

Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet (SOU 2018:5)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat utredningens förslag med utgångspunkt i hur de bedöms påverka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

ISF tillstyrker förslagen som rör det allmänna ombudet (avsnitt 4.8–4.15) men anser till skillnad från utredningen att det allmänna ombudet också ska ges möjlighet till s.k. sent processinträde.

ISF tillstyrker förslagen som rör återkravsförfarandet (avsnitt 6.12 och 7.5–7.6), men har inga synpunkter om vilken beloppsgräns som bör tillämpas.

ISF utvecklar sina synpunkter på förslagen i avsnitt 4.8, 4.12.4, 4.12.5, 4.12.8, 6.12.1, 6.12.6 och 7.5–7.6.

Det allmänna ombudets uppgift ska tydliggöras och regleras i lag (4.8)

ISF tillstyrker förslaget att det allmänna ombudets uppgift ska regleras i lag.

Det allmänna ombudet tillsätts av regeringen och dess uppdrag kan närmast beskrivas som att företräda statens, det vill säga det allmännas, intresse av att socialförsäkringen tillämpas rättvist och likformigt. Tidigare utredning har visat att allmänheten inte alltid vet på vems uppdrag det allmänna ombudet agerar och vad syftet med verksamheten är. Det påverkar ombudets legitimitet negativt. Det allmänna ombudet har en självständig ställning i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten men det uppfattas inte alltid så av allmänheten.

Utredningens förslag om att reglera det allmänna ombudets uppgift i socialförsäkringsbalken är ett bra led i att tydliggöra ombudets uppgift och dess självständighet.

Det är dock inte tillräckligt att reglera uppgiften i lag. Det är viktigt att det allmänna ombudets roll och självständighet tydligt signaleras ut mot allmänhet. Det kan exempelvis ske genom så enkla åtgärder som att skapa en e-postadress som inte har Försäkringskassans namn, en egen webbsida och logga. För att ytterligare stärka ombudets självständighet finns ett behov av att se över organisatoriska frågor, såsom det allmänna ombudets roll i förhållande till Regeringskansliet och Försäkringskassan.

Sent processinträde (4.12.4)

ISF anser, till skillnad från utredningen, att fastställsetalan bör kompletteras med möjlighet för det allmänna ombudet att i vissa situationer kunna överklaga förvaltningsrätts- och kammarrättsdomar i mål där ombudet tidigare inte varit part (sent processinträde).

ISF instämmer visserligen i utredningens bedömning om att det bör ankomma på beslutsmyndigheten att överklaga mål av prejudikatsintresse om så är möjligt. ISF förutsätter också att beslutsmyndigheten överklagar i mål där myndigheten anser att utgången i förvaltningsrätten strider mot lag, praxis eller mot ett av myndighetens rättsliga ställningstaganden. Om beslutsmyndigheten får bifall i underinstanserna ligger det dock på den enskilde att överklaga till HFD för att driva frågan vidare. Det är inte säkert att den enskilde överklagar och det är inte heller tillfredsställande att praxisbildningen är beroende av att enskilda överklagar beslut. ISF ser fördelar med att det allmänna ombudet ges möjlighet att gå in i dessa mål trots att ombudet inte varit med tidigare i processen. Det skulle kunna leda till att fler olösta rättsfrågor besvaras av Högsta Förvaltningsdomstolen.

ISF instämmer i utredningens bedömning om att det kan uppkomma processuella hinder eller svårigheter om det allmänna ombudet tillåts gå in i processen i ett senare skede. Det bör dock vara begränsat till de situationer när det allmänna ombudet har en annan inställning än beslutsmyndigheten, särskilt när ombudet vill träda in i processen först efter kammarrättens avgörande. ISF anser att det av utredningen inte framgår att de processuella hinder eller svårigheter som kan uppkomma är av sådan art att de inte kan lösas genom att begränsa möjligheten till sent processinträde till vissa specifika situationer. Frågan bör därför utredas vidare.

Talan om fastställelse (4.12.5 och 4.12.8)

ISF tillstyrker förslaget att det allmänna ombudet ska kunna överklaga en domstols beslut även om någon ändring inte yrkas (talan om fastställelse).

Det huvudsakliga syftet med inrättandet av det allmänna ombudet var att ombudet skulle bidra till en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringen på områden där behovet av prejudikat är särskilt stort. Det är viktigt för tilltron till och legitimiteten för socialförsäkringens administration att det finns en sådan praxisbildande funktion som det allmänna ombudet. Som

framhållits i tidigare rapporter och i utredningen har det allmänna ombudet dock inte haft möjlighet att få fram vägledande domstolsavgöranden i den omfattning som lagstiftaren avsett. I utredningen har man tittat på olika alternativ för att få fram fler vägledande domstolsavgöranden och kommit fram till att det bästa alternativet är att införa talan om fastställelse. ISF, som tidigare förespråkat detta alternativ, anser att utredningen har argumenterat väl för sin bedömning. En möjlighet för det allmänna ombudet att föra talan om fastställelse ger ombudet ett effektivt verktyg för att få fram fler vägledande domstolsavgöranden.

Mål för fordringshanteringen i Försäkringskassans regleringsbrev (6.12.1)

ISF tillstyrker förslaget att regeringen ska ange mål för fordringshanteringen i Försäkringskassans regleringsbrev.

Av utredningen framgår att hanteringen av återkravsfordringar inte har varit en prioriterad uppgift hos Försäkringskassan.

För att uppnå en effektiv och rättssäker fordringshantering är det viktigt med tydliga mål. Att reglera målen i regleringsbrevet och ge Försäkringskassan i uppdrag att föreslå lämpliga mål och åtgärder för att aktivt minska fordringsstocken framstår som ett bra förslag. ISF har inga synpunkter på vilket inbetalningsmål som bör anges. Det viktigaste är att det finns ett tydligt angivet mål och att det finns förutsättningar för att uppnå det.

Beloppsgränser för återkrav (6.12.6)

ISF tillstyrker förslaget att en reglering av när återkrav kan underlåtas med hänsyn till beloppets storlek ska tas in i lag. ISF har inga synpunkter när det gäller beloppets storlek.

ISF instämmer i utredningens bedömning om att en beloppsgräns, under förutsättning att den avvägs på rätt sätt, kan bidra till att allmänheten får ett större förtroende för socialförsäkringens administration. En beloppsgräns ska regleras i lag såsom utredningen föreslår.

Det förhållandet att en återkravsutredning inte inleds, till följd av en beloppsgräns, får dock inte leda till att myndigheterna inte kan följa utvecklingen av felutbetalningar. Även om det handlar om små belopp kan det finnas anledning att kunna göra uppföljningar för att kunna vidta åtgärder för att minska felutbetalningarna.

Återkrav ska få verkställas efter laga kraft och den närmare utformningen av förslaget (7.5 och 7.6)

ISF tillstyrker förslaget att återkrav ska få verkställas efter laga kraft.

Förslaget ska göra det lättare för myndigheterna att få beslut om återbetalning av felaktigt utbetalda förmåner verkställda. Förslaget ställer stora krav på att myndigheternas återkravsbeslut håller en hög kvalitet. En förutsättning är att de försäkrade förstår bakgrunden till det belopp de ska betala tillbaka och att de känner till möjligheterna att bl.a. överklaga och begära eftergift samt konsekvensera av att inte göra det. Förslaget innebär en stor effektivitetsvinst men det får inte innebära att det görs avkall på rättssäkerheten.

Förslaget innebär att beslut om återkrav måste delges för att bli verkställbara, något som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i allmänhet inte gör i dag. Det ställer höga krav på myndigheterna och det är viktigt att de snabbt utvecklar bra rutiner för delgivning.

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektören Marie Seiboldt. Malin Albertsson och Leif Ericsson har varit föredraganden. Vid den slutliga handläggningen har den administrativa chefen Annika Stegarp Perman, HR-ansvarige Angela Berthelsen, samt enhetscheferna Ola Leijon, Mats Granér och Pererik Bengtsson deltagit.

Marie Seiboldt
Tf. generaldirektör

Malin Albertsson
Myndighetsjurist

Leif Ericsson
Utredare och jurist