

Nr 3.

Ankom till riksdagens kansli den 19 februari 1941 kl. 2 e. m.

Utlåtande i anledning av väckt motion angående viss ändring i förordningen om erkända sjukkassor.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 24, vilken behandlats av andra lagutskottet, har herr *von Friesen* hemställt, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär sådan ändring i sjukkasseförordningen att rätten till sjukpenning upphör året näst efter det medlemmen fyllt 67 år».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för denna hemställan, får utskottet hänvisa till motionen.

Enligt 20 § *förordningen den 26 juni 1931 om erkända sjukkassor* skall sjukhjälp till medlem av erkänd sjukkassa i regel omfatta dels ersättning för utgifter till sjukvård (*sjukvårdsersättning*), dels ock ett understöd i penningar för varje dag (*sjukpenning*). I paragrafen stadgas vidare, att den, som icke har eget förvärvsarbete, ävensom gift kvinna äger att vara medlem av erkänd sjukkassa för beredande av allenast sjukvårdsersättning. Är någon på grund av lag eller utfästelse berättigad att av annan vid sjukdom erhålla läkarvård, må han vara medlem för beredande av allenast sjukpenning.

Jämlikt 23 § samma förordning skall sjukpenning utgivas vid varje sjukdom, som medför förlust av arbetsförmågan eller för vars botande den sjuke enligt läkares föreskrift bör fullständigt avhålla sig från arbete. Dock må sjukpenning ej utgivas i anledning av bland annat ålderdomssvaghet, som icke är förenad med verklig sjukdom, eller — utom i undantagsfall — då arbetsförmågan icke nedsatts med minst en fjärdedel.

Före 1931 års förordning om erkända sjukkassor innefattades den rättsliga regleringen av sjukkasseverksamheten i *lagen den 4 juli 1910 om sjukkassor*. Enligt denna förelåg ej skyldighet att meddela sjukhjälp med mindre sjukdomen medfört väsentlig nedsättning av arbetsförmågan. Såsom sjukdom räknades jämlikt 15 § mom. 2 sista punkten ej sjukdomsliknande tillstånd, som allenast berodde av hög ålder.

Efter sakkunnigförslag åren 1919, 1920 och 1925 framlade Kungl. Maj:t i propositioner nr 113 och 117 till 1926 års riksdag förslag rörande reformering av det statsunderstödda frivilliga sjukkasseväsendet. Beträffande statsunderstödd sjukkassas prestationer innehöll förslaget bland annat, att sjukhjälp skulle utgå vid sjukdom, som förorsakade väsentlig nedsättning av arbetsför-

mågan eller för vars botande den sjuke behövde fullständigt avhålla sig från arbete. Andra särskilda utskottet, som i anledning av propositionerna avgav utlåtande nr 3, behandlade i samband därmed en inom första kammaren av herr *Holmgren* väckt motion, nr 289, i vilken bland annat hemställdes, att 15 § mom. 2 sista punkten i 1910 års lag om sjukkassor skulle erhålla följande lydelse: »Såsom sjukdom enligt denna lag anses icke ålderdomssvagheter.» Utskottet, som hemställde om avslag å propositionerna, ingick icke i saklig prövning av det i motionen gjorda yrkandet. Kungl. Maj:ts ifrågavarande förslag vann icke riksdagens bifall. Emellertid anhöll riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa utredning angående omorganisation av det statsunderstödda sjukkasseeväsendet.

De i anledning härav tillkallade *särskilda sakkunniga* upptogo i sitt betänkande (statens off. utredn. 1926: 36) frågan om det sjukhjälpsberättigande tillståndet till ingående prövning. I detta hänseende anförde de sakkunniga bland annat följande.

En särskild svårighet bereder i en frivillig sjukkasserörelse som den svenska med tonvikten lagd på den kontanta understödsverksamheten den s. k. ålderdomssjukligheten. Bestämmelsen i 15 § mom. 2 sjukkasselagen, att såsom sjukdom icke anses »sjukdomsliknande tillstånd, som allenast beror av hög ålder» har ansetts innebära, att s. k. ålderdomssvagheter ej är att betrakta såsom sjukdom i lagens mening och sålunda icke heller konstituerar någon skyldighet för sjukkassa att meddela sjukhjälp. Tveksamt har däremot ansetts vara, huruvida stadgandet därjämte konstituerar hinder för sjukkassa, som så önskar, att för dylika fall lämna understöd. — —

Praxis inom sjukkasserörelsen torde på denna punkt vara mycket vacklande. I sitt — — yttrande till socialstyrelsen den 26 juli 1926 har Sveriges allmänna sjukkassee förbunds styrelse sålunda i fråga om förevarande stadgande i sjukkasselagen framhållit, att detsamma vållat en massa besvärligheter »enär det icke givit någon verklig ledning till bedömande av, när sjukhjälp bör eller icke bör utgå vid hög ålder». Även socialstyrelsen har i sitt utlåtande den 28 augusti 1926 betygat, att förevarande uttryck i tillämpningen visat sig ägnat att föranleda tvister, och ifrågasatt dess ersättande med uttrycket ålderdomssvagheter. Samma uttryck har också föreslagits uti en vid årets riksdag i första kammaren av herr *Holmgren* väckt motion (nr 289).

Såvitt de sakkunniga kunnat finna, motsvarar detta uttryck närmast vad lagstiftaren avsett. Vid sådant förhållande och då uttrycket i fråga med hänsyn till tydlighet och pregnans vida överträffar den nu i lagen använda formuleringen hava de sakkunniga utan tvekan ansett sig böra ersätta den samma med termen ålderdomssvagheter.

Efter en redogörelse för innehållet i vissa yttranden (sid. 92 i betänkandet) — i vilka yrkats borttagande av ifrågavarande inskränkning i rätten till sjukhjälp — yttrade de sakkunniga vidare.

De sålunda uttalade åsikterna kunna de sakkunniga icke för sin del biträda. Ett borttagande ur sjukkasselagen av här berörda inskränkning i fråga om sjukhjälpsplikten skulle i verkligheten betyda, att gränslinjen mellan sjukförsäkringen och ålderdomsförsäkringen bleve i väsentliga delar utplånad. Även om det som vi benämna ålderdomssvagheter fysiologiskt sett utgör resultatet av ett antal, efter hand timande sjukliga förändringar i den mänskliga organismen, så tillhör ju dock ålderdomen och med den sammanhängande bräckligheter och svagheter den naturliga och normala utvecklingsgången.

Sjukförsäkringens uppgift har emellertid städse ansetts böra begränsas att gälla fall, som utgöra icke-naturliga rubbningar i hälsotillståndet eller arbetsförmågan. För vårt lands vidkommande finnes så mycket mindre anledning till att på angivet sätt vidga sjukhjälpsverksamheten utöver dess naturliga gränser som ålderdomsförsäringen ju redan blivit ordnad i och genom allmänna pensionsförsäringen.

Ej heller det ofta framförda påståendet, att undantagsbestämmelsen skulle innebära en obillighet mot de äldre sjukkassemlemmarna, synes de sakkunniga befogat. Varje form av försäkring avser ju ett bestämt fall. Och drabbas försäkringstagaren av förlust i något annat hänseende än försäkringen avser, kan det ej anses vara någon obillighet, att försäkringen ej utfaller.

I en vid betänkandet fogad reservation har emellertid en av de sakkunniga, medicine doktorn von Post, yrkat, att jämväl ålderdomssvagheter måtte berättiga till sjukpenning (se sid. 213—215 i betänkandet).

Medicinalstyrelsen anförde i yttrande över sakkunnigförslaget — i vilket bestämmelserna om det sjukhjälpsberättigande tillståndet upptagits under 21 § i förslag till förordning om erkända sjukkassor och distriktssjukkassor — på denna punkt följande.

I paragrafens sista stycke har bland annat stadgats, att sjukpenning ej må utgivas i anledning av ålderdomssvagheter. Mot detta stadgande har en av de sakkunniga, stadsläkaren medicine doktorn R. von Post reserverat sig. De synpunkter, denne reservant därvid anført, synas medicinalstyrelsen böra i viss mån vinna beaktande. Svårigheten att skilja de fall, då arbetsförmåga hos en äldre person beror av ålderdomssvagheter, och de, då den beror av sjukdom, är visserligen stor och har även redan vid tolkningen av § 41 i lagen om fattigvård den 14 juni 1918 visat sig giva anledning till intressekonflikter mellan myndigheterna.

Medicinalstyrelsen finner väl i likhet med reservanten von Post det vara obilligt att utesluta *alla* former av ålderdomssvagheter. Det finnes en stor grupp sjukdomar hos äldre personer — förändringar i kärlsystemet, s. k. arterioscleros, med sekundära förändringar i hjärta, hjärna, ryggmärg och njurar — som otvivelaktigt böra räknas till sjukdomar (om ock kroniska) i vanlig mening, och där det vore obilligt att låta därav drabbade uteslutas från sjukhjälp. Men å andra sidan har man nog att räkna med en fysiologisk senilitet, som icke bör räknas till sjukdom i vanlig mening. Ett medräknande jämväl av denna senilitet skulle otvivelaktigt medföra mycket avsevärda kostnader i sjukhjälp, varförutom dessa personer i ett stort antal fall uppnått den ålder, då de hava rätt till folkpension.

Bestämmelserna i fråga i § 21 böra därför förtydligas i så måtto, att uttrycket ålderdomssvagheter exempelvis förses med en förklarande relativsats av följande lydelse: »som icke är förenad med egentlig sjukdom».

I det på grundval av sakkunnigförslaget i proposition nr 114 till 1927 års riksdag av Kungl. Maj:t framlagda förslaget till förordning om erkända sjukkassor upptogos de av de sakkunniga i förevarande avseende föreslagna bestämmelserna med det av medicinalstyrelsen förordade förtydligande tillägget. Sammansatt stats- och andra lagutskott, som i anledning av propositionen avgav utlåtande nr 1, lämnade förslagens hithörande bestämmelser utan erinran. Ej heller detta regeringsförslag vann emellertid riksdagens bifall.

Efter förnyad sakkunnigutredning 1929 framlade Kungl. Maj:t i proposition nr 154 till 1930 års riksdag ånyo förslag till förordning om erkända sjuk-kassor. Förslaget upptog i nu förevarande hänseenden bestämmelser av samma innebörd som nu gällande förordning i ämnet. Av de i propositionen åter-givna yttrandena över sakkunnigförslaget (sid. 65—66) må här erinras om att medicinalstyrelsen uttalade, att styrelsen, som redan vid behandlandet av 1926 års sjukkasseförslag ställt sig mycket tveksam inför en bestämmelse, som icke tillerkände den, som vore arbetsoförmögen på grund av ålderdomssvag-het, sjukpenning, alltmera kommit till den uppfattningen, att det måhända vore både rättvisare och även från sjukförsäkringens synpunkt i vissa av-seenden fördelaktigare, om den föreslagna bestämmelsen bortföller och en högsta åldersgräns för medlemskap i sjukkassa föreskrevs.

Föredragande departementschefen, statsrådet Lübeck, anförde på denna punkt bland annat följande.

Vad som anförts om svårigheten att skilja ålderdomssvaghet från verklig sjukdom äger emellertid naturligen visst fog. Dock måste alltid på något sätt en gränsdragning ske mellan sjukförsäkringen och ålderdomsförsäkringen. Vad medicinalstyrelsen ifrågasätter är, huruvida man ej på ett rättvisare och från sjukförsäkringens synpunkt fördelaktigare sätt kunde uppdraga denna gränslinje så, att personer över viss åldersgräns överhuvud förbjödes att till-höra erkänd sjukkassa. Det förefaller dock knappast troligt, att åldringarna skulle finna en dylik anordning bättre. Med hänsyn till pensionsförsäkringen skulle väl åldersgränsen komma att sättas vid 67 år. Många äga emellertid då sin arbetsförmåga i behåll och kunna således hava ett legitimt behov av att trygga sig mot förlust av arbetsförtjänst vid sjukdom. Medlemskap i sjukkassa skulle vidare under alla omständigheter berättiga åldringarna till ersättning för läkarvårdsutgifter, vid behov också för vård å sjukhus. Dessa förmåner måste för dem framstå såsom mycket betydelsefulla. För övrigt äga personer, vilka på grund av att de lida av ålderdomssvaghet eller invalidi-tet icke längre kunna räkna på att tillerkännas sjukpenning, att begränsa sin försäkring till att avse allenast sjukvård — jämför 20 § första stycket. En sådan begränsning är tydligen önskvärd, i det att ifrågavarande medlemmar därigenom slipa ifrån att erlägga avgifter, beräknade med hänsyn till för-måner, som de icke kunna komma i åtnjutande av. Begränsningen ligger även i sjukkassornas intresse, eftersom de, för den händelse här avsedda regler icke skulle iakttagas, ej hava rätt till statsbidrag till i strid däremot utbetalad sjukpenning.

Sammansatt stats- och andra lagutskott lämnade i utlåtande nr 6 i anled-nig av propositionen densamma utan erinran i förevarande del. Det genom propositionen framlagda förslaget förföll emellertid på grund av kamrarnas skiljaktiga beslut.

Det efter förnyad sakkunnigutredning till 1931 års riksdag framlagda rege-ringsförslaget överensstämde i förevarande avseende helt med nu gällande förordning om erkända sjuk-kassor; förslaget i denna del föranledde icke någon erinran från riksdagens sida.

I detta sammanhang må vidare nämnas, att chefen för socialdepartementet den 3 januari 1938 enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande utsett en kommitté,

den s. k. socialvårdskommittén, vilken enligt direktiven för dess arbete har till uppgift att företaga en allmän översyn av socialvården. Kommittén har för fullgörandet av sitt uppdrag funnit erforderligt att upptaga sjukkasseverksamheten till mera ingående prövning. Särskilda sakkunniga hava även tillkallats att biträda kommittén vid denna sjukkasseutredning.

Det i förevarande motion berörda spörsmålet om rätt till sjukpenning vid arbetsoförmåga på grund av ålderdomssvaghet utgör ett led i frågan om en gränsdragning i allmänhet mellan sjukförsäkring och ålderdomsförsäkring. Såsom framgår av den ovan lämnade redogörelsen har under förarbetena till 1931 års sjukkassereform denna fråga upptagits till ingående prövning av statsmakterna. Olika meningar hava därvid yppats beträffande frågans lösning. Enligt utskottets mening är detta spörsmål allt fortfarande förtjänt av den största uppmärksamhet.

Utskottet.

I motionen har föreslagits, att rätten till sjukpenning från erkänd sjukkassa skulle upphöra året näst efter det medlemmen fyllt 67 år. Vid denna ålder hava emellertid många fortfarande sin arbetsförmåga i behåll. Dessa kunna följaktligen även därefter behöva trygga sig mot förlust av arbetsförtjänst vid inträffad sjukdom. Med hänsyn härtill ifrågasätter utskottet huruvida den i motionen förordade gränsdragningen kan anses lämplig.

På sätt förut anförts har åt socialvårdskommittén uppdragits att företaga en allmän översyn av socialvården. Kommittén har för fullgörandet av sitt uppdrag funnit erforderligt att upptaga sjukkasseverksamheten till mera ingående prövning. Särskilda sakkunniga hava även tillkallats för att biträda kommittén vid denna utredning. Utskottet förutsätter, att det i motionen berörda spörsmålet blir föremål för omsorgsfullt övervägande under kommitténs arbete. Med hänsyn härtill finner utskottet ej skäl föreslå riksdagen att för närvarande göra någon framställning till Kungl. Maj:t i ämnet.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motion icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 februari 1941.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid ärendets behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Norman, Linder, Hagman, Tamm, Forsslund, Holstenon* och *Näslund**;

från andra kammaren: fröken *Hesselgren*, herr *Hage*, fröken *Andersson*, herrar *Olovson* i Västerås, *Hallagård**, *Pettersson* i Hällbacken, *Larsson* i Östersund* och *Witzell**.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.