

Nr 20.

Ankom till riksdagens kansli den 6 maj 1920 kl. $\frac{1}{2}$, 2 e. m.

Andra kammarens andra tillfälliga utskotts utlåtande nr 20 om skrivelse till Kungl. Maj:t i fråga om anordnande av en statens försäkringsverksamhet å olika försäkringsområden.

I en inom andra kammaren väckt och till dess andra tillfälliga utskott hänvisad motion, nr 285, har herr *Hansson* i Rättvik hemställt, »att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om en allsidig utredning, angående möjligheten och lämpligheten av en statens försäkringsverksamhet på olika försäkringsområden, samt framläggande för riksdagen av de förslag, vartill utredningen må kunna föranleda».

Motionen.

Förevarande motion fäster till att börja med uppmärksamheten på att redan länge anledning funnits till allvarligt övervägande, vilka åtgärder som från det allmännas sida böra vidtagas för att effektivt skydda försäkringstagarnas intresse gent emot försäkringsbolagens ledningar. För att uppvisa de missförhållanden, som i berörda avseende enligt motionärens förmenande förefinnas, erinras om vissa händelser inom försäkringsvärlden, vilka motionären anser ägnade att belysa de försäkrades rättslöshet gent emot bolagen. En del kända fall framdragas, vilka ge motionären anledning till en längre redogörelse, som i förening med ett vidlyftigt presscitat upptar huvudparten av motionen.

Emellertid åberopar motionären till stöd för sitt yrkande även andra skäl. Sålunda påpekas, hurusom förvaltningarna vid alla de olika försäkringsbolagen sluka oerhörda summor, vilka läggas på premierna. Det anföres, att omkostnaderna inom livförsäkringsverksamheten för några

år sedan utgjorde 30 à 35 procent av hela premieinkomsten. Orsaken till dessa orimligt höga kostnader låge förnämligast i den vidlyftiga anskaffnings- och premieinkasseringssapparaten, vilken gjorde, att varje bolag, för att kunna uthärda den hårda konkurrensen, måste hålla sig med en hel stab av ombud och agenter. Det mål motionären vill komma till är en förenkling av det nuvarande systemet, varigenom de dryga förvaltningskostnaderna kunde nedbringas och därmed premierna avsevärt sänkas. Detta mål skulle uppnås genom ingripande från statens sida.

En radikal lösning av hela spørsmålet vore enligt motionärens mening att lägga allt försäkringsväsen under staten och således få det samlat under en förvaltning. Därigenom skulle så gott som hela agenturkåren bortfalla och anskaffnings- och inkassokostnaderna nedbringas till ett minimum, vilket i sin tur skulle medföra den önskade sänkningen av premierna. Utom denna vinst skulle även det resultatet nås, att det stora samlade kapital, som nu hamnar hos de privata försäkringsbolagen, skulle ställas till statens disposition. Denna utväg framhålles som det slutmål, vilket bör eftersträvas. Som en annan utväg att åstadkomma bättre förhållanden påpekas därjämte, att vid sidan av nu arbetande bolag en statens försäkringsanstalt upprättades med uppgift att bli en mönsteranstalt i alla avseenden. Genom sina avsevärt lägre premier och omkostnader skulle den i konkurrensen utöva ett för försäkringstagaren fördelaktigt inflytande på de enskilda bolagen. Denna anordning måste dock enligt motionärens mening betraktas som ett provisorium eller en övergångsform och kunde möjligen i sådant hänseende tillgripas under övergångstiden.

Motionären slutar med att betona att tiden just nu vore inne att ta upp ifrågavarande spørsmål i hela dess vidd genom en allsidig utredning om möjligheten av en statens försäkringsverksamhet i stort breddvid en obligatorisk socialförsäkring. Vid denna utredning borde man ej endast ta sikte på livförsäkring utan även på de ännu mer lukrativa affärerna, brand-, olycksfalls- och sjukförsäkring etc.

Yttranden av myndigheter.

Utskottet, som funnit lämpligt att i förevarande ärende inhämta yttranden av försäkringsinspektionen samt riksförsäkringsanstalten, har av nämnda myndigheter fått mottaga de utlåtanden, som återgivas i bilagor.

Yttrande av försäkringsinspektionen.

I sitt yttrande över motionen går försäkringsinspektionen till en början in på ett närmare bemötande av de av motionären gjorda påståendena om förefintliga missförhållanden inom försäkringsvärlden och om

den ringa nytta försäkringstagarna hade av försäkringsinspektionen och försäkringslagen. Av inspektionens utförliga framställning i denna del — i fråga om vars detaljer utskottet får hänvisa till bilagan — framgår, att i ett av de påpekade fallen berodde det inträffade i någon mån dels på verkliga brister i försäkringslagen, dels på att försäkringsinspektionen förts bakom ljuset genom vilseledande uppgifter. Detta fall kunde dock icke ensamt för sig anses tillräckligt som bevis för motionärens påstående. Och de övriga fall han anfört vore, enligt inspektionens mening, icke alls dugliga som bevis härför.

Beträffande de ytterligare skäl motionären anfört till stöd för sitt utredningskrav yttrar försäkringsinspektionen följande:

»Motionären stöder emellertid sitt krav på utredning om statens försäkringsverksamhet ej blott med de nu omförmälda bevisen på försäkringslagens och försäkringsinspektionens otillräcklighet att bereda skydd åt försäkringstagarnas intressen gentemot bolagen utan även med de stora kostnader, särskilt anskaffnings- och inkassokostnader, vilka ju måste täckas genom höga premier, samt med den fördel, som skulle vinnas därmed att de fonder, som nu samlas hos bolagen, skulle ställas till statens disposition, om staten övertog bolagens verksamhet.

Vad kostnaderna angår, så är det förvisso så, att de äro höga och att dyrtiden pressat upp dem utöver vad de förut varit.

Att anskaffnings- och inkassokostnaderna skulle kunna minskas, om staten övertog all försäkringsverksamhet, är möjligt, om antalet agenter då kunde minskas utan skada för arbetets effektivitet. Men den fördel, som så skulle vinnas, får naturligtvis vägas mot de med monopoliseringen förknippade nackdelar, som enligt försäkringsinspektionens förmenande äro mycket stora men som försäkringsinspektionen ej anser sig här kunna ingå på, då de först genom en grundlig utredning kunna klart ådagaläggas. Om, såsom motionären även ifrågasätter, staten inskränkte sig till att upprätta en mönsteranstalt, som skulle arbeta vid sidan om bolagen, synes det ej uteslutet, att, om den skulle administreras billigare än de enskilda bolagen, den skulle ligga under i konkurrensen, ett resultat som måhända skulle leda till att statsmonopol infördes för att skydda staten för förlust på sin verksamhet. Men det är även möjligt, att statsanstalten, även om den arbetade med mindre kostnader, skulle kunna vinna tillräklig anslutning, nämligen om den finge en jämförelsevis stor tillslutning av sådana försäkringstagare, som utan anmaning av agenter taga försäkring och betala sina premier i rätt tid, ävensom av sådana, som genom bolagens ackvisionsverksamhet animerats att taga

försäkring, men därpå föredraga statsanstalten för dess lägre premiers skull. Om ej statsanstalten i följd härav skulle vinna sådant övertag, att bolagen tvingades att upphöra, och sålunda statsmonopol på denna omväg bleve infört, skulle tydligen konkurrensen med statsanstalten åsamka bolagen ökade kostnader och dess försäkringstagare ökade premier.

Motionären hänvisar även på statens fördel av, att de kapital, som skulle insamlas genom dess försäkringsverksamhet, ställdes till dess disposition. Det måste emellertid därvid tagas i betraktande, att i den mån som staten placerade dessa fonder i sina egna obligationer skulle ökad svårighet uppstå att tillgodose de kapitalbehov, som bolagen nu kunna tillfredsställa. Den nationalekonomiska vinsten av att försäkringsrörelsens fonder överflyttades till staten från näringarna synes ej vara oomtvistlig.

Med åberopande av vad ovan anförts får försäkringsinspektionen uttala, att den icke finner att motionären förebragt tillräckliga skäl för sitt yrkande om utredning angående införande av statlig försäkringsverksamhet på den frivilliga försäkringens område, men det oaktat och ehuru försäkringsinspektionen betvivlar att sådan utredning kan leda till positivt resultat, anser sig försäkringsinspektionen för sin del ej böra uttala sig mot sådan utredning, då även ett negativt resultat av densamma skulle vara av betydelse.»

Yttrande
av riksför-
säkrings-
anstalten.

I det av riksförsäkringsanstalten avgivna yttrandet påpekas, att det beträffande frivillig försäkring i vissa fall, såsom i fråga om socialförsäkring, kunde vara lämpligt, att försäkringen handhades av staten eller offentliga organ. Såsom exempel nämnes riksförsäkringsanstaltens verksamhet enligt förutvarande lagen om ersättning för skada till följd av olycksfall i arbete den 5 juli 1901, den av staten anordnade särskilda för fiskare avsedda försäkringen mot skada till följd av olycksfall, den frivilliga försäkring, som grundar sig å olycksfallsförsäkringslagen eller lagen om allmän pensionsförsäkring, statens meddelande av livförsäkring i samband med statens egnahemslånerörelse m. m.

Beträffande frågan om ett statligt ingripande på den rena privatförsäkringens område yttrar sig riksförsäkringsanstalten till en början om förslaget att upprätta en statens mönsteranstalt. I denna fråga anföres, att en dylik mönsteranstalt, för att erhålla önskvärd anslutning, icke torde kunna undvara avlönade agenter. Erfarenheten hade sålunda visat, att det varit nödvändigt hava avlönade ombud såväl beträffande försäkringsverksamheten enligt 1901 års olycksfallsersättningslag som beträffande den särskilda för fiskare avsedda statsunderstödda försäkringen mot

olycksfall. Vad angår kostnaden för inkassering skulle möjligen en statsanstalt i en del fall kunna tänkas vinna besparing genom anlåtande av postverket (postsparbanken) för ändamålet, men dels skulle denna inkassering icke komma att handhas av postverket utan gottgörelse, dels skulle vid en dylik inkassering den personliga bearbetning av försäkrings-tagaren bortfalla, som särskilt inom samhällets breda lager vore så viktig för en frivillig försäkrings tecknande och bibehållande i kraft.

Rörande det ifrågasatta införandet av statsmonopol på försäkringsrörelsens område skulle enligt riksförsäkringsanstaltens förmenande förvaltningskostnaderna, särskilt anskaffnings- och inkasseringkostnaderna, icke därigenom komma att förminskas i den utsträckning motionären antagit, då det nämligen för sakens skull vore nödvändigt att alltjämt bibehålla avlönade agenter i avsevärd omfattning. Sedan i fråga om de nuvarande försäkringsbolagens kapitalplacering betonats, att de i allmänhet placera sina fonder på ett allmännyttigt sätt, t. ex. genom utlåning i form av inteckningslån, köp av statens, kommuners och enskilda inrättingars obligationer o. s. v., alltså väsentligen på samma sätt som staten skulle komma att placera motsvarande fonder, sammanfattar riksförsäkringsanstalten sin ståndpunkt till motionen sålunda:

»På grund av vad sålunda anförts får riksförsäkringsanstalten uttala, att anstalten anser den obligatoriska socialförsäkringen böra handhas av staten eller offentliga organ. Detsamma gäller även enligt vad ovan berörts i vissa fall i fråga om frivillig försäkring, där särskilda förhållanden föreligga, såsom i fråga om frivillig socialförsäkring. Beträffande åter annan frivillig försäkring anser anstalten vad i motionen anförts icke giva stöd för den meningen, att staten bör övertaga försäkringen eller för sådan försäkring upprätta en statsanstalt i konkurrens med enskilda företag. Då det emellertid endast är fråga om en utredning och då vid en dylik även andra hithörande frågor än de av motionären berörda torde komma under bedömande, har riksförsäkringsanstalten, ehuru anstalten anser det ovisst, om värdet av en sådan utredning kan komma att motsvara de därmed förknippade kostnaderna, för sin del intet att erinra mot att en sådan utredning kommer till stånd.»

Såsom i motionen erinras hava vid tvenne tidigare tillfällen motioner i ärendet förevarit till behandling i riksdagen.

Vid 1912 års riksdag väcktes likalydande motioner av herr Bäckström i första kammaren (nr 79) och herr Palmstierna i andra kammaren (nr 245) med yrkande, att Kungl. Maj:t efter vederbörlig utredning

*Tidigare
motioner i
ämnet.*

täcktes framlägga förslag till bestämmelser om upprättande av en statens livförsäkringsanstalt. Motionen blev i andra kammaren utan votering bifallen, men föll på grund av första kammarens motstånd. Därpå följande riksdag väcktes av herr Kristensson i andra kammaren motion (nr 211) om skrivelse till Kungl. Maj:t angående utredning och förslag i fråga om inrättande av en statens brandförsäkringsanstalt, vilken motion emellertid av kammaren avslogs.

Utskottet.

Då utskottet nu övergår till en närmare granskning av förevarande motion, vill utskottet till en början framhålla, att, när motionären såsom stöd för sin hemställan om en utvidgad statsverksamhet på försäkringsväsendets område åberopar vissa missförhållanden inom den privata försäkringsverksamheten, så har riksdagen redan 1917 i skrivelse till Kungl. Maj:t anhållit om utredning, »huruvida, i vad omfattning och på vad sätt de försäkrades ställning i ömsesidiga försäkringsbolag må kunna stärkas och försäkringsinspektionens rätt till åtgärder mot dylika bolag ökas, samt för riksdagen framlägga det förslag, vartill denna utredning kan föranleda».

Med anledning av nämnda skrivelse har försäkringsinspektionen den 8 januari 1918 avgivit utlåtande, och ärendet befinner sig för närvarande under Kungl. Maj:ts omprövning.

Utskottet vill för sin del ingalunda förneka, att vissa förhållanden inom den privata försäkringsverksamheten förtjäna att av statsmakterna med all uppmärksamhet följas, och uttalar utskottet den förhoppningen, att den i nyssnämnda riksdagsskrivelse av år 1917 begärda utredningen med det snaraste måtte fullföljas. Att närmare ingå på de i motionen framställda anmärkningarna mot vissa namngivna bolag finner utskottet ej påkallat, utan får i detta avseende hänvisa till försäkringsinspektionens yttrande över motionen.

Motionären tänker sig som slutmål, att staten övertager all försäkringsverksamhet, d. v. s. införande av statligt försäkringsmonopol på alla försäkringsområden. Vid sidan härav förordas såsom övergångsform upprättandet av en statens försäkringsanstalt, vilken skulle ha till uppgift att provisoriskt verka som mönsteranstalt. Till stöd härför betonar motionären framförallt önskvärdheten av att de höga förvaltningskostnader, som följa med det nuvarande privata försäkringssystemet, kunde reduceras och premierna i samma mån sänkas. Då i motionen anföres, att omkostnaderna inom livförsäkringsverksamheten för några år sedan belöpte sig ända till 30 à 35 procent av hela premieinkomsten, vill

emellertid utskottet anmärka, att enligt May-Lefflers »Meddelande angående försäkringsväsendet i Sverige» ha de svenska livförsäkringsbolagens premieinkomst och förvaltningskostnader under åren 1916—1918 utgjort:

| | Premier milj. kr. | Förv.-kost. milj. kr. | % av premien. |
|------------|----------------------|--------------------------|------------------|
| 1916 . . . | 63.9 | 15.3 | 23.9 |
| 1917 . . . | 70.9 | 17.3 | 24.5 |
| 1918 . . . | 85.5 | 24.4 | 28.6 |

Även om omkostnaderna således visat sig vara mindre än motionären föreställt sig, måste dock sägas, att de i och för sig äro höga och att de därtill visa en bestämd tendens att stiga i höjden. Utskottet är därför för sin del ense med motionären ifråga om önskvärdheten av en undersökning rörande möjligheten av en statens livförsäkringsverksamhet med billigare omkostnader. Då det, såsom av försäkringsinspektionen och riks försäkringsanstalten påpekats, under alla förhållanden torde få betraktas som nödvändigt att för anskaffning och inkassering anlita systemet med ombud och agenter, kan likväl ej fördöjas, att anledning knappast finnes att på en dylik undersökning ställa alltför högt spända förväntningar.

Vad beträffar det i motionen uttalade önskemålet, att staten framdeles måtte övertaga all försäkringsverksamhet och att således statsmonopol måtte införas inom försäkringsväsendets alla olika grenar, så finner utskottet ingen anledning att nu taga ställning till det synnerligen invecklade och svårlösta spörsmålet om ett statsmonopol på här ifrågavarande område eller förorda en så vittgående utredning. Utskottet anser sig så mycket hellre kunna intaga denna ståndpunkt, som motionären i sin motion dels ej lämnar några fastare hållpunkter för ett bedömande av ett statsmonopols möjlighet och lämplighet, dels endast vill framhålla statsmonopolet som ett slutmål i framtiden, men för tillfället synes vilja begränsa sina utredningskrav att röra en statlig försäkringsverksamhet vid sidan av den privata.

Bland de försäkringsgrenar, som vid en dylik utredning företrädesvis kunna komma i fråga, nämnas i motionen livförsäkring samt brand-, olycksfalls- och sjukförsäkring etc. Den frågan uppstår då först, vad som i dessa grenar redan från det allmännas sida blivit åtgjort. Utskottet erinrar om att de båda sistnämnda, nämligen olycksfalls- och sjukförsäkringen, höra till de grenar, där obligatorisk försäkring redan införts eller är planerad att införas. Att den obligatoriska socialförsäk-

ringen bör, såsom riks försäkringsanstalten även uttalat, handhavas av staten eller offentligt organ, därom torde i princip ingen tvekan råda. Vad särskilt beträffar olycksfallsförsäkringen får utskottet hänvisa till att motioner om ändring av olycksfallsförsäkringslagen i nämnda syfte innevarande riksdag blivit väckta, varigenom riksdagen får anledning att i annan ordning taga denna fråga under omprövning. I fråga om sjukförsäkringen erinrar utskottet endast om att ett omfattande förslag rörande detta spörsmål redan finnes utarbetat, vilket inom den närmaste framtiden torde kunna förväntas bli förelagt riksdagen.

Vad angår livförsäkringen finnes som bekant på detta område i en del främmande länder, exempelvis Danmark och England, statsförsäkringsanstalter inrättade. Ehuru det ej lär kunna förnekas, att erfarenheterna från dessas verksamhet icke ställa sig odelat gynnsamma, torde härav icke i och för sig något avgörande omdöme för eller emot lämpligheten av en statlig livförsäkringsanstalt kunna fällas. Det synes icke kunna bestridas, att en sådan anstalt, om den läte organisera sig på ett tillfredsställande sätt, skulle kunna ha en hälsosam uppgift att fylla såsom regulator på försäkringsområdet. Det kan råda tvekan om, huruvida och på vilket sätt detta skulle låta sig göra. Endast en ingående undersökning kan giva svar på dessa spörsmål. I betraktande av frågans vikt kan utskottet därför icke finna annat än att en utredning av densamma, huru den än komme att utfalla, skulle äga betydelse och erbjuda åtskilligt av intresse. Såsom i det föregående omnämnts, har andra kammaren tidigare uttalat sig härför, och de av utskottet i ärendet rådfrågade myndigheterna hava icke ställt sig avvisande i frågan. Det ovan sagda kan i det stora hela anses gälla även beträffande ett ifrågasatt statligt ingripande på brandförsäkringsväsendets område. Även i detta fall skulle en utredning säkerligen vara av nytta.

Även i fråga om vissa andra grenar av försäkringsverksamheten, vilka stå de ovannämnda nära eller sammanhånga med statens redan existerande verksamhet på den frivilliga försäkringens område, bör en utredning av här ifrågavarande art vara av stor betydelse.

När utskottet sålunda finner sig böra tillstyrka en utredning om en utvidgning av statens verksamhet på den privata försäkringens område, vill utskottet dock för sin del uttryckligen betona angelägenheten av att en eventuell dylik utredning blir förutsättningslös och så allsidig som möjligt. Den bör taga under omprövning såväl frågan om lämpligheten över huvud av en statlig försäkringsverksamhet som även inom vilka försäkringsgrenar en sådan verksamhet med fördel för försäkrings-

tagarne kan tänkas komma till stånd. Likaså torde därvid böra tagas i övervägande, huruvida en statens försäkringsverksamhet inom viss försäkringsgren lämpligen kunde kombineras med en tilltänkt eller redan existerande statsförsäkring inom annat försäkringsområde, då det möjligen kunde antagas att härigenom billigare förvaltningskostnader stode att uppnå.

Med anledning av vad sålunda ovan anförts får utskottet hemställa,

att andra kammaren för sin del måtte besluta, att riksdagen ville hos Kungl Maj:t anhålla om en allsidig och förutsättningslös utredning, huruvida och i vad mån staten lämpligen bör utvidga sin verksamhet på olika försäkringsområden, samt för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen må kunna föranleda.

Stockholm den 27 april 1920.

På utskottets vägnar:

E. MOBERGER.

Närvarande vid förevarande ärendes slutbehandling: herrar *Moberger, Sjögren, Isaksson, Fast*) Larsson*)* i Kroken, *Ander, Hedvall*)*, *Andersson*)* i Eliantorp, *Hellberg* och *Schill.**)

*) Icke närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Isaksson, Larsson* i Kroken, *Andersson* i Eliantorp, *Ander* och *Schill*, vilka hava anført:

Motionären utgår ifrån, att »det sedan länge tillbaka funnits anledningar till ett allvarligt övervägande, vilka åtgärder, som från det allmännas sida böra vidtagas för att bringa reda i vårt försäkringsväsen och effektivt skydda försäkringstagarnas intressen gent emot självsvåldiga bolagsledningar.»

Bihang till riksdagens protokoll 1920. 13 saml. 2 avd. 15 häft. (Nr 20.) 2

För att påvisa behovet av ett ingripande i dylikt syfte från statsmakternas sida omnämner motionären härefter »vissa händelser inom försäkringsvärlden under de senare åren», bland annat förutvarande direktören Hamrins process mot liffförsäkringsbolaget Svecia samt bolaget Vasas avtal med det danska »Tryg», vilket hade till följd, att en enda utländsk man kunde såsom innehavare av aktiemajoriteten i Vasas förlagsaktiebolag helt bestämma över detta svenska livförsäkringsbolag.

Dessa exempel torde emellertid vara mindre lämpliga att åberopa i detta sammanhang. Hamrins talan ogillades nämligen redan i rådstuvurätten och fullföljdes ej till högre rätt. Och transaktionen mellan Vasa och det danska Tryg skedde före tillkomsten av 1903 års försäkringslag. Vasa erhöll ej koncession enligt denna lag förr än år 1907, sedan Tryg återlämnat aktierna, sedan nytt garantikapital på 100,000 kronor inbetalts i Vasa, och sedan återförsäkringsavtalet med Tryg ändrats på ett för Vasa förmånligt sätt.

Vad de exempel angå, som motionären i övrigt omnämnt, anse vi oss endast böra framhålla, att det förhållande, att oegentligheter i ett eller annat fall förekommit, enligt vår mening icke får läggas till grund för den uppfattningen, att förhållandena på ifrågavarande område äro sådana, att de påkalla ett statsingripande av den art motionären tänkt sig såsom det lämpligaste för vinnande av motionens syfte.

Den lösning av förevarande spörsmål, som motionären ifrågasätter, synes oss för övrigt över huvud taget icke vara att förorda. Motionen torde få anses egentligen åsyfta »att lägga allt försäkringsväsen under staten», d. v. s. försäkringsväsendets socialisering, fastän motionären — förmodligen av opportunitetsskäl — funnit sig endast böra förorda att till en början »jämnsides med nu arbetande bolag upprättas en statens försäkringsanstalt med uppgift att bli en mönsteranstalt i alla avseenden.» Genom försäkringsväsendets socialisering skulle — anser motionären — vinnas, att så gott som hela agenturkåren skulle bortfalla och anskaffnings- och inkassokostnaderna skulle nedbringas till ett minimum, vilket allt i sin tur givetvis skulle medföra sänkning av premierna. Man torde kunna antaga, att motionären tänkt sig dessa fördelar även kunna vinnas genom upprättandet av en statens mönsteranstalt på ifrågavarande område, då något annat skäl ej åberopats till stöd för påståendet, att en dylik anstalt skulle kunna driva sin rörelse med avsevärt lägre premier och omkostnader än de privata företagen.

Motionären sysselsätter sig huvudsakligast med livförsäkring, varför vi till en början torde något få ingå på frågan i denna del. Ingen torde

vilja förneka den ofantliga betydelsen ur nationalekonomisk synpunkt av att livförsäkringens välsignelsebringande verksamhet utvecklas. Ett statsmonopol på detta område skulle emellertid enligt vår mening direkt motverka en dylik utveckling. I Italien finnes sålunda sedan 1913 en statsmonopolanstalt för livförsäkring. Denna arbetar dock med klen resultat, oaktat den arbetar med agenter. Under det att i de privata försäkringsanstalterna år 1910 tecknades livförsäkringar för 270 millioner lire, föll siffran för nytecknade försäkringar under statsmonopolets första verksamhetsår 1913 till 232 och år 1917 till 107 millioner lire.

Vad vidare angår inrättandet av en statsanstalt i syfte att konkurrera med de privata livförsäkringsbolagen, torde en dylik anstalt utan agenter icke hava någon utsikt att bära sig. I England finnes sedan 1864 en livförsäkringsanstalt i förbindelse med postsparkassan. Denna anstalt, som arbetar utan agenter, har fört en tynande tillvaro. Enligt tillgängliga uppgifter meddelar den på ett helt år ej mera försäkringar, än vad ett av Londons större folkförsäkringsbolag meddelar på några få dagar.

Om sålunda en statsanstalt för att hava någon framgång nödvändigtvis måste arbeta med agenter, så är det svårt att förstå, huru staten skall kunna nedbringa sina omkostnader under de enskilda anstalternas. Snarare torde förhållandet bliva det motsatta.

Ej heller motionärens förhoppning, att en statens livförsäkringsanstalt skulle kunna bliva ett mönster för de privata företagen, synes oss välgrundad. I Danmark arbeta jämsides med statens livförsäkringsanstalt de privata försäkringsbolagen, men det är så långt ifrån, att man kan påstå, att den danska statsanstalten varit en mönsteranstalt, som det tvärtom kan påvisas, att alla framsteg i dansk livförsäkring, allt sedan de privata bolagen börjat arbeta jämsides med statsanstalten, härröra från det privata initiativet. Vinstutdelning, »liberala» försäkringsvillkor, folkförsäkring, livförsäkring å mindre goda liv o. s. v., allt detta har först framförts av de privata företagen; sedermera har statsanstalten sett sig nödsakad upptaga något därav.

Till stöd för motionens syfte framhålles vidare, att de oerhörda summor, som nu hamna hos privatföretagen, komme att ställas till statens disposition. Häremot torde förtjäna erinras om, att under år 1918 ett förslag var å bane, att försäkringsbolagen skulle åläggas att tvångsplacera en del av sina tillgångar uti statsobligationer. Men detta förslag blev aldrig framlagt, sedan det klarlagts, vilka konsekvenser ett sådant förslag skulle föra med sig. Livbolagen placera nämligen betydande belopp uti fastighetsinteckningar och lån till kommuner, och denna deras låneverk-

samhet skulle genom tvångsplaceringar i statspapper röna en mycket oförmånlig inverkan.

Som förut nämnts sysselsätter sig motionären huvudsakligen med livförsäkringsrörelsen, men på slutet utvidgar motionären sina planer på förstatligande till att omfatta jämväl alla försäkringsområden, särskilt brand-, olycksfall- och sjukförsäkring.

I denna del få vi framhålla, att brandförsäkring ännu mindre än livförsäkring torde lämpa sig för förstatligande.

I en statsbudget bör man räkna med inkomstkällor, som något så när jämnt inflyta, och som framför allt ej äro av den natur, att de kunna bytas i förlust. En brandförsäkringsrörelse kan i många år lämna överskott, men så infalla år, som bringa förlust och då i regel mycket stor sådan. Exempel härpå hava vi i Norge i Bergen-branden, som kostade brandförsäkringsanstalterna ett fyrtiotal millioner kronor.

Brandförsäkringsrörelsen är och måste vara internationell, fördelande brandrisken inom ett land på flera länders försäkringsgivare. Svenska brandförsäkringsbolag återförsäkra i stor utsträckning sin svenska affär utomlands men mottogo i gengäld betydande utländsk affär i reassurans, för att ej tala om de fall, där svenska bolag driva direkt rörelse i främmande länder. Bliva utländska bolag avskurna från möjlighet att direkt eller indirekt arbeta i Sverige, så följer därav såsom en konsekvens, att de svenska bolagens nyssnämnda rörelse utomlands omöjliggöres, och att denna inkomstkälla frånhändes vårt land.

I Tyskland har efter revolutionen socialiseringen av försäkringsväsendet varit föremål för ingående studium, men av allt att döma har frågan ringa eller inga utsikter att leda till åsyftat resultat. Härtill torde icke minst hava medverkat hänsyn till ovan berörda, för Tysklands vidkommande högst väsentliga inkomstkälla från affär i utlandet.

Då vi på grund av vad ovan anförts äro övertygade om olämpligheten såväl av försäkringsväsendets socialisering som av att staten upprättar en anstalt av här ifrågasatt slag, kunna vi givetvis icke tillstyrka den av motionären begärda utredningen. Därest sådana missförhållanden kunna påvisas på ifrågavarande område, att de kunna anses motivera ett ingripande från statsmakternas sida, bör enligt vår mening detta ske genom skärpta lagbestämmelser och effektivare tillsyn över efterlevnaden av givna föreskrifter.

Vi hemställa sålunda,

att förevarande motion icke måtte till någon
andra kammarens åtgärd föranleda.

*Bilaga 1.***Yttrande av försäkringsinspektionen.***Till Riksdagens andra kammars andra tillfälliga utskott.*

I skrivelse den 20 februari 1920 har Kungl. Maj:t anbefallt försäkringsinspektionen att avgiva och till Eder överlämna yttrande i anledning av en inom riksdagens andra kammare väckt motion, nr 285, om skrivelse till Kungl. Maj:t ifråga om anordnande av en statens försäkringsverksamhet å olika försäkringsområden. Till åtlydnad härav får försäkringsinspektionen anföra följande.

Motionären vill göra gällande, att den nytta, som försäkringstagarna hava av försäkringslagen och försäkringsinspektionen, vore tämligen illusorisk. Lagen och inspektionen hade ej kunnat i någon nämnvärd mån bidraga till avhjälpande av missförhållanden inom försäkringsvärlden. Försäkringsinspektionen vågar tro, att motionärens omdöme skulle utfallit annorlunda, om han haft närmare kännedom om den sak, varom han dömer. Men såväl vad lagen verkat enbart genom sin tillvaro som ock vad försäkringsinspektionen utträttat genom tillsyn över att bolagen följa lagens föreskrifter undandrager sig den utanförståendes kännedom. Endast när avvikelse skett från lagen eller den fastställda bolagsordningen befunnits icke längre betryggande och bolaget icke velat eller kunnat ställa sig försäkringsinspektionens under hand gjorda erinringar till efterrättelse, har saken blivit allmänt känd. Vad motionären anför till bevis för att svåra missförhållanden nu finnas inom försäkringsvärlden utgör, såsom av vad nedan anföres framgår, enligt försäkringsinspektionens mening icke något sådant bevis. Härmed vill försäkringsinspektionen icke hava förnekat, att ej missförhållanden finnas, som böra så vitt möjligt bortarbetas, och att möjligen för den skull vissa ändringar i lagen kunna vara önskvärda. Försäkringsinspektionen tillåter sig i det avseendet erinra om vad försäkringsinspektionen yttrat i sitt utlåtande av den 8 januari 1918 med anledning av C. G. Ekmans motion vid 1917 års riksdag. Man bör dock vara varsam ifråga om att genom skärpta lagbestämmelser inskränka bolagens rörelsefrihet. Ty därigenom kan man löpa fara att hämma deras utveckling och sålunda även minska deras förmåga att allt bättre tillgodose allmänhetens alltjämt ökade behov av försäkring.

Försäkringsinspektionen övergår nu till vad motionären anför som bevis för lagens och inspektionens otillräcklighet till skydd för försäkringstagarnas intressen gentemot bolagsledningarna.

Motionären anför först »de många skandalerna i livförsäkringsbolaget Kronan».

Vad som inträffat i fråga om detta bolag utgör verkligen enligt försäkringsinspektionens mening ett bevis för att försäkringslagen till skydd för bolagens frihet dragit för snäva gränser för försäkringsinspektionens befogenhet. Sådan lagen nu är, ansåg sig försäkringsinspektionen, oaktat försäkringsinspektionen icke hade förtroende för bolagets ledning, ej äga lagens stöd att ingripa mot bolaget, så länge dess garantikapital ej var förbrukat och någon avvikelse från lagen och bolagsordning ej skett samt bolaget fullgjorde den i lagen föreskrivna depositionen för försäkringsfonden. Men då försäkringsinspektionen vid granskning av styrelseberättelsen för år 1911 fann, att bolaget utan att äga några fria fonder, i strid mot lagens förbud mot drivande av annat än försäkringsrörelse, inköpt ännu en fastighet utöver den, som användes för dess huvudkontor, och att bolaget under året gjort en förlust av 35,000 kronor, som dolts genom en omotiverad uppskrivning av den inköpta fastigheten, ingrep försäkringsinspektionen mot bolaget. Vid den därefter följande likvidationen befanns det, att bolagets ställning var väsentligt sämre, än försäkringsinspektionen förmenat, i det att dess för huvudkontor avsedda fastighet, som hade ett taxeringsvärde av 613,000 kronor och inköpts för 651,000 kronor, icke under då rådande tryckta förhållanden på fastighetsmarknaden vid realisation kunde inbringa mer än ungefär 425,000 kronor. Dessutom hade bolaget utlånat 24,000 kronor mot in-teckningar i Stockholmsfastigheter, vilka in-teckningar blevo värdelösa vid fastigheternas realiserande. I följd av denna brist visade det sig omöjligt att åt annat försäkringsbolag överlåta försäkringsbeståndet utan nedsättning av försäkringssummorna. Däremot lyckades det försäkringsinspektionen att träffa sådant avtal med ett återförsäkringsbolag, att en rekonstruktion av bolaget var möjlig utan sådan nedsättning. Rekonstruktionsförslaget förelades försäkringstagarna på ett av försäkringsinspektionen utlyst sammanträde, till vilket dock endast 64 försäkringstagare eller ungefär $1\frac{1}{2}$ % av bolagets samtliga försäkringstagare infunno sig. Och då förslaget icke vid sammanträdet biträdades av $\frac{4}{5}$ av de röstande, 43 röster för och 21 röster mot, var det enligt försäkringslagen förfallet. Att försäkringslagen ej för sådant tillfälle innehåller lämpliga bestämmelser för tillvaratagande av försäkringstagarnas verkliga intressen gentemot en kortsynt minoritet, synes försäkringsinspektionen uppenbart. Sedan detta förslag förfallit, återstod intet annat än att fördela tillgångarna bland försäkringstagarna.

Av denna redogörelse lär framgå, att vad som inträffade i Kronan i någon mån berodde dels på verkliga brister i försäkringslagen, dels på att försäkringsinspektionen vilseleddes beträffande värdet av bolagets fastighet. Men ensamt för sig torde fallet Kronan icke kunde anses som tillräckligt bevis för motionärens påstående. Och de övriga fall, som han anför, duga, såsom försäkringsinspektionen nu vill visa, alls icke som bevis härför.

Motionären åberopar »vad som i fråga om de försäkrades rättslöshet framkom under förutvarande direktören Hamrins process mot livförsäkringsbolaget Svecia». Enligt försäkringsinspektionens mening framkom i denna process ingenting, som bevisade sådan rättslöshet. Hamrin hade påstått, att ett beslut vid den ordinarie bolagsstämman år 1907 vore olagligt, enär det strede mot viss § i försäkringslagen, och därför yrkat på dess upphävande. Rådhusrätten fann, att Hamrin icke kunnat styrka sitt påstående och ogillade därför hans talan.

Hamrin överklagade icke domen i denna del hos hovrätten, där han endast fullföljde sin under rättegången framställda, av rådhusrätten avvisade talan mot ledamöterna i bolagets styrelse för ärekränkande och smädigt skrivsätt. Rådhusrättens dom fastställdes av hovrätten. I följd av Hamrins fränfalle fullföljdes ej rättengången vidare.

Motionären anför vidare »bolaget Vasas avtal med det danska »Tryg», vilket hade till följd, att en enda utländsk man kunde såsom innehavare av aktiemajoritet i Vasas förlagsaktiebolag helt bestämma över detta livförsäkringsbolag». Härmed förhåller sig på följande sätt. År 1904, innan Vasa fått koncession enligt 1903 års försäkringslag, inköpte det danska Tryg 501 av de 1,000 aktierna i Vasas förlagsaktiebolag och slöt samtidigt det avtal med Vasa, att Tryg övertog i återförsäkring hela Vasas försäkringsbestånd. Då bolaget därefter trädde i underhandling med försäkringsinspektionen om erhållande av koncession enligt nämnda försäkringslag, fann sig försäkringsinspektionen icke kunna tillstyrka koncessionen bland annat i följd av det beroende, vari Vasa sålunda råkat under det danska bolaget. Koncession erhöles år 1907, först sedan Tryg återlämnat aktierna, nytt garantikapital av 100,000 kronor inbetalts av andra och återförsäkringsavtalet med Tryg ändrats därefter, att Vasa återförsäkrade endast viss excedent. Detta senare avtal annullerades år 1910, så att Vasa därefter icke haft någon skyldighet att lämna någonting i återförsäkring till Tryg. Som av denna redogörelse framgår, är det alltså så långt ifrån att fallet Vasa—Tryg kan anföras som bevis för att försäkringslagen och försäkringsinspektionen varit utan betydelse för missförhållandens undanröjande, att det fasthellre var på grund av lagens tillkomst och försäkringsinspektionens åtgärd, som Vasas beroende av Tryg hävdades och därigenom möjlighet bereddes för Vasa att arbeta sig ur svårigheterna och komma till sin buvarande ställning.

I fråga om de anmärkningar, som gjorts mot Svenska livförsäkringsbolaget, dels i Ekmans ovannämnda motion, dels i advokaten Olof Karlssons anmälan till Konungen den 26 maj 1919, har försäkringsinspektionen efter verkställda undersökningar uttalat sig, dels i skrivelse till bolaget den 11 maj 1917, dels i underdånigt utlåtande den 9 september 1919. Såsom framgår av vad försäkringsinspektionen därvid yttrat, anser försäkringsinspektionen, att ingen av de framställda anmärkningarna lämna fog för de mot bolagets verkställande direktör riktade beskyllningar för att av egenyttiga motiv hava sökt kringskära den enskilda försäkringstagarens rätt gentemot bolaget.

Under år 1919 har försäkringsinspektionen verkställt en i detalj gående granskning av bolaget. Vid densamma har ingenting framkommit, som varit ägnat att ändra försäkringsinspektionens sålunda uttalade uppfattning, eller som givit anledning till andra erinringar än rörande mindre viktiga detaljer, alltså erinringar av sådant slag, som alltid pläga förekomma, till större eller mindre antal, vid dylik detaljundersökning av bolagen, och som icke innebära någon anmärkning mot ledningens vilja och förmåga att tillvarataga försäkringstagarnas intressen.

Motionären stöder emellertid sitt krav på utredning om statens försäkringsverksamhet ej blott med de nu omförmälda bevisen på försäkringslagens och försäkringsinspektionens otillräcklighet att bereda skydd åt försäkringstagarnas

intressen gent emot bolagen, utan även med de stora kostnader, särskilt anskaffnings- och inkassokostnader, vilka ju måste täckas genom höga premier, samt med den fördel, som skulle vinnas därmed att de fonder, som nu samlas hos bolagen, skulle ställas till statens disposition, om staten övertog bolagens verksamhet.

Vad kostnaderna angår, så är det för visso så, att de äro höga, och att dyrtiden prässat upp dem utöver vad de förut varit. Att anskaffnings- och inkassokostnaderna skulle kunna minskas, om staten övertog all försäkringsverksamhet, är möjligt, om antalet agenter då kunde minskas utan skada för arbetets effektivitet. Men den fördel, som så skulle vinnas, får naturligtvis vägas mot de med monopoliseringen förknippade nackdelar, som enligt försäkringsinspektionens förmenande äro mycket stora, men som försäkringsinspektionen ej anser sig här kunna ingå på, då de först genom en grundlig utredning kunna klart ådagaläggas. Om, såsom motionären även ifrågasätter, staten inskränkte sig till att upprätta en mönsteranstalt, som skulle arbeta vid sidan om bolagen, synes det ej uteslutet, att, om den skulle administreras billigare än de enskilda bolagen, den skulle ligga under i konkurrensen, ett resultat som måhända skulle leda till att statsmonopol infördes för att skydda staten för förlust på sin verksamhet. Men det är även möjligt, att statsanstalten, även om den arbetade med mindre kostnader, skulle kunna vinna tillräcklig anslutning, nämligen om den finge en jämförelsevis stor tillslutning av sådana försäkringstagare, som utan anmaning av agenter taga försäkring och betala sina premier i rätt tid, ävensom av sådana, som genom bolagens ackvisionsverksamhet animerats att taga försäkring, men därpå föredraga statsanstalten för dess lägre premiers skull. Om ej statsanstalten i följd härav skulle vinna sådant övertag, att bolagen tvingades att upphöra, och sålunda statsmonopol på denna omväg bleve infört, skulle tydligen konkurrensen med statsanstalten åsamka bolagen ökade kostnader och dess försäkringstagare ökade premier.

Motionären hänvisar även på statens fördel av, att de kapital, som skulle insamlas genom dess försäkringsverksamhet, ställdes till dess disposition. Det måste emellertid därvid tagas i betraktande, att i den mån som staten placerade dessa fonder i sina egna obligationer skulle ökad svårighet uppstå att tillgodose de kapitalbehov, som bolagen nu kunna tillfredsställa. Den nationalekonomiska vinsten av, att försäkringsrörelsens fonder överflyttades till staten från näringarna, synes ej vara oomtvistlig.

Med åberopande av vad ovan anförts, får försäkringsinspektionen uttala, att den icke finner, att motionären förebragt tillräckliga skäl för sitt yrkande om utredning angående införande av statlig försäkringsverksamhet på den frivilliga försäkringens område. Men det oaktat och ehuru försäkringsinspektionen betvivlar, att sådan utredning kan leda till positivt resultat, anser sig försäkringsinspektionen för sin del ej böra uttala sig mot sådan utredning, då även ett negativt resultat av densamma skulle vara av betydelse.

Till sist tillåter sig försäkringsinspektionen att, till belysande av frågan om staten som försäkringsgivare inom den frivilliga försäkringsverksamheten, hänvisa till vad försäkringsinspektionen anför, dels med anledning av den vid 1912 års riksdag väckta motion angående utredning av frågan om inrättande av en sta-

tens livförsäkringsanstalt, dels med anledning av den vid 1913 års riksdag väckta motion om utredning angående inrättande av en statens anstalt för brandförsäkring, dels i utlåtande angående en petition till Konungen i sistnämnda fråga, av vilket utlåtande avskrift bifogas.

Stockholm den 16 mars 1920.

P. G. Laurin.

Erik Martin.

Per Hasselrot.

Ragnar Wollert.

Bilaga 2.

Yttrande av Riksförsäkringsanstalten.

Till Riksdagens andra kammarens andra tillfälliga utskott.

Sedan riksförsäkringsanstalten erhållit anmodan att avgiva yttrande i anledning av herr H. Hanssons i Rättvik motion nr 285 om skrivelse till Kungl. Maj:t i fråga om anordnande av en statens försäkringsverksamhet å olika försäkringsområden, får anstalten härmed anföra följande.

Riksförsäkringsanstalten har icke ansett sig böra närmare ingå på någon granskning av den kritik, som motionären riktar mot gällande lag om försäkringsrörelse och försäkringsinspektionen, utan torde försäkringsinspektionen i detta avseende avgiva erforderligt yttrande.

I motionen förklaras, att det kan ifrågasättas, om det ej kan vara lämpligt att just nu taga upp frågan om försäkringsväsendet i hela dess vidd genom en allsidig utredning om möjligheten av en statens försäkringsverksamhet i stort »bredvid en obligatorisk socialförsäkring».

Motionären skiljer alltså mellan en obligatorisk socialförsäkring, som motionären synes anse självfallet böra handhavas av staten, samt en statens försäkringsverksamhet på andra områden. Riksförsäkringsanstalten anser jämväl, att den obligatoriska socialförsäkringen är av den art, att den bör handhavas allenast av staten eller offentliga organ. Vad särskilt gäller den obligatoriska olycksfallsförsäkringen har riksförsäkringsanstalten haft anledning med styrka framhålla denna sin ståndpunkt i ett av riksdagens andra lagutskott infordrat utlåtande i anledning av motioner om ändring i olycksfallsförsäkringslagen.

Vad beträffar frivillig försäkring kan det i vissa fall, där särskilda förhållanden föreligga, såsom i fråga om socialförsäkring, även vara lämpligt, att

försäkringen handhaves av staten eller offentliga organ. Såsom exempel må nämnas riksförsäkringsanstaltens verksamhet enligt förutvarande lagen om ersättning för skada till följd av olycksfall i arbete den 5 juli 1901, den av staten anordnade särskilda för fiskare avsedda försäkringen mot skada till följd av olycksfall, den frivilliga försäkring, som grundar sig å olycksfallsförsäkringslagen eller lagen om allmän pensionsförsäkring, statens meddelande av livförsäkring i samband med statens egnahemslånerörelse m. m. Denna försäkringsutveckling och komplettering utgör ett rikt fält för statlig försäkringsverksamhet.

I fråga åter om annan frivillig försäkring, såsom livförsäkring, brandförsäkring, sjöförsäkring, enskild olycksfallsförsäkring m. m. — vilken försäkring hittills plägat innefattas under benämningen privatförsäkring — göra sig andra synpunkter gällande.

*En statens
mönsteran-
stalt.*

En av de möjligheter motionären tänker sig, är, att staten upprättade en försäkringsanstalt jämsides med de privata bolagen med uppgift att bli en mönsteranstalt i alla avseenden. Genom sina avsevärt lägre premier och omkostnader skulle denna enligt motionären i konkurrensen utöva ett för försäkringstagaren fördelaktigt inflytande på de enskilda bolagen.

Beträffande frågan, huruvida man genom inrättande av en statens mönsteranstalt skulle kunna minska förvaltningskostnaderna, särskilt kostnaderna för anskaffning och inkassering, vill riksförsäkringsanstalten framhålla, att enligt anstaltens mening, därest den ifrågasatta statsmönsteranstalten skulle kunna erbjuda önskvärd anslutning och med framgång konkurrera med de enskilda företagen, den icke torde kunna undvara avlönade agenter. I detta sammanhang torde det vara av intresse att omnämna, att det enligt Riksförsäkringsanstaltens erfarenhet varit nödvändigt att hava avlönade ombud, såväl beträffande försäkringsverksamheten enligt 1901 års olycksfallsersättningslag som beträffande den särskilda för fiskare avsedda statsunderstödda försäkringen mot olycksfall.

Beträffande kostnaden för inkassering skulle möjligen en statens anstalt i en del fall kunna tänkas vinna besparing genom anlitan av postverket (postsparbanken) för ändamålet, såsom nu sker i fråga om premierna till riksförsäkringsanstalten för de större arbetsgivarna. Att märka är emellertid, dels att denna inkassering naturligtvis icke kommer att handhavas av postverket utan särskild gottgörelse, dels ock att vid en dylik inkassering den personliga bearbetning av försäkringstagaren bortfaller, som nu i många fall sker genom den enskilda anstaltens agenter och som är så viktig för en frivillig försäkrings tecknande och bibehållande i kraft, särskilt inom samhällets breda lager.

Emellertid synes motionären själv icke vilja förorda inrättande av en statens mönsteranstalt i konkurrens med enskilda anstalter såsom en definitiv anordning. Motionären betraktar en dylik åtgärd såsom en övergångsform till en vida mera genomgripande anordning, nämligen statens övertagande av all försäkringsverksamhet. Enligt motionären skulle, om hela försäkringsverksamheten samlades under en förvaltning, det hela bli billigare. Så gott som hela agenturkåren skulle bortfalla samt anskaffnings- och inkassokostnaderna nedbringas till ett minimum, vilket allt i sin tur givetvis skulle medföra sänkning av premierna.

Statsmonopol.

Därjämte skulle vinnas, att oerhörda summor av samlat kapital, som nu hamnade hos privatföretagen, ställdes till statens disposition.

Då man har att bedöma frågan om lämpligheten av ett statens monopol å försäkringsrörelsens område, bör man göra klart för sig, vilket mål man syftar att vinna.

Vill man genom monopolet vinna fullständig rättssäkerhet på försäkringens område, lär icke kunna bestridas, att målet vinnas, ty det är ju givet, att om staten själv utövar försäkringsrörelsen, de försäkrade städse böra kunna påräkna en fullt lojal och lagenlig behandling. Det kan ju ej heller bestridas, att i den mån försäkringens idé sprider sig till allt vidare kretsar av samhället, kravet på fullständig rättssäkerhet blir av allt större betydelse. Det är bland annat av motiv, som äro likartade med de nu antydda, som riksförsäkringsanstalten, såsom förut framhållits, anser särskilt den obligatoriska socialförsäkringen allenast böra få handhavas av staten eller offentliga organ. Beträffande försäkringsväsendet i dess helhet torde väl däremot genomförande av statsmonopol för närvarande icke kunna anses tillräckligt motiverat från nu ifrågakommande synpunkt.

Förvaltningskostnaderna, särskilt anskaffnings- och inkasseringsskostnaderna, skulle enligt riksförsäkringsanstaltens förmenande genom införande av statsmonopol icke komma att minska i den utsträckning, motionären förmenar och som ovan angivits, då nämligen avlönade agenter måste i avsevärd omfattning bibehållas, därest man önskar, att försäkringen fortfarande skall vinna talrik anslutning. Agenternas intresse för anskaffning måste uppmuntras genom anskaffningsprovision. I fråga om inkasseringsskostnaderna måste i viss mån liknande synpunkter anläggas, såsom förut angivits, vid behandlingen av förslaget om inrättande av en statens mönsteranstalt.

Slutligen har motionären såsom skäl för statsmonopol anfört, att stora kapital skulle samlas i statens hand i stället för hos enskilda företag. Riksförsäkringsanstalten vill nämna, att de enskilda bolagen redan nu i allmänhet placera sina fonder på ett allmännyttigt sätt, t. ex. genom utlåning i form av inteckningslån, köp av statens, kommuners och enskilda inrättningars obligationer, lån till försäkringstagare o. s. v. Det synes sannolikt, att staten skulle komma att placera motsvarande fonder väsentligen på samma sätt.

I detta ärendes handläggning hava deltagit, förutom undertecknade byråcheferna A. Eisen, D. Östrand och H. von Schulzenheim.

Protokollsutdrag, utvisande inom anstalten yppad skiljaktig mening, bifogas.

Stockholm den 10 april 1920.

J. May.

Ernst Löfmark.

Utdrag av Riksförsäkringsanstaltens protokoll, hållet i Stockholm den 10 april 1920.

Närvarande: Generaldirektören *J. May*, Byråchefen *A. Eisen*, Byråchefen *D. Östrand*, Byråchefen *H. von Schulzenheim*, Ledamoten, Sekreteraren *E. Löfmark*.

§ 1.

Ledamoten, sekreteraren *E. Löfmark* föredrog enligt erhållet uppdrag statsrådet *E. Löfgrens* skrivelse till riksförsäkringsanstalten av den 20 sistlidne februari angående framställning av riksdagens andra kammaras andra tillfälliga utskott om erhållande av anstaltens yttrande över en inom Riksdagens andra kammare väckt motion, och beslöts utlåtande av den lydelse, registratoret utvisar.

Byråchefen von Schulzenheim var av skiljaktig mening och yttrade:

»I motiveringen till sitt yrkande framhåller motionären 'önskvärdheten av en allsidig utredning om möjligheten av en statens försäkringsverksamhet i stort sett bredvid en obligatorisk socialförsäkring'. Gränsen mellan socialförsäkring och privat försäkring har under olika förutsättningar dragits på olika sätt. Litteraturen på detta område likasom även den sociala försäkringslagstiftningen själv i olika länder visar också, att en fix avgränsning mellan nämnda olika slag av försäkring är svår att finna. Utslagsgivande vid denna fördelning är i allt fall icke, huruvida det rör sig om försäkringstagarens privaträttsliga eller allmänrättsliga anspråk, ej heller huruvida det är fråga om ett enskilt företag eller en offentlig anstalt, utan fastmera huruvida *socialpolitiska faktorer* äro avgörande i försäkringsverksamheten eller andra t. ex. privatekonomiska eller fiskaliska. Under privatförsäkringen skulle sålunda falla sammanfattningen av sådana försäkringsförhållanden, som sakna *socialpolitiskt underlag*.

Den sociala tvångsförsäkringen har hittills företrädesvis framträtt såsom en form för understöd åt samhällets i ekonomiskt avseende mindre väl lottade medlemmar. Och i den mån den sociala försäkringen erhållit karaktären av en allmän folkförsäkring har man i allmänhet stipulerat särskilda bidrag till försäkringen från det allmännas sida med större eller mindre hänsyn tagen till nämnda förhållande. Den obligatoriska sociala olycksfallsförsäkringen intager endast såtillvida en särställning, som den åt den försäkrade enligt denna försäkring tillförsäkrade rätt alltmera uppfattats som en följd av hans användning i arbete för viss arbetsgivares räkning och alltså föranlett en motsvarande plikt för arbetsgivaren att hålla arbetaren skadeslös för de med arbetet förbundna faror.

Den sålunda i viss mån flytande gränsen mellan socialförsäkring och privatförsäkring har tagit sig uttryck bland annat i fråga om lagstiftningens ställning till den frivilliga försäkring, som anslutits till den allmänna obligatoriska socialförsäkringen.

Så har t. ex., även vad den svenska ålderdoms- och invaliditetsförsäkringen angår, en ganska vidsträckt rätt till frivillig försäkring medgivits jämlikt 34 § i

lagen om allmän pensionsförsäkring, sådan denna § lyder från och med den 1 januari 1918 samt kungl. kungörelsen den 31 december 1917 angående anordnande av denna på frivilliga avgifter grundade försäkring. Härigenom medges såväl enskild försäkring som gruppförsäkring samt försäkring utan avgifts-återbetalning och försäkring med avgiftsåterbetalning.

Enligt 35 § 1916 års lag om försäkring för olycksfall i arbete är också i viss omfattning frivillig försäkring medgiven i anslutning till den obligatoriska, innefattande bland annat rätt för arbetsgivare att försäkra en var annan arbetare än i lagen avses — d. v. s. bland annat arbetare, vars årliga arbetsförtjänst överstiger 9,000 kronor — för olycksfall i och utom arbetet. Däremot medger icke — i motsats till 1901 års lag om ersättning för skada till följd av olycksfall i arbete samt den sociala olycksfallslagstiftningen i vissa fall i utlandet — nu gällande svenska olycksfallsförsäkringslag rätt för enskild arbetare att för egen räkning taga försäkring mot olycksfall i försäkringsinrättning, som i lagen avses.

Enligt det föreliggande synnerligen vittomfattande förslaget till lag om allmän sjukförsäkring skulle också vid sidan om den obligatoriska sjukförsäkringen medgivas frivillig sådan försäkring i viss omfattning med i stort sett samma förmåner som vid den obligatoriska sjukförsäkringen.

Vad ovan sagts om svårigheterna att fixera en gräns mellan social- och privatförsäkring gäller i sin mån även på området för egendomsförsäkring, i vad denna tjänar sociala syften. Som bekant har detta blivit förhållandet mångestades i utlandet på olika områden och i olika riktningar.

Vidkommande den frivilliga försäkring, som sålunda i vårt land redan tillskapats i anslutning till den obligatoriska sociala försäkringen, har, såsom vid olika tillfällen framhållits, av flera skäl denna försäkring ej vunnit den anslutning, som skulle kunna hava varit önskvärdt. Vad pensionsförsäkringen angår kan härvid hänvisas till pensionsstyrelsens skrivelse till Konungen den 7 november 1916 (jfr Kungl. Maj:ts proposition till 1917 års riksdag nr 77). Och i fråga om olycksfallsförsäkringen kan det knappast förutsättas, att med den härförut angivna begränsning den frivilliga försäkringen givits enligt gällande olycksfallsförsäkringslag, jämligt vilken det helt ankommer på vederbörande arbetsgivare att teckna dylik försäkring, densamma skall fränsett den provisoriska karenstidsförsäkringen i större utsträckning komma till användning. Det synes emellertid värt att tagas under övervägande, icke blott huru större anslutning lämpligen skall kunna vinnas till nu omförmälda slag av frivillig försäkring, utan även vilka ytterligare former detta slags försäkringsverksamhet vid sidan om den redan bedrivna obligatoriska, sociala försäkringen må kunna givas för att bättre anpassas efter förefintliga behov. Skulle såsom ifrågasatts de framställda yrkandena om en mer enhetlig organisation av den svenska socialförsäkringens olika grenar (jfr. motionen inom första kammaren, nr 185, vid innevarande års riksdag) leda till särskilda åtgärder i denna riktning, synes även denna sida av den sociala försäkringsverksamheten böra bliva föremål för nödig uppmärksamhet.

På tal om annan social försäkring må för vårt lands vidkommande i detta sammanhang erinras om 26 § i kungl. kungörelsen den 27 juni 1919 angående allmänna villkor och bestämmelser för statens egnahemslånerörelse, enligt vilken med egnahemslån må förenas livförsäkring enligt de allmänna bestämmelser, som

skola meddelas. Givetvis kan det väl tänkas, att motsvarande eller andra åtgärder från statens egen sida i socialt eller socialpolitiskt syfte skulle kunna även på andra områden vara till gagn.

Vidkommande i övrigt den av motionären väckta frågan om möjligheten av en statens försäkringsverksamhet på olika försäkringsområden torde böra erinras, hurusom av särskilda skäl och i allmännyttigt syfte staten ansetts böra under världskriget åtaga sig ansvar för krigsrisk för fartyg, last och besättningar & fartyg genom medgivande av eller medverkan till försäkring, som på annat sätt svårigen kunnat erhållas.

Även i andra fall har i betraktande bland annat av svårigheten att på enskild väg vinna det sökta målet ifrågasatts, att staten skulle ingripa såsom försäkringsgivare.

Sålunda hemställde försäkringsinspektionen redan i skrivelse till Kungl. Maj:t den 2 mars 1915 om en utredning av statens ställning till skogsbrandsförsäkringen. Härvid anförde inspektionen bland annat, att de svårigheter, som betingades av egenarten av denna försäkring, icke syntes kunna undanröjas, med mindre försäkringen gjordes obligatorisk. Med framhållande att härför erfordrades bland annat, att de fördelar, som genom försäkringen vunnes, vore av den allmänna betydelse, att försäkringen bleve ett samhällsintresse, yttrade inspektionen i nämnda skrivelse vidare: 'Om försäkringstvång införes, måste staten övertaga försäkringen. Ty det vore omöjligt att beräkna, vad kostnad den obligatoriska försäkringen skulle medföra för skogsägarna, om dessa skulle vara hänvisade till enskilda försäkringsanstalter. Genom hela den obligatoriska försäkringens samlande i en anstalt minskas förvaltningskostnaderna, försäkringsverksamheten förlöper jämnare och utgifterna för fondbildningen reduceras. Försäkringskostnaden nedbringas även därigenom, att staten är den enda försäkringsgivare, som icke behöver genom återförsäkring skydda sig mot förluster, som, efter vad erfarenheten visar, vissa år medföra, och som först under loppet av en följd av år kunna täckas genom försäkringsavgifterna'.

Vad sålunda anförts synes i sin mån tala för lämpligheten och behovet av en statens försäkringsverksamhet på områden, där ett allmänt intresse så kan fordra.

Motionären ifrågasätter emellertid i sin motivering av anförda skäl att utöver vad ovan angivits skulle jämsides med bestående privata försäkringsinrättningar upprättas en statens försäkringsanstalt med uppgift att bli en mönsteranstalt i alla avseenden. Denna anordning borde betraktas såsom ett provisorium eller en övergångsform, till dess allt försäkringsväsen kunde läggas under staten. Syftet härmed skulle enligt motionären vara, dels tillvaratagande bättre än som med nuvarande ordning kan ske av försäkringstagarnas rätt gent emot försäkringsinrättningarna, dels ock nedbringande eller borteliminerande av de privata försäkringsanstalternas jämförelsevis höga förvaltningskostnad.

I Nya Zeeland grundades redan 1869 en statens livförsäkringsanstalt. I Italien utgör livförsäkringen statsmonopol sedan början av år 1913. Uruguay torde vara det enda land, där för närvarande allmänt försäkringsmonopol är infört. Där antogs 1911 en lag angående statens försäkringsmonopol, omfattande samtliga försäkringsområden. I Danmark fungerar sedan år 1842 och i England sedan 1864, jämsides med de privata bolagen en statens försäkringsanstalt; och i flere

av Nordamerikas förenta stater, Washington, Ohio och Wisconsin, bedriver även staten försäkring jämsides med de privata försäkringsanstalterna.

I Norge förevar frågan i stortinget 1916, och framhölls därvid bland annat hurusom monopoliseringen av livförsäkringen i Italien genomförts såsom ett slags tillägg till arbetarnas ålderdomsförsäkring och för att stödja denna. I Holland framlades 1918 ett lagförslag om statens övertagande av liv- och brandförsäkringsverksamheten. I intetdera av dessa länder lände emellertid förslagen till positivt resultat.

I den tyska vetenskapliga litteraturen har den förevarande frågan ingående dryftats alltsedan år 1881 *professor Wagner* i sitt bekanta arbete: 'Der Staat und das Versicherungswesen' gjorde sig till talesman för försäkringsväsendets förstatligande. Dennes åsikter i ämnet hava senare från olika håll med framgång vetenskapligt bekämpats bland annat av *Gruner* i 'Beitrag zur Frage eines Versicherungs-Monopols' (1915) och *von der Borcht* i 'Reichs-Versicherungsmonopol' (1919).

Vad vårt land angår har frågan om förstatligande i viss omfattning av brandförsäkringsväsendet överhuvud varit föremål för uppmärksamhet och föranlett utredning och yttrande av försäkringsinspektionen i dess skrivelse till Kungl. Maj:t den 14 december 1915 i anledning av en av enskild person gjord framställning i ämnet. Försäkringsinspektionen framhöll härvid, att, om sådana missförhållanden framdeles skulle uppstå inom den privata verksamheten, som allvarligt skulle skada allmänhetens intressen, t. ex. orimliga kostnader, för svag fondbildning, dålig skadereglering, och som ej genom andra statens åtgärder kunde avhjälpas, finge naturligtvis brandförsäkringen förstatligas. Men dylika skäl föreläge ej för det dåvarande.

Liknaude skäl som de av motionären åberopade för statens övertagande av den s. k. privatförsäkringen hava, jämte andra med stöd av vunnen erfarenhet på den sociala olycksfallsförsäkringens område, av riks-försäkringsanstalten anförts för statens ensamma handhavande av sistnämnda försäkring. Med denna försäkrings ändamål och syften enligt den särskilda sociala olycksfallslagstiftningen ligger det emellertid fränsett dess obligatoriska karaktär, i sakens natur att ensamt de sálunda samt eljest ifråga om social försäkring åberopade skälen ej kunna motivera liknande åtgärder på områden, där de försäkrades rättsställning är av annan art, och det allmänna intresset ifråga om försäkringens handhavande med hänsyn därtill och i övrigt ej i någon tillnärmelsevis liknande grad gör sig gällande, utan där det fria avtalet och den fria verksamheten, behörigen statskontrollerad, hittills kunnat uppvisa erkända resultat.

Vidkommande riks-försäkringsanstaltens möjligheter att med stöd av erfarenhet från sin egen ämbetsverksamhet på den sociala olycksfallsförsäkringens område sluta till lämpligheten för den privata försäkringens vidkommande i allmänhet av åtgärder i av motionären föreslagen riktning, hänför sig denna erfarenhet, såvitt jag känner, väsentligen endast till frågan om utsikten för en vid sidan av flere enskilda försäkringsinrättningar konkurrerande statsanstalt att göra sig gällande, och talar därutinnan för, att så ej kan ske utan särskilda åtgärder för anskaffning av försäkringstagare av liknande art, som gälla för enskilda försäkringsanstalter överhuvud. Härvid är dock att märka å ena sidan, att försäkring mot olycksfall i arbete är obligatorisk, och att alltså därvid anskaffningsarbetet ej

behöver taga sikte på att väcka intresset för själva försäkringen såsom sådan, samt å andra sidan, att, ehuru statsanstalten, Riksförsäkringsanstalten, endast har att konkurrera med vissa särskilda försäkringsinrättningar, dessa inrättningar bestå av arbetsgivare, vilkas intressen ej behöva sammanfalla med arbetarnas, d. v. s. *de försäkrade själva*.

I vad mån emellertid angivna obestridliga olägenhet för en statsanstalt, vilken givetvis bortfaller vid obligatorisk försäkring i statsanstalten, skulle kunna under andra förhållanden eller på andra områden bortelimineras av de fördelar för de försäkrade och i övrigt, som försäkring i en statens anstalt i olika fall kan erbjuda, samt i vad mån hänsyn till nämnda och andra olägenheter må böra träda tillbaka för fördelar, som stå att vinna genom statens handhavande på grund av monopol eller vid sidan om enskilda försäkringsanstalter av vad hittills hänförs till privatförsäkring, sammanhänger efter min mening med förhållanden, som falla utanför riksförsäkringsanstaltens ämbetsverksamhet, och lär i varje händelse icke kunna ådagaläggas utan sådan ingående undersökning och utredning, som av motionären föreslås, och varvid givetvis bland annat även erfarenheter från utlandet böra vinna nödigt beaktande.

Vid en sådan utredning synes i allt fall i enlighet med vad ovan anförts icke böra bortses, vare sig från det slags frivilliga försäkring, som redan för närvarande finnes anordnad vid sidan om den obligatoriska sociala försäkringen eller från de framhållna *sociala* och *allmänna* intressen, som i särskilda fall må böra föranleda, att staten driver försäkringsverksamhet».

Vid protokollet:

Sven Holdo.

Bestyrkes å tjänstens vägnar:

Sven Holdo.