

Nr 5**Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motion om allmänt ombud i socialförsäkringsmål.****Motionen**

I motionen 1972:974 av herr Larsson i Staffanstorp m. fl. (c) hemställs att riksdagen anhåller hos Kungl. Maj:t om prövning och förslag rörande inrättandet av ett allmänt ombud eller annan instans med uppgift att tillvarata främst den enskildes rätt i socialförsäkringsmål i enlighet med vad som anförts i motionen.

Motionärerna framhåller att ett allmänt ombud bör ha till huvuduppgift att tillvarata de enskildas rätt och att verka för en enhetlig rättstillämpning i socialförsäkringsmål. Det är enligt motionärerna inte i första hand hos försäkringsdomstolen som rättssäkerhetsfrågorna aktualiseras utan det gäller främst handläggningen i lägre instans, särskilt hos försäkringskassorna. Ombudet bör emellertid enligt förslaget organisatoriskt vara knutet till försäkringsdomstolen och verksamheten bör i viss mån samordnas med den tillsyn som bedrivs främst av riksförsäkringsverket.

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 anföras 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. Försäkringsdomstolen 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 skall kallas att inställa sig 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 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 försäkringskassas 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. Det åligger också verket att utöva tillsyn över de allmänna försäkringskassorna, vilka har att ställa sig verkets anvisningar till efterrättelse.

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 förvaltningsmyndigheternas 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 iakttä 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 riksförsäkringsverket som allmänt ombud innebar en lämplig lösning av frågan om partsrepresentation för det allmänna. Han hänvisade i stället till möjligheten för riksförsäkringsverket att underställa sina avgöranden försäkringsdomstolens prövning. Sedan *andra lagutskottet* förklarat sig dela departementschefens uppfattning (2LU 1961:45), avslog 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) avslogs 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 besvärs- 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 avslogs 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 fördela ett offentligt intresse. Utskottet hänvisade till lagrådsremissen angående förvaltningslag och förvaltningsprocesslag, i vilken justitie-ministern bl. a. uttalade 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.

Förslaget till rättshjälpsreform (prop. 1972:4)

Det i 1970 års statsverksproposition (prop. 1970:1 bil. 4 s. 59) aviserade förslaget till reform av samhällets rättshjälp har förelagts årets riksdag i proposition nr 4. Denna omfattar dels ett förslag till rättshjälpslag, som avses skola ersätta lagen om fri rättegång, dels förslag till vissa andra lagändringar, främst i rättegångsbalken. Förslaget innebär att rättshjälp skall kunna erhållas i varje rättslig angelägenhet där behov av rättshjälp föreligger, oavsett om ärendet behandlas av domstol eller förvaltningsmyndighet eller om det gäller rådfrågning eller angelägenhet, som inte är föremål för behandling av myndighet. Vissa begränsningar i tillämpningsområdet föreslås emellertid, bland annat i fråga om juridiska personer, personer som inte är bosatta i Sverige och näringsidkare i angelägenheter som har samband med hans näringsverksamhet. Personer i de högsta inkomstlägena föreslås uteslutas från allmän rättshjälp.

Förmånerna vid rättshjälp i allmänhet består enligt förslaget i första hand i att kostnaderna för biträde och bevisning samt inställelse vid

förhandling utgår av allmänna medel. Biträde förordnas dock inte alltid utan bara om den som har rättshjälp inte själv eller genom någon som i tjänsteställning eller annars lämnar honom bistånd kan behörigen tillvarata sin rätt. Kostnad för bevisning ersätts emellertid inte i förvaltningsärenden eller i angelägenheter som är av beskaffenhet att kunna komma under förvaltningsmyndighets prövning. Rätten till ersättning för inställelsekostnad är enligt förslaget begränsad till sådana fall då parten ålagts personlig inställelse inför domstol eller annan myndighet.

Ett betydelsefullt inslag i förslaget är att en kortare rådgivning hos jurist skall kunna erhållas mot en fast avgift, som uppgår till 1/125 av basbeloppet, avrundat till närmast lägre tiotal kronor, således för närvarande 50 kr. Om särskilda skäl föreligger skall avgiften kunna nedsättas eller efterges. När rättshjälp lämnas i andra fall skall sökanden erlagga avgift, som beräknas efter inkomst och försörjningsbörda och i enlighet med vissa schabloner.

Enligt förslaget skall rättshjälpen administreras regionalt av särskilda rättshjälpsnämnder. I varje län skall inrättas allmänna advokatbyråer med staten som huvudman. Var och en skall i princip ha möjlighet att fritt välja biträde bland enskilt verksamma jurister och jurister på allmän advokatbyrå.

Utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden

Den år 1968 tillsatta utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden hade enligt direktiven att undersöka tre frågor på förvaltningsområdet, dels frågan om regler för kostnadsersättning i förvaltningsförfarandet, dels frågan om rättshjälp i förvaltningsärenden och dels frågan om offentligt biträde åt part i sådana ärenden. Sedan den promemoria, som ligger till grund för propositionen om rättshjälpsreformen, utarbetats inom justitiedepartementet (Ju 1970:14), förändrades utredningens uppgifter väsentligt. Av de ursprungliga huvuduppgifterna kvarstod därefter endast två, nämligen dels frågan om offentligt biträde inom förvaltningen, dels frågan i vad mån utredningskostnader i förvaltningsärenden skall kunna inbegripas under rättshjälpen och alltså ersättas av allmänna medel. Utredningen har i sitt arbete utgått från att den föreslagna rättshjälpsreformen kommer till stånd i huvudsak i den form som den erhållit genom departementspromemorian.

Utredningen har i september 1971 framlagt sitt betänkande "Offentligt biträde och kostnadsersättning i förvaltningsärenden" (SOU 1971:76). Utredningen föreslår att offentligt biträde i fall av behov skall kunna förordnas i vissa ärenden som angår den personliga rörelsefriheten. Det gäller ärenden som har anknytning till mentalsjukvård, nykterhetsvård, barnavård och utlänningslagstiftning.

Beträffande frågan om allmänt ombud inom socialförsäkringsprocessen konstaterar utredningen inledningsvis att vad som tidigare åsyftades under diskussionen om allmänt ombud var en befattningshavare med huvudsaklig uppgift att tillvarata det allmännas intressen men att begreppets innebörd efterhand kommit att förskjutas dithän att det nu snarast är fråga om ett ombud för de försäkrade. Benämningen allmänt ombud är i sådant sammanhang oegentlig, påpekar utredningen. Det är närmast fråga om en form av rättshjälp åt de enskilda. Även om utredningen haft att se denna fråga enbart som en rättshjälpsfråga medan det fallit utanför dess uppdrag att diskutera hur det allmännas rätt bäst bör tillvaratas i socialförsäkringsärenden, har utredningen dock till utgångspunkt för sina resonemang tagit upp tanken att dessa båda syften skulle kunna förenas.

Efter att ha skisserat riktlinjerna för hur en ombudsorganisation av ifrågavarande slag skulle kunna tänkas arbeta uttalar utredningen:

Utredningen har haft tillfälle att med försäkringsdomstolen diskutera en ombudsorganisation efter nu skisserade linjer. Vi har därvid kommit till den övertygelsen att en sådan organisation skulle för den enskildes rättsskydd få högst begränsad betydelse. Även om antalet mål, som handläggs hos försäkringsdomstolen, kan synas i och för sig stort, är det dock en mycket liten del av socialförsäkringsärendena som fullföljs till domstolen och som sålunda skulle komma att passera ombudet. Även om verksamheten utsträcktes till en granskning i någon omfattning av den näst högsta instansens beslut är möjligheten att på denna väg bringa hjälp åt enskilda inte stor. I förhållande till mängden av ärenden som handläggs vid försäkringskassorna är det ett ringa antal som förs vidare till riksförsäkringsverket. Ett allmänt ombud med rätt att föra talan hos försäkringsdomstolen torde i realiteten få huvudsakligen processuell betydelse, såsom motpart i ett tvåpartsförfarande. Eftersträvar man däremot rättshjälp åt de försäkrade är detta inte den väg som i första hand bör beträddas.

Emellertid kan ej förbises att behovet av rättshjälp på socialförsäkringsområdet är avsevärt. Rättsreglerna är ingalunda lättillgängliga. De enskilda parterna utgörs i stor utsträckning av sjuka eller gamla, som har ringa förmåga att själva tillvarata sin rätt. Om en rättshjälp av någon betydelse skall kunna åstadkommas bör denna finnas redan på ett tidigt stadium och inte speciellt inriktas på sådana ärenden som förs vidare genom besvär. Besvärsinstanserna har att sörja för utredning i sina ärenden och risken för rättsförluster där är mindre än i de ärenden som ej förs vidare.

I fråga om möjligheterna att åstadkomma enhetlig praxis mellan försäkringskassorna och att rätta till felaktigheter i kassornas handläggning hänvisar utredningen till riksförsäkringsverkets tillsynsskyldighet och dess rätt att ex officio ta upp försäkringskassas beslut i försäkringsärende till prövning. Utredningen fortsätter:

Oberoende av det rättsskydd, som sålunda kan åstadkommas genom personalutbildning och tillsyn, måste dock alltid på detta område finnas

ett påtagligt behov av rättshjälp i egentlig mening, alltså biträde i form av en utomstående expertis. Det kan emellertid knappast vara någon realistisk tanke att för detta ändamål inrätta särskilda rättshjälpsanstalter. Den möjlighet som erbjuder sig är att inom den nya rättshjälpsreformen utveckla hjälpverksamhet även på detta område. Lämpligen bör därvid eftersträvas att förse de allmänna advokatbyråerna med sakkunskap även på socialförsäkringens speciella område.

Våra undersökningar har sålunda bibragt oss den uppfattningen, att medlen för att åstadkomma en förbättrad rättshjälp på socialförsäkringsområdet inte är att söka i en ombudsorganisation av något slag. Strävandena bör i stället inriktas på utbildningen av personal hos försäkringskassorna samt på att inom den allmänna rättshjälpens ram tillhandahålla lämpligt biträde för dessa ärenden.

I fråga om kostnadsersättning i förvaltningsärenden säger sig utredningen vilja fasthålla den grundläggande regeln att den enskilde i första hand själv bör stå för sina kostnader. I den mån sociala aspekter kan anläggas på ersättningsfrågan bör dessa enligt utredningen beaktas genom utvidgad offentlig rättshjälp. Utredningen hänvisar till att den föreslagna rättshjälpsreformen i detta avseende bör medföra förbättringar. Beträffande frågan om utredningskostnader i förvaltningsärenden anser utredningen att sådana kostnader i princip bör inbegripas under rättshjälpens i den föreslagna rättshjälpslagen. Utredningen föreslår emellertid vissa begränsningar i rätten till kostnadsersättning.

Enligt uppgift beräknas proposition angående de i betänkandet behandlade frågorna komma att framläggas hösten 1972.

Utskottet

Förevarande motion syftar till inrättande av ett allmänt ombud eller annan instans med uppgift att tillvarata främst den enskildes rätt i socialförsäkringsmål.

Frågan om allmänt ombud på socialförsäkringens område har behandlats av riksdagen vid ett flertal tillfällen alltsedan förslaget om inrättande av försäkringsdomstolen framlades 1961. Vad man till en början åsyftade var att ett allmänt ombud skulle inrättas i första hand för att tillvarata det allmännas intressen. Efterhand har diskussionen emellertid alltmer blivit inriktad på att skapa ett organ med uppgift att tillvarata de enskildas rätt, främst genom att bereda de försäkrade erforderliga möjligheter till rättshjälp.

Den år 1968 tillsatta utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden har i sitt år 1971 framlagda betänkande (SOU 1971:76) föreslagit att offentligt biträde vid behov skall kunna förordnas i vissa förvaltningsärenden, främst sådana som angår den personliga rörelsefriheten. Utredningen diskuterar också frågan om inrättande av allmänt ombud i socialförsäkringsärenden men menar att det inte är erforderligt att till-

skapa ett sådant organ, eftersom den enskildes behov av rättstrygghet i sådana ärenden i erforderlig utsträckning tillgodoses på annat sätt.

I den vid årets riksdag framlagda propositionen nr 4 angående reform av samhällets rättshjälp föreslås en betydande utvidgning av möjligheterna till sådan hjälp. Förslaget innebär att rättshjälp skall kunna erhållas i varje rättslig angelägenhet där behov av rättshjälp föreligger, oavsett om ärendet behandlas av domstol eller förvaltningsmyndighet eller om det gäller en angelägenhet som inte är föremål för behandling av myndighet.

Utskottet anser att det är en angelägen fråga att det skapas garantier för den enskildes rättssäkerhet inom socialförsäkringens område liksom eljest då den enskilde är beroende av myndigheters handlande och beslut. Det kan, som utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden framhåller i sitt betänkande, inte förbises att behovet av rättshjälp på socialförsäkringsområdet är avsevärt. Rättsreglerna är ingalunda lättillgängliga. De enskilda parterna utgörs i stor utsträckning av sjuka och gamla, ofta med ringa förmåga att själva tillvarata sin rätt. Inte minst gör sig kravet på rättssäkerhet gällande i fråga om handläggningen i första instans, där det stora flertalet ärenden slutligt avgörs. Det är väsentligt inte bara att den enskilde bereds möjlighet till erforderlig hjälp utan också att den personal, som handlägger ärenden vid försäkringskassorna, är kunnig och omdömesgill samt att rättstillämpningen så långt möjligt är enhetlig.

Utskottet vill till en början peka på vissa bestämmelser rörande förvaltningsförfarandet i allmänhet, vilka bidrar till att främja de enskildas intressen. 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 diariet 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 riksförsäkringsverkets skyldighet att utöva tillsyn över de allmänna försäkringskassorna och om verkets rätt att självmant ta upp ärenden angående försäkring till prövning. Möjligheten att underställa försäkrings-

domstolen 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.

Genomförandet av den i proposition till årets riksdag föreslagna rätts-hjälpsreformen kommer att avsevärt förbättra möjligheterna för den enskilde att tillvarata sina intressen i sådana ärenden varom nu är fråga. Om inte den sökande själv eller genom någon, som i tjänsteställning eller annars lämnar honom bistånd, kan tillvarata sin rätt, skall han ha rätt att på begäran erhålla juridiskt biträde till rimlig kostnad. Särskilt kan pekas på den föreslagna möjligheten att mot en lägre, fast avgift erhålla rådgivning i rättsliga angelägenheter även i sådana fall, då det inte är erforderligt att biträde förordnas.

Enligt utskottets mening bör det finnas betydligt bättre möjligheter att tillgodose de försäkrades intressen inom ramen för en utbyggd rätts-hjälpsorganisation 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.

Mot bakgrund av vad som sålunda anförts vill utskottet uttala att det, under förutsättning att den föreslagna rättshjälpsreformen genomförs i huvudsak efter de riktlinjer som angivits i propositionen, inte finns anledning att för närvarande inrätta något organ av det slag motionärerna föreslagit. Om det emellertid skulle visa sig att rättshjälpsreformen inte medför den avsedda förbättringen av de enskildas rättstrygghet på socialförsäkringsområdet, kan det finnas anledning att ta upp frågan om att på annat sätt tillse att de försäkrades intressen blir tillgodosedda. Utskottet utgår ifrån att man inom vederbörande departement kommer att följa utvecklingen på detta område med uppmärksamhet och vidta de åtgärder som kan visa sig erforderliga.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1972:974.

Stockholm den 22 februari 1972

På socialförsäkringsutskottets vägnar

TORSTEN FREDRIKSSON

Närvarande: herrar Fredriksson (s), Carlsson i Vikmanshyttan (c)*, Lundberg (s), Jonsson i Mora (fp), 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), Olsson i Stockholm (vpk), Andersson i Nybro (c) och Signell (s).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

av herrar Carlsson i Vikmanshyttan (c), Jonsson i Mora (fp), Ringaby (m), Mundebo (fp), fröken Pehrsson (c), herrar Björck i Nässjö (m) och Andersson i Nybro (c), som ansett

dels att utskottets yttrande från och med det avsnitt som börjar på s. 10 med orden "Genomförandet av" bort ha följande lydelse:

"Det kan inte bestridas att den föreslagna rättshjälpsreformen kommer att bidra till att förbättra den enskildes möjligheter att tillvarata sin rätt i socialförsäkringsmål, främst genom den föreslagna rätten att erhålla biträde även i förvaltningsärenden. Emellertid är reformen enligt utskottets mening inte tillräcklig för att den enskildes rättsskydd i ärenden rörande socialförsäkring skall anses tillfredsställande.

Som utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden påpekat är det särskilt betydelsefullt att möjligheter till rättshjälp finns på ett tidigt stadium. Risker för rättsförluster i ärenden som fullföljs till besvärshöjderna är mindre än i de ärenden som inte överklagas. Det är alls inte realistiskt att befara att många av de försäkrade — ofta sjuka och gamla med nedsatt förmåga att själva ta till vara sin rätt — inte kommer att känna till eller inte kommer att utnyttja sin möjlighet att anlita biträde och att de, även i sådana fall då det kunde finnas anledning att överklaga, accepterar beslutet i första instans. Även om man genom information kan åstadkomma att de försäkrade i allmänhet får klart för sig vilka rättigheter de har, kan det enligt utskottets mening inte bortses från att det föreligger ett behov av ett särskilt organ, som kan verka i de försäkrades intresse i sådana fall då de inte har biträde.

Ett allmänt ombud eller motsvarande organ skulle bland annat ha till uppgift att genom information och på annat sätt bidra till enhetlighet i rättstillämpningen. Det kan visserligen sägas att det redan nu finns vissa garantier för enhetlighet i rättstillämpningen genom försäkringsdomstolens avgöranden och genom den verksamhet riks-försäkringsverket utövar. Häremot kan dock till en början anföras att försäkringsdomstolens avgöranden visserligen är vägledande för de lägre instanserna men att betydelsen härav minskar på grund av att avgörandena i domstolen ofta i hög grad är beroende av omständigheter i de särskilda

fallen och därför inte i så hög grad normerande för underinstanserna som kunde vara önskvärt. Riksförsäkringsverket har visserligen skyldighet att utöva tillsyn över försäkringskassorna och bidrar till enhetlighet i tillämpningen genom att utfärda anvisningar och på annat sätt. Emellertid kan man inte bortse från det förhållandet att riksförsäkringsverket i egenskap av besvärinstans fattar beslut i de enskilda ärendena. När det gäller de försäkrades rättstrygghet är det enligt utskottets mening ovedersägligt att den bästa garantin härför skapas genom ett fristående organ med huvuduppgift att tillvarata de enskildas intressen.

Ytterligare en omständighet som talar för inrättandet av ett organ sådant som det av motionärerna föreslagna är att man måste räkna med att det efter genomförandet av rättshjälpsreformen åtminstone till en början kan bli vissa svårigheter att finna biträden med tillräcklig kunskap inom socialförsäkringens speciella område. Det finns även från denna synpunkt anledning anta att det kommer att finnas behov av ett organ, inom vilket det finns sådan sakkunskap som måste krävas för att de försäkrades berättigade krav på information och enhetlighet i rättstillämpningen skall kunna tillgodoses.”

dels att utskottet bort hemställa

”att riksdagen med bifall till motionen 1972:974 i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening ger till känna vad utskottet anfört.”