

Kommittédirektiv



Stärkt rättssäkerhet och effektiv
handläggning i ärenden och mål om
socialförsäkring

Dir.
2016:104

Beslut vid regeringssammanträde den 8 december 2016.

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över vissa processuella och processrättsliga frågor på socialförsäkringsområdet. Syftet är att stärka rättssäkerheten inom området samt att skapa en mer effektiv handläggning i ärenden och mål om socialförsäkring.

Utredaren ska bl.a.

- utreda och föreslå hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan stärkas processuellt,
- utreda förutsättningarna för att förkorta tidsfristerna för begäran om omprövning respektive överklagande av myndighets beslut inom socialförsäkringsområdet och lämna förslag om en sådan förkortning bedöms lämplig, och
- utreda och föreslå åtgärder för en mer effektiv och ändamålsenlig återkravshantering inom socialförsäkringsområdet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2018.

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen

Det är inte möjligt att utforma lagstiftningen så att alla olika tänkbara situationer förutses och samtliga oklarheter undanröjs. Prejudikatbildningen utgör därför ett mycket betydelsefullt komplement till lagstiftningen då den bland annat leder till en

mer enhetlig rättstillämpning som underlättar för både enskilda personer och tillämpande myndigheter.

Oklara rättsfrågor inom socialförsäkringsområdet kan påverka ett stort antal enskilda personers situation, och i många enskilda fall är frågorna dessutom kopplade till betydande be-
lopp. En effektiv prejudikatbildning är därför av betydelse inom detta område, liksom inom andra områden. En effektiv prejudikatbildning tillför dessutom lagstiftaren underlag för att bedöma om lagstiftningen uppfyller de uppställda målen eller om den ger upphov till oavsiktliga effekter som föranleder att lagstiftningen behöver ses över.

Socialförsäkringsmål utgör en stor andel av målen i allmän förvaltningsdomstol. Inom socialförsäkringsområdet finns ett särskilt instrument för att främja prejudikatbildningen, det allmänna ombudet för socialförsäkringen. Ombudets uppdrag är att föra principiellt viktiga frågor vidare till prövning i domstol för att därigenom bidra till att socialförsäkringens bestämmelser tillämpas likformigt och rättvist. Ombudet inrättades 2005. Hittills har ombudets arbete resulterat i ett fåtal prejudicerande domar.¹ Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet har haft i uppdrag att överväga hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan ges bättre förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag (dir. 2013:58 och dir. 2014:49). Fokus har i första hand legat på att stärka ombudet bemanningsmässigt och organisatoriskt. Ett antal förslag har lämnats i betänkandet Skapa tilltro – Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46). Utredningen har bedömt att ombudet även behöver stärkas processuellt för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Några av förslagen utgör därför förslag på hur detta ska kunna åstadkommas. I budgetpropositionen för 2017 har regeringen angett att den avser att ta initiativ till att stärka ombudet processuellt (prop. 2016/17:1, utg.omr. 10, s. 41). Det finns därför skäl att låta en utredare fördjupa sig i denna fråga ytterligare.

¹ Inspektionen för socialförsäkringen, rapport 2012:11 Ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen.

Prejudikatbildningen inom socialförsäkringsområdet är viktig, inte minst för att försöka motverka den bristande likformighet som Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har bedömt att det finns i såväl Försäkringskassans som förvaltningsdomstolarnas bedömning av socialförsäkringsmål.²

Uppdraget

En särskild utredare ska utreda hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan stärkas processuellt och lämna förslag på hur detta kan åstadkommas. Utredaren ska här beakta vad som redan har föreslagits i ovan nämnda betänkande (SOU 2015:46). I remissförfarandet av betänkandet har flera remissinstanser framfört att det är särskilt viktigt att slå vakt om den enskildes rättssäkerhet för det fall att det allmänna ombudets förutsättningar att driva fram sådana domar stärks. Utredaren ska särskilt beakta hur eventuella förslag kan komma att påverka enskilda försäkrade och överväga om förslag behöver lämnas i syfte att värna deras rättssäkerhet. Om detta bedöms behövt, ska sådana förslag lämnas.

En förutsättning för att det allmänna ombudet ska kunna utföra sitt arbete är att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan lämna ärenden av intresse till ombudet. Utredaren ska utreda om befintliga bestämmelser om sekretess är ändamålsenliga för ett sådant utlämnande. Utredaren bör därvid beakta de författningsförslag som har lämnats i ovan nämnda betänkande.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som utredningsarbetet ger anledning till.

Kortare tidsfrist för begäran om omprövning och överklagande

Den nuvarande tidsfristen för att överklaga ett beslut inom socialförsäkringsområdet, både beslut av myndighet och beslut av allmänna förvaltningsdomstolar, är enligt 113 kap. 20 §

² Inspektionen för socialförsäkringen, rapport 2014:18
Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna.

socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet eller, om klaganden företräder det allmänna, två månader från den dag det överklagade beslutet meddelades. Det har under många år diskuterats om dessa tidsfrister bör ändras så att de överensstämmer med den allmänna överklagandetiden på tre veckor som stadgas i 23 § förvaltningslagen (1986:223) och 6 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Regeringen föreslog i propositionen En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess (prop. 2012/13:45) att tiden för överklagande av domstolsavgöranden i mål om socialförsäkring skulle överensstämma med vad som gäller för de flesta mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. att tiden för överklagande av en domstols beslut skulle vara tre veckor i stället för två månader. Som skäl för detta anfördes bl.a. intresset av en enhetlig ordning inom förvaltningsprocessen och att domstolsprocessen skulle kunna bli mer effektiv genom kortare handläggningstider. Riksdagen avsåg regeringens förslag i dessa delar och gav som sin mening tillkänna att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en konsekvensbeskrivning av hur enskilda påverkas av en kortare överklagandetid (bet. 2012/13:JuU15, rskr. 2012/13:154). Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen har haft i uppdrag att göra en sådan konsekvensbeskrivning. Utredningen har i sitt betänkande Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76) redovisat en konsekvensbeskrivning där det framgår att utredningen sammantaget bedömer att de negativa konsekvenser som kan identifieras inte kan anses vara sådana att de överväger de fördelar en förkortad överklagandetid skulle innebära. Utredningen påtalar att en förkortning av tiden för överklagande innebär att den enskilde får kortare tid på sig att sammanställa och ge in sitt överklagande. En förkortad överklagandetid påverkar enligt utredningen dock inte de enskildas möjligheter i praktiken, eftersom det finns möjlighet att begära anstånd med att utveckla sin talan. Mot bakgrund av denna bedömning har utredningen föreslagit att överklagandetiden avseende domstolsavgöranden i mål om socialförsäkring och mål om arbetslöshetsförsäkring ska ändras till tre veckor.

Skälen för att förkorta överklagandetiderna i allmän förvaltningsdomstol uppges vara att effektivisera domstolarnas hantering av dessa mål. I utredningens uppdrag ingick inte att lämna förslag om ändrade tidsfrister för begäran om omprövning eller överklagande av beslut av myndigheter. Några sådana förslag har således inte heller lämnats. Utredningen gjorde dock bedömningen att domstolsförfarandet särskiljer sig från förfarandet vid de myndigheter som handlägger socialförsäkringsärenden på sådant sätt att det stora flertalet enskilda sannolikt inte kommer att utgå från att samma överklagandetid som gällde vid överklagande av det underliggande myndighetsbeslutet också gäller vid överklagande av domstolens avgörande. Enligt utredningens bedömning bör det därför inte finnas någon större risk för otydlighet i fråga om vilka överklagandetider som ska gälla vid olika tidpunkter. För tydlighetens skull rekommenderade dock utredningen att överklagandehänvisningarna bör utformas så att risken för sammanblandningar och missförstånd undviks.

Försäkringskassan, som är en av de myndigheter som handlägger ärenden om socialförsäkring, anser att det bör övervägas om inte även tiden för överklagande av myndighetens beslut bör förkortas så att den allmänna överklagandetiden inom förvaltningsprocessen, tre veckor, tillämpas generellt i ärenden och mål om socialförsäkring. Regeringen delar denna bedömning. Genom en sådan ordning skulle förvaltningsrätten kunna avgöra mål snabbare och handläggningstiden skulle inte fördröjas av att mål som är klara för avgörande blir liggande i upp till två månader i väntan på att överklagandetiden ska gå ut.³

Det är angeläget med ett enhetligt och effektivt förfarande vid myndigheterna i fråga om omprövning och överklagande, inte minst ur den enskilda försäkrades perspektiv. En enhetlig ordning inom socialförsäkringen kan göra omprövnings- och överklagandeprocessen mer effektiv genom kortare handläggningstider. En utredare bör därför få i uppdrag att se över om

³ Se Försäkringskassans remissyttrande över betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76), Dnr Ju2016/07269/DOM.

det är möjligt att förkorta omprövnings- och överklagandetiderna hos de myndigheter som handlägger socialförsäkringsärenden.

Uppdraget

Utredaren ska utreda förutsättningarna för att förkorta tidsfristerna för begäran om omprövning och överklagande av beslut av de myndigheter som handlägger socialförsäkringsärenden. Utredaren ska särskilt analysera och redovisa hur förkortade tidsfrister kan påverka enskilda försäkrade. Om en sådan förkortning bedöms lämplig, ska utredaren lämna förslag på nödvändiga författningsändringar. Utredaren ska i sitt arbete vidare beakta författningsändringar som regeringen eventuellt föreslår utifrån ovan nämnda betänkande (SOU 2014:76) med avseende på överklagandetiden för socialförsäkringsmål i domstol.

Ett mer välfungerande och ändamålsenligt återkravsförfarande

Mellan åren 2006 och 2014 ökade Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsfordringar från ca 650 miljoner kronor till cirka 3,4 miljarder kronor. Ju längre tid som går från det att myndigheterna beslutat om återkrav, desto högre är risken för att den felaktiga utbetalningen aldrig återbetalas och att fordringen till sist helt eller delvis skrivs ned. För 2014 har Försäkringskassan skrivit ned mer än hälften (ca 2 miljarder kronor) av de totala återkravsfordringarna. Det är angeläget att förhindra att fordringarna fortsätter att öka. Det handlar både om att förhindra felaktiga utbetalningar och att säkra en effektiv återkravshantering.

Försäkringskassan har på uppdrag av regeringen 2013 genomfört en analys av myndighetens fordringsstock för att bl.a. identifiera orsaker bakom fordringsstockens kraftiga till-

växt.⁴ I uppdraget ingick även att föreslå åtgärder för att förhindra en fortsatt tillväxt liksom minska fordringsstocken. Enligt Försäkringskassan pekar fordringsstockens tillväxt på utvecklingsbehov i flera led av processen. Försäkringskassan lyfter ett antal åtgärder som myndigheten kan och avser att vidta, såsom att förbättra bedömningen av återbetalningskyldighet och förenkla resurskrävande arbetsmoment. Två områden lyfts fram som särskilt prioriterade: behovet av en utvecklad styrning av fordringshanteringen liksom behovet av en översyn av regelverket för bostadsbidrag som står för den största andelen av fordringsstocken både i antal och i kronor.

Riksrevisionen har i en rapport från juni 2016 granskat Försäkringskassans kontrollverksamhet vad gäller felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringsområdet och bl.a. pekat på vikten av en effektiv återkravshantering.⁵ Såväl Försäkringskassans internrevisorer⁶ som ISF⁷ har lyft fram kritik mot Försäkringskassans, och i vissa delar mot Pensionsmyndighetens, återkravshantering. Enligt ISF har återkravsverksamheten inom båda myndigheterna exempelvis haft problem med långa handläggningstider och kvaliteten i besluten. Både ISF och Försäkringskassans internrevision uppmärksammar vidare de beloppsgränser som myndigheterna har satt gällande vilka återkravsärenden de väljer att utreda.

Det är viktigt för socialförsäkringens legitimitet att återkravsförfarandet fungerar väl. Felaktiga utbetalningar ska så långt möjligt återbetalas. Samtidigt måste risken för att enskilda försäkrade hamnar i besvärlig och långvarig skuldsättning undvikas. För detta krävs en effektiv återkravshandläggning på

⁴ Uppdrag i regleringsbrev för 2013 avseende Försäkringskassan, Fordringsstock och fordringshantering.

⁵ RIR 2016:11 Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet.

⁶ Internrevisionsrapport Återkravshantering av felutbetalningar under 2 000 kronor (2016:4). Internrevisionsrapport Granskning av återkravsprocessen (2013:5)

⁷ Inspektionen för socialförsäkringen, rapport 2014:3 Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

myndigheterna. Den kontinuerligt och snabbt växande fordringsstocken är ett faktum. I syfte att förhindra en fortsatt tillväxt liksom att minska fordringsstocken finns det anledning att utreda det fortsatta utvecklingsbehovet för ett välfungerande och ändamålsenligt återkravsförfarande inom socialförsäkringen.

Som framgår ovan står bostadsbidraget för den enskilt största delen av fordringsstocken. En förutsättning för att kunna hålla antalet återkrav nere är att förmåner inte är konstruerade på ett sätt som ger upphov till omfattande återkrav. Regeringen har nyligen aviserat en översyn av förmånerna bostadsbidrag och underhållsstöd (prop. 2016/17:1, utg.omr. 12, s. 32) Regeringen kommer således att återkomma i särskild ordning när det gäller de förmånsspecifika reglerna för återkrav i fråga om dessa förmåner.

Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans beslut om återkrav enligt 108 kap. SFB är inte direkt verkställbara enligt utsökningsbalken. Det innebär att myndigheten måste ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan i tingsrätten för att på det sättet få en exekutionstitel som kan ligga till grund för verkställighet. Frågan om vilka förutsättningar som bör gälla för att en myndighets beslut ska få verkställas har övervägts av Utsökningsutredningen i betänkandet Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81). I betänkandet föreslås lagändringar som syftar till att myndigheters beslut om bl.a. återbetalning i större utsträckning ska vara direkt verkställbara. Utredningens förslag angränsar alltså till frågor i detta uppdrag.

Uppdraget

Utredaren ska utreda och föreslå åtgärder för att uppnå en mer effektiv och ändamålsenligt återkravshantering inom socialförsäkringen. För detta krävs att utredaren tecknar den fullständiga problembilden över skuldsättningen och återkravsförfarandet på området. Översynen inbegriper hela återkravskedjan från en felaktig utbetalning fram till ansökan om verkställighet. Nödvändiga författningsförslag ska lämnas. Utfallet av förslagen i betänkandet Ett modernare utsöknings-

förfarande (SOU 2016:81) ska beaktas. Det är angeläget att bestämmelserna i SFB fungerar på ett tillfredsställande sätt i förhållande till bestämmelserna i utsökningsbalken. Syftet med att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig hantering är att åstadkomma en ökad återbetalning som både kan minska fordringsstocken och, framför allt, förhindrar att den växer ytterligare. En mer effektiv och ändamålsenlig hantering ska också öka rättssäkerheten för den försäkrade och minska risken för att hamna i omfattande och långvarig skuldsättning.

Utredaren ska särskilt beakta på vilket sätt föreslagna åtgärder kan påverka den enskilda försäkrade.

Konsekvensbeskrivningar

Samtliga författningsförslag som lämnas ska vara analyserade ur ett jämställdhetsperspektiv, och de ska vara särskilt motiverade om de bedöms ha negativ inverkan på jämställdheten i samhället. Även konsekvenserna ur ett barnrättsligt perspektiv bör beskrivas. Förslagets offentligfinansiella och samhälls-ekonomiska konsekvenser ska analyseras och redovisas. Förslag till finansiering ska lämnas. Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna ska redovisas särskilt. Hur förslagen beräknas påverka samordningen av de sociala trygghetssystemen inom EU samt hur de påverkas av Sveriges åtaganden och skyldigheter i förhållande till relevant unionsrätt ska också redovisas. I uppdraget ingår även att redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Om utredaren i sitt arbete identifierar andra angränsande delar inom socialförsäkringsprocessen som kan utvecklas ytterligare eller bör förändras för att bli effektivare och mer ändamålsenliga, står det utredaren fritt att lämna författningsförslag även avseende sådana delar.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Samråd ska ske med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Inspektionen för socialförsäkringen, Kronofogdemyndigheten och Domstolsverket. Utredaren ska föra en dialog med det allmänna ombudet för socialförsäkringen i den del av uppdraget som direkt berör ombudet. Även arbetsmarknadens parter ska bjudas in till dialog under utredningsarbetets gång.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2018.

(Socialdepartementet)