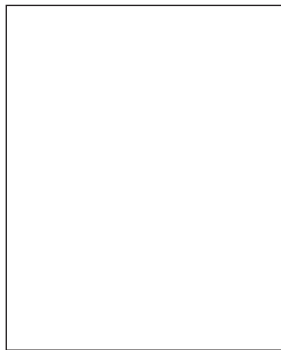


Försäkring under krigsförhållanden

av **Edmund Gabrielsson**, f.d. generaldirektör och chef för Försäkringsinspektionen



Krigsförsäkringsutredningen har nyligen slutfört sitt uppdrag att göra en översyn av den mer än 35 år gamla beredskapslagstiftning, som är avsedd att tillämpas under krigs- och krisförhållanden på det enskilda försäkringsväsendets område.

Utredningens förslag redovisas i betänkandet *Försäkring under krigsförhållanden* (Statens offentliga utredningar 1994:130). I det följande lämnas en kort redogörelse för huvudpunkterna i utredningens förslag.

Edmund Gabrielsson

Gällande lagstiftning

I planeringen av totalförsvarets civila del ingår att myndigheternas verksamhet är indelad i funktioner med vissa bestämda mål. Funktionen Enskild försäkring m.m. omfattar det enskilda försäkringsväsendet, statlig krigsförsäkring och statlig krigsskadeförsäkring med Finansinspektionen som funktionsansvarig myndighet.

För de olika delarna av funktionen gäller följande lagstiftning.

- Lagen (1959:73) med vissa bestämmelser om inländsk försäkringsrörelse vid krig m.m. ("inländska lagen") och lagen (1959:74) med vissa bestämmelser om utländsk försäkringsrörelse här i riket vid krig m.m. ("utländska

lagen"). Lagarna innehåller dispensregler och andra bestämmelser som syftar till att underlätta för försäkringsgivarna att fortsätta sin verksamhet under krigsförhållanden särskilt såvitt avser viktigare försäkringsgrenar.

- Lagen (1959:118) om krigsansvarighet för liv- och invaliditetsförsäkring ("krigsansvarighetslagen"). Lagen syftar till att trygga att främst livförsäkringar för dödsfall meddelas också med skydd för försäkringsfall som orsakas av krigshandlingar.

- Lagen (1960:22) om statlig krigsförsäkring ("krigsförsäkringslagen"). Lagen gör det möjligt för staten att genom en särskild myndighet, Statens krigsförsäkringsnämnd, meddela försäkring mot krigsrisker och uppträda som återförsäkrare.

• Lagen (1958:566) om ersättning för krigsskada å egendom ("krigsskadelagen"). Lagen innehåller bestämmelser om hanteringen av frågor om ersättning av staten för egendoms-skador orsakade av krigshandlingar för det fall riksdagen efter ett krig beslutar att ersättning skall utgå.

Utredningsuppdraget

Uppdraget har i huvudsak avsett en allmän översyn av lagstiftningen mot bakgrund av att den är föråldrad och behöver anpassas till ny lagstiftning på försäkringsområdet och till utvecklingen i övrigt. Utredningen har därvid haft att beakta bl.a. konsekvenserna av EES-avtalet och en eventuell anslutning till EU.

Utredningens överväganden har resulterat i ett förslag till en ny lag — Lag om försäkringsverksamhet under krigs- och krisförhållanden — med bestämmelser svarande mot inländska resp. utländska lagen, krigsansvarighetslagen samt krigsförsäkringslagen. I fråga om statlig krigsskadeersättning föreslås som f.n. en särskild lag.

Förslaget till lag om försäkringsverksamhet under krigs- och krisförhållanden

1. Allmänna bestämmelser om tillämpningen

Efter mönster av den nuvarande lagstiftningen anges att beredskapsbestämmelserna om försäkringsgivarnas allmänna verksamhet och om statlig krigsförsäkring automatiskt skall tillämpas om Sverige är i krig. Vidare ges regeringen fullmakt att under vissa förutsättningar besluta att bestämmelserna skall tillämpas. I sådant fall skall regeringens beslut inom viss tid prövas av riksdagen. I fråga om krigsansvarighet på livförsäkringsområdet gäller att bestämmelserna tillämpas när Sverige är i krig.

2. Försäkringsbolagens verksamhet

Genom olika typer av dispensregler och andra bestämmelser skall försäkringsgivarna kunna få göra avsteg från annars gällande bestämmelser för att anpassa verksamheten till rådande krigsförhållanden.

Utredningen har diskuterat lämpligheten av att redan i fredstid ha fastlagt bestämmelser av detta slag. Ett alternativ skulle kunna vara att, såsom torde vara det vanligaste, utforma sådana bestämmelser först när behov föreligger. Utredningen har emellertid kommit fram till att det från beredskapssynpunkt är av värde att, liksom f.n., ha fastlagt bestämmelser, flexibelt utformade, som ger regeringen och Finansinspektionen möjlighet att medge undantag från fredstida bestämmelser. Utredningen har bedömt att beredskapsföreskrifter av detta slag inte strider mot EES-avtalet eller EG-rätten.

När det gäller rörelsereglerna föreslås att det införs en allmänt hållen möjlighet att tillåta avvikelser från försäkringsrörelselagen (1982:718) samt från lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse vad avser försäkringsgivare som omfattas av den lagen, dvs. utländska försäkringsföretag från ett land utanför EES-avtalets område. För försäkringsgivare från ett annat EES-land kommer att gälla det landets rörelselagstiftning, varför eventuella lättnader i rörelsereglerna för sådana bolag får hanteras av myndigheterna i hemlandet. Liksom i den gällande lagen skall en svensk försäkringsgivare kunna medges att utan återförsäkring ta på sig ett större försäkringsansvar än som följer av bolagsordningens återförsäkringskrav. Även andra avvikelser från bolagsordningen skall kunna medges.

Avvikelser skall också kunna få ske i fråga om försäkringsvillkoren. Detta gäller också för utländska försäkringsbolag som är verksamma i Sverige. I fråga om skadeförsäkring

skall regeringen även i fortsättningen ha möjlighet att föreskriva att försäkringsansvaret vad avser mindre viktiga försäkringsgrenar skall upphöra för viss tid eller tills vidare. Syftet härmed är att få försäkringsbolagens under krigstider reducerade resurser koncentrerade till de viktigare försäkringsgrenarna. Genom en ökning av självriskerna skall reglering av småskador undvikas. Med hänsyn till bl.a. de störningar som under krigsförhållanden uppkommer i kommunikationerna skall försäkringsgivarna också kunna medges avsteg från bestämmelser som för en viss rättsverkan kräver att försäkringsgivaren har avsänt visst meddelande till försäkringstagaren. Det förutsätts därvid att försäkringsgivare utnyttjar tillgängliga möjligheter att sprida information om undantagen från aviseringsreglerna.

Ett livförsäkringsbolag skall kunna ges rätt att skjuta upp utbetalning på grund av återköp samt befrielse från skyldighet att lämna lån på en försäkring.

Med hänsyn till de störningar som kan uppkomma i likviditetshänseende föreslås — vid sidan av vad som gäller enligt den allmänna moratorielagen — att betalningsansånd skall kunna medges försäkringstagarna såvitt gäller premiebetalning och försäkringsbolagen såvitt avser utbetalning av försäkringsersättning.

Som en allmän förutsättning för en tillämpning av dispensreglerna skall gälla att åtgärden bedöms som nödvändig för att tillgodose krav som rör försäkringsverksamhetens roll inom totalförsvaret.

3. Krigsansvarighet

Den gällande krigsansvarighetslagen är i huvudsak tillämplig på livförsäkring för dödsfall och premiebefrielseförsäkring som ingår i livförsäkring samt på viss sjukförsäkring. Försäkringsgivarna åläggs genom lagen obligatoriskt att upprätthålla sitt försäkringsans-

var också under krigstillstånd i Sverige och med tillämpning av de delvis detaljerade bestämmelser som finns i lagen. För att kunna täcka förluster på riskrörelsen på grund av en ökning av antalet försäkringsfall under ett krigstillstånd kan försäkringsgivarna bl.a. ta ut en särskild sk. krigspremie. Varje försäkringsbolag förutsätts i särskilda krigsgrunder fastställa kompletterande bestämmelser i olika avseenden. Några sådana grunder har dock aldrig fastställts. Skälet härtill är att lagstiftningen tidigt framstod som otidsenlig, vilket ledde till att Försäkringsinspektionen och branschen utarbetade ett förslag till en ny lag som 1984 överlämnades till regeringen. Frågan om en ny lagstiftning har överlämnats till utredningen.

Det nu framlagda utredningsförslaget bygger i sina huvuddrag på 1984 års förslag. De föreslagna bestämmelserna kan sägas ha karaktär av en ramlagstiftning som gäller på sådan direkt försäkring som avser livförsäkring, sjukförsäkring och olycksfallsförsäkring och som helt eller delvis gäller även för försäkringsfall som orsakats av krigshandling till följd av att Sverige kommit i krig. Det obligatoriska ansvaret i fråga om vissa typer av försäkringar avskaffas. Det ankommer således på bolagen själva att bestämma vilka typer av försäkringar som helt eller delvis skall vara försedda med krigsansvar. I den mån sådant ansvar gäller tillämpas lagens bestämmelser plus de kompletterande bestämmelser som av bolaget skall tas upp i krigsgrunder. Härigenom öppnas möjlighet att täcka uppkommande överkostnader med hjälp bl.a. av särskilda krigspremier. Utredningen har i likhet med 1984 års förslag utgått från att försäkringsbolagen även efter en övergång till en frivilliglinje kommer att tillhandahålla försäkringar med krigsansvar.

Den föreslagna lagstiftningen är tillämplig på svenska försäkringsbolag och på sådana utländska försäkringsföretag som inte omfat-

tas av EES-avtalet. När principen om hemlandskontroll genomförts fullt ut på grundval av tredje generationens EG-direktiv saknas enligt utredningens bedömning förutsättningar för att låta regler om krigsgrunder och andra regler av rörelsekaraktär att gälla för utländska EES-bolag. För dessa får det således ankomma på hemlandets myndigheter att beakta att försäkringar som säljs i Sverige med krigsansvar är förenade med regler och villkor som behövs för att utfästelserna skall kunna infrias.

4. Statlig krigsförsäkring m.m.

Krigsförsäkringslagen ger staten möjlighet att genom en särskild myndighet, Statens krigsförsäkringsnämnd, under krigs- och krisförhållanden uppträda som försäkringsgivare. Huvudsyftet är att se till att behövligt försäkringsskydd mot krigsrisker finns att tillgå för transporter som har betydelse för det svenska totalförsvaret. Bakgrunden är att försäkringsbolagen under allvarligare krislägen inte har tillräckliga resurser för att stå för försäkringsskyddet med de krigsrisker som då finns. Det kan vara fråga om direkta krigsrisker som t.ex. risk för minsprängning men också om risk att egendom läggs under embargo eller uppbringas eller någon likartad åtgärd, s.k. frustrationsrisk. Under andra världskriget förekom en statlig krigsförsäkringsverksamhet av tämligen stor omfattning.

Utredningen har övervägt en lösning som — efter förebild i t.ex. Danmark — innebär att det redan i fredstid finns ett speciellt institut som meddelar försäkring mot krigsrisker och som i en krigssituation direkt kan ta hand om det ökade behovet av krigsriskförsäkring. Utredningen har emellertid stannat för att föreslå att den statliga krigsförsäkringsverksamheten organiseras på samma sätt som f.n. En bestämd förutsättning är då att nämnden har gjort sådana förberedelser att den utan dröjsmål kan starta sin verksamhet när upphov

uppstår. En annan förutsättning är att systemet med särskilda krigsutbrottsavtal behålls (se nedan).

Den statliga krigsförsäkringsverksamheten skall kunna avse transportförsäkring och motorfordonsförsäkring mot krigsrisk inklusive frustrationsrisk samt lagringsförsäkring av varor mot samma risk där varorna lagrats i utlandet i samband med export till Sverige eller import därifrån.

Som en allmän förutsättning skall gälla att nämnden får meddela försäkring endast om det är av väsentlig betydelse för folkförsörjningen eller det svenska näringslivet.

Försäkringsbolagens ansvar för krigsrisker under mera normala förhållanden är så utformade att de upphör omedelbart eller efter kort tid, om Sverige kommer i krig eller om ett storkrig eller annat krig som berör den närmaste omgivningen utbryter. För att trygga ett kontinuerligt krigsförsäkringsskydd för pågående transporter har Krigsförsäkringsnämnden efter bemyndigande av riksdagen och godkännande av regeringen träffat s.k. krigsutbrottsavtal med svenska försäkringsgivare. Avtalen innebär att staten övertar krigsriskansvaret i de försäkringar som tecknats hos bolagen på de villkor om premier och annat som angetts av nämnden.

Utredningen föreslår att systemet med krigsutbrottsavtal behålls som ett nödvändigt komplement till Krigsförsäkringsnämndens ordinarie verksamhet som direktförsäkringsgivare. Liksom nu skall ett avtal godkännas av regeringen för att bli giltigt.

En särskild fråga som utredningen haft att pröva har samband med att den svenska handelsflottan i stor utsträckning numera är registrerad i annat land än Sverige. De gällande krigsutbrottsavtalen är så utformade att de omfattar endast fartyg som förs under svensk flagga. En framställning från Krigsförsäkringsnämnden 1989 till regeringen att krigsutbrottsavtalen skulle gälla också i fråga om

utlandsflaggade fartyg, under den kortare tid efter ett krigsutbrott som behövdes för att omflaggning skulle kunna ske, har inte lett till någon åtgärd. Utredningen konstaterar att problemet hur Sverige under ett krigsläge skall få tillgång till tillräcklig fartygskapacitet är olöst och att försäkringsfrågan inte är avgörande för hur problemet skall lösas. Regeringen har emellertid den 1 september i år beslutat att låta utreda förutsättningarna för svenska staten att träffa avtal med berörda flaggstater om omregistrering av svenskkontrollerade fartyg i ett krisläge. I det sammanhanget bör enligt utredningen Krigsförsäkringsnämnden medverka för att söka klara ut hur behovet av krigsriskförsäkring skall kunna tillgodoses.

I likhet med vad som nu gäller skall staten genom Krigsförsäkringsnämnden också kunna uppträda som återförsäkringsgivare för att täcka behovet av återförsäkring i ett läge då den internationella återförsäkringsmarknaden mer eller mindre är satt ur spel. Enligt förslaget skall nämnden sålunda ha en generell möjlighet att meddela återförsäkring av skadeförsäkring mot civila risker.

Utredningen har enligt sina direktiv haft att särskilt behandla frågan i vad mån utländska försäkringsföretag skall beröras av den statliga försäkringsverksamheten. Något formellt hinder finns inte enligt krigsförsäkringslagen i fråga om möjligheten att träffa krigsutbrottsavtal med utländska bolag om övertagande av krigsriskansvaret. Propåer från utländska i Sverige etablerade försäkringsföretag om att få träffa krigsutbrottsavtal har hittills avvisats av Krigsförsäkringsnämnden. De konkurrensaspekter som här kan förekomma finns det anledning att uppmärksamma än mer mot bakgrund av EES-avtalet och en eventuell svensk anslutning till EU. Utredningens bedömning är att den omständigheten att ett krigsutbrottsavtal är knutet till en transportförsäkring knappast kan ha någon betydelse ur konkurrenssynpunkt annat än då mark-

nadsföringen sker i lägen då det finns en överhängande hot om en krigssituation som allvarligt rör landet eller dess närmaste omgivning. Någon snedvridning av konkurrensen mellan svenska och utländska försäkringsgivare bedöms därför knappast kunna uppkomma under mera normala förhållanden. Utredningen utesluter emellertid inte att det kan finnas skäl från beredskapssynpunkt att träffa krigsutbrottsavtal också med utländska försäkringsföretag. Om så bör ske får bli beroende av omständigheterna och av företagens möjligheter att uppfylla de villkor och åtaganden som är förknippade med sådana avtal. Utredningen föreslår vidare att det införs en möjlighet för Krigsförsäkringsnämnden att träffa återförsäkringsavtal med i Sverige etablerade utländska försäkringsföretag.

Beträffande Krigsförsäkringsnämndens organisation föreslås bl.a. den ändringen att generaldirektören i Finansinspektionen inte längre skall vara självskriven ordförande i nämnden.

5 Tillsyn m.m.

Utredningen föreslår bl.a. att regeringen skall kunna återkalla en meddelad koncession, om ett bolag på grund av krigs- eller krisförhållanden kan antas för en längre tid inte kunna vara i stånd att infria sina åtaganden i landet. Verksamheten skall således kunna stoppas på ett tidigare stadium än som är möjligt enligt de vanliga reglerna. Vad gäller utländska EES-företag, för vilka inte kommer att gälla regler om koncession, skall det vara möjligt att under motsvarande förutsättningar förbjuda att verksamheten fortsätts i Sverige.

Förslag till lagstiftning om krigsskadeersättning

Krigsskadelagen har till syfte att lägga fast ett system för ersättning av statsmedel vad avser skador som uppkommer på egendom inom

landet till följd av krigshandlingar. Även handlingar till följd av krig mellan andra stater omfattas. Någon rätt till ersättning följer inte av lagen. Frågan huruvida ersättning skall utgå är således beroende av om riksdagen efter ett slut på krigsförhållandena beslutar att ersättning skall utgå och den ersättningsnivå som därvid bestäms. Lagen innehåller detaljerade bestämmelser om en fortlöpande registrering och värdering av uppkommande skador och om skaderegleringsförfarandet i övrigt. Statens krigsskadenämnd svarar för beredningsplanläggningen och för hanteringen av skaderegleringen. Ett nära samarbete förutsätts ske med försäkringsbranschen. Registreringen av skador skall sålunda i huvudsak göras med hjälp av de distriktscentraler som försäkringsbolagen i krislägen upprättar inom olika delar av landet.

Utredningen föreslår att en ny lag begränsas till att gälla registrering av inträffade krigsskador så att bästa möjliga underlag för prövning av ersättningsanspråk finns när riks-

dagen avgör ersättningsfrågorna. Det förutsätts att riksdagen då också beslutar om den ordning som lämpligen med hänsyn till omständigheterna skall tillämpas för prövningen av ersättningsanspråken. Förslaget innebär att Krigsskadenämnden avskaffas och att Finansinspektionen som funktionsansvarig myndighet får ansvaret för att med hjälp av försäkringsbolagen se till att uppkommande skador efter hand registreras.

För det fall att statsmakterna skulle finna att en lagstiftning av nuvarande fullständiga modell skall behållas har utredningen alternativt redovisat ett förslag till en modernisering av nuvarande lag.

Utredningen har slutligen föreslagit att Överstyrelsen för civil beredskap får i uppdrag att klara ut hur ersättningsfrågor som avser skador på s.k. krigsviktig egendom skall behandlas. Det gäller skador på egendom som har betydelse för totalförsvaret och som därför kan behöva återställas eller repareras utan dröjsmål.