

Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet

Inledning

TCO har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet (SOU 2018:5)* till Socialdepartementet, senast den 16 september.

TCO:s övergripande ställningstaganden

TCO instämmer i värdet och behovet av en rättvis, enhetlig och likformig tillämpning av socialförsäkringen och har därför förståelse för utredningens förslag om att det allmänna ombudet för socialförsäkringen bör förstärkas. TCO vill dock betona att det är av största vikt att de processuella negativa effekterna som förslagen kan komma att innebära för den enskilda parten begränsas ytterligare.

TCO avstyrker med bestämdhet utredningens förslag om att förkorta tiden för att överklaga myndighetsbeslut från två månader till tre veckor.

TCO delar utredningens bedömning att tiden för att angripa ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som ska omprövas bör fortsatt vara två månader.

TCO har i huvudsak inget att anföra mot utredningens förslag i de delar som rör ett mer välfungerande och ändamålsenligt återkravsförfarande och verkställighet av återkrav.

TCO:s specifika kommentarer på betänkandets olika delar

Kapitel 4 Ett stärkt allmänt ombud för socialförsäkringen

Socialförsäkringen utgör en grundläggande och viktig del av de offentliga trygghetssystemen och omfattar i stort sett alla som bor eller arbetar i Sverige och är därför av stor (ekonomisk) betydelse för många människor, men även för samhället. Det är därför viktigt att socialförsäkringen och dess tillämpning både är, och uppfattas som, väl fungerande och rättvis. Behovet av en enhetlig och likformig tillämpning av socialförsäkringen samt en rättssäker process är därför extra tydligt.

TCO har därför förståelse för utredningens förslag om att det allmänna ombudet för socialförsäkringen bör förstärkas genom ökad möjlighet att föra talan i mål på socialförsäkringsområdet.

Utredningen föreslår dock att det allmänna ombudet ska ges möjlighet att överklaga ett domstolsavgörande trots att det inte gått ombudet emot eller ens ändring yrkas genom en möjlighet att föra talan om fastställelse. Det betyder att ombudet kan få till stånd en överprövning i högre instans oavsett underinstansens domskäl och domslut. Det kan innebära negativa konsekvenser för den enskilde. Det blir utökade möjligheter för ”det allmänna” att driva processer av ”principiellt intresse” mot en enskild part och den enskildes ärende utsätts för en förnyad rättslig prövning som annars inte hade varit möjlig i situationer där hen inte har någon som helst anledning att vilja få sin sak prövad ännu en gång. I båda fallen kan prövningen dessutom utfalla till nackdel för den enskilde.

Utredningen konstaterar att med förslaget om talan om fastställelse står prejudikataspekterna helt i förgrunden.

Även om utredningen säger sig ha försökt begränsa de negativa effekterna av sitt förslag så kvarstår det trots det en del och TCO uppfattar även att det återstår oklarhet när det gäller konsekvenser för enskilda, som både individ och grupp. En fråga som TCO ställer sig är vilken skillnad det innebär för den enskilde individen om ett domslut meddelas till följd av en ”vanlig” talan eller enligt förslagets fastställsetalan. Är det exempelvis någon skillnad när det gäller vilka effekter domen kan få för den enskilde?

Med anledning av att det kvarstår oklarheter om utredningens förslag och dess konsekvenser för den enskilde anser TCO att dessa frågor bör utvecklas ytterligare av departementet. Vid behov bör förslaget kompletteras med någon typ av skyddsmekanism som fredar de enskilda som drabbas av negativa ekonomiska konsekvenser i det enskilda målet genom det allmänna ombudets utökade möjligheter att föra talan i jakten på prejudikat. En sådan bestämmelse kan motiveras utifrån att den enskilde kan drabbas oproportionerligt mycket när denne, ur sitt perspektiv mer eller mindre av en slump, används som det allmänna ombudets verktyg för att åstadkomma en enhetlig framtida rättspraxis. Det kan uppstå orimliga konsekvenser för den enskilde om andra lika och lagakraftvunna ärenden har fått en annan utgång än utgången i prejudikatmålet.

Även om TCO:s förslag enligt ovan vid en första anblick kan te sig som en anomali vilket ju för övrigt själva idén om talan om fastställelse i det nu aktuella sammanhanget också är, vill TCO uppmana departementet att ändå överväga och utveckla denna tanke om en skyddsregel.

TCO välkomnar att det allmänna ombudets kompetensområde utvidgas och att informationsöverföringen till det allmänna ombudet förbättras. Särskilt välkommet är utredningens förslag att ge enskilda en möjlighet att få hjälp och stöd av ett offentligt biträde. TCO har i

sitt remissvar över betänkandet *Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46)* efterfrågat detta.

TCO vill understryka att det är viktigt att den försäkrade ges rimliga möjligheter att vara och agera som part i ett mål som det allmänna ombudet inlett och att den föreslagna möjligheten att få ett offentligt biträde måste utformas så att alla enskilda som behöver ett sådant stöd också får det, oavsett vad saker gäller. Det offentliga biträde som förordnas måste även ha den kompetens och kunskap som krävs för målet.

Utredningens förslag begränsas dock till situationer när det allmänna ombudet överklagat myndighetsbeslut till nackdel för en enskild.

TCO anser att det bör finnas en allmän rätt till offentligt biträde i alla de fall där det allmänna ombudet initierar ett överklagande eftersom det då alltid gäller en process av ett högre samhällligt intresse (*"verka för rättssäkerhet och likformighet vid tillämpningen av bestämmelserna om socialförsäkringen"*) och där den enskilde utan egen förskyllan, och ibland dessutom helt utan eget intresse, måste genomgå en eller flera processer i domstol. Som nämnts ovan torde ett överklagande från det allmänna ombudet även till fördel för den enskilde kunna leda till ett för den enskilde negativt utfall i slutändan.

I konsekvensanalysen beräknar utredningen att det allmänna ombudet med dess föreslagna regler totalt sett kommer att överklaga ca 80 beslut per år. I dessa räknar man med att offentligt biträde kommer att förordnas i ca 35-40 fall (s. 604). Kostnaderna för detta uppskattas bli *mycket* begränsade (s. 200 och 602 ff.).

Utredningen föreslår dessutom en möjlighet att avstå från att förordna biträde (*"Biträde behöver dock inte förordnas om det måste antas att behov av biträde saknas"*). Ett sådant avstående torde rimligen kunna antas ske i större utsträckning vid en sådan allmän rätt till biträde som TCO föreslår, alltså även då det allmänna ombudet överklagat myndighetsbeslut till fördel för en enskild.

TCO:s bedömning är därför att kostnaderna för vårt förslag om en allmän rätt till biträde i vissa fall kommer att vara begränsade.

TCO konstaterar att utredningen anser att det allmänna ombudets organisatoriska placering hos Försäkringskassan är en mindre lämplig ordning och att placeringen inte bör regleras i lag utan i en myndighetsinstruktion. Utredningen föreslår dock ingen alternativ placering av det allmänna ombudet.

TCO ser positivt på att det allmänna ombudets uppdrag regleras i lag och förordar en ordning där det allmänna ombudet inrättas som en särskild beslutsfunktion vid Inspektionen för socialförsäkringen

(ISF), vilket TCO redan tidigare ställt sig positivt till i remissyttrandet över betänkandet *Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46)*.

Kapitel 5 Tidsfrister för omprövning och överklagande

TCO delar utredningens bedömning att tiden för att angripa ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten för *omprövning* bör fortsattvara två månader.

TCO avstyrker däremot bestämt utredningens förslag att förkorta tiden för att *överklaga* myndighetsbeslut från två månader till tre veckor.

Personer som exempelvis blir sjukskrivna befinner sig oftast i en utsatt situation. För många som blir sjukskrivna kan det vara svårt att ta initiativ och ta till sig information. Samtidigt kan en sjukskrivning innebära att den försäkrade ställs inför och förväntas ta del av en komplex medicinsk information, ett komplicerat regelverk i ett trygghetssystem med många aktörer involverade. Det innebär många gånger att det är svårt för den försäkrade att bedöma om det finns grund för beslutet eller om det borde ändras. I detta läge kan det finnas skäl att rådgöra med, och ibland även biträdas av, olika specialister, exempelvis läkare och jurister, vilket enbart det kan ta några veckor i anspråk av överklagandefristen.

Den försäkrade är dessutom beroende av hälso- och sjukvårdens agerande och i vilken utsträckning den försäkrade ges tillgång till den vård som behövs, liksom av hur andra aktörer såsom Försäkringskassan och arbetsgivare agerar för att ge den försäkrade möjligheter att komma tillbaka till arbete genom exempelvis arbetslivsinriktad rehabilitering.

Vidare ser TCO en risk för att en förkortning av fristen kommer att innebära att många enskilda kan gå miste om en överprövning i domstol, dels till följd av att de inkommer med överklagande för sent, dels till följd av att de anser att överklagandetiden är så knapp att de väljer att inte överklaga/inte anser sig hinna överklaga.

Utredningen anför också att enskilda, under en övergångsperiod, kan förväntas missta sig om vilken tidsfrist som gäller och riskera att få sitt överklagande avvisat som för sent inkommit. Utredningen menar dock att det är tveksamt om denna effekt infinner sig i praktiken eftersom beslutsmyndigheterna inte delger sina beslut (s. 617). En erfarenhet från TCO-förbundet Unionen är dock att Försäkringskassan vid misstanke om för sent inkommen överklagan utreder när den enskilde har tagit del av beslutet. Det kan till exempel finnas information i Försäkringskassans Ärendehanteringssystem (ÄHS) om att den enskilde har ringt till Försäkringskassan med anledning av beslutet, vilket inte torde var

ovanligt. Försäkringskassan kan även skicka brev till de enskilda med frågor om när de tagit del av besluten i syfte att utreda om överklagan inkommit i tid.

Sammantaget behöver alltså den försäkrade tillräckligt med tid för att agera på ett genomtänkt och välgrundat sätt, vilket gör att det i socialförsäkringsmål i allmänhet är högst motiverat att överklagandefristen förblir två månader och inte förkortas till tre veckor.

Som skäl för sitt ställningstagande att förkorta tidsfristen för ett överklagande till tre veckor anför utredningen att en majoritet av överklagandena kommer in inom 35 dagar från beslut, vilket utredningen menar i praktiken innebär fyra veckor. TCO vill dock betona att fyra veckor *är* en längre tid än den föreslagna tiden för ett överklagande. Därtill konstaterar utredningen själv att ungefär lika många överklaganden kommer in till domstolarna varje vecka (s. 256) och den genomsnittliga överklagandetiden är 7,4 veckor (s. 294) – vilket är nära en överklagandetid på 2 månader. Utredningen drar av detta den uppenbara slutsatsen att tvåmånadersfristen inte svarar mot ett enhetligt behov hos alla (s. 256) – men en mera relevant slutsats är att det finns ett påtagligt behov hos en stor grupp försäkrade av en överklagandefrist som är längre än tre veckor.

Utredningen anför också grundat på den egna undersökningen av överklaganden och kompletteringar att oavsett när ett överklagande har kommit in till domstol, inom tre veckor eller mellan tre till åtta veckor eller efter nio veckor, är det mellan 42 - 51 procent som lämnar in kompletteringar, av dessa är det mellan 36-41 procent som lämnar in komplettering senare i processen än vid själva överklagandet (s. 258). Utredningen drar av detta slutsatsen att de som inkommer med ett överklagande senare inte i högre utsträckning använder tiden för att få fram kompletterande underlag än dem som inkommer med ett överklagande tidigare.

TCO anser dock att utredningens slutsats är missvisande. Mer relevanta slutsatser är att de som inkommer med ett överklagande senare än tre veckor i högre utsträckning också kompletterar överklagandet än dem som inkommit med ett överklagande tidigare, och att ju mer tid som behövs för att inkomma med ett överklagande desto mer tid behövs det för komplettering.

TCO anser att detta sammantaget pekar på att det finns en stor grupp försäkrade som behöver en längre tid än tre veckor för att inkomma med ett överklagande och därtill en längre tid än tre veckor för att få fram nödvändiga kompletteringar.

Utredningen anför vidare att syftet med en överklagandefrist inte är att säkerställa att den enskilde inkommer med en fullständig redogörelse och underlag för varför den enskilde anser myndighetsbeslutet felaktigt. Istället är överklagandefristens

funktion att säkerställa att den enskilde inom en viss tid avger en viljeförklaring på ett föreskrivet sätt och detta sedan kan kompletteras med underlag och anlitan­de av ombud.

TCO menar dock att lagstiftaren borde sträva efter att klagandena ska ha rimliga förutsättningar att kunna inkomma med en komplett överklagandeskrift, istället för att bygga in ett system med regelmässiga kompletteringar. Det är högst troligt att många som överväger om de ska överklaga ett beslut behöver tid för att undersöka förutsättningarna och rimligheten i ett överklagande. Ett förkortande av överklagandetiden riskerar att leda till de enskilde inte får den tid de behöver för att underbygga ett ställningstagande i frågan, med risken att de avstår från att överklaga – alternativt att de mer eller mindre slentrianmässigt lämnar in ett överklagande som senare återkallas eller behöver kompletteras i väsentliga delar.

Ett slentrianmässigt överklagande av myndighetsbeslut riskerar därutöver att leda till en hantering som kostar domstolen både tid och resurser och som dessutom riskerar att respekten och förtroendet för myndighetsbeslut undergrävs.

Utredningen pekar också på att en tidsfrist om tre veckor i dag finns inom en rad andra områden och att en kortare tidsfrist där inte tycks innebära ett problem och menar därför att det framstår som sannolikt att det också skulle vara så på socialförsäkringsområdet. Men utredningen anför inget stöd för detta antagande. Däremot kan det utifrån utredningens egna undersökningar konstateras att en stor grupp försäkrade inkommer med överklaganden senare än tre veckor, och att de som inkommer med ett överklagande senare än tre veckor i högre utsträckning än dem som inkommer tidigare kompletterar sina överklaganden. Det, i sig, talar för en längre överklagandefrist än tre veckor behövs på socialförsäkringsområdet.

En annan fördel som utredningen ser med en förkortad tidsfrist är att det skulle leda till en ökad enhetlighet i rättssystemet och därför minska risken för misstag och förenkla domstolarnas arbete (s. 297). Utredningen anför dock inget stöd för att dagens tidsfrist på två månader leder till oacceptabelt många misstag. TCO-förbundens erfarenhet är tvärtom att dagens förhållanden fungerar väl. Men om olika tidsfrister komplicerar domstolarnas arbete och innebär att misstag riskerar att begås är detta något som i första hand måste hanteras och lösas inom domstolsväsendet och inte genom lagstiftningsåtgärder som riskerar rättssäkerheten för enskilda klaganden.

Utredningen menar även att en förkortad tidsfrist skulle innebära att domstolarna snabbare kan avgöra mål då handläggningen inte kan påbörjas innan överklagandefristen har löpt ut. Snabbare avgöranden gynnar enligt utredningen både den enskilde och rättssäkerheten

genom att rättsprocessen påskyndas samt underlättar för det allmänna ombudet att få fram prejudikat (s. 298).

TCO kan konstatera att handläggningstiden för socialförsäkringsmål i Förvaltningsrätten i Stockholm redan i dag är relativt kort givet socialförsäkringsmålens komplexitet; 6.1 månader.¹ Som utredningen själv påpekar är det flera faktorer som avgör handläggningstiden – såsom resurser, handläggningsrutiner stöd och processledning. Regeringen bör därför överväga om det finns andra åtgärder för att förkorta handläggningstiden än att korta ned överklagandefristen eftersom det senare direkt drabbar den enskilde.

I övrigt återoppar TCO samma synpunkter som LO-TCO Rättsskydd AB framförde i frågan om en treveckorsfrist i utredningen *Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76)*².

Sammantaget leder ovanstående överväganden till att TCO bestämt avstyrker utredningens förslag om en förkortad tidsfrist för överklagande av mål inom socialförsäkringsområdet. Ett förkortande av tidsfristen skulle leda till rättsosäkerhet och försvåra för den enskilde att ta tillvara sin rätt på socialförsäkringsområdet – vilket leder till otrygghet och på sikt minskad legitimitet.

Kapitel 6 Åtgärder för en mer effektiv och ändamålsenlig återkravhantering inom socialförsäkringsområdet och kapitel 7 Verkställighet av återkrav.

TCO har i huvudsak inget att anföra mot utredningens förslag i de delar som rör ett mer välfungerande och ändamålsenligt återkravsförfarande och verkställighet av återkrav.

TCO vill dock understryka att det måste säkerställas att utredningens förslag att ge Försäkringskassan ett inbetalningsmål som ska nås genom åtgärder för att öka inbetalt belopp i förhållande till återkrävt belopp (s. 435, 443) inte leder till att Försäkringskassan endast koncentrerar sig på de ”enkla” fallen och förbiser de fall där återkrav är svårare att driva in. Utredningen föreslår exempelvis att Försäkringskassan uppgraderar fordringshanterings IT-system i syfte att kunna sortera fram ärenden efter bidragstyp, betalningsförmåga och efter vilka ärenden som i normalfallet är enklast att driva in (s. 445). Men detta får inte innebära att åtgärder inte riktas mot personer som kan antas kraftigt motsätta sig ett återkrav och försvåra indrivning, såsom personer som ägnar sig åt brottslig verksamhet eller har satt i system att missbruka välfärdssystemen. Det är centralt för välfärdssystemens och

¹ <http://www.forvaltningsrattenistockholm.domstol.se/Om-forvaltningsratten/Handlaggningstider/> (Besökt 2019-09-03).

² SOU 2014:76 s. 473 och 476.

socialförsäkringarnas legitimitet att åtgärder för att fullfölja återkrav – kanske särskilt – också riktas mot dessa grupper.

TCO välkomnar också att det regleras i lag när återkrav kan underlåtas och delar bedömningen att utredningens förslag att återkrav som understiger 300 kronor kan underlåtas (s. 449). Det är principiellt viktigt att återkrav regleras i lag och inte genom administrativa beslut fattade av Försäkringskassan.

När det gäller verkställighet av återkrav har TCO inget att invända mot utredningens förslag. Det är centralt för socialförsäkringssystemets legitimitet att Försäkringskassan och det allmänna har möjlighet att verkställa och säkerställa att återkrav betalas in.

Peter Hellberg

Mikael Dubois och Lise Donovan