

Nr 55

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående tillvaratagande av den enskildes rätt vid försäkringsdomstolen.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 513 i första kammaren av herr *Larsson, Thorsten, m. fl.* samt nr 617 i andra kammaren av herr *Gomér m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om prövning och förslag rörande inrättande av allmänt ombud eller annan instans, med uppgift att vid försäkringsdomstolen tillvarata främst de enskildas rätt, samt att i samband därmed måtte företagas en översyn av besvär- och underställningsförfarandet i övrigt vid socialförsäkringsdomstolen».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen I: 513.

Över motionerna har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden från försäkringsdomstolen och riksförsäkringsverket.

Gällande bestämmelser

I samband med beslut av 1961 års riksdag om en mera enhetlig organisation av socialförsäkringen inrättades som en högsta prövningsinstans i socialförsäkringsmål *försäkringsdomstolen*. Denna är högsta instans i mål om sjukförsäkring, folkpension, tilläggs pension och yrkesskadeförsäkring samt vissa andra ärenden. Enligt *lagen den 26 maj 1961 om försäkringsdomstol* sker fullföljd av talan från riksförsäkringsverket till försäkringsdomstolen. När det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt att en fråga prövas av försäkringsdomstolen eller eljest särskilda skäl förefinnes för en sådan prövning, kan riksförsäkringsverket underställa sitt beslut domstolens prövning. Domstolen består av en president och minst fyra försäkringsdomare, som skall vara lagfarna, samt minst fyra icke lagfarna ledamöter, vilka skall ha uppdraget som bisyssla. Domstolen är domför med tre lagfarna och två icke lagfarna ledamöter. Prejudikatfrågor kan avgöras i plenum. Förfarandet i domstolen är icke reglerat i detalj utan det har förutsatts, att domstolen i viss utsträckning skall kunna på egen hand utbilda en ändamålsenlig process-

ordning. Genom hänvisningar i lagen gäller i tillämpliga delar vissa bestämmelser i rättegångsbalken, bl. a. om domare och rättegångsombud, straff och vite, omröstning och bevisning. Grunddragen i handläggningen regleras direkt i lagen, varvid bestämmelserna i rättegångsbalken om handläggning av besvär i hovrätt tjänat som förebild. Försäkringsdomstolen har emellertid ålagts en betydligt mer aktiv roll i processen än de allmänna domstolarna. Försäkringsdomstolen skall sålunda verka för att utredningen i ett mål blir så fullständig som med hänsyn till målets beskaffenhet erfordras. Domstolen äger också föranstalta om bevisning. Förfarandet i domstolen är i princip skriftligt men även muntlig handläggning kan förekomma varvid parterna kallas personligen. Liksom i förvaltningsprocessen i övrigt har part ej rätt till ersättning för rättegångskostnader. Institutet fri rättegång finns ej i förvaltningsprocessen. Mindre bemedlade kan erhålla fri rättshjälp genom rättshjälpsanstalt eller praktiserande jurist enligt avtal med vederbörande landsting. Sådan rättshjälp står alltså i princip till förfogande vid processen inom socialförsäkringarnas område. I fråga om vittnen och sakkunniga, som höres inför domstolen, gäller att enskild part får stå för kostnaden om han påkallat förhöret.

Då det gäller rätten att fullfölja mål till försäkringsdomstolen finns icke någon begränsning. Målen kan föras upp till domstolen icke blott besvärsvägen utan även såsom nämnts genom underställning.

Historik

Frågan om partsställningen i processer som rör socialförsäkringarna har varit föremål för ingående diskussioner. *Socialförsäkringens administrationsnämnd*, vars förslag (SOU 1960: 35) ligger till grund för den år 1961 genomförda omorganisationen av socialförsäkringens administration behandlade bland annat även spørsmålet om besvär rätt för andra än enskilda parter och diskuterade i detta sammanhang, huruvida det borde finnas ett allmänt ombud, som i egenskap av representant för försäkringen kunde överklaga avgöranden i dessa ärenden. Nämnden anförde som sin åsikt att behovet av ett allmänt ombud för tillvaratagande av det allmännas intresse minskade i den mån de beslutande organen besatt erforderlig sakkunskap. Om vidare besvär rätt tillerkändes dessa organ, ansåg nämnden att behovet av allmänna ombud blev än mindre.

Vid remissbehandlingen av administrationsnämndens förslag berördes frågan om besvär rätt för andra än enskilda parter och om allmänt ombud med rätt att överklaga beslut i socialförsäkringsmål av *besvärssakkunniga*, som framhöll, att enligt administrationsnämndens förslag besvär förfarandet väsentligen skulle få karaktär av ett enpartsförfarande. Erfarenheten gav emellertid vid handen, att utredningen av ett besvärsmål blev mera

allsidig och fullständig och garantierna för riktiga avgöranden därmed större i ett förfarande mellan två motstående parter. Besvärssakkunniga ansåg det därför böra tillskapas ett institut med allmänt ombud, som skulle ha till uppgift att inträda som enskilds motpart i besvärsmål och att överklaga första instansens beslut. I fråga om avgörandena i första instans framhöll besvärssakkunniga att det självfallet inte kunde bli tal om en allmän eftergranskning men att besvärsmålen för det allmänna erfordrades för tillvaratagande av statens intressen på detta stora och ur ekonomisk synpunkt synnerligen betydelsefulla område och för vinnande av enhetlig rättstillämpning. Behovet av ett allmänt ombud framstod för besvärssakkunniga som än mer påtagligt vad avser centralmyndighetens beslut i besvärsmål. I den mån sjukförsäkringen bestod som icke-statliga organ, ansåg besvärssakkunniga ur förvaltningsynpunkt intet vara att erinra mot att klagorätt tillerkändes dem men en sådan klagorätt tillgodosåg endast i ringa mån behovet av de allmänna och rent statliga intressenas tillvaratagande i de olika socialförsäkringsmålen. Enligt besvärssakkunnigas mening framstod det som klart otillfredsställande, att i en så kvalificerad instans som den planerade socialförsäkringsdomstolen inte ha ett tvåpartsförfarande. Även *uppbördsutredningen* ifrågasatte om inte behov förelåg av ett allmänt ombud. De statliga intressena syntes nämligen inte bli tillgodosedda enbart genom de av administrationsnämnden föreslagna åtgärderna. Enligt uppbördsutredningens mening borde uppgiften att vara allmänt ombud kunna anförtros någon befattningshavare i socialförsäkringsverket. Ett ställningstagande till frågan om allmänt ombud i socialförsäkringsmål kunde ske utan avvaktan på det resultat, vartill uppbördsutredningen kunde komma. *Landsorganisationen* fann det önskvärt, att den officialprövningsrätt, som nu tillkommer försäkringsrådet inom yrkesskadeförsäkringen, också infördes beträffande övriga socialförsäkringsgrenar. Som skäl för sådan rätt framhöll *Landsorganisationen* intresset av enhetlig lagtillämpning och angelägenheten av att förhindra rättsförlust på grund av brister i besvärshandlingarna eller deras för sena ankomst. Tillsynsmyndigheten borde enligt organisationens mening i tveksamma fall också kunna underställa ärenden.

I fråga om rättegångskostnader vände sig *Landsorganisationen* i sitt remissyttrande mot förslaget att part själv skulle bestrida kostnaden för egen inställelse och för av honom åberopat vittne eller sakkunnig och fann det ur social synpunkt otillfredsställande, om en försäkringstagares möjligheter till belysning av ett sakförhållande därigenom skulle begränsas. *Landsorganisationen* föreslog därför, att part som var fysisk person skulle tillerkännas ersättning för dylika kostnader. Liknande synpunkter anfördes av *Rikskommittén för partiellt arbetslösa*. *Riksförsäkringsanstalten* ansåg att ersättning till sakkunnig, som part åberopat, skulle kunna gäldas av allmänna medel under samma betingelser som vittnesersättning.

Föredragande departementschefen, statsrådet Nilsson, anförde i proposition nr 45 år 1961 i frågan om allmänt ombud:

I samband med förfarandet vid domstolen aktualiseras frågan om bevakande av det allmännas intresse i socialförsäkringsprocessen. Administrationsnämnden har velat lösa detta problem genom att tillägga det organ som beslutar i första instans besvärsrätt. Nämnden har dock inte ansett att man borde ge lokal skattemyndighet besvärsrätt beträffande centralmyndighetens beslut i frågor rörande beräkning av pensionsgrundande inkomst. Beträffande yrkesskadeförsäkringen föreslår nämnden, att riksförsäkringsverket och övriga försäkringsinrättningar skall ha besvärsrätt. Någon invändning kan visserligen inte göras mot att sjuk-kassorna har besvärsrätt i sjukförsäkringsärenden och försäkringsinrättningarna i yrkesskadefrågor. I dylika mål har ju sjuk-kassorna och försäkringsinrättningarna ett eget ekonomiskt intresse och de kan därför helt naturligt inta partsställning. Beträffande övriga ärenden som skall handläggas av sjuk-kassorna är emellertid den av nämnden föreslagna anordningen mindre tilltalande. Väljer man i stället den av besvärssakkunniga m. fl. förordade utvägen med en särskild partsrepresentation för det allmänna i socialförsäkringsmål, ett allmänt ombud, får man en naturlig lösning av problemet. Såsom besvärssakkunniga utvecklat vinner man åtskilliga fördelar, om på detta sätt processen vid domstolen anordnas som ett förfarande med två motstående parter. Erfarenheter från andra håll visar, att utredningen blir fullständigare och att domstolen får ett säkrare underlag att bygga sina avgöranden på. För det allmänna är det också av vikt, att i socialförsäkringens intresse prejudicerande frågor kan underställas domstolen även av andra än enskilda parter. En särskild partsrepresentant för det allmänna skulle kunna verksamt bidra till att skapa en tillförlitlig och vägledande praxis på socialförsäkringarnas område.

Vad jag nu anfört talar enligt min mening starkt för att processen i socialförsäkringsmål bör tillföras, åtminstone i högsta instans, en särskild representant för det allmänna. Emellertid kan betänkligheter resas mot att i dagens läge ta ett sådant steg utan en närmare undersökning rörande vilka konsekvenser i olika avseenden, som det skulle föra med sig. Det synes svårt att på nuvarande stadium med större grad av säkerhet överblicka hur ett sådant partsförfarande skulle gestalta sig i praktiken. Jag finner mig fördenskull inte beredd att nu föreslå införande av en särskild partsrepresentation för det allmänna. Denna fråga bör dock lämpligen tagas upp vid ett senare tillfälle, sedan större erfarenhet angående besvär-förfarandets funktion inom det nya socialförsäkringssystemet vunnits.

Om jag inte nu vill förorda en särskild representant för det allmänna finner jag mig dock böra föreslå andra, mindre ingripande åtgärder som är ägande att till en del fylla samma syfte. Vad jag härvidlag tänker mig är införande av möjligheter för riksförsäkringsverket att underställa sina avgöranden försäkringsdomstolens prövning. Genom en sådan anordning skulle yppas möjlighet att inhämta domstolens mening i exempelvis fall av prejudicerande betydelse eller där tveksamhet yppat sig — måhända dokumenterad genom skiljaktiga meningar — angående en frågas rätta bedömning. Jag föreslår således, att i lagstiftningen om allmän sjukförsäkring, folkpensionering och försäkring för allmän tilläggspension införes bestämmelser om att riksförsäkringsverket skall äga underställa sina av-

göranden försäkringsdomstolens prövning, om det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt att saken prövas i högsta instans eller eljest särskilda skäl förefinnes för sådan prövning. Beslut om underställning skall fattas i samband med avgörandet i sakfrågan.

Det allmännas intressen synes jämväl i de lokala instanserna kunna bevakas genom ett underställningsförfarande, här i förening med befogenhet för centralmyndigheten att självmant ta upp ett lokalt organs beslut till prövning. Inom den allmänna pensioneringen bör som jag tidigare framhållit underställningsreglerna utformas så att ett beslut av en pensionsdelegation automatiskt skall underställas centralmyndigheten så snart ordföranden eller föredraganden i delegationen antecknat skiljaktig mening till protokollet. Centralmyndigheten bör vidare i sin tillsynsverksamhet ha möjlighet att självmant taga upp ett underordnat organs beslut till omprövning.

Beträffande frågan om ersättning för enskild parts rättegångskostnader anförde departementschefen, att goda skäl talade för att den enskilde borde ha möjligheter till ersättning för kostnader, som varit motiverade för att tillvarataga hans rätt. Spörsmålet borde emellertid enligt departementschefen ses i ett vidare sammanhang. Han hänvisade till att besvärssakkunniga hade problemen under utredning.

Vid granskning av den nämnda propositionen anförde *lagrådet* bland annat:

De fördelar, som skulle vara att vinna om en särskild partsrepresentation för det allmänna tillskapas, äro enligt lagrådets mening så betydande att man bör söka genomföra en dylik ordning redan nu. Endast om avsevärda svårigheter av organisatorisk art skulle lägga hinder i vägen, bör frågan uppskjutas. Därest reformen tills vidare begränsas till socialförsäkringsprocessen i högsta instans, synas emellertid inga nämnvärda organisatoriska svårigheter föreligga att nu införa en dylik partsrepresentation. Detta kan ske sålunda, att Kungl. Maj:t förordnar en befattningshavare hos riks-försäkringsverket att såsom allmänt ombud föra det allmännas talan hos försäkringsdomstolen i socialförsäkringsmål, som avgjorts av riks-försäkringsverket eller försäkringsrådet; talan bör från hans sida fullföljas i de fall där det från prejudikatsynpunkt eller eljest av särskilda skäl är av betydelse att domstolen prövar saken. Denne befattningshavare bör icke delta i avgörandet av socialförsäkringsärenden hos riks-försäkringsverket. Erforderligt biträde bör lämnas honom av de befattningshavare hos verket som utses därtill. Någon nämnvärd utökning av personalen hos verket torde icke behöva föranledas av lagrådets förslag.

Lagrådet förslög vidare att möjlighet skulle införas att ersätta enskild part kostnad för hörande av medicinskt sakkunnig. En ledamot av lagrådet föreslog dessutom att enskild part som kallats att inställa sig personligen inför domstolen skulle kunna få ersättning för resor, uppehälle och tidsspillan.

I anledning av de gjorda uttalandena anförde *departementschefen*:

Frågan om partsrepresentation för det allmänna i socialförsäkringsprocessen bör prövas sedan någon tids erfarenhet rörande det nya besvärsför-

farandet vunnits. Jag är inte övertygad om att anordningen med en tjänsteman hos riksförsäkringsverket som allmänt ombud innebär en lämplig lösning. Tills vidare bör underställningsförfarandet kunna godtagas som en ersättning för möjligheten för en särskild representant för det allmänna att föra upp mål till försäkringsdomstolen. Jag vill därför inte frängå mina förslag rörande förfarandet i försäkringsdomstolen.

Lagrådet har vidare beträffande rättegångskostnad i mål vid försäkringsdomstolen förordat, att domstolen skall kunna förplikta motpart att ersätta part kostnaden för hörande av sakkunnig i medicinsk fråga. En ledamot har velat öppna möjlighet för part att få ersättning för personlig inställelse vid domstolen. Lagrådets förslag skulle i praktiken innebära att ersättning skulle kunna tillerkännas enskild part av allmänna medel för sakkunnig, vars anlitande påkallats av honom själv. De skäl som lagrådet andragit till stöd för sitt förslag har jag som framgår av vad jag yttrade vid lagrådsremissen förståelse för. En lösning av kostnadsfrågan enligt vad lagrådet förordat förutsätter att det allmänna regelmässigt står som den enskildes motpart. Enligt mitt förslag kommer detta att bli fallet blott i vissa mål. Att låta den enskilde få rätt till kostnadsersättning endast i sådana mål är uppenbarligen inte lämpligt. Jag vidhåller min tidigare uttalade uppfattning att ställning inte nu bör tagas till frågan om fördelning av kostnaden i socialförsäkringsmål. Om det skulle visa sig förenat med allvarliga olägenheter att möjlighet till kostnadsersättning för enskild part ej finnes, är jag beredd att upptaga denna fråga till särskild prövning.

Andra lagutskottet, som i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 45 år 1961 behandlade propositionen, hade även att taga ställning till motionsyrkanden av innebörd att det allmännas talan vid försäkringsdomstolen skulle föras av en särskild representant. Utskottet anförde i denna fråga:

Utskottet delar uppfattningen att det kan vara förenat med vissa fördelar, om det allmännas intressen i socialförsäkringsprocessen tillvaratas genom en särskild partsrepresentation. Processen kommer då att föras mellan två motstående parter, ett system som fått fast förankring i fråga om processordningen vid de allmänna domstolarna och som alltmera vinner insteg i förvaltningsprocessen. Detta system anses allmänt skapa de bästa förutsättningarna för en fullständig utredning och en allsidig belysning av saken. Det måste också vara av betydande värde att tillströmningen av besvärsmål till domstolen inte uteslutande blir beroende av överklagande av enskild part. Inte minst för att försäkringsdomstolen, såsom avsetts, skall kunna skapa vägledande praxis inom socialförsäkringen bör man tillse att förutsättningar finns för att målen i domstolen skall utgöra en provkarta på de mångskiftande intressekollisioner, avvägningsproblem och tolkningsfrågor som finns inom socialförsäkringen.

Emellertid anser utskottet i likhet med departementschefen att lösningen av frågan om en särskild partsrepresentation för det allmänna bör kunna anstå. Försäkringsdomstolen skall enligt vad som föreslås i propositionen träda i verksamhet redan den 1 juli innevarande år. Tiden intill dess medger icke utrymme för de ytterligare överväganden av frågan som erfordras innan ett definitivt beslut fattas. På grund av vad departementschefen uttalat anser sig utskottet dock kunna förutsätta, att frågan blir föremål för förnyad prövning.

I samma utlåtande behandlade *andra lagutskottet* motionsyrkanden av innebörd att ersättning till enskild part skulle utgå av allmänna medel,

såvitt inställelsen skedde på kallelse av domstolen. Utskottet anförde att skäl talade för att part i det avsedda fallet skulle kunna få ersättning. Utskottet ansåg det emellertid inte lämpligt att ersättningsfrågan bröts ur ett större sammanhang och avstyrkte därför motionerna.

I den *departementspromemoria* som ligger till grund för lagen om allmän försäkring (*SOU 1961: 39*) föreslogs att underställningsreglerna skulle utgå och att i stället en partsrepresentant för det allmänna, ett av Kungl. Maj:t förordnat allmänt ombud, skulle kunna föra ärenden från riksförsäkringsverket till försäkringsdomstolen.

Under remissbehandlingen av departementspromemorian uttalade försäkringsdomstolen vissa farhågor för att ett allmänt ombud skulle rubba jämvikten i processen, eftersom motparterna till honom ofta skulle vara gamla eller sjuka människor med små möjligheter att tillvarata sina intressen. I detta sammanhang påpekade domstolen att det var oklart i vilken mån ombudet i sin verksamhet skulle se även till de försäkrades intresse. Riksförsäkringsverket ansåg ej att något behov förelåg av allmänt ombud.

Departementschefen anförde i *proposition nr 90 år 1962* med förslag till lag om allmän försäkring, m. m.

I fråga om besvär förfarandets gestaltning på denna punkt torde i nuvarande läge inte de principiella utan de praktiska synpunkterna böra bli utslagsgivande. Därvidlag är att märka att man ännu inte, såsom underlag för den närmare utformningen av ett tvåpartsförfarande, hunnit samla några nämnvärda erfarenheter från socialförsäkringens nya besvärssystem. Vidare har själva instansordningen inom socialförsäkringen inte fått definitiv form, eftersom yrkesskadeförsäkringens framtid inte är avgjord. Dessa synpunkter talar för att man bör bida ännu någon tid innan slutlig ställning tages till frågan om partsrepresentation för det allmänna i socialförsäkringsprocessen. I förevarande paragraf har därför de föreslagna bestämmelserna om allmänt ombud fått utgå och i stället underställningsförfarandet bibehållits.

Vid granskning av lagförslaget vidhöll *lagrådet* sin tidigare uttalade åsikt i fråga om allmänt ombud samt uttalade.

Med anledning av vad försäkringsdomstolen yttrat vill *lagrådet* framhålla följande. Det är icke något för socialförsäkringen säreget att exempelvis staten och kommun kunna företräda antingen allmänna eller privaträttsliga intressen. Svårigheten att avgöra när det allmännas intresse är i fråga bör icke vara större inom socialförsäkringen än inom andra rättsområden, där partsrepresentation för det allmänna förekommer. Självfallet är att det skall åligga allmänt ombud icke blott att bevaka det allmännas rätt utan även att övervaka att gällande bestämmelser tillämpas riktigt, varvid ombudet skall tillse att jämväl försäkrads intresse blir tillgodosett.

I samband med riksdagsbehandlingen av den nämnda propositionen väcktes motioner med yrkande om inträttandet av en tjänst som allmänt ombud. Motionerna avslogs i enlighet med vad *andra lagutskottet* i *utlåtande nr 27* hemställt.

Vid 1963 års riksdag väcktes ånyo motioner med yrkande att allmänt om-

bud vid försäkringsdomstolen skulle inrättas. I motionerna yrkades dessutom att frågan om införande av fri rättegångshjälp för enskild rättssökande vid försäkringsdomstolen skulle utredas.

Andra lagutskottet anförde i sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 14*.

Erfarenhet i någon betydande utsträckning av försäkringsdomstolens arbetsformer har ännu icke vunnits. Enligt utskottets mening bör ytterligare erfarenheter avvaktas innan slutligt ställningstagande sker till frågan om det allmännas partsrepresentation. Med hänsyn härtill kan utskottet icke biträda motionerna i denna del.

Frågan om fördelningen av kostnaderna i mål och ärenden, som avgöres av förvaltningsmyndighet, är föremål för utredning av besvärssakkunniga. Dessas arbete beräknas kunna avslutas innevarande år. Innan resultatet av de sakkunnigas arbete redovisats bör enligt utskottets mening ställningstagande till yrkandet om utredning av frågan om fri rättegångshjälp vid försäkringsdomstolen icke göras. På grund härav kan utskottet icke heller biträda motionerna i denna del.

Vid 1964 års riksdag behandlade *första lagutskottet* i sitt *utlåtande nr 25* motioner om rättshjälp i administrativa mål. Med hänvisning bl. a. till att besvärssakkunniga icke avslutat sitt arbete samt till den då pågående utredningen om fri rättegångshjälp avslogs motionerna.

Besvärssakkunniga har i maj 1964 avlämnat sitt slutbetänkande *Lag om förvaltningsförfarandet* (SOU 1964: 27). I lagförslagets 19 kap. lämnas bestämmelser om gäldande av kostnad m. m. Det föreslås i 1 § att myndighets kostnad för handläggning av förvaltningsärende skall stanna å det allmänna och att för part i förvaltningsärende uppkommande kostnad skall bestridas av parten själv i den mån icke annat stadgas. I 2 § uttalas emellertid att om enskild part i ärende, som ej väsentligen avser tvist mellan enskilda parter, haft särskild kostnad för sin medverkan vid utredningen, må han, om det med hänsyn till sakens beskaffenhet, medverkans art, myndighets åtgörande, ärendets utgång eller annat förhållande framstår som uppenbart oskäligt att kostnaden bäres av honom, av allmänna medel erhålla ersättning för kostnaden eller del därav. Även i annat fall må enligt 2 § för kostnad i besvärärende, då särskilda skäl därtill är, ersättning av allmänna medel utgå till enskild part, som vinner bifall till sin talan. Slutligen sägs i 3 § att i ärende, som väsentligen avser tvist mellan enskilda parter, part må åläggas att helt eller delvis ersätta motpartis kostnad. Därvid skall i tillämpliga delar 18 kap. rättegångsbalken lända till efterrättelse.

Utredningen om rättegångshjälp har i februari 1965 avgivit sitt betänkande *Rättegångshjälp* (SOU 1965: 13). Utredningen har ansett att frågan om rättshjälp inför administrativa myndigheter — bland dem förvaltningsdomstolarna — faller utanför det för utredningen utstakade området.

Även vid årets riksdag har väckts motioner om rättshjälp i den admini-

strativa processen *Första lagutskottet*, som behandlade motionerna i sitt utlåtande nr 18 år 1965, instämde i motionärernas önskemål om förbättrade möjligheter för den enskilde till kostnadsersättning i förvaltningsärenden och till rättshjälp över huvud. Utskottet hänvisade vidare till de under året framlagda utredningsförslagen och uttalade, att Kungl. Maj:ts åtgärder bör avvaktas, innan ytterligare utredning på ifrågavarande områden förordas. Riksdagen godkände utskottets utlåtande.

Remissyttrandena

Försäkringsdomstolen anför i sitt yttrande över motionen bl. a.

Enligt domstolens mening föreligger numera sådana erfarenheter av besvärssystemet, att frågan om vidtagande av åtgärder i syfte att förbättra tillvaratagandet av såväl det allmännas som de enskildas intresse vid försäkringsdomstolen kan prövas. Domstolen tillstyrker därför att denna fråga upptages till förutsättningslös utredning. Det bör emellertid framhållas att denna fråga endast är en del av det större problemet om tillgodoseendet av rättssäkerheten inom socialförsäkringssystemet i dess helhet samt att självfallet jämväl övriga delar av detta problem bör beaktas.

Enligt *riksförsäkringsverkets* mening föreligger inte för närvarande anledning att aktualisera frågan om införande av allmänt ombud. Verket anför vidare.

Emellertid torde vad som åsyftas i motionerna mindre sammanhånga med nämnda fråga än med andra spörsmål i samband med prövningen i socialförsäkringens högsta besvärinstans. Avsikten med lagförslaget om införande av ett allmänt ombud har sålunda varit att tillskapa en motpart till den försäkrade vid processen i försäkringsdomstolen. Visserligen är det, såsom framhållits av lagrådet, självfallet att det skulle åligga ett allmänt ombud icke blott att bevaka det allmännas rätt utan även att övervaka att gällande bestämmelser tillämpades riktigt, varvid ombudet skulle tillse att jämväl försäkrads intresse blev tillgodosett. Huvuduppgiften för ett allmänt ombud skulle, såsom riks-försäkringsverket uppfattat förslaget, dock vara att föra talan mot riks-försäkringsverkets beslut i fall då ombudet finner att verket beviljat förmån som ej borde utgå samt att inträda som motpart till försäkrad som besvärat sig över verkets beslut. På grund härav finns anledning anta, att tillkomsten av ett allmänt ombud skulle öka behovet av hjälp åt enskild försäkrad vid utförandet av talan i domstolen.

I motionerna synes närmast åsyftas införande av ett särskilt institut för rättshjälp åt de försäkrade vid försäkringsdomstolen.

Av förarbetena till den nu gällande lagstiftningen framgår att omsorgen om de försäkrades möjligheter att föra sina försäkringsfrågor under den högsta instansens prövning spelade stor roll vid utformningen av bestämmelserna. För att nedbringa kostnaderna för den enskilde har förfarandet i försäkringsdomstolen gjorts i huvudsak skriftligt och domstolen har ålagts ett större ansvar för att utredningen i målen blir fullständig och rättvisande än en allmän domstol vanligen har.

Ytterligare åtgärder för att underlätta för de försäkrade att föra sin talan synes väl kunna övervägas. Frågan om rättshjälp vid försäkringsdomstolen torde dock inte böra lösas isolerat från det långt större problemet om rättshjälp i förvaltningsprocessen i allmänhet. Detta problem sammanhänger i sin tur med principerna för fördelning av kostnaderna i mål och ärenden i förvaltningsprocessen. Förslag i detta ämne har nyligen framlagts av besvärssakkunniga (SOU 1964: 27).

Utskottet

Försäkringsdomstolen inrättades 1961 som en högsta instans på socialförsäkringarnas område. Mål kan fullföljas till domstolen dels genom besvär av enskilda parter, dels genom underställning. Förfarandet vid domstolen, som i princip är skriftligt, utmärkes bl. a. av att särskild partsrepresentation för det allmänna saknas.

Förevarande motioner syftar till inrättandet av ett allmänt ombud eller annan instans med uppgift att vid försäkringsdomstolen tillvarata främst den enskildes rätt. I motionerna hemställs dessutom om översyn av besvärs- och underställningsförfarandet i övrigt vid försäkringsdomstolen.

Frågor om partsställningen i försäkringsdomstolen har varit föremål för riksdagens behandling vid flera tillfällen tidigare. Riksdagen har då hänvisat till att man med hänsyn till den korta tid domstolen verkat borde avvakta något, innan man tog ställning till problemen. Försäkringsdomstolen har i sitt utlåtande över motionerna uppgivit, att det numera föreligger sådana erfarenheter av besvärssystemet, att frågan om vidtagande av åtgärder i syfte att förbättra tillvaratagandet av såväl det allmännas som det enskildas intresse kan prövas. Domstolen tillstyrker därför en förutsättningslös utredning. Riksförsäkringsverket anser att det visserligen icke föreligger anledning att aktualisera frågan om införandet av ett allmänt ombud, men att det synes kunna övervägas att införa ytterligare åtgärder för att underlätta för de försäkrade att föra talan.

Enligt utskottets mening kan det vara befogat att nu närmare granska de frågor som aktualiserats genom motionerna. Utskottet vill därvid förorda att problemkomplexet i sin helhet blir föremål för en förutsättningslös utredning i enlighet med försäkringsdomstolens förslag. Vad utskottet anfört synes böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom. Med hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

A) att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I: 513 och II: 617, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte såsom sin mening giva till känna vad utskottet anfört; samt

B) att motionerna, i den mån de icke kan anses besvarade genom vad utskottet under A) hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 26 oktober 1965

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Strand, Axel Svensson, fru Carlqvist, fru Hamrin-Thorell, herrar Lars Larsson, Edström*, Thorsten Larsson och Ottosson*;

från a n d r a kammaren: herrar Lundberg, Odhe, fru Ekendahl, herrar Wiklund*, Fredriksson, Gomér*, Jönsson i Ingemarsgården och Ringaby.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.