

**Yttrande över betänkandet Vissa processuella frågor på
socialförsäkringsområdet (SOU 2018:05)**

(S2018/00813/SF)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet.

Betänkandet består av tre delar och behandlar frågor om det allmänna ombudet, tidsfrister för omprövning och överklagande samt återkravshanteringen inom socialförsäkringsområdet. Remissen omfattar de delar som rör det allmänna ombudet och återkravshanteringen.

Det allmänna ombudet inom socialförsäkringen**Inledning**

Frågan om hur det allmänna ombudet kan ges bättre förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag att bidra till praxisbildningen är både viktig och komplex. Vilken lösning som är den bästa är långt ifrån givet. Det är bra att saken har utretts igen. Utgångspunkten för utredningens förslag är att det ska finnas ett allmänt ombud med nuvarande uppgifter. Utredningen fäster stor vikt vid ombudets processuella villkor och koncentrerar sin analys på hur dessa kan förbättras. Jag delar uppfattningen att ombudet behöver stärkas processuellt men för att ombudsfunktionen ska fungera optimalt krävs det förmodligen mer än så. Det är t.ex. troligt att ombudets arbetsformer och arbetssätt behöver utvecklas och effektiviseras. Det är viktiga frågor som nämns i betänkandet men som är inte föremål för någon djupare diskussion, vilket jag saknar.

Ytterligare en utgångspunkt för utredningens förslag är att det allmänna ombudet även framöver ska ha sin placering hos Försäkringskassan. Frågan om ombudets placering är av stor vikt. Den har varit föremål för diskussion vid tidigare tillfällen och borde, enligt min mening, ha behandlats även i det här sammanhanget. Med detta sagt övergår jag till att lämna mina synpunkter på de förslag som lagts fram i betänkandet.

Ombudets roll och ställning m.m.

I betänkandet presenteras flera förslag som förtydligar och lagfäster det allmänna ombudets uppgifter och ställning. Jag tillstyrker förslagen i dessa delar.

Till de av utredningens förslag som innebär förändringar hör förslaget att ombudet inte längre ska ha möjlighet att anlita tjänstemän vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol. Jag är positiv till förslaget, inte minst som en markering av ombudets självständighet.

Utredningen föreslår vidare att det allmänna ombudets kompetensområde ska utvidgas till att omfatta alla beslut om förmåner som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar och som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den tidigare begränsningen till beslut om förmåner enligt socialförsäkringsbalken upphör. Detta innebär t.ex. att beslut enligt lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet unionen kommer att omfattas av ombudets kompetensområde. Jag är positiv också till det.

Åtgärder för att stärka ombudets möjligheter att bidra till praxisbildningen

Det allmänna ombudets uppgift har sedan funktionen inrättades 2005 varit att genom prejudikatbildning verka för enhetlighet och likformighet vid tillämpningen av socialförsäkringen. Med utredningens förslag kommer denna uppgift att uttryckas i socialförsäkringsbalken.

Både nuvarande och tidigare utredningar har konstaterat att det allmänna ombudet under de snart femton år som gått, inte bidragit till prejudikatbildningen i någon större utsträckning. Det är ett välkänt problem som det under åren föreslagits olika lösningar på.

Att det allmänna ombudets uppgifter förtydligas och uttrycks i lag gör det än mer angeläget att ombudet också får reella möjligheter att fullgöra sina uppgifter. För att åstadkomma detta föreslår utredningen att det allmänna ombudet ska få föra talan om fastställelse. Ombudet ska alltså kunna överklaga en domstols beslut utan att någon ändring yrkas.

Förslaget innebär ett kringgående av det processrättsliga kravet på kontraritet som kommer till uttryck i 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291). Lämpligheten i att införa en så betydande avvikelse från det nu gällande överklagandeinstitutet kan diskuteras. Ett större problem med utredningens förslag att ge ombudet möjlighet att föra fastställsetalan är dock de nackdelar detta kan medföra för den enskilde. Utredningens bedömning är att förslaget i denna del endast i ringa utsträckning påverkar den enskildes situation negativt. Konsekvenserna är emellertid svåra att överblicka och enligt min mening ger det som kommer fram i betänkandet inte tillräckligt stöd för en sådan uppfattning.

Den enskilda parten i en socialförsäkringsprocess är som regel en sjuk eller på annat sätt utsatt individ som dessutom ofta befinner sig i en ekonomiskt pressad situation. Jag är inte övertygad om att behovet av prejudikat på socialförsäkringsområdet är så väsentligt att det väger över de olägenheter som ombudets möjlighet att föra ytterligare en process kan medföra för den enskilde. Som jag ger uttryck för inledningsvis är jag dessutom tveksam till om en processuell förstärkning är tillräcklig för att ombudet ska kunna fullgöra sitt uppdrag på det sätt som varit lagstiftarens syfte. Utredningens förslag om att den enskilde i vissa fall ska kunna få offentligt biträde ändrar inte min uppfattning i denna del.

Informationsöverföring till det allmänna ombudet

Utredningen föreslår att det i anslutning till de förslag som förtydligar det allmänna ombudets uppgift att verka för en rättssäker och likformig tillämpning av socialförsäkringsbestämmelserna, även tas in en bestämmelse om att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska lämna ombudet behövliga uppgifter och upplysningar. En sekretessbrytande bestämmelse motsvarande denna uppgiftsskyldighet ska enligt förslaget införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:40). Om förslaget genomförs innebär det, enligt utredningen, att informationsöverföringen från myndigheterna till ombudet säkerställs. Att ombudet får behövlig information av myndigheterna får betraktas som en nödvändighet. Jag vill i sammanhanget poängtera vikten av det allmänna ombudets egen förmåga att hitta de beslut som behöver prövas i syfte att nå en enhetlig och likformig tillämpning av socialförsäkringens bestämmelser. Även om det kan diskuteras vilket ansvar myndigheterna ska ha för att bistå ombudet i det avseendet, måste utgångspunkten alltså vara att ombudet står fritt från myndigheternas hänsyn och kan förhålla sig helt självständigt till deras beslut. I det ligger också att ombudet inte är bundet av myndigheternas rättsliga ställningstaganden utan fritt kan företräda den lösning som det anser sig ha fog för.

Som jag nämnde inledningsvis behöver ombudet sannolikt utveckla sina arbetsformer och arbetssätt. Att det allmänna ombudet får tillgång till sekretesskyddade uppgifter om de försäkrade är knappast tillräckligt. Det torde därutöver krävas att det ställs tydliga, och möjligen utökade, krav på att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppmärksammar ombudet på de ärenden som i någon mening innebär avsteg från praxis eller tidigare regeltillämpning. Det behövs ett nära men respektfullt samarbete mellan myndigheterna och det allmänna ombudet för att ombudet ska hitta de ärenden som bör drivas i prejudikatsyfte. Utan ett sådant samarbete finns det en överhängande risk för att förslagen om att stärka ombudet processuellt inte kommer att få önskad effekt.

Återkravshanteringen

Förslag för att uppnå en ökad prioritering

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsfordringar har ökat väsentligt under det senaste decenniet. Utredningen har funnit att en av de två

grundläggande orsakerna till problemen på området är att fordringshanteringen är lågt prioriterad hos Försäkringskassan. De förslag som lämnas i denna del riktar sig dels till regeringen, dels till Försäkringskassan och innebär bl.a. att myndigheten ska ges uppdraget att se över vad som krävs för att fullt ut kunna utnyttja möjligheten till kvittning. Jag är positiv till det förslaget och har inte några övriga synpunkter i dessa delar.

Verkställighet av återkrav

Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut om återkrav av en felaktigt utbetald socialförsäkringsförmån utgör inte en exekutionstitel. Detta är enligt utredningen den andra av de två grundläggande orsakerna till att fordringshanteringen inom socialförsäkringsområdet inte fungerar tillräckligt effektivt.

Det som utredningen lyfter fram visar att verkställighetsförfarandet behöver bli både enklare och snabbare. Utredningen har övervägt olika alternativ för att åstadkomma detta. Den ordning som föreslås är att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återkrav av en socialförsäkringsförmån ska få verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser sedan beslutet vunnit laga kraft. Jag har inget att invända mot förslaget.

Övrigt

Från de synpunkter JO har att beakta föranleder förslagen i övrigt inte några kommentarer.

Thomas Norling

Anneli Svensson
byråchef

Föredraganden Elisabeth Rahlén har deltagit i beredningen av ärendet.