

## Nr 18.

## Utlåtande i anledning av väckta motioner om inrättande av en socialförsäkringsdomstol.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 18 i första kammaren av herrar *Hedenby* och *Uhlén* samt nr 13 i andra kammaren av herr *Lindberg m. fl.*

I motionerna, vilka äro likalydande, har hemställts, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en allsidig utredning rörande frågan om inrättandet av en socialförsäkringsdomstol samt att utredningens resultat förelägges riksdagen för prövning».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för detta yrkande, får utskottet hänvisa till motionerna.

Frågan om inrättande av en högsta instans, som skulle övertaga avgörandet av fullföljda mål och ärenden inom socialvårdens område, togs upp av *socialvårdskommittén* i dess betänkande VI med utredning och förslag angående socialvårdens organisation m. m. (SOU 1942:56). Kommittén behandlade inledningsvis de dittills gällande fullföljdsreglerna och redogjorde därvid även för socialstyrelsens befattningsområde med socialvårdsärenden. Kommittén anförde rörande besvärprövningen bl. a. följande:

I fråga om behandlingen av de besvärsmål på fattigvårdens och barnavårdens område, vilka för närvarande handläggas av *kammarrätten*, vill kommittén framlägga vissa synpunkter, vilka visserligen äro av preliminär natur, men som dock enligt kommitténs mening böra ställas under debatt redan nu.

---

Så länge som någon central tillsynsmyndighet icke finnes för fattigvård och barnavård kunna några mera vägande principiella invändningar icke framställas mot ett system sådant som det nuvarande, enligt vilket en myndighet har att träffa slutliga avgöranden i anledning av besvär över underordnade myndigheters beslut i dylika ärenden, under det att en annan myndighet har att främja dessa socialvårdsgrenars utveckling och utöva en rådgivande och inspekterande verksamhet. De olägenheter, som uppkomma genom denna dualism, äro närmast av praktisk art. Helt naturligt måste den rådgivande verksamheten hämmas av den omständigheten, att den myndighet, som utövar densamma, icke är i tillfälle att medverka vid besvärsmälens avgörande. Kammarrättens utslag, vilka ju äro prejudicerande, öva inflytande på den samhällseliga hjälpverksamheten och framför allt fattigvården, långt utöver de enskilda fall, som äro föremål för dess bedömning. Detta är särskilt framträdande i fråga om s. k. beloppstvister. Med någon överdrift skulle alltså kunna sägas, att kammarrätten genom sin rent judiciella verksamhet utövar ledningen av fattigvården i riket.

Om denna anordning under nu rådande förhållanden kan sägas medföra praktiska svårigheter, så får den anses vara fullständigt otänkbar ur såväl

principiella som praktiska synpunkter i ett socialvårdssystem, där socialstyrelsen — av skäl som tidigare anförts — tillerkänts ställningen såsom ledande organ och tillsynsmyndighet. Ett väsentligt moment i sistnämnda verksamhet måste nämligen vara befogenheten att utöva ett avgörande inflytande på den slutgiltiga lösningen av individuella tvistefrågor av beskaffenhet att böra sortera under statlig myndighet. En ledning i verklig mening kan alltså icke utövas enbart genom rådgivning och inspektion och icke ens genom utfärdandet av allmänna anvisningar för verksamhetens bedrivande. Så blir först fallet, när på en hand samlas såväl dessa befogenheter som rätten att avgöra tvister i enskilda fall. Ett konsekvent fullföljande av nu återgivna tankegångar skulle leda till att socialstyrelsen borde övertaga kammarrättens uppgifter i dess egenskap av besvärsmyndighet i fattigvårds- och barnavårdsmål. Men detta möter å andra sidan avsevärda svårigheter, i huvudsak bottnande i socialstyrelsens arbetsformer och organisation. Den högsta instansen för dessa ärenden bör givetvis i görligaste mån ha domstols karaktär. Det ligger därför nära till hands att föreslå en anordning, innebärande att i nära anknytning till socialstyrelsen inrättas en specialdomstol för handläggning av de besvärärenden, varom nu är fråga. Kommittén har också preliminärt stannat härvid och föreslår således, att inom socialstyrelsen inrättas en domstolsavdelning, förslagsvis benämnd socialdomstolen. Denna bör delvis rekryteras med ledamöter av socialstyrelsen och ha sitt kansli förlagt till denna.

Över socialvårdskommitténs betänkande avgavs efter remiss yttranden av ett flertal myndigheter. Av de fyra centrala verk, som yttrat sig, tillstyrkte socialstyrelsen och medicinalstyrelsen men avstyrkte kammarrätten och statskontoret kommitténs preliminära förslag om en »socialdomstol».

I sitt i maj 1946 avgivna betänkande med förslag angående folkpensioneringens administrativa handhavande m. m. (SOU 1946:37) anförde *socialvårdskommittén* angående besvärsrätten bl. a. följande:

Behovet av bestämmelser om besvär över pensionsstyrelsens beslut i folkpensionsfrågor är uppenbarligen beroende såväl av den betydelse sådan frågas avgörande kan ha för sökanden eller det allmänna som av sättet för frågornas handläggning inom pensionsstyrelsen. Tydligt är att ökningen av pensionsförmånernas storlek genom den föreslagna reformen skärper kravet på tillförlitlighet vid pensionsärendenas avgörande, vilket förhållande sålunda talar för att pensionsstyrelsens beslut böra kunna överklagas i viss utsträckning. Förhållandet medför emellertid också behov av en omsorgsfullare handläggning av dessa ärenden inom pensionsstyrelsen och i den mån detta behov tillgodoses, minskas behovet av besvärsmöjligheter.

---

Folkpensionsärenden äro enligt kommitténs mening av sådan natur att de icke lämpa sig för avgörande av Kungl. Maj:t i statsrådet. Därest klagorätt över pensionsstyrelsens beslut i pensionsärenden skall föreligga torde överinstansen böra utgöras av en myndighet, som har att mera regelbundet handlägga frågor rörande bedömning av arbetsförmåga och beräkning av arbets- och andra inkomster, och denna myndighet bör även hava tillgång till erforderlig medicinsk expertis. Ur dessa synpunkter synes icke heller regeringsrätten lämpligen böra vara den högsta instansen.

Kommittén vill även framhålla, att det skulle vara av stor betydelse för samordningen av de olika socialförsäkringsgrenarna om den högsta instansen vore gemensam för samtliga. Så är för närvarande icke fallet.

Med hänsyn till vad nu sagts vill kommittén föreslå, att frågan om inrättande av en särskild socialförsäkringsöverdomstol upptages till utredning.

I avbidan på denna frågas lösning torde nuvarande bestämmelser om besvär över pensionsstyrelsens beslut i folkpensionsärenden böra behållas.

Över socialvårdskommitténs betänkande avgavs efter remiss *yttranden* av ett flertal myndigheter och föreningar.

Tanken på tillskapandet av en socialförsäkringsöverdomstol avvisades av *pensionsstyrelsen*, som anförde, att enligt vad styrelsen kunnat finna dittills icke förelegat något behov av utvidgning utav rätten till besvär i folkpensionsärenden och att det icke vore troligt, att någon större ändring i detta förhållande kunde förväntas i anledning av den nya lagstiftningen. Jämväl flertalet hörda *pensionsombud* och *pensionsnämnder* funno behov saknas av ändrade besvärregler.

Efter förslag av Kungl. Maj:t genom proposition nr 50 antogs vid 1947 års riksdag en lag angående ändring i lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering, varigenom bestämmelserna om besvärsrätten erhöilo sin gällande lydelse. I fråga om besvärsrätten anförde *föredragande departementschefen, statsrådet Möller*, i propositionen bl. a. följande:

Över pensionsstyrelsens beslut i pensionsärende kan för närvarande klagan ej föras av enskild part. Socialvårdskommittén har funnit någon ändring härutinnan icke böra ske, men förordat, att frågan om inrättande av en socialförsäkringsöverdomstol, som skulle vara högsta instans jämväl i fråga om andra socialförsäkringsformer, bleve föremål för utredning. En dylik utredning har förordats av åtskilliga av remissinstanserna. Pensionsstyrelsen har dock för sin del funnit något behov av utvidgning av rätten till besvär i folkpensionsärenden icke föreligga. Själv delar jag uppfattningen att inrättandet av en för olika socialförsäkringsgrenar gemensam högsta prövningsinstans bör bli föremål för övervägande. Tidpunkten här för synes mig dock ännu icke inne i betraktande därav att reformarbetet på socialförsäkringens område alltjämt pågår. Den ifrågasatta utredningen synes fördenskill böra tills vidare anstå.

Vid 1947 års riksdag antogs därjämte, efter förslag av Kungl. Maj:t genom proposition nr 317, en lag angående ändrad lydelse av 2 § *lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt*. Lagändringen innebar bl. a., att prövningen av besvär i mål angående tillämpning av 1946 års lag om folkpensionering m. m. överflyttades från regeringsrätten till Kungl. Maj:t i statsrådet. Propositionen och i ämnet väckta motioner behandlades av andra lagutskottet. Vid utskottets i anledning av propositionen och motionerna avgivna utlåtande, nr 48, fanns fogad en av herr Norman m. fl. avgiven reservation, som godkändes av riksdagen. I reservationen anfördes bl. a. följande:

Frågan om vilken myndighet som skall vara högsta instans i dessa mål är av stor betydelse. Skäl kunna anföras både för regeringsrätten och för Kungl. Maj:t i statsrådet som högsta instans. Ur flera synpunkter skulle måhända den lämpligaste lösningen av frågan vara inrättandet av en socialförsäkringsöverdomstol, som då skulle kunna vara högsta instans

även för de mål, varom här är fråga. Enligt utskottets mening har det sociala reformarbetet nu fortskridit så långt, att inrättandet av en sådan prövningsinstans bör allvarligt övervägas. En utredning av denna fråga bör ske snarast möjligt. I avbidan på resultatet av utredningen synes Kungl. Maj:t i statsrådet fr. o. m. den 1 januari 1948, såsom föreslås i propositionen, böra vara högsta instans beträffande ifrågavarande mål.

I reservationen hemställdes — förutom att riksdagen måtte antaga förslag till lag om ändrad lydelse av lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt — att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa utredning om inrättandet av en för olika socialförsäkringsgrenar gemensam högsta prövningsinstans samt att Kungl. Maj:t måtte för riksdagen framlägga det förslag, vartill utredningen kunde föranleda.

I skrivelse den 17 juli 1947, nr 496, anhöll riksdagen om den föreslagna utredningen. Frågan om utredning är beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

Spörsmålet om en högsta prövningsinstans behandlades även av 1950 års riksdag. I motionerna I:175 och II:209 hemställdes, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om förutsättningslös utredning angående inrättande av en högsta prövningsinstans i folkpensionsfrågor liksom i frågor rörande andra socialförsäkringsformer».

Andra lagutskottet, som i sitt utlåtande nr 10 behandlade motionerna, hänvisade till riksdagens 1947 avlåtna, ovan anmärkta skrivelse i ämnet och hemställde, att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

I enlighet med Kungl. Maj:ts bemyndigande den 28 december 1951 har chefen för socialdepartementet tillkallat sakkunniga för att inom socialdepartementet biträda med utredning angående översyn av bestämmelserna rörande den allmänna sjukförsäkringen m. m. I direktiven för utredningen, *socialförsäkringsutredningen*, uttalar departementschefen — efter att ha berört socialvårdskommitténs betänkande med förslag till yrkesskadeförsäkringslag — bl. a. följande:

Det synes mig obestridligt, att genom en rationell samordning mellan den obligatoriska sjukförsäkringen och den obligatoriska olycksfallsförsäkringen — närmast då därigenom att sjukförsäkringen får övertaga regleringen av de kortvariga olycksfallen och under motsvarande tid av de långvarigare — åtskilliga fördelar skulle kunna vinnas. Här vill jag särskilt peka på den vinst, som det måste innebära för de försäkrade, om sjukhjälpn även vid olycksfall i arbete utbetalades av ett lokalt organ. Därigenom kunde sådana dröjsmål undgås som lätt bli en följd av olycksfallsförsäkringens centraliserade organisation. En samordning skulle vidare innebära en administrativ förenkling, i det att man därigenom skulle kunna undvika att även det stora antalet snabbt övergående olycksfall gäve anledning till en ofta komplicerad prövning av frågor rörande olycksfallsförsäkringens tillämplighet. Jag tänker härvid bl. a. på sådana spörsmål som huruvida den skadade är att betrakta såsom arbetstagare i lagens mening, huruvida olycksfallet kan rubriceras såsom olycksfall i arbete resp. därmed jämställt olycksfall på väg till eller från arbetet eller huruvida en

åkomma kan anses föranledd av olycksfall. En samordning mellan sjuk- och olycksfallsförsäkringen skulle också vara av betydelse därutinnan att en rationellare lösning av problemet om placeringen av yrkessjukdomarna inom försäkringssystemet skulle kunna ernås.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt alla de skiftande administrativa och organisatoriska spørsmål som uppkomma vid en samordning mellan olycksfallsförsäkringen och sjukförsäkringen.

#### Utskottet.

Som av det ovan anförda framgår har riksdagen i skrivelse år 1947 anhallit, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa utredning om inrättandet av en för olika socialförsäkringsgrenar gemensam högsta prövningsinstans, samt att Kungl. Maj:t måtte för riksdagen framlägga det förslag, vartill utredningen kunde föranleda. Frågan härom är för närvarande beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

Vidare ha, såsom ovan redogjorts för, särskilda sakkunniga tillkallats för att verkställa översyn av bestämmelserna rörande den allmänna sjukförsäkringen m. m. De sakkunniga skola undersöka möjligheterna att genomföra en samordning mellan den obligatoriska sjukförsäkringen och den obligatoriska olycksfallsförsäkringen. Härvid kommer särskild uppmärksamhet att ägnas åt alla de skiftande administrativa och organisatoriska spørsmål, som uppkomma vid en sådan samordning. De sakkunniga torde i detta sammanhang komma att taga ställning till frågan om en högsta prövningsinstans för avgöranden av tvister inom de berörda områdena.

Enär utredning av ifrågavarande spørsmål sålunda torde vara att förvänta, synes någon framställning till Kungl. Maj:t icke erforderlig.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, I: 18 och II: 13, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 26 februari 1952.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

#### *Vid detta ärendes behandling ha närvarit*

från första kammaren: herrar Norman, Sten, Nils Elowsson, Sunne, Wistrand, Uhlén, fru Svenson\* och herr Bengtson\*;

från andra kammaren: herr Hellbacken\*, fru Nordgren, herr Ryberg, fru Johansson i Norrköping, herrar Nilsson i Göteborg\*, Hagård, fröken Höjer och fru Sjöstrand.

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

#### Reservation

av herr *Uhlén*.