

Nr 22

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

Andra lagutskottet har behandlat två till lagutskott hänvisade motioner, I: 772 av herr Larsson, Thorsten, m. fl. samt II: 885 av herr Josefson i Arrie m. fl.

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ånyo måtte anhålla om prövning och förslag rörande inrättandet av ett allmänt ombud eller annan instans med uppgift att vid försäkringsdomstolen tillvarataga främst den enskildes rätt».

Gällande bestämmelser

Försäkringsdomstolen inrättades år 1961 som högsta prövningsinstans i socialförsäkringsmål. Domstolen började sin verksamhet den 1 juli nämnda år. Den är högsta instans i mål om sjukförsäkring, folkpension, tilläggs-pension, yrkesskadeförsäkring och arbetslöshetsförsäkring. Ledamöterna i domstolen är dels lagfarna, dels icke lagfarna. För domförhet fordras närvaro av tre lagfarna och två andra ledamöter. I mål, vari uppkommer fråga av betydelse för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning, får samtliga ledamöter deltaga i avgörandet.

Ett mål kan komma under domstolens prövning dels genom att besvär anförs över den lägre instansens avgörande, dels genom s.k. underställning. Sistnämnda förfarande innebär, att riksförsäkringsverket utnyttjar en möjlighet, som enligt 20 kap. 12 § lagen om allmän försäkring tillerkänts verket, nämligen att underställa försäkringsdomstolen ett beslut av verket, om det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerligen vikt att saken prövas av domstolen eller eljest särskilda skäl finns för sådan prövning. Motsvarande möjlighet till underställning finns inom arbetslöshetsförsäkringen i fråga om beslut som fattats av arbetsmarknadsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet för de erkända arbetslöshetskassorna (50 § förordningen om erkända arbetslöshetskassor).

Förfarandet i försäkringsdomstolen är icke reglerat i detalj utan det har förutsatts, att domstolen i viss utsträckning skall kunna på egen hand utbilda en ändamålsenlig processordning. 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 i mål vid försäkringsdomstolen 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.

Historik

Allmänt ombud m. m.

Frågan om införandet av ett allmänt ombud i socialförsäkringsmål har i olika sammanhang behandlats under 1960-talet. Vid den år 1961 genomförda omorganisationen av socialförsäkringens administration behandlades bl. a. spørsmålet om besvär rätt för andra än enskilda parter. I detta sammanhang diskuterades huruvida det borde finnas ett allmänt ombud. Det är emellertid att märka, att det allmänna ombudet inte var tänkt huvudsakligen som någon form av företrädare för de försäkrade utan huvuduppgiften för honom skulle vara att tillvarata det allmännas intresse mot de försäkrade som kräver ersättning. I denna egenskap skulle det allmänna ombudet kunna överklaga avgöranden i ifrågavarande mål. Beträffande frågan i vad mån ett allmänt ombud i sin verksamhet skulle se även till de försäkrades intresse må erinras om ett uttalande av lagrådet i samband med tillkomsten av lagen om allmän försäkring. Lagrådet uttalade då, att det är självfallet, att det skulle åligga 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.

Beträffande det närmare innehållet i diskussionen om allmänt ombud under åren 1960—1965 får utskottet hänvisa i första hand till en utförlig redovisning i andra lagutskottets utlåtande nr 55 år 1965.

I fråga om det i nämnda utlåtande (s. 8) anmärkta slutbetänkandet av besvärssakkunniga (SOU 1964:27) må tilläggas, att de sakkunniga under-

strukit vikten av att särskilda partsrepresentanter för allmänna intressen i möjligaste mån införs på sådana områden, där erfarenhetsmässigt behov gör sig gällande av möjlighet att på initiativ av det allmänna få en sak prövad i högre instans (s. 539). På grundval av betänkandet och de remissyttranden som avgetts över detta har en arbetsgrupp inom justitiedepartementet utarbetat ett nytt lagförslag, som omfattar endast en kärna av 25 paragrafer. Den nya lagen föreslås leta förvaltningslagen. Den är inte avsedd att tillämpas hos förvaltningsdomstolarna. Det finns dock skäl att i detta sammanhang hänvisa till ett avsnitt i betänkandet (SOU 1968: 27 s. 231), som avser besvärsrätt och som innehåller bl. a. remissyttranden över besvärssakkunnigas betänkande. Av särskilt intresse är yttrandet av regeringsrättens ledamöter och av JO (s. 235). För egen del uttalar arbetsgruppen, att den vittsyftande frågan om allmänna ombud m. m. uppenbarligen inte kan lösas inom ramen för den aktuella lagstiftningen utan att man i stället får gå fram områdesvis.

Vid 1965 års riksdag väcktes motioner med samma syfte som det nu aktuella. Motionerna innehöll dessutom ett yrkande om översyn av besvärsoch underställningsförfarandet vid försäkringsdomstolen. Andra lagutskottet, som hade inhämtat yttrande från försäkringsdomstolen och riksförsäkringsverket, anförde i nyssnämnda, av riksdagen godkända utlåtande, nr 55, följande.

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 anført synes böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

I anledning av interpellationer, som därefter väckts av herr Thorsten Larsson, har den aktuella frågan diskuterats vid två tillfällen i riksdagens första kammare, nämligen den 2 mars 1967 och den 3 december 1968.

I svar på förstnämnda interpellation framhöll chefen för socialdepartementet, statsrådet Aspling, att den enskildes rättsskydd i socialförsäkringsmål hörde nära samman med de större frågorna om kostnadsersättning för

part och fri rättshjälp i förvaltningsförfarandet över huvud taget. Statsrådet Aspling ansåg det inte lämpligt, att frågan om rättshjälp för enskilda parter togs upp särskilt för försäkringsdomstolen.

I sitt interpellationssvar den 3 december förra året hänvisade statsrådet Aspling till att chefen för justitiedepartementet tillkallat sakkunniga för att utreda frågan om kostnaderna i förvaltningsförfarandet, om rättshjälp i förvaltningsärenden och om offentligt biträde åt part i sådana ärenden. Beträffande innehållet i direktiven för den tillsatta utredningen får utskottet hänvisa till den följande framställningen.

Rättshjälp i förvaltningsärenden, m. m.

Beträffande behandlingen av frågan om rättshjälp för den enskilde i förvaltningsärenden m. m., såvitt avser tiden före 1968, hänvisas — förutom till andra lagutskottets ovannämnda utlåtande nr 55 år 1965 — till första lagutskottets utlåtande nr 21 år 1967. Vidare må hänvisas till andra lagutskottets utlåtande nr 17 år 1967.

Enligt direktiven till ovan angivna utredning, som tillkallats av chefen för justitiedepartementet enligt bemyndigande den 1 mars 1968 behövs bl. a. åtgärder som gör det möjligt för de ekonomiskt sämst lottade parterna att i förvaltningsärenden få rättshjälp (se Riksdagsberättelsen 1969 s. 70). För vissa förvaltningsområden som är av central betydelse för den enskildes person bör vidare, anföras det, det allmänna i större utsträckning än vad som nu är fallet ha möjlighet att förordna offentligt biträde åt enskild. Till ledning för de sakkunniga anför departementschefen vissa synpunkter. Av dessa må här återges följande.

Vad angår *den allmänna rättshjälpen* bör de sakkunniga undersöka i vad mån rättshjälpsanstalterna och de enskilda advokater, som lämnar motsvarande hjälp enligt förut nämnda avtal, har möjligheter att tillgodose mindre bemedlades behov av bistånd i förvaltningsärenden. Skulle reformer på området visa sig behövliga, bör de sakkunniga utarbeta förslag i ämnet.

Det kan finnas anledning att för vissa förvaltningsområden meddela bestämmelser som möjliggör en *motsvarighet till den fria rättegången* vid allmän domstol. Behovet av ett sådant institut utsluts som nämnts inte genom att möjligheterna till kostnadsersättning inom förvaltningsförfarandet vidgas. Det bistånd som kan lämnas av allmänna rättshjälpsanstalter m. fl. är inte heller alltid tillräckligt, eftersom de enskilda parterna inte därigenom befrias från alla slag av kostnader som kan vara förenade med förvaltningsärendena. Man får också beakta att ärendena kan avse vissa rättsområden beträffande vilka sakkunnigt biträde inte finns att tillgå inom rättshjälpsorganisationen.

De sakkunniga bör utreda om och i vad mån rättegångshjälp motsvarande institutet fri rättegång bör införas för ärenden hos förvaltningsdomstolar och förvaltande myndigheter. Liksom beträffande kostnadsersättningarna torde i varje fall till en början rättegångshjälp inte böra möjliggöras för andra ärenden än sådana, i vilka det finns ett starkt framträdande behov

av sådant bistånd åt mindre bemedlade. Också på detta område bör man alltså gå fram med försiktighet. För att man skall få en enhetlig praxis torde även i fråga om rättegångshjälpen beslutanderätten inte böra förläggas till lägre myndigheter än förvaltningsdomstolar och sådana förvaltande myndigheter som lyder direkt under Kungl. Maj:t.

Det finns skäl som talar för att i varje fall i sådana förvaltningsärenden, som rör den enskildes personliga frihet, det bör finnas möjlighet att förordna *offentligt biträde åt part*. Även i vissa andra ärenden på förvaltningens område kan det tänkas att det allmänna vid behov bör sörja för att den enskilde förfogar över sakkunnigt biträde. De sakkunniga bör undersöka på vilka områden det föreligger ett starkt framträdande behov av offentligt biträde åt enskild part i förvaltningsärenden och under vilka närmare förutsättningar sådant biträde bör förordnas. Samtidigt bör övervägas i vad mån den enskilde bör vara skyldig att till det allmänna återbetala kostnaderna för offentligt biträde.

Utskottet

Förevarande motioner syftar till inrättandet av ett »allmänt ombud eller annan instans» med uppgift att vid försäkringsdomstolen, som sedan den 1 juli 1961 är högsta instans i socialförsäkringsmål, tillvarata främst den enskildes rätt.

Vid 1965 års riksdag väcktes motioner med samma syfte. Därjämte yrkades översyn av besvär- och underställningsförfarandet i övrigt vid domstolen. Riksdagen ansåg det då befogat, att närmare granska de frågor som aktualiserats och förordade att problemkomplexet i sin helhet blev föremål för en förutsättningslös utredning. Därvid hänvisades till ett yttrande av försäkringsdomstolen, som innehöll bl. a., att sådana erfarenheter vunnits under domstolens verksamhetstid, att frågan om vidtagande av åtgärder i syfte att förbättra tillvaratagandet av såväl det allmännas som de enskildas intresse kunde prövas. I de nu aktuella motionerna yrkas, att riksdagen ånyo skall göra en framställning till Kungl. Maj:t i frågan.

Förra året tillsattes en utredning om rättshjälp i förvaltningsärenden. Utredningen skall bl. a. undersöka möjligheterna att införa någon motsvarighet till den fria rättegången vid allmän domstol och att förordna offentligt biträde åt den som är part i ett förvaltningsärende. Resultatet av utredningens arbete kan väntas bli av väsentlig betydelse för att bevaka den enskildes rätt i socialförsäkringsmål. Utskottet förutsätter, att frågan om tillvaratagandet av det allmännas rätt i sådana mål och andra därmed sammanhängande problem — som har visst samband med den fråga som berörs av utredningen — tas upp av Kungl. Maj:t när utredningsresultatet föreligger. Enligt utskottets mening är inte något förnyat initiativ från riksdagens sida i anledning av motionerna påkallat.

Utskottet hemställer,

att motionerna I:772 och II:885 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 mars 1969

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Lars Larsson (s), Dahlberg (s), Wanhainen (s)*, Österdahl (fp), Andreasson (cp) och Blomquist (m);

från andra kammaren: herr Gustavsson i Alvesta (cp), fröken Sandell (s), herr Fredriksson (s)*, fru Skantz (s), herrar Jonsson i Mora (fp)*, Nilsson i Kalmar (s), Åkerlind (m) och fru Håvik (s).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Andreasson* (cp) och *Gustavsson* i Alvesta (cp).