

Nr 14.

Ankom till riksdagens kansli den 7 mars 1941 kl. 10 f. m.

Utlåtande i anledning av väckt motion angående statens övertagande av den privata försäkringsverksamheten.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 22, vilken behandlats av första lagutskottet, ha herrar *Witzell* och *Lindén* hemställt, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte göra framställning om en allsidig utredning rörande den privata försäkringsverksamheten och statens övertagande av densamma samt framläggande för riksdagen av de förslag, vartill utredningen kunde föranleda.

Beträffande de skäl som ligga till grund för motionärernas hemställan får utskottet hänvisa till motionen.

I fråga om *de nu gällande lagbestämmelserna för försäkringsrörelsen* i vårt land vill utskottet förutskicka följande:

De enskilda försäkringsanstalternas verksamhet regleras i huvudsak av *lagen den 25 maj 1917 om försäkringsrörelse*. Där i stadgas bl. a., att försäkringsrörelse må, förutom av statlig anstalt, drivas endast av *försäkringsaktiebolag* eller av bolag eller förening, grundad på delägarnas ömsesidiga ansvarighet (*ömsesidigt försäkringsbolag*). De i lagen upptagna bolagsrättsliga bestämmelserna överensstämman i stort sett med motsvarande stadganden i allmänna aktiebolagslagen. Dessutom finnas emellertid åtskilliga strängare bestämmelser. Sålunda stadgas i 3 §, att å försäkringsaktiebolags bolagsordning skall sökas Konungens stadfästelse. Avser bolagets rörelse livförsäkring, eller avser rörelsen annat slag av försäkring för all framtid eller för längre tid än tio år, skola tillika upprättas bestämmelser angående vissa grunder för försäkringsverksamheten samt därå sökas Konungens stadfästelse. Vilka dessa grunder äro anges närmare i 7 §, som därutinnan beträffande livförsäkringsrörelse föreskriver, att grunder skola upprättas bl. a. beträffande beräkning av försäkringspremier och premiereserv samt beräkning och fördelning av den vinst, som må tillkomma försäkringstagarna.

Beträffande ömsesidiga försäkringsbolag förekomma i 117 och 123 §§ motsvarande bestämmelser som de ovan antydda, enligt 3 och 7 §§ för försäkringsaktiebolag gällande. Vidare stadgas i 118 §, att delägare i ömsesidigt försäkringsbolag äro försäkringstagarna, vilka i regel svara personligen för bolagets förbindelser, samt i 119 §, att ömsesidigt försäkringsbo-

lag icke må, där ej särskilda skäl till undantag förefinnas, bildas utan garantikapital. I bolagsordningen för ömsesidigt försäkringsbolag skall enligt 121 § bl. a. angivas grunderna för utövande av rösträtt och fattande av beslut å bolagsstämma med särskilt angivande, där garantikapital förskjutes, huruvida och i vilken mån delägare skall vara utesluten från rösträtt och sådan rätt tillkomma garant. I övrigt ansluta sig reglerna för ömsesidiga försäkringsbolag i de rent bolagsrättsliga delarna så nära som möjligt till bestämmelserna angående försäkringsaktiebolag.

För de båda slagen av försäkringsanstalter upptagas gemensamma bestämmelser om försäkringsfond och säkerhetsfond. Sålunda stadgas i 213 §, att de i 7 och 123 §§ omförmälda grunderna för beräkning av försäkringspremier och premiereserv för livförsäkring skola angiva den räntefot, det dödlighetsmått eller andra riskmått och de antaganden beträffande omkostnaderna som skola läggas till grund för beräkningen. Räntefoten må icke väljas högre än som, med hänsyn till kända förhållanden, kan anses för framtiden betryggande. Dödlighetsmättet må, i fråga om försäkringar för dödsfall, icke väljas lägre och, i fråga om försäkringar för livsfall, icke högre än som på grund av tillgänglig erfarenhet beträffande den ifrågavarande arten av försäkringsrörelse kan anses betryggande. Omkostnaderna må icke antagas lägre än vad enligt tillgänglig erfarenhet från försäkringsrörelse av den ifrågavarande arten kan anses vara erforderligt för sådan rörelse.

Tillsyn å försäkringsbolagen utövas av försäkringsinspektionen, till vilken försäkringsbolag enligt 226 § årligen skall insända förvaltningsberättelse jämte åtskilliga andra uppgifter. Bolag, som driver livförsäkringsverksamhet, skall därjämte ingiva av bolagets aktuarie upprättade redogörelser, i vilka bl. a. skall angivas i vad mån det verkliga förloppet av verksamheten under året avvikit från de enligt 7 eller 123 § uppgjorda grunder för densamma. I 228 § föreskrives, att om avvikelse sker från lagen eller från bolagsordningen eller från övriga för bolagets verksamhet stadfästa grunder, försäkringsinspektionen äger förelägga bolaget att vidtaga de åtgärder, som prövas erforderliga för rättelses vinnande. Detsamma gäller, där det visar sig, att de till redovisning av föreskriven försäkringsfond eller premieåterbäringsreserv avsatta tillgångar icke äro tillräckliga. Finner försäkringsinspektionen bolagsordningen eller övriga för bolagets verksamhet stadfästa grunder icke längre vara betryggande, äger inspektionen göra anmälan där- om hos Konungen, som, där så prövas erforderligt, förelägger bolaget att vidtaga åtgärder för rättelses vinnande. Ha åtgärder, som sålunda föreskrivits, icke vidtagits inom förelagd tid, ankommer på Konungen att förbjuda fortsättning av bolagets verksamhet och förordna, att bolaget skall träda i likvidation.

På ett särskilt försäkringsområde, nämligen i fråga om den obligatoriska trafikförsäkringen, har önskemålet att premierna icke sättas högre än skä-

ligt kommit till direkt uttryck. Sålunda stadgas i *lagen den 10 maj 1929 om trafikförsäkring å motorfordon*, att försäkringsinspektionen skall göra anmälan till Konungen i det fall att försäkringsanstalt, som driver trafikförsäkringsrörelse, icke iakttager tillbörlig sparsamhet i fråga om omkostnaderna för rörelsen, eller det sätt varpå premierna bestämmas eller inträffade skador regleras giver skäligen anledning till anmärkning, eller anstalten brister i fullgörande av sina förbindelser enligt nämnda lag, eller eljest allvarlig anmärkning förekommer mot anstaltens trafikförsäkringsverksamhet (8 §). Konungen äger, i den mån så finnes nödigt, fastställa belopp, vartill premier för trafikförsäkring högst må sättas (9 §).

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 22 januari 1937 tillkallades särskilda sakkunniga, *försäkringsutredningen*, att verkställa utredning angående försäkringsverksamheten.

Direktiverna för de sakkunnigas arbete ha givits i ett så lydande anförande av chefen för handelsdepartementet:

Sedan en vid 1935 års riksdag väckt motion, II: 249, med begäran om utredning och förslag till ändrade bestämmelser angående försäkringsrörelsen av riksdagen lämnats utan bifall, väcktes vid 1936 års riksdag i enahanda syfte en ny motion, II: 605, däri kritiken mot rådande ordning på området utvidgades. I utlåtande, nr 37, över sistnämnda motion anförde första lagutskottet, efter hörande av bland annat försäkringsinspektionen, att utskottet funnit, att åtskilliga förhållanden inom den enskilda försäkringsverksamheten påkallade noggrann uppmärksamhet. Utskottet ansåg, att en allmän översyn av lagen om försäkringsrörelse torde bli ofrånkomlig, och att därvid självfallet en av de ledande synpunkterna borde bli, att försäkringsverksamheten tillgodosåge de försäkrades berättigade intresse. Emellertid borde enligt utskottets mening beaktas, att nämnda lag i viktiga delar, t. ex. i fråga om styrelse och revision, mer eller mindre nära anslöte sig till den allmänna aktiebolagsrätten. Då sistberörda lagstiftning för närvarande underginge en allmän revision, vilken i sin tur komme att påkalla en omarbetning av lagen om försäkringsrörelse för att bringa dess bestämmelser såvitt möjligt i samklang med aktiebolagslagstiftningen, fann utskottet det olämpligt att redan nu igångsätta en utredning omspännande centrala delar av försäkringslagstiftningen. Utskottet hemställde därför, att motionen icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd. Riksdagen biträdde denna hemställan.

I skrivelse den 21 december 1936 har nu försäkringsinspektionen, under förmälan att vissa omständigheter starkt aktualiserat behovet av en utredning angående försäkringsverksamheten, hemställt, att en dylik utredning måtte komma till stånd. Inspektionen erinrar till en början om den ekonomiska utvecklingen med starkt sjunkande räntenivå. Räntenivåns sänkning aktualiserade bland annat spörsmålet huruvida inom livförsäkringen vinsttilldelningen till de försäkrade inom en viss generation borde bestämmas under särskilt hänsynstagande till avkastningen på de placeringar, som härrörde från just denna generations premieinbetalningar, eller om en utjämning mellan olika generationer av försäkringstagare borde ske, och i så fall i vilken utsträckning. Ett annat synnerligen betydelsefullt spörsmål

av i viss mån likartad beskaffenhet uppkomme, då fråga vore om vinstfördelningen mellan olika grupper (årgångar) av försäkringstagare, för den händelse olika premienivåer tillämpats för dessa skilda grupper. Ehuru vägande skäl kunde anföras till förmån för att de överskott, som uppkommit på grund av en högre premienivå, tilldelades den grupp av försäkringstagare, som haft att erlägga dessa högre premier, kunde en sådan anordning enligt gällande lagstiftning ej genomföras, om samtidigt försäkringssummorna inom en annan grupp måste reduceras. Vidare skulle enligt nuvarande lag, om till följd av utvecklingen på räntemarknaden ett ömsesidigt livförsäkringsbolag ej kunde redovisa full försäkringsfond, försäkringssummorna nedsättas efter vissa i lagen angivna regler, som emellertid vore av den art att de exempelvis vid nuvarande starka och relativt snabba förskjutningar av de faktorer, som låge till grund för beräkning av premier och premiereserv, icke medgäve en tillfredsställande lösning av frågan om en rationell och ur ekonomiska rättvisesynpunkter avpassad reduktion av försäkringsbeloppen. Det vore angeläget, att berörda förhållanden upptoges till omprövning och att därvid gällande bestämmelser rörande såväl de ömsesidiga bolagen som aktiebolagen omformades i sådan riktning, att de i olika avseenden möjliggjorde en rationell anpassning av livförsäkringsverksamheten efter växlande ekonomiska förhållanden. I samband härmed borde samtliga livförsäkringen avseende stadganden av teknisk art granskas och underkastas den omarbetning, som med hänsyn till vunnen erfarenhet kunde anses påkallad. Ett annat spörsmål, som behövde göras till föremål för undersökning, vore huruvida och i vad mån gällande bestämmelser rörande vilka värdehandlingar, som finge användas för redovisning av försäkringsfonden för livförsäkringar, borde revideras. Därvid borde tillika upptagas frågan om de åtgärder, som kunde erfordras, om jämvikten mellan placeringsbehov och placeringsmöjligheter skulle komma att mera avsevärt rubbas under en längre tidsperiod. Utredning borde vidare verkställas i syfte att klarlägga dels behovet av revision av nuvarande bestämmelser om livförsäkringsbolagens ombud dels ock, huruvida bestämmelser i förevarande länseende borde införas på skadeförsäkringens område. Annulationsfrågan borde upptagas till undersökning för bedömande av vilka åtgärder, som borde vidtagas för att i görligaste mån minska annullationerna utan att dock försäkringsverksamhetens socialt önskvärda utveckling stäcktes. Den hittills tillämpade anordningen i fråga om premiesättningen inom skadeförsäkringen — enligt gällande lag skola såväl premier som premiereserv inom livförsäkringen beräknas enligt försäkringstekniska grunder, vilka fastställas av Kungl. Maj:t, medan däremot inom skadeförsäkringen, med undantag i huvudsak av den obligatoriska trafikförsäkringen, premiesättningen är fri i den meningen att den verkställs av försäkringsbolagen själva eller deras organisationer utan inblandning av offentlig myndighet — borde jämväl bliva föremål för utredning. Ytterligare borde tagas under övertvägande frågan om försäkringsinspektionens befogenheter och tillsynsbestämmelsernas utformning. Slutligen borde undersökas huruvida erfarenheterna från den nuvarande lagstiftningens tillämpning gjorde en revision även på andra punkter påkallad i syfte att trygga en sund utveckling av försäkringsverksamheten och skänka denna en gestaltning, som gjorde den ägnad att på bästa sätt fylla sin uppgift. Då aktiebolagslagstiftningen vore föremål för särskild utredning borde dock behandlingen av frågor av rent bolagsrättslig natur uppskjutas, till dess förslag föreläge beträffande den allmänna aktiebolagslagen.

Lämpligheten av att, innan pågående utredning rörande aktiebolagslagstiftningen avslutats, igångsätta en särskild utredning på försäkringsrättens område kan, med hänsyn till de beröringspunkter, som dessa båda lagstiftningsspörsmål äga, naturligtvis ifrågasättas. Då det emellertid torde dröja, innan aktiebolagsutredningens resultat föreligger i sådant skick, att det kan omsättas på försäkringsrätten, och då vissa frågor rörande försäkringslagstiftningen trängande kräva sin lösning, ansluter jag mig till försäkringsinspektionens förslag, att utredning rörande det enskilda försäkringsväsendet verkställes utan avvaktan å aktiebolagsutredningens slutförande. Om de båda utredningarna sålunda bedrivs parallellt, förutsätter jag, att gällande stadganden av allmänt bolagsrättslig innebörd icke vid den nu förordade utredningen bliva föremål för ändringar i vidare mån än som omedelbart betingas av utredningens syfte. Beträffande de spörsmål, som vid utredningen böra upptagas till prövning, biträder jag försäkringsinspektionens förslag. Under beaktande av de av inspektionen framhållna synpunkterna bör utredningen sålunda avse att belysa och enligt sunda försäkringsrättsliga principer tillrättalägga samtliga de spörsmål, som äro av betydelse på området. Utöver det nu sagda torde vissa ytterligare riktlinjer för utredningsarbetet här få angivas.

För en rättvis utjämning av uppkommande meningsskiljaktigheter mellan försäkringsbolag och försäkringstagare saknas — om man bortser från den sociala olycksfallsförsäkringen — i stort sett anordningar inom det enskilda försäkringsväsendet. Särskilt i fråga om sakförsäkringen torde denna brist vara kännbar. På trafikförsäkringens område har man i någon mån sökt motverka olägenheterna genom inrättandet av en för vederbörande företag gemensam skaderegleringsnämnd, till vilken vid godvilliga uppgörelser viktiga ersättningsfrågor skola hänskjutas för yttrande. Inom övriga försäkringsbranscher äro försäkringstagarna, om de ej vilja åtnöja sig med försäkringsanstaltens beslut, hänvisade till att föra talan vid de allmänna domstolarna, vilka icke äro utrustade med någon speciell sakkunskap på förevarande område. Vid nu ifrågavarande utredning bör därför övervägas vilka åtgärder, som må kunna vidtagas till vinnande av möjlighet för en — av parterna oberoende — sakkunnig prövning av uppkommande tviste-frågor.

Försäkringsinspektionen har upptagit frågan om inspektionernas befogenheter. En undersökning av behovet av ändrade eller nya bestämmelser härutinnan synes motiverad. Genom utökning av arbetskrafterna vid inspektionen kan, om så finnes erforderligt, en mera omfattande kontroll åstadkommas. Emellertid bör beaktas, att hur inspektionen än organiseras, ansvaret för försäkringsverksamheten dock i första hand måste åvila vederbörande företag. Det är alltså av vikt, att företagens ledning är tillfredsställande. De grunder, som för närvarande tillämpas för utseende av försäkringsanstaltens styrelser, lämna rum för befogade erinringar. Vad livförsäkringsverksamheten beträffar är denna för försäkringstagarna i viss utsträckning att betrakta som en form av sparverksamhet. Men försäkringsanstaltarna skilja sig från andra sparinrättningar bland annat därigenom, att det insatta kapitalet icke kan med samma lätthet som där frigöras. Försäkringstagaren har därför ett särskilt intresse av att anstalten skötes på ett ändamålsenligt sätt. Även för den, som tagit sakförsäkring, är vederbörande företags skötsel ur vissa synpunkter av stor betydelse. Det synes därför principiellt riktigt, att försäkringstagarna i bägge fallen beredas ett verkligt inflytande på försäkringsbolagens ledning. I detta hänseende äro nuvarande

bestämmelser icke tillfyllest. Minst tillfredsställande är givetvis denna synpunkt tillgodosedd i fråga om aktiebolagen. Enligt min mening bör utredning därför verkställas för utrönande av på vilka vägar ett verkligt inflytande i nu berörda avseende kan beredas försäkringstagarna. Skulle icke genom redan förefintliga eller nya för detta ändamål skapade organ inom det enskilda försäkringsväsendet dylikt inflytande kunna åstadkommas, anser jag, att en sådan ändring i gällande bestämmelser bör övervägas att det allmänna erhåller viss medbestämmanderätt exempelvis genom tillsättande av en eller flera styrelseledamöter.

För erhållande av en effektiv skötsel av försäkringsföretagen är det av vikt, att ledningen handhaves av personer, som äro i besittning av full arbetskraft. I anslutning till de synpunkter, vilka framhöllos i propositionen nr 88 till 1936 års riksdag angående hypoteksföreningsverksamheten, torde därför böra övervägas åtgärder i syfte att förebygga val av styrelseledamöter, som överskridit viss åldersgräns.

Slutligen bör undersökas om ej i försäkringstagarnas intresse möjligheter borde beredas det allmänna att inskrida till nedbringande av oskäligt höga förvaltningskostnader.

Enligt beslut av chefen för handelsdepartementet den 12 januari 1940 vilar försäkringsutredningen tills vidare.

Utskottet. Försäkringsväsendet är för det moderna samhället av synnerligen stor betydelse, icke minst ur social synpunkt. Det är sålunda naturligt att medverkan från statens sida vid försäkringsverksamhetens bedrivande funnits påkallad. I fråga om olycksfallsförsäkringen medverkar staten i den formen att försäkring kan ske i en statlig anstalt, riksförsäkringsanstalten. Beträffande den av enskilda företag bedrivna försäkringsverksamheten utövar staten genom försäkringsinspektionen en fortlöpande tillsyn. Motionärerna ha nu till behandling upptagit spörsmålet om statens övertagande av all försäkringsrörelse och förorda en allsidig utredning i ämnet. För bedömande av hithörande frågor erfordras bland annat ett klarläggande av den nu bedrivna försäkringsverksamhetens organisation samt av de uppnådda resultaten på olika områden. Den år 1937 tillsatta försäkringsutredningen avsåg, enligt de utfärdade direktiven, att belysa och enligt sunda försäkringsrättsliga principer tillrättalägga samtliga de spörsmål, som äro av betydelse på försäkringsväsendets område. Utredningen har redan verkställt särskilda undersökningar och insamlat material, ägnat att belysa olika spörsmål. Av besparingsskäl har visserligen utredningen genom beslut i januari 1940 förklarats skola vila tills vidare. Arbetet torde emellertid komma att återupptagas så snart omständigheterna medgiva det. Då utredningen slutförts, torde en bättre grundval föreligga för ett ställningstagande till det av motionärerna upptagna, mera omfattande utredningsspörsmålet om försäkringsväsendets förstatligande. Med hänsyn till det nu rådande allmänna läget

synes skäl icke föreligga för ett initiativ från riksdagen rörande detta spörsmål.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motion, II: 22, icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 6 mars 1941.

På första lagutskottets vägnar:

K. SCHLYTER.

Vid detta ärendes behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Schlyter, Gärde, Wagnsson, Karl Emil Johanson, Branting, Eskhult, Ewerlöf* och *Karl Johan Olsson*;

från andra kammaren: herrar *Lindqvist* i Halmstad, *Gezelius, Ryberg, Berg, Landgren, Lindahl, Nilson* i Eskilstuna och *Andersson* i Mölndal.
