

Nr 159.

Av herr **Ljunggren**, *angående vissa ändringar i lagen om försäkring för olycksfall i arbete.*

I motion nr 30 vid nästlidet års riksdag hemställde undertecknad på i motionen anförda grunder, att kammaren måtte för sin del besluta, att all försäkring enligt lagen om försäkring för olycksfall i arbete den 17 juni 1916 skulle från och med den 1 januari innevarande år äga rum i riksförsäkringsanstalten. Vederbörande utskott, som i frågan inhämtat yttrande från såväl försäkringsrådet som riksförsäkringsanstalten, synes huvudsakligen på grund av den rent motsatta ställning till frågan, dessa bägge ämbetsverk intagit, avstyrkt motionen under framhållande dessutom att förevarande fråga bör göras till föremål för en allsidig utredning, innan något ståndpunktstagande synes böra ifrågakomma. Kammaren avslog även motionen.

Med anledning härav tillåter jag mig anföra följande:

Vid tillkomsten av lagen om försäkring för olycksfall i arbete den 17 juni 1916 stannade till en början riksdagens bägge kamrar vid olika beslut beträffande frågan, huru försäkringen skulle organiseras. Första kammaren beslöt nämligen, att försäkringen skulle ske dels i statens anstalt, riksförsäkringsanstalten, dels i särskilt för ändamålet stiftade ömsesidiga arbetsgivarbolag, medan andra kammaren ansåg, att försäkring enligt lagen borde ske allenast i statsanstalten. Vid sammanjämkning blev första kammarens mening riksdagens beslut.

Den nya lagen har nu tillämpats i praktiken över två år. Tiden synes mig därför vara väl mogen att övertänka, huruvida ej de under denna tidrymd samlade erfarenheterna kunna giva välgrundad anledning till att föreslå sådana ändringar i försäkringens organisation, att all försäkring enligt lagen skulle komma att ske i statsanstalten.

Efter vad jag under hand inhämtat, lär i dagarna riksförsäkringsanstaltens chef till socialförsäkringskommittén, vilken av regeringen erhållit i

uppdrag att föreslå sådana förenklingar i olycksfallslagen, vilka skulle kunna nedbringa de stora kostnader, riksförsäkringsanstaltens verksamhet nu kräver, överlämnat en skrivelse med förslag bl. a. till sådana ändringar i nämnda lag, att från och med den 1 januari 1921 all försäkring enligt lagen skulle äga rum i riksförsäkringsanstalten. Ur denna skrivelse vill jag anföra följande, som enligt mitt förmenande ger ett kraftigt stöd såväl för deras mening, vilka biträdde andra kammarens ovan åberopade beslut, som de vid förliden riksdag i bägge kamrarna väckta motionerna i ämnet.

»Kravet på riksförsäkringsanstalten såsom ensam bärare av försäkringen anser jag vara av grundläggande betydelse för hela den sociala olycksfallsförsäkringen. Detta i synnerhet i de fall, där lagstiftningen upptagit principen om automatisk försäkring. Det är självfallet, att vid en sådan automatisk försäkringsprincip, vid vilken ett register över alla landets arbetsgivare måste föras hos *en* försäkringsinrättning (statsanstalten), ett avsevärt dubbelarbete måste bli följden vid en försäkring anordnad med enskilda försäkringsinrättningar jämte en statsanstalt.

Det arbete riksförsäkringsanstalten har för de enskilda bolagen är också av så krävande och tidsödande beskaffenhet, att avsevärd betydelse måste fästas vid detsamma. Enligt en av riksförsäkringsanstalten uppgjord översikt har under år 1918 riksförsäkringsanstalten haft att behandla 29,728 anmälningar om delägars inträde i ömsesidiga bolag och 559 anmälningar om utträde. Motsvarande siffror för år 1919 uppgå till respektive 4,340 och 1,944. Dessutom har under år 1918 till bolagen avlåtits 1,042 och under år 1919 1,259 skrivelser, föranledda av behovet om utredningar rörande delägarskap, omfattningen av mellan bolag och delägare träffade försäkringsavtal m. m., vilka utredningar ofta varit av synnerligen besvärlig natur. Från ömsesidiga bolag har därjämte till riksförsäkringsanstalten under år 1919 inkommit cirka 2,200 skrivelser, vilka dels föranlett åtgärder inom anstalten, dels skrivelser till vederbörande bolag.

Härtill kommer en synnerligen vidlyftig skriftväxling direkt mellan riksförsäkringsanstalten och de ömsesidiga bolagens delägare, vilken skriftväxling i stor utsträckning föranledes av ofullständiga uppgifter från vederbörande ömsesidiga bolag. Ytterligare tillkommer, att ett tidsödande identifieringsarbete inom riksförsäkringsanstalten ofta föranledes av samma orsaker.

Säkert är, att betydande förenklingar och kostnadsbesparingar kunde göras i riksförsäkringsanstaltens försäkringsgöromål, om all försäkring enligt lagen ägde rum i riksförsäkringsanstalten. De till statsverket inflytande tilläggsavgifterna skulle även avsevärt ökas. Å andra sidan skulle visserligen riksförsäkringsanstaltens arbete med skaderegleringar ökas. Huruvida man med

den erfarenhet, som nu står till förfogande, kan säga, att kostnaderna för riksförsäkringsanstalten härigenom skulle i sin helhet ökas är svårt att med bestämdhet uttala sig om. Ett synes emellertid visst, att de sammanlagda kostnaderna för hela försäkringens genomförande genom den ifrågasatta lagändringen skulle komma att avsevärt minskas, och förefaller det mig, som om detta ur nationalekonomisk synpunkt bör vara utslagsgivande.

Från den sida, som var emot att riksförsäkringsanstalten skulle bliva ensam bärare av försäkringen, framhölls såsom ett av de viktigaste argumenten den stora betydelse, som låge däri, att särskilda yrkesgrupper kunde bilda sammanslutningar och genom åstadkommande av förbättrade skyddsanordningar och dylikt nedbringa olycksfallsfrekvensen, ävensom genom vidtagandet av särskilda åtgärder bliva i stånd att, i den mån det låte sig göra, häva eller förebygga invaliditet, då olycksfall inträffat. Om man studerar de enskilda bolag, som för närvarande äro i verksamhet, måste man fråga sig, om dessa bolag i allmänhet äro sådana sammanslutningar, som ovan åsyftats, och om dessa bolag åstadkommit något i de i viss mån ideella riktningar, som ovan antytts.

Däremot torde det icke kunna förnekas, att splittringen av försäkringsstocken på flera försäkringsinrättningar utövar en hämsko på strävandena att åstadkomma förbättrade förhållanden till förekommande av olycksfall samt anordningar för erforderlig hjälp vid inträffat olycksfall. Ingen försäkringsinrättning vet, huru länge den får behålla sina försäkringstagare. Följderna av åtgärder, som nyss nämnts, visa sig oftast först så småningom, och just när en inrättning skall skörda frukterna av sitt arbete, gå kanske försäkringstagarna över till en annan försäkringsinrättning, som sålunda får draga nyttan av den föregående inrättningens kostnader och arbete.

Man har även sagt, att då arbetsgivarna ensamma bära kostnaderna för försäkringen, det må ligga i deras skön att ordna försäkringen efter behag.

Det är visserligen sant, att arbetsgivarna ensamma bära kostnaden för försäkringen, men vad arbetsgivarna till arbetarna utgiva för olycksfall, utgiva de dock endast för en motsvarande förlust å arbetarnas sida, bestående i förlorad hälsa eller mistade lemmar och därmed följande minskad förmåga att genom arbete kunna försörja sig. I det allmänna rättsmedvetandet torde väl ock numera hava ingått, att arbetarna till följd av denna minskade arbetsförmåga förvärva en verklig rätt, vilken det tillkommer staten genom lagstiftning ej endast att bestämma utan även att tillse, att densamma under fullt betryggande former kommer arbetaren tillgodo.

I de fall, där den lagstiftande myndigheten finner skäl stadga, att ett rättsförhållande icke skall regleras enligt vanliga processuella regler utan enligt särskilda föreskrifter, torde vanligen dessa föreskrifter givas sådant

innehåll, att reglerandet i varje fall och i varje instans sker antingen genom ett statens organ eller genom skiljenämnd. I olycksfallsförsäkringslagen har emellertid lagstiftaren givit sin sanktion åt, att den ena parten — låt vara endast i första instans — äger rätt att ensam reglera rättsförhållandet, eller, med andra ord, arbetsgivarna äga i första instans ensamma rätt bestämma, vad de anse sig enligt sin uppfattning av lagen böra utgiva i ersättning för ett inträffat olycksfall.

Angående kontrollen genom statens organ vill jag ifrågasätta, huruvida icke en sådan kontroll för att vara fullt effektiv måste bliva så betungande, att den så gott som sammanfaller med ett statens bestämmande av varje ersättning

En norsk läckman har i detta avseende yttrat följande:

'Det måste anses betänkligt, att staten till en privat institution så att säga delegerar en myndighet, som helt och hållet är av offentligrättslig art.'

För min del kan jag ej annat än ansluta mig till den sålunda uttalade åsikten.

Från läkarhåll har ock vid upprepade tillfällen till riks-försäkringsanstalten framförts såsom önskemål, att försäkringen endast finge äga rum i riks-försäkringsanstalten.

Jag finner mig icke kunna underlåta framhålla, att exempelvis i våra närmaste grannländer, Norge, Danmark och Finland arbetarnas ställning i förevarande hänseende synes mig betydligt förmånligare än i Sverige.

Skulle det föreliggande förslaget till sjukförsäkringslag komma att läggas till grund för en blivande lagstiftning, finner jag än starkare skäl för att riks-försäkringsanstalten må vara ensam bärare av försäkringen. Ett sådant uttalande gjordes ock av den i Gävle den 26—28 november förlidet år hållna sjukkassekongressen, i det kongressen i sin resolution intog, att sjukkassornas arbete skulle väsentligt förenklas, om olycksfallsförsäkringen handhades av endast en försäkringsinrättning.

Socialförsäkringskommittén har, såsom bekant, i sitt betänkande och förslag angående allmän sjukförsäkring (sid. 87 och 88) framhållit vådan och olägenheten av, att den sociala sjukförsäkringens bärare blir ett blandat system av offentliga försäkringsinrättningar och privata sammanslutningar. Då vad kommittén härutinnan yttrat, synes mig kunna äga tillämpning jämväl å olycksfallsförsäkringens område, tillåter jag mig återropa detta kommitténs yttrande.

Om riks-försäkringsanstalten blir ensam bärare av försäkringen, finner jag det vara en naturlig fordran, att arbetsgivarna och arbetarna genom

utsedda representanter bliva i tillfälle utöva inflytande på riks försäkringsanstaltens verksamhet.

Redan i sitt den 10 januari 1908 avgivna utlåtande med förslag till vissa ändringar i olycksfallsförsäkringslagen fann sig riks försäkringsanstalten böra tillstyrka en rådgivande institution av arbetsgivare och arbetare.

Jag anser mig böra föreslå, att, i överensstämmelse med vad som förekommer i de flesta andra sociala statsinstitutioner, vid sidan av och för att biträda riks försäkringsanstalten inrättas ett olycksfallsförsäkringsråd. Detta skulle bestå av 8 ledamöter nämligen riks försäkringsanstaltens chef, chefen för försäkringsbyrån, chefen för statistiska byrån, chefen för en av skaderegleringsbyråerna, två representanter för arbetsgivare och två representanter för arbetare. Rådets huvudsakliga åligganden skulle bestå i att granska grunderna för riks försäkringsanstaltens statistik samt fastställande av farlighetsklasser och premietariffer ävensom att avgiva yttranden angående principerna för invaliditetsgradsättningar.

Arbetsgivarnes fordringar på kontroll över en rättvis fördelning av kostnaderna för försäkringen samt att arbetsgivarna icke mer än nödigt betungas böra givet tillgodoses.»

Det är ju av flera skäl lätt förklarligt, att arbetsgivarna önska hava frihet att taga försäkringen i enskilda bolag, särskilt sådana, som bildats av dem själva. Men det förefaller mig som om så stora medgivanden ej på grund härav böra givas, att statsanstaltens ändamålsenliga verksamhet härigenom förryckes. Och att så varit fallet under den tid lagen varit i kraft, torde fullt tydligt framgå av vad nu anförts. Det ovan av socialförsäkringskommittén gjorda uttalandet om enhetlighet i organisationen av samtliga de myndigheter, vilka i vårt land handhava tillämpningen av den sociala lagstiftningen, får väl tolkas så, att försäkringsrådet numera skulle vara benäget, i all synnerhet vid tanken på den kommande lagen om allmän sjukförsäkring, att anse de av motionärerna i ämnet vid föregående års riksdag gjorda yrkandena fullt berättigade. Man vet ju att presidenten i försäkringsrådet är samme om vårt lands socialförsäkring högt förtjänte person som socialförsäkringskommitténs ordförande. Beträffande sjukförsäkringen vet man ju icke, huru den i framtiden kommer att gestalta sig. Att en obligatorisk sjukförsäkring i en eller annan form inom den närmaste tiden dock kommer att införas i vårt land, torde emellertid få anses visst. Och synnerligen stora svårigheter måste uppstå för densamma, om de ömsesidiga olycksfallsförsäkringsinrättningarna fortfarande då finnas kvar. För varje år som går växa de sig alltmer och mer fast, varför det ligger i statens eget intresse att överföra deras verksamhet till riks försäkringsanstalten, så att det i god tid i detta avseende på förhand är så att säga bäddat åt sjukförsäkringen.

Enligt 57 § i det föreliggande förslaget till lag om allmän sjukförsäkring skulle sjukkassorna övertaga såväl riksförsäkringsanstaltens som de förefintliga 13 verksamma arbetsgivarbolagens befattning med olycksfall under den s. k. karenstiden. Huru detta skulle verka i komplicerande och försvårande riktning, så länge bolagen finnas, framgår med tydlighet av vad riksförsäkringsanstalten i denna del anfört i sitt utlåtande över förslaget till sjukförsäkring. »Varje sjukkassa skulle kunna få att skriftväxla med 14 olika försäkringsinrättningar för redovisning och därmed i samband stående frågor samt rörande försäkringsvillkoren. För varje sjukkassa skulle kunna ifrågakomma 14 olika avtal i dylika ämnen och om gottgörelse från försäkringsinrättningen för kassans omkostnader för dessa uppgifter. Med de växlingar av försäkringstagare riksförsäkringsanstalten och de olika bolagen emellan samt mellan bolagen inbördes, som härvid — även med vissa begränsningar från lagstiftningens sida eller eljest i fråga om rätten att utträda ur eller ingå i viss försäkringsinrättning — ifrågakomma, skulle det redan möta vissa olägenheter för sjukkassorna att följa dessa växlingar. Understundom har en och samma arbetsgivare försäkring för arbetare i olika företag i olika försäkringsinrättningar. Men härtill kommer, att avgörandet av vem, som skall anses såsom arbetsgivare i olycksfallsförsäkringslagens mening i förhållande till viss arbetare, ofta är förenat med ej obetydliga svårigheter och kan kräva tidsödande utredningar från riksförsäkringsanstaltens eller vederbörande försäkringsinrättnings sida. Härför fordras ofta särskild erfarenhet och sakkunskap. En ganska omfattande skriftväxling mellan riksförsäkringsanstalten, enskilt bolag och vederbörande sjukkassa torde härvid kunna bli onödigt för besvarande av uppkommande frågor.

Erinras må också i detta sammanhang, att i de nyssberörda härutinnan jämförliga länderna Norge och Schweiz endast finnes en försäkringsanstalt, där försäkringen mot olycksfall är obligatorisk.

Vid Sveriges allmänna sjukkasseförbunds nyligen hållna kongress i Gävle, fann också kongressen anledning uttala, 'att sjukkassornas arbete i ifrågavarande avseende skulle väsentligen förenklas, om olycksfallsförsäkringen handhades av endast en försäkringsinrättning, riksförsäkringsanstalten'.

Även i ett annat avseende skulle, så länge ett flertal enskilda försäkringsinrättningar vid sidan om riksförsäkringsanstalten bestå, det tillämnade samarbetet mellan riksförsäkringsanstalten och sjukkassorna vålla olägenheter.

För närvarande åligger riksförsäkringsanstaltens *ortsombud* — de särskilda s. k. mantalsombuden frånräknade — omkring 1,100 stycken, icke blott en del av de uppgifter, som, så länge de skadades sjukdomstillstånd varar, enligt förslaget skulle tillkomma sjukkassorna, nämligen att lämna

de skadade upplysningar och råd och över dem öva en viss tillsyn samt införskaffa alla slag av upplysningar och utredningar, som erfordras för ersättningsfrågors bedömande, utan även att förmedla erforderlig samverkan mellan riksförsäkringsanstalten och vederbörande arbetsgivare, bland annat i sin mån i fråga om anskaffandet av försäkringar i riksförsäkringsanstalten. I sådant avseende erfordras, att ombuden även ägna uppmärksamhet åt och hålla riksförsäkringsanstalten underkunnig om härvid inverkan förhållanden av olika slag.

Det remitterade förslaget förutsätter visserligen, att vederbörande sjukförsäkringsanstalt skulle kunna för riksförsäkringsanstaltens eller annan försäkringsinrättnings räkning och i så fall emot särskild gottgörelse åtaga sig även hithörande uppgifter.

Det synes dock som om dylika åligganden, vilka i varje händelse näppeligen låta sig handhas för flera försäkringsinrättningar av samma sjukförsäkringsanstalt, skulle vara föga förenliga med sjukförsäkringsanstaltens ställning i allmänhet. Och då riksförsäkringsanstalten måste befaras komma i en i förhållande till övriga försäkringsinrättningar allt för ogynnsam ställning, vilken även skulle vara till skada för riksförsäkringsanstaltens allmänna verksamhet, om detta slags ombudsarbete skulle upphöra, måste följderna härav bli, att, så länge de enskilda försäkringsbolagen bestå vid sidan om riksförsäkringsanstalten, riksförsäkringsanstalten, förutom det ombudsskap, som enligt ifrågasvarande § första stycket för riksförsäkringsanstaltens räkning skulle utövas av sjukförsäkringsanstaltens, antagligen alltjämt skulle nödgas i alltför stor utsträckning bibehålla systemet med särskilt avlönade ortsombud. Betydelsen av att ombuden befrias från vissa andra dem för närvarande åliggande uppgifter, vilka ej sammanhålla med skaderegleringarna, blir i så fall mindre, likasom i varje händelse, så länge även ortsombud måste bibehållas, de med det tillämnade systemet i fråga om sjukförsäkringsanstaltens förenade omkostnader för försäkringsinrättningarna bli större, än som borde bli fallet.»

Jag vill dessutom nämna, att enligt mitt förmenande intet vägande skäl för bolagens bibehållande kommit till synes i den pressdebatt, fjolårets motioner gävo anledning till. De synpunkter, som från detta håll anfördes, bland annat mot den ena motionens påstående, att det ligger i bolagens stora intresse, att vid avgörandet om ersättningsfrågornas storlek bestämma dessa så snävt som möjligt, böra icke tillmätas något realvärde med hänsyn till — för att taga blott ett enda exempel — att i ett av försäkringsrådet avgjort besvärsmål, i vilket ett ömsesidigt bolag tillerkänt en skadad arbetare en livränta efter en invaliditetsgrad av allenast $33\frac{1}{3}$ procent, rådet ansåg invaliditetsgraden vara $66\frac{2}{3}$ procent. Det ligger även i bolagsledningens eget intresse, att nettovinsten på rörelsen skall bli så stor som möjligt,

speciellt i de fall, där vissa avlöningars storlek utgå i förhållande till nettovinstens storlek.

Jag vill heller icke underlåta att här anföra ett intressant uttalande i Göteborgs Morgonpost för den 31 mars nästlidet år, där man under rubriken »Den sociala olycksfallsförsäkringens organisation» kan läsa följande:

»Sverige intager som bekant en rangplats bland de nationer, som allvarligt tagit itu med lösningen av den sociala försäkringsfrågan. Vad som i högst väsentlig att ej säga huvudsaklig grad därtill bidragit, är den väl organiserade och med praktisk blick och sakkunnig klokhet ledda riksförsäkringsanstalten. Emellertid ha vid sidan av denna uppstått en del privata företag i branschen, vilka vilja skumma gräddan av försäkringsstocken utan att bära nämnvärd risk. Denna överlämnas åt statsinstitutionen att ensam bära genom plikten att sörja även för sådana försäkringsrisker, som de enskilda företagen betacka sig för.

Nå, detta kunde ju så vara; huvudsaken är ju en god socialförsäkring. Men de exploaterande privatföretagen söka gärna armbåga sig fram genom vilseledande uppgifter angående statsinstitutionen, och däremot bör givetvis reageras, ty det kan lätt leda till eventualiteter, som i hög grad kunde skada vår lovande socialförsäkring.»

I vårt lands förnämsta tekniska publikation, Teknisk tidskrift, veckoupplagan år 1919, häft. 36 och 37, föreligger ett märkligt uttalande av överingenjören Erik Aug. Forsberg om hurusom ett exempel på ett framgångsrikt tillämpande av de modernaste grundsatserna för rationell arbetsledning givits inom statens rent administrativa verksamhet genom den nyligen genomförda omorganisationen av riksförsäkringsanstaltens vidlyftiga försäkringsbyrå.

Till en början beröras de oerhörda svårigheter riksförsäkringsanstalten haft att kämpa med vid det praktiska genomförandet av lagen om försäkring för olycksfall i arbete den 17 juni 1916. Detta ämbetsverk måste nämligen själf försöka sig kända om de arbetsgivare, vilka falla under lagen. Någon anmälningsplikt finnes för deras vidkommande icke. Helt annorlunda gestaltar sig förhållandet för de ömsesidiga försäkringsbolag, vilka allt sedan lagens tillkomst hittills jämsides med riksförsäkringsanstalten handhaft lagens praktiska tillämpning. Dessa hava allenast att taga befattning med sådana arbetsgivare, vilka frivilligt anmäla sig som försäkringsstagare, något som är ägnat att högst väsentligt förenkla dessa bolags organisation.

Då olycksfallslagen trädde i kraft redan den 1 januari 1918 fann sig riksförsäkringsanstalten alltså ställd inför en synnerligen krävande uppgift. Lagens ikraftträdande fick på inga villkor äventyras och det komplicerade

maskineriet måste trots den korta tid, som stod till buds, till varje pris bringas att i rättan tid träda i funktion. »Det var härvid oundgängligen nödvändigt att i början låta fordran på största effektivitet i arbetet träda i bakgrunden och i stället inrikta ansträngningarna på att medhinna det nödvändiga. När sedan förhållandena stadgat sig, var man dock ej nöjd med den provisoriska organisationen, utan började ett målmedvetet arbete för att förenkla densamma och samtidigt göra den mera effektiv, ur synpunkten av såväl ökad säkerhet och snabbhet som bättre utnyttjande av arbetskraften.»

Härefter skrives i berömmande ordalag, hurusom organisationen av den ofantliga försäkringsapparaten steg för steg förenklats och fulländats genom införande av sådana arbetsprinciper och metoder, vilka hittills varit fullkomligt främmande för de flesta grenar av statsförvaltningen.

Det hela framhålles slutligen som ett instruktivt exempel på ordnandet av ett komplicerat administrativt arbete efter modernaste riktlinjer, och vad som ej minst gör detta värderikt är, att det skett inom ett statens ämbetsverk.

Genom detta uttalande från en inom vårt lands industri så känd och uppskattad administrativ förmåga som överingenjör Forsberg torde man få anse, att de skäl, som förut framförts och väl antagligen komma att även nu framföras mot att försäkring i riksförsäkringsanstalten med nödvändighet måste på grund av dyrare administrationskostnader bliva för arbetsgivarna ofördelaktigare än försäkring i deras egna bolag, vederlagts.

På grund av vad här ovan anförts, får jag sålunda vördsamt föreslå,

att riksdagen måtte besluta sådana ändringar i lagen om försäkring för olycksfall i arbete den 17 juni 1916, att från och med den 1 januari 1921 all försäkring enligt denna lag skall äga rum i riksförsäkringsanstalten.

Anhålles, att utskottet måtte formulera de ändringar i nyssnämnda lag, vilka befinnas erforderliga.

Stockholm den 22 januari 1920.

August Ljunggren.

