

Nr 16.

Utlåtande i anledning av väckt motion om utredning för åstadkommande av en samordning mellan sjuk- och olycksfallsförsäkringarna.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 203, vilken behandlats av andra lagutskottet, har herr *Dahlgren* hemställt, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära snabbutredning för åstadkommandet av en samordning mellan sjuk- och olycksfallsförsäkringarna i enlighet med de grunder, som angivits i motionen.

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

Enligt lagen den 17 juni 1916 (nr 235) om försäkring för olycksfall i arbete är i princip envar arbetare försäkrad för skada till följd av sådant olycksfall. Kostnaderna för försäkringen bestridas, med bidrag av statsmedel till omkostnaderna, genom försäkringsavgifter, som erläggas av arbetsgivarna (1 §). Försäkringen äger rum i riksförsäkringsanstalten eller ömsesidigt olycksfallsförsäkringsbolag, som för ändamålet bildats av arbetsgivare (4 §). Arbetsgivare är berättigad dels att för olycksfall i arbete försäkra arbetare, som ej omfattas av den obligatoriska försäkringen, dels att försäkra arbetare även för olycksfall utom arbetet (35 §).

Har arbetare skadats till följd av olycksfall i arbete, skall till honom utgivas ersättning enligt bestämmelserna i 6 §. Enligt nämnda lagrum skall sålunda på grund av försäkringen tillhandahållas honom erforderlig läkarvård jämte läkemedel och andra till arbetsförmågans höjande eller eljest till lindrande av menliga följder av olycksfallet nödiga särskilda hjälpmedel, såsom kryckor, konstgjorda lemmar och glasögon. Därjämte skall — under förutsättning att olycksfallet medfört sjukdom som varat mer än två dagar efter dagen för olycksfallet — utgivas *sjukpenning* för varje dag fr. o. m. dagen efter olycksfallsdagen så länge sjukdomen förorsakar förlust av arbetsförmågan eller nedsättning av denna med minst en fjärdedel. Sjukpenning vid förlust av arbetsförmågan (hel sjukpenning) bestämmes i förhållande till den skadades enligt 9 § beräknade årliga arbetsförtjänst på sätt framgår av en i 6 § intagen tabell; vid nedsättning av arbetsförmågan utgår motsvarande lägre belopp.

Lägsta sjukpenning — utan familjetillägg — enligt tabellen uppgår till 3 kronor 50 öre, den högsta — vid en årlig arbetsförtjänst av 6 885 kronor

eller däröver — till 14 kronor. Härtill kommer, om den skadade sammanlever med hustru eller om den skadade har hemmavarande barn eller adoptivbarn under sexton år, *familjetillägg*, vilket oberoende av sjukpenningklass och familjemedlemmarnas antal utgår med en krona 50 öre.

Vissa särskilda, icke familjegraderade sjukpenningbelopp — två och tre kronor — utgår till minderåriga, åldringar och invalider med låga arbetsinkomster.

Medför olycksfallet, efter upphörande av därav förorsakad sjukdom, under längre eller kortare tid bestående förlust eller nedsättning av arbetsförmågan, utgives under tiden livränta, vilken bestämmes i förhållande till den skadades årliga arbetsförtjänst.

Har olycksfallet medfört arbetarens död, skall jämlikt 7 § utgivas dels begravningshjälp, dels livräntor till vissa efterlevande. Jämväl dessa ersättningar bestämmas i förhållande till den skadades årliga arbetsförtjänst.

Överstiger den skadades årliga arbetsförtjänst 7 200 kronor, tages det överskjutande beloppet icke i beräkning vid ersättnings bestämmande; understiger arbetsförtjänsten 900 kronor, skall den beräknas till detta belopp (9 §). Har den skadade ej fyllt 21 år, må vid bestämmande av livränta den årliga arbetsförtjänsten ej beräknas till lägre belopp än som motsvarar den arbetsförtjänst, som han med hänsyn till arten av sitt arbete skäligen kan antagas ha kommit att åtnjuta vid nämnda ålder.

Avdrag från ersättning skall i vissa fall äga rum då ersättningstagaren åtnjuter annan motsvarande förmån (11 §).

Den som är försäkrad jämlikt lagen om försäkring för olycksfall i arbete skall enligt *lagen den 14 juni 1929 (nr 131) om försäkring för vissa yrkessjukdomar* anses försäkrad jämväl för där avsedd sjukdom. Beträffande sådan försäkring äga bestämmelserna i olycksfallsförsäkringslagen med vissa undantag motsvarande tillämpning.

Yrkessjukdomsförsäkringslagen innehåller ej någon allmän bestämmelse om rätt till ersättning vid sjukdom, som orsakats av den försäkrades arbete; lagen har i stället en förteckning över fall, som berättiga till ersättning. I denna förteckning, som är intagen i 1 §, angivas såsom ersättningsbara sjukdomar dels — i paragrafens första stycke — yrkessjukdomar, som uteslutande eller till övervägande del framkallats genom inverkan av vissa uppräknade giftiga ämnen eller viss strålning, dels ock — i andra stycket — vissa närmare angivna sjukdomar, därest de uteslutande eller till övervägande del orsakats av den försäkrades arbete. Bakom denna avgränsning av de ersättningsbara sjukdomarna ligger tanken, att försäkringen bör omfatta endast sådana sjukdomar, vilkas uppkomst lätt kan ledas tillbaka till arbetet eller därmed sammanhängande förhållanden.

Denna principståndpunkt har man sedan icke frångått vid de ändringar, som tid efter annan företagits i lagen (nr 335/1930; 384/1936; 211/1938;

226/1944; 187/1949 och 166/1950) och därvid har området för de ersättningsbara sjukdomsfallen vidgats genom att lagens nyssnämnda förteckning i olika avseenden kompletterats.

Den försäkring, som grundas på *lagen om allmän sjukförsäkring*, består av två olika grenar, nämligen en sjukvårdsförsäkring och en sjukpenningförsäkring. Försäkringen är dels obligatorisk och dels frivillig.

Genom den obligatoriska sjukvårdsförsäkringen, varom bestämmelser återfinnas i 15—20 §§, ersätter sjukförsäkringen tre fjärdedelar av läkarvårdskostnaderna eller, då dessa överstigit det belopp, varmed de enligt av Konungen fastställd taxa skola beräknas utgå med tre fjärdedelar av sistnämnda belopp ävensom tre fjärdedelar av resekostnaderna, i den mån dessa överstiga tre kronor, vid varje besök hos läkare. Genom den frivilliga sjukvårdsförsäkringen äger medlem i allmän sjukkasse, såsom av 48 och 49 §§ framgår, försäkra sig för erhållande av tillägg till den sjukhjälp, som utgives på grund av den obligatoriska försäkringen. Bidrag till försäkrads sjukvård må utöver vad som omfattas av sistnämnda försäkring icke avse annat än sjukgymnastik eller eljest behandling med bad, massage, elektricitet eller hetluft eller annan därmed jämförlig förmån.

Genom den obligatoriska sjukpenningförsäkringen, varom bestämmelserna återfinnas i 21—30 §§, erhåller den sjuke för varje dag viss sjukpenning eller, vid vistelse å sjukvårdsanstalt, hempenning jämte i förekommande fall make- och barntillägg därå. Härvid gälla olika regler för dem som ha förvärvsarbete — dessa bli inskrivna såsom medlemmar i de nya sjukkassorna — och för de gifta kvinnor, som utföra hushållsarbete i hemmet och som bli försäkrade i egenskap av familjemedlemmar. För sjukkassemédlem, vars årsinkomst av förvärvsarbete uppgår till minst 600 kronor, utgör sjukpenningen 3:50 kronor om dagen, för sjukpenningförsäkrad i åldern 16—18 år och över 67 år dock endast 2 kronor om dagen. Maketillägget uppgår till 2 kronor och barntillägget till 50 öre för barn och dag. Sjukpenningen för den gifta hemmakvinnan är 1:50 kronor om dagen, vartill kommer ett barntillägg om 1 krona, därest hon i hemmet har ett eller flera barn under tio år. Hempenningen är till beloppet något lägre än sjukpenningen, i det att mot en sjukpenning av 3:50 kronor resp. 2 eller 1:50 kronor svarar en hempenning av 2 kronor resp. 1 krona. Genom den frivilliga sjukpenningförsäkringen äger, såsom 49 § utvisar, sjukkassemédlem — men ej familjeförsäkrad hustru — allt efter den inkomst vederbörande uppbär försäkra sig för ett tillägg till sjukpenningen å 1:50, 3 eller 4:50 kronor om dagen.

Utgifterna för den på sjukförsäkringslagen grundade försäkringen skola, enligt 35—44 samt 52 och 53 §§ i lagen, bestridas genom medlemsavgifter och statsbidrag.

Till grund för den av 1946 års riksdag efter förslag av Kungl. Maj:t antagna lagen om allmän sjukförsäkring låg ett av socialvårdskommittén i april 1944 avgivet betänkande i ämnet (SOU 1944: 15).

Kommittén, vars förslag till skillnad från det genom propositionen framlagda förslaget innebar, att den ersättning som skulle lämnas genom sjukpenningen jämte familjetillägg sattes i viss relation till det inkomstbortfall, som vållades av sjukdomen, berörde jämväl frågan om möjligheterna att samordna olycksfallsförsäkringen med den föreslagna sjukförsäkringen.

Kommittén anförde härutinnan bland annat följande.

Det är naturligt, att man vid utformningen av en allmän sjukförsäkring i första hand söker göra denna försäkring så effektiv och ändamålsenlig som möjligt. Möjligheten till samordning med annan socialvård måste dock, såsom tidigare framhållits, även beaktas. Kommittén har därför vid sjukförsäkringens utformning ständigt haft sin uppmärksamhet fäst på möjligheten av samordning med den sociala olycksfallsförsäkringen. Att den föreslagna försäkringen ifråga om förmånernas utformning likväl avsevärt skiljer sig från olycksfallsförsäkringen beror på olika omständigheter. Sjukförsäkringen är avsedd att omfatta hela folket, under det att olycksfallsförsäkringen allenast omfattar hos annan anställda personer. Sjukförsäkringen är till skillnad från olycksfallsförsäkringen utformad såsom en familjeförsäkring. Slutligen lägger kostnadsfrågan hinder i vägen för att överflytta de inom olycksfallsförsäkringen förefintliga sjukvårdsförmånerna i sin helhet till sjukförsäkringen. Man kan då fråga sig, om den föreslagna sjukförsäkringen är av den beskaffenheten, att med den kan samordnas den obligatoriska olycksfallsförsäkring, som nu vunnit hävd i vårt land. Ett svar på denna fråga torde endast kunna erhållas genom en redogörelse för de med samordningen förknippade svårigheterna och de utvägar, som finnas att övervinna dessa.

Svårigheterna att samordna den förefintliga olycksfallsförsäkringen med den föreslagna sjukförsäkringen hänföra sig väsentligen till olikheterna beträffande försäkringsförmånerna och försäkringens finansiering. Därutöver föreligga vissa andra omständigheter, vilka bereda svårigheter, såsom t. ex. omfattningen av försäkringstillhörigheten.

Efter att närmare ha redogjort för de nu nämnda svårigheterna och de möjligheter, som stode till buds att verkställa den enligt kommitténs mening högst önskvärda samordningen mellan sjukförsäkringen och olycksfallsförsäkringen, fortfor kommittén.

Av vad ovan anförts torde framgå, att en samordning mellan den föreslagna sjukförsäkringen och den obligatoriska olycksfallsförsäkringen kan genomföras på sådant sätt, att avsevärda fördelar i vissa avseenden vinnas. De bestämmelser, som erfordras för samordningens genomförande, höra till större delen hemma inom olycksfallsförsäkringslagstiftningen. Förslag till bestämmelserna ifråga kommer att utarbetas i samband med den allmänna översyn av nämnda lagstiftning, som kommittén har att verkställa. Arbetet härmed torde draga en relativt lång tid.

I proposition nr 312 till 1946 års riksdag med förslag till lag om allmän sjukförsäkring m. m. anförde *föredragande departementschefen, statsrådet Möller*, bland annat, att i remissyttrandena över socialvårdskommitténs förslag hade framkommit yrkanden om ändringar i olika hänseenden och att i anledning därav inom socialdepartementet verkställdes en överarbetning av kommittéförslaget, vilken resulterat i två andra, såsom alternativ I och alternativ II betecknade förslag till frågans lösning. I alternativ I hade bibehållits den grundtanke i kommittéförslaget, som innebar att den ersättning, som lämnades genom sjukpenningen jämte familjetilllägg, sattes i viss relation till det inkomstbortfall, som vållades av sjukdomen. Det andra alternativet innebar däremot en principiell avvikelse från kommittéförslaget. I detta alternativ hade sjukpenningförsäkringen utformats efter den grundsatsen, att sjukpenningen skulle garantera den försäkrade en rimlig minimistandard under sjukdom. I enlighet därmed ansågs sjukpenningen i princip böra utgå med ett för alla lika belopp.

Departementschefen anförde vidare.

Det övervägande antalet av de myndigheter och sammanslutningar, som hörts i ärendet, ha dock vid valet mellan en sjukpenningförsäkring enligt alternativ I och alternativ II stannat för det förra. Mot en sjukpenningförsäkring enligt det mönster, som angivits i alternativet II, har från dessa remissinstansers sida framförts en delvis häftig kritik av skiftande innehåll. Flertalet av de argument, som inrymmas i denna kritik, skjuta enligt min mening betydligt över målet. Huvudkritiken avser å ena sidan, att en enligt alternativ II utformad försäkring skulle medföra överförsäkring för stora befolkningsgrupper, d. v. s. leda till att dessa under sjukdom finge en inkomst, som vore för hög i förhållande till deras arbetsinkomst, med därav följande olägenheter av olika slag, samt å andra sidan att försäkringen, främst å dyrorter, skulle leda till underförsäkring, d. v. s. lämna otillräckligt ekonomiskt stöd. Jag vill ingalunda förneka, att båda dessa risker finnas, men anser farhågorna för konsekvenserna härutinnan betydligt överdrivna.

Mot en försäkring med en enhetlig sjukpenning har vidare invänts, att en sådan försäkring ej går att samordna med annan socialförsäkring, därvid särskilt hänvisats till olycksfalls- och arbetslöshetsförsäkringarna. Bakom denna invändning ligger uppenbarligen den uppfattningen att all socialförsäkring skall giva samma dagunderstöd. Vare sig en person blir sjuk, råkar ut för olycksfall eller blir arbetslös borde enligt denna mening ersättningen bli lika stor. Gentemot invändningen må framhållas att en samordning icke bör eftersträvas för dess egen skull utan endast om man därigenom vinner några mer avsevärda fördelar utan motsvarande nackdelar. Förhållandena på olika områden kunna emellertid enligt min åsikt vara så skiftande, att de icke lämpligen kunna inpassas inom precis samma ram. Mellan sjukförsäkringen och olycksfallsförsäkringen — vilken senare helt bekostas av arbetsgivarna — råder en verklig artskillnad, som motiverar att sjukpenningen vid olycksfall i arbetet närmare anslutes till arbetsinkomsten, även där denna uppgår till ett relativt högt belopp, och att alltså

i dessa fall enligt olycksfallsförsäkringen utgår en väsentligt större ersättning än den som lämnas enligt den obligatoriska sjukförsäkringen.

Även mellan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen råder en väsensskillnad, som kan motivera att ersättningsreglerna icke bli helt likartade. Ett högre dagsbelopp kan sålunda vara motiverat för arbetslöshetsförsäkringens del även oavsett om härvidlag beloppet utgår allenast för förlorade arbetsdagar och alltså ej för kalenderveckans samtliga dagar. Risker att den sjukskrivne då skulle söka sig över till arbetslöshetsförsäkringen torde icke böra överdrivas; ersättning enligt sistnämnda försäkring förutsättes för övrigt regelmässigt icke skola utgå i den mån av arbetsförmedling erbjudet arbete ej antages. Är vederbörande sjuk, kan han icke antaga arbete. Åtager han sig å andra sidan arbete, är han uppenbarligen icke sjuk.

Med hänsyn till vad sålunda anförts och då därtill kommer, att såväl olycksfallsförsäkringen som arbetslöshetsförsäkringen för närvarande äro föremål för överarbetning inom socialvårdskommittén, torde det icke vara möjligt att i detta sammanhang taga någon definitiv ståndpunkt till önskemålet om samordning på förevarande områden. Emellertid synes mig förefintligheten av problemet icke böra stå i vägen för genomförandet av en sjukförsäkring som eljest väl tillgodoser det med densamma avsedda ändamålet. Icke heller kan jag se att en samordning av bottenorganisationen för de skilda socialförsäkringsgrenarna möter avgörande hinder däri att ersättningsreglerna bli olika.

Socialvårdskommittén avgav i december 1947 betänkande angående vissa ändringar i olycksfallsförsäkringslagen m. m. (Betänkandet fogades såsom bilaga 1 till Kungl. Maj:ts proposition nr 235 till 1948 års riksdag.) Kommittén berörde i betänkandet frågan om samordning av sjukförsäkringen och den sociala olycksfallsförsäkringen och erinrade till en början om vad kommittén i sitt förenämnda betänkande med förslag till lag om allmän sjukförsäkring uttalat i denna fråga. Kommittén anförde härefter bland annat följande.

En grundförutsättning för en sådan rationell samordning av sjukförsäkringen och olycksfallsförsäkringen, som kommittén avsåg i nämnda betänkande, är att sjukhjälpförmånerna från de båda försäkringsgrenarna bli i stort sett desamma åtminstone under de första veckorna av sjukhjälpstiden. Utan en dylik enhetlighet kan ej undvikas, att även det stora antalet snabbt övergående skador genom olycksfall i arbete liksom för närvarande giva anledning till en ofta mycket komplicerad prövning av frågor angående olycksfallsförsäkringslagens tillämplighet, nämligen huruvida den skadade är arbetare i lagens mening, huruvida olycksfallet är att betrakta som olycksfall i arbete eller därmed jämställt olycksfall på väg till eller från arbetet samt huruvida åkomman kan anses vara föranledd av olycksfall eller sådan inverkan av arbete, som under vissa förutsättningar jämställas med olycksfall. En verklig samordning mellan sjukförsäkringen och den sociala olycksfallsförsäkringen skulle också vara synnerligen betydelsefull i det avseendet, att den till sistnämnda gren hörande yrkessjukdomsförsäkringen icke skulle behöva omfatta åkommor av kort varaktighet. Trots att man hittills sökt begränsa yrkessjukdomsförsäkringen till att avse endast sådana sjukdomar, beträffande vilka orsakssambandet med arbetet kan be-

dömas utan alltför stora svårigheter, är prövningen av ersättningsfrågan ofta mycket besvärlig. Dessa praktiska svårigheter måste bli ännu större, om försäkringen utsträcker till att omfatta andra sjukdomar än de nu ersättningsberättigande. Starka krav på utvidgning av försäkringens tillämpningsområde ha framförts av arbetarnas fackliga organisationer. Med den stora roll som de kemiska preparaten spela inom den nutida produktionen ligger det i sakens natur att anledningar till utvidgningar av yrkes-sjukdomsförsäkringen ständigt komma att framträda så länge denna försäkring icke kompletteras av en sjukförsäkring, som lämnar likvärdiga förmåner.

En samordning mellan sjuk- och olycksfallsförsäkringarna i nära överensstämmelse med de riktlinjer, för vilka socialvårdskommittén uttalade sig i förenämnda betänkande, har i Norge genomförts fr. o. m. den 1 januari 1947. Sjukhjälp vid olycksfall i arbete skall utges av sjukkassorna efter i huvudsak samma regler som vid sjukdomar i allmänhet.

Då det icke är tänkbart att för olycksfallsförsäkringens del acceptera de för den obligatoriska sjukförsäkringen beslutade enhetsunderstöden, saknas förutsättningar för en verklig samordning av de båda försäkringsgrenarna. Vissa begränsade fördelar torde emellertid kunna vinnas genom att låta den nya sjukförsäkringens organ medverka vid utgivandet av ersättningar i anledning av olycksfall i arbete och yrkessjukdomar. Utredning angående de lämpliga formerna för denna medverkan har påbörjats inom kommittén.

Socialvårdskommittén behandlade i ett i september 1948 avgivet betänkande XVI: Utredning och förslag angående lag om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 1948: 39) frågan om samordning av de olika socialförsäkringsgrenarna (kap. VI. Arbetslöshetsförsäkringens ställning i socialförsäkringssystemet).

Då i betänkandet huvudsakligen behandlades frågan om en organisatorisk samordning av de olika socialförsäkringarna vill utskottet för närmare kännedom om utredningen endast hänvisa till betänkandet.

Frågan om en organisatorisk samordning av de olika socialförsäkringarna har vidare förekommit till behandling vid 1948 och 1950 års riksdagar. För närmare kännedom om vad härvid förekommit får utskottet hänvisa till utskottets till 1950 års riksdag avgivna utlåtande nr 50.

Utskottet. I motionen hemställes om utredning för åstadkommande av en samordning av den sociala olycksfallsförsäkringen och sjukförsäkringen enligt sådana grunder, att arbetsgivarna förpliktas att försäkra sina arbetstagare för sjukdom enligt i olycksfallsförsäkringslagen angivna principer. Som stöd härför åberopas dels svårigheterna att avgöra om ett olycksfall eller en sjukdom faller inom tillämpningsområdet för den sociala olycksfallsförsäkringslagstiftningen, dels ock att sjukdomar, som drabba arbetstagare, ofta äro en följd av arbetsprocessen eller förhållandena på arbetsplatsen. Enligt motionärens mening borde arbetstagaren vara berättigad till samma ersättning vid sjukdom som vid olycksfall.

Även om, såsom motionären anført, vissa sjukdomar, som nu icke berättiga till ersättning enligt den sociala olycksfallsförsäkringen, kunna ledas tillbaka till arbetet eller därmed sammanhängande förhållanden, torde dock flertalet sjukdomar icke ha sin grund i arbetet eller vad därmed har samband. En utsträckning av arbetsgivarnas försäkringsplikt att avse varje sjukdom, som drabbar arbetstagare, kan vid sådant förhållande icke anses utgöra en tillämpning av den grundsats, varå den sociala olycksfallsförsäkringen vilar, nämligen att varje yrkesverksamhet bör bära av dess utövande föranledda kostnader. Enligt utskottets mening bör nämnda grundsats alltjämt äga tillämpning vid bestämmandet av de socialförsäkringskostnader, som skola bестridas av arbetsgivarna. En utökning av arbetsgivarnas försäkringsplikt på sätt i motionen föreslås synes därför icke kunna komma i fråga.

På grund av vad sålunda anförts och då socialvårdskommittén för närvarande är sysselsatt med en översyn av den sociala olycksfallsförsäkringen, varvid bl. a. spörsmålet om införande av ersättningsrätt vid andra yrkesåkommer än de i yrkessjukdomsförsäkringslagen angivna sjukdomarna kommer att upptagas till behandling, anser sig utskottet icke kunna tillstyrka den i motionen föreslagna utredningen. Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motion, II: 203, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 20 februari 1951.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Forslund, Sten*, Wistrand, Sunne, Nils Elowsson, Wahlund* och Bengtson;

från andra kammaren: herr Jacobsson i Igelsbo, fru Nordgren*, herr Ryberg*, fruarna Johansson i Norrköping, Sandström, herrar Nilsson i Göteborg, Hagård och Lundberg*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.