

Nr 745

Av herr Andersson i Knäred m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 45, med förslag till lag angående ändring i lagen den 3 januari 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring, m. m.

I proposition nr 45 föreslås att bl. a. pensionsstyrelsen och riksförsäkringsanstalten skall sammanslås till ett ämbetsverk, benämnt riksförsäkringsverket. Vidare föreslås inrättandet av en särskild försäkringsdomstol, som skall vara högsta instans i socialförsäkringsärenden. Behovet av en samordning, såväl materiellt som administrativt, är på socialförsäkringsområdet påtagligt. De föreslagna åtgärderna får därför hälsas med tillfredsställelse till sina huvuddrag. Jämfört med nuvarande ordning torde de medföra övervägande fördelar. En viss betänklighet inger dock den omfattning som det nya ämbetsverket kommer att få. De avigsidor som kan finnas häruti torde dock inte lämpligast elimineras genom att fördela uppgifterna på två centrala institutioner. En avlastning av den centrala instansen bör i stället eftersträvas genom att arbetsuppgifter och beslutanderätt överföres till främst organ på länsplanet. Vi förutsätter att detta spörsmål ägnas fortgående uppmärksamhet.

Enligt propositionen skall de uppgifter inom näringshjälpområdet som nu åvilar pensionsstyrelsen överföras till arbetsvårdsorganen. Enligt vår mening utgör arbetsvårds- och rehabiliteringsverksamheten, i vilken ifrågasvarande näringshjälp ingår, ett avsnitt av socialpolitiken som måste ägnas större uppmärksamhet. Skall den materiella samordningen mellan å ena sidan sjukförsäkringen med anslutna försäkringar och å andra sidan pensionerna bli effektiv och ändamålsenlig, fordras en arbetsvårds- och rehabiliteringsverksamhet, som gör det möjligt för den enskilde att på bästa sätt tillvarata sina efter sjukdom eller olycksfall kvarstående fysiska och psykiska förutsättningar till självständig försörjning. Från vårt håll har emellertid vid riksdagens början väckts motion angående förbättring av arbetsvårds- och rehabiliteringsverksamheten. Av den anledningen framställer vi inte nu något särskilt yrkande i frågan.

I detta sammanhang torde också böra beröras frågan om yrkesskadeförsäkringens framtida ställning. Enligt vår mening bör eftersträvas en sådan inriktning och samordning av sjukförsäkring, rehabiliterings- och arbetsvård samt pensionering att behov inte föreligger av en obligatorisk yrkesskadeförsäkring som självständig försäkringsform. Det är angeläget att en

sådan lösning eftersträvas vid övervägandena på ifrågavarande område. Innan slutlig ställning tages finnes enligt vår mening inte skäl att nu vidtaga någon inskränkning i socialförsäkringsbolagens rätt och möjlighet att meddela yrkesskadeförsäkring. Såsom framhållits av Kooperativa förbundet och andra remissinstanser bör inte konkurrensens betydelse på detta område underskattas. Så länge yrkesskadeförsäkringen existerar som självständig försäkringsform, bör därför socialförsäkringsbolagens möjligheter att meddela sådan försäkring bibehållas, särskilt som socialförsäkringsbolagen fullgjort sina åtaganden på området på ett berömvärt sätt. Vi yrkar således avslag på departementschefens förslag att beslut nu skall fattas om att socialförsäkringsbolagen skall upphöra att vara försäkringsgivare inom den obligatoriska yrkesskadeförsäkringen.

I propositionen har förutsatts att riksförsäkringsverket tills vidare skall utnyttja de lokaler, som nu disponeras av pensionsstyrelsen och riksförsäkringsanstalten. I flera remissyttranden har framhållits lämpligheten av att riksförsäkringsverket förläggas till annan ort än Stockholm. Bland dessa återfinnes lokaliseringsutredningen rörande statlig verksamhet. Nämn- da utredning kan inte finna att de olika omständigheter, som främst påverkar lokaliseringen, talar för att verket måste förläggas till Stockholm.

Behovet av medicinsk expertis kan tillgodoses, om verket lokaliseras till ett regionsjukvårdscentrum eller till en större stad med kort resväg till dylikt centrum. I fråga om ekonomisk expertis bör en tillfredsställande lösning kunna erhållas genom samarbete med exempelvis riksbankens eller kreditbankens regionalförvaltningar. Enligt utredningens översiktliga bedömning torde goda möjligheter föreligga att i andra städer än Stockholm lösa personalrekryteringen. Då det här gäller en statlig verksamhet av betydande storleksordning och med relativt obetydligt behov av kontinuerligt samarbete med departement och övriga centrala myndigheter finner utredningen lämpligheten av en utflyttning påtaglig. Utredningen anser att även den föreslagna försäkringsdomstolen ävensom försäkringsrådet bör utflyttas och förläggas till samma ort som riksförsäkringsverket. Utredningen uttalar att frågan om verkets lokalisering snarast bör bringas till en lösning samt framhåller att den ännu inte kunnat utföra så detaljerade undersökningar att ett konkret utflyttningsprogram nu kan presenteras men förklarar sin avsikt att snarast fullfölja arbetet i denna del och framlägga de förslag som föranledes därav.

Såsom framgår av utredningens yttrande är fördelarna med lokalisering till annan ort påtagliga. Vissa skäl synes tala för att man redan nu fattar principbeslut i frågan. Då det emellertid torde komma att framläggas mera konkreta förslag från den nämnda utredningen inom en relativt nära framtid synes detta överflödigt. Självfallet måste dock möjligheterna till en lokalisering till annan ort noggrant beaktas vid utbyggandet av den nya organisationen. Det får inte komma i fråga att man genom lokalanskaffning, bygg-

nation eller annan åtgärd binder verkets lokalisering till det inte minst av lokalbrist präglade Stor-Stockholmsområdet för längre tid än som är nödvändigt. Sedan vederbörliga förslag utarbetats och principbeslut fattats bör omlokaliseringen genomföras så snart ske kan.

En för socialförsäkringarna gemensam högsta prövningsinstans har länge framstått som angelägen. Försäkringarnas omfattning och ekonomiska betydelse för medborgarna, ifrågakarande lagstiftnings omfattning och uppdelning på olika försäkringsgrenar och den räckvidd, som de administrativa besluten därigenom får, påkallar en enhetlig rättslig prövning, om samspelet mellan lagstiftning och tillämpning skall leda till den materiella trygghet och samordning som är synnerligen betydelsefull för medborgarna och som måste vara vägledande för samhällets socialpolitiska strävanden. Vi biträder förslaget om inrättande av en sådan högsta prövningsinstans och finner i likhet med departementschefen det lämpligast med ett nytt organ benämnt försäkringsdomstolen. Likaledes biträder vi de föreslagna riktlinjerna för försäkringsdomstolens kompetens, sammansättning och arbetsformer. I fråga om den ordning som förordats för väckande av besvär från riksförsäkringsverkets sida samt i fråga om ersättning till enskild part för inställelse torde dock vissa erinringar höra göras.

Självfallet skall enskild part äga rätt att hos försäkringsdomstolen överklaga beslut som fattats av riksförsäkringsverket. Att inte någon fullföljdsbegränsning därvid gäller framstår som synnerligen viktigt. Departementschefen har därjämte föreslagit att riksförsäkringsverket skall kunna underställa fattat beslut för prövning. Avsikten är uppenbarligen att ge det allmänna som part betraktat möjlighet att utvinna prejudicerande utslag. Därvid bör emellertid uppmärksammas att det allmänna med hänsyn till gällande lagstiftning på socialförsäkringsområdet inte kan betraktas som en enhetlig part. De allmänna sjukförsäkringarna får anses utgöra en intresseinriktning som i vissa fall kan komma i motsatsställning till exempelvis yrkesskadeförsäkringen eller invalidpensioneringen, vilka även kan komma i inbördes motsättning. Vid gränsfall torde inte alltid samma synsätt göra sig ur folkpensionssynpunkt och tilläggs pensioneringssynpunkt o. s. v. I pensionsfrågor utgör f. n. även kommun direkt part, vilken självfallet skall kunna överklaga hos försäkringsdomstolen. Enligt den organisation och arbetsordning som förordats för riksförsäkringsverket kommer besvärärendena att behandlas på olika byråer och inom dessa avskilda arbetsgrupper. Det är därvid förklarligt om man tar initiativ till ärendes underställning hos försäkringsdomstolen med vägledning av de synpunkter, som gör sig gällande inom den försäkringsgren man har att handlägga. Ett beslut, som från en försäkringsgrens synpunkt kan te sig tillfredsställande, kan vara otillfredsställande från en annan försäkringsgrens synpunkt. Huruvida ett sådant ärende kommer att underställas försäkringsdomstolen torde i viss

mån vara beroende av inom vilken byrå och grupp ärendet handlägges. Den ordning som föreslagits för att från det allmännas sida få till stånd en normerande och prejudicerande prövning i försäkringsdomstolen företer således vissa brister. Andra vägar torde på enklare och säkrare sätt leda till avsett resultat.

Besvärssakkunniga har i sitt remissyttrande föreslagit att ett allmänt ombud skulle företräda det allmänna i förevarande avseenden. Lagrådet har avstyrkt propositionen till denna del och i likhet med besvärssakkunniga föreslagit inrättande av en befattning som allmänt ombud. Därvid har lagrådet framhållit att Kungl. Maj:t hos riksförsäkringsverket bör förordna en befattningshavare att såsom allmänt ombud föra det allmännas talan hos försäkringsdomstolen i socialförsäkringsmål, som avgjorts av riksförsäkringsverket eller försäkringsrådet. Talan bör från ombudets sida fullföljas i de fall där det från prejudikatsynpunkt eller eljest av särskilda skäl är av betydelse att domstolen prövar saken. Denna befattningshavare bör icke delta i avgörandet av socialförsäkringsärenden hos riksförsäkringsverket. Erforderligt biträde bör lämnas honom av de befattningshavare hos verket som utses därtill.

För vår del instämmer vi i lagrådets synpunkter. Särskilt i inledningsskedet är det angeläget med en ordning som ger så enhetligt bedömande och förfarande som möjligt. Det allmänna ombudet bör således företräda det direkt statliga intresset. Andra, enskilda eller allmänna instanser, som är missnöjda med beslut i riksförsäkringsverket, får förutsättas på vanligt sätt föra talan hos försäkringsdomstolen.

I propositionen föreslås att förfarandet vid försäkringsdomstolen i princip skall vara skriftligt, men möjlighet till muntlig handläggning bör finnas, emedan sådan handläggning i vissa fall kan väntas ge klarare belysning av målet. Denna ordning innebär att domstolen till muntlig handläggning kan kalla sakkunnig, vittne och part. I propositionen har föreslagits att ersättning av allmänna medel för inställelse skall utgå till sakkunnig och vittne, som domstolen själv kallat. Enskild part som kallats av domstolen skall däremot inte vara berättigad till ersättning. En sådan ordning är enligt vår mening otillfredsställande. Det får förutsättas att domstolen kallar den enskilde endast i fall, då det är av betydelse för sakens riktiga prövning. Om den enskilde då saknar ekonomiska förutsättningar att inställa sig, måste den rättsliga bedömningen bli lidande härpå. Det framstår också som stötande att den enskildes bostadsort skall påverka hans möjligheter att på kallelse av domstolen tillvarata sin rätt. Vi föreslår därför att ersättning för inställelse skall utgå även till enskild part, då inställelsen skett på kallelse av domstolen.

I fråga om domstolens sammansättning delar vi departementschefens uppfattning att både jurister och lekmän skall ingå. Med hänsyn till den be-

dömning som gjorts i fråga om antalet ärenden som kan komma i fråga synes dock antalet ledamöter i domstolen högt tilltaget. En reducering av antalet — utan att den inbördes relationen mellan antalet jurister och antalet lekmän rubbas — bör komma i fråga i vart fall inledningsvis. Vi förordar att domstolen besättes med fyra jurister och tre lekmän. Erfarenheten i fråga om arbetsbelastning får sedan bli avgörande för ev. framtida ändring av antalet ledamöter.

Med anledning av övergången till enkelkasssystem inom sjukförsäkringen föreslås i propositionen att Kungl. Maj:t bemyndigas fatta beslut om ersättning för annan vård eller behandling i anledning av sjukdom än enligt 14 och 15 §§. Avsikten synes vara att med detta bemyndigande ersätta den beslutsrätt om ersättning för s. k. merprestationer, som enligt 18 § nu tillkommer lokalsjukkassa. Den föreslagna lagtexten har emellertid sådan lydelse att bemyndigandet inte endast gäller vad som nu nämnes i 18 § utan över huvud taget all ersättning som kan komma i fråga utöver vad som sägs i 14 och 15 §§. Detta bör framgå av lagtexten. Av 18 § bör således anges att bemyndigandet gäller kostnader för sjukgymnastik eller eljest behandling med bad, massage, elektricitet eller hetluft eller annan därmed jämförlig behandling eller för konvalescentvård.

Även i fråga om de grunder efter vilka dylik ersättning skall utgå torde riksdagen böra göra en närmare precisering, nämligen i fråga om ersättning för resa. F. n. utgår ersättning för resekostnad i samband med s. k. merbehandling om behandlingen utföres av läkare. Utföres behandlingen av t. ex. sjukgymnast eller sjuksköterska och den sjuke besöker den som ger behandlingen utgår ej reseersättning, och vid omvända förhållandet endast i vissa fall. Stora skillnader i resekostnader för sådan vård och behandling föreligger självfallet mellan försäkringstagarna inom ett landstingsområde. Inom en lokalsjukkassas område är dessa skillnader mindre. När varje lokalsjukkassa för sig beslutat och bekostat ersättningen för merbehandling har det därför kunnat tolereras att ersättning för resekostnad ej utgått. Genom övergången till sjukkassor som omfattar ett landstingsområde blir emellertid skillnaderna så stora att det är nödvändigt att all vård och behandling som bemyndigandet avser berättigar till ersättning för resekostnad enligt de normer som gäller inom sjukförsäkringen i övrigt. Vi föreslår att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ger detta till känna.

Med hänvisning till ovan anförda hemställles,

A. att riksdagen vid sin behandling av propositionen nr 45 måtte besluta

a) att avslå propositionens förslag om att bolag, som avses i 1 § lagen om yrkesskadeförsäkring, icke efter utgången av år 1965 skall äga meddela försäkring enligt nämnda lag,

b) att riksförsäkringsverkets talan hos försäkringsdomstolen må föras av allmänt ombud, för vilket ändamål befattning må inrättas hos riksförsäkringsverket,

c) att försäkringsdomstolen tills vidare må bestå av fyra lagfarna ledamöter och tre icke lagfarna ledamöter,

d) att ersättning till enskild part för inställelse vid försäkringsdomstolen må utgå såvitt inställelsen sker på kallelse av domstolen,

e) att bemyndiga Kungl. Maj:t dels att föreskriva att ersättning inom sjukförsäkringen må utgå för försäkrads kostnader för sjukgymnastik eller eljest behandling med bad, massage, elektricitet eller hetluft eller annan därmed jämförlig behandling eller för konvalescentvård, dels att fastställa grunder för sådan ersättning;

B. att vederbörande utskott måtte utarbeta de författningsförslag, som föranledes av ovanstående yrkanden.

Stockholm den 11 april 1961

Alvar Andersson

i Knäred

Johannes Antonsson

Henry Brandt
