

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet SOU 2018:5; Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet

(dnr S2018/00813/SF)

Sammanfattning

Allmänna ombudet har granskat förslagen huvudsakligen utifrån funktionens uppgift och därför valt att koncentrera yttrandet nedan till den del i betänkandet som rör frågan om ett stärkt allmänt ombud (kapitel 4). I huvudsak tillstyrks de lämnade förslagen. Allmänna ombudet ställer sig dock tveksam till att ombudets organisatoriska placering ska regleras i myndighetsinstruktionen för Försäkringskassan istället för i lagen. Allmänna ombudet ställer sig vidare tveksam till förslaget gällande rätt till offentligt biträde i vissa fall. Vad gäller författningsförslaget om införande av ett nytt andra stycke i 113 kap. 13 § SFB avstyrker allmänna ombudet förslaget liksom begränsningen i den nya 113 kap. 4 a § SFB vad gäller 113 kap. 3 § första stycket 1 SFB.

Allmänna ombudet tillstyrker i övrigt förslaget att det i lag fastställs en beloppsgräns när återkrav kan underlåtas och att beslut om återkrav enligt socialförsäkringsbalken eller annan författning ska få verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser. För att undvika oklarheter och av rättssäkerhetsskäl förordas att beslutsmyndigheterna ska fatta formella beslut om en återkravsutredning ska inledas eller om vidare utredning ska underlåtas med hänsyn till fastställd beloppsgräns.

Under nedanstående rubriker redovisar allmänna ombudet sitt ställningstagande med kommentarer gällande kapitel 4.

Definition av allmänna ombudets uppgift och ombudets organisatoriska placering (avsnitt 4.8)

Allmänna ombudet tillstyrker att en definition införs. Det är dock viktigt att den skrivning som föreslås inte i sig öppnar upp för tolkningar. Det centrala i nuvarande ombuds uppdrag är uppgiften att driva fram vägledande avgöranden. Fokus är därmed att få svar på olösta rättsfrågor som vid tillämpningen resulterar i att lika fall inte bedöms lika. Det som rättstillämpningen bidrar med blir då en större förutsägbarhet i bedömningarna av olika rättsfrågor. En viktig del i denna process är ombudets oberoende och självständighet i förhållande till de myndigheter vars beslut överklagas. Självständigheten hos allmänna

ombudet bottnar i vikten av att få en rättsfråga allsidigt belyst, inte att förorda ett visst ställningstagande. Ombudets uppgift kan sammantaget beskrivas att som självständig aktör för det allmänna bidra till ökad likformighet, förutsebarhet och tydlighet på socialförsäkringsområdet.

Allmänna ombudet ska enligt den föreslagna definitionen *verka för* rättssäkerhet. Ordvalet liknar det som återfinns i Inspektionen för socialförsäkringens instruktion där deras uppgift anges vara att *värna* rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet (jfr 1 § förordningen [2009:602] med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen). Uttrycket *verka för* ger uttryck för allmänna ombudets operativt inriktade arbete. Den föreslagna definitionen ger således dels stöd för uppgiften att driva fram vägledande avgöranden i domstol, dels stöd för uppgiften att redovisa iakttagelser vad gäller rättstillämpningen till sin uppdragsgivare. Det som vidare präglar allmänna ombudets uppgift är att det är en självständig företrädare för det allmänna. Det sistnämnda framgår inte på ett tydligt sätt i den föreslagna definitionen, vilket är en brist. Allmänna ombudet blir inte sällan kontaktad av enskilda som uppfattat funktionen på det sättet att ombudet har till uppgift att företräda allmänheten, dvs. en allmänhetens ombudsman. Ett förtydligande även i denna del skulle därför göra rollen än tydligare.

Vad gäller utredningens förslag, att ombudets *organisatoriska placering* ska ske i myndighetsinstruktionen för Försäkringskassan istället för lag, vill allmänna ombudet föra fram några av de tveksamheter som ombudet identifierat. Den första invändningen är avhängig hur definitionen av ombudets uppgift slutligt kommer att utformas. Skulle allmänna ombudets självständighet inte klart framgå av en legal definition skulle regleringen av den organisatoriska hemvisten i en myndighetsinstruktion kunna påverka uppfattningen om ombudets självständighet. Detta bör således ses i ett sammanhang. Den andra invändningen är att allmänna ombudet, för att fullfölja sin uppgift på ett optimalt sätt, behöver tillgång till ärendehanteringssystemen. Någon skillnad mellan en reglering i lag eller förordning i det aktuella avseendet, dvs. tillgång till system, torde inte påverka den bedömningen. Allmänna ombudet vill dock betona att tillgången till ärendehanteringssystemet hos Försäkringskassan är en betydande framgångsfaktor för att kunna identifiera ärenden med lämpliga frågeställningar för domstolsprövning. Skillnaden mot Pensionsmyndigheten, där allmänna ombudet saknar denna tillgång, har direkt påverkan på allmänna ombudets möjligheter att självständigt utföra sitt uppdrag. Även i de fall ärenden inte bedöms vara lämpliga för ett överklagande görs iakttagelser som är relevanta och som kan uppmärksammas och redovisas i andra sammanhang. Under rubriken Informationsöverföring utvecklar allmänna ombudet detta ytterligare.

Möjligheten att anlita tjänstemän från myndigheterna tas bort (avsnitt 4.9)

Allmänna ombudet tillstyrker förslaget som ger uttryck även för den självständiga roll ombudet har i förhållande till myndigheterna. I praktiken används inte heller denna möjlighet då allmänna ombudets egen personal hanterar samtliga processer.

Författningsändringen innebär att ombudets tilldelning av ekonomiska medel och förutsättningar att ha ett eget kansli med personal bör säkerställas för framtiden. Eftersom utredningen inte haft till uppgift att närmare ge förslag vad avser allmänna ombudets inre organisation och förutsättningar förutsätts att detta omhändertas på annat sätt.

Utvidgning av kompetensområde (avsnitt 4.10)

Allmänna ombudet tillstyrker förslaget att kompetensområdet utvidgas. Ombudet noterar att det i konsekvensbeskrivningen anges att merkostnader i anledning av förslagen som rör allmänna ombudet kan hanteras inom ramen för befintliga anslag. Skulle en utvidgning ske på sätt som föreslås är det allmänna ombudets uppfattning att det kommer att få betydelse vad gäller ökad ärendeströmning samt hantering av delvis andra frågor än tidigare som i sig kan generera ökade kostnader. Eftersom allmänna ombudets kostnadsram varit statistiskt de senaste åren, dvs. samma belopp har avsatts utan uppräknig, förtjänar detta att uppmärksammas särskilt.

Allmänna ombudets ställning i processen (avsnitt 4.11)

Allmänna ombudet tillstyrker i huvudsak föreslagna ändringar/förtydliganden.

Vad gäller förslaget att i lagtext erinra om möjligheten att inhämta yttrande från beslutsmyndigheten, fyller detta enligt allmänna ombudet ingen egentlig funktion. Det föreslagna andra stycket bör således tas bort i 113 kap. 13 § SFB. Skälet till detta är att domstolarna väl känner till denna möjlighet. I detta sammanhang vill allmänna ombudet lyfta fram att ombudet i enskilda processer själva anger att myndighetens yttrande bör inhämtas. Det är dock inget som görs regelmässigt utan övervägs vid varje enskilt tillfälle. Allmänna ombudet kan dock konstatera att det är mycket sällsynt att domstolarna använder sig av möjligheten att ge beslutsmyndigheten tydliga anvisningar eller riktade frågor i samband med att de inhämtar yttranden från dessa. Denna möjlighet, förutsatt att den används, skulle kunna berika processen på ett tydligare sätt.

Prövningen i domstol gynnas av beslutande myndighets förtydliganden och kompletteringar. Allmänna ombudet har dock vad gäller mål som rör Försäkringskassan större möjligheter att bidra med information än i förhållande till Pensionsmyndigheten, vilket har sin förklaring i tillgången till ärendehanteringssystemet. Allmänna ombudet kan också notera att de olika beslutsmyndigheterna delvis har olika förhållningssätt när de avger sina yttranden i domstol.

Fastställsetalan (avsnitt 4.12)

Allmänna ombudet tillstyrker förslaget. Förslaget medför att allmänna ombudet skulle kunna driva fler mål vidare från förvaltningsrätten utan taleändring. Detta är att föredra eftersom det för en utomstående framstår som udda att allmänna ombudet byter talan under pågående process. Det skulle vidare få effekten att allmänna ombudet inte behöver

driva lika många ärenden i samma fråga parallellt, vilket varit en strategi för att inte hamna i det läget att målen inte kan överklagas vidare på grund av att allmänna ombudet vunnit bifall till sin talan. Det som kan noteras är att behovet av fastställsetalan, sett från allmänna ombudets perspektiv, är mindre akut idag än för några år sedan. Skälet till detta är ett delvis nytt arbets sätt i processföringen som utmynnat i att fler mål kan överklagas vidare från förvaltningsrätt. Allmänna ombudet ser dock inte att möjligheten till fastställsetalan skulle minska den tid som det tar för ett mål att prövas i samtliga instanser mot bakgrund av att prövningsramen fortfarande är samma som underinstansens.

Allmänna ombudet noterar att ordet fastställsetalan inte används i författningsförslaget och att det inte heller finns föreskrivet några övergångsbestämmelser. Det finns inte heller närmare angivet vad som händer med verkställigheten av underinstansens avgörande vid fastställsetalan, något som bör övervägas då allmänna ombudet inte yrkar inhibition.

Beträffande de förslag som inte förordats av utredningen vill allmänna ombudet framhålla att det finns skäl att överväga möjligheten till ett sent processinträde, som komplement till fastställsetalan. Viktiga rättsfrågor skulle med en sådan möjlighet snabbare kunna leda till vägledande avgöranden vilket ur ett processekonomiskt och samhällsekonomiskt perspektiv skulle vara att föredra. Precis som utredningen anger ankommer det normalt på beslutsmyndigheten att själv överklaga om ett ärende är principiellt eller påkallat av prejudikatskäl. Det torde dock finnas situationer då detta av olika skäl inte görs, situationer där allmänna ombudet skulle kunna utnyttja ett sent processinträde med möjlighet att belysa myndigheternas egen normering. Frågan om allmänna ombudet och dess möjlighet till sent processinträde har, som utredningen framhållit, även varit föremål för utredning tidigare. Ett flertal remissinstanser framhöll då att det bedömdes lämpligt (se remissvar till SOU 2015:46 Skapa tilltro – Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen). Slutsatsen att ett förfarande med sent processinträde skulle urholka den enskildes förtroende för rättskipningens opartiskhet ställer sig allmänna ombudet frågande till. Allmänna ombudets uppfattning är att rättskipningen, som är domstolarnas exklusiva behörighetsområde, inte påverkas av processuella regler i detta avseende. Det är först om domstolarna skulle misslyckas med sin uppgift som enskildas förtroende skulle rubbas. Att det blir en pedagogisk utmaning att förklara nya processuella förutsättningar för enskilda är en annan fråga. Den utmaningen finns redan idag när allmänna ombudet initierar processer, processer som för övrigt väljs med stor omsorg.

Allmänna ombudet vill poängtera att, för att få maximala möjligheter att driva fram mål till vägledande avgöranden, är det av vikt att ha processuella förutsättningar att kunna överklaga både till fördel och nackdel. Även möjligheten att byta inställning är viktig för allmänna ombudets funktion. Detta medför att allmänna ombudet i nuläget inte kan fullgöra sitt uppdrag fullt ut utan ändringar i nuvarande lagstiftning.

Allmänna ombudet

för socialförsäkringen

Telefon: 010-116 12 12, 010-116 94 94
E-post: allmannaombudet@forsakringskassan.se

YTTRANDE

Datum
2019-09-16

Vår beteckning
009378-2019

Er beteckning
S2018/00813/SF

Handläggare
Sabine Brattgård

Offentligt biträde när ombudet överklagar till nackdel för den enskilde (avsnitt 4.13)

Allmänna ombudet är av uppfattningen att frågan kräver en mer omfattande analys och borde utredas särskilt. Detta mot bakgrund av att förhållandena delvis ser annorlunda ut vad gäller hur många mål som detta skulle kunna aktualiseras i. Av allmänna ombudets årliga rapport för år 2017 respektive 2018 framgår att överklaganden till nackdel i förvaltningsrätten under dessa år motsvarat ca en tredjedel av alla överklagade beslut (se avsnitt 4.2.1 i respektive rapport). För tiden före 2017 var fördelningen mellan överklaganden till nackdel respektive fördel ungefär jämt fördelade. Att den aktuella rättsfrågan skulle kunna bli mer allsidigt belyst om den enskilde hade rätt till offentligt biträde ifrågasätts inte, inte heller att den enskildes utsatta position kan upplevas som mindre utsatt med ett sådant system. Däremot bör man beakta att det kan komma att bli mer frekvent med muntliga förhandlingar i dessa situationer och det troliga är att tidsutdräkten kommer att öka. För allmänna ombudets del finns det anledning att befara att de nuvarande resurserna hos ombudet inte kommer att räcka till om antalet muntliga förhandlingar skulle öka. Även de beskrivna kostnaderna för de offentliga biträdena framstår mot denna bakgrund som osäker.

Det allmänna ombudet och ändring enligt 113 kap. 3 § SFB (avsnitt 4.14)

Allmänna ombudet tillstyrker att bestämmelsen såvitt gäller att allmänna ombudet får överklaga till fördel för enskild tas bort (113 kap. 4 § SFB). Enligt allmänna ombudets uppfattning finns dock inte något tungt vägande skäl till varför den nya bestämmelsen i 113 kap. 4 a § SFB inte även skulle omfatta 113 kap. 3 § första stycket 1. Det torde förenkla för beslutsmyndigheterna om samtliga situationer omfattas. Det finns även en tidsaspekt vad avser myndighetens prövning.

Informationsöverföring (avsnitt 4.15)

Allmänna ombudet tillstyrker förslaget. Allmänna ombudet är beroende av att kunna säkra snabb informationsöverföring från både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Idag är det ett praktiskt problem att Pensionsmyndigheten först måste göra en sekretessprövning innan ärenden kan överlämnas till allmänna ombudet. Detta innebär en ökad arbetsbörda för Pensionsmyndigheten, samtidigt som allmänna ombudets handläggning fördröjs. Informationsöverföringen är också central för att allmänna ombudet i processen ska kunna bemöta den försäkrades yrkanden och argument. Att ta del av tips från myndigheternas handläggare är ytterligare en viktig del för att allmänna ombudet ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett optimalt sätt.

Informationsöverföringen ska bidra dels till att identifiera rättsfrågor som är intressanta att driva, dels säkra tillgången till konkreta ärenden att överklaga som speglar de rättstillämpningsproblem som finns. Ytterligare en aspekt är att allmänna ombudet också kan få information som kan ligga till grund för iakttagelser som senare redovisas.

Allmänna ombudet

för socialförsäkringen

Telefon: 010-116 12 12, 010-116 94 94
E-post: allmannaombudet@forsakringskassan.se

YTTRANDE

Datum
2019-09-16

Vår beteckning
009378-2019

Er beteckning
S2018/00813/SF

Handläggare
Sabine Brattgård

6 (6)

Det optimala sättet för allmänna ombudet att verka utifrån sitt uppdrag är att allmänna ombudet ges direkt tillgång till respektive myndighets ärendehanteringssystem. Med direkt tillgång menas möjligheten att läsa information i skilda ärenden i ett system för att ta del av adekvat information. I nuläget har allmänna ombudet direkt tillgång hos Försäkringskassans ärendehanteringssystem men inte hos Pensionsmyndigheten. Tillgången till ärendehanteringssystemet gör att allmänna ombudet har möjlighet att självständigt läsa och ta del av vilka andra ärenden som finns och som kan påverka det aktuella målet. Utfallet mellan de båda myndigheterna vad gäller överklagade ärenden visar med tydlighet att detta har avgörande betydelse för hur många ärenden som allmänna ombudet kan driva vidare i domstol och därmed bidra till vägledande avgöranden. Enbart en sekretessbrytande bestämmelse kommer inte att avhjälpa detta förhållande. Det ska vidare framhållas att Pensionsmyndigheten har en hög andel maskinella beslut där det inte finns någon fysisk handläggare som kan uppmärksamma och skicka över ärendet till allmänna ombudet. Denna omständighet är ytterligare en faktor som visar allmänna ombudets behov av att få en direkt tillgång till ärendehanteringssystemet även hos Pensionsmyndigheten.

Detta yttrande har beslutats av allmänna ombudet Essa Malmqvist efter föredragning av processföraren Sabine Brattgård.

Essa Malmqvist

Sabine Brattgård