

Nr B 12

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ersättning för krigsskada å egendom.

Genom en den 6 juni 1958 dagtecknad proposition, nr B 32, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över handelsärenden, föreslagit riksdagen att antaga följande

Förslag

till

Lag om ersättning för krigsskada å egendom

Härigenom förordnas som följer.

Om ersättningen

1 §.

För krigsskada å egendom som finnes här i riket skall, i den mån skadan ej gottgöres i annan ordning, beredas ersättning av statsmedel enligt grunder som bestämmas av Konung och riksdag.

Med krigsskada förstås i denna lag skada i följd av krig mellan riket och främmande makt eller mellan främmande makter, så ock skada i följd av handling som finnes hava ägt samband med sedermera utbrutet krig.

2 §.

Ersättning utgår även för krigsskada, som utom riket tillfogats

- a) svenskt fartyg eller luftfartyg på resa mellan orter här i riket utan anlöpande av utrikes ort och egendom som medföres på resan; samt
- b) svenskt fartyg under yrkesmässigt bedrivit fiske och egendom som därvid medföres.

3 §.

1 mom. Denna lag äger icke tillämpning på

a) staten tillhörig egendom, dock att under lagen inbegripas staten tillhörig utarrenderad jordbruksfastighet och fastighet som innehaves med tomträtt eller vattenfallsrätt eller med åborätt eller eljest ständig eller ärftlig besittningsrätt;

b) kommun eller annan menighet tillhörig egendom, dock att under lagen inbegripas i sådan allmän ägo befintlig utarrenderad jordbruksfastighet och fastighet som innehaves med tomträtt eller med ständig eller ärftlig besittningsrätt;

c) penningar, aktier, obligationer och andra fordringsbevis; samt

d) smycken, ädla stenar och äkta pärlor, där ej sådan egendom är föremål för yrkesmässig verksamhet.

2 mom. Lagen äger icke heller tillämpning i fråga om fartyg, luftfartyg eller annan egendom i fall, då transportförsäkring mot krigsrisk kan erhållas jämlikt lagen den 10 mars 1939 om statlig krigsförsäkring m. m. och med stöd därav meddelade bestämmelser.

3 mom. Från lagens tillämpning undantagas jämväl utländska fartyg och luftfartyg samt egendom som medföres ombord, så ock främmande stat tillhörig egendom.

Konungen äger förordna, att från lagens tillämpning skall undantagas annan utländsk egendom som direkt eller genom förmedling av juridisk person helt eller till större delen äges av medborgare eller juridisk person i viss främmande stat.

4 §.

I fråga om rätt till utfallande ersättningsbelopp skall, där ej nedan annorlunda stadgas, i tillämpliga delar lända till efterrättelse vad enligt lagen den 8 april 1927 om försäkringsavtal gäller beträffande skadeförsäkring.

Avser ersättningen krigsskada å fast egendom eller byggnad som utgör tillbehör till tomträtt eller vattenfallsrätt och besväras egendomen av sökt eller beviljad inteckning för fordran, vare egendomens ägare utan hinder av inteckningen berättigad att själv uppbära ersättningen, där skadan ej översteg en tiondel av egendomens värde. Var skadan större, skall i tillämpliga delar gälla vad som stadgas i lagen den 8 april 1927 om inteckningshavares rätt till betalning ur ersättning, som utgår på grund av brandförsäkringsavtal.

Vad i andra stycket sägs om inteckningshavare gälle ock, såvitt angår fast egendom, den som för ogulden köpeskilling äger fordran med förmånsrätt som avses i 11 kap. 2 § jordabalken.

Utan hinder av bestämmelserna i denna paragraf må såsom villkor för utbetalning av ersättning föreskrivas att den användes för återuppförande av byggnad eller därmed jämförlig åtgärd, såframt ej därigenom panthavares eller annan sakägares säkerhet i väsentlig mån åsidosättes.

5 §.

Har i vederbörlig ordning meddelad föreskrift, vars iakttagande är ägnat att förebygga eller begränsa krigsskada, åsidosatts, må, där ej särskilda skäl föranleda till annat, ersättning för sådan skada åtnjutas endast om och i den mån skadan, efter vad antagas må, skulle hava inträffat även om föreskriften blivit iakttagen.

Ersättningen må ock jämkas efter vad som prövas skäligt, när någon eljest genom bristande omsorg om egendomen medverkat till skadan.

6 §.

Har försäkringsgivare på grund av skadeförsäkring för annat än krigsrisk ersatt krigsskada, inträder försäkringsgivaren i den rätt till ersättning, som jämlikt denna lag skolat tillkomma den skadelidande.

Statens krigsskadenämnd

7 §.

Ärenden rörande ersättning för krigsskada prövas och avgöras av en för riket gemensam nämnd (*statens krigsskadenämnd*). Krigsskadenämndens beslut må ej överklagas; dock må den, som ej åtnöjes med nämndens beslut

i fråga om vem rätten till ersättning skall tillkomma, väcka talan därom vid domstol inom en månad från det han fick del av beslutet.

De bestämmelser som utöver denna lag erfordras om nämndens organisation och verksamhet meddelas av Konungen.

8 §.

I krigsskadenämndens beslut rörande ersättning skola deltaga minst tre ledamöter, av vilka åtminstone en skall hava utövat domarämbete. Ärende, i vilket fordrad ersättning icke överstiger ettusen kronor och vilket ej är av principiell betydelse, må dock avgöras av nämndens ordförande eller vice ordförande eller av ordförande å avdelning inom nämnden.

9 §.

Vad i rättegångsbalken stadgas angående jäv mot domare och omröstning i tvistemål i överrätt skall i tillämpliga delar gälla med avsende på krigsskadenämnden.

10 §.

Konungen äger förordna om inrättande av ett rådgivande organ med uppgift att avgiva utlåtanden i frågor huruvida viss skada är att anse såsom krigsskada så ock i sådana frågor om förskringsgivares ansvarighet, som hava samband därmed.

Förfarandet i krigsskadeärenden

11 §.

Den som vill begära ersättning för krigsskada skall inom tre månader efter erhållen kännedom om skadan anmäla skadan hos krigsskadenämnden eller den som nämnden anvisar. Äro flera som vilja bevaka rätt till ersättning, är tillfyllest att någon av dem anmäler skadan. Sker ej anmälan inom sagda tid, bortfaller rätten till ersättning, om ej underlåtenheten kan anses ursäktlig.

Vid anmälan skall, såvitt möjligt, fogas av trovärdiga personer bestyrkt redogörelse för den skadade egendomens beskaffenhet före skadan samt skadans uppkomst, art och omfattning.

Försäkringsgivare som vill begagna sig av sin rätt enligt 6 § skall göra anmälan därom hos krigsskadenämnden inom tre månader från det han utgav ersättningen eller från den senare tidpunkt, då han erhöi kännedom om de omständigheter på vilka hans rätt grundas.

12 §.

Krigsskadenämnden skall sörja för erforderlig utredning och värdering av skadan.

Är skadan ringa, må särskild värdering underlåtas, om utredningen ändå kan anses tillfyllest.

13 §.

Värdering skall verkställas av en eller flera värderingsmän som krigsskadenämnden utser och ske i enlighet med anvisningar som Konungen eller, efter Konungens bemyndigande, nämnden meddelar.

Utlåtande över värderingen skall utan dröjsmål tillställas nämnden. Det skall på lämpligt sätt delgivas envar som anmält skadan eller eljest i anledning därav framställt anspråk hos nämnden.

14 §.

Den som är missnöjd med verkställd värdering äger inom tid som krigsskadenämnden bestämmer inkomma med påminnelser och den ytterligare utredning som han vill åberopa.

Nämnden är oförhindrad att föranstalta om ny värdering.

15 §.

Till utredning i ärende angående ersättning för krigsskada må vid allmän underrätt höras vittnen och sakkunniga. Genom rättens försorg skall sakägare som hos krigsskadenämnden framställt anspråk i anledning av skadan kallas till förhöret samt underrättelse härom tillställas nämnden.

16 §.

Ersättning för krigsskada utbetalas av krigsskadenämnden.

17 §.

Finner krigsskadenämnden att beslut, varigenom ersättning helt eller delvis vägrats, blivit oriktigt till följd av nämndens förbiseende eller ofullständig utredning eller av annan anledning, äger nämnden upptaga ärendet till förnyad prövning.

18 §.

För belopp som krigsskadenämnden utbetalat i ersättning för krigsskada inträder nämnden i den rätt till ersättning, som den skadelidande må hava mot annan.

Särskilda bestämmelser

19 §.

Det åligger svenskt försäkringsbolag och utländsk försäkringsanstalt med rätt att driva försäkringsrörelse här i riket att på sätt och i den utsträckning krigsskadenämnden beslutar och mot ersättning, som Konungen bestämmer, biträda nämnden i dess verksamhet.

20 §.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna lag meddelas av Konungen eller, efter Konungens bemyndigande, av krigsskadenämnden.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit av trycket i Svensk författningssamling.

Genom denna lag upphäves lagen den 21 juni 1940 (nr 540) om krigsska-
deersättning.

I föreliggande proposition har åberopats jämväl vad som anförts i proposition nr 82 till årets förra riksdag, vilken proposition ej upptogs till slutlig behandling före riksdagens upplösning. Över det i sistnämnda proposition framlagda förslaget, vilket var likalydande med det förevarande, hade yttrande av lagrådet (justitieråden Walin, Sjöwall och Hagbergh samt regeringsrådet Klackenbergh) inhämtats.

I. Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen framlägges, såsom ett led i den pågående beredskapsplaneringen, förslag till ny lag om krigsskadeskyddet avsedd att ersätta 1940 års lag om krigsskadeersättning vilken är föråldrad. I den nya lagen lägges tyngdpunkten vid den administrativa och organisatoriska reglering, som visat sig nödvändig från beredskapssynpunkt. Lagen innehåller icke några regler om finansieringen av krigsskadeersättningarna och lämnar öppet vilken finansieringsmetod, försäkringsmässig eller skattemässig, som skall användas.

Enligt förslaget bibehålles krigsskadenämnden såsom det centrala krigsskadeorganet. Nämnden avgör i princip slutgiltigt om ersättning skall utgå ävensom ersättningens storlek. Kungl. Maj:t ges befogenhet att vid sidan om nämnden inrätta ett rådgivande organ med främsta uppgift att till ledning för bl. a. krigsskadenämnden och de civila försäkringsanstalterna lämna auktoritativa utlåtanden i frågor rörande gränsdragningen mellan krigsskadeskyddet och det vanliga försäkringsskyddet.

Den föreslagna lagen är i princip tillämplig på all egendom, fast som lös. Undantag göres dock för bl. a. penningar och värdepapper samt viss mera utpräglad lyxegendom. Lagen omfattar icke statlig egendom. Icke heller har det ansetts motiverat att den kommunala egendomen underkastas den ordinarie proceduren i krigsskadeärenden. Utjämningsen av kommunernas krigsskador avses i stället skola ske efter särskilda grunder i samband med det statliga stödet till kommunerna efter ett krig.

II. Inledning

I syfte att skapa ekonomiskt skydd mot förluster på grund av krigsskada å egendom antog statsmakterna kort tid efter det senaste världskrigets utbrott lagen den 21 juni 1940 (nr 540) om krigsskadeersättning. Lagen, som i princip bygger på att ersättning för krigsskadad egendom skall beredas genom en statlig krigsförsäkring gäller med vissa under krigsåren vidtagna jämkningar alltfjämt.

Den 13 november 1953 uppdrog Kungl. Maj:t åt försäkringsinspektionen att i samråd med riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap och statens krigsskadenämnd verkställa en allmän översyn av lagstiftningen rörande krigsskadeskyddet samt att till Kungl. Maj:t inkomma med de förslag, som kunde föranledas därav.

Försäkringsinspektionen avgav i januari 1957 betänkande, kallat »Krigsskada å egendom» (SOU 1957:5). Betänkandet innehåller förslag till ny lagstiftning i ämnet. Vid betänkandet är fogat särskilt yttrande av byråchefen vid inspektionen L. Vogel, vilket i viss del biträtts av byråchefen vid inspektionen G. Brundin.

Betänkandet har remissbehandlats i vanlig ordning. En förteckning över myndigheter och organisationer, som avgivit yttrande över betänkandet, återfinnes å s. 8 i propositionen nr 82, vartill utskottet får hänvisa.

III. Gällande krigsskadestiftning

Enligt lagen den 21 juni 1940 (nr 540) om krigsskadeersättning (*krigsskadelagen*), vilken ändrats genom lagar den 6 december 1940, nr 980, den 30 april 1943, nr 209, den 3 december 1943, nr 808, den 2 juni 1944, nr 248, och den 20 april 1945, nr 122, skall — i den omfattning och på de villkor som närmare förskrivs i lagen — för skada å egendom i följd av krig, vari riket kommit, beredas ersättning genom statlig krigsförsäkring, i den mån skadan ej gottgöres i annan ordning. Ersättning kan också utgå för krigsskada under neutralitetstid. Ersättning utgår i princip blott för skada som inträffat inom landet, men kan även utgå för skada som drabbat vissa fartyg och egendom ombord därå, när fartygen nyttjas till fiske utanför territorialgränsen (1 § samt 45—51 §§).

Lagen äger icke tillämpning å följande egendom (2 § 1 mom. och 25 § 2 mom.):

- 1) nationalparker och såsom naturminnesmärken fridlysta områden;
- 2) staten tillhörig egendom, dock att under bestämmelserna i lagen inbegripas staten tillhörig utarrenderad jordbruksfastighet och fastighet, som innehaves med tomträtt eller vattenfallsrätt eller med åborätt eller eljest ständig eller ärftlig besittningsrätt;
- 3) kommun eller annan menighet tillhöriga allmänna platser, så ock begravningsplatser;
- 4) kommuns eller annan menighets byggnader för allmän styrelse eller förvaltning ävensom för kultur- eller rättsvård, ordning eller säkerhet, fattigvård, barnavård, sundhetsvård, religionsvård eller undervisning, så ock för byggnaderna avsedd lös egendom;
- 5) i jordeboken upptaget fiskeri, varmed äganderätt till grunden ej är förenad, samt frälseränta;
- 6) främmande stat tillhörig egendom;
- 7) penningar, aktier, obligationer och andra fordringsbevis;
- 8) fartyg (båt, pråm), vilket är avsett att nyttjas till handelssjöfart eller resandes fortskaffande eller till annat ändamål, som med handelssjöfarten äger gemenskap, såsom bogsering, isbrytning, bärgnings- eller dykeriföretag så ock fiskefartyg, som har en bruttodräktighet av minst tjugu register-ton, ävensom ombord å sålunda undantagna fartyg befintliga tillbehör;
- 9) luftfartyg;
- 10) smycken, ädla stenar och äkta pärlor.

Vidare undantages vissa kommunikationsanstalter, nämligen för allmän trafik avsedd eller upplåten kanal, spårväg eller annan farväg — dock ej järnväg eller flygplats — samt allmän farled och allmän flottled jämte tillhörande byggnader, anläggningar och markområden (2 § 2 mom.). Dessutom äger Kungl. Maj:t undantaga egendom, som direkt eller genom förmedling av juridisk person helt eller till största delen äges av medborgare i viss främmande stat (2 § 4 mom.).

Frågor rörande krigsförsäkring enligt lagen handläggas av statens krigsskadenämnd (3 §).

Den egendom, som omfattas av lagen, är uppdelad på fyra skilda grupper, som brukar benämnas respektive fastighetskollektivet (2 kap.), varukollektivet och maskinkollektivet (3 kap.) samt lösörekollektivet (4 kap.). Kollektiven är i princip självförsörjande, d. v. s. ersättningen skall i första hand finansieras med avgifter för den egendom som omfattas av respektive kollektiv. För varje kollektiv finns särskilda regler om bidragsplikt, avgiftsuppbörd, ersättningsgrunder o. d.

Fastighetskollektivet omfattar icke blott fast egendom i egentlig mening (enligt lagen den 24 maj 1895 angående vad till fast egendom är att hänföra) utan även byggnader och för stadigvarande bruk avsedda elektriska anläggningar, oavsett att de icke är hänförliga till fast egendom; såsom fastighet anses dock icke byggnad å mark, för vilken ägaren enligt kommunal-skattelagen icke är skattskyldig, därest byggnadens värde understiger 500 kronor. I kollektivet ingår vidare vissa lösa inventarier och lager, nämligen dels levande och döda inventarier, avsedda för jordbruk eller trädgårds-skötsel, dels ock jordbruks-, trädgårds- och skogsprodukter, som utvunnits på den fastighet, där produkterna förvaras eller på fastighet i sambruk med denna (5 §).

Värdering av krigsskadorna skall ske efter grunder, som Kungl. Maj:t fastställer (6 §). Ersättning utbetalas efter krigets slut å tid, som Kungl. Maj:t och riksdag beslutar. Krigsskadenämnden medges dock viss rätt att av medel, som för ändamålet må komma att ställas till förfogande, helt eller delvis utbetala ersättning redan under kriget. Å ersättningsbelopp, som ej utbetalats inom sex månader från krigets slut, skall ränta utgå (7 §).

Ersättningen jämte ränta och kostnader finansieras genom krigsskadebidrag, som erlägges efter krigets slut. Bidrag utgår för fastighet, som omfattas av kollektivet, men ej för däri ingående lös egendom. Bidraget, som betalas kalenderårsvis under högst tio år, bestämmes av krigsskadenämnden. Det får uppgå till högst en halv procent för år av fastighetens taxeringsvärde eller motsvarande värde (10 §).

Skyldighet att erlägga krigsskadebidrag åligger i regel fastighetens ägare (11 §). För bidraget åtnjuter staten förmånsrätt i fastigheten (14 §). Bidragen uppbäres i samband med kronoupbörderna (15 §). Räcker ej bidragen att täcka skadorna jämte administrationskostnaderna, skall ersättningarna jämkas (8 §). Staten svarar för belopp, varmed ersättningarna kan komma att överstiga inflytande krigsskadebidrag (13 §).

Till *varukollektivet* räknas varor, varmed avses ej blott handelsvaror utan även råämnen, materialier, under arbete varande och färdiga fabrikat jämte emballage i eller för fabrik, annan industriell inrättning eller hantverk. I *maskinkollektivet* ingår, förutom maskiner i egentlig mening, transmissioner, inventarier, ledningar, reservdelar och förbrukningsartiklar i eller för fabrik, annan industriell inrättning eller hantverk ävensom till en-

skild järnväg hörande rullande materiel och för driften erforderliga förbrukningsartiklar. Beträffande fartyg, som är under byggnad å varv och ännu ej sjösatts, har den anordningen vidtagits, att särskilt för varje varv skall av krigsskadenämnden bestämmas om fartyget i fråga skall hänföras till varu- eller maskinkollektivet.

För varu- och maskinkollektiven gäller i stort gemensamma regler. Beträffande båda kollektiven är sålunda — utom i ett specialfall — en förut-sättning för att ersättning skall utgå att egendomen är brandförsäkrad (16 §). Ersättningen beräknas som om den utgått enligt brandförsäkringsavtalet (17 §) och utbetalas å tid som krigsskadenämnden i varje särskilt fall bestämmer. Ränta å ersättningsbelopp börjar löpa då en månad förflutit sedan anmälan om skadan gjorts och viss utredning förebragts (18 §).

Inom varukollektivet utgår avgiften med en för alla varor lika stor andel av brandförsäkringsbeloppet. Avgiften bestämmas av krigsskadenämnden. Den skall svara mot den risk, den är avsedd att täcka, samt administrationskostnaderna (19 §).

Även inom maskinkollektivet utgör avgiften en för alla maskiner lika andel av brandförsäkringsbeloppet och bestämmas den av krigsskadenämnden. Här skall den utgå till dess nödiga medel influtit för täckande av ersättningen och administrationskostnaderna. Avgiften är, för tid kriget varar, maximerad till en procent för år av brandförsäkringsbeloppet (20 §).

Skyldigheten att erlagga avgiften åligger den som är betalningspliktig enligt brandförsäkringsavtalet (21 §). Avgiften uppbäres i den ordning krigsskadenämnden bestämmer. Det åligger svenskt försäkringsbolag och utländsk försäkringsanstalt med rätt att driva försäkringsrörelse här i riket att biträda vid debitering och uppbörd av avgifterna. Ersättning för denna medverkan bestämmas av Kungl. Maj:t (22 §).

Lösörekollektivet omfattar egendom, som icke tillhör något av övriga tre kollektiv, såframt egendomen är brandförsäkrad eller, vad angår fartyg och dess tillbehör, sjöförsäkrad. Egendomen kan dock undantas från lagens tillämpning genom anmälan hos försäkringsgivaren. Sådan anmälan skall, om egendomen är försäkrad då kriget bryter ut, vara gjord före krigsutbrottet (25 §).

Ersättning utgår i princip med det belopp som skulle ha utgått om brand- eller sjöförsäkringsavtalet tillämpats, med avdrag för fem procent av försäkringsbeloppet (26 §).

Ersättningen utbetalas efter krigets slut å tid som krigsskadenämnden bestämmer. Nämnden äger dock rätt att, om medel ställs till förfogande, redan före krigets slut utbetala ersättning. Ränta börjar löpa sex månader efter krigets slut (27 §). Om sammanlagda ersättningsbeloppet jämte administrationskostnaderna överstiger vad som beräknas inflyta i avgifter, skall ersättningarna jämkas därefter (28 §).

Avgifterna bestämmas av krigsskadenämnden till viss andel av det högsta under kriget gällande brandförsäkringsbeloppet för egendomen. Avgiften skall utgöra högst två procent av försäkringsbeloppet. Kungl. Maj:t kan

dock förordna om en begränsad avgiftshöjning för att utgående ersättningsbelopp inte skall behöva reduceras alltför mycket (30 §). Avgiften uppbäres efter krigets slut, men Kungl. Maj:t kan förordna om uppbörd under kriget (31 §).

Utbetalas ersättning med högre belopp än som täckes av de avgifter som inflyter, skall staten bära skillnaden (32 §).

Lagen innehåller jämväl vissa för samtliga kollektiv gemensamma bestämmelser, såsom om förlust av rätt till ersättning på grund av underlåtenhet att efterkomma i vederbörlig ordning meddelad föreskrift, vars iakttagande är ägnat att förebygga eller begränsa krigsskada (34 §), anmälan och utredning (35 §), värdering och hörande av vittnen och sakkunniga inför domstol (36—39 §§) samt krigsskadenämnden och förfarandet inför denna (40—45 §§).

Krigsskadelagens bestämmelser bör delvis ses mot bakgrunden av innehållet i lagen den 10 mars 1939 om statlig krigsförsäkring m. m. (*krigsförsäkringslagen*). Denna lag är en beredskapslag, som kan sättas i tillämpning vid krig, krigsfara eller eljest av krig föranledda utomordentliga förhållanden. Den tillämpades under krigsåren och den närmaste tiden därefter.

Enligt krigsförsäkringslagen äger staten, under närmare angivna förutsättningar, meddela transportförsäkring mot krigsrisk samt eljest mot risk att egendom lägges under embargo eller uppbibringas eller genom annan dylik åtgärd anhålles av främmande stat eller av den, som där tillvällat eller söker tillvälla sig makten. Möjlighet finns även att meddela försäkring mot sådana risker, i fråga om egendom, som lagrats i utlandet för införsel till riket. Lagen om försäkringsavtal äger ej tillämpning å sådan statlig försäkring som nu nämnts.

Krigsförsäkringslagen ger även staten möjlighet att i viss utsträckning meddela återförsäkring.

Försäkring enligt lagen meddelades under den tid lagen var i tillämpning av en särskild nämnd, statens krigsförsäkringsnämnd.

IV. Behovet av ny krigsskadelagstiftning

Tidigare överväganden

Mot bakgrunden av sina under andra världskriget vunna erfarenheter påtalade *krigsskadenämnden* i skrivelser till Kungl. Maj:t den 21 februari och den 30 april 1951 behovet av en översyn av krigsskadelagen. I första band riktades uppmärksamheten på behovet av särskilda anordningar för att säkerställa den i lagen förutsedda förskottsinsbetalningen av avgifter för varu- och maskinkollektiven. Såsom en sådan anordning hade i samförstånd mellan krigsskadenämnden och försäkringsföretagen under andra världskriget beslutits att bolagen skulle upprätta och fortlöpande föra särskilda beredskapsregister över försäkringsavtal rörande varor och maskiner. Registren fördes på kort, vilka samtidigt skulle kunna användas såsom postgiroinsbetalnings-

kort. Efter vapenstilleståndet överenskoms under år 1945 mellan nämnden och bolagen, att registren ej vidare skulle föras. Såsom en beredskapsåtgärd hade nämnden i början av år 1951 undersökt möjligheterna att ånyo upprätta sådana register. Överläggningar med försäkringsföretagen och av nämnden utförda undersökningar hade därvid visat, att ett iordningställande och förande av tillförlitliga register för debitering och uppbörd av avgifter inom varu- och maskinkollektiven skulle komma att medföra högst betydande svårigheter för försäkringsbolagen samt att anordningen — i den mån den över huvud låte sig genomföras inom överskådlig tid — skulle komma att draga väsentliga kostnader. Svårigheterna betingades huvudsakligen av personalbrist och begränsade lokalutrymmen och komplicerades ytterligare av att försäkringarna i stor utsträckning utgjordes av s. k. kombinerade försäkringar, som måste uppdelas. Krigsskadenämnden ifrågasatte ändamålsenligheten i gällande bestämmelser för varu- och maskinkollektiven.

Med den erfarenhet man numera hade av den moderna krigsföringens destruktiva verkan på samhällsfunktionerna måste man enligt nämnden räkna med att sådana situationer kunde uppstå, att debiterings- och uppbörds-systemet fungerade på ett otillfredsställande sätt eller kanske icke alls kunde fungera. Det kunde också erbjuda svårigheter att under dylika förhållanden genomföra en snabb skadeutbetalning. I en situation med varuknapphet, där återanskaffning kunde ske endast i mycket begränsad omfattning, kunde det i många fall te sig ändamålslost att kontant ersätta uppkomna skador. Nämnden förordade på anförda skäl, att skadebetalningarna även inom varu- och maskinkollektiven i regel uppsköttes till efter kriget. I dylikt fall borde enligt nämnden även utdebiteringen kunna anstå till efter kriget. I de sannolikt förhållandevis fåtaliga fall, där en omedelbar ersättning motiverades av allmänintresset eller ömmande personliga förhållanden, borde erforderliga medel kunna ställas till förfogande av statsverket.

Krigsskadenämnden berörde vidare frågekomplexet om en begränsning av antalet försäkringskollektiv. Enligt nämnden talade vägande skäl för att antalet kollektiv gjordes så litet som möjligt. Därvid framhölls i första hand, att ju bredare underlag som tillämpades vid finansieringen, desto större trygghet skapades för en jämnare fördelning av de ekonomiska bördorna. Eftersom förhållandena i fråga om fast och lös egendom i flera viktiga hänseenden vore så olikartade, syntes den lämpligaste lösningen vara ett kollektiv för fast och ett kollektiv för lös egendom.

Krigsskadenämnden anmälde vidare, att mindre jämkningar av lagens bestämmelser syntes böra ske i fråga om lagens lokala begränsning till det svenska territoriet och om självrisk inom lösörekollektivet.

Svenska brandförsäkringsanstalters konsortium av år 1940 — som bildats för att ombesörja vissa för försäkringsväsendet gemensamma angelägenheter under krig — riktade i skrivelse till Kungl. Maj:t den 20 juni 1951 uppmärksamheten på det enligt konsortiet otillfredsställande förhållandet, att sabotageskador — ehuru till sin natur krigsskador — på grund av bevis-

svårigheter merendels komme att bedömas såsom civilskador och således belasta de civila försäkringarna.

I anledning av nu berörda båda framställningar uppdrog på sin tid dåvarande chefen för handelsdepartementet åt för ändamålet tillkallade utredningsmän att verkställa en översyn av krigsskadelagen. Utredningsmännen avlämnade den 3 september 1952 en *promemoria* (stencilerad) med förslag till ändringar i lagen. Efter remissbehandling, vid vilken från en del håll ifrågasattes lämpligheten av en försäkringsmässig utformning av krigsskadeersättningsystemet, utarbetades på grundval av promemorian förslag till lag om ändring i vissa delar av lagen. Lagförslaget remitterades den 25 september 1953 till lagrådet.

I likhet med promemorian upptog det remitterade lagförslaget endast de ändringar i lagen, som kunde anses erforderliga ur beredskapssynpunkt och som — i avbidan på en mera fullständig överarbetning av lagstiftningen — ansågs böra föreläggas riksdagen till antagande.

I huvudsak innefattade de föreslagna lagändringarna följande. Lagens territoriella tillämplighet utvidgades. Förutom vad som redan gällde rörande fiskefartyg utanför territorialgränsen, skulle enligt förslaget ersättning kunna utgivas för skada, som utom riket drabbat svenskt fartyg på resa mellan svenska hamnar utan anlöpande av utrikes ort samt egendom ombord å fartyget. Utvidgningen motiverades främst av hänsyn till gotlandstrafiken.

Vidare föreslogs den ändringen i fråga om varu- och maskinkollektiven, att såväl avgiftsuppbörden som skaderegleringen i allmänhet skulle äga rum först efter kriget. I anslutning härtill innehöll förslaget vissa regler om avgiftsberäkningen, innefattande bl. a. maximering av utgående avgifter.

Ytterligare föreslogs införande av regressrätt för försäkringsbolag gentemot staten, därest bolaget på grund av skadeförsäkring för annat än krigsrisk utgivit ersättning för skada, som inträffat i följd av krig.

Lagrådet godtog i utlåtande den 23 oktober 1953 över förslaget i allt väsentligt de föreslagna ändringarna i lagstiftningen.

Genom beslut den 13 november 1953 fann emellertid Kungl. Maj:t förslaget icke för det dåvarande böra genom proposition föreläggas riksdagen. I stället uppdrogs åt försäkringsinspektionen att verkställa den nu genomförda allmänna översynen av lagstiftningen.

Försäkringsinspektionen

Försäkringsinspektionen anför, att det vid tiden för andra världskrigets utbrott i åtskilliga länder förelåg ingen eller blott ringa beredskap i fråga om det ekonomiska krigsskadeskyddet. Först då situationen krävde det, antogs författningar och genomfördes eljest erforderliga åtgärder för beredande av sådant skydd. Därav följde att skadeuppgörelserna, särskilt i vad de måste verkställas redan under kriget, blev mer än nödvändigt improviserade och detta i sin tur medförde olägenheter av olika slag. De utomlands vidtagna anordningarna inriktades merendels på ersättningsuppgörelserna i

samband med det senaste kriget och någon för framtiden gällande krigsskadestiftning föreligger endast undantagsvis. Erfarenheterna från krigshärjade länder understryker emellertid enligt inspektionens mening angelägenheten av att det såväl inom lagstiftningen som i övrigt redan i fredstid träffas förberedelser för reglering av egendomsskador under ett eventuellt kommande krig.

Inspektionen framhåller även, att vår nuvarande krigsskadestiftning, ehuru väl anpassad efter de förhållanden som förelåg och kunde förutses under andra världskriget, i många stycken blivit föråldrad och ej längre är användbar för annat än ett relativt lindrigt krigsfall med begränsad skadegörelse. Utvecklingen under och efter kriget med tillkomsten av allt fruktansvärdare förstörelsemedel har gått i sådan takt, att det enligt inspektionens åsikt utan överdrift kan hävdas, att utgångsläget för en krigsskadestiftning i dag är ett helt annat än det av år 1940. Detta påstående innebär samtidigt, att rådande osäkerhet om framtida förhållanden, i atom- och vätebombens tidsålder mer påtaglig än någonsin, manar till den största varsamhet vid övervägandet av lagstiftningens innehåll.

Remissyttrandena

Åsikten att en beredskapslag om ersättning för krigsskada å egendom bör finnas redan i fredstid biträdes eller lämnas utan erinran av remissinstanserna.

Den psykologiska betydelsen av den trygghetskänsla hos befolkningen, som en i förväg lagfäst rätt till ersättning för krigsskada medför, framhålls bl. a. av *kommerskollegium, hovrätten för Nedre Norrland* samt *bank- och fondinspektionen*. Kommerskollegium finner visserligen, med hänsyn till att krigsskadeskyddet kan slutgiltigt utformas först under eller efter ett krig, att det ur saklig synpunkt icke skulle vara något att erinra mot att området tills vidare lämnades oreglerat. En dylik lösning skulle emellertid kunna inge den enskilde medborgaren den uppfattningen att staten över huvud ej vore villig att medverka till att ersättningar utbetalades för krigsskador å egendom. Kollegium vill därför icke bestrida, att det skulle vara mindre välbetänkt att dröja med lagstiftningen till dess ett krig redan inträffat. *Statens jordbruksnämnd* understryker den betydelse de föreslagna bestämmelserna kan ha för den enskilde medborgarens produktions- och återuppbyggnadsvilja och därmed på försörjningen. — *Handelskammaren för Örebro och Västmanlands län* däremot är icke helt övertygad om att en nu genomförd lagstiftning skulle ha någon nämnvärd psykologisk betydelse för den enskildes känsla av trygghet, helst som det i dagens läge icke kan bli fråga om att lagstifta om annat än den formella ramen. Handelskammaren har dock intet att erinra mot att en dylik lagstiftning nu genomföres.

Jämväl beredskapssynpunkter anföres i yttrandena till stöd för lagförslaget. *Hovrätten för Nedre Norrland* framhåller sålunda att ett av skälen för lagstiftningen är behovet över huvud taget att redan under fredstid ha

planlagt och organiserat för den situation, som kan uppkomma i händelse av krig.

Även uppfattningen att gällande lag i många stycken är föråldrad och användbar endast vid lindrigare krigsfall torde delas av remissinstanserna. *Kommerskollegium* anser att det, mot bakgrunden av de erfarenheter om ett modernt krigs skadeverkningar som andra världskriget givit, är naturligt att frågan om en revision av lagstiftningen på förevarande område blivit aktuell. *Statens krigsskadenämnd* anför liknande synpunkter och framhåller särskilt den i många avseenden revolutionerande utveckling som atomtekniken medfört. Ovissheten om framtida förhållanden är, påpekar nämnden, i dagens läge större än någonsin. På grund av förstörelsemedlens utveckling vet vi strängt taget ingenting om förhållandena under och efter ett nytt krig. Därtill kommer att den civila försäkringen — på vars grundvalar vår nuvarande krigsskadeordning är uppbyggd — i och med tillkomsten av nya försäkringsformer, olika kombinationer av försäkringar o. s. v. undergått och ständigt undergår en strukturförändring.

Sveriges industriförbund och *Sveriges allmänna exportförening* erinrar om att det vid remissbehandlingen av den under 1952 inom handelsdepartementet upprättade promemorian i ämnet från flera remissinstansers sida underströks, att en allmän översyn av krigsskadelagstiftningen vore av behovet påkallad. Den snabba utveckling, som sedan dess ägt rum i fråga om teknik och krigföring, hade gjort detta behov än mera påtagligt. Organisationerna konstaterar därför med tillfredsställelse att en sådan översyn nu ägt rum.

Departementschefen

Föredragande departementschefen, statsrådet Lange, har i propositionen nr 82 vid remissen till lagrådet anfört:

»Gällande lag om ersättning för krigsskada tillkom i inledningsskedet av det andra världskriget. Trots vissa senare gjorda ändringar framstår lagen, mot bakgrunden av erfarenheterna från skadeuppgörelserna utomlands efter krigets slut och i betraktande av krigsteknikens utveckling, såsom otidsenlig och föga lämpad att lägga till grund för en skadeuppgörelse efter ett modernt krig. Såsom försäkringsinspektionen i det nu föreliggande betänkandet framhållit, torde lagen kunna fylla sitt syfte egentligen endast i ett relativt lindrigt krigsfall med begränsad skadegörelse. Lagens utformning av krigsskadeskyddet såsom en statlig försäkring med delvis löpande avgiftsbetalning förutsätter sålunda bl. a. att debitering och uppbörd av avgifter kan äga rum förhållandevis ostört. Så kan självfallet endast undantagsvis tänkas bli fallet i ett läge, där vårt land är indraget i krig. Även i andra hänseenden visar den administrativa sidan av det nuvarande systemet påtagliga svagheter.

I likhet med försäkringsinspektionen finner jag av beredskapskäl viktigt, att bristfälligheterna i den nuvarande lagen snarast undanröjes. Denna ståndpunkt torde även delas av remissinstanserna.»

Utskottet

Nu gällande lag förutsätter att avgiftsuppbörd och ersättningsutbetalningar delvis skall kunna verkställas under pågående krig. Med hänsyn till bl. a. de moderna förstörelsemedlens förödande verkningar får man emellertid utgå från att de nödvändiga yttre betingelserna härför kommer att i stor utsträckning saknas. Dessutom förutsätter gällande lag ett omfattande och delvis ganska komplicerat registreringsarbete redan i fredstid, ett arbete som dock alltsedan år 1945 legat nere.

Ovannämnda förhållanden ger entydigt vid handen att den nuvarande lagen ej är ägnad att fylla sin uppgift under ett krig av svårartad karaktär. Med hänsyn härtill och då det måste anses vara av stort värde ur beredskapssynpunkt att det existerar en lagstiftning om ersättning för krigsskada ansluter sig utskottet till uppfattningen att ändrade och mera ändamålsenliga regler är behövlige på förevarande område.

V. Krigsskadeskyddets principiella utformning

Försäkringsinspektionen

Försäkringsinspektionen har lämnat en utförlig översikt över olika ersättningssystem, som utomlands tillämpats i samband med det senaste världskriget, samt viss därefter tillkommen lagstiftning. Beträffande det närmare innehållet i inspektionens framställning må här hänvisas till betänkandet (s. 42—82).

Sammanfattningsvis anför försäkringsinspektionen att det vid genomförandet av skadeuppgörelserna i olika länder varit en naturlig strävan att i möjligaste mån återupprätta tillståndet före kriget. God överensstämmelse synes därvid ha rått i fråga om uppfattningen att samhället såsom sådant bör medverka vid återuppbyggnaden och alla således bära krigets bördor. Beträffande finansieringen av uppgörelserna kan två huvudsystem urskiljas: i vissa länder har man i den utsträckning så varit möjligt tillämpat försäkringsmässiga anordningar med anknytning till den civila brandförsäkringen och för denna gällande principer, i andra länder har staten påtagit sig ansvaret och medelsanskaffningen har väsentligen skett genom beskattning. Även där försäkringssystem genomförts har det emellertid med hänsyn till skadeomfattningen merendels visat sig nödvändigt att taga också skattemedel i anspråk. Vilken lösningen som valts har det som regel befunnits erforderligt att på olika sätt begränsa skadegottgörelserna. Endast direkta materiella skador har i princip ersatts, viss egendom — närmast då sådan av lyxbetonad karaktär samt pengar och värdepapper — har i allmänhet ställts utanför skyddet eller ersatts med reducerade belopp, bestämmelser om återuppbyggnadsskyldighet har flerstädes gällt, viss självrisk har tillämpats o. s. v. Beträffande ersättningar av statsmedel har i stor utsträckning samhällliga och sociala hänsyn beaktats. Över huvud taget har inom olika länder rådande efterkrigsförhållanden och speciella natio-

nella synpunkter utövat stort inflytande på utformningen av ersättningsuppgörelserna. Försäkringsinspektionen framhåller, att det f. ö. icke är lätt att endast på grundval av bestämmelserna om krigsskadeersättning erhålla en rättvisande bild av hur skadeuppgörelserna i praktiken gestaltat sig. Vid sidan av ersättningsreglerna har nämligen också andra bestämmelser och åtgärder — rörande lån, byggnadstillstånd m. m. — varit av betydelse, och i sammanhanget får ej heller lämnas åsido de många privata hjälpkaktionerna av olika slag, såväl nationella som internationella.

För egen del anför försäkringsinspektionen, att det vid planerandet av krigsskadelagstiftningens innehåll torde få beaktas, att fråga är om bestämmelser, avsedda att tillämpas under extraordinära förhållanden. Ingen vet, när eller hur kriget slår, och ett krig är i sig ägnat att olika drabba individerna. Många skonas eller kommer lindrigt undan till liv och egendom, andra åter blir grymt utsatta för krigets fasor. Det lär därför icke kunna undvikas, att även noga genomtänkta lagregler kommer att medföra orättvisor i de enskilda fallen.

Desto större och i flera sammanhang avgörande vikt måste enligt inspektionens mening läggas på praktiska hänsyn av olika slag. Det är sålunda i högsta grad angeläget att söka genomföra enklaste möjliga och samtidigt mest rationella ordning för att regleringsapparaten skall kunna fungera något så när friktionsfritt.

Vid krigsskadeskyddets utformning bör, anför inspektionen, det primära målet vara att skapa regler i åtminstone den utsträckning, att det grundläggande lagstiftningsarbetet blir i förväg undångjort. Även om lösandet av flera för en skadeuppgörelse väsentliga spörsmål måste ställas på framtiden, synes det inspektionen i allt fall vara möjligt att på förhand åstadkomma regler om vad som skall iakttagas med avseende på olika praktiska åtgöranden för uppgörelsens förberedande. Bestämmelser om anmälan, registrering, utredning och värdering av krigsskador bör sålunda kunna inskrivas i lagen. Och icke minst bör ansträngningarna inriktas på att bygga upp en organisation, som kan förväntas fungera så effektivt som förhållandena under och efter ett krig medger. Föreskrifter i nu nämnda hänseenden bör utgöra den kärna, kring vilken lagstiftningen får byggas upp.

Beträffande åter krigsskadeskyddets principiella utformning i fråga om finansieringsmetoder och ersättningsregler anser försäkringsinspektionen viss försiktighet böra iakttagas vid förhandsplaneringen. Det anföres såsom självklart, att vilka bestämmelser som än antages det likväl först då kriget blir verklighet — då skadeomfattningen och de ekonomiska resurserna kan överblickas — skapas erforderliga förutsättningar för den slutgiltiga utformningen av en ersättningsuppgörelse. Olika meningar kan därför råda, om och i vilken utsträckning grunderna för medelsanskaffning och skadeutjämnning bör i förväg fixeras. Detta hindrar å andra sidan icke, att förhandsöverbäganden rörande vissa huvudprinciper i möjligaste mån göres.

Försäkringsinspektionen har ingående diskuterat valet mellan olika tänkbara finansieringsmetoder. I huvudsak kommer två system i fråga. Det ena

— som pläгат kallas skattesystemet — innebär, att staten i möjligaste mån reglerar skadorna med hjälp av allmänna eller speciella skattemedel. Det andra — som kan benämnas försäkringssystemet — innefattar ett fristående och i princip självförsörjande krigsskadeskydd, vilket bygger på grunder som varit eller åtminstone ansetts vara försäkringsmässiga. Båge metoderna har kommit till användning utomlands, var för sig eller kombinerade, och avgörande för den form som valts har varit den totala skadeomfattningen, det allmänna ekonomiska läget samt särskilda förhållanden och uppfattningar i respektive länder. Helt allmänt kan väl sägas, att man i länder, vilka varit mera utsatta för krigets härjningar, omfattat skattesystemet, under det att i länder, där skadegörelsen varit mindre och samhällsmekanismen även under kriget fungerat någorlunda normalt, försäkringssystemet föredragits, låt vara att det icke sällan måst förstärkas genom tillskott av statsmedel. Anmärkas må dock, att i neutralitetsskadorna i vårt land täcktes med allmänna budgetmedel just därför att de var så obetydliga.

Inspektionen har vid sin undersökning av de olika alternativ som erbjuder sig kommit till den slutsatsen, att finansieringsproblemet måste angripas från den utgångspunkten, att det väsentligen rör sig om en skatteteknisk fråga, på vilken allmänt samhällsekonomiska synpunkter måste anläggas.

Beträffande den närmare motivering som anförts till stöd för denna ståndpunkt må här hänvisas till inspektionens framställning i betänkandet (s. 112—137). I det följande skall endast några mera allmänna uttalanden i frågan återgivas.

Försäkringsinspektionen framhåller, att det rent principiellt icke behöver vara — och icke heller varit — så stor skillnad mellan skattesystemet och försäkringssystemet. Inspektionen anför.

Inom en del försäkringsanordningar, exempelvis de engelska lösegenomsystemen, har väl sedvanliga försäkringsprinciper med förskottsbetalning av premier, utfärdade av försäkringspolis, riskutjämning inom en bestämd grupp etc. i stort sett genomförts, men oftare har dock anknytningen till civilförsäkringen och där normalt förekommande grunder varit mindre markant. Flertalet självförsörjande och försäkringsliknande system har sålunda icke varit försäkringsmässiga i egentlig mening. Riskerna har städse varit okända till sin storlek. Där man likväl sökt grovt avpassa avgifterna efter risker och vidare sökt verkställa uppörd redan under kriget, har anordningen fått en i viss mån försäkringsliknande karaktär. I allmänhet har man dock i större eller mindre grad nödgats fjärma sig från en sådan ordning, och ju mer så skett, desto mer har finansieringen fått prägel av specialbeskattning, därvid uppborna medel influtit i särbudgeter. Detta drag har blivit särskilt utmärkande, då avgiftsuppbörden till huvudsaklig del ägt rum först efter kriget och väsentligen graderats icke efter risker utan efter betalningsförmåga. Icke ens i dylika fall synes det dock ha varit betydelselöst, att särbudgetering iakttagits och att anordningen betraktats såsom försäkringsmässig. Metoden har möjliggjort, att åt det materiella återuppbyggnadsarbetet givits en viss avgränsad prioriteringsställning, varav följt att enskilda ersättningsanspråk kunnat inom en given ram i större eller mindre utsträckning tillgodose utan att konkurrera med alla andra

behov i den offentliga budgeten i en omfattning som torde ha varit oundviklig, därest krigsskadeskyddet organiserats på den allmänna budgetens bas.

En likhet mellan de bägge systemen består även däri att — frånsett besparingar i fråga om administrationskostnader vid finansiering genom de allmänna skatterna — den totala ekonomiska bördan för de enskilda medborgarna blir lika stor, förutsatt att ersättningsnivån är densamma. I den mån särskilda s. k. försäkringsavgifter betalas, minskas ju utrymmet för de allmänna skatterna, och en avvägning mellan här ifrågavarande och andra behov blir därför under alla förhållanden ofrånkomlig. Dock bör uppmärksammas, att säravgifterna automatiskt försvinner i och med att krigsskaderegleringen slutföres ävensom att den enskilde medborgaren måhända har större förståelse för erläggande av speciella avgifter till ett visst bestämt ändamål än för en höjning av skatterna, beträffande vilkas disponerande han icke alltid lär ha klar insikt.

Om skillnaden mellan de bägge finansieringsmetoderna alltså icke är eller behöver vara stor, hindrar detta enligt inspektionens mening likväl icke, att den kan vara av betydelse ur praktiska och psykologiska synpunkter. En lagstiftning, som stöder sig på s. k. försäkringsmässiga grunder och i varje fall har den reella innebörd, att krigsskadeskyddet finansieras genom i sərbudgeter inflytande specialavgifter, har sålunda ansetts ägnad att inge egendomsägare en större känsla av trygghet än ett löfte från statsmakterna att efter förmåga finansiera ersättningarna med skattemedel. Detta har betraktats såsom viktigt för att stimulera medborgarnas villighet att i krigstid utan tvångsingripanden ställa sin egendom i krigshushållningens tjänst.

Å andra sidan får ej förglömmas, anför inspektionen, att ett försäkrings-system nödvändiggör extra administrativa anordningar. I praktiken har det dessutom visat sig, att försäkringssystemen på flera håll endast delvis kunnat utnyttjas och att skattefinansiering måst tillgripas för att effektivisera skadeskyddet.

De kritiska synpunkter, som anknutes till utvägen att ordna ett försäkringsmässigt krigsskadeskydd, kan sammanfattas sålunda. Det ligger i försäkringssystemets väsen, att det kan väl anpassas till en skadeuppgörelse inom rimliga gränser men ej är lika användbart i svårare krigsfall. Erfarenheterna torde visa, att i händelse av en större krigsskadegörelse i framtiden det är svårt att föreställa sig någon annan lösning av finansieringsfrågan än att staten skattevägen sörjer för skadetäckningen.

Ett gemensamt drag för de fristående, försäkringsliknande krigsskadeanordningarna har varit, att den av skyddet omfattade egendomen hänförts till skilda grupper, differentierade med avseende på bidragsplikt, avgifts-uppbörd, ersättningsregler o. s. v. Avgörande för denna kollektivindelning har merendels varit vissa från försäkringsrätten hämtade tankegångar. Man har sålunda velat sammanföra egendom, som varit av ensartat slag och bedömts bli tämligen lika utsatt för skaderisk, i en intressegemenskap. Det har därvid icke ansetts obilligt, att egendomsägare inom grupper med mindre risker och skador också sluppit lindrigare undan i bidragshänseende.

Även om gjorda erfarenheter i viss utsträckning bekräftat, att olika slag av egendom med hänsyn till beskaffenhet och belägenhet ej i samma grad ut-sättes för skador, torde det näppeligen kunna anses oskäligt, att de som under kriget varit mindre utsatta för risker får lika med de mera utsatta ekonomiskt bidra till skadetäckningen. Över huvud taget synes det omöjligt att precisera, hur riskerna fördelat sig eller kan komma att fördela sig, och för övrigt förefaller det föga rimligt att på dessa frågor anlägga ett »försäkringsmässigt» betraktelsesätt. Snarare bör grunden vara den allmänna samhällssolidariteten. Ett krig är en hela folkets angelägenhet och det bör även omsorgen om återställandet av förkrigsförhållandena vara. Det bör med andra ord bli fråga om en allmän utjämning, där den ekonomiska bördan fördelas efter medborgarnas förmögenhetsställning, efter deras allmänna ekonomiska förmåga eller efter någon liknande princip.

Försäkringssystemet med dess kollektivindelning medför även praktiska svårigheter och höga förvaltningskostnader.

Försäkringsinspektionen förordar, att man löser finansieringsfrågan genom att skapa en s ä r b u d g e t för krigsskadeutjämningen. Det föreligger nämligen enligt inspektionens mening ett behov av att ange särskilda inkomstkällor för sådant ändamål.

Inspektionen har framhållit möjligheten att i en situation, som kännetecknas av svåra krigsskador tillgripa en krigsvinst och inflationsvinstskatt samt en engångsskatt på nettoförmögenhet. Såsom kompletterande inkomstkälla ifrågasättes en indirekt beskattning.

Frågan om medelsanskaffningen anses icke böra regleras i den nya lagstiftningen.

Remissyttrandena

Försäkringsinspektionens förslag om krigsskadeskyddets principiella utformning biträdades eller lämnas utan erinran i flertalet yttranden. I några yttranden ifrågasattes emellertid om icke spørsmålet om en försäkringsmässig finansiering bör ytterligare övervägas. Rörande innehållet i remissyttrandena får utskottet hänvisa till s. 41—42 och 46—49 i propositionen nr 82, där en närmare redogörelse finnes.

Departementschefen

Föredragande departementschefen har i propositionen nr 82 vid remissen till lagrådet uttalat, att enär försäkringsinspektionens förslag i allt väsentligt godkänts vid remissbehandlingen detsamma borde läggas till grund för ny lagstiftning i förevarande ämne, samt vidare anförde:

»Försäkringsinspektionens förslag innebär till sin allmänna uppläggningsfrågor om krigsskadeersättningens närmare utformning och om medelsanskaffningen uppskjutes till dess ersättningsfrågan blir aktuell. I stället lägges lagens huvudvikt på de administrativa anordningar, som erfordras för att krigsskadeuppbyggnaden skall kunna genomföras. Denna principiella inställning till lagens uppbyggnad, vilken icke mött någon gensaga under

remissbehandlingen, kan även jag biträda. Såväl ersättningens storlek och grunderna för dess beräkning som sättet för medelsanskaffningen och storleken av de medel vilka kan användas för krigsskadeersättning måste självfallet bli beroende av förhållandena under och efter kriget. Landets ekonomiska läge och möjligheterna i övrigt att genomföra återuppbyggnaden blir härvid av avgörande betydelse. För uppgörelsens genomförande är emellertid väsentligt att det administrativa förfarandet kan påbörjas genast efter krigsutbrottet. Detta är en förutsättning för att erforderlig bevisning om inträffade skadefall skall kunna säkras och för att nödvändig utredning skall kunna ske så snabbt som möjligt. Dessutom är det av stort värde för den skadelidande att — även om skaderegleringen ej kan ske förrän senare — så snart som möjligt få besked huruvida skadan är krigsskada eller ej. Samtidigt ger dessa utredningar en översikt över de sammanlagda skadebeloppen, som krävs för medelsbehovets bedömning.

Av naturliga skäl måste lagens normer bli allmänt hållna i så måtto som de skall möjliggöra en tillämpning alltefter de skiftande förutsättningar som är tänkbara vid ett krigsfall. Man kan icke komma ifrån att på åtskilliga punkter kravet på klarhet och bestämd gränsdragning måste eftergivnas och att de närmare riktlinjerna för bedömningen av åtskilliga spörsmål i sinom tid får givas genom särskilda direktiv eller helt enkelt genom en fast praxis i tillämpningen. Med hänsyn till att lagstiftningen är avsedd att tillämpas under extraordinära förhållanden synes någon invändning icke kunna resas häremot.»

I fortsättningen beröres finansieringsfrågan, därvid *departementschefen* anför:

»I frågan om finansieringen av krigsskadetjämnningen torde man vid den beredskapsmässiga planeringen vara hänvisad till mera allmänna överväganden. Några slutgiltiga ståndpunkter kan icke tagas; fastmer synes värdefullt att framdeles utan någon författningsmässig bundenhet fritt kunna välja det system som bäst svarar mot existerande resurser och den då rådande uppfattningen om vad som från samhällssynpunkt är mest gagneligt.

De överväganden, som för försäkringsinspektionens del lett fram till att finansieringsproblemet väsentligen blir att hänföra till en skatteteknisk fråga, synes realistiskt grundade. Inspektionens uppfattning biträdades även av flertalet remissinstanser. Jag anser det dock icke uteslutet att en försäkringsmässig finansiering kan vara att föredraga i det mindre sannolika läge, där krigsskadorna är av begränsad omfattning och kostnaderna för ersättningsförfarandet lämpligen kan läggas på respektive grupper av skyddade egendomsägare.

Den nuvarande indelningen av den skyddade egendomen i olika kollektiv är förestavad av administrativa synpunkter. Den försäkringsmässiga uppbyggnaden av krigsskadeskyddet förutsätter nämligen olika avgiftsformer för olika slag av egendom. Med den ståndpunkt jag i det föregående intagit till finansieringsfrågan — innebärande att man vid ett krigsfall praktiskt

taget torde vara helt hänvisad till att skattevägen anskaffa erforderliga medel till skadeutjämningen — kommer den väsentliga grunden för kollektivindelningen att bortfalla. Det torde därför vara riktigast att för framtiden slopa den nuvarande egendomsgrupperingen. Därmed torde även betydande administrativa fördelar vinnas.»

Lagrådet

Lagrådet har yttrat:

»Enligt föreliggande lagförslag skall för krigsskada å egendom, i den mån sådan ej gottgöres i annan ordning, beredas ersättning av statsmedel enligt av Konung och riksdag beslutade grunder.

Beträffande finansieringen innehåller lagförslaget sålunda ingenting utöver att ersättningen skall utgå av statsmedel. Föredragande departementschefen har likväl förklarat, att han icke ansåge det uteslutet att en försäkringsmässig finansiering kan framför andra alternativ vara att föredraga i det mindre sannolika läge, där krigsskadorna äro av begränsad omfattning och kostnaderna för ersättningsförfarandet lämpligen kunna läggas på respektive grupper av skyddade egendomsägare.

Nu gällande krigsskadeersättningslag är byggd på att skyddet skall erbjudas i form av statlig krigsförsäkring. Att detta system övergivits i förslaget beror tydligen mindre på att systemet såsom sådant befunnits vara behäftat med väsentliga brister än därpå att nutida förstörelsemedel ansetts ändra utgångsläget för en krigsskadelagstiftning. I försäkringsinspektionens betänkande framhålles sålunda, att ett försäkringssystem väl kan anpassas till en skadeuppgörelse inom rimliga gränser men ej är lika användbart i svårare krigsfall. I händelse av en större krigsskadegörelse vore det svårt att föreställa sig någon annan lösning av finansieringsfrågan än att staten skattevägen sörjde för skadetäckningen.

Med förslagens allmänna uppläggning — såsom en beredskapslagstiftning som främst tar sikte på krigsfall med omfattande ödeläggelse — är det förklarligt att finansieringen av krigsskadeskyddet föreslagits skola ske skattevägen. Flera remissinstanser, som representera näringslivet och närmare berört de olika situationer förslaget förutser att täcka, ha emellertid ansett företräde böra givas åt en försäkringsmässig finansiering för krigsfall med mindre omfattande skadegörelse och i sina yttranden mer eller mindre ingående motiverat denna ståndpunkt.

Det är självfallet ogörligt att med någon grad av säkerhet uttala sig om sannolikheten av att krigsskadorna, i fall då lagen avses komma till användning, bli mycket omfattande eller mera begränsade. Lagrådet anser för sin del, att lagstiftningen vid sådant förhållande bort utformas med i första hand det fallet som utgångspunkt att vårt land endast mera periferiskt beröres av ett krig och ej drabbas av egendomsskador som kunna anses katastrofala. Enligt vad erfarenheten visat är det i en dylik situation möjligt att bevara en försäkringsmässig ordning för utjämning av riskerna, även om påfrestningarna kunna te sig avsevärda, och det är ju likaledes

i en sådan situation som anspråken på en rättsligt normerad reglering ställas högre. Att man likväl, för att undvika en större apparat, eventuellt ersätter uppkomna krigsskador med statsmedel, när de äro av ringa omfattning, innebär icke något avsteg från kravet på rättslig normering, eftersom ersättning i sådant läge givetvis icke kan utgå med mindre belopp än om ett redan lagfäst försäkringssystem fått träda i tillämpning.

Såsom i olika sammanhang vitsordats är uppenbarligen en krigsskadelagstiftning, byggd på försäkringsmässiga grunder, på ett helt annat sätt än nu föreliggande förslag ägnad att inge en känsla av trygghet. Det måste likaså vara lättare att hos allmänheten vinna förståelse för en reglering, där försäkringskollektiven själva bestrida kostnaderna för riskfördelningen, än för en reglering, vilken framstår som bekostad av skattebetalarna i allmänhet.

Vad nu sagts utesluter icke, att det system som utformats i gällande lag är i behov av väsentlig förenkling. Om sådan förenkling sker, böra de rent praktiska omständigheter som anförts mot en försäkringsmässig ordning bli av underordnad betydelse, särskilt beträffande de viktigare egendomskollektiven. I fråga om det dominerande fastighetskollektivet kan man med fog räkna med att utdebitering låter sig relativt enkelt genomföra. Särskild förmånsrätt kan tillskapas och, om skadegörelsen blir stor, skulle även ett system med botteninteckningar kunna fungera. I fråga om fartyg och luftfartyg m. m. förutsätter redan förslaget, att krigsriskförsäkring skall, med löpande premieuppbörd, meddelas för viktigare fall. Maskinkollektivet bör kunna utan större svårighet registreras och beläggas med avgifter, om man begränsar sig till mera betydelsefulla objekt. Och motorfordonskollektivet är redan i stort sett registrerat av annan anledning. Varu- och lösörekollektiven bereda vissa svårigheter som dock ingalunda framstå som oöverstigliga, om man nöjer sig med en summarisk reglering. Om avgifterna — fränsett krigsriskförsäkringen för fartyg och luftfartyg m. m. — i enkelhetens intresse upptagas i efterhand, kan man tänka sig, att likväl i lag eller administrativ författning till vederbörandes ledning meddelas storleken av de avgifter man högst får räkna med i förhållande till egendomens värde. Den omständigheten att avgifter uttagas i efterhand utesluter icke, att anordningen har karaktären av försäkring, därest plikten för kollektivet att deltaga och erlägga avgifter stadgats före skadefallet.

Det må tilläggas, att den försäkringsmässiga regleringen torde, om den förenklas så att en del mindre betydelsefull egendom lämnas utanför, kunna kompletteras med ersättning som finansieras i annan ordning.

Skulle skadegörelsen bli mera omfattande kan det — såsom förutsättes i den norska lagstiftningen på området — bli nödvändigt att mer eller mindre finansiera ersättningen på annat sätt än enligt försäkringsmässiga grunder. Å andra sidan måste i ett dylikt läge svårigheterna att upprätthålla ersättningsfördelning efter rättsliga normer bli särskilt framträdande till följd av det ekonomiska trycket. Tidigare antagna grunder kunna då vara av värde. Om man tror att samhället lättast hämtar sig genom att indu-

strin och annan näringsverksamhet får knyta an till det tidigare läget och med hjälp av därpå grundade ersättningar arbeta vidare, måste det vara särskilt angeläget att så långt som möjligt söka bevara systemet med en uppgörelse efter försäkringsmässiga grunder. För det fall att skadan fått katastrofal omfattning kan dock naturligen en sådan skadereglering icke genomföras. Enligt lagrådets mening bör emellertid en försäkringsmässig ordning, även om den vid större skadegörelse visar sig otillräcklig, åtminstone kunna tjäna som botten för ersättningsregleringen.

Det är uteslutet att här gå närmare in på alla de synpunkter för och emot som behandlas i betänkandet. Såvitt lagrådet kan bedöma hade man emellertid bort kunna nå fram till en ändamålsenlig försäkringsmässig reglering genom en genomgripande förenkling av nu gällande lag. Med hänsyn till frågans utomordentliga vikt, i all synnerhet beträffande fast egendom, anser sig lagrådet böra hemställa, att denna möjlighet ytterligare överväges innan förslag till lag i ämnet framlägges.

För den händelse nu föreliggande förslag, trots de anförda betänkligheterna, skulle framläggas för riksdagen vill lagrådet hemställa, att inom lagens ram förberedes ett ändamålsenligt system för finansiering som kan anses motsvara en försäkringsmässig reglering, så att en dylik ordning kan vara fastställd när lagens tillämpning blir aktuell, med de förbehåll för katastrofsituation som man eventuellt anser sig nödsakad att angiva.»

Departementschefen

Föredragande departementschefen har i anledning av lagrådets yttrande anfört i propositionen nr 82:

»Möjligheterna att ge den tillämnade krigsskadelagen en försäkringsmässig utformning har ingående undersökts av försäkringsinspektionen under utredningsarbetet. Inspektionen har emellertid efter försök att finna ett för olika krigsfall användbart försäkringssystem för krigsskadeersättning sett sig nödsakad avstå från tanken att bygga lagen på försäkringsmässig grund. Tyngdpunkten i förslaget har därför lagts vid den administrativa och organisatoriska reglering som erfordras ur beredskapssynpunkt. Ett väsentligt skäl till denna allmänna uppläggning av lagstiftningen är att de avgifter som vid en försäkringsliknande anordning kan uttagas inte på långt när kan komma att förslå till skadornas täckande i ett svårare läge. Ett annat viktigt skäl är att ett försäkringssystem förutsätter en vidlyftig administrativ apparat, som måste befaras icke komma att fungera under krigsförhållanden. Härtill kommer de invändningar av principiell natur som kan riktas mot ett system, vilket förutsätter att höga försäkringsavgifter skall kunna lagas ut lång tid efter det skaderiskerna upphört.

Remissbehandlingen av försäkringsinspektionens förslag gav starkt stöd för inspektionens uppläggning av lagstiftningen. Förslaget godtogs sålunda av flertalet remissinstanser och föranledde icke allvarigare erinran från något håll. Det tillstyrktes av samtliga sakkunniga myndigheter.

I det till lagrådet remitterade förslaget har försäkringsinspektionens synpunkter på lagstiftningens uppläggning i stort godtagits. Vid lagrådsremissen framhöll jag, att sättet för medelsanskaffningen måste bli beroende av förhållandena under och efter kriget. Samtidigt betonade jag betydelsen av att det administrativa förfarandet kan påbörjas genast efter ett krigsutbrott.

Det nu av lagrådet antydda försäkringssystemet torde, trots viss förenkling, icke principiellt skilja sig från de försäkringsmässiga anordningar som under ärendets tidigare handläggning prövats och måst underkännas såsom grund för beredskapslagen. Systemet företer också i stort sett samma svagheter som dessa. Sålunda förutser lagrådet att dess ordning liksom tidigare prövade system i svårare lägen måste kompletteras med finansiering skattevägen. Den särskilda registrering som tänkes ligga till grund för försäkringen fordrar redan i fredstid en betydande förvaltningsapparat, som för närvarande icke finnes. Skall registreringen kunna ligga till grund för såväl en försäkringsmässig reglering av uppkommande skador som framtida avgiftsbetalning, fordras att den hålles aktuell. Detta förutsätter att regelbunden kontakt upprätthålles mellan registreringsmyndigheten och dem som anslutit sig till försäkringsanordningen, något som måste befaras bli ogörligt under krigsförhållanden. Vidare skall avgifterna betalas först efter krigets slut och lagrådets ordning närmar sig således från de avgiftsskyldigas synpunkt sett en skattefinansiering. I förhållande till ett skattesystem medför den även den uppenbara nackdelen att avgifterna utgår utan erforderlig hänsyn till de avgiftsskyldigas betalningsförmåga.

Vad som av försäkringsinspektionen och eljest från sakkunnigt håll anförts mot ett lagfästande av försäkringssystemet äger alltså i allt väsentligt giltighet i fråga om den av lagrådet skisserade ordningen. Den ianebär en utformning av förevarande beredskapslag, som så begränsar dess praktiska värde, att den ej kan användas i lägen, vilka dessvärre måste bedömas som sannolika om vårt land skulle drabbas av kriget. Ehuru jag till fullo förstår de skäl som gör en försäkringsmässig reglering av krigsskadeskyddet i och för sig önskvärd kan jag icke förorda en sådan inriktning av lagen att vår beredskap på området blir otillfredsställande. Jag kan inte heller finna att något skulle vinnas genom att ytterligare utreda denna fråga.

En annan sak är att den fortsatta beredskapsplaneringen för krigsskadeskyddet givetvis bör taga sikte även på mindre svåra krigslägen och att finansieringsmetoder, som speciellt kan vara lämpade för sådana fall, bör förberedas. I enlighet med vad jag anförde vid remissen till lagrådet synes härvid uppmärksamhet böra ägnas även åt anordningar, som syftar till ett försäkringsliknande skydd mot krigsskador. I första hand bör dock planeringen ske för ett svårare läge.»

Utskottet

Vid utformningen av krigsskadeskyddet har man i princip två skilda system att välja på, det ena byggt på försäkringsliknande grunder och det andra baserat på en skattemässig finansiering. Utskottet vill till att börja med upp-

taga frågan om möjligheterna att ge krigsskadeskyddet en försäkringsliknande utformning.

Ett renodlat försäkringsmässigt system skulle innebära, att den skyddade egendomen skulle bära försäkringsavgifter, som varierade med den risk att utsättas för krigsskada egendomen löpte. Ett sådant system torde vara omöjligt att genomföra redan av det skälet att det under ett krig är ogörligt att gradera de olika risker för krigsskada skilda slag av egendom är utsatt för.

I de fall, där man använt sig av ett försäkringsliknande system, har heller icke tillämpats en avgiftssättning, som i likhet med den civila skadeförsäkringen noga följer variationerna i fråga om risker för olika slag av försäkrad egendom. Man har i stället sammanfört egendomen i stora kollektiv, inom vilka premiesättningen varit oberoende av sådana variationer. Däremot har avgiftsskillnader mellan de olika kollektiven förekommit. Skillnaderna har haft sin orsak i olikheter beträffande risken för krigsskada. Emellertid har kollektivindelningen ofta icke varit betingad av riskolikheter utan av att man därigenom velat skapa ett någotsånär lätthanterligt system för bl. a. avgiftsdebiteringen. Detta är sålunda fallet med nu gällande lag om krigsskadeersättning.

Ett utmärkande drag hos en försäkring är i allmänhet att premierna uppbäres före eller under försäkringstiden. I fråga om krigsskadeförsäkringen möter detta stora svårigheter, bl. a. därför att riskerna — i motsats till vad i allmänhet är fallet beträffande den civila skadeförsäkringen — alltid är ytterst svåra att beräkna. Man kan naturligtvis tänka sig ett system, där premiebetalningen sker med korta intervaller och storleken av premierna växlar, allteftersom kriget medför större eller mindre förstörelse. Men ett sådant system fordrar omfattande registrering och svåra administrativa överväganden. Det ter sig därför svårt att genomföra, om man beaktar den stora anspänning av landets personella resurser och de svårigheter att upprätthålla ordinarie kommunikationer som ett krig får beräknas medföra. Vid de överväganden, som under senare år ägt rum för att ersätta vår nuvarande lag om krigsskadeersättning med en ny, på försäkringsmässiga grunder byggd lagstiftning, har man också utgått från att premierna skulle erläggas först efter kriget. I konsekvens härmed skulle i princip inga ersättningar utbetalas förrän efter krigets slut.

Då man väger ett försäkringsmässigt system mot ett annat system för krigsskadeskyddets utformning, måste man sålunda utgå från att förstnämnda system innebär, att avgiftsdebitering och ersättningsutbetalning skall i princip ske först efter kriget. Men även ett sådant system synes medföra svårigheter. Utskottet vill här — i anslutning till försäkringsinspektionens ingående överväganden i ämnet — fästa uppmärksamheten på några av dessa, som uppkommer i särskilt hög grad i fråga om ett tilltänkt kollektiv för varulager.

Man kan i fråga om varulager välja två vägar för debiteringen av avgifter efter kriget; antingen uttages avgifterna allenast för de varulager som finns efter kriget, eller så får alla som under kriget ägt varulager erlägga avgifter. Båda alternativen är förenade med stora nackdelar. Vid det först-

nämnda alternativet får man ta i beaktande, att varulagren efter ett krig i allmänhet är fåtaliga och knappa samt att det därför icke torde ställa sig lätt att av deras ägare uttaga avgifter, som skulle i någon utsträckning förslå till att gottgöra dem som genom kriget fått sina varulager skadade eller förstörda. Vidare må framhållas att en avgift å varulager efter kriget kan tänkas verka avhållande på dem som har för avsikt att skaffa sig sådana. En sådan verkan synes utskottet högst olycklig ur samhällsekonomisk synpunkt. Vad så angår alternativet att debitera avgifter å dem som haft varulager under kriget, må först och främst framhållas, att ett sådant förfarande förutsätter registrering av de under kriget existerande varulagren. Såsom ovan anförts är ett omfattande registreringsarbete under pågående krig något som icke ter sig särskilt realistiskt att genomföra. Vidare kan man inte utan vidare förutsätta, att den som under kriget ägt ett varulager skall efter kriget vara i stånd att erlægga krigsskadeavgift för detta. Man kan dessutom icke bortse från risken för att juridiska personer — vilka för övrigt torde vara ägare till de största värdena i varulager — kommer att inför risken att få betala dryga krigsskadeavgifter på grund av sitt innehav av varulager under kriget gå i likvidation för att därefter återuppträda som nya rättssubjekt.

De nu antydda svårigheterna med ett försäkringsmässigt system visar enligt utskottets mening att ett sådant system knappast är användbart för ett svårt krigsfall. Härtill må läggas att detta system ur rättsvisesynpunkter ter sig diskutabelt. Systemets uppdelning av egendomen å skilda kollektiv kan sålunda medföra, att om krigets förstörelse företrädesvis träffar vissa slag av egendom, ägare av egendom inom ifrågavarande kollektiv kommer att drabbas hårdare av avgifter än de, vilkas egendom tillhör andra kollektiv.

De nackdelar som enligt vad ovan anförts vidlåder ett krigsskadeersättningsystem, som är byggt på försäkringsliknande grunder, saknas i ett system, som baseras på en finansiering genom skatter efter kriget. Sistnämnda system medför enligt utskottets mening främst den fördelen att man därigenom kan fördela krigsbördorna efter envars förmåga att bära desamma. På så sätt har man möjlighet att vid utdebiteringen av skatter till täckande av krigsskador handla efter principen, att kriget är en hela folkets angelägenhet. För övrigt synes den principiella skillnaden mellan de båda systemen i många avseenden icke särskilt stor. De avgifter, som i ett försäkringsliknande system skall utlagas efter kriget, torde sålunda icke mycket skilja sig från en specialskatt. I ett avseende synes emellertid ett försäkringsmässigt system vara ett skattefinansierat system överlägset. Det förra systemet innebär nämligen — i motsats till vad som är fallet beträffande det senare — att man på förhand fastslår att avgifter (försäkringspremier) skall utgå inom varje kollektiv för att användas till ersättning åt dem, som inom kollektivet fått sin egendom krigsskadad. Härigenom har försäkringssystemet ansetts innebära en större trygghet för att någon ersättning verkligen skall komma att utgå än det skattefinansierade systemet, där frågan om och i vilken grad krigsskador skall ersättas alltid blir beroende av möjligheterna att uttaga skall efter kriget. Utskottet anser dock — såsom i det föregående redovisats — nackdelarna med försäkringssystemet vara så avsevärda, att

man icke kan lägga det till grund för en lagstiftning om ersättning för krigsskada å egendom.

Emellertid har i propositionen frågan om hur krigsskadeersättningarna i framtiden skall finansieras lämnats öppen. Det har sålunda ansetts omöjligt att nu binda sig för en viss form av beskattning för att anskaffa de erforderliga medlen. Utskottet är av samma mening. Det måste anses lämpligt att frågan om finansieringen löses definitivt först efter kriget, då man har möjlighet att erhålla en klarare uppfattning om såväl omfattningen av skadegörelsen som storleken av tillgängliga resurser. I detta sammanhang vill utskottet påpeka, att den omständigheten att denna fråga enligt förslaget lämnats öppen icke utesluter möjligheten att i framtiden tillgripa en försäkringsliknande finansieringsform. Denna finansieringsform kan — såsom departementschefen och lagrådet uttalat — visa sig användbar vid ett lindrigt krigsfall. Utskottet förutsätter, att — såsom departementschefen anfört — den fortsatta beredskapsplaneringen tar sikte även på finansieringsmetoder, som kan vara lämpade för mindre svåra krigsfall.

Man kan naturligtvis ställa frågan vilket värde som ligger i en lagstiftning om ersättning för krigsskada å egendom, som bygger på förutsättningen att för ersättningsutbetalningar erforderliga medel skall anskaffas genom beskattning först efter krigets slut. Utskottet vill för sin del härtill anföra följande. För det första uppfattar utskottet lagen som en statsmakternas utfästelse om att krigsskador å egendom skall i princip ersättas i den utsträckning tillgängliga resurser det tillåter. För det andra utgör en sådan lagstiftning ett betydelsefullt förberedelsearbete för att landet, om kriget skulle komma, skall under detsamma äga en effektiv organisation, vilken i möjligaste mån insamlar och säkrar material av betydelse för den kommande krigskadeuppgörelsen.

Såsom nyss framhållits, uppfattar utskottet eu ny lag om ersättning för krigsskada såsom ett löfte till egendomsägarna att sådan ersättning skall utgå så långt tillgängliga resurser medger. Detta innebär naturligtvis ej en utfästelse om full ersättning. Skadorna kan ju bli så omfattande att detta helt enkelt ter sig omöjligt. I stället torde man kunna uttrycka målet för en krigsskadeuppgörelse så, att krigets bördor med avseende å egendomsskada skall, så långt förhållandena det medger, fördelas på alla någotsånär lika.

Under hänvisning till vad sålunda anförts ansluter sig utskottet till den principiella utformning av krigsskadeskyddet som lagförslaget innebär.

VI. Förslag till ny krigsskadelag

A. Krigsskadeskyddets omfattning

Försäkringsinspektionen

Beträffande begreppet krigsskada erinrar försäkringsinspektionen om att enligt nuvarande lagstiftning endast materiell skada ersättes. Detta har i lagen uttryckts i orden »skada å egendom». Däremot utgår ej er-

sättning för skada i form av mistad avkastning av en fastighet, förluster genom driftsavbrott eller andra liknande inkomstbortfall, föranledda av krigsskada.

Grundsatsen att endast skada å själva egendomen ersättes bör enligt försäkringsinspektionens mening gälla även framdeles. Under ett krig drabbas naturligt nog en stor del av befolkningen av ekonomiska förluster. Klart är emellertid, att en skadeutjämning näppeligen kan omfatta alla av kriget vållade inkomstminskningar. Den övervägande delen av dessa kan för övrigt förväntas bero på andra omständigheter än att ägarens direkta avkastning av egendom minskat eller uteblivit på grund av krigsskada å egendomen. Redan av detta skäl ter det sig ogörligt att i en krigsskadeutjämning generellt inbegripa inkomstförluster. I fråga om stillestånds förluster säger sålunda inspektionen att även om räntegottgörelse lämnas och full ersättning för kapitalförlust utgår, compensationen i det enskilda fallet ändock kan bli otillräcklig. Icke sällan får nämligen, anför inspektionen, egendomsägare förutsättas lida stillestånds förluster av olika slag utöver vad som kan beaktas vid ränteberäkningen. Inspektionen anser emellertid, att någon utfästelse om ersättning för sådana förluster icke nu bör göras. Det anföres bl. a., att man här närmar sig det allmänna problemet om sådana av kriget vållade realinkomstbortfall, som träffar både egendomsägare och andra. Det tillhör enligt inspektionens mening i första hand folkhushållningspolitiken och den allmänna ekonomiska politiken att, i den mån så låter sig göra, söka begränsa och utjämna verkningarna av dylika inkomstbortfall. Några generella anordningar inom ramen för utjämningen av krigsskador å egendom synes alltså icke böra träffas härutinnan.

I fråga om kravet på orsakssammanhang mellan kriget och skadan anknyter försäkringsinspektionens förslag till den nu i krigsskadelagen upptagna definitionen av krigsskada såsom »skada i följd av krig». Med orden »i följd av krig» avsågs enligt förarbetena till lagen att utmärka, att ett verkligt orsakssammanhang skall föreligga mellan kriget och skadan. Den närmare beskaffenheten av detta orsakssammanhang fann man emellertid ej böra i lagen angivas, enär genom ett sådant förfarande en ej önskvärd bundenhet måhända skulle kunna bli följd. Eftersom skador under ett modernt krig kan uppkomma av mångahanda orsaker, ansågs det ej möjligt eller ens önskvärt att på förhand bestämma för vilka skador ersättning skall utgå. Med det använda uttrycket torde emellertid böra fordras, att orsakssammanhanget mellan kriget och skadan ej är alltför avlägset.

De synpunkter, som vid krigsskadelagens tillkomst anfördes rörande svårigheterna att träffa en i detalj bindande definition av begreppet krigsskada, får, anför försäkringsinspektionen, mot bakgrunden av erfarenheterna från andra världskriget numera anses i än högre grad giltiga. Varje krig bidrager genom krigföringens tekniska utveckling med nya exempel på skadefall och ger anledning till uppkomsten av nya ersättningsproblem. Ytterligare erfarenheter har vunnits om den ej sällan komplicerade naturen av skador under krigsförhållanden. Civila och krigspräglade faktorer inverkar omväx-

lande och samverkar ofta vid uppkomsten av skador och kanske än mer med avseende på skadornas omfattning. Det framstår därför såsom tämligen klart, att en aldrig så fullständig definition av krigsskadebegreppet icke kan helt tillfredsställande avgränsa dettas innebörd. Då varje försök till en detaljutformning av definitionen med hänsyn till de många okända faktorerna ter sig gagnlöst, lärer således ej annat återstå än att också hädanefter ge bestämningen en mera allmän formulering. Liksom hittills bör även framdeles kunna förväntas, att i praxis en tillfredsställande gräns kan dragas mellan skador i följd av krig och andra skador.

Inspektionen gör i detta sammanhang viss jämförelse med den nya norska lagen »om erstatning for krigsskade på eiendom og interesse», vilken antogs den 17 juli 1953 och träder i kraft när så i administrativ väg förordnas. I nämnda lag betecknas såsom krigsskada skada på egendom eller intresse, som är en direkt följd av krig eller krigstillstånd, vari riket befinner sig, oavsett på vilket sätt skadan uppkommit. Men härutöver gäller bl. a. att, om kriget eller krigstillståndet i icke oväsentlig grad medverkat till skadan, denna kan helt eller delvis anses såsom krigsskada, såvida den ej täcks genom civil skadeförsäkring.

Enligt försäkringsinspektionens mening synes den norska krigsskadedefinitionen i och för sig vara lämpligt avpassad. Under utredningsarbetet har även övervägts att i den svenska lagen föreslå en bestämmelse med liknande formulering. Den kortare bestämningen i nuvarande lag förefaller emellertid inspektionen vara ägnad att i praktiken leda till samma resultat som den norska regeln, och gällande definition har därför i inspektionens förslag med endast viss redaktionell jämkning bibehållits. Den föreslagna lydelsen »skada, som uppkommit i följd av krig» lämnar enligt inspektionen i stor utsträckning den frihet vid bedömandet, som får anses önskvärd. Även om i första hand det principiella kravet bör uppställas, att ett mer eller mindre tydligt sammanhang mellan kriget och skadan skall förefinnas, bör därmed enligt inspektionens uppfattning icke uteslutas, att även skador av mera sekundär krigskaraktär i vissa fall skäligen blir föremål för ersättning enligt lagen.

Till belysning av den praktiska tillämpningen av begreppet krigsskada har i betänkanudet givits vissa exempel. Därvid har skilts mellan vad försäkringsinspektionen kallat »direkta» och »indirekta» krigsskador.

Vad gäller *d i r e k t* krigsskada är det naturligt, anför inspektionen, att såsom sådan skall anses varje skadegörelse, som orsakats av handlingar med krigsändamål, vare sig skadan uppstått genom bombfällning, beskjutning, sprängning, flygplans nedstörtning, översvämning, brand eller på annat motsvarande sätt liksom även att dylik skada kan uppkomma vid desarmering av minor, genom spärrballonger, genom explosioner och bränder orsakade av kvarlämnade eller kvarglömda sprängämnen, genom vållande av den egna krigsmakten eller av enskilda för att avvärja fientliga angrepp o. s. v. Direkt krigsskada kan också uppstå genom stölder och plundringar under

krigsoperationer. Även sabotageskador av olika slag kommer här i betraktande. Ej heller får bortses från skador å egendom, vilka av skilda anledningar kan inträffa i samband med evakueringar.

För att belysa, huru fall av *i n d i r e k t a* skador praktiskt lösts — och för framtiden kan lösas — lämnar inspektionen några exempel, hämtade från våra grannländer.

Under det att brandkårerna i en finsk stad var upptagna med släckning av bränder efter ett just avslutat bombanfall, utbröt i en annan del av staden en vanlig civilbrand, mot vilken brandmännen således icke kunde ingripa. Denna brandskada bedömdes såsom krigsskada och ersättning utbetalades genom krigsförsäkringen.

Ett danskt rättsfall gällde en brand i en utställningslokal, i vilken tyska soldater inkvarterats. Försäkringsbolaget hävdade, att beläggningen med tyska soldater var det karakteristiska för skadans uppkomst och att skadan alltså borde betraktas såsom krigsskada. Från krigsförsäkringens sida invändes, att skada till följd av oförsiktighet vid tobaksrökning — den antagliga brandorsaken — vore en allmänt civil skadeorsak och att soldaters tobaksrökning icke medförde större risk för brand än andra människors. I domen fastslogs, att skadeorsaken var okänd samt att, även om branden vållats av en tysk soldat genom vårdslöshet vid tobaksrökning, försäkringsbolaget likväl icke kunde fritagas från ersättningsskyldighet enligt den gällande försäkringen.

Särskilt intresse erbjuder den praxis som förekom i Norge. Enligt överenskommelse mellan försäkringsorganisationer och krigsskadeinstitutionerna inrättades en fristående rådgivande nämnd, *Grensenemnden*, vilken hade till huvudsaklig uppgift att i gränsfall uttala sig om ersättningsskyldigheten. Nämnden bestod av tre framstående jurister. För dess verksamhet gällde, att då enighet ej förelåg mellan vederbörande försäkringsbolag och krigsskademyndigheten, huruvida en skada var att anse såsom krigsskada eller civilskada eller om fördelning av ansvarigheten, nämndens utlåtande skulle inhämtas. Utlåtandet skulle av nämnden avgivas efter fri prövning enligt rätt och billighet. Det skulle innehålla en sammanfattande utredning i saken samt en konklusion med förslag till lösning av den föreliggande frågan.

Försäkringsinspektionen lämnar följande redogörelse för de riktlinjer, som Grensenemnden följde vid bedömningen om krigsskada förelåg. I allmänhet var fråga om brandskador.

Befanns den visade eller antagna brandorsaken vara helt eller väsentligen präglad antingen av krigssituationen eller av civila faktorer, var slutsatsen given. Annorlunda ställde det sig, därest exempelvis brandorsaken var att betrakta som rent civil, men mer eller mindre krigspräglade faktorer fick antagas ha bidragit till riskökningen eller skadeomfattningen. Som exempel på omständigheter, vilka i större eller mindre grad ansetts böra påverka denna bedömning, kan nämnas: lokaler har använts till förvaring av ammunition, bensin eller andra explosiva och särskilt eldfarliga ämnen; provisoriska ledningar har installerats; en allmän förändring av lokals normala ändamål har ägt rum; trupp har varit inkvarterad. I flera fall togs särskild hänsyn till att det vid utredningen icke varit möjligt att höra de tyskar, som suttit inne med viktiga upplysningar, eller att en brands släckning försvärats eller omöjliggjorts genom ingripanden från ockupations-

maktens sida. Med dylika bedömningsgrunder ansågs krigsskada föreligga vid exempelvis brand i skolhus, vilket av tyskarna användes som kvarterslokal och förrådslokal för bensin, medan civilskada befanns vara för handen vid brand i hotell, där tyska underofficerare hade sitt logi (»hotellet användes för normalt ändamål, om tysk eller annan bodde där spelade i och för sig ej någon avgörande roll»). I fall, där inslag av såväl krigssom civilskada förekom och de samverkande faktorerna befanns väga ungefär lika tungt, förordades vanligtvis en hälftindelning av ansvarigheten mellan krigsförsäkringen och civilförsäkringen.

Spörsmålet hur de indirekta skadorna bör bedömas finner inspektionen endast kunna besvaras så: en skada är att räkna såsom krigsskada i den mån den beror på krigspräglade omständigheter. Vid bedömandet torde det i stor utsträckning bli fråga om gradskillnader. Detta kan föranleda, att vissa skador till en del räknas som krigsskada och till en del som civilskada — så t. ex. när skadan uppkommit av »civila» orsaker men förvärrats på grund av krigsbetingade faktorer. En av de synpunkter, som enligt inspektionens mening bör beaktas, är att förekomsten av krigspräglade risker icke får medföra, att kravet på aktsamhet eftersättes. Vid mörkerkörning bör exempelvis väsentligt större försiktighet än eljest krävas; vid användning av mörkläggningspapper kan ej skada till följd av ovarsamhet hänföras till krigsskada etc. Men om krigsförhållandena direkt hindrat vederbörande att iaktta den aktsamhet, som omständigheterna eljest skulle ha påkallat, bör skäligen hänsyn härtill tagas vid skadebedömningen. Givet är, att även sådana synpunkter får olika vikt alltefter förutsättningarna i det enskilda fallet. Så bör t. ex. beaktas, i vad mån de föreliggande hindren att iaktta aktsamhet varit omöjliga att övervinna. Även om man bör eftersträva att följa vissa principer vid bedömning av skadan, lär med andra ord prövning av och hänsynstagande till omständigheterna från fall till fall bli ofrånkomligt. Då icke alla skiftande omständigheter av betydelse för bedömandet kan förutses, är det önskvärt, att det beslutande organets handlingsfrihet icke blir alltför beskuren.

Inspektionen behandlar särskilt frågan om ersättning av skador som uppkommit före ett krigsutbrott. I ett läge, då krig hotar, har man erfarenhetsmässigt att räkna med en intensifierad sabotageverksamhet med åtföljande egendomsskador av olika slag. Givetvis kan också av annan anledning skador uppkomma, som, då de inträffar, ej kan ses i sin rätta belysning men som efter det krig utbrutit naturligen bör betraktas såsom orsakade av handlingar med krigsändamål. Av förarbetena till gällande lag kan utläsas, att avsikten varit att också dylika fall skall, därest övriga förutsättningar är för handen, bedömas såsom krigsskador. Inspektionen anser lämpligt, att denna avsikt kommer till uttryck i lagen, och det nu framlagda förslaget upptager därför en bestämmelse av innehåll, att såsom krigsskada skall anses jämväl skada, vilken inträffat innan krig utbrutit men sedermera visat sig äga samband med kriget.

Annorlunda bedömes frågan om ersättning för skador då krig hotat men ej utbrutit. Försäkringsinspektionen vill lika litet som utredningsmännen 1952 förorda en sådan utvidgning av lagens tillämplighet, att också sådana skador inrymmas under lagbestämmelserna. Såsom grund härtill anföres främst det rent principiella skälet att lagstiftningen dock är avsedd för krigsfall. De skador, som här åsyftas, är trots allt så pass särpräglade, att de icke lämpligen bör regleras enligt förevarande lag. Om behov av skadeersättningar uppkommer, torde enligt inspektionens mening kunna förutsättas att frågan tillfredsställande löses i särskild ordning genom statliga åtgärder, och att krigsskadeordningens tekniskt-administrativa apparat därvid utnyttjas. Det praktiska resultatet av en särordning för skaderegleringen lärers då i stort bli detsamma som om krigsskadelagen vore tillämplig å ifrågavarande skador.

Försäkringsinspektionen framhåller, att bedömningen av skador i gränsområdet mellan krigsskada och civilskada kompliceras av krigsskadeskyddets förhållande till civilförsäkringen.

De allmänna försäkringsvillkoren för skadeförsäkring i anslutning till lagen den 8 april 1927 om försäkringsavtal innehåller en bestämmelse, enligt vilken meddelad försäkring icke omfattar förlust eller skada, vars uppkomst eller omfattning direkt eller indirekt orsakats av eller står i samband med bl. a. krig, invasion, fiendes åtgärd, krigsliknande operationer, vare sig krig förklarats eller icke, inbördeskrig, myteri, revolution, uppror, upplopp eller åtgärd av makthavare, som obehörigen tillvällat sig makten.

Inspektionen påpekar att försäkringsvillkorens krigsklausul utgår från en mera omfattande definition av begreppet krigsskada än den som nu gäller och som lagts till grund för inspektionens förslag. Denna bristande överensstämmelse kan enligt inspektionens mening i många gränsfall befaras medföra otillfredsställande verkningar. Förutom det att försäkringsbolagen på grund av bevisningssvårigheter kan nödgas utge ersättningar för skador, vilka rätteligen borde bedömas såsom krigsskador — en fråga, som inspektionen återkommer till — kan inträffa, att en skadelidande försäkringstagare ej tillerkännes ersättning av vare sig försäkringsbolaget eller krigsskadenämnden. Det skulle därför, anför inspektionen, otvivelaktigt vara till stor fördel, om dylika befarade olägenheter kunde helt förebyggas. Detta syfte skulle väl i princip kunna vinnas antingen genom att skadebegreppet i krigsskadelagstiftningen anpassades efter det begrepp, som ligger till grund för civilförsäkringens krigsklausul, eller tvärtom genom att sistnämnda klausul anpassades till krigsskadelagens begreppsbestämning. Den förra metoden skulle betyda, att det bleve försäkringsgivarens avtal med försäkringstagaren, som avgjorde belastningen för krigsskadeorganisationen. En sådan lösning förefaller emellertid inspektionen icke lämplig. Den senare metoden synes i princip vara riktigare men möter särskilt den olägenheten, att den kan ogynnsamt påverka försäkringsbolagens återförsäkringsförbindelser med utlandet. Hur än försäkringsreglerna och krigsskadebestämmelserna utfor-

mas, skulle enligt inspektionens uppfattning vid den praktiska tillämpningen tolkningssvårigheter likväl uppstå. Med hänsyn härtill har inspektionen sökt en lösning efter andra linjer.

I huvudsak innebär försäkringsinspektionens förslag i denna del följande. I mera rutinmässiga fall skall ersättningsfrågan avgöras av krigsskadenämnden — som föreslås bibehållen med liknande uppgifter som nu — och nämndens beslut är i princip slutgiltigt. Inspektionen understryker vikten av att krigsskadenämnden tilläggas stor frihet vid ersättningsfrågors bedömande. Härigenom och genom ett ömsesidigt samarbete mellan nämnden och försäkringsbolagen, allt i enlighet med vad också gällande ordning förutsatt, torde enligt försäkringsinspektionens mening goda förutsättningar skapas för en sådan bedömning av skadefallen, att den enskilde ej blir lidande.

Därest den på samverkan mellan krigsskadenämnden och vederbörande försäkringsgivare uppbyggda ordningen på grund av skadeomfåttningen eller av andra skäl icke fungerar tillfredsställande, bör emellertid övervägas att efter mönster av den norska Grensenemnden inrätta ett fristående skiljeorgan.

I första hand bör härvid ifrågakomma att efter överenskommelse mellan krigsskadenämnden och försäkringsbolagen få till stånd ett särskilt organ, förslagsvis kallat *skiljenämnden för krigsskador*, som har till uppgift att med för nämnda intressenter bindande verkan avgöra fråga om ansvarigheten för inträffad skada, d. v. s. om skadan skall betraktas såsom krigsskada eller civilskada eller om en fördelning av ansvarigheten mellan krigsskadeskyddet och civilförsäkringen skall äga rum och i så fall efter vilka grunder denna fördelning skall ske. Däremot bör skiljenämnden ej ha att bestämma ersättnings storlek.

Även om en skiljenämnd inrättas, står det emellertid klart, att skadelidande kan på grund av föreliggande försäkringsavtal få ersättningsfrågan prövad vid allmän domstol. Ehuru efter inrättandet av en särskild skiljenämnd antalet domstolsprocesser torde begränsas till ett minimum, kan ett domstolsutslag också i ett enstaka fall såsom prejudicerande leda till icke önskvärda konsekvenser vid tillämpningen av krigsskadelagstiftningen. Om antalet skador håller sig inom relativt snäva gränser, behöver väl komplikationerna icke bli alltför svåra, särskilt som gällande regel om rätt för krigsskadenämnden att ompröva skadeärenden föreslås inflyta också i den nya lagen. För den händelse skadeomfåttningen blir betydande och de svårbedömbara skadefallen många, kan dock situationen bli en annan, och det torde då vara ändamålsenligt att inrätta ett slags specialdomstol — förslagsvis benämnd *statens krigsskaderåd* — med uppgift att träffa för samtliga parter bindande beslut rörande ansvarigheten för inträffad skada. Inspektionen anför härom ytterligare.

Den invändningen kan sannolikt förväntas, att systemet innebär ett efterlämnande av medborgarnas normala rättighet att få tvistefrågor prövade vid de allmänna domstolarna med deras olika instanser och dessutom ett in-

grepp i försäkringsgivares och försäkringstagares avtalsfrihet. Vad gäller sistnämnda fråga är emellertid att märka att den begränsning i försäkringsgivarens ansvarighet, som tagit sig uttryck i krigsklausulen, närmast kommit till stånd genom försäkringsgivarens insatser utan någon mera aktiv medverkan från försäkringstagarens sida. Allmänhetens mest väsentliga rättsintresse i detta speciella sammanhang måste ligga i att det ej uppstår någon lucka mellan krigsskadeutjämningen och civilförsäkringsskyddet, och det problemet synes icke böra lösas enbart på grundval av försäkringsbolagens krigsklausuler utan genom en jämkning i enlighet med de principer som här förordats. I övrigt vill inspektionen framhålla, att under sådana extraordinära förhållanden, som lärer råda i samband med ett krig, »fredsmässiga» normer icke torde kunna i allo upprätthållas. Risken för att den enskildes rättssäkerhet skall skjutas åt sidan synes för övrigt ytterligt ringa, om krigsskaderådet — såsom inspektionen vill förordas — består av tre jurister, vilka utövat domarämbete. Praktiska hänsyn måste i sammanhanget väga tyngre och väsentliga fördelar skulle genom det nu skisserade systemet ernås genom att de allmänna domstolarna avlastades från mål av ifrågasvarande slag samt regleringen av krigsskador bleve snabbare och effektivare.

För att ett krigsskaderåd, om behovet så påkallar, skall kunna utan onödig tidsutdräkt tillsättas har i lagförslaget upptagits en bestämmelse, enligt vilken Kungl. Maj:t skall äga föranstalta om inrättandet av ett dylikt organ. Understrykas må emellertid, att en sådan anordning bör vidtagas först i sista hand och under extraordinära förhållanden. I en mera normal situation bör alltså, så långt möjligt, en frivillig ordning enligt det förut sagda eftersträvas.

I detta sammanhang behandlar försäkringsinspektionen frågan om regressrätt för försäkringsgivare i vissa fall. Enligt vad i det föregående antytts kan försäkringsbolagen — vilka vid återopande av krigsfareundantaget i försäkringsvillkoren får anses i princip skyldiga att styrka förekomsten av därunder inrymda omständigheter — till följd av bevisningssvårigheter nödgas reglera skador, som i själva verket är att bedömas såsom krigsskador. Särskilt kan så bli fallet vid sabotageskador, vilka ofta är svåra att leda i bevis. Givet är dock, att motsvarande olägenheter för försäkringsbolagen kan uppkomma även vid skador av annan karaktär. Spörsmålet behandlades på sin tid i 1952 års *promemoria*.

Till förebyggande av de vådor ur samhällelig synpunkt som utgivandet av betydande försäkringsbelopp i anmärkta sammanhang skulle kunna medföra föreslogs i *promemorian* införandet av en regel om regressrätt för försäkringsbolagen gentemot krigsskadenämnden. Enbart en regel om regressrätt skulle dock enligt *promemorian* icke helt lösa det ifrågasvarande problemet:

Då krigsskadeersättning enligt krigsskadelagen i allmänhet utbetalas först efter kriget är uppenbart att ej heller den bolagen regressvis tillerkända ersättningen kan utbetalas tidigare. Enligt de civila brandförsäkringsavtalen förfaller däremot skadeersättningen i allmänhet till betalning genast. Vid ett långvarigt krig skulle härigenom betydande likviditetssvårigheter kunna uppkomma för bolagen. Väljer man den här föreslagna lösningen med införande av en regel om regressrätt för försäkringsbolagen gentemot krigsskadenämnden, torde det därför bli erforderligt att försäkringsbolagen berättigas att, i fall där regressrätt föreligger, uppskjuta betal-

ningen av ersättningsbelopp i samma mån som krigsskadenämnden uppskju-
ter utbetalningen av krigsskadeersättning. Förordnande om sådant anstånd,
som nu sagts, torde i mån av behov kunna utfärdas jämlikt lagen den 3 maj
1940 angående förordnande om anstånd med betalning av gäld m. m. (mo-
ratorielag).

Den sålunda förordade ordningen synes försäkringsinspektionen väl äg-
nad att lagfästas. Genom en bestämmelse om regressrätt vinnes från de syn-
punkter, det här gäller att beakta, icke endast en lösning med avseende på
sabotageskador, utan stadgandet kan enligt inspektionens mening få bety-
delse även vid skador av annan karaktär med hänsyn till det ovan behand-
lade gränsdragningsproblemet krigsskada — civilskada.

I fråga om krigsskadeskyddets territoriella omfatt-
ning anföres i betänkandet att det i princip måste fordras, att skadan
drabbat inom landet befintlig egendom för att ersättning skall utgå. Vissa
förhållanden påkallar dock en uppmjukning av denna huvudregel.

Enligt nuvarande lagstiftning göres undantag endast i fråga om krigsskada
å vissa mindre fiskefartyg samt sådan skada å ombord därå befintlig
egendom. Ifrågavarande skador skall följaktligen ersättas även för det fall
att skadan uppkommit under det fartyget nyttjats till fiske utanför den
svenska territorialgränsen. Grunden till detta undantagsstadgande har varit,
att dessa smärre fiskefartyg av ekonomiska skäl kunde förmodas endast i
ringa utsträckning bli frivilligt försäkrade mot krigsrisk jämlikt 1939 års
lag om statlig krigsförsäkring m. m. och att de förty borde hänföras under
krigsskadelagen även då de under utövande av fiske uppehöll sig utanför
territorialgränsen. Den lokala begränsningen befanns under andra världskri-
get vara alltför snäv, något som särskilt kom till synes med avseende på
Gotlandstrafiken efter den s. k. Hansakatastrofen i november 1944. Efter-
som denna olycka inträffat på internationellt vatten, kunde ersättning för
uppkomna skador å passagerarnas effekter icke lämnas enligt krigsskade-
lagen. Ersättningsfrågan måste i stället lösas i särskild ordning, därvid riks-
dagen anvisade medel för ändamålet och krigsskadenämnden efter verk-
ställd utredning och skadevärdering i enlighet med ett av Kungl. Maj:t
godkänt förslag utbetalade ersättningar.

Försäkringsinspektionen föreslår den utvidgningen av gällande undantag,
att även krigsskada som inträffat utanför den svenska territorialgränsen
skall ersättas, om skadan drabbat under lagen inbegripet svenskt fartyg
(båt, pråm) på resa mellan orter här i riket utan anlöpande av utrikes ort
eller under yrkesmässigt bedrivande av fiske eller om skadan träffat egen-
dom ombord å svenkt fartyg i fall som nyss sagts. Motsvarande föreslås
skola gälla jämväl för svenskt luftfartyg och ombord därå befintlig egendom.
Genom den föreslagna bestämmelsen blir lagen tillämplig i den vidgade ut-
sträckning, varom här är fråga, på fartyg och egendom i övrigt, för vilken
försäkring mot krigsrisk ej kan erhållas.

Remissyttrandena

Begreppet krigsskada behandlas endast i ringa utsträckning i yttrandena och försäkringsinspektionens uttalanden i ämnet möter i regel ej gensaga.

Förslaget att endast materiell skada skall vara ersättningsgill tillstyrkes eller lämnas utan erinran i flertalet yttranden. I fråga om ersättning för stillestånds förluster förekommer dock annan mening i vissa utlåtanden. En närmare redogörelse för innehållet i dessa finnes å s. 42 samt 51—52 i propositionen nr 82, vartill utskottet får hänvisa.

Vad försäkringsinspektionen anfört rörande orsakssambandet mellan kriget och skadan har ej föranlett invändningar från remissinstansernas sida. Beträffande det närmare innehållet i remissyttrandena får utskottet hänvisa till den redogörelse därför som lämnas å s. 42—43 i propositionen nr 82.

Uppfattningen att krigsskadebegreppet bör omfatta även sådana av kriget förorsakade skador som uppkommit före ett krigs utbrott biträdes eller lämnas oemotsagd av remissinstanserna.

Även förslaget att lagstiftningen icke skall omfatta skador, uppkomna då krig hotat men ej utbrutit, lämnas utan erinran i flertalet yttranden. *Överståthållarämbetet* och *hovrätten för Nedre Norrland* förordar dock, att lagstiftningen göres tillämplig även på dylika skador. Hovrätten anser att skillnaden mellan sådana skador och skador som inträffat före ett sedermera verkligen utbrutet krig är så oväsentlig, att den olika behandlingen synes stötande för rättskänslan. Åtminstone om krigsskadeskyddet uppbygges så som försäkringsinspektionen föreslagit synes det ej möta vare sig principiella eller praktiska svårigheter att detsamma omfattar även skador av nu förevarande art. *Överståthållarämbetet*, som anser att rätt till ersättning för inkomstbortfall i samband med obligatorisk utrymning av tätorter vid krigshot bör lagfästas, påpekar att utrymningsåtgärder måste vidtagas på ett tidigt stadium och kan tänkas genomförda utan att landet sedermera indrages i krig.

De föreslagna anordningarna för gränsdragning krigsskadeskyddet — civilförsäkringen möter i flertalet yttranden icke gensaga. En närmare redogörelse för innehållet i yttrandena återfinnes å s. 44—45 i propositionen nr 82, vartill utskottet får hänvisa.

Införande av en regel om regressrätt för försäkringsbolagen gentemot krigsskadenämnden möter ej invändningar bland remissinstanserna.

Handelskammaren i Göteborg anser ett införande av specialmoratorium för försäkringsbolagen rimligt men påpekar svårigheten att avgöra om rätt till betalningsansånd föreligger, försåvitt moratoriet icke konstrueras så att inga som helst skadeersättningar skall utbetalas, vilket väl knappast kunde anses vara meningen.

Den föreslagna utvidgningen av lagens territoriella omfattning godtages genomgående av remissinstanserna. *Gotlands handelskam-*

mare hälsar utvidgningen med tillfredsställelse under hänvisning till dess betydelse för Gotlandstrafiken och de gotländska fiskarna.

Luftfartsstyrelsen påpekar att ersättning icke utgår för det fall att ett svenskt luftfartyg, som utför en flygning mellan orter inom riket och som därvid av väderförhållanden, krigshandling, motorstörning eller annan oförutsedd händelse tvingas landa på en för sträckan utsedd alternativflygplats utom riket, utsättes för krigsskada. Styrelsen upplyser att dylika alternativflygplatser, belägna utom riket, utsetts för ett flertal inrikes flyglinjer. Styrelsen anser att lagens tillämplighet i rummet bör utvidgas att omfatta även krigsskada som i nu avsett fall utom riket drabbar luftfartyg jämte egendom ombord därå. — Såsom senare skall närmare utföras ifrågasätter *sjöfartsstyrelsen* att lagen icke skall innehålla någon territoriell begränsning såvitt rör sjöfarten.

Departementschefen

Föredragande departementschefen har i propositionen nr 82 vid remissen till lagrådet anfört:

»Nuvarande krigsskadelag tar sikte enbart på materiell skada. Där emot ersättes ej förluster i form av inkomstbortfall. Lagen har icke heller avseende på personskada.

Försäkringsinspektionen har föreslagit, att denna principiella avgränsning av krigsskadeskyddet bibehålles i den nya lagstiftningen. Inspektionens ståndpunkt har i det väsentliga godtagits av remissinstanserna. På en punkt har emellertid delade meningar gjorts sig gällande. Sålunda har bl. a. från industrihåll uttryckts önskemål om att möjlighet beredes till ersättning för stillestånds förluster, varmed i första hand åsyftas förluster på grund av driftsavbrott, som orsakats av krigsförhållanden. En motsatt ståndpunkt har utvecklats av statens jordbruksnämnd.

Det bör understrykas, att en krigsskadeutjämning av den typ som här överväges måste kunna ske efter schablonmässiga normer. Detta är en förutsättning för att ersättningsförfarandet över huvud skall kunna äga rum i hanterlig form. Uppenbarligen kan det icke ifrågakomma att efter generella regler ersätta inkomstbortfall på grund av driftsavbrott och liknande inskränkningar i näringslivet. Ett krigsläge kommer att på praktiskt taget alla samhällsområden medföra intäktsförluster och inkomstminskningar, och dessa skadeverkningar läser många gånger väl kunna mäta sig med de rent materiella skadorna. Det är därför icke möjligt att inom ramen för den ifrågasatta lagstiftningen ta hänsyn till sådana ekonomiska skadeverkningar, som har sin grund i driftsavbrott och liknande krigsstörningar. Detta gäller även inkomstbortfall på grund av att radioaktiv beläggning för kortare eller längre tid omöjliggör utnyttjandet av en industrianläggning eller, enligt civilförsvarestyrelsens exempel, ett jordbruk. I den mån ifrågavarande skador finnes böra ersättas, torde det få ske i särskild ordning. Jag biträder på grund av det anförda försäkringsinspektionens mening att krigsskadeskyddet skall begränsas till enbart skada å egendom.

I gällande lag avses med krigsskada i första hand skada, som uppkommit i följd av krig. Från början förutsatte lagens tillämpning att Sverige indragits i kriget, men lagen utvidgades 1943 till att gälla även krigsskada under neutralitetstid. Av förarbetena till lagen framgår, att det var avsikten att lagen i viss utsträckning skulle kunna tillämpas även beträffande skador, som inträffat innan krig utbrutit och som naturligen borde betraktas såsom orsakade av handlingar med krigsändamål. Däremot omfattar lagen icke skador, som inträffat under krigsfara därest krig icke brutit ut. Försäkringsinspektionen föreslår, att begreppet krigsskada i den nya lagstiftningen skall i allt väsentligt bestämmas på samma sätt som i gällande lag. Endast den olikheten föreslås att lagen uttryckligen såsom krigsskada nämner sådan skada, som inträffat före krigsutbrott och är en följd av handling som äger samband med kriget. Genom detta förtydligande kommer möjligen vissa skador som icke faller under gällande lag att omfattas av krigsskadeskyddet. Detta förslag har i allmänhet icke föranlett kritik under remissbehandlingen. Från ett par håll har emellertid ifrågasatts en utvidgning av krigsskadebegreppet till att omfatta även skador, som uppkommit då krig hotat men ej utbrutit.

För egen del finner jag den principiella avgränsning av begreppet krigsskada som försäkringsinspektionen föreslagit lämplig och ändamålsenlig. Jag anser sålunda, att lagstiftningen icke bör omfatta skador som uppkommit i ett krigshotande läge som icke övergått till krig. De skäl inspektionen anfört mot att inrymma ifrågavarande skadefall under lagen synes bärande. Det må tillägas, att det i dessa fall allmänt måste stöta på speciella svårigheter att bedöma skadans rätta karaktär, och att skaderegleringen därför knappast kan planeras efter samma mönster som för verkliga krigsskador. Skulle dylika skador uppkomma får frågan om ersättning för dem upptagas till särskild prövning.

För att en skada skall bedömas såsom krigsskada fordras, att ett orsaks-sammanhang mellan kriget och skadan i en eller annan form låter sig påvisas. Att närmare söka fastställa hur detta krav bör vara uppfyllt för att ersättning skall ifrågakomma synes lönlöst. Det är uppenbart att de faktorer, som här är av betydelse, är utomordentligt skiftande, och att någon verklig ledning för ett kommande krigsfall knappast kan ges i dag. Det må därför vara tillräckligt att hänvisa till de synpunkter, som anförts av försäkringsinspektionen och framkommit vid remissbehandlingen. Den redogörelse för utomlands tillämpade ersättningsnormer, som inspektionen lämnat i betänkandet, kan komma att bli en värdefull hjälp vid bedömningen av likartade spörsmål i vårt eget land.

I detta sammanhang må något beröras förhållandet mellan det tillämnade krigsskadeskyddet och civilförsäkringen. Försäkringsinspektionen har med rätta understrukt betydelsen av att försäkringstagarna i ett krigsläge kan lita till att skadad egendom blir ersatt antingen genom civilförsäkringen eller enligt det statliga krigsskadeskyddet. Det synes natur-

ligt, att krigsskadelagen, som delvis syftar till att komplettera det vanliga försäkringsskyddet, så nära som möjligt ansluter sig till gränsen för detta. Likväl är icke lämpligt att skapa en sådan anknytning till den civila försäkringen att det enskilda försäkringsavtalet i de individuella fallen blir avgörande för vad som är att hänföra under krigsskadelagen. I stället synes en ändamålsenlig lösning slå att vinna efter de linjer, som inspektionen angivit. Förslaget bygger härvidlag på den enligt min mening riktiga uppfattningen, att lagens definition »skada i följd av krig» tillåter en sådan smidig tillämpning, att det statliga ersättningsförfarandet i de allra flesta fall bör kunna taga vid där det civila försäkringsavtalet upphör att vara tillämpligt. De skadefall, som vid en sådan ordning skulle lämnas oreglerade, torde praktiskt taget inskränka sig till sådana, som visserligen innefattas i civilförsäkringens s. k. krigsklausul men vilka icke kunna betecknas såsom krigsskador i den meningen att de bör omfattas av det nu behandlade krigsskadeskyddet. I vilken mån ersättning skall utgivas i dessa mellanfall — t. ex. skador i följd av krigsliknande operationer, som ej kan sättas i samband med förr eller senare utbrutet krig — får därför bero av särskilda överväganden framdeles.

För att förebygga att skadefall på gränsen mellan krigsskada och civil skada oriktigt blir lämnade helt utan ersättning förutsätter den antydda ordningen viss samordning av ersättningsförfarandet enligt krigsskadelagen och den civila skaderegleringen. Såsom försäkringsinspektionen framhållit och vid remissbehandlingen understrukits av krigsskadenämnden synes goda förutsättningar finnas för att den nödvändiga samordningen skall kunna uppnås genom ett fritt samarbete mellan det statliga skadereglerande organet och försäkringsanstalterna.

Det statliga organet — k r i g s s k a d e n ä m n d e n — måste därför få en sådan sammansättning, att det är väl ägnat för den förhållandevis fria prövning av lämplighets- och skälighetssynpunkter, som tolkningen av krigsskadebegreppet förutsätter. Härtill återkommer jag senare.

Att enbart lita till samarbetet mellan krigsskadenämnden och försäkringsanstalterna synes dock icke tillfyllest för att i alla lägen komma till rätta med gränsdragningsproblemen. Man måste räkna med sådana fall, där intressena skär sig och enighet icke uppnås, liksom över huvud med tveksamma fall, som kräver medverkan av ett speciellt kvalificerat organ.

Försäkringsinspektionens förslag innebär, att i första hand ett fristående skiljeorgan skapas efter mönster av den norska Grensenemnden. Detta skiljeorgan skulle grundas på överenskommelse mellan krigsskadenämnden och försäkringsanstalterna och ha till uppgift att avgöra frågor om ansvarigheten för inträffade skador, d. v. s. om skadan skall betraktas såsom krigsskada eller civilskada eller om en fördelning av ansvarigheten mellan krigsskadeskyddet och civilförsäkringen skall äga rum och i så fall huru denna fördelning skall ske. Däremot skulle organet ej ha att bestämma ersättningens storlek. Skiljeorganets avgöranden skulle vara bindande för krigsskade-

nämnden och försäkringsanstalterna. Det skulle emellertid stå försäkringsstagare fritt att under åberopande av försäkringsavtalet vända sig till domstol för prövning av fråga om försäkringsgivarens ansvarighet.

I lägen, där skadorna får stor omfattning och de svårbedömbara fallen kan beräknas bli många, tänker sig försäkringsinspektionen att Kungl. Maj:t skall äga inrätta en specialdomstol, s t a t e n s k r i g s s k a d e r å d, med uppgift att träffa för samtliga parter bindande beslut rörande ansvarigheten för inträffad skada.

Den av försäkringsinspektionen föreslagna ordningen för prövning av krigsskadefrågor har i stort sett vunnit remissinstansernas gillande. Dock har tveksamhet yppats om behovet av att i kommande lagstiftning upptaga bestämmelser om ett statens krigsskaderåd. Meningarna går även isär i fråga om den funktion rådet bör ha och om de förhållanden som bör betinga dess inrättande. Från ett par håll understrykes, att rådet bör inrättas först i den händelse skadeomfattningen blir betydande, varemot bl. a. krigsskadenämnden förordar, att rådet inrättas redan i början av en ersättningsupp-görelse.

Vid bedömningen av gränsdragningsfrågorna synes till en början böra betonas värdet av en fast och enhetlig praxis vid tillämpningen av krigsskadebestämmelserna. Av betydelse är att krigsskadebegreppet tolkas lika för försäkrad egendom och oförsäkrad. Det synes naturligt, att ansvaret härför i första hand vilar på krigsskadenämnden. Det torde nämligen finnas anledning förvänta, att det helt övervägande antalet ersättningsärenden rörande försäkrad egendom skall komma att avgöras av nämnden i samförstånd med den berörda försäkringsinrättningen. Så snart skadeupp-görelsen fortgått någon tid, torde nämndens avgöranden dessutom i allmänhet kunna grundas på utgången i äldre likartade ersättningsärenden.

För prövningen av ansvarighetsfrågan i de ärenden, i vilka någon upp-görelse inte nås, eller där eljest ett auktoritativt utlåtande med hänsyn till ärendets principiella karaktär finnes påkallat, kan emellertid behov föreligga av ett organ med särskild sakkunskap. I och för sig kan synas önskvärt, att ett sådant organ skall äga besluta i underställda frågor med bindande verkan för samtliga berörda parter. Detta skulle förutsätta, att organet prövade såväl krigsskadelagens tillämplighet som i vad mån förefintlig krigsklausul kunde åberopas. Att utsträcka organets kompetens till att på detta sätt avgöra civilrättsliga tvister på försäkringsväsendets område leder emellertid till konflikt med domstolarnas nuvarande behörighet och kan icke ske utan en ganska vidlyftig reglering av området för organets dömande funktioner. Det måste även anses betänkligt att utan speciellt vägande skäl beröva försäkringstagare rätten att inför vanlig domstol hävda sina anspråk på grund av ett försäkringsavtal blott därför att försäkringsgivaren åberopar krigsklausul i kontraktet. En smidigare och mera tilltalande lösning erbjuder sig därest det tilltänkta organet ges karaktären av ett rådgivande organ, som efter framställning kan lämnas auktoritativa uttalanden i frågor rörande

de ansvarigheten för inträffad skada. Därest en sådan nämnd ges en högst kvalificerad sammansättning torde dess uttalanden — liksom fallet var med Grensenemndens i Norge — komma att praktiskt taget undantagslöst följas av de beslutande myndigheterna och av försäkringsgivarna. Man vinner då samma effekt som om organet givits en rent dömande funktion samtidigt som man icke inkräktar på de rättssäkerhetsgarantier som det innebär för den enskilde att kunna domstolsvägen få en krigsklausulfråga prövad.

Ett organ av det nu förordade slaget synes få inrättas så snart frågor om krigsskadeersättning i mera betydande omfattning blir aktuella.

Mot bakgrunden av det nu anförda torde knappast behov föreligga att i den tillämnade beredskapslagen upptaga regler om ett särskilt domstolsorgan med bl. a. uppgifter, som nu tillkommer de allmänna domstolarna. Skulle i ett ytterlighetsläge finnas fog för ett organ med makt att ensamt avgöra hur ansvaret för inträffade skador bör fördelas, förefaller det ligga närmast till hands att utbygga det rådgivande organ, som enligt vad jag nyss anført, sannolikt kommer att inrättas redan i begynnelsen av en ersättningsuppgrörelse. Skapandet av en instans med dömande befogenheter torde kräva särskild lagstiftning. Med sådan lagstiftning synes emellertid böra anstå.

Såsom försäkringsinspektionen föreslagit bör försäkringsgivare åtnjuta regressrätt gentemot staten i den mån försäkringsgivaren på grund av skadeförsäkring för annat än krigsrisk utgivit ersättning för skada, som är att anse som krigsskada. Vid ett långvarigt krig kan det, såsom förutsetts av inspektionen, bliva erforderligt att utnyttja moratorielagen för att undvika att försäkringsbolagen råkar i likviditetssvårigheter. Ett sådant specialmoratorium för försäkringsbolagen beträffande utbetalningen av ersättning för vissa skador i gränsområdet mellan krigs- och civilskada torde icke, såsom från något håll befarats, behöva medföra några praktiska svårigheter. Enligt 2 § moratorielagen får förordnande om moratorium begränsas till att avse viss gäld eller ock gäldenär, som kan antagas ha råkat i särskilda betalningssvårigheter. Enligt samma paragraf äger Kungl. Maj:t uppdraga åt domstol eller annan myndighet att pröva huruvida villkor, som kan ha uppställts för åtnjutande av förmån enligt lagen, är uppfyllt i fråga om viss gäldenär.

I fråga om lagens territoriella omfattning bör i princip gälla att det statliga krigsskadeskyddet skall avse enbart egendom som befinner sig inom riket. Regeln härom kan emellertid inte vara undantagslös. Enligt nuvarande krigsskadelag gäller för vissa mindre fiskefartyg, att skada som drabbat fartyget eller därå befintlig egendom ersättes, även om skadan uppkommit under fiske utanför den svenska territorialgränsen. Samma bör gälla i fortsättningen. Därutöver synes, i enlighet med försäkringsinspektionens förslag, krigsskadeskyddet böra omfatta fartyg och luftfartyg,

som på resa mellan orter i riket utan att anlöpa utrikes ort passerar internationellt vatten och där tillfogas krigsskada.

Luftfartsstyrelsen har i sitt remissyttrande riktat uppmärksamheten på det fallet att ett svenska luftfartyg, under flygning mellan orter inom riket, på grund av väderleksförhållanden, krigshandling eller annan oförutsedd händelse tvingas landa på en för flygrouten utsedd »alternativflygplats» utom riket och där tillfogas krigsskada. Styrelsen har föreslagit, att krigsskadeskyddet skall omfatta även krigsskada som i dessa fall utom riket drabbar luftfartyg jämte egendom ombord. De åsyftade skadefallen torde emellertid, liksom förhållandet var under det andra världskriget, i regel komma att täckas jämlikt 1939 års lag om statlig krigsförsäkring. En utvidgning av krigsskadeskyddet enligt luftfartsstyrelsens förslag synes därför sakna praktiskt värde. I den mån fall kan tänkas, som ej kommer att omfattas av nämnda försäkringsskydd, torde dessa i allt fall vara så fåtaliga att ersättningsfrågan icke påkallar någon jämkning av principerna för krigsskadelagens territoriella tillämplighet.»

Utskottet

Utskottet delar den uppfattning, som kommit till uttryck i lagförslaget, att endast materiell skada skall ersättas. Denna uppfattning innebär, att ersättning skall utgå för värdet av skadade eller förstörda ägodelar men icke för förluster, som kan ha uppkommit för ägaren genom att han varit i avsaknad av ägodelarna eller genom att han, på grund av att de utsatts för skador, icke kunnat bruka dem. Skulle krigsskadeskyddet omfatta även förluster av nu nämnt slag, komme ersättningsuppgörelserna att bli synnerligen komplicerade. Dessutom må framhållas att liknande förluster kan under ett krig tänkas uppstå utan att egendom blir förstörd eller skadad. Härvid behöver allenast erinras om att exempelvis industrier under krig kan komma att stå stilla på grund av att råvaror icke kan anskaffas, på grund av att brist på arbetskraft av en eller annan anledning uppkommit, m. m.

Enligt förslaget skall krigsskadeskyddet omfatta skada, som uppkommit i följd av krig, ävensom skada i följd av handling som finnes ha ägt samband med sedermera utbrutet krig. Utskottet finner den sålunda gjorda avgränsningen av krigsskadebegreppet ändamålsenlig. Det torde vara omöjligt att på förhand bestämma vilka skador i samband med ett krig som skall räknas såsom krigsskador. Detta spørsmål får i stället överlämnas till praxis efter kriget. Utskottet utgår från att man härvid kommer att tillämpa liberala principer, så att skador, som orsakats av krigspräglade faktorer, också blir bedömda såsom krigsskador.

Enligt utskottets mening föreligger icke någon anledning att utsträcka krigsskadeskyddet till att avse även skador, uppkomna under tid då ett krig, som aldrig blivit av, hotat att utbryta. Detta får dock icke innebära, att sådana skador icke kan påräkna någon ersättning, utan får — såsom föredragande departementschefen framhållit — frågan härom lösas i särskild ordning.

Frågan om krigsskadeskyddets omfattning berör även frågan om dettas förhållande till civilförsäkringen. Såsom närmare redovisats i propositionen föreligger svårigheter att teoretiskt lösa detta spørsmål så, att en skada under krig alltid blir bedömd antingen såsom civilskada, som ersättes genom civil skadeförsäkring, eller såsom krigsskada. Emellertid torde problemet i praktiken icke erbjuda oöverstigliga svårigheter, där est begreppet skada i följd av krig icke tolkas alltför snävt. Härigenom torde man kunna nå sådana resultat, att praktiskt taget alla skador, som på grund av de civila försäkringsavtalens krigsskadeklausul icke kan räknas såsom civilskador, kommer att bedömas såsom krigsskador. Dock kommer — såsom departementschefen framhållit — exempelvis skador till följd av vissa krigsliknande handlingar att falla utanför de båda nämnda skadebegreppen. I likhet med vad departementschefen antytt anser utskottet att frågan om ersättning för sådana skador får vara beroende av särskilda överväganden framdeles.

Vad i propositionen föreslagits rörande tillvägagångssättet för lösande av frågor, huruvida en viss skada skall ersättas av den civila försäkringen eller jämlikt den föreslagna lagen, förefaller utskottet välbetänkt. Man torde sålunda kunna förutsätta, att de utlåtanden rörande frågor av nämnda slag, som kan komma att avgivas av ett rådgivande organ, skall i de allra flesta fall följas av krigsskademyndigheterna och försäkringsgivarna. Ett rådgivande organ har dessutom den fördelen, att det i sin verksamhet icke kan komma att träda parterna i försäkringsavtalen för nära i deras rätt att få eventuella tvistefrågor prövade vid allmän domstol.

Slutligen vill utskottet uttrycka sin tillfredsställelse över att lagens tillämpningsområde i territoriellt avseende blivit utsträckt till att omfatta även sjö- och lufttrafik mellan svenska orter, vilken går utanför rikets territorium utan att likväl utrikes ort anlöpes. Härigenom kommer bl. a. gotlandstrafiken in under det skydd den föreslagna lagen är avsedd att be-
reda.

B. Skaderegleringen

Försäkringsinspektionen

Under denna rubrik tar försäkringsinspektionen till en början upp vissa allmänna principspörsmål av betydelse för regleringen av krigsskador.

Den första frågan är i vad mån förändringar i penningvärdet, som inträffat under tiden från det skadan skedde och till dess den reglerats, skall få inverka på ersättningen för skadan.

Inspektionen anför bl. a. att ett hänsynstagande till förändringar i penningvärdet är en förutsättning icke endast för att skadeutjämningen, om övriga förutsättningar därför föreligger, skall bli så fullständig som möjligt, utan även för att ojämnheter i behandlingen av enskilda skadefall skall kunna undvikas. Annars riskeras, att den reala ersättningen blir relativt lägre

i fall, där en större prisstegring hunnit inträffa mellan skadetillfället och skaderegleringen, än i fall, där prisstegringen varit mindre.

Med det här anförda avvisar inspektionen en sådan metod som att i ett läge, där medelstillgången icke medger utbetalning av full skadeersättning, reducera ersättningarna helt enkelt genom att icke lämna kompensation för prisstegring mellan skadetillfället och uppgörelsetidpunkten. Om medelstillgången icke förslår till full real skadeersättning, är det enligt inspektionens mening mest rationellt — åtminstone om en prisstegring av större omfattning ägt rum — att skadevärdet först omräknas efter värdenivån vid regleringstidpunkten och att detta omräknade belopp sedan reduceras.

Av administrativa skäl och med hänsyn till beräkningssvårigheter torde det, anför inspektionen, dock ofta bli nödvändigt att begagna relativt grova formler vid en omräkning till ändrat penningvärde. I görligaste mån bör väl olikheter i prisutvecklingen på skilda områden beaktas, men komplikationer härvidlag kan göra det desto angelägnare att i andra hänseenden använda endast ungefärliga beräkningsgrunder och att härvid säkerställa sig mot en överkompensation av inflationsförluster. Fullständig rättvisa kan icke åstadkommas. Statsmakterna bör följaktligen icke binda sig vid att söka iaktta någon detaljrättvisa i förevarande hänseende.

Såsom av det nyss anförda framgått anser försäkringsinspektionen det ur rättvisesynpunkt angeläget, att skadeersättningsbeloppen i möjligaste mån beräknas med hänsyn tagen till förändringar i penningvärdet. Härvid måste emellertid enligt inspektionens mening uppmärksammas, att inflationstilläggen i en hel del fall lätt kan ge upphov till vad inspektionen betecknar såsom *inflation*svinst, d. v. s. kompensationen kommer att enligt inspektionens syn överstiga egendomsskadans reala värde för den skadelidande. Om detta problem icke erhåller en lämplig lösning, befarar inspektionen, att eventuellt inflationstilläggen allmänt begränsas, vilket i sin tur skulle leda till att andra skadelidande får för liten ersättning och att därigenom full rättvisa ej nås. Inspektionen åskådliggör vad som åsyftas med följande exempel.

En fastighet, värd 100 000 kronor, är intecknad för 80 000 kronor. Till följd av inflation är fastighetens värde efter kriget, om den icke skadats, 200 000 kronor. Fastighetsägarens andel utgör då $(200\ 000 - 80\ 000 =)$ 120 000 »efterkrigskronor», vilket motsvarar 60 000 »förkrigskronor». Realvärdet av ägarens andel har alltså tredubblats, under det att inteckningshavaren förlorat hälften av inteckningsfordringens realvärde. I absoluta tal räknat utgör inflationsvinsten respektive inflationsförlusten 40 000 »förkrigskronor» eller 80 000 »efterkrigskronor». — Antag nu, att fastigheten under kriget utsatts för totalskada. Förlusten uppgår då till 200 000 kronor. Under förutsättning att inga åtgärder vidtages för att kompensera inteckningshavare för förluster på grund av penningvärdets fall, belöper å inteckningsfordringen endast nominella 80 000 »efterkrigskronor», ehuru detta innebär en minskning av fordringen med halva realvärdet. Om på fastighetsägarens del utfaller 120 000 kronor, kommer ägaren i åtnjutande av en tredubbel real kompensation, eftersom den mot ägareandelen svarande re-

altäckningen utgör endast 40 000 »efterkrigskronor». Bestämmas däremot ersättningsbeloppet till (40 000 + 80 000 =) 120 000 kronor, erhåller ägaren full — men icke mer än full — gottgörelse för sin realförlust å egendomen samtidigt som täckning beredes för inteckningshavarens nominella fordran.

Inspektionen anför mot att ersättning i det givna exemplet utgår med det högre beloppet, bl. a. att det icke ingår i syftet med en krigsskadeutjämning att gottgöra även uteblivna inflationsvinster. Ersättning för sådana förluster skulle vidare enligt inspektionens mening innebära ett brott mot den huvudprincip, vilken är avsedd att tillgodoses bl. a. just genom inflations-tilläggen, nämligen den att reala egendomsförluster i görligaste mån skall proportionellt lika ersättas.

Enligt inspektionens åsikt skulle den teoretiskt rationella lösningen av nu framlagda problem ej bestå i sådana jämkningar av inflationstilläggen, som här ifrågasatts, utan skulle gå ut på en allmän utjämning av de vinster respektive förluster, vilka gäldenärer och fordringsägare kan ha gjort genom krigsinflation. De tekniska svårigheterna att genomföra en sådan utjämning synes emellertid inspektionen vara så avsevärda, att det förefaller ovisst om problemet verkligen på allvar kommer att angripas annat än om en krigsinflation når påfallande kraftiga proportioner. Om det sålunda ej skulle komma till stånd en direkt utjämning mellan dem som vunnit och dem som förlorat på en krigsinflation, återstår metoden att i större eller mindre grad draga in inflationsvinster genom en krigskonjunkturbeskattning. Inspektionen finner det emellertid kunna ifrågasättas, om det är lämpligt att först betala ut en krigsskadeersättning, vilken inbegriper kompensations för utebliven inflationsvinst, och därefter låta ett skatteorgan till större eller mindre del draga in samma inflationsvinst. Det förefaller då ändamåls-enligare att direkt jämka inflationstillägget vid utgivandet av skadeersättningen. Avslutningsvis anför inspektionen att det under alla förhållanden framstår såsom angeläget, att ifrågasatt problem blir löst på ett eller annat sätt.

Gentemot försäkringsinspektionens syn på denna fråga hävdas i det vid betänkandet fogade *särskilda yttrandet* att krigsskadeersättning i det valda exemplet bör utgå med 200 000 kronor. I yttrandet utvecklas närmare principiella och praktiska skäl för att fastighetsägarens rätt till skadeersättning icke bör bero av hans skuld å fastigheten.

Försäkringsinspektionens förslag innefattar, att i princip ränta skall utgå på krigsskadeersättning. Det förordas likväl icke, att det från statsmakternas sida i lagen göres någon ovillkorlig utfästelse om räntetillägg. Man bör nämligen kunna avstå från räntetillägg dels då fråga är om korta perioder, dels då ersättningarna avser skador å vissa slag av egendom, exempelvis personligt lösöre och privata motorfordon. Härtill kommer, att grunderna för ränteberäkningen icke kan i förväg fastställas. Inspektionen utvecklar sin ståndpunkt sålunda.

I och för sig torde det väl vara odiskutabelt att, liksom i andra skadeståndssammanhang, räntegottgörelse rimligen bör tillerkännas också krigsskadelidande, i vart fall om regleringen av skadan drager ut på tiden. Eljest blir resultatet icke endast att ersättningen för krigsskada blir ofullständig — vilket den ändock kan bli — utan även att den blir ojämn. Man måste nämligen räkna med, att det ofta kommer att förflytta avsevärd tid mellan skadetillfället och skaderegleringen. Tages ej hänsyn till tids- och räntefaktorn, blir följaktligen kompensationsgraden lägre för skadelidande, som får vänta länge på uppgörelsen, än för den som får sin skada reglerad tämligen snart. Om det icke visar sig möjligt att utbetala full ersättning bör, till undvikande av alltför stora ojämnheter, ifrågakommande nedsättning av skadebeloppen ske först sedan ränteposten tillagts.

Understrykas må dock att argumentet för ett hänsynstagande till räntefaktorn har någon styrka endast i vad gäller krigsskada å egendom, som användes i förvärvssyfte, samt för eignahem. I fråga om exempelvis personligt lösöre och motorfordon, vilka icke begagnas i förvärvsverksamhet, synes åter ränteförluster icke böra tagas i betraktande.

I frågan huruvida villkor om återuppbyggnad borde uppställas för utbekommande av ersättning anför försäkringsinspektionen att redan vid krigsskadelagens tillkomst uppmärksammades detta spörsmål. Därvid framhölls bl. a., att ett av lagstiftningens huvudsyften måste anses vara säkerställande av återuppbyggnaden efter kriget. Med hänsyn härtill vore ett villkor om återuppbyggnadsskyldighet måhända på sin plats. Emellertid ansågs det svårt att förutse, om och i vilken utsträckning återuppbyggnad borde ske, särskilt då i fråga om fastigheter i orter med olämplig och otidsenlig bebyggelse, och det syntes därför betänkligt att i lagen fastslå, att utfallande ersättning under alla förhållanden skulle användas till återuppbyggnad eller iståndsättande av förstörda eller skadade fastigheter. För övrigt torde skyldighet att begagna ersättningsbelopp till iståndsättande av viss fastighet vara betingad av att full ersättning lämnades. Härtill kom att, då skada å ej endast byggnader utan även mark och skog skulle ersättas, det i vissa fall kunde vara omöjligt att helt använda utfallande ersättningsbelopp till skadas avhjälpande. Skäl syntes dock tala för att ersättning, som ej användes till skadas avhjälpande, beräknades efter särskilda grunder till förhindrande av obehörig vinst för den ersättningsberättigade.

Enligt inspektionens mening äger dessa synpunkter alltjämt giltighet. För den krigsskadeutjämnning, som nu kan förutses, anser inspektionen några allmängiltiga regler beträffande återuppbyggnad och nyanskaffning icke böra i förväg fastställas.

Försäkringsinspektionen berör vissa frågor om begränsning av skadeersättningen.

Sålunda tages upp frågan om bagatellskador skall ersättas och om regler rörande viss självrisk bör uppställas. Bestämmelser härom har tillämpats på flera håll utomlands och varit motiverade av ekonomiska synpunkter på önskemålet att ej onödigtvis tynga förvaltningsapparaten.

Inspektionen ställer sig avvisande mot att införa ovillkorliga regler om småskador och självrisk. Det anföres bl. a. att det icke tydligt framgått av gjorda erfarenheter huruvida åsyftade fördelar alltid nåtts. Härjämte får enligt inspektionens mening beaktas, att ett uteslutande av smärre skador och bestämmelser om självrisk icke sällan torde komma att förhållandevis hårdare drabba egendomsägare, vilka mer än andra är i behov av gottgörelse för lidna förluster. Vad särskilt angår gällande självriskregel inom det svenska lösörekollektivet har denna icke fungerat helt tillfredsställande, och önskemål har därför framställts om en uppmjukning av bestämmelsen, i vart fall så att undantag från densamma i det enskilda fallet bleve möjligt. Om en person förstör kläder eller utrustning av något slag vid bekämpandet av en krigsbrand eller i samband med räddning av krigsnödställda, kan det helt visst te sig obilligt och även vara ägnat att motverka sådana åtgärder, om uppkomna ersättningsanspråk avvisas på grund på av en regel om självrisk.

I vad mån begränsande föreskrifter av ifrågakommande slag bör ifrågakomma får därför enligt inspektionen bero på medelstillstången och uppgörelsens karaktär i en aktuell situation. Statsmakterna bör emellertid icke frånhända sig möjligheten att i viss utsträckning avvisa krav på gottgörelse för krigsskador avseende smärre belopp. Det lär härvid icke kunna bortses från att lämpliga begränsningar kan bli av betydelse ur administrativa synpunkter.

Inspektionen anför, att man i vårt land, liksom i andra länder, alltefter knappheten på tillgängliga medel synes böra räkna med att ersättning får utebli eller starkt reduceras, när fråga är om krigsskador å l y x b e t o n a d e g e n d o m, t. ex. påkostade husfasader, särskilt dyrbara möbler, antikviteter, äkta mattor, konst- och frimärkssamlingar.

I fråga om krigsskador å p e r s o n l i g t l ö s ö r e anföres, att kontrollsvårigheterna ofta lär vara stora. Ehuru någon försäkringsliknande finansieringsordning icke är avsedd att komma till användning och civilförsäkringsbeloppen således ej, såsom för närvarande, skall utgöra grundval för avgiftsskyldighet och ersättningsrätt, hindrar detta likväl icke, att försäkringshandlingar i förekommande fall kan åberopas som stöd för väckta skadeståndsanspråk. Kontrollsvårigheterna kan dock visa sig så stora och resurserna så begränsade, att en viss standardisering av ersättningbeloppen måste övervägas. Sålunda kan förlust av bohag till en trerumslägenhet fastställas till ett visst genomsnittligt värde med avdrag för eventuellt restvärde, likaså förlust av bohag till en fyrrumslägenhet o. s. v. Till grund för en dylik schablonmässig beräkning bör då läggas en vanligen förekommande hemutrustning utan inslag av lyx. På motsvarande sätt kan tillämpas standardvärden för kläder och andra personliga tillhörigheter.

Vidare framhåller inspektionen beträffande m o t o r f o r d o n f ö r p r i v a t b r u k att det kan ifrågakomma att bestämma ersättning för krigs-

skador å sådana fordon efter schablonmässiga grunder så att ersättningen begränsas för t. ex. lyxbilar.

Försäkringsinspektionen understryker, att man — bortsett från sådana generella begränsningar, som kan gälla bagatellskador eller hänföra sig till självrisk, m. m. — i princip bör eftersträva att full ersättning utges för krigsskador å egendom, varvid rimlig hänsyn tages till penningvärdeförändringar och ränteförluster.

Är det med hänsyn till medelstillgången ofrånkomligt att ersättningarna reduceras, kan, såsom förut framhållits, inskränkningar genomföras beträffande vissa slag av egendom, i samband varmed antydda standardiseringsmetoder kan behöva göras mer eller mindre restriktiva. Där ej en sådan ordning är nödtvungen, bör emellertid enligt inspektionens mening en i möjligaste mån likformig nedsättning av ersättningarna ifrågakomma. Inspektionen anser det vara ytterst angeläget att alla praktiska möjligheter för att genomföra en likformighet utnyttjas. En annan sak är, att svårigheter kan uppkomma i sådan utsträckning, att dessa strävanden delvis misslyckas. En del skador blir sålunda ersatta redan under kriget därför att möjligheter härtill råkar finnas och det dessutom är nödvändigt att av krigshushållningsskäl verkställa en snabb real återuppbyggnad. Senare inträffar emellertid skador av sådan omfattning, att det framstår såsom ogörligt att åt övriga skadelidande betala mer än partiell ersättning. Det kan, anför inspektionen, självfallet icke bli tal om att av redan gottgjorda egendomsägare återkräva del av ersättningsbeloppen, särskilt som dessa ägare dock befinner sig i en sämre situation än sådana som helt undgått krigsskador. Men det förhållandet, att vissa ojämnheter i krigsskadeersättningarna av dylika och andra lika förklarliga skäl kan bli oundvikliga synes göra det än mer angeläget att man systematiskt strävar efter att göra kompensationen åtminstone så proportionellt lika som möjligt.

Har krigsfördelen blivit mycket betydande och är medelstillgången dessutom så knapp, att någon egentlig krigsskadeutjämning endast i begränsad utsträckning kan komma till stånd, anmäler sig den frågan, huruvida man ändå icke — trots önskemålet om att kompensationsgraden skall vara lika — tvingas acceptera en viss gradering efter folkhushållningsmässiga och sociala prioritetsbehov. Enligt inspektionens uppfattning förefaller det emellertid som om ett beaktande av dylika behov bör ske genom en tidsprioritering vid skaderegleringen. I övrigt lärer det få ankomma på den allmänna ekonomiska politiken att styra investeringsinsatserna så, att erforderlig hänsyn tages till folkhushållningsmässiga och sociala synpunkter, men frågan härom får anses ligga utanför krigsskadeskyddssystemet.

Beträffande förfarandet i ersättningsärenden överensstämmer försäkringsinspektionens förslag i stort med gällande bestämmelser.

Inspektionen framhåller bl. a., att erfarenheterna från skadeuppgörelserna i samband med andra världskriget givit vid handen, att det av flera skäl

är ytterst betydelsefullt att utredning av skadefallen och värdering av skadorna snarast äger rum. Det är mycket väsentligt, att bevis säkras och övrigt material till underlag för värderingen och den kommande skaderegleringen utan onödig tidsutdräkt insamlas. Om värdering snart nog kan företagas, är detta helt naturligt fördelaktigt, men det är i första hand av vikt att sakuppgifter — framför allt rörande skadas orsak och omfattning — blir noterade. Oavsett finansieringssystemet synes det ofrånkomligt att försäkringsbolagens expertis och material utnyttjas vid utredning och värdering av skadorna. För sådant ändamål är det angeläget att försäkringsföretagen arkiverar vissa data och uppgifter i övrigt beträffande försäkringsbeståndet, något som kan vara värdefullt vid uppgörelsens genomförande. Viktigt är även, anför inspektionen, att försäkringstagarna får sig inpräntad betydelsen av att noga bevara sina försäkringshandlingar.

Slutlig ståndpunkt i väsentliga frågor av betydelse för skaderegleringen, t. ex. spörsmål om reduktion av ersättningsbeloppen, kan icke tas förrän skadeomfattningen och den ekonomiska situationen låter sig överblicka. Med hänsyn till sakens synnerliga vikt bör det enligt försäkringsinspektionen ankomma på Kungl. Maj:t och riksdagen att i sinom tid fastställa de grunder, efter vilka ersättning skall beräknas, och att därvid särskilt beakta spörsmålen om räntegottgörelse, inverkan av penningvärdeförändringar och eventuellt erforderlig reducering av ersättningarna. För att skapa underlag för statsmakternas ståndpunktstagande härutinnan så fort ske kan bör genom krigsskadenämndens försorg med stöd av skadeanmälningar och värderingsutlåtanden samt delvis på statistisk väg snarast möjligt göras en omsorgsfull beräkning av den totala skadeomfattningen.

Beträffande bestämmandet av ersättning i det enskilda fallet anföres följande synpunkter på det praktiska förfarandet.

Därest skadeomfattningen är stor och ersättningsuppgörelsen till följd härav får beräknas ta avsevärd tid i anspråk — något som försiktigheten bjuder en att räkna med — torde det visa sig önskvärt, icke minst med tanke på den skadelidande, att värdet av skadan i och för sig bestämes redan innan ersättningsgrunderna kunnat fixeras. Detta synes i normalfallet böra ske genom att krigsskadenämnden tillställs skadeanmälararen ett besked om skadans »grundbelopp» per viss dag med anmärkande av att vederbörande ej garanteras betalning i enlighet med beslutet utan att jämkningar kan bli erforderliga uppåt eller nedåt med hänsyn till reduceringsgrunder samt räntegottgörelse och inverkan av penningvärdeförändringar.

Sedan ersättningsprocenten och övriga grunder för ersättningsbestämmande blivit fastställda, bör slutligt ersättningsbeslut meddelas. Besked här- om tillställs lämpligen skadeanmälararen i form av ett »krigsskadebevis». Av detta bör framgå ersättningsens storlek per viss dag samt grunderna för ränteberäkning och inverkan av penningvärdeförändringar intill den tidpunkt, då ersättningen kan komma att utbetalas. I och med detta bevis erhåller den skadelidande rätt till det fastställda ersättningsbeloppet. Erforderliga justeringar med avseende på storleken av räntegottgörelse och inflationstillägg kan sedermera lätt göras i enlighet med de fastställda grunderna. Efter hand som ersättningsuppgörelsen fortskrider är det tänkt, att

krigsskadenämnden skall inlösa krigsskadebevisen. Men dessa kan måhända också vara av betydelse för de ersättningsberättigade genom eventuellt inträdande möjlighet att i bankerna belåna desamma. En dylik ordning visade sig genomförbar på ett mycket tillfredsställande sätt under uppgörelserna i Danmark och Finland efter andra världskriget.

Vid en mindre omfattande skadegörelse är det troligt, att de båda här-
ovan beskrivna faserna vid ersättnings bestämmande kan sammanslås och att således slutligt beslut med utfärdande av krigsskadebevis kan direkt meddelas.

I fråga om utbetalning av skadeersättning gör försäkringsinspektionen vissa allmänna uttalanden. Det anföres att en omfattande skadereglering uppenbarligen ej kan verkställas på en gång över hela skadeområdet utan får beräknas pågå en längre tid, kanske en lång följd av år. Därest situationen, såväl i skadehänseende som ekonomiskt, blir sådan att regleringen ej behöver uppskjutas, synes det inspektionen dock självklart, att varje möjlighet till snar skadereglering tillvaratages. Huvudsyftet med en skadeutjämning är givetvis att i möjligaste mån undanröja ojämnheter i den belastning på medborgarna som ligger i att vissa av dem i större utsträckning än andra drabbats av krigsskador å egendom. Dessutom skall skaderegleringen tjäna en real återuppbyggnad, som måste ses i sitt samband med andra återuppbyggnadsuppgifter. Dessa problem låter sig naturligen icke lösas enbart genom att ersättningar utbetalas, utan här blir enligt inspektionens mening i stället andra faktorer avgörande. Hänsyn måste tagas till den skadade egendomens beskaffenhet och belägenhet, angelägenhetsgraden i fråga om skadornas reparerande, förefintliga materiella och personella resurser o. s. v. Av sådana och liknande skäl blir det nödvändigt att statsmakterna efter sociala och folkhushållningsmässiga indikationer fastställer en viss prioritetsordning för skaderegleringen ävensom i övrigt drager upp riktlinjerna för densamma. Också grunderna för skadeuppgörelsen och tidpunkten för dess igångsättande bör fastställas i samma ordning. Dessa svåra uppgifter kan enligt inspektionens uppfattning slutligt lösas först sedan kännedom vunnits om den aktuella situationens krav och möjligheter.

I vissa fall föreligger behov av att lämna skadeersättning med förtur. Inspektionen anför.

Utän att avvakta detaljerade föreskrifter om ordningen för skaderegleringen bör det, liksom enligt gällande lag, vara krigsskadenämnden obetaget att, närhelst så påkallas, helt eller delvis ersätta skador, vilka ur allmänna samhällssynpunkter måste snabbt repareras. En dylik befogenhet bör lämnas nämnden i samband med medelsanvisningen. Här kommer in i bilden sådana krigsskador å egendom, som vållar avbräck för försvarsanstängningarna och för folkförsörjningen — skador å viktiga industri-
läggningar, kommunikationer, ledningsnät, jordbruksegendomar etc. Men vidare måste också uppmärksammas nödvändigheten av att snabbt kunna ersätta skador, som drabbar exempelvis lastbilägare och andra, vilka för fullgörande av samhällsviktiga behov ställt sin egendom i det allmännas tjänst. Det förefaller i sådana sammanhang lämpligt, att samråd sker mellan krigsskadenämnden och krigshu hållningsmyndigheter av olika slag för

åstadkommande av omedelbar skadereglering. För täckande av dylika skador synes en beredskapsfond ha stor betydelse. Den anordningen bör också övervägas, att där krigsskadenämnden icke direkt kan utbetala ersättningar, medel för ändamålet ställes till länsstyrelsernas förfogande. Understrykas bör dock, att vid förhandsutbetalningar av vad slag de vara må en restriktiv tillämpning måste ske. Detta är av vikt icke endast med tanke på skadelidande, vilka kan kompenseras först senare, utan också emedan alltför stora utbetalningar lätt kan få inflationsdrivande verkningar.

Remissyttrandena

Vad försäkringsinspektionen anfört har i allmänhet vunnit gillande hos remissinstanserna, dock att det övervägande antalet av dem anslutit sig till vad som i det vid betänkandet fogade särskilda yttrandet framförts i fråga om ersättning för skador å intecknad fastighet. En redogörelse för innehållet i remissyttrandena finnes å s. 49—51 samt 52—54 i propositionen nr 82, vartill utskottet får hänvisa.

Departementschefen

Föredragande departementschefen har i propositionen nr 82 vid remissen till lagrådet anfört:

»Försäkringsinspektionens förslag rörande det praktiska förfarandet vid skaderegleringen har lämnats utan erinran av remissinstanserna. Även jag finner den allmänna gången av skaderegleringen böra utformas i enlighet med det föreliggande förslaget.

Beträffande de grunder, enligt vilka skadeersättning skall bestämmas och utgivas, innebär inspektionens förslag i huvudsak, att det överlämnas åt Kungl. Maj:t och riksdagen att framdeles fastställa vad som bör gälla. En sådan ordning är enligt min mening ofrånkomlig. Det torde, såsom redan antytts, knappast låta sig göra att utan kännedom om den totala skadeomfattningen och om de ekonomiska resurserna bestämma de principer efter vilka skadeutjämnningen skall äga rum. Det förefaller även naturligtast, att frågorna i vilken mån compensationen för liden skada skall innefatta räntegottgörelse eller jämkas med hänsyn till penningvärdeförändringar i sin helhet bedömes i samband med en allmän prövning av möjligheterna att ersätta krigsskadorna. Skäl talar även för att man icke på detta stadium tar ställning till hur reduktion av ersättningarna skall ske i händelse till buds stående medel ej förslår till full ersättning åt samtliga skadelidande.

Jag delar försäkringsinspektionens mening att man nu icke bör meddela några regler om återuppbyggnadsskyldighet i samband med att ersättning utgives.

De synpunkter och uppslag, vilka i nu nämnda och närbesläktade spörsmål rörande ersättningsprinciperna framförts i betänkandet och under remissbehandlingen, torde få tjäna som ett värdefullt underlag för de bedömningar som i en framtid kan komma att påkallas i samband med en skadeuppställning.»

Lagrådet

Justitieråden Walin, Sjöwall och Hagbergh har yttrat:

»Enligt vad föredragande departementschefen uttalat innebär föreliggande lagförslag, att frågorna om krigskadeersättningens närmare utformning och om medelsanskaffningen uppskjutas till dess ersättningsfrågan blir aktuell. I stället lägges enligt motiveringen lagens huvudvikt på de administrativa anordningar som erfordras för att krigsskadeuppgörelsen skall kunna genomföras. I annat sammanhang uttalas, att lagen självfallet icke är uttryck för ett löfte om full gottgörelse för krigsskada eller om att varje slag av krigsskada å egendom kommer att omfattas av skadutjämningen.

Det är uppenbarligen svårt att med utgångspunkt från dessa uttalanden bedöma vad den föreslagna lagen i rättsligt hänseende har för betydelse. Såsom förslaget utformats innehåller det dock i 1 § en generell princip om att ersättning skall beredas för krigsskada. Särskilt med hänsyn till den detaljerade regleringen i 2 och 3 §§ ger förslaget också anledning till antagande att de grunder som omförmälas i 1 § icke gärna kunna innefatta en utvidgning av de undantag som uppräknas i 3 §. Vi utgå från att lagförslaget sådant det föreligger måste innebära, att skaderegleringen skall ske enligt grunder som kunna betecknas som rättsliga normer. Detta behöver ej föranleda att all slags egendom ersättes i samma utsträckning. I fråga om lyxbetonad egendom torde det exempelvis få anses tillåtligt att reducera ersättningen enligt snäva normer i fall då ej undantaget i 3 § 1 mom. d) i förslaget är tillämpligt.

Vi vilja understryka att, om förslaget framlägges, någon tvekan icke bör råda om att det får uppfattas på nyss nämnt sätt. Endast under denna förutsättning kan lagen tänkas ge någon som helst trygghet. Det ligger i sakens natur, att man likväl icke kan avse att på förhand binda sig för sätet att genomföra återuppbyggnaden efter en större katastrof. Frågan om modifieringar tränger sig då under alla omständigheter fram.»

Regeringsrådet Klackenbergh har anfört:

»För den händelse den nya lagen skulle bygga på en finansiering av krigsskadeersättningarna skattevägen, är jag för min del närmast benägen att understryka departementschefens reservationer mot att uppfatta lagen såsom ett löfte om att full gottgörelse skall utgå eller om att varje slag av krigsskada å egendom kommer att ersättas. Det synes mig vara orealistiskt att söka fixera lagen såsom en av statsmakterna utfärdad rättslig garanti gentemot förmögenhetsägarna, att framtidens skattebetalare skulle i det ovissaste av alla lägen reslituera värdet av deras förstörda egendom. I synnerhet om vårt land skulle ha drabbats av katastrofala skador och ansträngningarna efter utsländet krig helt måste inriktas på att få produktionen i gång och samhällsfunktionerna i övrigt att löpa, ter det sig orimligt att de ansvariga i detta efterkrigstidens samhälle skulle av ifrågavarande lagregler vara betagna möjligheten att laga efter läglighet och vid dispositionen av för ändamålet tillgängliga statsmedel förhindrade att låta hänsynen

till folkhushållets återuppbyggnadsbehov på skilda områden gå före kravet på likformiga restitutioner. Man bör nog även vara försiktig med att på grund av dylik lagstiftning hängiva sig åt illusioner i fråga om de statsfinansiella eller politiska möjligheterna för dylika ersättningsanspråk att med något slags förtur göra sig gällande i ett dylikt krisläge, där anspråken på den redan förut hårt ansträngda statsbudgeten komma att bli enorma. Ersättningarna för egendomsskador lära icke komma att betraktas som mera irängande utgiftsändamål än exempelvis den av utredningen berörda nödiga försörjningen av dem, som lidit svåra personliga förluster eller skador under kriget, såsom krigsänkor och krigsinvalidier. Och om finansieringen av ersättningarna för krigsskador å egendom icke skulle ske genom ett system av förmögenhetsskatter på ett sådant sätt, att det i realiteten bleve en omfördelning mellan egendomsägarna, kan man icke bortse från svårigheten att hos det stora flertalet av egendomslösa inkomsttagare vinna gehör för kravet att de skulle påtaga sig skatter för att i viss mån restituera den gamla förmögenhetsordningen.

Om lagen sålunda i de svårare lägen, där en finansiering med statsmedel blir nödvändig, icke kan vara en garanti för att förlorad eller skadad egendom ersättes, är det enligt min mening önskvärt att detta kommer till ett klarare uttryck än som skett i den föreslagna lagtexten. Under rubriken »Rätt till ersättning» i 1 § stadgas endast att, i den mån krigsskada å egendom ej gottgöres i annan ordning, ersättning skall beredas av statsmedel enligt av Konung och riksdag beslutade grunder. Det torde vara mera adekvat att angiva att ersättning av statsmedel skall beredas *i den omfattning och på de villkor*, som beslutas av Konung och riksdag. Av samma skäl bör enligt min mening till den 3 § 1 mom. gjorda uppräknningen av olika slag av egendom, som är undantagen från krigsskadeskyddet, fogas ett tillägg avseende *annan egendom, om vars undantagande Konung och riksdag må besluta*. Det kan ju visa sig nödvändigt att senare utfylla undantagen exempelvis beträffande lyxegendom — enligt förslaget omfattande endast smycken, ädla stenar och pärlor — med andra slag av improduktiva eller svårkontrollerade förmögenhetsplaceringar. Om man förutser, att ändringar i dylik riktning kunna bli nödvändiga, är det mera tilltalande, att de göras inom den antagna lagens ram än att de skola framstå som svikna löften till egendomsägarna.»

Departementschefen

Föredragande departementschefen har i anledning av lagrådets yttrande anfört i propositionen nr 82:

»Det förhållandet att den nya lagen ej reglerar finansieringen av en skadeuppgörelse innebär icke att lagen till sitt syfte i något principiellt avseende skiljer sig från den nuvarande. Med lagen avses, såsom lagrådets flesta ledamöter ansett sig höra utgå ifrån, att skapa de nödvändiga förutsättningarna för en reglering av krigsskadeuppgörelsen efter rättsliga normer. Skadegörelsen under ett krig drabbar befolkningen olika. Samhällssolidariteten

kräver därför att skadorna så långt det inom ramen för tillgängliga resurser är möjligt utjämnas efter riktlinjer som tillfredsställer kravet på rätt och billighet. Självfallet innebär icke detta att all slags egendom skall ersättas i samma utsträckning. Såsom nyssnämnda ledamöter anfört kan ersättning för lyxbetonad egendom komma att reduceras högst betydligt. Hinder föreligger icke heller mot att ersättning beräknas schablonmässigt när så finnes påkallat t. ex. i fråga om bohag. För fullständighetens skull bör kanske tilläggas, att den tillämnade lagen lika litet som den på försäkringsmässiga grunder uppbyggda norska lagen i ett svårt läge lägger hinder i vägen för en skadeuppgörelse, som av nödvändiga hänsyn till det allmännas bästa mera ser till folkförsörjningens krav än till den enskildes anspråk på ersättning för förlorad egendom. Detta förändrar givetvis icke den tillämnade lagens nytta angivna syfte.»

Utskottet

Såsom tidigare framhållits, innebär det föreliggande lagförslaget ej en utfästelse till egendomsägarna om *full* ersättning för krigsskador å egendom. Däremot bör förslaget — såsom föredragande departementschefen och lagrådets majoritet uttalat — uppfattas så, att de medel, som efter kriget är tillgängliga för en ersättningsuppgörelse rörande krigsskador å egendom, skall fördelas efter grunder, som kan betecknas såsom rättsliga normer. Ersättning skall sålunda i princip utgå, icke i förhållande till vederbörandes behov därav utan i förhållande till den krigsskada hans egendom varit utsatt för. I annat fall torde nämligen lagförslagets värde ur trygghetssynpunkt för egendomsägarna vara ringa.

I förslaget stadgas, att krigsskadeersättning skall utgå enligt grunder som Konung och riksdag bestämmer. Med hänsyn till att redan i den föreslagna lagen får anses ha fastslagits principen om en ersättningsuppgörelse efter rättsliga normer, synes man vid fastställandet av nämnda grunder icke kunna frångå denna princip. Detta utesluter enligt utskottets uppfattning dock icke att i grunderna skall kunna inflyta regler, som innebär smärre avvikelser. Sålunda kan man tänka sig framtida regler om att hänsyn icke skall tagas till mindre förluster i ränta eller genom penningvärdeförsämring, om att bagatellskadorna eller en mindre del av skadan skall bäras av den skadelidande, om att viss egendom, särskilt sådan av lyxkaraktär, skall värderas efter schablonartade grunder o. s. v.

I konsekvens med det ovan anförda vill utskottet framhålla, att Konung och riksdag vid fastställandet av de grunder, enligt vilka ersättningsuppgörelsen efter ett krig skall ske, har att i huvudsak ta ställning till frågan, i vilken grad skadorna skall ersättas. Denna fråga går icke att besvara förre än efter krigets slut. Först då kan det bli möjligt att skaffa sig en någorlunda klar överblick över såväl omfattningen av krigsskadorna som storleken av tillgängliga resurser för deras ersättande.

C. Krigsskadeskyddets organisation

Försäkringsinspektionen

Såsom framgått av det tidigare anförda föreslår försäkringsinspektionen, att krigsskadenämnden även framgent skall vara det centrala krigsskadeorganet.

De arbetsuppgifter, som kom att åvila krigsskadenämnden vid regleringen av neutralitetsskador under andra världskriget, var av mycket begränsad räckvidd. Skadefallen utreddes av vederbörande försäkringsbolag och orsakade i allmänhet inga större svårigheter. Även om ett organ med nämndens nuvarande utformning och befogenheter också för framtiden kan tänkas fungera tillfredsställande vid en relativt begränsad skadeuppgörelse, är det enligt inspektionen uppenbart, att det icke lika väl lämpar sig för bemästrandet av en större skadeomfattning. Målet måste numera vara att åstadkomma en organisationsapparat, som kan bli effektiv också under svårare förhållanden. Härvid bör i första hand eftersträvas, att centralorganet får en mera hållfast struktur och att beslutförhållningarna uppmjukas. Därutöver gäller det att tillse, att organisationen i sin helhet utbygges genom regionala och lokala organ.

Försäkringsinspektionen föreslår en sådan ändring i krigsskadenämndens sammansättning att antalet tjänstgörande ledamöter lätt kan utvidgas. Till grund härför redovisas följande bedömanden rörande nämndens verksamhet i olika lägen.

Vad angår verksamheten under ett neutralitetsfall eller ett krigsfall av lindrigare art — det i och för sig minst sannolika — torde man kunna räkna med att skaderegleringen sker tämligen snabbt och att nämnden med nuvarande stomme, tillfälligt utbyggd efter situationens krav, skall kunna tillfredsställande klara arbetsuppgifterna.

I händelse av ett mera allvarligt krigsfall med stor skadegörelse, förbindelseavbrott och i övrigt förvirrade förhållanden kommer situationen helt visst att bli en annan. Det torde då få förutsättas, att nämndens uppgifter under kriget kommer att väsentligen ligga på det tekniskt-administrativa planet. Som i tidigare sammanhang uttalats, synes det nämligen mindre troligt, att värdering och reglering av krigsskador skall kunna i större omfattning äga rum redan under kriget. Det normala torde i stället bli, att skadorna, så långt sig göra låter, besiktigas och preliminärt utredes, medan slutlig värdering och andra åtgärder måste anstå till dess lugnare förhållanden inträtt. Nämndens huvudsakliga uppgifter lär med andra ord komma att omfatta tillsyn över att den begränsade organisationsapparaten fungerar. Det blir väl här närmast fråga om att centralt registrera skador, att dirigera skadebesiktningarna, att sända ut lämpliga besiktningsmän till särskilt utsatta orter o. s. v. Det får förutsättas, att nämnden därvid verkar från den planerade evakueringsorten eller från annan plats ute i landet. Även om enligt angivna förutsättningar värderingar och regleringar ej torde ske annat än i undantagsfall, får nämndens uppgifter ändock beräknas bli så krävande, att en förstärkning av nuvarande organisation är högst påkallad.

Den skadereglerande verksamheten, vars utövande måste förutsättas be-
tingad av att relativt ostörda förhållanden råder, lärer också den vid en
större skadegörelse bli av sådan omfattning, att nämndens personella re-
surser bör utökas.

I enlighet med vad nämnden själv förordat, föreslås i betänkandet, att
nämnden redan i fredstid tillföres ett större antal suppleanter med uppgift
att i händelse av krig eller eljest under utomordentliga förhållanden tjänst-
göra i nämnden. Utöver de fem ordinarie ledamöterna skall enligt förslagen
tio suppleanter ingå i nämnden. Ledamöter och suppleanter förordnas lik-
som hittills av Kungl. Maj:t.

Även med den ovan förordade ökningen av antalet suppleanter kan ej
bortses från att läget i allvarstid utvecklar sig så, att vakanser likväl upp-
står. För att fylla ytterligare uppkommande personalbehov föreslås den
reservanordningen, att krigsskadenämnden — om ej Kungl. Maj:ts förord-
nande utan påtagliga olägenheter för nämndens verksamhet kan avvaktas
— skall äga själv utse suppleanter.

Beträffande tjänstgöringen i nämnden anföres följande.

Det är ytterst angeläget att till ledamöter och suppleanter utses personer,
vilka kan helt frigöras för ifrågavarande uppgifter och ej behöver tagas i
anspråk jämväl för andra ändamål. Där så erfordras, bör fördenskull också
frikallelse från militärtjänstgöring utverkas. I viss utsträckning kan givet-
vis pensionerade ämbetsmän och försäkringstjänstemän ifrågakomma för
tjänstgöring i nämnden, men ett anlåtande enbart av »överåriga» är, med
hänsyn till de påfrestningar som kan påräknas under evakuerings- och
andra extraordinära förhållanden, icke att rekommendera. Försäkringsin-
spektionen vill understryka vikten av att suppleanterna icke endast blir
»namn på papperet» utan utväljes bland personer, som redan i fredstid
kan bereda sig för sitt eventuella värv under ofredstider. Det synes lämpl-
ligt, att även suppleanterna hålles fortlöpande informerade om olika krigs-
skadefrågor och att i sådant syfte nämndssammanträden mera regelbundet
äger rum.

Ifrågavarande »suppleanter» är icke att betrakta såsom suppleanter i
egentlig mening — med den enda uppgiften att vid förfall ersätta ordinarie
ledamöter — utan snarare såsom adjungerade ledamöter, vilka vid behov
kan tillkallas för att förstärka nämnden. Därest läget så kräver, kan, efter
vad här förordats, i nämnden tjänstgöra femton ledamöter. Vid en sådan
utbyggnad av organisationen bör nämnden kunna arbeta på avdelningar,
förslagsvis på fem avdelningar med tre ledamöter i varje.

Med hänsyn till de uppgifter, som åvilar nämnden, föreslår inspektionen
att nuvarande kvalifikationskrav beträffande vissa ledamöter
i huvudsak upprätthålles. Inspektionen förordar sålunda, att i nämnden
skall finnas ledamöter och suppleanter med domarerfarenhet och sakkun-
skap i fråga om brandförsäkringsverksamhet i den utsträckning att, vid en
utbyggnad av nämnden på fem avdelningar, i varje avdelning kommer att
ingå en domare och en försäkringsman.

Inspektionen finner däremot inte skäl föreligga för att i nämnden låta re-
presentera skilda intresseorganisationer, och anför.

I skilda sammanhang har röster höjts för att i nämnden borde ingå också företrädare för olika intresseorganisationer — för näringslivet, för fastighetsägare och hyresgäster etc. — och utan tvivel skulle en dylik, mera allsidig representation mången gång vara av värde. Det torde emellertid stå klart, att en sådan anordning icke gärna är tänkbar under krig. Även om försäkringsinspektionen ställer sig positiv till den tanke, som sålunda kommit till uttryck, anser sig inspektionen därför icke böra nu förorda en ytterligare utvidgning av krigsskadenämnden. Det lär stå Kungl. Maj:t fritt att, om och när så anses lämpligt, förstärka organisationen efter nyssnämnda linjer. Om så sker, vill emellertid inspektionen för sin del framhålla önskvärdheten av att en dylik förstärkning göres i form av *ett rådgivande organ*, vilket skall hållas orienterat om det aktuella läget beträffande krigsskadeskyddet och underställas frågor av principiell räckvidd men däremot ej deltaga i nämndens avgöranden av enskilda skadefall. För sist angivna ändamål kräves uppenbarligen en smidigare organisationsapparat.

I fråga om krigsskadenämndens beslut förhet föreslår försäkringsinspektionen en viss uppmjukning av gällande bestämmelser. Främst med tanke på att nämnden även framdeles bör i princip ensam avgöra skadeärenden, förordas den huvudregeln, att tre ledamöter, varav en med domarerfarenhet, deltagar i avgörandet av ersättningsfrågor och att ärenden av större betydelse om möjligt avgöres av nämnden i dess helhet. Inspektionen anser dock den utvägen böra öppnas, att ärende, i vilket fordrad skadeersättning ej överstiger förslagsvis 1 000 kronor och vilket ej bedömes vara av principiell vikt, kan avgöras av nämndens ordförande eller vice ordförande eller av ordförande å avdelning inom nämnden. Med den föreslagna huvudregeln bortfaller automatiskt nuvarande obligatoriska föreskrift, att ordföranden eller vice ordföranden skall deltaga i nämndens beslut.

I vissa fall skall enligt inspektionens förslag länsstyrelserna såsom regionala organ äga besluta om ersättning för krigsskador, som inträffat i länet. Det kan nämligen befaras, att krigsskadenämnden till följd av förbindelseavbrott eller av andra orsaker blir åtminstone tillfälligt satt ur funktion. Vid förfall för nämnden bör annan myndighet kunna gripa in och å nämndens vägnar, i vart fall provisoriskt, ombesörja brådskande skaderegleringar. Den lokalorganisation, som inspektionen i det följande kommer att förorda, är visserligen lämpad att träffa förberedande åtgärder, men den saknar för bestämmande av prioritetsordning samt fastställande och utgivande av ersättnings myndighetsauktoritet. Enligt inspektionen bör det ankomma på krigsskadenämnden att utarbeta erforderliga anvisningar för denna länsstyrelsernas verksamhet.

I betänkandet har även dragits upp riktlinjerna för en lokal organisation. Inspektionen har härvid anknutit till ett av Svenska försäkringsbolags riksförbund utarbetat förslag till vissa beredskapsåtgärder på försäkringsväsendets område. Förslaget — som icke slutgiltigt fastställts — innebär i huvudsak att redan i fredstid inrättas lokala organ, som vid krig

skall kunna betjäna allmänheten, mottaga skadeanmälningar, registrera skador samt, om möjligt, utreda skadefall. De skall samarbeta med krigsskadenämnden. Organen benämnes distriktcentraler eller D-centraler. Tills vidare har räknats med att en eller två sådana centraler skall finnas i varje län.

Försäkringsinspektionen, som avvisat tanken på att inrätta kommunala krigsskadenämnder, finner övervägande skäl tala för att den sålunda planerade lokalorganisationen skall kunna helt eller delvis utnyttjas även för krigsskadeskyddet. Med denna organisation som underlag torde i övrigt erforderliga anordningar kunna lättare vidtagas. Vid utbyggandet av organisationen bör enligt inspektionens mening tillses, att vid varje D-central finnes en »kontaktman», som ansvarar för åtgärder inom krigsskadeskyddet. Utöver centralerna bör finnas lokala representanter — stundom, i större kommuner, flera och eljest en gemensam representant för flera småkommuner — vilka är direkt underställda »kontaktmannen» vid vederbörande D-central. Detaljerna i den lokala organisationen får enligt förslaget utarbetas av krigsskadenämnden under samverkan med försäkringsbolagen. Genom nämndens försorg bör efter hand anvisningar för lokalorganens verksamhet ges och erforderliga informationer till allmänheten förberedas.

Remissyttrandena

Förslaget rörande organisationen godtages eller lämnas i allt väsentligt utan erinran av remissinstanserna. I allmänhet behandlas organisationsförslaget ej närmare i yttrandena. Utskottet får beträffande vad remissyttrandena innehåller i ifrågavarande hänseenden hänvisa till den redogörelse som finnes å s. 54—55 i propositionen nr 82.

Departementschefen

Föredragande departementschefen har i propositionen nr 82 vid remissen till lagrådet anfört:

»Beträffande organisationen för krigsskadeskyddet innebär försäkringsinspektionens förslag en betydande utbyggnad av vad som nu gäller. Såsom framgått av den tidigare redogörelsen föreslås, att statens krigsskadenämnd även framgent skall utgöra det centrala krigsskadeorganet. För närvarande består nämnden av fem ledamöter och lika många suppleanter. Med hänsyn till nämndens krävande uppgifter föreslås en kraftig förstärkning av nämnden. Sålunda skall enligt förslaget nämnden redan i fredstid tillföras ett större antal suppleanter med uppgift att i händelse av krig eller jämförliga förhållanden tjänstgöra i nämnden. Inspektionen har såsom en skäligen avvägning tänkt sig att, utöver de fem ordinarie ledamöterna, tio suppleanter skall ingå i nämnden. Därest läget så krävde skulle följaktligen i nämnden kunna tjänstgöra femton ledamöter. Verksamheten skulle härigenom kunna bedrivas på avdelningar, förslagsvis fem avdelningar med tre ledamöter på varje avdelning.

I principiell överensstämmelse med vad nu gäller föreslår inspektionen, att i nämnden skall finnas ledamöter och suppleanter med domarerfarenhet och sakkunskap i fråga om brandförsäkringsverksamhet i den utsträckning att, vid en utbyggnad av nämnden på fem avdelningar, en domare och en sakkunnig skall kunna ingå i varje avdelning.

Med avseende på nämndens beslutförhet föreslås en viss uppmjukning av den nuvarande regeln att minst tre, däribland ordföranden eller vice ordföranden, skall deltaga i nämndens beslut. Enligt förslaget skall sålunda ärende, som avser mindre belopp och ej har principiell betydelse, kunna avgöras av nämndens ordförande eller vice ordförande eller av ordförande på avdelning inom nämnden.

Den av försäkringsinspektionen föreslagna organisationen av nämnden har lämnats utan erinran av remissinstanserna. Även enligt min mening synes förslaget väl ägnat att läggas till grund för det beredskapsmässiga organisationsarbetet.

Frånsett reglerna om nämndens beslutförhet, vilka bör fästas i blivande lag, torde det få ankomma på Kungl. Maj:t att i administrativ väg utfärda erforderliga föreskrifter angående nämndens organisation och verksamhet.

I anledning av vad statskontoret anfört rörande krigsskadenämndens verksamhet i fred synes böra framhållas, att nämnden redan tagit aktiv del i den beredskapsmässiga planeringen för krigsskadeskyddet och att det torde vara lämpligt att nämnden i fortsättningen bibehållas för beredskapsuppgifterna på detta område. Däremot synes med den föreslagna förstärkningen av nämnden kunna anstå tills vidare.

Kostnaderna för krigsskadenämndens verksamhet i fred torde liksom för närvarande få bestridas från tionde huvudtitelns förslagsanslag till Kostnader för vissa nämnder m. m.

Försäkringsinspektionens förslag till lokal organisation har lämnats utan erinran av remissinstanserna och synes även enligt min mening innefatta en godtagbar lösning.

Den här behandlade organisationen torde icke alltid förslå i ett läge där det är av vikt att inträffade skador av hänsyn till försvaret eller folkförsörjningen skyndsamt ersättes. Det är därför tänkbart, att i dylika situationer ersättning för krigsskada kommer att utbetalas i annan ordning, t. ex. genom länsstyrelsernas förmedling. I särskild ordning torde få närmare regleras hur dessa ersättningar skall inverka på den rätt till krigsskadeersättning, som kan komma att sedermera fastställas av krigsskadenämnden.

Det må tilläggas, att länsstyrelserna, vid sidan av dessa speciella skadereglerande uppgifter, i ett utsatt läge kan komma att jämlikt administrativa fullmaktslagen få övertaga krigsskadenämndens uppgifter.»

Utskottet

Vad i propositionen föreslagits angående krigsskadeskyddets organisation finner utskottet välbetänkt. Utskottet vill i detta sammanhang endast understryka vikten utav att redan i fredstid erforderligt organisatoriskt förberedelsearbete utföres för att krigsskadeorganisationen skall kunna så långt möjligt fylla sina funktioner under krig.

D. Fondbildning

Försäkringsinspektionen

Såsom antytts i samband med redogörelsen för försäkringsinspektionens förslag såvitt rör skaderegleringen, förordar inspektionen att det av beredskapskäl skapas en begränsad fond, vars medel reserveras för att täcka krigsskador. Det föreslås, att anstalter härför träffas genom att, till en början, av allmänna budgetmedel avsättes tio miljoner kronor årligen under fem års tid.

En motsatt mening anföres av *byråchefen Vogel* i det särskilda yttrandet till betänkandet. Den ifrågasatta fonden har enligt hans uppfattning icke någon reell eller psykologisk betydelse. Det anföres, att erforderliga belopp av mycket större storleksordning kan via beredskapsanslag ställas till förfogande för genomförande av erforderlig skadereglering under pågående krig och att detta förhållande måste skänka medborgarna en större känsla av trygghet än den av inspektionen förordade fonderingen. Beträffande den av inspektionen föreslagna fonden gäller, lika väl som beträffande en större fond, att det föreligger risk för att fonden urholkas genom penningvärdeförsämring, innan den behöver tagas i anspråk och att därför ytterligare insamling av medel och därmed dubbel belastning för samma ändamål kan bli nödvändig. En sådan ordning synes, anföres det, icke tillfredsställande från de enskilda medborgarnas synpunkt.

Remissyttrandena

Förslaget om inrättande av en fond avstyrkes av en överväldigande majoritet av remissinstanserna. En närmare redogörelse för dessas inställning finnes å s. 55—56 i propositionen nr 82, vartill utskottet får hänvisa.

Departementschefen

Föredragande departementschefen bar i propositionen nr 82 vid remissen till lagrådet anfört:

»Beträffande slutligen den av försäkringsinspektionen förordade beredskapsfonden har förslaget härom mött övervägande kritik från remissinstanserna. I huvudsak har invänts, att en fond som den föreslagna skulle sakna egentligt värde, både ekonomiskt och psykologiskt. Även för egen del finner jag tveksamt om något står att vinna med en fond av den begränsade omfattning, som inspektionen ifrågasatt. Härjämte torde, såsom

kommerskollegium anfört, vägande skäl kunna anföras mot att en fondbildning av detta slag över huvud kommer till stånd i nuvarande läge. Jag är följaktligen icke beredd tillstyrka att en fond skapas för ifrågavarande ändamål.»

Utskottet

Såsom i det föregående framhållits, kan den omständigheten att den föreslagna lagen icke innehåller några bestämmelser om hur krigsskadeersättningarna skall finansieras, vara ägnad att inge egendomsägarna en viss känsla av otrygghet. Ett sätt att motverka detta förhållande vore naturligtvis att i förväg — eventuellt redan i fredstid — fondera vissa medel för framtida krigsskadeersättningar. Emellertid må framhållas att det aldrig torde komma i fråga att i förväg fondera medel i sådan utsträckning, att de kan tänkas täcka någon mera avsevärd del av krigsskadorna. Med hänsyn härtill anser utskottet föga vara att vinna med en fondbildning för ifrågavarande ändamål och delar därför föredragande departementschefens uppfattning att någon sådan icke nu bör komma i fråga.

VII. Detaljutformningen av lagförslaget

I det följande lämnas en redogörelse för specialmotiveringen till vissa av lagens bestämmelser. Beträffande specialmotiveringen i övrigt tillåter sig utskottet hänvisa till s. 65—87 samt 103—105 i propositionen nr 82. Det må framhållas, att föredragande departementschefen, såvitt ej annat framgår av detta utlåtande, funnit de av lagrådet framförda ändringsförslagen böra följas.

1 §.

Departementschefen

Föredragande departementschefen har i propositionen nr 82 vid remissen till lagrådet anfört:

»Innehållet i krigsskadebegreppet har redan berörts i det tidigare anförda. Sålunda bör med krigsskada i första rummet avses skada, som uppkommit i följd av krig, vare sig riket varit indraget däri eller ej. Lagen avser följaktligen att täcka även skador under neutralitetstid, blott skadorna är att se som en följd av krigföringen utanför våra gränser.

Begreppet krigsskada bör emellertid såsom tidigare utvecklats även täcka vissa skador som inträffat före ett krigsutbrott. Att i lagtexten närmare avgränsa de skador, som här bör ifrågakomma för ersättning, synes icke möjligt. Det får i stället — om så blir aktuellt — ankomma på de tillämpande myndigheterna att göra den gränsdragning som med hänsyn till omständigheterna finnes skälig. I den föreslagna paragrafen har endast det allmänna kravet uppställts, att skadan skall ha uppkommit i följd av förhållanden, som äger samband med ett sedermera utbrutet krig. Icke heller för dessa fall är någon förutsättning att vårt land blir indraget i kriget.

Det bör anmärkas, att krigsskador givetvis kan uppkomma även sedan krigstillstånd upphört, t. ex. atomskador, sprängskador genom minor och 'blindgångare' o. s. v.

Av den allmänna motiveringen framgår, att endast sådan skada skall ersättas som direkt hänför sig till den ifrågavarande egendomen. Däremot är icke syftet att i förevarande ordning ersätta ekonomiska följdskador såsom inkomstbortfall och utebliven handelsvinst. I nu gällande lag — vilken intager samma restriktiva ståndpunkt — uttryckes denna begränsning i orden 'skada å egendom'. I princip samma uttryckssätt har använts i den föreslagna lagen. Det må påpekas, att det i förslaget begagnade uttrycket, krigsskada å egendom, med hänsyn till skadebegreppets allmänna innehåll lär täcka även följdskador och således i viss mån gå utöver vad som angivits vara lagstiftningens ändamål. Detta torde emellertid vara utan betydelse, enär lagen endast avser att ange den yttre ramen för skadeuppgörelsen och den reella avgränsningen av ersättningsrättens omfattning kommer att bero av statsmakternas beslut. Med hänsyn främst härtill har skadebegreppet i gällande krigsskadelag ansetts utan olägenhet kunna upptagas i den nya lagen.»

Lagrådet

Lagrådet har anfört:

»Enligt andra stycket i paragrafen förstås med krigsskada sådan skada som uppkommit i följd av krig mellan riket och främmande makt eller mellan främmande makter, så ock skada i följd av förhållanden som äga samband med sedermera utbrutet krig. I motiveringen påpekas, att det i förslaget begagnade uttrycket krigsskada å egendom — med hänsyn till skadebegreppets allmänna innehåll — torde täcka även följdskador och sålunda i viss mån gå utöver vad som i annat sammanhang angivits vara lagstiftningens ändamål. Föredragande departementschefen har ansett detta vara utan betydelse, enär lagen endast avsåg att ange den yttre ramen för skadeuppgörelsen och den reella avgränsningen av ersättningsrättens omfattning komme att bero av statsmakternas beslut. Beträffande uttalandet om skadebegreppets innehåll vill lagrådet endast nämna, att lagrådet icke är berett att som principiell utgångspunkt i detta sammanhang godtaga vad som vid tillämpning av 6 kap. strafflagen och annan skadeståndslagstiftning anses utgöra ersättningsgill skada med anledning av vållande m. m. Jämförelse bör närmast ske med vanlig brandförsäkring, där utgångspunkterna äro andra.

I redaktionellt hänseende vill lagrådet hemställa att andra stycket får innehålla, att med krigsskada förstås skada i följd av krig mellan riket och främmande makt eller mellan främmande makter, så ock skada i följd av handling som finnes hava ägt samband med sedermera utbrutet krig.»

Regeringsrådet Klackenborg erinrade om vad han inledningsvis anfört beträffande 1 §.

3 §.

Försäkringsinspektionen

I fråga om kommunal och därmed jämförlig egendom ävensom kommunikationsanstalter anför inspektionen, att det redan vid krigsskadelagens tillkomst rådde stor tvekan om vilka praktiska skäl som motiverade att dessa egendomsgrupper undantogs från lagens tillämpning. I fråga om den kommunala egendomen framhåller inspektionen, att somliga kommuner i väsentligt större omfattning än andra kommuner kan träffas av krigsskador, särskilt å fast egendom inklusive gatuanläggningar och ledningsnät m. m., och att en interlokal utjämnning därför måste kunna äga rum. Ifrågavarande egendomsgrupper bör därför enligt inspektionen omfattas av krigsskadeskyddet.

Remissyttrandena

Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska landstingsförbundet ansluter sig till förslaget att kommunal egendom icke vidare skall undantagas från krigsskadelagens regler, medan andra remissinstanser förordar att gällande undantag för dylik egendom skall bibehållas. *Statskontoret* erinrar sålunda om att det vid tillkomsten av krigsskadelagen yppades tveksamhet huruvida kommun eller annan menighet tillhörig egendom skulle omfattas av lagen eller ej och anför:

För en sådan ordning ansågs — vad anginge primärkommunerna — tala, att flertalet av dessa vore mycket små och att skatteunderlaget, som utgjorde den huvudsakliga grunden för deras ekonomiska liv, ofta vore så obetydligt, att extra påfrestningar, även om de vore tämligen små, skulle kunna förorsaka en våldsam stegring av utdebiteringsbehovet. Liknande synpunkter gjorde sig i större eller mindre grad gällande även beträffande övriga berörda menigheter. Häremot anfördes emellertid, att det måste betecknas som föga rationellt att låta de mindre enheterna, kommunerna, med de mycket stora olikheter, som förefunnes i fråga om förhållandet mellan värdet av förvaltningsfastigheter och skatteunderlag, av sina medlemmar utdebitera de erforderliga medlen för att inbetala dem till den större enheten, staten (se prop. 1940: 267, s. 29—30). Riksdagens beslut blev, att krigsskadelagen icke skulle omfatta egendomen i fråga. Sedan detta beslut fattades, ha nyss anförda skäl, som återopades för att kommunerna skulle bli delaktiga av skyddet, avsevärt förlorat i styrka genom den nya kommunindelningen. Mot bakgrunden härav kan statskontoret — även med beaktande av den föreslagna ändrade finansieringsordningen för skaderegleringen — icke biträda nu föreliggande förslag om att upphäva undantaget för berörda egendom. Skulle någon av kommunerna eller menigheterna, som det här gäller, drabbas särskilt hårt av krigsskador, återstår givetvis den möjligheten att i särskild ordning medgiva ekonomisk gottgörelse.

Stockholms handelskammare anser att i stort sett samma motiv kan åberopas för att kommunal egendom skall undantagas från lagstiftningen som för undantagandet av statlig egendom. Även om vid den tidsprioritering, som måste bli erforderlig vid skaderegleringen, i första hand beaktas de be-

hov som är angelägna ur folkhushållningsmässiga och sociala synpunkter, kan det enligt kammarens mening ifrågasättas om allmänna och enskilda egendomsägare skall konkurrera om till förfogande stående skadeersättningsmedel. Iståndsättandet av det allmänna tillhöriga krigsskadade anläggningar bör betraktas som en angelägenhet utanför krigsskadelagens område. I den mån det anses önskvärt att redan nu garantera en utjämning av de krigsskador som i olika hög grad kan drabba skilda kommuner — vilket i och för sig måste anses riktigt — torde syftet kunna tillgodoses genom en i särskild ordning genomförd interkommunal utjämning inom ramen för en sårbudget, finansierad i huvudsak genom medel, som kommunerna ställer till förfogande. Även *kommerskollegium* finner — under hänvisning till vad handelskammaren anfört — starka skäl tala för att viss kommunal egendom liksom för närvarande bör vara undantagen från lagens tillämpning.

Svenska försäkringsbolags riksförbund synes icke motsätta sig att lagen omfattar jämväl den kommunala egendomen. Riksförbundet understryker betydelsen av den interlokala utjämningen kommunerna emellan men förordar med hänsyn till de förhållandevis betydande värden det här kan röra sig om, exempelvis broar och andra kommunikationsanläggningar, att utjämningen kommunerna emellan sker enligt ett sårbudgetsystem för den kommunala egendomen. Genom ett sådant system skapas en möjlighet att åstadkomma en standardutjämning mellan kommunerna inbördes, om så befinnes önskvärt.

Departementschefen

Föredragande departementschefen har i propositionen nr 82 vid remissen till lagrådet — efter att ha framhållit att lagen uppenbarligen icke hade någon funktion att fylla i fråga om den statliga egendomen samt att det vore mindre lämpligt om skador å statlig egendom skulle regleras efter samma grunder som skador på privat egendom — anfört följande.

»Det nyss anförda kan i mycket sägas gälla även för den kommunala egendomen. Likväl skiljer sig kommunernas krigsskadeproblem i väsentliga hänseenden från statens. Det är icke rimligt att räkna med att varje kommun för sig skall bära bördan av en svår krigsskadegörelse. Såsom inspektionen framhållit kan sofliga kommuner komma att drabbas av krigsskador i väsentligt större omfattning än andra kommuner och en interlokal utjämning måste därför kunna äga rum. Härför erfordras statens medverkan. Den nu planerade krigsskadelagen torde emellertid knappast utgöra något lämpligt instrument för det ekonomiska bistånd, som kommunerna kan behöva under och efter ett krig. Lagstiftningen måste, med hänsyn till att den riktar sig till de många enskilda skadelidande, bygga på medverkan från den skadelidande beträffande varje individuell skada, och skadebedömningen har karaktären av en administrativ rättsprövning av varje enskilt fall. En sådan ordning lämpar sig icke för kommunernas del. Det kan sålunda icke gärna komma i fråga att låta kommunernas rätt till ersättning bli be-

roende av om skadeanmälan göres i rätt tid eller att tillämpa samma värderingsförfarande för de kommunala anläggningstillgångarna som för enskild egendom. I fråga om skador på flera områden, t. ex. sjukvårdens och kommunikationsväsendets, kan speciella hänsyn få tas till en kommuns ekonomiska situation. Övervägande skäl torde även tala för att kommunernas behov av ersättning för lidna krigsskador bedömes efter mera generella normer samtidigt med att man efter ett utståndet krig planerar för upprustningen av det allmännas tillgångar. Utjämnningen av kommunernas krigsskador torde därför få ske efter särskilda grunder utanför ramen för det vanliga krigsskadeskyddet.

Av den kommunala egendomen bör dock lagen omfatta sådana fastigheter, som upplåtits åt enskild med arrenderätt eller tomträtt ävensom s. k. ofria tomter, vilka upplåtits med till tiden obegränsad besittningsrätt.»

Lagrådet

Lagrådet har anfört:

»Det under 1 mom. b) gjorda undantaget för kommuns och annan menighets egendom — utom utarrenderade jordbruksfastigheter och fastigheter, som innehavas med tomträtt eller ständig besittningsrätt — är betydligt mera omfattande än motsvarande undantag i gällande lag. I 2 § 1 mom. gällande lag undantagas, under c) kommun eller annan menighet tillhöriga allmänna platser liksom begravningsplatser samt under d) kommuns eller annan menighets byggnader för allmän styrelse eller förvaltning och för kultur- eller rättsvård, ordning eller säkerhet, fattigvård, barnavård, sundhetsvård, religionsvård eller undervisning ävensom för byggnaderna avsedd lös egendom. Vidare undantagas i 2 mom. generellt för allmän trafik avsedd eller upplåten kanal, spårväg eller annan farväg, dock ej järnväg eller flygplats, så ock allmän farled eller allmän flottled jämte till de undantagna kommunikationsanstalterna hörande, för driftens omedelbara behov avsedda byggnader, anläggningar och markområden. Tomtområde som hör till undantagen byggnad är likaledes i gällande lag enligt 3 mom. undantaget från lagens tillämpning. Dessa undantag ha utformats i nära anslutning till bestämmelserna i 5 § kommunalskattelagen om fastigheter som äro undantagna från skatteplikt vid den kommunala fastighetsbeskattningen. Utöver nyss angivna kommunala fastigheter skulle enligt remissförslaget från det lagstadgade krigsskadeskyddet undantagas bl. a. fastigheter avsedda för den kommunala affärsverksamheten, såsom gas- och elektricitetsverk, vattenledningsverk och i vissa fall även kraftstationsanläggningar. Vidare skulle undantagas kommunerna omedelbart tillhöriga bostadsfastigheter. Sistnämnda undantag skulle träffa särskilt slumpmässigt i fråga om den under sista decenniet mycket omfattande kommunala bostadsbebyggelsen. Ofta står en kommunal bostadsstiftelse eller ett kommunalt bostadsaktiebolag formellt som ägare till bostadsfastigheterna, och i dylika fall skulle fastigheterna utan vidare omfattas av krigsskadeskyddet, men i sådana kommuner, där bostadsfastigheterna stå under

direkt kommunal förvaltning, skulle de vara undantagna. Slutligen skulle all kommunal lös egendom — t. ex. motorfordon — undantagas.

Försäkringsinspektionens förslag innebar, att krigsskadeskyddet skulle vidgas att omfatta all kommunal egendom. Enligt vad inspektionen framhöll äro motiven till gällande undantag att finna i den för fastighetskollektivet stadgade finansieringsordningen. Det ansågs föga rationellt att låta de mindre enheterna, kommunerna, med de mycket stora olikheter, som förefunnnes i fråga om förhållandet mellan värdet av förvaltningsfastigheter och skatteunderlag, av sina medlemmar utdebitera de erforderliga medlen för att inbetala dem till den större enheten, staten. Efter den föreslagna omläggningen av finansieringssystemet förelåge enligt inspektionens mening ej anledning att begränsa skyddet på sätt som skett i gällande lag. Då somliga kommuner kunde träffas av krigsskador i väsentligt större omfattning än andra, måste en interlokal utjämning äga rum. Inspektionen ansåge därför den kommunala och därmed jämförliga egendomen ävensom icke statliga kommunikationsanstalter böra omfattas av krigsskadeskyddet.

Departementschefen har förklarat sig dela försäkringsinspektionens uppfattning, att en interlokal utjämning av de kommunala skadorna måste äga rum och att statens medverkan härför erfordras. Enligt departementschefens mening är emellertid den planerade beredskapslagen icke något lämpligt instrument för det ekonomiska bistånd som kommunerna kunna behöva under och efter ett krig. Departementschefen har framhållit, att lagen bygger på medverkan från den skadelidande beträffande varje individuell skada och att skadebedömningen har karaktären av en administrativ rättsprövning av varje enskilt fall. En sådan ordning lämpade sig icke för kommunernas del. Vidare uttalar departementschefen, att i fråga om skador på flera områden, t. ex. sjukvårdens och kommunikationsväsendets, speciella hänsyn kunna komma att få tagas till en kommuns ekonomiska situation. Kommunernas behov av ersättning finge bedömas efter mera generella normer samtidigt med att man efter ett krig planerade för upprustningen av det allmännas tillgångar. Utjämningen av kommunernas krigsskador syntes därför få ske efter särskilda grunder utanför ramen för det vanliga krigsskadeskyddet.

Enligt lagrådets mening äro de åberopade skälen mot att utnyttja den administrativa apparat, som avses med den nya lagen, för reglering av skador på kommunal egendom icke tillräckligt tungt vägande för att motivera den väsentliga utvidgning av de nuvarande undantagen som förslaget innebär. En försäkringsmässig ordning för skadereglering kan uppenbarligen icke utesluta kommunal egendom som är att jämställa med enskild egendom. Lagrådet anser, att i allt fall från lagens tillämpning icke bör undantagas annan kommunal egendom än som avses i 2 § 1 mom. c) och d) i gällande lag.

Regeringsrådet Klackenbergh har därutöver yttrat:

»Därest krigsskadeskyddet icke ordnas försäkringsmässigt utan, i enligt

het med lagförslaget, finansieras av statsmedel, har uppenbarligen vad som tidigare ansetts utgöra ett avgörande hinder emot att de kommunala förvaltningsbyggnaderna m. m. ingå under skadeskyddet bortfallit. I sådant fall synes mig övervägande skäl tala för att undantaget i lagen för den kommunala egendomen bör helt utgå. Det är väl riktigt, som departementschefen framhållit, att speciella hänsyn kunna behöva tagas till skador å särskilt samhällsviktiga kommunala anläggningar. Men så har ock förutsatts kunna ske under pågående krig för enskilda anläggningars del, och nämnda omständighet synes då icke böra utgöra något hinder för att låta kommunerna deltaga i den allmänna krigsskadeersättningen i lika mån som enskilda. Därest departementschefens antydning att kommunernas behov jämväl skulle bedömas efter mera generella normer skulle åsyfta, att särskilda mera gynnsamma grunder skola efter utståndet krig fastställas för kommunala krigsskadeersättningar, synes det mig — under nyss angiven förutsättning — befogat att kommunerna, i avvaktan på dylika grunder, må för all sin egendom bli delaktiga i skadeskyddet enligt den föreslagna lagen.

Jag erinrar vidare om vad jag inledningsvis anfört om 3 § i förslaget.»

Departementschefen

Föredragande departementschefen har i anledning av lagrådets yttrande anfört i propositionen nr 82.

»I fråga om lagens tillämpning på den kommunala egendomen vill jag ännu en gång understryka det i och för sig självklara att kommunerna efter ett krig måste kunna räkna på statens medverkan för en utjämning av lidna krigsskador. Såsom jag närmare redovisat i mitt anförande vid lagrådsremissen talar emellertid starka skäl för att utjämningen av kommunernas krigsskador icke underkastas den procedur som krigsskadelagen innehåller. Det förefaller sålunda helt meningslöst att ålägga kommunerna en löpande anmälningsplikt i fråga om inträffade skador. Den centrala registreringen av krigsskador — som redan för den enskilda egendomen kräver betydande administration — behöver icke belastas med skadorna på den kommunala egendomen. I fråga om dessa torde, när behov föreligger, tillförlitliga uppgifter utan omgång kunna införskaffas direkt från kommunerna. Skadeutredningen torde i stor utsträckning kunna överlåtas på kommunerna själva att verkställa. Väsentligast torde emellertid vara att statens ekonomiska bistånd till kommunerna i anledning av krigsskadegörelse torde få bedömas från synpunkter som på ett avgörande sätt skiljer sig från dem som kommer att läggas till grund för ersättningsuppgörelsen i fråga om enskild egendom. Beträffande sistnämnda egendom är avsikten att ersättningsfrågan i stort sett skall kunna bedömas genom en rättslig prövning i varje individuellt fall av skadans uppkomst, art och omfattning. För kommunernas del är en sådan begränsning av förutsättningarna för statens medverkan till en skadeutjämning uppenbarligen alltför snäv. Det är nämligen knappast tänkbart att en krigsskadeuppgörelse för kommunernas del skall kunna genomföras utan att varje enskild kommuns behov av statligt bidrag beaktas som en av-

görande faktor vid sidan om den skadegörelse som drabbat kommunen. Detta följer redan av att det vid ett krigsslut måste vara en primär uppgift för statsmakterna att sörja för att kommunerna blir i stånd att på ett så tillfredsställande sätt som möjligt fullgöra sina allmänna uppgifter. Det vore verklighetsfrämmande om statens bidrag till en kommuns upprustning med avseende på t. ex. skollokaler berodde enbart på omfattningen av de skador som under kriget drabbat kommunens skolbyggnader och icke avvägdes mot det aktuella behovet under efterkrigstiden. Dessutom medför befolkningsförändringarna under ett krig att kommuner med tidigare gles befolkning efter ett krig kan ha sitt invånarantal mångdubblat. Det får även räknas med att svårt krigshärjade kommuner, som före kriget haft en eller flera tätorter, efter kriget saknar befolkningsunderlag, som motiverar att kommunens anläggningar återuppbygges i sin tidigare omfattning.

Det anförda torde vara till fyllest för att visa att kommunernas ersättningsfrågor icke låter sig bedömas i samma former som planerats för skadeuppgörelsen med avseende på enskild egendom. Det gör härvidlag ingen skillnad att man för en begränsad skadeuppgörelse kan finna lämpligt att finansiera ersättningarna enligt ett försäkringsliknande system. Icke heller har det i princip något att betyda att den kommunala bostadsbebyggelsen i allmänhet formellt äges av bolag eller stiftelser och till följd härav är underkastad den administrativa reglering som den tilltänkta lagen innehåller. Tvärtom synes bl. a. praktiska skäl kunna anföras för att skillnad göres mellan egendom som äges och förvaltas av ett från kommunen avskilt rättssubjekt och sådan egendom som kommunen direkt handhar.

Jag finner därför icke anledning frångå min förut redovisade uppfattning att utjämningen av kommunernas krigsskador torde få ske efter särskilda grunder utom ramen för det vanliga krigsskadeskyddet. Vid sidan om formerna för ett mera direkt ekonomiskt bidrag från staten till kommunerna erbjuder i detta sammanhang den kommunala skatteutjämningen med statligt stöd särskilt intresse. Den utredning rörande en allmän kommunalskatteutjämning, som på föranstaltande av chefen för finansdepartementet torde komma att påbörjas inom den närmaste framtiden, bör närmare kunna klarlägga möjligheterna för staten att inom ett sådant system såväl lämna effektiv ekonomisk hjälp som bibehålla kommunerna vid största möjliga frihet vid planeringen av återuppbyggnaden.

Utskottet

I det föregående har framhållits att ersättningsuppgörelsen efter ett krig skall enligt den föreslagna lagen ske efter grunder, som kan betecknas såsom rättsliga normer, d. v. s. ersättningarna skall icke bestämmas av föreliggande behov utan av storleken av lidna skador. Emellertid skulle tillämpningen av sådana grunder beträffande den kommunala egendomen icke vara särskilt ändamålsenlig. Att ge de olika kommunerna ersättning för lidna krigsskador i förhållande till skadornas storlek synes sålunda icke välbetänkt. Härutinnan torde vara tillräckligt att erinra om att ett krig kan medföra sådana strukturförändringar i fråga om bebyggelse, befolkningstät-

het, industriers lokalisation m. m., att det icke är tänkbart att hjälpen till den kommunala återuppbyggnaden skall utgå efter samma normer till alla kommuner.

Av det ovan sagda torde framgå att den föreslagna lagen icke lämpligen bör omfatta även den kommunala egendomen. Detta innebär — såsom ock föredragande departementschefen framhållit — emellertid icke att kommunerna skall lämnas utan skydd mot krigsskador å sin egendom. Utskottet vill för sin del understryka vikten av att efter ett krig jämväl skada å kommunal egendom ersättes och att därvid tillämpas ett utjämningsförfarande de olika kommunerna emellan. Denna utjämning torde få ske i särskild ordning, därvid bl. a. den kommunala skatteutjämningen med statligt stöd synes kunna användas som ett verksamt medel.

De förslag, som propositionen i övrigt innehåller, liksom de uttalanden av föredragande departementschefen, som här icke närmare berörts, har icke givit utskottet anledning till erinran eller särskilt uttalande.

VIII. Utskottets hemställan

Utskottet hemställer,

att riksdagen måtte bifalla förevarande proposition, nr B 32.

Stockholm den 4 november 1958

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson, Axel E. Svensson, Sunne, fru Carlqvist, fru Svenson, herrar Åkesson och Ragnar Bergh;

från andra kammaren: herrar Jacobsson i Tobo, Nilsson i Göteborg*, Lundberg, fröken Wetterström, fröken Sandell*, herrar Wahrendorff, Königson* och Carlsson i Göteborg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr *Lundberg*.

Innehållsförteckning

Författningsförslag	1
I. Propositionens huvudsakliga innehåll	5
II. Inledning	5
III. Gällande krigsskadelagstiftning	6
IV. Behovet av ny krigsskadelagstiftning	9
Tidigare överväganden	9
Försäkringsinspektionen	11
Remissyttrandena	12
Departementschefen	13
Utskottet	14
V. Krigsskadeskyddets principiella utformning	14
Försäkringsinspektionen	14
Remissyttrandena	18
Departementschefen	18
Lagrådet	20
Departementschefen	22
Utskottet	23
VI. Förslag till ny krigsskadelag	26
A. <i>Krigsskadeskyddets omfattning</i>	26
Försäkringsinspektionen	26
Remissyttrandena	35
Departementschefen	36
Utskottet	41
B. <i>Skaderegleringen</i>	42
Försäkringsinspektionen	42
Remissyttrandena	50
Departementschefen	50
Lagrådet	51
Departementschefen	52
Utskottet	53
C. <i>Krigsskadeskyddets organisation</i>	54
Försäkringsinspektionen	54
Remissyttrandena	57
Departementschefen	57
Utskottet	59
D. <i>Fondbildning</i>	59
Försäkringsinspektionen	59
Remissyttrandena	59
Departementschefen	59
Utskottet	60

VII. Detaljutformningen av lagförslaget	60
1 §.	60
Departementschefen	60
Lagrådet	61
3 §.	62
Försäkringsinspektionen	62
Remissyttrandena	62
Departementschefen	63
Lagrådet	64
Departementschefen	66
Utskottet	67
VIII. Utskottets hemställan	68
Reservation	68