

Nd.

348. Frumvarp til laga

[198. mál]

um tryggingadóm.

(Lagt fyrir Alþingi á 94. löggjafarþingi 1973.)

1. gr.

Setja skal á stofn dómstól fyrir allt landið, nefnist hann tryggingadómur. Aðsetur dómsins skal vera í Reykjavík, en ef nauðsyn krefur má halda dómþing annars staðar.

2. gr.

Verkefni tryggingadóms er að dæma í málum, sem rísa vegna úrskurða tryggingaráðs Tryggingastofnunar ríkisins, varðandi bætur og bótarétt einstaklinga samkvæmt lögum um almannatryggingar.

Þar fyrir utan skal tryggingadómur dæma í málum, sem með lögum verða lögð undir dóminn.

3. gr.

Tryggingamálaráðherra skipar dómara í tryggingadóm til fjögurra ára í senn. Skulu þeir vera fjórir, tveir lögfræðingar, læknir og tryggingastærðfræðingur, en aldrei sitja fleiri en þrír dómara í dómi.

Lögfræðingarnir skulu uppfylla skilyrði til að vera hæstaréttardómarar og skal annar þeirra vera formaður dómsins.

Hinir ólöglærðu dómara tryggingadóms skulu vera íslenskir ríkisborgarar, fjár síns ráðandi og hafa óflekkað mannorð.

Skipa skal hverjum hinna fjögurra dómara varamann, sem uppfylla skal sömu skilyrði og aðalmaður. Varamaður skal taka sæti í dóminum í stað aðalmanns, ef aðalmaður er forfallaður.

Dómarar í tryggingadómi og varamenn þeirra skulu vinna dómaraheit áður en þeir taka sæti í dóminum.

4. gr.

Jafnan skulu hinir 2 löglærðu dómara sitja í dómi. Formaður ákveður hverju sinni hvor hinna dómara, læknir eða tryggingafræðingur, tekur sæti í dóminum.

5. gr.

Um ábyrgð dómara í tryggingadómi gilda sömu reglur og gilda í lögum um almenna meðferð einkamála í héraði.

6. gr.

Um missi dómarskilyrða gilda sömu reglur og gilda í lögum um almenna meðferð einkamála í héraði.

7. gr.

Dómari í tryggingadómi vikur úr dómarsæti ef: 1. Hann er aðili máls eða mál varðar hann að mun fjárhagslega eða siðferðislega. 2. Hann er fyrirsvarsmaður aðila, hefur leiðbeint aðila eða gefið vottorð eða álit í málinu. 3. Hann er skyldur eða mægður aðila eða í kjörsifjum við hann að feðgatali eða niðja eða að öðrum lið til hliðar, maki eða fyrrverandi maki, niðji systkinis aðila eða gagnkvæmt eða mægður með sama hætti, unnusti eða unnusta, fósturforeldri eða fósturbarn. Telja skal mægðir haldast, þótt sífjum, sem þær helgast af sé lokið. 4. Hann er skyldur eða mægður málflutningsmanni að feðgatali eða niðja eða maki hans, kjörforeldri eða kjörbarn, fósturforeldri eða fósturbarn. 5. Horf hans við aðila eða sakarefni er slíkt, að hætta er á því, að hann fái eigi litið óhlutdrægt á málavexti.

8. gr.

Aðilar, dómari sjálfur og þeir dómara tryggingadóms sem hverju sinni sitja í dómi geta krafist þess eða átt frumkvæði að því, að dómari víki sæti í einstöku máli af ástæðum þeim er í 7. gr. segir.

Dómurinn úrskurðar þau atriði allur í heild sinni.

Úrskurði þess efnis, að dómari, einn eða fleiri, víki úr sæti, verður ekki breytt, en úrskurði þess efnis, að dómari víki ekki sæti má kæra til hæstaréttar, sbr. l. nr. 57 frá 1962.

9. gr.

Sá, sem leggja vill mál undir tryggingadóm, sendir þeim aðila, sem kveðið hefur upp úrskurð þann, sem kæra á til tryggingadóms, tilkynningu um, að hann vilji kæra úrskurðinn til tryggingadóms og skal það gert innan 3 mánaða frá því að kæranda varð kunnugt um efni úrskurðarins.

Ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi, getur sá aðili, sem kvað upp úrskurð þann sem kæra á, tekið við kæru, þótt svo að þriggja mánaða fresturinn sé liðinn. Þegar að því kemur, leggur tryggingadómur mat á það, hvort nægjanlegar ástæður séu fyrir hendi til þess að kærufrestur sé framlengdur.

Einnig getur tryggingadómur heimilað að kært sé til dómsins, þrátt fyrir að kærufrestur sé liðinn, enda þótt úrskurðaraðili hafi neitað. Í þeim tilfellum leggur tryggingadómur fyrir úrskurðaraðila að taka við kæru og senda málið svo til tryggingadóms með sama hætti og fyrir er mælt í lögum þessum.

10. gr.

Sé tilkynning um kæru borin fram munnlega, skal kæranda bent á að afhenda skriflega tilkynningu um kæru og getur kærandi óskað eftir aðstoð við það hjá þeim aðila, sem kvað upp úrskurðinn, sem kæra á.

Sá aðili, sem þannig fær tilkynningu um kæru, skal innan 4 vikna frá því að tilkynningin um kæru barst, senda kæranda rökstuðning fyrir úrskurðinum og jafnframt fyrirspurn um það til kæranda, hvort hann muni kæra eftir að hann hefur séð rökstuðning fyrir úrskurðinum.

11. gr.

Haldi aðili fast við þá ákvörðun sína að kæra til tryggingadóms, skal hann senda þeim aðila, er kvað upp úrskurðinn, sem kæra á, kæru.

Í kæru skal kærandi greina:

1. Að þetta sé kæra til tryggingadóms.
2. Nafn kæranda, stöðu, heimilisfang, fæðingardag og ár.
3. Úrskurð þann, sem kærður er.
4. Kröfu um breytingu á úrskurði og hvaða breytinga er krafist.
5. Ástæður, sem kærandi reisir kærana á.
6. Þau skjöl eða sönnunargögn, sem fylgja kærinni.

Kærandi eða umboðsmaður hans skal undirrita kæru.

Ef kærandi óskar, þá ber þeim, sem kvað upp úrskurðinn, sem kæra á, að leiðbeina aðila við gerð kærunnar.

Sé kærandi búsettur í öðrum landshluta en úrskurðaraðili situr, þá skal umboðsmaður úrskurðaraðila, koma í hans stað, varðandi leiðbeiningarskyldu, ef kærandi óskar þess.

12. gr.

Sá aðili, sem fær senda kæru til tryggingadóms, skal svo fljótt sem auðið er og í síðasta lagi innan mánaðar, senda kærana til tryggingadóms ásamt þeim skjölum, sem henni fylgdu, endurrit af úrskurði þeim, sem kærður er, rökstuðning fyrir úrskurðinum svo og endurrit af öðrum þeim skjölum, er málið varða.

Jafnframt er úrskurðaraðilanum rétt, ef því er að skipta að láta kærinni fylgja athugasemdir sínar.

Samtímis skal úrskurðaraðilinn senda kæranda eftirrit af bréfi sínu til tryggingadóms.

13. gr.

Ef úrskurðaraðili sendir ekki kæru til tryggingadóms innan tilskilins tíma, getur kærandi snúið sér beint til tryggingadóms með afrit af kærinni og skal þá tryggingadómur hlutast til um að dóminum verði afhent tilskilin gögn frá úrskurðaraðilanum.

Verði ekki orðið við þessum tilmælum dómsins, ber tryggingadómi að taka mál kæranda fyrir eins og það liggur fyrir sbr. 16. gr.

14. gr.

Fyrir tryggingadómi telst sá aðili, sem hefur kveðið upp hinn kærða úrskurð, gagnaðili kæranda.

15. gr.

Kæra til tryggingadóms hefur almennt ekki frestandi áhrif á gildi hins kærða úrskurðar.

Þó getur dómurinn ákveðið, að kæran hafi frestandi áhrif, ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi og skal í þessu sambandi sérstaklega líta til hagsmuna kæranda.

16. gr.

Þá er tryggingadómi hefur borist kæra ásamt fylgiskjölum, tilkynnir dómurinn aðilum hvenær málið verður tekið fyrir.

Þá skulu aðilar málsins eða umboðsmenn þeirra mæta og leggja þá þegar fram þau skjöl, sem þeir ætla að leggja fram, ef nokkur eru umfram þau skjöl, sem dómurinn hefur þegar fengið í hendur.

Dómurinn skal athuga hvort kæran er réttilega úr garði gerð og ef svo er ekki, þá benda aðila á það sem ábótavant er og getur dómurinn í því skyni veitt aðila nokkurn frest.

Verði ekki orðið við þessum tilmælum dómsins um úrbætur, sem máli skipta, skal vísa máli frá dómi, ef gallar á málatilbúnaði eru kæranda að kenna og hann hefur notið leiðbeiningar skv. 11. gr. og fer ekki eftir leiðbeiningum dómsins.

Séu gallar á málatilbúnaði úrskurðaraðila að kenna og ekki er úr göllum bætt þrátt fyrir tilmæli dómsins, þá skal dómurinn taka kröfu kæranda til greina svo framarlega sem hún er á rökum reist.

Ef það telst nauðsynlegt, getur dómurinn veitt aðilum nokkurn frest til óflunar gagna. Við ákvörðun frests skal þess gætt að mál tefjist ekki að óþörfu.

Mál sem rekin eru fyrir tryggingadómi eru undanþegin sáttatilaun sáttanefndar.

17. gr.

Dómurinn skal stuðla að því að mál upplýsist sem best og skal í því skyni afla eða láta afla þeirra upplýsinga, er nauðsynlegar teljast og með þeim hætti, er dómurinn telur árangursríkast.

Dómurinn getur hvenær sem er leitað álits sérfróðra manna um ákveðin atriði.

Dómurinn getur kvatt aðila fyrir dóm til skýrslugjafar, einnig getur dómurinn kvatt vitni fyrir dóm til yfirheyrslu. Um yfirheyrslur aðila og vitna fyrir tryggingadómi gilda reglur um almenna meðferð einkamála í héraði.

Dómurinn getur ákveðið, að aðilaskýrslu skuli gefa eða vitnaskýrslu taka fyrir héraðsdómi á varnarþingi hlutaðeigandi vitnis eða aðila.

Um vitnaskýrslu, sönnunargildi vitnaskýrslu, vitnaleiðslur svo og um hegningu fyrir rangan framburð gilda reglur um almenna meðferð einkamála í héraði.

18. gr.

Ef dómurinn telur það nauðsynlegt að afla nánari upplýsinga um heilsu kæranda, vinnugetu eða vinnumöguleika, þá er kærandi skyldur til eftir ákvörðun dómsins að ganga undir rannsókn þeirra sérfræðinga, sem dómurinn ákveður.

Vegna eðlis mála þeirra, er tryggingadómur fer með, er læknum og öðrum sérfræðingum, sem með kæranda eða mál hans hafa haft að gera, skylt að veita dóminum upplýsingar um heilsufar og hagi kæranda óski dómurinn eftir því.

Þessar upplýsingar geta þó vegna eðlis mála þessara verið slíkar, að ekki sé rétt að þær komi til vitundar málsaðila. Getur dómurinn því óskað eftir upplýsingum frá læknum og öðrum sérfræðingum og haft til hliðsjónar við niðurstöðu málsins, án þess að upplýsingar þessar komi til vitundar málsaðila. Með þessar upplýsingar skal farið sem sérstök trúnaðarmál.

19. gr.

Málflutningur skal almennt vera skriflegur og leggur dómurinn til grundvallar við niðurstöðu sína málsskjöl og annað það, sem fram hefur komið undir rekstri málsins.

Ef það telst hagkvæmara getur dómurinn ákveðið munnlegan málflutning. Munnlegur málflutningur skal almennt haldinn fyrir opnum dyrum, en formaður dómsins getur í sérstökum tilfellum eða þegar kærandi óskar þess, ákveðið, að málflutningur fari fram fyrir luktum dyrum.

20. gr.

Dómurinn gefur niðurstöðu sína til kynna með dómi og ræður meiri hluti atkvæða dómara niðurstöðu dómsins.

Ágreiningsatkvæði skulu birt á sama hátt sem dómur.

Dómarar skulu við samningu dóms gæta þess að þær komi ekki fram neitt það er fara skal með sem sérstök trúnaðarmál sbr. 18. gr.

21. gr.

Málinu skal lokið svo fljótt sem unnt er og skal aðilum strax tilkynnt um niðurstöðu málsins.

22. gr.

Dómur er bindandi um úrslit sakarefnis milli aðila um þær kröfur, er þær eru dæmdar að efni til.

Dómur er bindandi fyrir dómara þegar dómur hefur verið kveðinn upp og aðilum verið tilkynnt um dóminn. Þó getur dómari bæði af sjálfsdáðum og eftir kröfu aðila leiðrétt ritvillur, reikningsskekkjur, nafnskekkjur og aðrar bersýnilegar skekkjur í dómi, en kveðja skal hann þá aðila eða umboðsmenn þeirra fyrir dóminn, nema um bersýnilegar ritvillur sé að ræða og benda þeim á leiðréttingarnar og bóka glöggst hvað leiðrétt hafi verið. Eftirrit, sem út kunna að hafa verið gefin af dómi eða úrskurði skal afhenda dómara um leið til leiðréttingar.

23. gr.

Ef kærandi fer sjálfur með mál sitt skal dómurinn skipa honum talsmann ef það telst kæranda nauðsynlegt. Dómurinn ákveður laun talsmannsins og greiðast þau af almannafé.

Hafi kærandi falið lögmanni að flytja málið fyrir dóminum, ákveður dómurinn laun lögmannsins og greiðast þau af almannafé.

24. gr.

Ef dómur tryggingadóms gengur út á að taka kröfur kæranda til greina að nokkru eða öllu leyti getur dómurinn ákveðið, að mótaðili kæranda greiði allan málskostnað kæranda, þar á meðal kostnað skv. 23. gr.

Hafi kærandi bersýnilega að ástæðulausu kært til tryggingadóms getur dómurinn ákveðið, að kærandi skuli sjálfur bera þann kostnað, sem kæran hefur haft í för með sér.

25. gr.

Formaður dómsins gefur út dómsgerðir tryggingadóms í nafni dómsins. Ritlaun skal greiða samkvæmt venjulegum reglum.

26. gr.

Kostnaður vegna tryggingadóms greiðist úr ríkisstjóði. Réttargjöld skulu engin vera.

27. gr.

Dómum tryggingadóms má áfrýja til Hæstaréttar Íslands.

28. gr.

Um meðferð mála fyrir tryggingadómi skal þar sem ekki hefur öðru vísi verið ákveðið með lögum þessum, farið eftir lögum um meðferð einkamála í héraði.

Greinargerð.

Hinn 20. janúar 1972 skipaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra nefnd til þess að semja lög um tryggingadóm.

Í nefndina voru skipuð: Auður Þorbergsdóttir lögfræðingur, formaður nefndarinnar, Snorri Hallgrímsson prófessor og Erlendur Lárusson tryggingastærðfræðingur.

Í skipunarbréfi nefndarmanna segir svo um hlutverk nefndarinnar: „Með lögum nr. 96, 27. desember 1971 var ákveðið að setja á stofn tryggingadóm og skyldi setja honum og starfsemi hans sérstök lög. Til þess að semja slíka löggjöf hefur ráðherra ákveðið að skipa nefnd þriggja manna“

Frekara erindisbréf fékk nefndin ekki.

Nefndin tók fljótlega til starfa og hélt alls 11 fundi fullskipuð, en 27. janúar 1973 lézt prófessor Snorri Hallgrímsson. Hafði nefndin þá að mestu lokið störfum, en hafði þó ekki komist að sameiginlegri niðurstöðu. Eftir það voru haldnir 4 fundir til þess að ganga endanlega frá tillögum nefndarinnar.

Aðdragandi lagasetningar um tryggingadóm var sá, að nefnd sú, sem skipuð var til að endurskoða almannatryggingakerfið í ágúst 1971, lagði til, að í lög um almannatryggingar yrði sett ákvæði um tryggingadóm, sem ætlað yrði það hlutverk að skera úr ágreiningi um bótarétt milli einstaklinga og Tryggingastofnunar ríkisins eða sjúkrasamlaga. Alþingi ákvað hins vegar, að um tryggingadóm yrði sett sérstök löggjöf, og segir svo í 1. gr. laga um breytingu á lögum um almannatryggingar nr. 67 frá 20. apríl 1971:

„ Rísi ágreiningur um bætur, leggur tryggingaráð úrskurð á málið. Þeim úrskurði má áfrýja til tryggingadóms, sem sett verði um sérstök löggjöf.“

Í athugasemdum við einstakar greinar þess frumvarps segir, að lagt sé til að settur verði á stofn sérstakur sjálfstæður tryggingadómur, sem einstaklingar geti skotið bótaréttarmálum til, og að slíkur dómur ætti að tryggja rétt bótaþega og samræmi úrskurða í bótamálum án þess að draga að nokkru leyti úr rétti til að leita réttar síns við hina almennu dómstóla. Í umræðum á Alþingi við setningu laga nr. 96/1971 var lítið fjallað um tryggingadóm og hlutverk hans. Þó kom fram, að slíkir dómstólar væru til á Norðurlöndum.

Nefndarmenn kynntu sér eftir föngum, hvernig málum þessum er háttað á Norðurlöndum og tók það töluverðan tíma að afla þeirra gagna sem nauðsynleg voru.

Í Svipjóð voru sett lög um tryggingadóm hinn 26. maí 1961 og tók dómurinn til starfa á árinu 1963. Dómarar eru 9. Í almennum málum dæma 5 dómarar, 3 löglærðir

og 2 meðdómendur. Í málum sérstaks eðlis dæma 9 dómarar, 5 lögfræðingar og 4 meðdómendur. Verkefni dómsins er að dæma í málum vegna ágreinings um úrskurði á sviði almannatrygginga og atvinnuleysisstrygginga tryggingarféлага. Dómum tryggingadóms Svíþjóðar verður ekki áfrýjað.

Í Danmörku er ekki starfandi sérstakur tryggingadómur. Ágreining á sviði almannatrygginga er ekki leyfilegt að leggja undir hina almennu dómstóla. Á hinum ýmsu sviðum trygginga eru mismunandi kæruleiðir. Í sumum þeirra er félagsmálaráðherra síðasti úrskurðaraðili.

Í Finnlandi er tryggingadómur, en hlutverk hans og verksvið er mismunandi á ýmsum sviðum trygginga. Sjúkratryggingar og eftirlaunasjóðir ríkis og sveitarfélaga standa utan við verksvið tryggingadómsins. Á sviði slysatrygginga, opinberra og á vegum tryggingafélaga, er tryggingadómurinn fyrsta dómstig og er hægt að áfrýja dómum tryggingadóms á þessu sviði með vissum takmörkunum til Hæstaréttar Finnlands. Sama gildir um stríðsslysatryggingar. Samkvæmt lögum um eftirlaun sjómanna er tryggingadómurinn eina dómstigið. Á öðrum sviðum, t.d. að því er varðar ýmsar lífeyristryggingar, er tryggingadómur annað og síðasta dómstigið. Á enn öðrum sviðum er ágreiningur lagður fyrir „Högsta forvaltningsdomstolen“.

Í Noregi er tryggingadómur og er verkefni hans að dæma í málum vegna ágreinings um réttindi og skyldur hins opinbera og einstaklinga samkvæmt lögum um almannatryggingar, lögum um barnalífeyri, lögum um stríðstryggingu, lögum um lífeyrissjóði, lögum um samræmingu á bótum almannatrygginga og lífeyristrygginga, svo og samkvæmt lögum þeim, sem undir dóminn kunna að verða felld. Ágreining má þá fyrst leggja undir úrskurð almennra dómstóla, er tryggingadómur hefur um hann fiallað, og kveðið upp dóm.

Lög hinna Norðurlandanna eru eins og hér kemur fram mjög mismunandi og miðuð við aðstæður og þróun í hverju landi fyrir sig. Hefur nefndin að takmörkuðu leyti stuðst við þessi lög en þá einkum við norsku lög in einstökum atriðum.

Í upphafi kom fram, að nefndarmenn höfðu misjafnar hugmyndir um hlutverk væntanlegs tryggingadóms. Að ósk nefndarinnar kom ráðuneytisstjóri heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins á fund með nefndinni, en hann hafði átt sæti í nefnd þeirri, sem skipuð var í ágúst 1971 til að endurskoða almannatryggingakerfið. Hann tíaði nefndarmönnum, að upphaflega hugmyndin hefði verið, að tryggingadómur fjallaði um úrskurði tryggingaráðs einvörðungu, og hefði ekki komið fram aðrar hugmyndir, enda þótt Alþingi hefði breytt tillögum endurskoðunarnefndarinnar í þá átt, að tryggingadómur skyldi vera sjálfstæður dómstóll, er sett skyldi um sérstök lög.

Nefndin varð ekki sammála um hlutverk tryggingadóms. Snorri Hallgrímsson og Erlendur Lárusson voru þeirrar skoðunar, að verkefni dómsins skyldi vera, að dæma í málum vegna ágreinings um úrskurði um bætur og bótarétt samkvæmt tryggingum almannatrygginga, lífeyrissjóða, sjúkrasjóða og eftirlaunasjóða og tryggingum á lífi og heilsu eða gegn líkamstjóni á vegum tryggingarféлага, hvort sem til þeirra trygginga er stofnað af einstaklingum sjálfum eða af þriðja aðila. Formaður nefndarinnar Auður Þorbergsdóttir hefur hins vegar talið að hlutverk hans ætti að vera að dæma í málum, sem rísa vegna ágreinings um úrskurði tryggingaráðs Tryggingastofnunar ríkisins einvörðungu, enda væri ella að hennar áliti farið út fyrir skipunarbréf nefndarmanna. Auk þess telur formaður að mjög óheppilegt sé, að taka málaflokka undan hinu almenna dómstólakerfi landsins og stofna sérdómstóla. Formaður bendir í því sambandi á, að nú sé unnið að endurskoðun á lögum um almenna meðferð einkamála. Hingað til hafi ekkert bannað, að ágreiningsmál vegna úrskurða Tryggingastofnunar ríkisins væru lögð undir hina almennu dómstóla landsins, en lítið .ef nokkuð, hafi verið gert af því.

Formaður telur einnig, að betra og hagkvæmara væri að koma á fót upplýsingastofnun, þar sem sérmenntað starfsfólk veitti borgurum upplýsingar um ítrasta rétt þeirra í tryggingamálum almennt og mætti þá ætla, að ef vel tækist til, væri sú stofnun og hið almenna dómstólakerfi nægjanlegt til þess að veita almenningi

hið fyllsta öryggi og væri þá í því sambandi hafðir í huga möguleikar félítills fólks á því að fá gjafsókn.

Skoðun Erlendar Lárussonar er sú, að ekki sé farið út fyrir skipunarbréf nefndarmanna með tillögum um hlutverk tryggingadóms á öðrum sviðum trygginga en almannatrygginga, og bendir hann á, að upphaflegum tillögum um tryggingadóm hafi einmitt í meðförum Alþingis verið breytt í þá átt að gera dóminn að sjálfstæðum dómstól með sérstakri löggjöf, og að tekið sé fram í skýringum með frumvarpi þess efnis, að honum sé m. a. ætlað að samræma úrskurði í bótamálum.

Skoðun Erlendar Lárussonar er — og sú var einnig skoðun Snorra Hallgrímssonar — að það sé allsendis ófullnægjandi að binda verkefni tryggingadóms eingöngu við úrskurði tryggingaráðs. Sá dómur hefði mjög takmörkuðu hlutverki að gegna, enda hafi það verið á öðrum sviðum trygginga, sem einstaklingar hafi leitað til dómstóla vegna tryggingamála. Almennatryggingarnar séu aðeins lítill þáttur tryggingamála einstaklingsins og aðrar tryggingar séu oft á tíðum algerlega hliðstæðar og jafnvel nákvæmlega hinar sömu og hinar opinberu, enda margar þeirra lögboðnar eða bundnar samkvæmt samningum stéttarféлага.

Þess sé skemmt að minnst að Alþingi setti lög um slysatryggingar sjómanna, sem m. a. gera ráð fyrir bótum samkvæmt lögum um almannatryggingar, en tryggingar þessar eru á vegum tryggingafélaga. Einnig megi minna á þann mikilvæga áfanga í tryggingamálum, þegar samið var um slysabætur til handa öllum launþegum í Alþýðusambandi Íslands í kjarasamningunum í nóv. 1971, en þær eru einnig á vegum tryggingarfélaga. Ekki sé fullnægjandi, að lög, sem miða að því að auka réttaröryggi einstaklingsins á sviði tryggingamála nái ekki til ágreiningsatriða um bætur og bótarétt samkvæmt tryggingum af þessu tagi. Sama gildi um aðrar persónubundnar tryggingar (þ. e. tryggingar, sem bæta mönnum líkams- og heilsutjón og aðstandendum bætur vegna andláts), þær séu af félagslegum toga spunnar, hvort sem þær séu á vegum hins opinbera, ýmissa sjóða eða tryggingarfélaga. Leggja beri áherslu á nauðsyn þess að einstaklingurinn eigi þar ríkan rétt, tryggingarnar verði gerðar úr garði með hagsmuni hinna tryggðu fyrir augum og skilmálar þeirra þannig, að tryggingarnar uppfylli vaxandi kröfur einstaklingsins um öryggi. Hann fái bætur sínar án langvarandi, kostnaðarsamra og erfiðra málaferla. Aðferðin við að ná rétti sínum varðandi bætur verði einstaklingnum ekki það erfið í framkvæmd og kostnaðarsöm, að hann láti hjá líða að leita réttar síns eða gangi að skilmálum, sem honum eru óhagstæðari en efni standa til. Tryggingar hins opinbera séu nauðsynleg grundvallarvernd, hlutverk trygginga annarra aðila, lífeyrissjóða, sjúkrasjóða, eftirlaunasjóða og tryggingarfélaga, eigi að mynda eðlilegt framhald hinna opinberu trygginga. Lita beri á tryggingar einstaklingsins, sem eina heild frá sjónarmiði bóta og bótaréttar. Þau gögn, sem einstaklingurinn leggi fram sem grundvöll að bóta-kröfum sínum séu mestmegnis hin sömu, hver sem tryggingaraðilinn er. Sömu læknavottorðin, örorkumörkin og tryggingafræðilegu útreikningarnir séu lagðir fram hjá hinum ýmsu tryggingaraðilum.

Tryggingamál einstaklingsins séu oft mjög flókin og margbrotin og einstaklingurinn hafi oft lítið yfirlit yfir þær bætur, sem hann kunnir að eiga rétt á hjá hinum ýmsu tryggingaraðilum. Þar við bætist, að eins og nú er, taki oft mjög langan tíma að fá úrskurð dómstóla um bætur, einkum þegar um mat á skaðabótaskyldu er að ræða. Það er skoðun Erlendar Lárussonar — og sú var einnig skoðun Snorra Hallgrímssonar — að ágreiningsmál af því tagi ættu einnig að heyra undir tryggingadóm, þegar frjáls ábyrgðartrygging eða lögboðin ábyrgðartrygging bifreiða sé fyrir hendi og um líkamstjón sé að ræða.

Brún nauðsyn sé á fljótvirkari meðferð þessara mála en nú er. Tryggingadómur, sem fjallaði um þessi mál myndi og stuðla að samræmdum bótareglum og yrði sérhæfður á þessu sviði. Með því, að gert sé ráð fyrir, að dómum tryggingadóms megi áfrýja til Hæstaréttar, sé ekki verið að taka mál þessi undan hinu almenna réttarkerfi í landinu. Þvert á móti sé verið að stuðla að auknu réttaröryggi með tillögum

um sérhæfðan og fljótvirkan dómstól, sem móti samræmdar reglur á þessu sviði, sem síðan megi láta reyna á fyrir Hæstarétti.

Nefndinni auðnaðist ekki, að ganga frá því sameiginlega á hvaða formi tillögur nefndarinnar yrðu settar fram. Eina ágreiningsefnið var 2. gr. laganna um hlutverk dómsins og var hugmynd Erlendar Lárussonar og Snorra Hallgrímssonar, að sú grein hljóðaði þannig:

„Verkefni tryggingadóms er að dæma í málum, sem rísa vegna ágreinings um úrskurði tryggingaraðila um bætur, sem einstaklingar kunna að eiga rétt á samkvæmt lögum, reglugerðum, váttryggingarsamningum eða öðrum samningum, sem fela í sér tryggingu á lífi og heilsu eða gegn líkamstjóni, hvort sem til tryggingarinnar hefur verið stofnað af honum sjálfum eða af þriðja aðila. Með tryggingaraðila er í lögum þessum átt við tryggingarráð Tryggingastofnunar ríkisins, stjórnir lífeyrissjóða, sjúkrasjóða, eftirlaunasjóða, vétryggingarféлага og annarra aðila, sem starfa hér á landi og hafa með höndum tryggingar af því tagi, sem hér greinir. Málum, sem rísa vegna úrskurða tryggingaraðila skal vísað til tryggingadóms.“

Hugmynd Auðar Þorbergsdóttur var að sú grein hljóðaði þannig:

„Verkefni tryggingadóms er að dæma í málum, sem rísa vegna úrskurða tryggingaráðs Tryggingastofnunar ríkisins, varðandi bætur og bótarétt einstaklinga samkvæmt lögum um almannatryggingar“.

Að öðru leyti var nefndin sammála um tillögur sínar.

Auður Þorbergsdóttir og Erlendur Lárusson hafa orðið sammála um að leggja fram tillögur nefndarinnar þannig, að í frumvarpinu er gert ráð fyrir, að verkefni tryggingadóms sé að dæma í málum vegna úrskurða tryggingaráðs Tryggingastofnunar ríkisins, en tekið er fram, að verkefni hans sé jafnframt að dæma í öðrum þeim málum, sem undir dóminn kunna að verða felld með lögum. Í athugasemdum við þessa grein frumvarpsins er og tekið fram, að þá séu höfð í huga málefni lífeyrissjóða og annarra tryggingaraðila.

Athugasemdir við einstakar greinar.

Um 1. gr.

Í 1. gr. l. nr. 96 frá 1971 er ákvæði þess efnis, að úrskurðum tryggingaráðs megi áfrýja til tryggingadóms, sem sett verði um sérstök löggjöf. Þetta ákvæði er ástæða fyrir samningu frumvarps þess er liggur fyrir.

Eðlilegt þykir, að tryggingadómur sitji í Reykjavík, þar er Tryggingastofnun ríkisins og tryggingaráð. Ólíklegt er að oft teljist nauðsynlegt að halda dómþing utan Reykjavíkur, en rétt þykir að halda þeim möguleika opnum.

Um 2. gr.

Hér er fjallað um verkefni tryggingadóms.

1. mgr. er í samræmi við 1. gr. l. nr. 96 frá 1971.

2. mgr. gefur möguleika á því að leggja fleiri mál undir tryggingadóm, en í 1. mgr. segir og eru þá höfð í huga ágreiningsefni vegna úrskurða stjórna lífeyrissjóða og annarra aðila varðandi bætur og bótarétt einstaklinga.

Um 3. og 4. gr.

Lagt er til að dómarrar tryggingadóms séu fjórir enda þótt aldrei sitji fleiri en þrír í dómnum samtímis. Formaður dómsins ákveður hverju sinni hvernig dómurinn er skipaður.

Mál fyrir tryggingadómi geta verið mismunandi, þannig að í sumum tilfellum sé aðallega um læknisfræðilegt mat að ræða, í öðrum reyni á sérþekkingu tryggingastærðfræðings í enn öðrum sé aðallega um lögfræðilega túlkun að ræða og þykir því rétt að leggja það á vald formanns dómsins að ákveða skipun dómsins í hverju einstöku máli.

Um 5., 6. og 7. gr.

Parfnast ekki skýringa.

Um 8. gr.

Hér er átt við hvern einstakan af þeim þremur dómurum tryggingadóms, sem dómurinn er skipaður hverju sinni. Þannig, að sá af dómurum tryggingadóms, sem ekki situr í dómi á ekki ihlutunarrétt um það hvort einhver hinna þriggja vikur sæti eða ekki.

Dómurinn er fullskipaður með þremur dómurum.

Um 9. gr.

Í þessari grein er fjallað um „þann aðila, sem kveðið hefur upp úrskurð þann, sem kæra á til tryggingadóms“. Svo framarlega sem tryggingadómur fjallar eingöngu um mál, sem rísa vegna úrskurða tryggingaráðs, er þessi aðili tryggingaráð. En verði fleiri mál, lögð undir dóminn, þá getur verið um aðra aðila að ræða.

Rétt þykir að setja kærendum ákveðinn frest til þess að kæra úrskurði, en kærufrestur er hafður nokkuð rúmur og er það gert með hagsmunum kærenda í huga, sama er um undantekningar frá þriggja mánaða kærufrestinum.

Um 10. gr.

Ákvæði 2. mgr. er í því skyni, að koma í veg fyrir óþarfa málshöfðun og til að stuðla að því að ágreiningsatriði liggi ljós fyrir áður en mál er höfðað og hugsanlegum misskilningi eytt. Það þykir líklegt, að þá er kærandi sér rökstuðning fyrir úrskurði og eða úrskurðaraðili hefur kannað málsatvik á ný, þá geti viðhorf kærenda eða úrskurðaraðila breyst.

Um 11. gr.

Hér eru talin upp þau formskilyrði, sem kæra verður að uppfylla.

Hér er úrskurðaraðila lögð sú skylda á herðar að leiðbeina kærenda við gerð kærunnar.

Ákvæði 5. mgr. er í því skyni að auðvelda aðstöðu þess fólks er býr fjarri Reykjavík og þykir rétt, að umboðsmenn Tryggingastofnunar ríkisins, hver í sínu umdæmi geti komið fram gagnvart kærenda sem umboðsmenn tryggingaráðs varðandi leiðbeiningarskyldu. Sama gildir um umboðsmenn annarra aðila, sem kunna að falla undir lög þessi.

Um 12. gr.

Þessu ákvæði er ætlað að stuðla að því, að mál þessi gangi sem fljótast fyrir sig. Þá er tryggingadómur hefur fengið í hendur skjöl þau, sem í þessari grein eru talin, má ætla, að í mörgum tilvikum hafi dómurinn fengið þau gögn, sem nauðvynleg eru.

Ákvæði 3. mgr. er til þess að kærandi megi fylgjast með afgreiðslu málsins til tryggingadóms.

Um 13. gr.

Þessu ákvæði er ætlað að vera úrskurðaraðila til aðhalds og koma í veg fyrir að mál tefjist.

Um 14. gr.

Þetta ákvæði er vegna flutnings mála fyrir tryggingadómi.

Um 15. gr.

Parfnast ekki skýringa.

Um 16. gr.

Þessi grein er um fyrirtekt og málsmeðferð fyrir tryggingadómi.

Eftir að mál eru tekin fyrir í tryggingadómi ber dómnum að leiðbeina kærenda um meðferð málsins, sbr. og 23. gr. laganna.

Um 17. gr.

Hér er lögð ríkari skylda á dómara í því skyni að upplýsa mál, en gildir í almennum einkamálum og er það í samræmi við megintilgang laganna.

Getur dómurinn í því skyni leitað eftir upplýsingum lækna, félagsráðgjafa og annarra, sem með mál kæanda hafa haft að gera.

Um 18. gr.

Ákvæði þessarar greinar er til þess að stuðla að því að mál fyrir dóminum upplýsist sem best. Eru lækna og aðrir sérfræðingar því skyldaðir til að veita dóminum umbeðnar upplýsingar. Þær geta verið algjör forsenda þess að mál verði nægjanlega upplýst.

Vegna eðlis mála þessara getur verið óheppilegt, að kærandi fái um þessar upplýsingar að vita og skal dómurinn leggja mat á það hverju sinni, hvort kærandi fái um þessar upplýsingar að vita eða ekki og getur dómurinn við það mat m.a. byggt á álitum sérfræðinganna á því hvort óheppilegt er eða ekki, að kærandi fái um upplýsingarnar að vita.

Ákvæði 3. mgr. skal þó ekki beita nema nauðsyn krefji.

Um 19., 20., 21. og 22. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 23. gr.

Þetta ákvæði er bæði til þess að auðvelda gang mála fyrir dóminum og auðvelda kærendum málsmeðferðina og koma í veg fyrir að fjárskortur valdi því að fólk leiti ekki réttar síns fyrir dóminum.

Um 24. gr.

Rétt þykir að úrskurðaraðili beri þann kostnað, sem kæra fyrir tryggingadómi hefur haft í för með sér ef úrskurði úrskurðaraðila hefur verið breytt kæranda í hag.

Ákvæði 2. mgr. er í því skyni að skapa aðhald í þá átt að reyna að koma í veg fyrir tilefnislausar kærur til dómsins.

Um 25., 26., 27. og 28. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

E f t i r m á l i .

Frumvarp þetta, eins og nefndin gekk frá því, var sent nokkrum aðilum til umsagnar, m. a. tryggingaráði og endurskoðunarnefnd almennatryggingalaga, sem er skipuð eftirtöldum:

Geir Gunnarsson, formaður
Adda Bára Sigfúsdóttir
Halldór S. Magnússon
Oddur Ólafsson
Páll Sigurðsson
Sigurður Ingimundarson og
Tómas Karlsson.

Endurskoðunarnefndin sendi frá sér athugasemdir þær, sem hér fylgja sem fylgiskjal I og hafa þær verið felldar inn í frumvarpið.

Aðrar umsagnir bærust ekki.

Fylgiskjal.

Endurskoðunarnefnd Almannatryggingalaga.

Reykjavík, 5. október 1973.

Endurskoðunarnefnd almannatryggingalaga hefur fjallað um frv. til laga um tryggingadóm, sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefur sent nefndinni til umsagnar.

Nefndin er sammála um að gera eftirfarandi athugasemdir:

1. Í 3. gr. frv. telur nefndin æskilegt að tekið sé fram, hver skipar dómara í tryggingadóm og að sú skipun sé bundin við ákveðinn tíma, t. d. til 4ra ára.
2. Nefndin leggur til að 4. grein verði svohljóðandi:
„Jafnan skulu hinir 2 löglærðu dómarar sitja í dómi. Formaður ákveður hverju sinni hvor hinna dómaranna, læknir eða tryggingafræðingur, tekur sæti í dómnum.“
3. Nefndin leggur til að frestur sá, sem um getur í 10. grein 2. mgr., verði 4 vikur í stað tveggja.
4. Loks leggur nefndin til að síðasta setning 24. greinar verði felld niður.

Virðingarfyllt,

Jón Ingimarsson,
ritari