

Nr 11**Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motion om allmänt ombud vid försäkringsdomstolen.**

I motionen 1971:714 av herr Larsson i Staffanstorp m. fl. hemställes "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, tilläggspension, 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 synnerlig 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, var-

vid bestämmelserna i rättegångsbalken om handläggning av besvär i hovrätt tjänat som förebild. Försäkringsdomstolen har emellertid ålagt 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.

Tidigare riksdagsbehandling av frågan om 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. spörsmålet 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 ifrågasvarande 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 understrukit 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 all-

männa 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 heta förvaltningslagen. Den är inte avsedd att tillämpas hos förvaltningsdomstolarna. Det finns dock skäl att i detta sammanhang hänvisa till ett avsnitt i det av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet framlagda betänkandet (SOU 1968:27 s. 231), som avser besvärsrätt och som innehåller bl. a. remissyttrandet 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. — Sedan arbetsgruppens förslag remissbehandlats har förslag till förvaltningslag och förvaltningsprocesslag m. m. den 14 januari 1971 remitterats till lagrådet. Av remissen framgår bl. a. att Svea hovrätt i sitt remissyttrande över arbetsgruppens förslag behandlat bl. a. frågorna om ökad besvärsrätt för det allmänna och om allmänna ombud med uppgift att föra det allmännas talan mot myndighets beslut. Chefen för justitiedepartementet uttalar i lagrådsremissen bl. a., att spörsmålen bör bli föremål för en samlad bedömning och att ställning senare kommer att tas till frågan i vilka former en sådan bedömning bör äga rum.

Vid 1965 års riksdag väcktes motioner med samma yrkande som i den nu behandlade. Motionerna innehöll dessutom yrkande om översyn av besvär- och underställningsförfarandet vid försäkringsdomstolen. 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 (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, 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 rätts hjälp i förvaltningsförfarandet över huvud taget. Statsrådet Aspling ansåg det inte lämpligt, att frågan om rätts hjälp för enskilda parter togs upp särskilt för försäkringsdomstolen.

I sitt interpellationssvar den 3 december 1968 hänvisade statsrådet

Aspling till att chefen för justitiedepartementet tillkallat sakkunniga för att utreda frågan om kostnaderna i förvaltningsförfarandet, om rätts-hjälp i förvaltningsärenden och om offentligt biträde åt part i sådana ärenden.

Även vid 1969 års riksdag väcktes motioner i ämnet. Motionerna avsgs på hemställan av *andra lagutskottet*, som i sitt *utlåtande nr 22* anförde bl. a.

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 be- vaka 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 utred- ningsresultatet föreligger.

I en motion vid *fjölårets riksdag* hemställdes om förslag till bestä- melser om förordnande av offentligt biträde i ärenden angående admi- nistrativa frihetsberövanden. *Första lagutskottet* avstyrkte motionen i sitt av riksdagen godkända *utlåtande 1970:21*. I utlåtandet erinrade ut- skottet om den genomgripande rättshjälpsreform, som justitieministern förutskickat i 1970 års statsverksproposition, och hänvisade till att den ytterligare utredning, som måste föregå reformen, redan inletts inom justitiedepartementet och till att utredningen enligt departementschefen även i fortsättningen borde bedrivas i samråd med utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden.

Samma utskott behandlade under fjölåret en motion om utsträckt tillämpning i förvaltningsärenden av kontradiktoriskt förfarande genom partsrepresentant för det allmänna och om utvidgning av det allmännas besvärsmålsrätt i sådana ärenden. I sitt *utlåtande 1970:52* erinrade utskottet bl. a. om det ovan återgivna uttalandet rörande frågan om allmänna ombud av den arbetsgrupp, som förbereder lagstiftning om en reform av förvaltningsförfarandet. Utskottet pekade även på riksdagens år 1965 gjorda begäran om utredning av frågan om inrättande av allmänt ombud vid försäkringsdomstolen. Utskottet ansåg att det borde an- komma på Kungl. Maj:t att avgöra om de fortsatta övervägandena i ämnet skulle ske inom en utredning, som avsåg hela förvaltningen, eller om spörsmålen borde lösas genom successiva reformer. Med hän- syn härtill fann utskottet ej påkallat med något riksdagens initiativ i anledning av motionen. Riksdagen anslöt sig till utskottets bedömning.

Pågående utredningsarbete*Reform av rättshjälpen enligt riktlinjer i 1970 års statsverksproposition*

I 1970 års statsverksproposition (prop. 1970: 1 bil. 4 s. 59) angav chefen för justitiedepartementet riktlinjer för en genomgripande reform av samhällets rättshjälp. Arbetet med rättshjälpsreformen har i enlighet med dessa riktlinjer bedrivits inom departementet och lett till en i juli 1970 framlagd promemoria med förslag till rättshjälpslag m. m. (stencil Ju 1970:14).

I promemorian läggs fram förslag som innebär att rättshjälp i princip skall kunna erhållas i fråga om varje rättslig angelägenhet där behov av rättshjälp finns oavsett om ärendet behandlas av domstol eller förvaltningsmyndighet eller gäller rådfrågning eller biträde vid förhandlingar eller liknande.

Förmånerna vid rättshjälp skall enligt förslaget i huvudsak bestå i att kostnaderna för biträde och utredning samt inställelse vid förhandling ersätts av allmänna medel. Ett betydelsefullt inslag i förslaget är att en kortare rådfrågning hos jurist skall lämnas mot en för alla överkomlig enhetsavgift om 50 kronor, som i speciella fall skall kunna nedsättas eller helt efterges. När rättshjälp i andra fall meddelas skall sökanden erlägga en avgift, som i princip skall bestämmas med ledning av hans inkomstförhållanden.

Enligt förslaget skall rättshjälpen administreras av regionala, statliga rättshjälpsmyndigheter, i princip en i varje län. Vid rättshjälpsmyndigheten skall bl. a. finnas s. k. allmän advokatbyrå.

Promemorians förslag har remissbehandlats. Den föreslagna utvidgningen av möjligheten till rättshjälp har därvid allmänt tillstyrkts. Även förslaget om inrättande av allmänna advokatbyråer har tillstyrkts av flertalet remissinstanser. Däremot har bl. a. den föreslagna organisationen av de administrativa arbetsuppgifterna i det nya systemet kritiserats under remissbehandlingen.

Inom justitiedepartementet pågår f. n. överarbetning av promemorians förslag på grundval av remissyttrandena. Arbetet bedrivs med sikte på att en proposition med förslag till lagstiftning i ämnet skall kunna föreläggas årets riksdag.

Rättshjälp i förvaltningsärenden, m. m.

Den år 1968 tillkallade utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden skall enligt direktiven undersöka i vad mån rättshjälpsanstalterna och de enskilda advokater, som lämnar rättshjälp enligt avtal med vederbörande landsting, har möjligheter att tillgodose mindre bemedlades behov av bistånd i förvaltningsärenden samt i mån av behov utarbeta

reformförslag. De sakkunniga skall också utreda om och i vad mån rättegångshjälp motsvarande institutet fri rättegång bör införas för ärenden hos förvaltningsdomstolar och förvaltande myndigheter. En annan uppgift för utredningen är att undersöka frågan om kostnadsersättning i vissa förvaltningsärenden. Som en tredje arbetsuppgift har utredningen ålagts att ta upp frågan om offentligt biträde inom förvaltningsrätten. Härom anför i direktiven följande.

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.

Under arbetet inom justitiedepartementet med den allmänna reformen av rättshjälpen har samråd ägt rum med utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden. En kortfattad redogörelse härför och för de riktlinjer, som dragits upp för gränsdragningen mellan den allmänna rättshjälpsreformen och motsvarande reform på förvaltningsområdet, lämnas i den ovannämnda promemorian med förslag till rättshjälpslag m. m. (s. 137 f.) Av redogörelsen framgår bl. a. att utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden inte har anledning att i fortsättningen särskilt ta upp frågan om införande på förvaltningsområdet av en motsvarighet till institutet fri rättegång, eftersom denna fråga redan lösts inom ramen för den allmänna rättshjälpsreformen. Beträffande frågan om offentligt biträde inom förvaltningsrätten erinras i promemorian om att rättshjälpen enligt det föreslagna nya systemet kommer att omfatta bl. a. förmånen av biträdeshjälp. Enligt uttalande i promemorian bör däremot spörsmålet om behovet av särskilda regler om offentligt biträde för vissa slag av förvaltningsärenden lämpligen övervägas av utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden. Härom anføres vidare.

Om behov av särskilda regler konstateras, torde svårigheter inte föreligga att inordna dessa regler i det nya systemet. De avvikelser från de allmänna bestämmelserna som kan bli aktuella synes i huvudsak vara likartade dem som aktualiseras beträffande offentlig försvarare enligt rättegångsbalken.

Utskottet

Förevarande motion syftar till inrättande 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.

Riksdagen har behandlat motioner med samma syfte bl. a. år 1965. Dessa motioner innehöll även yrkande om översyn av besvär- och underställningsförfarandet. I anledning av dessa motioner förordade riksdagen — i enlighet med förslag av försäkringsdomstolen i ett yttrande till andra lagutskottet — att problemkomplexet i sin helhet blev föremål för en förutsättningslös utredning. Liknande motioner vid 1969 års riksdag avslogs med hänvisning till att resultatet av arbetet inom den år 1968 tillsatta utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden kunde väntas bli av väsentlig betydelse för att trygga den enskildes rätt i socialförsäkringsmål. Det förutsattes vidare att frågan om tillvaratagande av det allmännas intressen i sådana mål skulle tas upp av Kungl. Maj:t när utredningsresultatet förelåg.

Den i motiveringen till förevarande motion berörda frågan om den enskildes rättstrygghet i socialförsäkringsmål står enligt utskottets mening i nära samband med det större problemet om kostnadsfri rättshjälp i förvaltningsförfarandet över huvud taget. Detta problem torde komma att lösas inom ramen för den genomgripande reform av samhällets rättshjälp, som f. n. förbereds inom justitiedepartementet. I en promemoria, som förra året lades fram av en arbetsgrupp inom departementet, föreslogs bl. a. att rättshjälp i princip skall kunna erhållas i varje rättslig angelägenhet, där behov av sådan hjälp föreligger, oavsett om ärendet behandlas av domstol eller förvaltningsmyndighet. På grundval av promemorian och remissyttrandena över denna bedrivs arbetet inom departementet med sikte på att proposition i ämnet skall kunna föreläggas årets riksdag.

I uppdraget för utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden ingick ursprungligen bl. a. sådana frågor, som enligt det anförda kommer att få sin lösning inom ramen för den allmänna rättshjälpsreformen. Utredningen, vars uppdrag begränsats i motsvarande mån, fortsätter emellertid att pröva frågan huruvida enskild part bör ges möjlighet att, även utan egen begäran, i förvaltningsärenden erhålla ett sakkunnigt biträde som utses genom det allmännas försorg, s. k. offentligt biträde. Utredningen beräknas kunna slutföra sitt arbete under år 1971.

Frågan om inrättande av allmänna ombud med uppgift att tillvarata det allmännas intressen i förvaltningsärenden har aktualiserats inom Kungl. Maj:ts kansli under förberedelsearbetet med en ny förvaltningslag. Frågan har nära samband med ett annat i sammanhanget framfört förslag, nämligen om rätt för det allmänna att överklaga sådana förvaltningsbeslut, som kan anses förfördela ett offentligt intresse. I en nyligen avlämnad lagrådsremiss angående förvaltningslag och förvaltningsprocesslag m. m. uttalar justitieministern bl. a., att dessa spörsmål bör bli föremål för en samlad bedömning och att ställning senare kommer att tas till frågan i vilka former en sådan bedömning bör äga rum.

Av det sagda framgår att den i förevarande motion upptagna frågan ingår som ett led i ett större problemkomplex, varav åtminstone vissa och i sammanhanget viktiga delar kan väntas få en lösning inom en relativt snar framtid. Med hänsyn härtill och till vad utskottet i övrigt har anfört anser utskottet att något förnyat initiativ från riksdagens sida i anledning av motionen inte är erforderligt.

Utskottet hemställer

att motionen 1971:714 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 9 mars 1971

På socialförsäkringsutskottets vägnar

ERIC CARLSSON

Närvarande: herrar Carlsson i Vikmanshyttan (c), Lundberg (s), Jonsson i Mora (fp), Fredriksson (s), Ringaby (m)*, fröken Sandell (s), herrar Magnusson i Nennesholm (c), Karlsson i Ronneby (s), fru Håvik (s), herrar Björck i Nässjö (m), Nordberg (s), fröken Pehrsson (c), herr Hermansson i Malmberget (vpk)*, fröken Bergström (fp) och herr Sig-nell (s).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

av herrar *Carlsson* i Vikmanshyttan (c), *Jonsson* i Mora (fp), *Ringaby* (m), *Magnusson* i Nennesholm (c), *Björck* i Nässjö (m), fröken *Pehrsson* (c) och fröken *Bergström* (fp), som ansett

dels att utskottets yttrande från och med det avsnitt som börjar på s. 7 med orden "Riksdagen har" bort ha följande lydelse:

"Motioner med samma syfte har behandlats av andra lagutskottet bl. a. år 1965. I ett yttrande till utskottet tillstyrkte försäkringsdomstolen en utredning i ämnet. Domstolen uttalade därvid bl. a. att sådana erfarenheter vunnits under domstolens verksamhetstid att frågan om vidtagande av åtgärder i syfte att bättre kunna tillvarata såväl enskilda som allmänna intressen kunde prövas. Utskottet ansåg det befogat att närmare granska de i motionerna aktualiserade frågorna och förordade att hela problemkomplexet skulle förutsättningslöst utredas i enlighet med försäkringsdomstolens förslag. Med bifall till utskottets hemställan beslöt riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t tillkännage utskottets uppfattning.

Riksdagens begäran bör ses mot bakgrund av det förhållandet att målen vid försäkringsdomstolen och i socialförsäkringsprocessen över huvud taget ofta gäller frågor av avgörande betydelse för den enskildes

möjligheter att klara sin försörjning, samtidigt som vederbörandes förmåga att själv kunna tillvarata sin rätt kan vara väsentligt nedsatt till följd av ålder eller av sjukdom eller annat handikapp. Dessa omständigheter markerar enligt utskottets mening att det i dessa mål föreligger ett särskilt behov av ett allmänt ombud med huvudsaklig uppgift att biträda enskilda parter i försäkringsdomstolen. I samma riktning pekar även det av motionärerna påtalade förhållandet att riksdagens revisorer år 1967 anmärkte på att försäkringskassornas bedömning av rätten till förtidspensionering uppvisade stora inbördes skiljaktigheter.

Inte minst mot den nu angivna bakgrunden framstår det enligt utskottets mening som otillfredsställande att — såsom framgår av Kungl. Maj:ts skrivelse till riksdagen 1971:3 — 1965 års riksdagsskrivelse i ämnet alltjämt är beroende av Kungl. Maj:ts prövning.

Enligt utskottets mening är det i hög grad angeläget att de i förevarande motion upptagna frågorna blir föremål för särskild prövning i enlighet med 1965 års riksdagsbeslut. Vad utskottet anfört bör bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.”

dels ock att utskottet bort hemställa

”att riksdagen med bifall till motionen 1971:714 i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening ger till känna vad utskottet anfört.”

