

Nr 296.

Av herr **von Koch m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om försäkring för olycksfall i arbete m. m.

Kungl. Maj:ts proposition nr 109 innefattar bl. a., att den sociala olycksfallsförsäkringen skulle centraliseras till en enda försäkringsanstalt, vilken erhåller lagfäst monopol på området i fråga. De av arbetsgivarna upprättade ömsesidiga försäkringsbolagen, som f. n. till stor del uppbära denna gren av socialförsäkringen, skulle sålunda försvinna.

Den tanke, som ligger till grund för förslaget, synes undertecknade i och för sig riktig. Den nuvarande organisationen är icke tillfredsställande. Det förhåller sig nog så, som försäkringsinspektionen uttalat i sitt yttrande över besparingskommitténs förslag — vilket förslag delvis ligger till grund för Kungl. Maj:ts förslag — nämligen att det icke från något håll torde kunna bestridas, att den nuvarande organisationen icke håller måttet i fråga om att bereda säkerhet för de skadade att utfå ersättningar som tillkomma dem enligt lagen. Visserligen har det icke påståtts och kan väl ej heller visas, att de ömsesidiga bolagen medvetet skulle ha underlåtit att i riktig utsträckning tillgodose de försäkrades intressen. Men det innebär en allvarlig olägenhet, då misstro och missnöje — låt vara ogrundat — skapas hos de försäkrade, och detta kan befaras när ett flertal försäkringsanstalter skola fatta beslut beträffande skaderegleringarna, vilka beslut givetvis kunna komma att ske efter olika principer. Enhetlighet i detta avseende är förvisso ett önskemål, som alla torde vilja se realiserat.

Även andra olägenheter vållas av det nuvarande tillståndet, såsom alltför stora kostnader för staten genom densamma påkommande förvaltning av riks-försäkringsanstalten samt de ständiga och oroande tvistigheterna mellan denna anstalt och de enskilda bolagen.

Huruvida emellertid de rådande olägenheterna äro så stora, att de böra föranleda en fullständig omstöpning av hela vår olycksfallsförsäkring, såsom skett i Kungl. Maj:ts förslag, är däremot en annan fråga. Åtminstone synes ej detta böra ske, innan man gjort försök att på ett mindre omvälvande sätt råda bot på vissa obestridliga brister.

Denna uppfattning stärkes, när man något närmare granskar den organisation, som föreslås i Kungl. Maj:ts förslag. Den ifrågasatta monopolanstalten komme visserligen att skapa enhetlighet i socialförsäkringen, men den skulle

göra det på bekostnad, i huvudsak, av arbetsgivarnas medverkan. Det kan knappast anses rimligt, att sedan i årtal i vårt land den försäkringsprincip varit gällande, enligt vilken arbetsgivarna skola bekosta hela försäkringen och samtidigt tillerkänts rätt att, i den mån de så önska, handhava försäkringen, nu i ett slag med bibehållande av hela deras ekonomiska förpliktelse beröva dem varje egentligt inflytande å försäkringsverksamheten. Åtminstone borde man söka andra utvägar att åstadkomma enhetlighet, innan man definitivt avstänger de direkt intresserade från en verksamhet, som de i allt fall med stort nit uppburit.

Det har framhållits som en synnerlig förtjänst i Kungl. Maj:ts förslag, att konkurrensen mellan olika försäkringsanstalter är helt avskuren. Till en del är nog detta riktigt, särskilt den slags konkurrens, som kan ha inflytande på skaderegleringen. Därjämte skulle ju de ledsamma tvisterna mellan olika anstalter upphöra. Men det kan ju sägas, att dessa tvister äro av övergående natur, om god vilja å ömse håll gör sig gällande. Och vad konkurrensen beträffar kan den ju ur vissa synpunkter ha sitt berättigande, t. ex. genom att tvinga centralanstalten till besparingar i förvaltningsomkostnaderna och genom att skydda arbetsgivarna mot godtyckliga premiesättningar.

Den stora besparing, som Kungl. Maj:ts förslag anses komma att medföra beträffande nuvarande omkostnader, måste skattas mycket högt. Men det är ännu en öppen fråga, då ingen ansvarig myndighet står bakom beräkningarna, om kostnaderna kunna hållas inom den uppställda ramen. De erfarenheter, som föreligga från andra, liknande monopolanstalter, t. ex. den schweiziska, låta befara vida högre omkostnader. I allt fall lära kostnaderna kunna väsentligt nedbringas, även om blott mindre långt gående förändringar i organisationen vidtagas.

Den egendomliga karaktären av denna av Kungl. Maj:t föreslagna anstalten — ett mellanting mellan enskild försäkringsinrättning och statsanstalt — torde i och för sig vara ägnad att inge betänkligheter. Detta gäller ej minst den ställning anstaltens funktionärer skulle erhålla. Lagrådet synes sålunda ställa sig mycket tveksamt mot denna anstalt och i all synnerhet beträffande den ställning dess funktionärer i straffrättsligt hänseende skulle komma att intaga.

Vad angår det viktigaste önskemålet, nämligen att skapa säkerhet för de skadade att utfå ersättningarna måste man ställa sig tvekan, om verkligen detta önskemål på bästa sätt tillgodoses genom Kungl. Maj:ts förslag. I lagen om riksförsäkringsanstalten finnes ingen bestämmelse om sättet för fastställande av skadeersättningarna, och ej heller i motiven hava vi kunnat finna något uttalande härom. Kungl. Maj:t synes icke kunna utfärda några bestämmelser i ämnet. Att garantier i förevarande hänseende helt och hållet saknas, synes så mycket mer betänkligt, som de väldiga besparingar Kungl. Maj:t ställer i utsikt svårigen kunna ernås — om de nu överhuvud taget kunna vinnas — annat än genom en betydande nedpressning av personalens avlöningar, varigenom å andra sidan dess kompetens och skicklighet kan komma att nedsättas och grundligheten i ärendenas omprövning minskas.

En annan fara med den föreslagna anstalten är att den lätt kan bliva en i allt för hög grad politiskt färgad institution. Med en partipolitisk majoritet hos stämman följer rätt sannolikt en dylik majoritet hos styrelsen. Personalen, som, utan någon möjlighet till klagan, tillsättes och entledigas, i viktigare fall av styrelsen men eljest av chefen eller avdelningsföreståndare, erhåller en ytterst beroende ställning och kan befaras icke kunna intaga den självständighet, som på detta område måste anses vara synnerligen viktig för det rättvisa avvägandet av skadeersättningarna, så att å ena sidan arbetsgivarna icke belastas för mycket och å andra sidan de skadade erhålla sin fulla rätt.

Enligt vår mening torde önskemålet om säkerhet för de skadade att utfå tillbörliga ersättningar kunna realiseras genom en annan, mindre långt gående monopolisering, som nu skall närmare redogöras för.

Utgångspunkten för undertecknades försök till en lösning av det föreliggande problemet är det ovannämnda yttrandet av försäkringsinspektionen, vilket finnes avtryckt i Bilaga till K. Maj:ts prop. nr 109 (sid. 96—97). Enligt detta yttrande och vissa uttalanden av riksförsäkringsanstalten (sid. 34 och 47, bil. till k. prop.) och försäkringsrådet (sid. 82 i bilagan) bör en enda institution äga att besluta om *skaderegleringarna*, medan det alls icke är nödvändigt att monopolisera själva försäkringen. Det viktigaste är att livränteersättningarna och proteserna, ävensom de fall, där fråga är om avslag å ersättningsanspråk, bli enhetligt och fullt sakkunnigt behandlade. Utan olägenhet skulle däremot sjukpenningarna, läkarvården och begravningshjälpen kunna bestämmas av olika anstalter.

Den organisation, som vi nu antytt, anordnas i enlighet med försäkringsinspektionens förslag lämpligast i form av s. k. »självrisk» för arbetsgivarna. Därmed menas (se prop. sid. 186 ff.) att arbetsgivare helt och hållet eller delvis åtager sig att själv utgiva ersättningarna enligt lagen. I detta sammanhang avse vi endast den totala självriskan, d. v. s. att arbetsgivaren själv åtager sig utgiva alla ersättningar. På grund härav befrias han å andra sidan från att betala premier till riksförsäkringsanstalten. Dock är han skyldig betala förvaltningsbidrag (för närvarande 5 % till riksförsäkringsanstalten). Formellt sett äger försäkringen emellertid fortfarande rum i riksförsäkringsanstalten, vilket tager sig uttryck däri att anstalten fortfarande *fastställer* alla ersättningar, som arbetsgivaren skall utbetala. För att få stå självrisk måste enskild arbetsgivare, men ej kommun, i allmänhet deponera säkerhet. — Besparingskommittén föreslog (sid. 189) att icke endast sådan självrisk, som nu beskrivits, borde bibehållas för större arbetsgivare, utan att det även borde medgivas sammanslutningar av större arbetsgivare att gemensamt stå självrisk. Icke heller i dessa fall skulle premiedebitering förekomma.

Vi finna för vår del besparingskommitténs förslag, som vidare utvecklats av försäkringsinspektionen, vara värt allt beaktande. Med denna utgångspunkt skulle de nuvarande ömsesidiga bolagen, eller en del av dem, kunna få fortleva i egenskap av sammanslutningar av arbetsgivare för att gemensamt stå självrisk. Såsom försäkringsinspektionen framhåller skulle detta vara en slags ansvarsförsäkring, varigenom ett sådant ömsesidigt bolag övertager sina

delägarers ansvar för självrisk, som de åtagit sig i fråga om ersättningarna enligt olycksfallslagen. Bolagen skulle alltså som hittills uppbära premier av sina delägare och även utbetala ersättningarna. Men olikheten skulle bli att, då försäkringen formellt äger rum i riksförsäkringsanstalten, skulle denna anstalt äga att fastställa eller kontrollera ersättningarna. Såsom försäkringsinspektionen föreslår, bör dock riksförsäkringsanstalten till sådant ömsesidigt bolag kunna överlåta att bestämma sjukpenning och läkarvård och enligt vår mening även begravningshjälpen. Anstalten bör till och med vara skyldig att överlåta denna befogenhet, så vida ej i särskilt fall bolag befinner sig handhava detta åliggande på oriktigt sätt.

Monopoltanken skulle med andra ord gälla fastställandet av de viktigaste skaderegleringarna, livräntor och proteser samt avslagsbeslut, ej själva försäkringen. Enhetlighet skulle i fråga om skaderegleringen på så sätt ernås i fullt lika hög grad som enligt K. Maj:ts förslag. I fråga om sjukersättningarna skulle visserligen ej full enighet ernås, men så skulle ej heller ske på grundval av K. Maj:ts förslag, där nämnda ersättningar eventuellt bestämmas av sjukförsäkringskassorna. Givetvis bör man tillerkänna de ömsesidiga bolagen lika stor kompetens som sjukförsäkringskassorna i fråga om bestämmande av sjukersättning; och då dessa bolag i regel använda sig av arbetsgivarna som organ för utbetalningar, torde systemet ha förutsättningar att bli fullt effektivt.

Det kan visserligen invändas, att det önskvärda samarbetet mellan olycksfallsförsäkringen och sjukförsäkringskassorna skulle genom nu föreslagna system erhålla mindre omfattning. Men det bör framhållas, att alla myndigheter och tillika själva sjukförsäkringskassornas styrelse ställt sig i hög grad tvivlande gent emot betydelsen av detta samarbete, så länge sjukförsäkringen icke är obligatorisk (se K. Maj:ts prop. sid. 104—105 och särskilt försäkringsrådets yttrande s. 81). Den erfarenhet, som vunnits i Schweiz, där ett samarbete mellan den centrala anstalten och sjukförsäkringskassorna påtänktes, men i stort ej kunnat realiseras, synes tala i samma riktning. Om och när en obligatorisk sjukförsäkring blir genomförd förändras situationen. Då lära väl alla arbetare utan vidare erhålla sjukhjälp från sjukförsäkringskassorna, vare sig sjukdomen härleder sig av olycksfall eller andra orsaker. Då blir det en enkel sak att framtagna arbetsgivarbolagen rätten att bestämma över sjukersättningarna och inskränka självrisk till endast livräntor och proteser.

Det må i detta sammanhang erinras, att i K. Maj:ts förslag de enskilda arbetsgivarna framtagna den av dem principiellt högt skattade rätten enligt nuvarande lag att var för sig stå självrisk mot ställande av säkerhet. Några egentliga skäl härför anföras icke. Det angives visserligen å sid. 190 farhågor för att om sammanslutningen av arbetsgivare finge stå självrisk, skulle detta innebära fröet till ett konkurrenssystem. Härtill må dock erinras, att konkurrensen i och för sig icke är att frukta, blott den icke går ut över ersättningarna eller de mest kostsamma av dessa, nämligen livräntorna. Inom lagrådet har ju också framhållits detta.

Genom vårt förslag skulle alltså vinnas enhetlighet i fråga om viktigare ersättningsbestämmande utan att arbetsgivarna berövas rätten att ordna sin

försäkring såsom de önska. Konkurrenten skulle erhålla en annan och oskadlig karaktär, och det är vår övertygelse att genom det nu antydda samarbetet mellan riksförsäkringsanstalten och självriskbolagen ett bättre förhållande dem emellan skulle uppstå, såvitt å ömse sidor god vilja till förståelse finnes. — Över riksförsäkringsanstaltens beslut skulle i vanlig ordning besvär kunna anföras.

Vad beträffar den centrala anstalten kunna ju olika typer förekomma, t. ex. en statlig såsom i Norge eller en »blandad» såsom i Schweiz. Den omständigheten, att vi här redan äga en statsanstalt, synes ju göra det naturligt, att man använder sig av denna anstalt såsom centralorganisation. Vill man ej hava riksförsäkringsanstalten till ett vanligt ämbetsverk som nu, kan man tänka sig, att den organiseras som t. ex. vattenfallsstyrelsen med en styrelse av 4 lek-män (t. ex. 2 personer utsedda av Kungl. Maj:t, en arbetsgivare och en arbetare) vid chefens sida. Det kan ju även tänkas, att en stämman gives befogenhet att utse vissa representanter i styrelsen samt revisorer och utöva vissa andra kontrollerande funktioner. I fråga om tjänstemännen kan det ifrågasättas, om ej en stor del av dem, t. ex. de som syssla med massarbeten, borde anställas i mera fria former motsvarande dem i affärsverken. De tjänstemän åter, som hava att handlägga ersättningens utgivande till arbetare och deras efterlevande, hava i viss mån en dömande funktion och böra därför i möjligaste grad vara självständiga. Det torde därför vara nödvändigt att åtminstone tjänstemännen å skaderegleringsbyråerna inneha vanlig tryggad statsanställning.

Vad beträffar riksförsäkringsanstaltens förvaltningskostnader, torde det ej finnas anledning frånga Kungl. Maj:ts förslag, att arbetsgivarna helt skulle bestrida desamma. Däremot bör givetvis staten bekosta försäkringsrådets verksamhet. Självriskbolagen få givetvis betala förvaltningsbidrag till riksförsäkringsanstalten.

Det synes oss, som genom en lösning av det föreliggande problemet, i huvudsak enligt nu uppdragna riktlinjer, de väsentligaste fördelarna av Kungl. Maj:ts förslag skulle kunna vinnas med undvikande av de med detsamma förbundna olägenheterna. Sålunda skulle trygghet beredas alla försäkrade, att de viktigare skaderegleringarna bli enhetligt och sakkunnigt verkställda. Arbetsgivarna beredas förmånen att medverka i försäkringen, varigenom även kan påräknas ökat intresse för skyddsanordningar ägnade att minska olycksfall och invaliditet. Genom att i stort sett bibehålla de nuvarande organen för olycksfallsförsäkringen undgår man utbetalning av de dryga ersättningar till personal hos riksförsäkringsanstalten och de ömsesidiga bolagen, som skulle bli en följd om Kungl. Maj:ts förslag antogs. Och slutligen lägger den föreslagna organisationen intet hinder i vägen för en ytterligare centralisation av olycksfallsförsäkringen, om en sådan i framtiden skulle visa sig ändamålsenlig, t. ex. i samband med införande av obligatorisk sjukförsäkring.

Några vidlyftigare ändringar i den föreslagna lagen om försäkring för olycksfall i arbete torde icke erfordras för genomförande av vårt förslag. I 3 § utsättes helt enkelt att »försäkringen äger rum i riksförsäkringsanstalten», varmed avses den nuvarande anstalten. 5 § första stycket kan möjligen utgå,

då någon motsvarande bestämmelse ej finnes i nuvarande lag. I 15 § och 18 § införas bestämmelser om självrisk motsvarande dem som finnas i nuvarande lag (11 och 15 §§), ehuru i vissa avseenden modifierade med hänsyn till vad ovan föreslagits. Huruvida några ytterligare smärre förändringar i andra paragrafer kunna vara erforderliga, hava vi ej haft tillfälle ingå på.

Förslaget till lag om riksförsäkringsanstalten bör avslås av riksdagen. Anses några ändringar i riksförsäkringsanstaltens organisation erforderliga, kunna de eventuellt anstå till ett annat år, och riksdagen kan nu inskränka sig till att begära förslag härom i samband med framläggande i statsverksproposition till nästa riksdag av begäran om anslag till riksförsäkringsanstalten.

Med hänvisning till vad som ovan anförts, få undertecknade därför hemställa,

att riksdagen ville, med avslag å Kungl. Maj:ts prop. nr 109 med förslag till lag om riksförsäkringsanstalten, för sin del besluta om ändring av Kungl. Maj:ts förslag till lag om försäkring för olycksfall i arbete i enlighet med de grundlinjer, som ovan angivits.

Vederbörande utskott anmodas benäget utarbета erforderliga ändringar i lagtexten.

Stockholm den 19 mars 1926.

G. H. von Koch.

Elof B. Andersson.

Ulrik Leander.

Evert Jonsson.