

Konstitutionsutskottets yttrande

1981/82:13 y

om överförande till statsbudgeten av tillgångar i fonderna för den obligatoriska sjukförsäkringen (prop. 1981/82:100, bilaga 8)

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet har vid sammanträde den 25 mars 1982 med anledning av motion 1981/82:942 av Sven Aspling m. fl. (s) begärt konstitutionsutskottets yttrande beträffande lagligheten av det i ovan angivna proposition framlagda förslaget (s. 70–73) om överföring till statsbudgeten av vissa tillgångar i de hos de allmänna försäkringskassorna bokförda fonderna för den obligatoriska sjukförsäkringen.

Propositionens och motionens förslag

I propositionen konstateras att något behov av fonder hos försäkringskassorna för den obligatoriska sjukförsäkringen sedan flera är inte har funnits vare sig för utgifter avseende försäkringsförmåner eller förvaltningen. Fondmedlen har varit låsta hos kassorna, och ränteavkastning m. m. har successivt lagts till kapitalbehållningen. Enligt propositionen bör därför fonderna avvecklas och tillgångarna överföras till statsbudgeten för att användas för sitt ursprungliga ändamål, dvs. finansiering av den obligatoriska sjukförsäkringen. Fastigheter och bostadsrätter lämnas enligt förslaget utanför den nu aktuella omläggningen.

Fondavvecklingen förutsätts ske genom att en hos försäkringskassorna bokförd fordran på statsverket avskrivs. Övriga tillgångar, bl. a. kassa, bankräkningar och obligationer, överförs till staten. Förvaltning och bokföring av dessa bör övergångsvis skötas av riks-försäkringsverket som snarast möjligt skall upplösa de överförda tillgångarna. Allteftersom bankmedlen kan lyftas bör de sättas in på statsverkets checkräkning. Värdepapper likvideras vid lämplig tidpunkt, och beloppen tillförs statsverket. De medel som tillförs statsbudgeten skall avräknas mot utgifterna för den allmänna sjukförsäkringen. Därmed uppkommer en minskning av anslagsbelastningen på statsbudgeten med ca 475 milj. kr. under budgetåret 1982/83.

I propositionen begärs riksdagens godkännande av vad som där anförts om avveckling av försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen.

Enligt motion 1981/82:942 kan det ifrågasättas om statsmakterna har den legala möjligheten att fatta beslut om ianspråktagande av fondernas medel.

Innan riksdagen tar ställning till propositionen i denna del bör enligt motionen klaras ut de lagliga förutsättningarna att för statsverkets räkning ta i anspråk fondernas tillgångar på föreslaget sätt. I motionen hemställs att riksdagen beslutar att fondernas tillgångar ej får disponeras av kassorna innan lagligheten av förslaget om att till statsverket överföra tillgångarna i försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen prövas.

Utskottet

Innan den allmänna sjukförsäkringen tillkom verkade fria sjukkassor för sjukförsäkring åt sina medlemmar. Viss lagreglering gällde för verksamheten. Denna hade därigenom ett klart offentligt erkännande. Kassorna uppbar visst statsbidrag. I övrigt finansierades försäkringen genom medlemsavgifter och kommunbidrag. Genom beslut av 1931 års riksdag reformerades verksamheten. De s. k. erkända sjukkassorna bildades. Försäkringen skulle fortfarande vara frivillig, och finansiering skulle också fortsättningsvis ske genom medlemsavgifter, statsbidrag och kommunbidrag. De medel som inte gick åt till att bestrida årets utgifter avsattes till en sjukhjälpsfond. Fonden skulle utgöra en reserv för det fall de medel som influtit visst år inte förslog till täckande av det årets utgifter. De erkända sjukkassorna ansågs som privaträttsliga föreningar som var underkastade understödsföreningslagens bestämmelser.

Med anledning av ett betänkande (SOU 1944:15) av socialvårdskommittén beslutades år 1946 en lag om allmän sjukförsäkring (1947:1, SFL). Därvid övertog de allmänna sjukkassorna i princip fonderna från de erkända sjukkassorna. I SFL angavs närmare hur överföring skulle ske. Tanken var ursprungligen att lagen skulle gälla fr. o. m. den 1 juli 1950. Ikraftträdandet framsköttes emellertid. Efter vissa ändringar trädde lagen i kraft den 1 januari 1955. Genom denna lagstiftning tillskapades en allmän obligatorisk sjukpenningförsäkring som i princip omfattade alla verksamma medborgare. Erkända och centrala sjukkassor ombildades till allmänna sjukkassor. De allmänna sjukkassorna blev försäkringsgivare inom den allmänna sjukförsäkringen. De ansågs vara självständiga juridiska personer med ekonomiskt ansvar för den av dem bedrivna sjukförsäkringsrörelsen. Enligt vad som uttalas i proposition 1961:45 med förslag om ändring i SFL kunde dock de allmänna sjukkassorna i motsats till de erkända sjukkassorna inte anses vara privaträttsliga rättssubjekt, vilkas organisation och verksamhet reglerades av privaträttens föreningsrättsliga bestämmelser. Reglerna för de allmänna sjukkassorna återfanns i stället uteslutande i SFL och vissa med stöd av denna lag utfärdade författningar. De allmänna sjukkassorna borde alltså betraktas som offentlighetsrättsliga juridiska personer, som följde särskilda, enbart för dem gällande bestämmelser.

Varje kassa hade egna stadgar och ekonomiskt ansvar för den av kassan

bedrivna verksamheten. Den allmänna sjukförsäkringen finansierades genom sjukförsäkringsavgifter från medlemmarna, arbetsgivarbidrag och statsbidrag. I avräkning på statsbidrag, arbetsgivarbidrag och sjukförsäkringsavgifter erhöll kassorna varje kalendermånad förskott med belopp som beräknades åtgå för månadens utbetalningar.

Enligt 1944 års socialvårdskommitté hade fondtillgångarna vid 1942 års utgång uppgått till 75,5 milj. kr. Med hänsyn till bl. a. att de allmänna sjukkassorna skulle ta över redan uppkomna förpliktelser gentemot medlemmarna i de erkända kassorna och då de statsbidrag som utgått i väsentlig mån underlättat fonderingen ansåg kommittén som självklart att de erkända kassornas tillgångar skulle bli kvar hos kassorna även sedan dessa blivit allmänna. Mot bakgrund av att de erkända sjukkassorna var att anse som enskilda rättssubjekt diskuterade kommittén formerna för ett överförande av fonderna till den allmänna försäkringen. Kommittén konstaterade därvid att de erkända kassorna hade frihet att före den nya lagstiftningens ikraftträdande välja om de skulle delta i ombildningen till allmän sjukkassa eller att begära att bli befriade från erkännandet som sjukkassa.

Åren 1961–1962 skedde en viss omorganisation av sjukförsäkringen och beslutades om den nuvarande organisationen med allmänna försäkringskassor. I samband med tillkomsten av lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) diskuterades om kassorna skulle förstatligas. Något förslag i den riktningen lämnades dock inte. I stället slogs på nytt fast att kassorna var försäkringsgivare och att de hade ekonomiskt ansvar för sin verksamhet. Finansieringen skulle fortfarande bygga på statsbidrag och avgifter från försäkringen. Avgiftssättningen skulle bestämmas av kassorna själva.

Enligt 18 kap. 15 § AFL skall i verksamheten uppkomna överskott avsättas till en fond för den allmänna sjukförsäkringen. Fondens kapital och avkastning får tas i anspråk endast i den mån kassans inkomster avseende försäkringen ej förslår till täckande av löpande utgifter. Fonden skall förvaltas enligt grunder som riksdagen bestämmer.

En omläggning av sjukförsäkringens finansiering ägde rum genom lagstiftning år 1974. Finansiering sker härefter genom generella arbetsgivaravgifter och egenavgifter som beräknas på grundval av löne- och inkomstsumman. Genom omläggningen har kassorna mist sitt inflytande över avgiftssättningen. Någon ändring av försäkringskassornas ställning som självständiga offentliga organ har dock inte varit åsyftad. Beträffande frågan om vad som skulle ske med kassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen efter omläggningen av finansieringen hänsköts denna till riksförsäkringsverket för utredning i samråd med riksrevisionsverket och försäkringskassaförbundet.

Resultatet av utredningen har den 18 mars 1981 redovisats i rapporten "De allmänna försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen". Enligt utredningen består fonderna för den obligatoriska sjukförsäkringen huvudsakligen av tre komponenter. Dessa är förutom avkastning på

av staten utgivna förskott dels från de erkända sjukförsäkringskassorna övertagna sjukhjälpfonder jämte avkastning på dessa fondmedel, dels överskott av avgifter från de försäkrade, dvs. avgifter som uttagits med högre belopp än vad som erfordrats för att bestrida kassornas utgifter i den del de inte täckts av arbetsgivaravgifter och statsbidrag, jämte avkastning på dessa överskottsmedel.

Utredningen har funnit att fonderna för den obligatoriska sjukförsäkringen tillhör den allmänna sjukförsäkringen och att de är avsedda för sjukförsäkringsändamål. Då enligt utredningen något behov av fonderna inte f. n. finns eller kan förutses för framtiden föreslås att fonderna skall upplösas och att tillgångarna skall överföras till staten för att användas för sjukförsäkringsändamål. Reservation mot förslaget har lämnats av försäkringskassoförbundets representanter i utredningen. Reservanterna har anfört att de medel som jämte räntor i dag utgör kassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen helt har byggts upp med avgifter som inbetalts av de försäkrade, till stor del frivilligt. Fondmedlen kan därför enligt reservanterna inte betraktas som statliga. Vidare finns enligt reservanterna skäl att låta ifrågavarande fonder finnas kvar hos kassorna.

Riksförsäkringsverket har i skrivelse i samband med överlämnandet av utredningens förslag anslutit sig till reservanternas mening. Avvikande uppfattning förekom dock inom riksförsäkringsverkets styrelse till förmån för utredningens förslag. Detta har vidare tillstyrkts av rikskontrollverket i särskilt samrådsyttrande.

Genom lagstiftning 1981 (prop. 1980/81:135, SFU 1980/81:25, rskr 1980/81:262, SFS 1981:326) införs fr. o. m. den 1 juli 1982 en ekonomisk ramstyrning av försäkringskassornas förvaltningsutgifter. I samband därmed jämställs kassorna i princip med statliga myndigheter såvitt avser finansiering av förvaltningskostnader. Genom lagstiftningen upphävs samtidigt en bestämmelse i 18 kap. 4 § AFL enligt vilken kassorna inte utan medgivande av riksförsäkringsverket kunnat överlåta eller inteckna fast egendom och ej heller kunnat ta upp lån eller åta sig annan förpliktelse som inte har omedelbart samband med kassornas verksamhet. Försäkringskassorna föreslås att i fortsättningen inom ramen för anvisningar från riksförsäkringsverket själva få besluta åtgärder beträffande den fasta egendomen.

Utskottet gör följande överväganden.

Ansvar för den allmänna sjukförsäkringens finansiering ligger numera helt på staten. De allmänna försäkringskassorna kan inom den obligatoriska sjukförsäkringen endast anses ombesörja statliga förvaltningsuppgifter. Fonderna för den obligatoriska sjukförsäkringen har t. o. m. år 1974 haft en funktion i det att de har fungerat som buffertar eller medelsreserv beträffande sjukförsäkringen. Efter utgången av 1974, då sjukförsäkringens finansiering lades om, har fonderna inte längre en sådan funktion.

Enligt utskottets uppfattning förhindrar inte regeringsformen att de ifrågavarande fonderna avvecklas på det sätt som föreslås i propositionen.

Däremot regleras i 18 kap. 15 § AFL hur fondernas kapital och avkastning får tas i anspråk. Ett överförande till statsbudgeten innebär att fonderna tas i anspråk på annat sätt än vad som är föreskrivet. Bestämmelsen i 18 kap. 15 § AFL måste då ändras i enlighet härmed.

Stockholm den 15 april 1982

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Sture Thun (s), Jan Prytz (m) och Lahja Exner (s).

Avvikande meningar

1. av Hilding Johansson, Olle Svensson, Yngve Nyquist, Wivi-Anne Cederqvist, Kerstin Nilsson, Sture Thun och Lahja Exner (alla s) vilka ansett att utskottets yttrande på s. 4 som börjar med orden "Ansvaret för den" och slutar på s. 5 med orden "ändras i enlighet härmed" bort ha följande lydelse:

Försäkringskassornas och de ifrågavarande fondernas nuvarande rättsliga ställning framgår inte entydigt av gällande bestämmelser och de motivuttagen som gjorts i anslutning till dessa. I samband med omläggningen år 1974 av sjukförsäkringens finansiering uttalades att någon ändring av kassornas ställning inte åsyftades. Någon ändring i denna ordning synes inte heller ha skett genom lagstiftning som tillkommit senare.

Vilken betydelse kassornas särställning och fondernas rättsliga status har med avseende på formerna för ett överförande till statsbudgeten av fonderna är inte tillfredsställande klarlagt genom det utredningsarbete som hittills förekommit. Det finns således enligt utskottets mening inte f. n. tillförlitligt underlag för ett ställningstagande i vad mån överförandet av de ifrågavarande tillgångarna kräver särskilda överväganden med hänsyn till innehållet i 2 kap. 18 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse skall varje medborgare vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i lag. Bestämmelsen avser i första hand fysiska personer. Enligt uttalande i motiven får det emellertid ligga i sakens natur att bestämmelsen också gäller för juridiska personer i de fall när detta framstår som naturligt.

Det är enligt utskottets mening inte godtagbart att utan ett bättre underlag för bedömningen tillgripa det förfarande som anvisats i propositionen. Det kan här erinras om att det i samband med att staten tog över ansvaret för lokalhållningen för de allmänna underrätterna (prop. 1970:106, 1 LU 1970:43, rskr 1970:264, SFS 1970:390) beträffande de s. k. tingshusbyggnadsskyldiges fasta egendom, penningmedel m. fl. tillgångar bestämdes i lag att tillgångarna skulle övertas av staten. I lag bestämdes vidare att vederlag inte skulle utgå samt att staten skulle överta ansvaret för tingshusbyggnadsskyldiges förbindelser.

Hur fondernas kapital och avkastning får tas i anspråk anges i 18 kap. 15 § AFL. Ett överförande av fonderna till statsbudgeten innebär att fonderna tas i anspråk på annat sätt. Den tidigare nämnda bestämmelsen måste då ändras i enlighet härmed.

Utskottet får sammanfattningsvis uttala att det f. n. inte finns tillräckligt underlag för en bedömning av den i motionen väckta frågeställningen eller för konsekvenserna beträffande kassornas rättsliga ställning av att föreslagna åtgärder vidtas. Det ytterligare utredningsarbete som erfordras kan lämpligen bedrivas av den av chefen för ekonomidepartementet tillkallade särskilde utredaren med uppdrag att göra en översyn av den statliga fondförvaltningen m. m. (Dir. 1979:77).

2. av Gunnar Biörck i Värmdö (m) som ansett att utskottets yttrande på s. 4 som börjar med orden "Ansvaret för den" och slutar på s. 5 med orden "ändras i enlighet härmed" bort ha följande lydelse:

Mot bakgrund av de ifrågavarande fondernas historiska ursprung ställer sig utskottet tveksamt till förslaget att dessa, mot de ifrågavarande kassornas önskan, skulle "avvecklas" genom att överföras till riksförsäkringsverket för att genom dess försorg realiseras. Regeringsformen lämnar inte någon säker vägledning i fråga om lagligheten att förfara på sätt som föreslås. 18 kap. 15 § AFL reglerar emellertid hur fondernas avkastning får tas i anspråk. Ett överförande till statsbudgeten innebär att fonderna tas i anspråk på annat sätt än vad som är föreskrivet, vilket under alla omständigheter förutsätter en ändring av bestämmelsen i 18 kap. 15 § AFL. Ett sådant förfarande förefaller icke helt invändningsfritt.

En möjlighet att utan lagändring uppnå att de ifrågavarande fondmedlen används för sitt ursprungliga ändamål vore måhända att tillfälligt reducera det statliga anslaget till sjukförsäkringen med motsvarande belopp, varigenom försäkringskassorna skulle få anledning att i första hand använda sina egna fondmedel för sådana ändamål vartill de från begynnelsen avsetts.