der krævede lovens stadfæstelse udsat under henvisning til grundlovens § 73, stk. 2. Landsretten finder, at sagsøgerne efter udformningen af deres påstande har retlig interesse i at få dem pådømt, herunder om deres individuelle rettigheder som forsikringstagere efter grundlovens § 73, stk. 1, er blevet tilsidesat ved privatiseringsloven. Sagsøgte principale påstand om afvisning af formelle grunde tages derfor ikke til følge, hvorfor sagsøgernes påstande må behandles i realiteten.

Efter det fremkomne om institutionens retlige grundlag fra den første lov i 1870 til den seneste i 1983 lægger landsretten til grund, at Statsanstalten ved sin oprettelse var en statslig institution, og at denne status ikke på noget tidspunkt før 1990-loven er blevet afgørende ændret. Institutionens karakter kan derfor ikke medføre, at privatiseringen ved 1990-loven indebærer nogen ekspropriation.

De forsikringsbetingelser, der findes i sagsøgernes policer, gengiver udvalgte bestemmelser i 1965-loven om Statsanstalten, herunder dennes § 38, hvorefter reglerne om bonusudlodning gælder, »indtil anderledes ved lov bestemmes«. Bemærkningerne i de senere forsikringsbetingelser om, at hele overskuddet anvendes til gavn for kunderne i form af bonus, må efter opmærksomheden og sammenhængen betragtes som en forklarende kommentar, der ikke kan begrunde noget selvstændigt retskrav. Efter privatiseringslovens § 3, stk. 1, indtræder livsforsikringsaktieselskabet i Statsanstaltens forpligtelser, og ifølge lovens § 4 yder staten garanti for de forpligtelser, som livsforsikringsaktieselskabet efter loven overtager fra Statsanstalten. Herefter findes sagsøgerne ikke at have godtgjort, at de havde noget retskrav i forhold til Statsanstalten vedrørende fremtidig bonustildeling eller deltagelse i overskud, der er beskyttet af grundlovens ekspropriationsbestemmelser mod, at Statsanstaltens forhold blev ændret som sket. Sagsøgte frifindes derfor for sagsøgernes principale påstand.

Efter det foran anførte om sagsøgernes retsstilling som forsikringstagere og om privatiseringslovens regler finder landsretten ikke, at sagsøgerne under sagen har godtgjort, at staten har brudt de indgåede forsikringsaftaler og derved pådraget sig erstatningsansvar. Herefter frifindes sagsøgte også for sagsøgernes subsidære påstand.

Parterne betaler deres egne omkostninger.

Højesterets dom.

Den indankede dom er afsagt af Østre Landsret.

I pådømmelsen har deltaget syv dommere; Pontoppidan, Kardel, Else Mojs, Hornslet, Wendler Pedersen, Melchior og Per Sørensen.

Appellanten, Kjeld Rahbæk Møller, har gentaget sine påstande.

Indstævnte, Finansministeriet, har principalt påstået afvisning, subsidiært stadfæstelse.

Finansministeriet har for Højesteret anført, at forsikringstageres rettigheder i henhold til § 18 og kommentaren hertil i Statsanstaltens 1985-forsikringsbetingelser m.v., vil blive respekteret. Efter dette aftalevilkår har forsikringstagerne krav på, at hele overskuddet – efter henlæggelser – anvendes til bonus. Uanset at en så vidtgående beskyttelse ikke følger af Grundlovens § 73, er det Finansministeriets opfattelse, at privatiseringslovens § 3, stk. 1, indebærer en forpligtelse for livsforsikringsaktieselskabet til at opfylde dette krav, og at den begrænsning, der fulgte af forsikringsaftalens henvisning til 1965-lovens § 38, ikke længere kan gøres gældende over for forsikringstagerne. Denne sikring af bonusforventningerne er ikke begrænset til de første 10 år efter omdannelsen, men gælder til policernes udløb.

I betænkningen om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring (nr. 1189), side 59 hedder det bl.a.:

»Statsanstalten har efter lovgivningen og efter policerne en forsikringsforpligtelse og en forpligtelse til at give forsikringstagerne andel i overskuddet i overensstemmelse med de nærmere fastsatte bonusbestemmelser i bonusregulativet og vedtægternes § 2, stk. 4. Det må derfor være en forudsætning for privatiseringen, at forsikringstageres forsikrings- og bonuskrav respekteres.«

§ 2, stk. 4, i de af finansministeren fastsatte vedtægter for Statsanstalten (bekendtgørelse nr. 132 af 6. marts 1989) lød således:

»Statsanstalten skal anbringe de forsikredes midler til den – under hensyn til rimelig sikkerhed – bedst mulige forrentning og skal, når de nødvendige henlæggelser er foretaget, fordele hele overskuddet mellem forsikringstagerne efter den andel, deres forsikringer har været med til at skabe.«

I betænkningen side 56f siges det om bestemmelsen bl.a.:

»Bestemmelsen kan efter sin formulering give anledning til tvivl om, hvorvidt det alene er overskuddet af de nuværende forsikringstageres midler – indskud og præmier m.v. – eller hele Statsanstaltens overskud, herunder overskuddet af de henlagte midler i fondene, som forsikringstagerne har krav på. Bonusfordeling for livsforsikringselskaber sker på grundlag af det pågældende selskabs overskud. Bestemmelsen er i overensstemmelse hermed i praksis for-

stået således, at det er overskuddet af hele Statsanstaltens kapital, der – efter de nødvendige henlæggelser er foretaget – fordeles til forsikringstagerne som bonus.«

I den udtalelse fra Statsanstalten for Livsforsikring, der er optaget som bilag 4 til betænkningen, udtales bl.a.:

»Statsanstalten har i sin deltagelse i udvalgets arbejde set det som sin væsentligste opgave at sikre, at kundernes økonomiske interesser tilgodeses i den valgte privatiseringsmodel. Kundernes interesser er dels det grundlæggende hensyn, at deres allerede opsparede midler ikke må berøres af en ændring i selskabskonstruktion eller ejerforhold, dels hensynet til de berettigede bonusforventninger. Sidstnævnte medfører, at ikke alene de opsparede midler, men tillige det fremtidige afkast af disse midler, herunder egenkapitalen, skal tilfalde de forsikrede og ikke kunne anvendes til udbytte eller anden udlodning til nye aktionærer.

Statsanstalten vurderer, at såvel betænkningens ordlyd som de forslag, den rummer, om udbyttebegrænsning og om henlæggelser til bonusfond og/eller sikkerhedsfond, indebærer en tilfredsstillende sikring af kundernes berettigede bonusforventninger. Statsanstalten lægger herved til grund, at Finanstilsynet er enig heri, og at tilsynet samt den statslige repræsentant, der foreslås indsat i selskabets bestyrelse, som en del af deres arbejdsopgaver må påse, at forslagene også i praksis gennemføres efter deres intentioner.«

Ud over de bemærkninger i lovforslaget, der er citeret i den indankede dom, hedder det i bemærkningerne til § 3 om livsforsikringsaktieselskabets indtrædelse i Statsanstaltens forpligtelser bl.a. (Folketingstidende 1989-90, tillæg A, spalte 4774):

»Efter denne bestemmelse overgår Statsanstaltens virksomhed, herunder dens forsikringsbestand, fuldt ud til det nystiftede livsforsikringsaktieselskab, således at det umiddelbart ved lov bestemmes, at selskabet indtræder i Statsanstalten for Livsforsikrings rettigheder og forpligtelser, bortset fra de forpligtelser overfor statstjenestemændene, som forbliver hos staten, jf. § 6, stk. 2 og 3.

... Livsforsikringsaktieselskabet indtræder således i kraft af loven i Statsanstalten for Livsforsikrings rettigheder og forpligtelser som helhed. Forsikringstagerne i Statsanstalten for Livsforsikring bliver derved forsikringstager i livsforsikringsaktieselskabet, og da deres retsstilling ikke forringes herved, kan de ikke i den anledning opsig deres forsikringsaftaler.«

Om bestemmelsen om statens garanti i § 4 hedder det bl.a. (spalte 4776):

»Forsikringstageres og andre kreditors krav i Statsanstalten for Livsforsikring er efter § 4 sikret

derved, at staten fortsat yder garanti for de forpligtelser, som livsforsikringsaktieselskabet overtager fra Statsanstalten. Det følger modsætningsvis af stk. 1, at staten ikke yder garanti for de forpligtelser, som livsforsikringsaktieselskabet påtager sig.

For så vidt angår forsikringerne vil den lovbestemte statsgaranti dække alle krav, som kan gøres gældende i medfør [af] en forsikringsaftale, der er tegnet med statsgaranti, med de ændringer af aftalen, der er foretaget – også efter privatiseringen – og som forsikringstageren efter forsikringsaftalen har haft krav på at foretage, uden at det kan siges, at der foreligger en helt ny forsikring.

Under Folketingets behandling af lovforslaget stillede Finansudvalget følgende spørgsmål 6 (Folketingstidende 1989-90, tillæg B, spalte 606):

»Er al indtjent bonus tilskrevet forsikringstagerne?»

Finansministerens svar lød således:

»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 reserver. 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 ulimosaldo 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 9 til finansministeren lød således:

»I tilknytning til ministerens besvarelse af spørgsmål 6 bedes ministeren bekræfte, at man ved salget af holdingselskabet sikrer, at hovedaktionæren er forpligtet til at lade egenkapitalen på ca. 2,3 milliarder kr. og de såkaldte skjulte reserver på ca. 8,7 milliarder kr. tilføre forsikringstagerne.«

Finansministerens svar lød således:

»Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget er det vigtigt for regeringen, at privatiseringen gennemføres under respekt af forpligtelserne over for forsikringstagerne, de forsikrede og tredjemand, herunder at deres berettigede bonusforventninger også vil kunne opfyldes efter privatiseringen.

Der er en af årsagerne til, at der er foreslået en række restriktioner i de kommende aktionærs dispositioner over den privatiserede virksomhed. Det er således formålet med forslaget i § 20, stk. 3, i udkastet til vedtægter for livsforsikringsaktieselska-

Højesteretsdomme (november 1993)

bet at sikre, at Statsanstaltens midler også kommer forsikringstagerne til gode fremover.

Med hensyn til de urealiserede værdier vil de berettigede bonusforventninger blive sikret i de vilkår for salget af majoritetsaktieposten, som skal fastlægges med Finansudvalgets godkendelse, således at den kommende majoritetsaktionær forpligter sig til, at disse midler løbende vil komme de forsikrede til gode, efterhånden som de realiseres.

Under henvisning til ovenstående og til mit svar på udvalgets spørgsmål 6 kan jeg svare bekræftende på dette spørgsmål.

Det bemærkes, at § 20, stk. 3, rettelig må være § 20, stk. 4.

Højesterets bemærkninger.

Appellanten har som medlem af det mindretal i Folketinget, der i medfør af Grundlovens § 73, stk. 2, krævede stadfæstelsen af privatiseringsloven udsat, fornøden retlig interesse i at få efterprøvet, om loven er en ekspropriationslov og ugyldig som følge af tilsidesættelse af mindretalsbeskyttelsen efter den nævnte grundlovsbestemmelse. Appellanten har endvidere som forsikringstager i Statsanstalten for Livsforsikring fornøden retlig interesse i at opnå en afgørelse af, om loven kan begrunde et erstatningsansvar for indstævnte. Højesteret tiltræder derfor, at indstævntes afvisningspåstand ikke er taget til følge.

Af de grunde, der er anført af landsretten, tiltræder Højesteret endvidere, at Statsanstalten var en statslig institution, og at privatiseringsloven derfor ikke indebærer en ekspropriation i forhold til institutionen.

Privatiseringslovens § 3 og § 4 må efter forarbejderne forstås således, at de forpligtelser, som livsforsikringsaktieselskabet efter § 3 er indtrådt i, omfatter en pligt til at sikre at forsikringstagerne ifølge de forsikringer, som selskabet har overtaget fra Statsanstalten, fortsat får andel i overskuddet i overensstemmelse med, hvad der gjaldt efter § 2, stk. 4, i Statsanstaltens vedtægter, at forpligtelsen også gælder efter udløbet af den 10-års periode, der er nævnt i § 20, stk. 4, i selskabets vedtægter, og at statsgarantien efter lovens § 4 omfatter også denne forpligtelse.

I hvert fald under disse omstændigheder indebærer privatiseringsloven ikke noget ekspropriativt indgreb i appellants rettigheder som forsikringstager, og heller ikke på andet grundlag kan loven begrunde et erstatningsansvar for indstævnte.

Med denne begrundelse stadfæster Højesteret dommen.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for Højesteret til den anden part eller til statskassen.

H.D. 4. november 1993 i sag II 148/1991
James Olaf Whitney (adv. Niels Grubbe)

mod

Skatteministeriet (Km.adv. v/adv. J. O. Engholm Jacobsen).

Skatter 132.9.

Fradrag for renter af gældsbev. til andelsboligforening.

W påstod Skatteministeriet, S, dømt til at anerkende, at han var berettiget til at fradrage renter af gældsbev. betalt til andelsboligforening i sin skattepligtige indkomst. S påstod frifindelse, da der ikke forelå et reelt gældsforhold. Gældsbeviset var udstedt af W til andelsboligforeningen som led i en almindelig berigtigelse af købesummen for W's andelslejlighed, der sammen med fire andre beboelseslejligheder var blevet nyindrettet i tidligere erhvervslokaler. Gældsbeviset indgik således ikke som led i en ordning omfattende alle medlemmer af andelsboligforeningen. Den samlede købesum, der omfattede værdien af andelen i foreningens formue og en del af udgifterne til indretning af lejligheden, måtte anses for fastsat efter sædvanlige principper for prisfastsættelse af andelslejligheder, der sælges efter foreningens stiftelse. Der var herefter ikke grundlag for at fastslå, at der af W udstedt gældsbev. ikke i skattemæssig henseende var udtryk for en reel skyld til foreningen, og der blev givet W medhold.[1].

Østre Landsrets dom 12. april 1991 (7. afd.)

(Vagn Rasmussen, Grønning-Nielsen og Kirsten Mathiesen (kst.)).

Den 18. august 1989 afsagde Landsskatteretten sålydende kendelse:

»James Olaf Whitney, Hvidovre, hvis skattepligtige indkomst for indkomståret 1985 af Hvidovre Kommunes Ligningskommission blev ansat til 111.832 kr., klager over, at Skatterådet for Skattekreds nr. 1, København, har stadfæstet denne ansættelse.

Den påklagede ansættelse beror på, at skatterådet ikke har indrømmet fradrag for en renteudgift, 6.160 kr., til en andelsboligforening, idet renterne ikke er anset for at vedrøre et reelt gældsforhold.

Det er oplyst, at den private andelsboligforening, Gammel Køge Landevej 236 A-D, blev oprettet i 1979 og indtil 1984 havde forretningslokaler i stueetagen, som blev lejet ud til Irma. Da Irma opsagde lejemålet, viste det sig umuligt at leje lokalerne ud,

1. Jf. U 1960.355, 1979.469 og 1981.234 HH samt Blok: Ejertlejligheder, 2. udg., s. 613 f., Trangsted: Andelsboliger s. 309 ff., Neville: Boligsællesskaber i selskabsform s. 38 f. og 312 f., Bjørn m. fl.: Lærebog om indkomstskat, 6. udg., s. 386 f., Høkket: Opgørelse af den skattepligtige indkomst, 15. udg., s. 359, Engholm Jacobsen m. fl.: Skatteretten 1 s. 386 f. og Jan Pedersen: Skatteunddragelse s. 403 f.