

## Nr 293.

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

Enligt allmänna rättsgrundsatser är varje arbetsgivare ansvarig för den skada, som genom olycksfall i arbetet drabbar i hans tjänst anställd arbetare. Av hänsyn till de anställdas intresse att icke bliva lidande genom någon arbetsgivares oförmåga att gälda den ersättning, för vilken han sålunda må vara ansvarig, är enligt gällande lagstiftning varje arbetsgivare ålagd att hålla sina arbetare försäkrade i en av staten godkänd försäkringsanstalt.

Detta är den principiella grundvalen för gällande lagstiftning angående försäkring för olycksfall i arbete. Lagstiftningens ändamål är sålunda att skapa en ur ekonomisk synpunkt betryggande garanti för att de ersättningsbelopp, som i anledning av inträffat olycksfall i arbete tillkomma den anställde, också komma denne till godo. Men det ligger icke i och för sig inom lagstiftningens syfte att på något sätt försvåra eller fördyra de vägar, på vilka det kan finnas arbetsgivarna ändamålsenligt att ställa de för försäkringsbeloppens utgående nödiga garantier.

Någon invändning synes emellertid icke kunna resas mot den gällande grundsats, enligt vilken dessa garantier ovillkorligen skola givas på grundval av försäkring. Den grundläggande tanken för all försäkringsverksamhet — principen om sammanförande och uppdelning av ett flertal risker — synes fastmera vara den för ifrågavarande riskreglering naturliga formen. Men det synes nödvändigt, att härvid icke förbise att, enär arbetsgivarna böra bära all för försäkringen ifrågakommande utgift, statens uppgifter böra begränsas till tvenne. För det första måste tillses, att försäkringen meddelas av en ur ekonomisk synpunkt och efter försäkringstekniska grunder fullt bärkraftig försäkringsinstitution. För det andra måste sådana anordningar träffas, att de ersättningsbelopp, som det enligt gällande lag åligger försäkringsgivaren att i anledning av inträffat olycksfall utgiva, bliva utan onödig omgång fastställda och av försäkringsanstalten utbetalade.

I sistnämnda syfte har staten i stället för den allmänna, för detta ändamål alltför långsamma rättegångsordningen, anordnat en särskild högsta instans, nämligen försäkringsrådet, som i högsta domstolens ställe har att slutligt avgöra förekommande tvistigheter. Den snabbhet vid fastställande av ett an-

språk, som härmed vinnes i jämförelse med den allmänna rättegångsordningen, är föredömlig och bör i sin princip icke ifrågasättas till inskränkning. Likaså synes det stå i god överensstämmelse med statens rättsskipande uppgift, att kostnaderna för denna rättsliga prövning alltjämt bäras av staten.

Beträffande den form, i vilken arbetsgivarna hava att ställa garanti för vederbörlig utbetalning av sådant ersättningsbelopp, som i anledning av inträffat olycksfall tillkommer i hans tjänst anställd arbetare, råder för närvarande som bekant en viss valfrihet. Arbetsgivaren har sålunda för fullgörande av sin försäkringsplikt att välja mellan Riksförsäkringsanstalten och vissa enskilda, av staten godkända försäkringsinrättningar.

I Kungl. Maj:ts proposition nr 109 föreslås nu, att båda dessa grupper av försäkringsanstalter skulle upphöra med den 1 januari 1927 och i dess ställe träda en monopolanstalt av en ny och åtminstone hos oss oprövad typ, ett melanting mellan enskild försäkringsinrättning och statsanstalt, konstruerad, efter vad det förefaller, i viss anslutning till det förslag, som av socialiseringsnämnden framlagts beträffande statsjärnvägarnas förvaltning, men som ännu icke i sin ursprungliga form förelagts riksdagens prövning. Genom vissa beräkningar, som i alla hänseenden äro approximativa, har föredragande departementschefen sökt styrka, att den föreslagna anordningen skulle medföra en betydande kostnadsminskning såväl för staten som för de enskilda arbetsgivarna.

Beträffande dessa beräkningar må det vara tillfyllest att framhålla, huru som de i alltför många punkter av olika anledningar synas vara av sådan beskaffenhet, att de icke möjliggöra ett tillräckligt säkert bedömande. Sålunda är icke någon hänsyn tagen till frågan, huruvida icke tilläventyrs den nu rådande fria konkurrensen är en väsentlig orsak till, att vissa nu gällande omkostnadssiffror kunnat hållas så pass lågt, som fallet är. Föredragande departementschefens slutsatser angående de beräknade ekonomiska fördelarna synas därför icke hava någon så säker grund, att man lämpligen borde på den av honom beräknade kostnadsminskningen allena grunda ett tillstyrkande till den av honom föreslagna, hittills oprövade organisationsformen.

Det vill synas, som om ett värdefullt stöd för frågans bedömande kunde vara att hämta från de länder, där ett mer eller mindre utpräglat monopol-system å förevarande område sedan någon tid tillbaka vunnit tillämpning, nämligen Schweiz, Holland och Norge. Det förefaller som om erfarenheterna av en praktisk tillämpning av det ifrågasatta systemets grundtanke — monopoliseringen — skulle hava varit av större värde för systemets bedömande än de beräkningar, som ligga till grund för föredragande departementschefens ställningstagande, och som dock måste anses såsom mer eller mindre vaga.

Angående dessa utländska erfarenheter innehåller emellertid propositionen, såvitt vi kunnat finna, icke ett ord. Ehuru det givetvis icke varit oss möjligt att med tillnärmelsevis den noggrannhet och fullständighet, som skulle hava stått föredragande departementschefen till buds, inhämta erforderliga upplysningar härom, vilja vi icke underlåta att till riksdagens kännedom bringa några antydningar om de erfarenheter, som därav synas kunna dragas.

Den *schweiziska* olycksfallsförsäkringsanstalten i Luzern är en monopolanstalt. Högsta myndigheten över densamma handhaves av ett förvaltningsråd av 40 medlemmar, utsedda av förbundsrådet, av vilka medlemmar 12 representera de obligatoriskt försäkrade, 16 arbetsgivare, 4 de frivilligt försäkrade och 8 förbundet. Under centralanstalten sortera 9 ortsförvaltningar.

Arbetet inom centralförvaltningen är fördelad å 8 byråer.

Den obligatoriska försäkringen omfattar såväl olycksfall i arbete som olycksfall utom arbete. Från försäkringsplikten är jordbruket med biföretag liksom allt hushållsarbete undantaget. Antalet försäkrade företag är fördenskull ringa i förhållande till antal försäkrade arbetsgivare i Sverige, och utgjorde den 31 december 1922 35,344 med cirka 600,000 arbetare.

Anstaltens förvaltningskostnader bestridas till hälften av staten och till hälften av försäkringstagarna och uppgick år 1922 i runt tal till 5,970,000 francs.

I *Norge* är statsmonopolet infört. De försäkringspliktiga arbetsgivarna måste anmäla sig till försäkring i Riksförsäkringsanstalten. Någon automatisk försäkring existerar icke. Försäkringen är emellertid begränsad till viss industriell verksamhet, specificerad i olycksfallsförsäkringslagen samt till sjöfart och fiske. Under Riksförsäkringsanstalten sorterar ett antal ordsombud, vid 1922 års slut, 703.

Antalet försäkrade arbetsgivare var år 1920, 37,700 med 350,000 arbetare inklusive sjömän och fiskare.

Riksförsäkringsanstaltens förvaltningskostnader hava hittills betalats av staten, kostnaderna för ombudens förvaltning, till hälften av staten, till hälften av arbetsgivarna. Enligt nyligen skedd lagändring skall stortinget för varje år bestämma storleken av det belopp, varmed staten skall bidraga till Riksförsäkringsanstaltens förvaltningskostnader. Sammanlagda förvaltningskostnaderna utgjorde år 1921 952,000 kronor. Antalet försäkringspliktiga arbetsgivare ha emellertid under året varit ungefär en tiondel av Sveriges.

*Holländska* olycksfallsförsäkringslagen omfattar så gott som alla industrigrenar jämte handel, transportverksamhet och fiske. Arbetare inom jordbruksnäringen falla icke under denna lag utan gäller för dem en speciallag. Hus-tjänare ingå icke alls i försäkringen.

Enligt olycksfallsförsäkringslagen för industriarbetare skall försäkringen tecknas i Riksförsäkringsbanken, som sålunda är centralmyndigheten för olycksfallsförsäkringen i Holland. Arbetsgivarna äga emellertid rätt att stå självrisk genom att ansluta sig till ett arbetsgivarebolag eller att låta ett enskilt försäkringsbolag övertaga risken. Riksförsäkringsbanken bestämmer dock all ersättning åt de skadade sålunda även åt dem som äro försäkrade i de enskilda anstalterna. De enskilda försäkringsanstalterna äro allenast mellanhänder mellan arbetsgivarna och Riksförsäkringsbanken. De äro dock självbestämmande i fråga om premiedebiteringen. Nettopremierna skola allenast täcka de av banken utbetalta och avsatta ersättningarna.

Riksförsäkringsbankens administrationskostnader betalas sålunda, att halva avlöningssumman för bankens tjänstemän ersättes av staten. Riksförsäkrings-

bankens förvaltningskostnader uppgingo under år 1922 till 4,200,000 floriner i runt tal d. v. s. omkring 6,000,000 kronor. De flesta industriföretag äro emellertid försäkrade i arbetsgivarebolagen, varav det största är Centrale Werkgevers Risikobank i Amsterdam.

De anförda siffrorna kunna givetvis icke upplysa något om försäkringssystemets effektivitet i de olika länderna med hänsyn till de försäkrades intresse. Men uppgifterna synas sammanstämna däri, att de fungerande monopolsystemen föranlett mycket stora kostnader både för staten och arbetsgivarna. I de flesta länder är också den sociala olycksfallsförsäkringen ordnad genom arbetsgivarnas egna organ eller andra privata försäkringsanstalter, såsom i exempelvis England, Tyskland, Finland och Danmark.

Övergå vi därefter till ett bedömande av lämpligheten att i anslutning till de i propositionen angivna grunder monopolisera här ifrågavarande försäkringsverksamhet, synas följande principiella erinringar vara på sin plats.

Två huvudsakliga vägar synas stå till buds för vinnande av en god skötsel av en försäkringsanstalt av det slag som här är i fråga. Den ena innefattar ett tillgodogörande av ämbetsmannansvarets förtjänster: den rigoröst sakliga prövningen under en öppen offentlig kritik. Den andra innebär att lämna frihet i förvaltningshänseende åt dem, som hava att bära den med anstaltens drift förenade ekonomiska tungan, i detta fall arbetsgivarna, att med tillgodogörande av den enskilda affärsskickligheten skapa det fördelaktigaste ekonomiska resultat, naturligtvis under kontroll från statens sida att anstalten i allo fyller de fordringar på en sund försäkringsteknisk basis, som för garanterande av anstaltens betalningsförmåga äro påkallade.

Den lösning, som propositionen anvisar, motsvarar, såvitt vi kunnat finna, intetdera av dessa alternativ. Denna lösning tillgodogör sig varken ämbetsmannansvarets och den offentliga kritikens eller det enskilda intressets garanti för ett ur saklig synpunkt tillfredsställande tillgodoseende av vad det bör gälla att åstadkomma, nämligen största möjliga säkerhet med minsta möjliga kostnad.

Icke heller ur statens privatekonomiska synpunkt synes förslaget vila på tillfredsställande grunder. Vad staten bör betala är enligt vår uppfattning allenast två poster, nämligen dels kostnaderna för en snabb rättslig prövning av uppkommande försäkringstvister, dels vad på statens egna anställda belöper av försäkringspremier, däri givetvis inräknat förvaltningskostnader för de statsanställdas försäkring.

Gentemot den kungliga propositionen kan den anmärkning icke helt undertryckas, att densamma mindre synes giva en allsidig och objektiv klarläggning av de för frågans lösning grundläggande faktorer än ett tillrättaläggande av de skäl, som kunna synas tala till förmån för ett godtagande av det förslag, vari propositionen utmynnar. Utredningens anläggning kan icke undgå att vålla en känsla av osäkerhet om det sakligt grundade i detta förslag. Man saknar det fria och förutsättningslösa vägande av olika tänkbara alternativ, som utgör en nödvändig förutsättning för ett pålitligt resultat.

Till en början synes det oss uppenbart, att, för den händelse förhållandena

å förevarande område skulle betinga en monopolanstalt, denna bör givas en väsentligen annan karaktär än vad i propositionen åsyftas. Då arbetsgivarna ensamma böra betala alla sådana med försäkringen förenade utgifter, som icke äro att hänföra till egentliga statsuppgifter — därvid vi i första rummet åsyfta den rättsliga fastställelsen av uppkommande försäkringstvister — måste det enligt vårt förmenande anses rimligt, att bestämmanderätten inom en dylik monopolanstalt anförtros åt arbetsgivarna, under iakttagande från det allmännas sida av sådana kontrollåtgärder, att försäkringen blir fullt effektiv. Härvid är ju ock hänsyn att taga till det förhållande, att staten såsom själv arbetsgivare står vid sidan av de enskilda företagen.

Men den i den kungliga propositionen förebragta utredningen synes ej ens giva tillförlitligt stöd för det antagandet, att överhuvud en monopolanstalt, av vad slag den vara må, är för lösning av ifrågavarande försäkringsfråga nödig eller lämplig.

Såsom vi redan i det föregående erinrat, har det icke med tillräcklig säkerhet påvisats, att det föreslagna monopolsystemet skulle bereda en sådan kostnadsminskning för staten, att redan av denna anledning systemet vore fullt motiverat. Vi vilja i detta sammanhang erinra om några nära till hands liggande detaljmärkningar mot departementschefens beräkningar.

Vid granskning av kostnadsberäkningen för monopolanstalten finner man bland annat, att kostnaderna för försäkringsärendenas skötsel beräknats till 474,500 kronor. Enligt riksförsäkringsanstalten betingar f. n. arbetet med debitering och registrering av större arbetsgivare en kostnad av 429,000 kronor samt debitering och registrering av mindre arbetsgivare 320,700 kronor eller sammanlagt 749,700 kronor. I sistnämnda belopp ingår emellertid allenast registrerings-, icke debiteringskostnaden för arbetsgivare försäkrade hos bolagen, omfattande sammanlagt 36,000 arbetsgivare med i runt tal 500,000 hos sig anställda arbetare. Som bland bolagens försäkringstagare finnas icke mindre än 14,000 större arbetsgivare, däribland de allra största i riket, inses, att debiteringsarbetet inom bolagen kräver ett betydande arbete och orsakar bolagen stora kostnader. Tillbörlig hänsyn härtill synes icke hava tagits i de sakkunnigas kostnadsberäkningar, då sammanlagda debiteringskostnaden såsom sagt beräknats till allenast 474,500 kronor.

Besparingar skulle emellertid genom centraliseringen ernås dels genom bortfallande av registrering av från den ena till den andra försäkringsinrättningen överflyttade arbetsgivare dels genom slopande av registret över landets samtliga arbetsgivare. Vad beträffar det förstnämnda registreringsarbetet, som otvivelaktigt sammanhänger med konkurrenssystemet, torde detsamma icke vara av särdeles krävande natur, då överflyttningar endast kunna ske vid årsskifte och även då äga rum i tämligen begränsad omfattning. Hos vissa av de ömsesidiga bolagen är försäkringsstocken år efter år praktiskt taget oförändrad. Kostnadsbesparingarna genom slopandet av detta slags register äro sålunda oväsentliga. Annorlunda ter sig ur kostnadssynpunkt slopandet av registret över landets samtliga arbetsgivare. Detta register skulle, sedan försäkringarna samlats i en anstalt, enligt föredragande departementschefens me-

ning, icke vara erforderligt för debiteringsarbetet. Emellertid måste efter arbetsgivarregistrets upphörande skaderegleringen till motsats mot nu äga rum utan identifiering av den skadades arbetsgivare.

Under förhandenvarande försäkringssystem leder detta identifieringsarbete till upptäckt av okända arbetsgivare, som härigenom kunna debiteras. Vill en arbetsgivare undandraga sig premieinbetalningar, löper han efter monopolanstaltens införande och det allmänna arbetsgivarregistrets nedläggande ingen risk för upptäckt och efterdebitering, därigenom att en vid hans arbetsföretag anställd drabbas av olycksfall och erhåller skadereglering. Det synes som om registret över landets samtliga arbetsgivare icke skulle kunna utan vådor nedläggas i det föreslagna försäkringsmonopolet. Nödgas man å andra sidan bibehålla detsamma, lära inga besparingar i debiterings- och registreringsarbetet vara att vinna genom monopolet. Skall registreringsarbetet av ifrågasvarande slag kunna tänkas på allvar upphöra torde anmälningsplikt till försäkring med nödvändighet böra stipuleras med bötesbestämmelser för försumliga och bedrägliga arbetsgivare, en tanke som måhända har goda skäl för sig men som icke synes hava inverkat på departementschefens beräkningar.

Det mest vägande argumentet till förmån för en monopolisering synes ligga däri, att en allmän försäkringsplikt föreligger. Därest enskilda företag alltjämt bleve berättigade att åtaga sig de risker, som de kunde finna lämpliga, kunde följden bliva den, att de med hänsyn till risken eller förvaltningskostnaden bästa försäkringarna ginge till de enskilda anstalterna och att statsanstalten finge de sämsta. Härtill komma särskilda utgifter för statsanstalten av den anledning, att denna anstalt vore nödsakad att — för kontrollerande av den allmänna försäkringsplikts iakttagande — utföra en kostsam registrering av alla i enskilda anstalter försäkrade arbetare.

Icke heller för ett bedömande av den betydelse, som dessa synpunkter må äga, synes oss propositionen lämna nödigt underlag.

De försäkringsfall som avses i gällande lag sönderfalla onekligen i vitt skilda grupper. Den ena arbetsgivaren har i sin tjänst endast ett hembiträde eller en vedhuggare, som varje höst försägar hans vedbehov för vintern. Den andra har i en yrkesfarlig industri 10,000 arbetare. I förra fallet är risken en bråkdel av 1 krona, i senare fallet kan den uppgå till omkring 30 kronor för varje arbetare per 1,000 kronors årsinkomst. Förvaltningskostnaden måste i förra fallet, därest detta skall försäkringstekniskt ordnas på samma sätt som i senare fallet, vara av en i förhållande till risken väsentligt annan art, i det att förvaltningskostnaden lätt med ett sådant system stiger långt över den på försäkringen belöpande, för riskens täckande avsedda delen av premien.

Det måste enligt vår mening ifrågasättas, huruvida icke här en rationell uppdelning av försäkringsfallen borde företagas.

I utlåtande den 25 oktober 1922 till dåvarande chefen för socialdepartementet rörande förslag till möjligast enhetliga och enkla organisationsformer för socialförsäkringens olika grenar har den på sin tid tillsatta kommittén för socialförsäkringens organisation berört denna fråga. Kommittén hade tänkt sig förslag till förenkling på sådant sätt, att en uppdelning skulle äga rum mellan arbets-

givare, som idka rörelse (företagare) och arbetsgivare, som icke idka något slag av rörelse (icke företagare), varvid den senare gruppen *antingen* skulle vara obligatoriskt försäkrad i Riksförsäkringsanstalten *eller* helt undantagas från skyldighet att erlägga försäkringsavgift.

Båda dessa alternativ till förenkling av försäkringen ha av kommittén förkastats, det förre förslaget på grund av vanskligheten att avgöra, om en arbetsgivare skulle anses vara företagare eller icke företagare, och den härav uppkomna faran för dubbeldebitering, det senare av det skäl att besparingen icke skulle bliva så väsentlig, att reformen skulle löna sig att genomföra. Storleken av ersättningarna skulle nämligen betydligt överstiga kostnaderna för förvaltning av denna del av försäkringsstocken.

Besparingskommittén har icke heller ansett sig kunna föreslå någon ändring i försäkringens omfattning. Någon allsidig undersökning av denna fråga har emellertid icke av kommittén utförts, utan har kommittén begränsat densamma till uppdelningen mellan företagare och icke företagare. Kommittén har funnit en sådan uppdelning icke medföra några större fördelar ur besparingsynpunkt. Det synes emellertid icke uteslutet att de, med hänsyn till riskerna och antalet anställda per arbetsgivare, minsta försäkringsfallen borde förvaltas på ett sådant sätt, att kostnaderna bleve nedbringade till skäligt belopp. Det synes icke vara ekonomiskt rimligt, att en försäkring för sin debitering och förvaltning i övrigt tager i anspråk större belopp än hela premien med hänsyn endast till den försäkrade risken utgör. Särskilt synes här kunna ifrågasättas, huruvida icke dessa det enklaste slaget av försäkringar skulle kunna debiteras och redovisas i samband med deklarationen och indrivningen av inkomst- och förmögenhetsskatt. Icke heller dylika möjligheter till förenkling av nu rådande system synas hava av föredragande departementschefen tagits i övervägande.

Då sålunda den föreliggande utredningen icke synes möjliggöra ett allsidigt bedömande av de grunder, på vilka en rationell omläggning av nu gällande regler angående organisationen av den arbetsgivare till förmån för arbetare åliggande försäkring för olycksfall i arbete må kunna företagas, nödgas vi hemställa,

att Kungl. Maj:ts proposition nr 109 med förslag till lag om försäkring för olycksfall i arbete m. m. måtte av riksdagen avslås.

Stockholm den 19 mars 1926.

*Martin Fehr.*

*Edw. Larson.*

*B. v. Stockenström.*

*Ivar Österström.*

*Karl Andersson*

i Eliantorp.

