

Nr 168.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående vidgad disposition av de till statens krigsförsäkringsnämnds förfogande ställda medlen; given Stockholms slott den 6 mars 1942.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla det förslag, om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

Under Hans Maj:ts
Min allernådigste Konungs och Herres sjukdom,
enligt Dess nådiga beslut:

GUSTAF ADOLF.

Ernst Wigforss.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:ts Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 6 mars 1942.

Närvarande:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena GÜNTHER, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WESTMAN, WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, ERIKSSON, BERGQUIST, BAGGE, ANDERSSON, DOMÖ, ROSANDER, EWERLÖF.

Efter gemensam beredning med t. f. chefen för folkhushållningsdepartementet, statsrådet Bergquist, anför chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss:

I skrivelse den 28 mars 1941 anmälde *statens ammunitionsnämnd*, att nämnden, vilken som regel icke försäkrade staten tillhörig egendom mot risker av någon art, vid import av visst, staten tillhörigt varuparti från New York till Göteborg ansett sig böra göra ett avsteg från sagda princip och teckna försäkring för detta gods mot sjö- och krigsrisk. Anledningen

härtill hade varit, att ifrågavarande transport skulle äga rum genom krigszon. Nämnden hemställde, att Kungl. Maj:t måtte meddela enhetliga och bindande föreskrifter i fråga om försäkring av statens egendom.

I utlåtande över denna framställning framhöll *statskontoret*, att regeringsrätten numera intoge den ståndpunkten, att utbetalningar av premier för krigsrisk- samt sjö-, transport- och fraktförsäkring icke vore obehöriga, såvitt rörde transporter, som berört utrikes orter. Ämbetsverket anförde vidare:

Med hänsyn till vad sålunda förekommit vill det synas, som om författningsenligt hinder icke skulle förefinnas för statliga myndigheter att, när skäl härtill kunna anses föreligga, i fraktfart med utlandet bestrida utgifter för krigsriskförsäkring samt för sjö-, transport- och fraktförsäkringar.

Den praxis, som sålunda utbildat sig i fråga om annan försäkring än brandförsäkring, kan emellertid icke sägas vara tillräckligt fast för att ytterligare föreskrifter i ämnet ej skulle vara av behovet påkallade. Redan av denna anledning anser sig statskontoret böra biträda den av nämnden gjorda hemställan. Härtill kommer, att enhetliga och för myndigheterna bindande bestämmelser på detta område otvivelaktigt skulle innebära betydande ekonomiska fördelar för statsverket. Sålunda torde t. ex. fördelaktigare försäkringsavtal kunna erhållas med en dylik anordning än om varje myndighet själv ordnar sina försäkringar.

Erinras må i detta sammanhang, att statens krigsförsäkringsnämnd enligt gällande föreskrifter har att meddela transportförsäkring mot krigsrisk. En blivande utredning torde självfallet böra avse frågan, huruvida icke samtliga statliga myndigheter i förekommande fall böra hänvända sig till denna krigsförsäkringsnämnd innan försäkringsavtal, som kan ombesörjas av nämnden, ingås med enskilt företaget.

Statens krigsförsäkringsnämnd tillstyrkte bemyndigande för ammunitionsnämnden att sjö- och krigsriskförsäkra de varor, för vilka nämnden stode ansvaret, och förordade, att krigsförsäkringen skulle tagas hos det för ändamålet upprättade statliga organet. Till stöd härför anförde nämnden:

I den mån frågan gäller transportförsäkring av gods från eller till utlandet synes det naturligt att de statliga organen täcka krigsförsäkring av varorna hos statens krigsförsäkringsnämnd. De ifrågavarande riskerna äro under nu rådande förhållanden betydande och det synes ändamålsenligt att dessa risker placeras hos det statliga organ, som inrättats för att bära dylika risker. Då de statliga organen importera för dem erforderliga varor tämligen oberoende av varandra torde det vara av icke oväsentligt intresse att det finnes ett gemensamt organ, som får kännedom om de olika importerna och härigenom kan, åtminstone i någon mån, fördela importriskerna å de olika fartygen, så att icke riskbeloppen på en och samma köl bliva allt för stora. Kan detta icke helt förhindras så kan krigsförsäkringsnämnden i dylika fall genom återförsäkring utomlands förminska statens riskbelopp, vilket synes önskvärt och även ur valutasynpunkt kan vara lämpligt. Då krigsförsäkringen endast är en supplementär försäkring till den civila transportförsäkringen och gränserna emellan dessa två försäkringar av naturliga skäl icke kunna vara skarpt uppdragna, synes det lämpligt att när krigsförsäkring skall täckas även den civila transportförsäkringen samtidigt täckes.

Statens krisrevision anslöt sig till förslaget om att myndigheterna skulle teckna försäkring mot krigsrisk hos krigsförsäkringsnämnden. I övriga de-

lar borde dock frågan om försäkring av statens egendom underkastas ytterligare utredning. Revisionen anförde följande i frågan.

Under sin granskning av krigsförsäkringsnämndens räkenskaper har krisrevisionen uppmärksammat, att staten i form av provisioner till enskilda försäkringsbolag för genom dem hos krigsförsäkringsnämnden tecknade varuförsäkringar fått erlägga betydande belopp. En sammanställning av utbetalda provisioner under tidsperioden oktober 1939—oktober 1940 visar, att dessa uppgått till nära 3.7 miljoner kronor. En hos statens reservförrådsnämnd verkställd utredning angående av nämnden under tiden augusti 1939—februari 1941 utbetalda premier för hos enskilda försäkringsbolag tecknade sjöförsäkringar (civilrisk) samt genom bolagen hos krigsförsäkringsnämnden tecknade krigsförsäkringar ger vidare vid handen, att premierna för 227 sjöförsäkringar uppgå till cirka 465,000 kronor, medan för 294 krigsförsäkringar utbetalats premier med 2.9 miljoner kronor och provisioner med 141,000 kronor.

I betraktande av att bolagens befattning med krigsförsäkringarna huvudsakligen är av expeditionell natur, vill det synas som om kostnaderna för handläggning av statsmyndigheternas krigsförsäkringsärenden skulle kunna väsentligt nedbringas, därest myndigheterna ålades att teckna ifrågavarande försäkringar direkt hos krigsförsäkringsnämnden.

Om man utgår från att försäkringsidéns huvudsyfte är att på lämpligt sätt fördela de ekonomiska riskerna och överflytta dem på mer kapitalstarka händer än den enskilde försäkringstagarens, måste det sägas vara fullt befogat att alljämt fasthålla vid principen, att staten bör vara sin egen assuradör. Staten har uppenbarligen i vanliga fall icke något behov av att på enskilda försäkringsbolag överflytta ekonomiska risker, som staten själv kan och bör taga, och för denna förmenta tjänst till bolagen erlägga ersättningar med betydande belopp. Rent principiellt finner krisrevisionen sålunda felaktigt, att vid bedömande av statens försäkringsbehov utgå från storleksordningen av det värde, som det försäkrade föremålet representerar, en viss varas svårersättlighet eller liknande synpunkter. Krisrevisionen vill därmed icke ha sagt, att ej fall kunna förekomma, då staten lämpligen bör försäkra. Detta torde sålunda böra ske vid s. k. samlagring eller samtransport av statens och enskildas varupartier, varigenom i händelse av skada eller förstörelse eventuella komplikationer vid fastställande av äganderätten till de förstörda partierna lättast undvikas. Vidare torde av skäl, som i krigsförsäkringsnämndens yttrande åberopats, de särskilda krigsriskerna böra bedömas annorlunda än vanlig civilrisk. Det torde sålunda få anses lämpligt, att staten i likhet med enskilda låter genom det av staten för ändamålet särskilt upprättade organet krigsförsäkra de varupartier, som importeras eller exporteras genom krigszon.

I anledning av vad sålunda förekommit bemyndigade Kungl. Maj:t den 13 juni 1941 de statliga myndigheterna att tills vidare vid varutransport genom krigszon teckna krigsriskförsäkring. Sådan försäkring skulle i förekommande fall tecknas direkt hos statens krigsförsäkringsnämnd. I fråga om myndigheternas rätt att jämväl teckna civil transportförsäkring meddelades intet beslut. Medgivande att på denna punkt eventuellt göra undantag från den eljest inom statsförvaltningen normalt tillämpade regeln, att staten står självrisk ansågs böra anstå i avvaktan på en närmare utredning av frågan om försäkring av statens egendom överhuvud.

Jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallade jag sedermera den 28 juni 1941 ordföranden i statens krigsförsäkringsnämnd, bankinspektören S. J. Lindeberg och statskommissarien B. E. Johnsson att såsom sakkunniga verkställa utredning om försäkring av statens egendom. Med skriveise den 27 februari 1942 ha de sakkunniga avlämnat resultatet av den verkställda utredningen, såvitt angår annan försäkring av stategensdom än trafikförsäkring av statens motorfordon. Frågan om sådan trafikförsäkring har de sakkunniga ansett böra göras till föremål för ytterligare överväganden.

De sakkunniga ha, i vad rör den här behandlade frågan, sammanfattat resultatet av sin utredning i följande rekommendationer:

1) Statens krigsförsäkringsnämnd bör bemyndigas att vid transporter för statens räkning till eller från utländsk ort meddela försäkring jämväl mot civil transportrisk ävensom att för dylik försäkringsrörelse disponera till nämndens förfogande stående medel, samt

2) Transportförsäkring, som må meddelas av krigsförsäkringsnämnden, bör av statliga myndigheter och institutioner, i den mån sådan försäkring anses påkallad, tecknas direkt hos nämnden.

De här angivna rekommendationerna böra ses mot bakgrunden av att de sakkunniga i övrigt förorda åtgärder för ett konsekvent genomförande av regeln, att under statliga myndigheters eller institutioners vård och förvaltning stående egendom icke skall bli föremål för försäkring. Till de sakkunnigas förslag i denna del torde jag få återkomma, sedan frågan varit föremål för ytterligare prövning.

Innan jag närmare ingår på de sakkunnigas här berörda förslag, för vars förverkligande riksdagens medverkan är erforderlig, torde jag, i anslutning till de sakkunnigas utredning i ämnet, få i korthet lämna en redogörelse för nuvarande praxis på området.

I fråga om varutransporter till lands eller sjöss har vederbörande myndighet ofta ansett det naturligt att enligt vanligt affärsbruk låta försäkra staten tillhörig egendom, som befinner sig under transport. Att man också från statens sida betraktat försäkringsavgifterna som en i varupriset naturligt ingående kostnad sammanhänger emellertid i främsta rummet med att de statliga inköpen i regel äga rum enligt leveransvillkor cif eller fritt viss svensk ort. I åtskilliga fall har det emellertid ansetts, att staten borde stå självrisk beträffande smärre partier, kortare transporter eller transporter helt inom landet. I sistnämnda avseende kan även återopas ett av regeringsrätten i anmärkningsmål (1933 not Fö 42) meddelat utslag, däri förklaras, att det icke kunde anses tillåtet för myndighet att utan särskilt bemyndigande av Kungl. Maj:t taga försäkring för transporter inom landet.

Beträffande den utsträckning, i vilken vissa statliga institutioner tecknat försäkringar eller erlagt försäkringskostnader för risker under sjö- eller landtransporter, ha de sakkunniga införskaffat uppgifter, av vilka må nämnas följande.

Arméförvaltningen har, jämlikt Kungl. Maj:ts vid olika tillfällen, senast den 22 december 1939 och den 12 september 1940 lämnade bemyndiganden, träffat avtal med svenskt försäkringsbolag om övertagande mot s. k. generalpolis av samtliga försäkringar mot civil transportrisk för tygdepartementets

importsändningar. Försäkring mot krigsrisk har efter den statliga krigsförsäkringsrörelsens tillkomst tecknats i statens krigsförsäkringsnämnd.

Marinförvaltningen har jämlikt ett den 23 november 1917 givet bemyndigande att försäkra för marinen inköpta varor, vilka antingen transporterades på marinen icke tillhöriga fartyg eller ock utlämnades till enskilda fabriker och verkstäder för tillverkning av materiel för marinens räkning, ansett sig berättigad att teckna såväl civil- som i förekommande fall krigsförsäkring även vid landtransporter, för belopp av växlande storlek.

Flygförvaltningen har jämväl enligt bemyndigande den 23 mars 1928 ansett sig kunna och böra taga försäkring å all från utlandet importerad materiel.

Järnvägsstyrelsen har utan särskilt bemyndigande i regel tecknat försäkring å sjöledes transporterade varor men däremot stått självrisk vid landtransporter. Oftast har dock överenskommelse träffats med den utländske leverantören om leverans cif eller fritt svensk hamn, därvid försäkringskostnaden sålunda inkluderats i inköpspriset, eller också har, då inköp av utländska varor skett genom förmedling av svensk agent, försäkringspremierna i likhet med frakt och övriga på varan fallande kostnader upptagits på den på järnvägsstyrelsen utställda fakturan.

Telegrafstyrelsen, som genom beslut den 30 november 1917, den 6 juni 1918 och den 22 september 1922 erhållit bemyndigande att träffa avtal om försäkring vid all transport sjöledes av telegrafverkets materiel, har under senare år tecknat försäkring endast vid längre transporter, medan styrelsen å kortare trader, t.ex. inom Östersjön, i regel stått självrisk.

Vattenfallsstyrelsen, som genom beslut den 18 april 1913 erhållit bemyndigande att av under styrelsens förvaltning hörande medel utbetala premier för försäkring av styrelsen underställd fast och lös egendom, har med stöd härav ansett sig berättigad att teckna transportförsäkring vid import av materiel från utlandet. I regel ha dock sådana inköp ägt rum på villkor cif eller fritt svensk ort, därvid sålunda försäkringen ombesörjts av säljaren.

Domänstyrelsen har utan bemyndigande ansett sig berättigad att enligt generalpolis hos svenskt försäkringsbolag försäkra styrelsens exportskeppningar av trävaror, när dessa omfattat hela båtlasten.

Statens reservförrådsnämnd, som efter krigsutbrottet i flertalet fall själv verkställt sina inköp i utlandet, har ansett riktigt dels att teckna krigsförsäkring för alla varutransporter sjövägen, även längs svenska kusten, dels ock att med hänsyn till att de civila riskerna under kriget väsentligt ökats därigenom att fartygen ofta måste passera irreguljära och svårnavigabla farvatten, även teckna civil sjöförsäkring vid dylika transporter. För nämndens ståndpunktstagande hade därvid även den omständigheten varit av betydelse, att vid försäkring sakkunnig hjälp erhöles såväl vid utredning rörande inträffad skada som vid omhändertagande av den skadade varan.

Enligt *de sakkunnigas* uppfattning ha i regel tillräckliga skäl saknats för tecknandet av transportförsäkring å statlig egendom. På ifrågavarande område föreligger nämligen ur ekonomisk synpunkt icke någon anledning att i princip frångå regeln om statens självrisk. En annan sak är, att då staten själv under rådande förhållanden meddelar försäkring mot den betydelsefullaste transportrisken, nämligen krigsrisk, det kan vara befogat, att de statliga myndigheterna fortsättningsvis under kriget få teckna k r i g s f ö r s ä k r i n g h o s s t a t e n s k r i g s f ö r s ä k r i n g s n ä m n d för sina varutranspor-

ter. Detta bör i så fall ske utan den nu gällande begränsningen till transporter genom krigszon.

De sakkunniga ha till stöd härför anfört:

Med utgångspunkt från nu rådande förhållanden har man i första hand att taga hänsyn därtill, att statsverket självt sedan utbrottet av pågående stormaktskrig meddelar försäkring mot den för närvarande ojämförligt betydelsefullaste transportrisken, nämligen krigsrisk. Såsom statens krigsförsäkringsnämnd i sitt förut refererade yttrande framhåller, måste det av flera skäl te sig ur statsverkets synpunkt ändamålsenligt, att de särskilda krigsriskerna även i vad avser statens egendom koncentreras till det statliga organ, som inrättats just med uppgift att bära dylika risker. Därvid är särskilt av betydelse, att krigsförsäkringsnämnden beträffande sjötransporter äger möjlighet att fördela riskerna på de olika ifrågakommande fartygen, varigenom undvikas att riskbeloppen på en och samma båt bli alltför höga. Vidare kan nämnden genom återförsäkring utomlands i viss mån reducera statens riskbelopp, vilket ur valutasynpunkt kan vara eftersträfvansvärt. Av stor betydelse för försäkringstagaren, även då denne är ett statligt organ, är jämväl den omständigheten att för hos krigsförsäkringsnämnden försäkrade varor vid inträffat haveri genom nämnden själv eller dess ombud å olika utrikes orter sakkunnigt bistånd erhålles såväl beträffande utredning om den inträffade skadan som omhändertagande av den skadade varan. Likaså torde det vara praktiskt, att de statliga myndigheterna på detta sätt kunna få sina haveriförluster ersätta utan den omgång, som äskande av anslagsmedel för ändamålet skulle innebära. Det må i detta sammanhang slutligen påpekas, att de statliga myndigheternas andel i krigsförsäkringsnämndens rörelse är förhållandevis obetydlig, under åttamånadersperioden den 1 november 1940 t. o. m. den 30 juni 1941 ett riskbelopp av 102 milj. kronor av en sammanlagd risksumma å 1,115 milj. kronor.

Beträffande täckandet av den civila transportrisken ha de sakkunniga — med hänsyn till sambandet med krigsriskförsäkringen och olägenheterna av att under nuvarande förhållanden låta de olika myndigheterna själva stå denna transportrisk — förordat, att statsinstitutionerna skola erhålla bemyndigande att teckna även annan transportförsäkring än mot krigsrisk för varutransporter till eller från utlandet, därvid hela försäkringen skall tecknas hos krigsförsäkringsnämnden.

Till stöd för detta förslag ha de sakkunniga anfört:

Vad härefter angår frågan, huruvida de statliga institutionerna för sin egendom jämväl böra låta täcka den *civila* transportrisken, d. v. s. teckna vanlig sjö- eller landtransportförsäkring, kan den hittills allmänt praktiserade metoden att placera dessa försäkringar hos enskilda försäkringsbolag enligt de sakkunnigas mening icke anses tillfredsställande. Det torde å andra sidan icke kunna förnekas, att åtminstone under nu rådande förhållanden det ur åtskilliga synpunkter skulle för de olika statsinstitutionerna komma att medföra olägenheter, därest de erhöle åläggande att själva bära den civila transportrisken. Därvid må till en början påpekas, att, såsom krigsförsäkringsnämnden i sitt förut refererade yttrande framhållit, krigsförsäkringen systematiskt sett utgör ett komplement till den ordinära transportförsäkringen, avsett att täcka de med krigsförhållandena sammanhängande risker, för vilka den civila försäkringsgivaren i sin försäkringspolis uttryckligen fritager sig från ansvar. Det är uppenbart, att gränserna mellan de båda försäkringsfor-

merna icke kunna vara skarpt uppdragna och erfarenheten har också visat, att tveksamma fall ofta uppkomma. Till förmån för ett bibehållande av de statliga myndigheternas befogenhet att teckna krigsförsäkring å statlig egendom anfördes ovan bl. a., att vid inträffat haveri för krigsförsäkrade varor sakkunnigt bistånd erhöles i fråga om utredning rörande den timade skadan. Nämda förhållande är av enahanda betydelse vid civil transportförsäkring. Med hänsyn till den mängd praktiska frågor av växlande slag, som härvid kunna uppstå, exempelvis vid förhandlingar om bärgarlön, uppgörelser vid gemensamt haveri eller försäljning av sjöskadat gods, lära de statliga institutionerna i allmänhet icke äga möjlighet att på ett tillfredsställande sätt tillvarataga statens intressen.

Med hänsyn till vad sålunda anförts och då den för närvarande betydelsefullaste transportrisken — krigsrisk — alltjämt torde böra täckas genom att statsmyndigheterna teckna försäkring för ifrågavarande risk hos krigsförsäkringsnämnden, bör enligt de sakkunnigas uppfattning denna utväg lämpligen anlitas jämväl i avseende å den civila transportrisken.

Beträffande verkningarna för statens krigsförsäkringsnämnd av en dylik anordning ha de sakkunniga anført följande:

Den föreslagna anordningen skulle innebära en utvidgning av krigsförsäkringsnämndens verksamhet till att beträffande statliga transporter jämväl omfatta täckande av den civila transportrisken. Några nämnvärda förvaltningskostnader torde härigenom icke behöva uppkomma. Det förhållandet att de statliga myndigheternas krigsförsäkringar tecknas direkt hos nämnden, har icke visat sig medföra några större olägenheter och det torde kunna förutses, att nämndens ifrågasatta befattning med försäkring mot den civila transportrisken skulle kunna genomföras helt inom ramen av nuvarande organisation.

Mot en dylik utvidgning av krigsförsäkringsnämndens verksamhet läser under sådana förhållanden invändningar knappast kunna resas. För att krigsförsäkringsnämnden vid skadereglering skall kunna disponera till nämndens förfogande för krigsförsäkringen ställda medel även vid civil skada under transport för statens räkning, torde dock riksdagens medgivande böra inhämtas.

Enligt hävdvunnen uppfattning bör försäkring av statlig egendom i regel icke ske. Staten förutsättes sålunda normalt stå självrisk. Denna regel — som emellertid icke konsekvent upprätthållits — bör tillämpas även under rådande förhållanden. Föreliggande förslag, att transportförsäkring för statens egendom i viss utsträckning skulle tecknas hos statens krigsförsäkringsnämnd, innefattar intet avsteg från denna ståndpunkt. Förslaget innebär endast, att såväl den civila risken som krigsrisk för transport av statlig egendom till och från utrikes ort skulle under nuvarande krigsförhållanden koncentreras hos ett enda organ. Tidigare givna bemyndiganden för myndigheter att teckna försäkringar för den civila transportrisken borde i samband härmed återkallas. Till frågan om transportförsäkringens ordnande efter kriget får jag återkomma i samband med det allmänna spørsmålet om försäkring av statens egendom.

Redan tidigare har Kungl. Maj:t, som förut nämnts, bemyndigat de statliga myndigheterna att teckna krigsriskförsäkring vid varutransporter genom krigszon med skyldighet att taga försäkringen direkt hos krigsförsäkringsnämnden. Som skäl för det föreslagna medgivandet för myndigheterna att till-

*Departements-
chefen.*

lika taga civil transportförsäkring hos nämnden ha de sakkunniga framhållit lämpligheten av att under rådande förhållanden erhålla en central reglering av skador för olika myndigheter, det nära sambandet med den av nämnden ombesörjda krigsförsäkringen, vilket samband stundom medfört tvekan rörande omfattningen av det genom enbart krigsförsäkring åtnjutna skyddet, ävensom de praktiska fördelarna för myndigheterna av att ha tillgång till sakkunnigt biträde vid inträffande haverier m. m.

På de skäl som anförts av de sakkunniga ansluter jag mig till förslaget, att principen om statens självrisk nu konsekvent genomföres på ifrågavarande område och att i samband därmed risken för transport till och från utlandet helt koncentreras hos krigsförsäkringsnämnden. Till denna utvidgning av nämndens uppgifter bör riksdagen taga ställning, med hänsyn till att den förutsätter möjligheten av disposition av till nämndens förfogande ställda medel för tidigare ej avsedda ändamål.

Med åberopande av det anförda får jag sålunda hemställa, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen medgiva

att de till statens krigsförsäkringsnämnds förfogande stående medlen må disponeras för meddelande jämväl av civil transportförsäkring åt statliga myndigheter och institutioner.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att proposition av den lydelse, bilaga vid detta protokoll utvisar, skall avlåtas till riksdagen.

Ur protokollet:

Lennart Hammarskiöld.