

Vinstutdelningsförbudet i konventionella livförsäkringsbolag

Frågorna kring lagstiftningens tillkomst kvarstår

av Jan-Mikael Bexhed



Jan-Mikael Bexhed

janmikael.bexhed@skandia.se

I NFT 4/2001 kommenterar Edmund Gabrielsson, f.d. generaldirektör i Försäkringsinspektionen, i osedvanligt kritiska ordalag Jarl Symrengs uppsats i NFT 3/2001 om vinstutdelning i svensk livförsäkring. Det förefaller som om Symreng, som är chef för Finansinspektionens försäkringsmarknadsavdelning, trampat på ömma tår när han tar upp hur det gick till när vinstutdelningsförbudet 1982 skrevs in i försäkringsrörelselagstiftningen.

Gabrielssons inlägg ger tyvärr inte svar på särskilt många frågor. Däremot förstärks enligt min mening bilden av att den var en ganska dubiös lagstiftning som 1982 smögs igenom i riksdagen.

Det lagfästade som då skedde av vinstutdelningsförbudet i konventionella livförsäkringsbolag innebar en konfiskation av privat äganderätt till förmån för andra privata intressen. Ägarna av aktier i livförsäkringsbolag som drevs i aktiebolagsform berövades rätten till avkastning på sina aktier till förmån för berörda bolags livförsäkringstagare. Att ägarna av livförsäkringsaktiebolagen tidigare mer eller mindre frivilligt gett upp anspråken på aktieutdelning förändrar principiellt inte denna bedömning. Särskilt inte som det tidigare de facto tillämpade vinstutdelningsförbudet i flera fall nog inte kan rubriceras som

helt ”frivilligt”, utan i stället mer eller mindre framtvingat genom statsmakternas uttalade eller underförstådda agerande.

Expropriationen utan ersättning genom 1982 års lagstiftning innebar en kränkning och ett ingrepp i äganderätten för ägarna av berörda livförsäkringsbolag. Äganderätten är och var redan 1982 emellertid skyddad genom artikel 1 i första tilläggsprotokollet till 1950 års europeiska konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (*Europakonventionen*). I denna artikel föreskrivs:

”Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkad. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas

Jan-Mikael Bexhed är vice VD och chefjurist i Skandia.

intresse och under de förutsättningar som angivits i lag och av folkrättens allmänna grundsatsar.

Ovanstående bestämmelser inskränka likväl icke en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter och viten.”

Det finns god grund för att hävda att införandet 1982 av ett formligt vinstutdelningsförbud i försäkringsrörelselagstiftningen stred mot nyssnämnda reglering i Europakonventionen. Såsom Europadomstolen i sin praxis kommit att tillämpa artikel 1 i första tilläggsprotokollet är det ganska uppenbart att någon av de undantagssituationer som räknas upp i artikelns andra stycke inte var för handen och att lagstiftningen om vinstutdelningsförbud därmed stred mot Europakonventionen. Det är även tveksamt om vinstutdelningsförbudet var förenligt med äganderättsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen.¹

Vad som i sammanhanget är minst sagt uppseendeväckande är att dessa mycket viktiga och centrala frågor över huvud taget inte förefaller att ha uppmärksammats i lagstiftningsärendet. I den proposition genom vilken vinstutdelningsförbudet föreslogs behandlas frågan om vinstutdelningsförbud närmast i förbigående (Prop. 1981/82:180 s. 262). Frågan om vinstutdelningsförbud behandlas på åtta rader, trots att frågan inte hade varit föremål för något egentligt utredningsarbete (jfr Ds E 1980:6 s. 351 ff.). De viktiga frågorna

om regleringens förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen förbigicks helt i sammanhanget. Frågan om vinstutdelningsförbud ansågs över huvud taget inte som någon väsentlig nyhet i den nya försäkringsrörelselagen (jfr Prop. 1981/92:180 s. 88 ff.). Även remissinstanserna, inklusive försäkringsbranschen, förefaller att ha ”sovit” när det gäller vinstutdelningsförbudets laglighet (jfr Prop. 1981/82:180 bilagedel s. 353 ff. och 415 f.).

Det skulle onekligen vara intressant att få veta lite närmare om hur det var möjligt att lotsa ett så dåligt berett lagförslag genom ekonomidepartementet utan att någon reagerade. Lagrådsgranskningen var inte heller värd namnet. Kapitlet om vinstutdelning och återbetalning av garantikapital i den nya försäkringsrörelselagen föranledde inte en enda kommentar av lagrådet.

Det hedrar Jarl Symreng att han har försökt att bringa lite ljus över denna mörka episod i svensk försäkringsrörelselagstiftning.

* * *

¹ Jag går i sammanhanget inte närmare in på rättfärdigandet av vinstutdelningsförbudet utifrån en fundamentalistisk tolkning av skälighetsprincipen. Denna tolkning skulle i sin förlängning medföra att all verksamhet som bedrivs med vinstintresse skulle vara oskälig. Det är en uppfattning som jag tror ganska få delar.



→
Edmund Gabriellsson har bl.a. varit rättschef i ekonomidepartementet samt generaldirektör och chef för Försäkringsinspektionen.
e.gabriellsson@telia.com

Vinstutdelningsförbudet – replik till Jan-Mikael Bexhed

av Edmund Gabrielsson

Jag har beretts tillfälle att ge en kort kommentar till Jan-Mikael Bexheds debattinlägg i fråga om vinstutdelningsförbudet för livförsäkringsbolag. Det gör jag gärna, helst som det kan ske på helt oömma tår och fötter.

Min kritiska granskning av Jarl Symrengs artikel tog sikte på att han, enligt min mening, i beskrivningen av vinstutdelningsförbudets historia gav en ofullständig skildring av det i praxis knäsatta och senare i lagen införda förbudet när det gäller dess koppling till skälighetsprincipen. Att jag försökte spetsa till kritiken kan inte te sig förvånande för den uppmärksamme läsaren.

Som närmare framgår av Bexheds inlägg menar Bexhed emellertid, med utgångspunkt i vad Symreng anför, att vinstutdelningsförbudet kränkte äganderätten och därför inte borde ha införts i lagen.

Vinstutdelningsförbudet kom också att behandlas 1989 genom att en arbetsgrupp i finansdepartementet i en pm om livförsäkringar med fondanknytning föreslog att förbudet inte skulle gälla för de bolag som fick rätt att meddela sådana försäkringar. Varken arbetsgruppen, remissinstanserna – däribland Skandia och andra bolag – regeringen, lagrådet eller riksdagen fann anledning att diskutera frågan huruvida vinstutdelningsförbudet kränkte äganderätten.

Försäkringsutredningen, i vilken Symreng var expert, och vars förslag låg till grund för 1999 års lagöversyn då skälighetsprincipen togs bort och vinstutdelningsförbudet luckrades upp, tog inte heller upp aspekter av antytt slag.

Inte heller i propositionen (prop. 1998/99:87) förs något resonemang om att det absoluta vinstutdelningsförbudet av konstitutionella eller likartade skäl måste tas bort

från lagen. Motiven för lagändringen bygger i stället på andra faktorer, bl.a. hänsyn till internationaliseringen och till konkurrensaspekter. Regeringen framhåller också att det ansetts finnas motiv för att behålla vinstutdelningsförbudet och att skäl kan anföras för en ordning där det säkerställs att överskottet i ett traditionellt försäkringsbolag förr eller senare tillfaller försäkringstagarna som då också svarar för riskkapitalet i bolaget. Även de nya reglerna innebär f.ö. att ett förbud mot vinstutdelning till aktieägare och garantier gäller som legal huvudregel; det nya är att ett bolag via bestämmelser i bolagsordningen och på vissa villkor kan tillämpa en ordning med vinstutdelning. Det är uppenbart så att de allmänna bedömningar som gjordes i lagstiftningsärendet för tjugotvå år sedan i fråga om möjligheten att tillämpa ett vinstutdelningsförbud inte skiljer sig från bedömningar vid andra tillfällen. Jag tycker att Bexheds kollegor och branschens företrädare i statliga utredningar kan ta lugnt på Bexheds anklagelse om att de sovit när vinstutdelningsförbudet behandlats i olika sammanhang.

Bexhed talar om att han ser ett mörker när han ser tillbaka på hanteringen av vinstutdelningsfrågan. Själv ser jag inte ens en skymning. Enligt min mening låg det ingen dramatik i att den etablerade tolkningen av den lagfästa skälighetsprincipen i aktuellt avseende tydligt kom till uttryck i lagen. Principiellt ändrades inte förhållandet till frågan om äganderättskränkning. Om det bedöms som önskvärt att reglerna, såväl de nu gällande som de förutvarande, närmare granskas av grundlagsexperter mot bakgrund av Bexheds synpunkter, har jag dock självfallet inget emot detta.

* * *

Vinstutdelningsförbudets konsekvenser i praktiken

av Anders Kleverman

I fyra artiklar har förbudet i försäkringsrörelselagen för konventionella livförsäkringsaktiebolag att dela ut vinst till aktieägarna beskrivits och analyserats ur olika aspekter. Jarl Symreng hävdar i sin artikel (NFT 3/2001) att förbudet var onödigt eftersom skälighetsprincipen gällde och hotet om förstatligande var inaktuellt vid tidpunkten för förbudets införande.

Edmund Gabrielsson beskriver närmare bakgrunden till skälighetsprincipens tillkomst och dess konsekvenser i sin replik (s. 355) till Symrengs analys. Han delar Symrengs uppfattning att skälighetsprincipen, som infördes i försäkringsrörelselagen 1948, ledde till att livförsäkringsaktiebolagen i praxis upphörde att dela ut vinst. De båda författarna har däremot olika syn på åtgärden att kodifiera rådande praxis genom att införa ett lagfäst utdelningsförbud i 1982 års lag om försäkringsrörelse. Symreng hävdar att det var onödigt medan Gabrielsson uppenbarligen anser att det var en naturlig utveckling att befästa gällande praxis genom ett uttryckligt förbud i lagen.

Jan-Mikael Bexhed argumenterar i en artikel i detta nummer av NFT (s. 353) för att vinstutdelningsförbudet innebar en kränkning

av äganderätten enligt Europakonventionen och antagligen också mot den svenska grundlagen. I artikeln konstateras att inga remissinstanser – inte ens försäkringsbranschen – reagerade mot införande av förbudet i lagstiftningen. Edmund Gabrielsson frågar i en replik (också i detta nummer) varför frågan om kränkning av äganderätten överhuvudtaget inte diskuterades vid tillkomsten av lagstiftningen om livförsäkring med fondanknytning eller i den senaste försäkringsutredningen eller i propositionen 1998/99:87 om ändrade försäkringsrörelse regler.

Min avsikt är att beskriva marknadssituationen vid tidpunkten för lagens införande 1982. Med utgångspunkt från detta kommer jag att diskutera tänkbara förklaringar till varför de livförsäkringsaktiebolag, som påverkades av förbudet, inte reagerade mot att införa ett formligt vinstutdelningsförbud. Vidare görs en analys av hur bolagen agerade efter det att förbudet införts och fram till dess att förbudet luckrades upp genom de ändringar, som trädde ikraft i januari 2000.

Svensk livförsäkringsmarknad 1982

År 1982 var endast två livförsäkringsaktiebolag verksamma på marknaden, Skandias dotterbolag Skandia Liv och Återförsäkringsaktiebolaget Sverige. Eftersom det senare var ett återförsäkringsbolag påverkades det inte av vinstutdelningsförbudet på samma sätt som direktförsäkringsbolag.

Varför reagerade inte moderbolaget?

En naturlig fråga är varför moderbolaget Skandia inte reagerade på att äganderätten inskränktes? Lagförslaget innebar att bolaget berövades möjligheten att få utdelning från



Anders Kleverman är Svenska Försäkringsföreningens sekreterare och ansvarig utgivare av Nordisk Försäkringstidskrift.
anders.kleverman@sff.a.se

sitt dotterbolag i framtiden. Kanske finns svaren i de ekonomiska belopp som det var fråga om samt det faktum att livbolaget inte delat ut någon vinst sedan 1969 (källa: Svensk Försäkrings-Årsbok).

Som tidigare nämnts infördes skälighetsprincipen och behovsprincipen i 1948 års lagstiftning. Dessa principer utgjorde dock inget hinder för vinstutdelning. Livbolaget delade årligen ut vinst t.o.m. 1968. Skälighetsprincipen synes därför inte ha uppfattats som ett hinder för det aktuella livbolaget – och inte heller för andra livförsäkringsaktiebolag som fanns vid den tiden – att omedelbart upphöra med vinstutdelning. Historien visar alltså att vinstutdelning var förenligt med skälighetsprincipen åtminstone under 20 år efter det att principen infördes.

Vad handlade det om för belopp?

Av Svensk Försäkrings-Årsbok framgår att livbolaget 1968 hade ett aktiekapital på 0,6 Mkr och att utdelningen till aktieägarna uppgick till 0,03 Mkr, eller 5 % av aktiekapitalet. Samtidigt var värdet (bokfört värde) på tillgångarna i livbolaget över 5.000 Mkr. Samma år delade moderbolaget ut 9 Mkr till sina aktieägare. Utdelningen från livbolaget motsvarade alltså 0,33 % av den totala utdelningen, en mycket liten andel i sammanhanget.

1982 hade det bokförda värdet på livbolagets tillgångar ökat till över 20.000 Mkr medan aktiekapitalet fortfarande var 0,6 Mkr. Moderbolagets aktieägare fick samma år 60 Mkr i utdelning. Moderbolaget skrev ned värdet på aktieinnehavet i livbolaget till 1 krona i samband med att vinstutdelningsförbudet trädde ikraft.

Endast en aspekt på äganderätten

Även om vinstutdelningsförbudet utgjorde ett ingrepp är det uppenbart att det fanns andra egenskaper hos äganderätten, som trots vinstutdelningsförbudet, gjorde det värt att fortsätta verksamheten. Skandia drev ju liv-

bolaget vidare efter ett självpåglat vinstutdelningsförbud 1969-1982. Med tanke på tidpunkten för dotterbolagets frivilliga avstående från att dela ut vinst anser jag att konkurrensen med de ömsesidiga livbolagen är en troligare förklaring än den som Bexhed hävdar, nämligen att förbudet var ”mer eller mindre framtvingat genom statsmakternas uttalade eller underförstådda agerande”.

Vad medförde då resterande delar av äganderätten för möjligheter för ägarna av livbolag?

Några möjligheter som brukar framföras är:

1. Fördela kostnader för gemensamma investeringar (t.ex. investeringar i datasystem)
2. Utföra uppdrag åt livbolaget, t.ex. kapitalförvaltning
3. Viss kontroll av livbolagets kapitalplaceringar
4. Synergier i ledning, kunddatabaser etc.

Representerar ovan nämnda aspekter på äganderätten några realiserbara värden? Svaret är ja. Vi har under året sett ett par exempel på att externa kapitalförvaltare har betalat miljardbelopp för att få sköta livförsäkringsaktiebolags¹ löpande kapitalförvaltning. I båda fallen har betalningen tillfallit livbolagens moderbolag/ägare. Ett ytterligare stöd för min hypotes är att flera konventionella livförsäkringsaktiebolag har etablerats efter det att vinstutdelningsförbudet infördes, en utveckling som knappast hade ägt rum om vinstutdelningsförbudet hade varit av avgörande betydelse från ägarsynpunkt. Dessutom har det heller inte bildats långa köer för att erhålla koncession för nya konventionella livförsäkringsaktiebolag efter det att det i lagen införda kategoriska vinstutdelningsförbudet togs bort. Endast ett bolag, Handelsbanken Liv, har övergått till att bli vinstutdelande. Inte heller

¹ Skandia Liv och Länsförsäkringar Liv, där den löpande kapitalförvaltningen outsourcades till den Norske Bank respektive ABN AMRO.

Vinstutdelningsförbudet– replik till Edmund Gabrielsson

av Jarl Symreng

I NFT nr 3/2001 redogjorde jag bl.a. för bakgrunden till och de säregna omständigheter som förekommer i lagstiftningsärendet då vinstutdelningsförbudets infördes i svensk livförsäkring 1982.

Jag redovisade därvid bl.a. den proposition som låg till grund för förbudets införande och som syftade till en lagteknisk anpassning av försäkringsrörelselagen. I denna proposition smögs emellertid förslaget om vinst-

utdelningsförbud in utan att detta ens gavs till känna vare sig i rubriken, sammanfattningen eller allmänmotiveringen. Specialmotiveringen utvecklar på sju rader att det föreslagna förbudet ”stämmer överens med den praxis som utbildats inom försäkringsbranschen.” Alla bolag utom ett hade upphört att dela ut vinst – detta var det uppgivna motivet för förbudets införande!

I min artikel ställde jag ett antal frågor, som ”Varför infördes förbudet först 1982?”

Kleverman (forts)

har några ömsesidiga livbolag övergått till att bli vinstutdelande aktiebolag.

Avslutande synpunkter

I praktiken var det inget bolags äganderätt som kränktes vid tidpunkten för lagens införande. Där kan man nog söka den främsta förklaringen till att branschen inte reagerade mot införande av vinstutdelningsförbudet.

Att förbudet inte hindrade ett antal nyetablettingar av konventionella livförsäkringsaktiebolag visar att andra faktorer än förbud mot vinstutdelning vägde tyngre.

Det fanns 1982, mig veterligt, inte heller något konsumenttryck speglat t.ex. genom finansjournalister, för att få tillgång till produkter med alternativa former för risk- och överskottsfordelning. Om så vore fallet skulle med all säkerhet frågan om vinstutdelning ha fått en annan behandling.

Min bedömning är att införandet av ett vinstutdelningsförbud inte hade några dramatiska konsekvenser för struktur- och produktutvecklingen på livområdet. Samtidigt delar jag uppfattningen att förbudet var onödigt;

skälighetsprincipen hade satt stopp för eventuella försök att ”sko sig” på livförsäkrings-tagarnas bekostnad genom ”oskäligt” hög vinstutdelning.

Det krävdes, som Jarl Symreng skildrar i sin artikel, en hel del ändringar i lagstiftningen under 90-talet för att komma fram till nu gällande regler för gränsdragningen mellan försäkringstagarnas och aktieägarnas kapital. Dessa förändringar hade, efter vad jag förstår, varit nödvändiga att göra oavsett om vinstutdelningsförbudet hade funnits eller ej.

När det slutligen gäller frågan om vinstutdelningsförbudets förenlighet med Europakonventionen finns vissa skäl att hävda att frågan fortfarande är aktuell. I regeringens proposition om ändrade försäkringsrörelse-regler² skriver regeringen å ena sidan ”vinstutdelningsförbudet för livförsäkringsbolag bör därför tas bort” (s. 196) men å andra sidan ”I livförsäkringsbolag bör alltså ett förbud mot vinstutdelning gälla som huvudregel” (s. 197).

* * *

² Regeringens proposition 1998/99:87

Skälighetsprincipen infördes ju redan genom 1948 års försäkringslagstiftning och debatten om försäkringsväsendets förstatligande ebbade ut på 1950-talet. Varför reviderades i motiven inte några överväganden om för- och nackdelar av förbudets införande eller någon analys av riskerna för den framtida riskkapitalförsörjningen till försäkringssektorn? Varför berördes inte med ett ord förbudets förenlighet med expropriationslagstiftningen?

Anders Kleverman har genom studier av gamla årgångar av Svensk Försäkrings-Årsbok förtjänstfullt lyckats utröna att vinstutdelningen i svenska livbolag faktiskt upphörde 1968, dvs. 20 år efter skälighetsprincipens införande och 14 år innan vinstutdelningsförbudet infördes.

Det hade onekligen varit väldigt intressant att höra från någon som var med vid tillfället hur det kom sig att en borgerlig regering med ett penndrag kunde föreslå ett så allvarligt ingrepp i näringsfriheten som ett förbud mot vinstutdelning och därmed ett allvarligt hinder mot riskkapitalförsörjningen. På samma sätt hade det varit intressant höra skälen för förbudets införande, inte minst mot bakgrund av att det sedan länge inte längre förekom någon vinstutdelning i direktförsäkringsbolag. Jag dristade mig att i artikeln påstå att lagstiftningen var onödig.

I NFT nr 4/2001 och nu åter igen i detta nummer finner Edmund Gabrielsson anledning att kritiska ordalag anmärka på min historieskrivning. Utan att svara på någon av alla de frågor som jag hade rest slår Gabrielsson fast att jag bortsett från att vinstutdelningsförbudet knäsets i praxis som ett utflöde av skälighetsprincipen.



Jarl Symreng är chef för Finansinspektionens avdelning för Försäkring & Fonder.
jarl.symreng@fi.se

Jag tror Gabrielsson inte riktigt förstått poängen med min artikel. Artikeln handlade inte om huruvida vinstutdelningsförbudet är ett utflöde av skälighetsprincipen eller inte utan om frågor som:

- Varför infördes förbudet så sent som 1982?
- Fanns det någon offentligt debatt eller något särskilt behov av att införa förbudet vid den tidpunkten (jämför dagens debatt om att sjukvården inte skall drivas av privata vinstintressen)?
- Varför gjordes inga konsekvensanalyser i lagstiftningsärendet?
- Varför smögs förbudet, utan angivande av andra skäl än att branschen med ett undantag hade upphört dela ut vinst, in i ett annat lagstiftningsärende (samtidigt som en statlig utredning höll på att se över försäkringsbolagens rörelse regler)?

Det är beklagligt att Gabrielsson inte vill debattera och bringa klarhet i dessa frågor. Han hade en central position i ekonomidepartementet då lagstiftningsärendet behandlades och är möjligen den ende nu kvarlevande med sådan insyn i lagstiftningsärendet som idag skulle kunna förklara hur ärendet initierades och drevs igenom.

* * *