

Nr 12

Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motion om förbättrat rättsskydd i socialförsäkringsärenden.**Motionen**

I motionen 1973:1143 av herr Larsson i Staffanstorp m. fl. (c) hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär att frågan om åtgärder för ett förbättrat rättsskydd för de enskilda i socialförsäkringsärenden skyndsamt tas upp till prövning, med särskilt beaktande av förslaget i motionen om inrättande av ett särskilt organ med uppgift att tillvarata de enskildas rätt i sådana ärenden.

Motionärerna framhåller bl. a. att ett allmänt ombud i socialförsäkringsmål lämpligen bör vara knutet till försäkringsdomstolen och ha till huvuduppgift att tillvarata de enskildas rätt och att verka för en enhetlig rättstillämpning. Det är enligt motionärerna inte i första hand hos försäkringsdomstolen som rättssäkerhetsfrågorna aktualiseras utan det gäller främst handläggningen hos försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. Enligt motionärerna föreligger det stora skillnader mellan olika försäkringskassor vid gradering av bl. a. sådan invaliditet som berättigar till förtidspension eller sjukbidrag. Ett allmänt ombud bör därför få till uppgift att övervaka tillämpningen av lagen om allmän försäkring så att den når större geografisk enhetlighet.

Gällande rätt

Försäkringsdomstolen, som inrättades 1961, är högsta instans i mål om sjukförsäkring, folkpension, tilläggspension, yrkesskadeförsäkring och arbetslöshetsförsäkring. Ett mål kan komma under domstolens prövning antingen genom att besvär anförs över beslut av riksförsäkringsverket, försäkringsrådet eller tillsynsmyndigheten för erkända arbetslöshetskassor, dvs. arbetsmarknadsstyrelsen, eller också genom att beslut av riksförsäkringsverket eller arbetsmarknadsstyrelsen underställs domstolen. Som förutsättning för underställning gäller att det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt att saken prövas av domstolen eller eljest särskilda skäl finns för sådan prövning.

Förfarandet i försäkringsdomstolen är inte reglerat i detalj utan det har förutsatts att domstolen själv i viss utsträckning skall utbilda en ändamålsenlig processordning. Vissa grundläggande bestämmelser ges emellertid i lagen om försäkringsdomstol. Rättegångsbalkens regler om handläggning av besvärsmål i hovrätt har tjänat som förebild. Hänvisningar görs till vissa bestämmelser i rättegångsbalken, bl. a. om domare och rättegångsombud, straff och vite, omröstning och bevisning. För-

säkringsdomstolen har emellertid ålagts en betydligt mer aktiv roll i processen än de allmänna domstolarna. Domstolen har sålunda att verka för att utredningen blir så fullständig som erfordras med hänsyn till målets beskaffenhet. Domstolen äger också föranstalta om bevisning. Förfarandet i domstolen är i princip skriftligt men även muntlig handläggning kan förekomma, varvid part kan kallas att inställa sig personligen.

Försäkringsdomstolen är domför med tre lagfarna och två icke lagfarna ledamöter. I mål, vari uppkommer fråga av betydelse för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning, kan samtliga ledamöter delta i avgörandet (plenium).

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 hörs inför domstolen, gäller att enskild part får stå för kostnaden om han påkallat förhöret och att kostnaden eljest skall utgå av allmänna medel.

Talan mot beslut av allmän försäkringskassa i ärende angående allmän försäkring förs genom besvär hos riksförsäkringsverket. Beslut som fattats i försäkringskassans pensionsdelegation skall, även om beslutet inte överklagats, prövas av riksförsäkringsverket, om delegationens ordförande eller föredraganden anmält från beslutet avvikande mening. Verket äger även eljest, utan att talan förs, ta upp ärende angående försäkring till prövning.

Riksförsäkringsverket har även tillagts befogenheten att utöva tillsyn över de allmänna försäkringskassorna, som har att ställa sig verkets anvisningar till efterrättelse. För detta ändamål finns hos verket en särskild tillsynsbyrå, som genom inspektioner och bevakning av avgöranden utövar verkets tillsyn samt genom en särskild utbildningssektion anordnar kurser och annan utbildning för försäkringskassornas personal.

Försäkring enligt lagen om yrkesskadeförsäkring äger rum i riksförsäkringsverket. Mot verkets beslut i ärende angående sådan försäkring får talan föras hos försäkringsrådet genom besvär. Rådet äger, även om talan inte förts eller ansökan inte gjorts, till prövning uppta ärende om yrkesskadeförsäkring.

En genomgripande förvaltningsrättsreform har genomförts under 1971. Tre nya lagar av central betydelse på den offentliga förvaltningens område har stiftats, nämligen lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, som reglerar rättskipningen i regeringsrätten och kammarrätterna, förvaltningsprocesslagen, som innehåller regler om förfarandet i mål hos regeringsrätten, kammarrätterna, skatterätter och länsrätter, samt slutligen förvaltningslagen.

I förvaltningslagen regleras förfarandet hos förvaltningsmyndigheter. Utanför lagens tillämpningsområde faller bl. a. försäkringsdomstolen och försäkringsrådet. Lagen är avsedd att utgöra grundvalen för förvaltnings-

myndigheternas handläggning av ärenden. Lagen syftar enligt departementschefen främst till att stärka den enskildes rättssäkerhet i hans mellanhavanden med myndigheter. Vid utformningen av lagen har lagts särskild vikt vid att den skall tillgodose behovet av förfaranderegler i första instans, att reglerna skall vara så enkla och lättillgängliga som möjligt samt att lagen inte får äventyra kravet på snabbhet och effektivitet i förvaltningen.

Förfarandereglerna i förvaltningslagen är uppdelade i två huvudavsnitt. I det första ingår sådana regler som kan tillämpas i stort sett i alla slag av förvaltningsärenden. Hit hör bl. a. regler om jäv, enskilds rätt att anlita ombud eller biträde, myndighets skyldighet att vägleda den som har gjort en ofullständig ansökan e. d. och ordningen för anförande av besvär över myndighets beslut.

Det andra huvudavsnittet i förvaltningslagen innehåller sådana bestämmelser som är av särskild betydelse i ärenden där det är fråga om myndighetsutövning mot enskild, dvs. när myndighet utövar befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande. Under begreppet "förmån" faller bland annat förmåner från den allmänna försäkringen. I detta avsnitt finns bl. a. bestämmelser om rätt för sökande, klagande eller annan part att ta del av utredningsmaterialet i ett ärende, myndighets skyldighet att underrätta part om detta material, parts rätt att muntligen lämna uppgift i ärende, myndighets skyldighet att ange skälen för sina beslut och att underrätta part om innehållet i beslut och om vad han skall iaktta vid klagan över beslutet.

Förvaltningsreformen har medfört följdändringar i en mångfald författningar. Som en konsekvens av ett av syftena med förvaltningslagen — att åstadkomma enhetliga och generellt tillämpliga regler för förfarandet hos förvaltningsmyndigheter — har de förfaranderegler som funnits i olika specialförfattningar i stor utsträckning utmönstrats. Bland annat har ändringar gjorts i lagen om allmän försäkring och lagen om yrkesskadeförsäkring.

Tidigare riksdagsbehandling av frågan om allmänt ombud m. m.

Frågan om införande av ett allmänt ombud i socialförsäkringsmål har behandlats av riksdagen upprepade gånger under 1960-talet.

I samband med att förslaget om inrättande av försäkringsdomstolen framlades för riksdagen berördes, såväl i propositionen (1961:45) som i motioner, väckta i anledning av denna, frågan om tillskapande av ett allmänt ombud i socialförsäkringsmål. Denne var inte i första hand avsedd att vara företrädare för de försäkrade utan huvuduppgiften för det allmänna ombudet skulle vara att tillvarata det allmännas intressen, låt vara att avsikten också var att ombudet skulle bidra till att skapa en enhetlig praxis inom socialförsäkringsområdet. Departementschefen uttalade emellertid betänkligheter mot att införa en särskild partsrepresentation för det allmänna. Han förklarade sig inte övertygad om att den av

bland annat lagrådet förordade anordningen med en tjänsteman hos riks försäkringsverket som allmänt ombud innebar en lämplig lösning av frågan om partsrepresentation för det allmänna. Han hänvisade i stället till möjligheten för riks försäkringsverket att underställa sina avgöranden försäkringsdomstolens prövning. Sedan andra lagutskottet förklarat sig dela departementschefens uppfattning (2LU 1961:45), avtog riksdagen de i motionerna framställda yrkandena om inrättande av ett allmänt ombud.

Vid riksdagens behandling av förslaget till lagen om allmän försäkring m. m. (prop. 1962:90) avtog på nytt motioner om inrättande av allmänt ombud. Beträffande frågan om vilken uppgift ett allmänt ombud skulle ha kan erinras om ett av lagrådet i detta sammanhang gjort uttalande. Lagrådet framhöll att det självfallet skulle åligga allmänt ombud inte bara att bevaka det allmännas rätt utan också att övervaka att gällande bestämmelser tillämpades riktigt, varvid ombudet skulle tillse att jämväl de försäkrades intressen blev tillgodosedda.

Vid 1963 och 1965 års riksdagar väcktes på nytt motioner med krav på inrättande av ett allmänt ombud. Motionerna innehöll dessutom yrkanden om översyn av besvär- och underställningsförfarandet vid försäkringsdomstolen. 1965 års riksdag ansåg det befogat att närmare granska de frågor som aktualiserats och tillstyrkte att problemkomplexet i sin helhet blev föremål för en förutsättningslös utredning (2LU 1965:55). 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 bättre kunna tillvarata såväl allmänna som enskilda intressen kunde prövas.

I anledning av interpellationer till chefen för socialdepartementet diskuterades den aktuella frågan 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 frågan om den enskildes rättsskydd i socialförsäkringsmål hörde nära samman med de större frågorna om kostnadsersättning för part och fri rättshjälp i förvaltningsförfarandet över huvud taget. Han ansåg det inte lämpligt, att frågan om rättshjälp för enskilda parter togs upp särskilt för försäkringsdomstolen.

I sitt interpellationssvar den 3 december 1968 hänvisade statsrådet Aspling till att chefen för justitiedepartementet nyligen tillkallat sakkunniga för att utreda frågan om kostnaderna i förvaltningsförfarandet, om rättshjälp i förvaltningsärenden och om offentligt biträde åt part i sådana ärenden (utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden).

Även vid 1969 års riksdag väcktes motioner i ämnet. Motionerna avtog på hemställan av andra lagutskottet, som i sitt utlåtande nr 22 bl. a. hänvisade till den föregående års tillsatta utredningen.

Vid 1971 års riksdag motionerades om inrättande av ett allmänt ombud eller annan instans "med uppgift att vid försäkringsdomstolen

tillvarata främst den enskildes rätt". Socialförsäkringsutskottet anförde i sitt betänkande (nr 11) att den i motiveringen till motionen berörda frågan om den enskildes rättstrygghet i socialförsäkringsmål stod i nära samband med det större problemet om kostnadsfri rättshjälp i förvaltningsförfarandet över huvud taget. Detta problem torde enligt utskottet komma att lösas inom ramen för den genomgripande reform av samhällets rättshjälp, som förbereddes inom justitiedepartementet. Vidare hänvisade utskottet till att frågan om offentligt biträde i förvaltningsärenden var föremål för prövning av utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden. Utskottet framhöll också att frågan om inrättande av allmänna ombud med uppgift att tillvarata det allmännas intressen i förvaltningsärenden hade aktualiserats under förberedelsearbetet med den nya förvaltningslagen och att frågan hade nära samband med ett annat i sammanhanget framfört förslag, nämligen om rätt för det allmänna att överklaga sådana förvaltningsbeslut, som kunde anses förfördela ett offentligt intresse. Utskottet hänvisade till lagrådsremissen angående förvaltningslag och förvaltningsprocesslag, i vilken justitieministern uttalade bl. a. att dessa spörsmål borde bli föremål för en samlad bedömning och att ställning senare skulle komma att tas till frågan i vilka former en sådan bedömning borde äga rum.

Med hänsyn till att den i motionen upptagna frågan ingick som ett led i ett större problemkomplex, varav åtminstone vissa och i sammanhanget viktiga delar kunde väntas få en lösning inom en relativt snar framtid, ansåg utskottet att något förnyat initiativ från riksdagens sida i anledning av motionen inte erfordrades. Riksdagen avlog motionen.

När frågan om ett allmänt ombud ånyo aktualiserades vid 1972 års riksdag hänvisade socialförsäkringsutskottet (SfU 1972:5) till den då aktuella rättshjälpsreformen. Utskottet framhöll bl. a. att det – under förutsättning att denna genomfördes i huvudsak efter de ritningar som angivits i prop. 1972:4 – inte fanns anledning att inrätta något organ av det slag motionärerna föreslagit. Utskottet underströk angelägenheten av att den enskilde bereddes möjlighet att erhålla hjälp och att den personal som handlade ärenden vid försäkringskassorna var kunnig och omdömesgill och att rättstillämpningen så långt möjligt var enhetlig. Utskottet fortsatte:

Enligt det s. k. servicecirkuläret (KCirk 18 okt. 1946) till de statliga förvaltningsmyndigheterna åligger det dessa att bistå sökande och andra parter med anvisningar, att lämna uppgifter från diaries o. d. och att även i övrigt tillhandagå allmänheten med erforderliga upplysningar i frågor inom respektive myndighets område. Vidare bör uppmärksammas den reform som genomförts på förvaltningsrättens område under 1971. Förvaltningslagen, som är avsedd att utgöra grundvalen för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden, syftar främst till att stärka den enskildes rättssäkerhet i hans mellanhavanden med myndigheter och det har lagts särskild vikt vid att reglera förfarandet i första instans. I lagen ges regler om parts rätt att anlita ombud eller biträde, om rätt till insyn i det material som tillförts ett ärende, om kommunikation, om myndighets skyldighet att ange skälen för sina beslut, om skyldighet att underrätta

part om innehållet i beslut och om vad han skall iaktta vid anförande av besvär m. m.

I fråga om förfarandet i socialförsäkringsmål kan också erinras om riks-försäkringsverkets skyldighet att utöva tillsyn över de allmänna försäkringskassorna och om verkets rätt att självmant ta upp ärenden angående försäkring till prövning. Möjligheten att underställa försäkringsdomstolen beslut av riks-försäkringsverket och vissa andra avgöranden bör också framhållas i detta sammanhang. Genom sina avgöranden i sådana mål och i mål som fullföljts av försäkrade fungerar försäkringsdomstolen vägledande för de lägre instanserna, vilket bidrar till enhetlighet i rättstillämpningen.

— — —

Enligt utskottets mening bör det finnas betydligt bättre möjligheter att tillgodose de försäkrades intressen inom ramen för en utbyggd rättshjälpsorganisation med allmänna advokatbyråer i varje län än vad som skulle bli möjligt genom det av motionärerna föreslagna organet, som inte skulle kunna få samma geografiska spridning och inte vara lika lättillgängligt för de försäkrade. Det bör dock påpekas att en förutsättning för att den föreslagna rättshjälpen skall komma till användning i erforderlig omfattning är att det ges information om de möjligheter till sakkunnigt biträde som därigenom kommer att skapas. Det är också angeläget att de allmänna advokatbyråerna förses med sakkunskap även på socialförsäkringens område.

Riksdagen godtog utskottets förslag om avslag på motionen.

Rättshjälpsreformen

Riksdagen antog år 1972 en proposition som innebar en genomgripande reform av samhällets rättshjälp (prop. 1972:4, JuU 1972:12, rskr. 1972:205). Rättshjälpsreformen träder i kraft den 1 juli 1973 och innebär bl. a. att rättshjälp i princip skall kunna lämnas var och en i alla rättsliga angelägenheter där behov av bistånd föreligger, oberoende av om saken behandlats vid allmän domstol, förvaltningsdomstol, förvaltningsmyndighet eller av skiljemän. De nya reglerna, som i huvudsak upptagits i en ny rättshjälpslag och i rättegångsbalken, föreskriver rättshjälp i tre olika former: allmän rättshjälp, rättshjälp åt misstänkt i brottmål och rådgivning.

Genom beslut av 1973 års riksdag har rättshjälpsreformen kompletterats i vissa avseenden. De nya bestämmelserna som träder i kraft den 1 juli 1973, innebär bl. a. att utredningskostnad i förvaltningsärenden kan ersättas inom ramen för rättshjälpen. Ersättning för parts inställelse skall också kunna utgå vid handläggning inför vissa förvaltningsmyndigheter.

I prop. 1972:132 som innehöll förslaget till de nya bestämmelserna uttalade departementschefen i fråga om rättsskyddet inom socialförsäkringsområdet följande:

Med hänsyn till det stora antal människor som berörs av socialförsäkringslagstiftningen och den betydelse handläggningen av dessa ärenden har för den enskildes ekonomiska situation är det också naturligt att detta område särskilt uppmärksammas i den allmänna debatten. Som

tidigare framhållits har tanken på att inrätta ett allmän ombud på socialförsäkringens område framförts vid upprepade tillfällen. Givetvis är ett tillförlitligt rättsskydd på detta område av den största betydelse för den enskilde. I likhet med utredningen och nästan alla remissinstanser anser jag emellertid att det behov av biträde som föreligger på detta område är tillgodosett genom rättshjälpsreformen. Den allmänna rättshjälpen innefattar möjlighet till biträdeshjälp i alla socialförsäkringsärenden där behov av sådan hjälp föreligger. Visserligen får den enskilde vid allmän rättshjälp själv bidra till kostnaderna men bidragsreglerna är så utformade att ingen av ekonomiska skäl skall hindras från att anlita biträden. Till de allmänna advokatbyråerna bör också finnas goda möjligheter att knyta tjänstemän som får stor erfarenhet av denna typ av ärenden.

Utskottet

Förevarande motion syftar till ett förbättrat rättsskydd i socialförsäkringsärenden, i första hand genom inrättandet av ett allmänt ombud eller särskilt organ, organisatoriskt knutet till försäkringsdomstolen, med uppgift att tillvarata den enskildes rätt i sådana ärenden. Motionärerna har särskilt understrukit att rättstillämpningen i socialförsäkringsärenden bör vara så enhetlig som möjligt.

Som framgår av den inledningsvis lämnade redogörelsen har frågan om ett allmänt ombud behandlats av riksdagen vid ett flertal tillfällen alltsedan förslaget om inrättande av försäkringsdomstolen framlades 1961. Frågan har därjämte dryftats under förarbetena till rättshjälpsreformen, varvid man dock konstaterat att strävandena att åstadkomma en förbättrad rättshjälp på socialförsäkringsområdet i första hand bör inriktas på utbildning av personal hos försäkringskassorna samt på att inom den allmänna rättshjälpens ram tillhandahålla lämpligt biträde för dessa ärenden.

Såsom också motionärerna framhållit aktualiseras rättssäkerhetsfrågorna inte i första hand hos försäkringsdomstolen. Med hänsyn till ärendemängden hos försäkringskassorna och då tyngdpunkten i rättstillämpningen kvantitativt ligger i de lägre instanserna kan det inte undgås att det i första hand måste ligga på den enskilde att själv bevaka sina intressen. Mot bakgrund härav anser utskottet det synnerligen betydelsefullt att de försäkrade genom rättshjälpsreformen fr. o. m. den 1 juli 1973 kommer att få möjlighet till biträdeshjälp i alla socialförsäkringsärenden där behov av sådan hjälp föreligger.

Motionärerna har också påpekat att justitieombudsmannen i ett beslut år 1972 uttalat, att riksförsäkringsverkets dubbla ställning som både tillsyns- och besvärsmyndighet kan te sig stötande. Utskottet anser för sin del att det knappast skulle kunna undvikas att samma kritik riktades mot ett allmänt ombud knutet till försäkringsdomstolen. Även om ombudet arbetade självständigt i förhållande till försäkringsdomstolen skulle nämligen den försäkrade kunna finna det egendomligt att ombudet inte var ett från de dömande myndigheterna helt fristående organ. Inrättandet av ett allmänt ombud knutet till försäkringsdomstolen skulle i praktiken

komma att innebära att tillsynsfunktioner och besvärsklasser fördes samman hos en instans även när det gällde försäkringsdomstolen.

Utskottet är således inte övertygat om att tillskapandet av en till försäkringsdomstolen knuten ombudsmannaorganisation är rätta vägen att förbättra rättsskyddet i socialförsäkringsärenden. Med hänsyn till att det i motionen aktualiserade spörsmålet om rättssäkerhet måste bedömas som en fråga av hög angelägenhetsgrad anser utskottet emellertid — i likhet med motionärerna — att olika möjligheter att stärka de enskildas rättsskydd i socialförsäkringsärenden bör prövas.

Genom sina avgöranden i besvärsmål fungerar riksförsäkringsverket och i sista hand försäkringsdomstolen som vägledande för försäkringskassorna. Det stora antalet mål hos försäkringsdomstolen måste emellertid verka i viss mån hämmande på domstolens funktion som vägledande för försäkringskassorna och som prejudikatsinstans.

Utskottet har från socialdepartementet inhämtat att man inom departementet planerar en översyn av den allmänna försäkringens besvärregler. En sådan översyn skulle i första hand ta sikte på att stärka försäkringsdomstolens ställning som prejudikatsinstans men också beröra riksförsäkringsverkets verksamhet som besvär- och tillsynsmyndighet. Det synes med hänsyn till angelägenheten av att finna en lösning av de problem som här föreligger naturligt att frågan om åtgärder för ett förbättrat rättsskydd för de enskilda i socialförsäkringsärenden snarast tas upp till prövning i detta sammanhang.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen med anledning av motionen 1973:1143 i skrivelse till Kungl. Maj:t begär att frågan om förbättrat rättsskydd i socialförsäkringsärenden tas upp till prövning i samband med den planerade översynen av den allmänna försäkringens besvärregler.

Stockholm den 20 mars 1973

På socialförsäkringsutskottets vägnar
TORSTEN FREDRIKSSON

Närvarande: herrar Fredriksson (s), Carlsson i Vikmanshyttan (c), Lundberg (s), fröken Sandell (s), herrar Ringaby (m), Karlsson i Ronneby (s), Persson i Stockholm (s), Mundebo (fp), fru Håvik (s), fröken Pehrsson (c), herrar Marcusson (s), Björck i Nässjö (m), Andersson i Nybro (c), fröken Bergström (fp) och herr Hagberg (vpk).