

Stockholm den 16 september 2019

R-2019/0981

Till Socialdepartementet

S2018/00813/SF

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 9 maj 2019 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet (SOU 2018:5).

### **Sammanfattning**

Om inte annat uttryckligen anförs nedan lämnas utredningens förslag utan erinran eller särskilda kommentarer.

I betänkandet föreslås att det allmänna ombudet (AO) ska få möjlighet att väcka fastställsetalan. Med hänsyn till att AO redan i dag har en möjlighet att överklaga en enskilds gynnande beslut från Försäkringskassan och få till stånd en ändring till den enskildes nackdel, samt med hänsyn till den enskildes skyddsvärde, är möjligheten till fastställsetalan inte motiverad. Därför avstyrks förslaget i denna del.

Vidare föreslår utredningen att den enskilde ska ha rätt till offentligt biträde i situationer där AO överklagar Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut till nackdel för den enskilde. Detta är positivt. I konsekvensanalysen beräknas dock tidsåtgången för det offentliga biträde som förordnas motsvara en dags arbete i förvaltningsrätten respektive en halv dags arbete i kammarrätten. Denna beräkning framstår som orealistisk. För att biträdet ska kunna utföra sitt arbete i enlighet med god advokatsed kommer i många fall betydligt mer tid än så läggas ner och budgeten för förslaget måste därmed utökas avsevärt.

Avseende förslaget att ändra överklagandefristen i socialförsäkringsmål från två månader till tre veckor måste den enskildes ofta utsatta situation särskilt lyftas fram. Därutöver finns ur rättssäkerhetssynpunkt ett behov av enhetliga regler. Förslaget att införa en kortare överklagandefrist avstyrks därför.

Utredningen föreslår därtill att ett lagakraftvunnet återkravsbeslut från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska kunna utgöra en exekutionstitel. Förslaget avstyrks. Med hänsyn till återkravsbeslutets karaktär, dess verkningar och vikten av en rättssäker process är det inte rimligt med en ordning där myndighetsbeslutet i sig skulle kunna utgöra en exekutionstitel. Mot bakgrund av rådande processrättsliga principer är det i dagsläget inte heller möjligt att en lagakraftvunnen dom från en förvaltningsdomstol blir verkställbar. Därutöver måste understrykas att det i socialförsäkringsmål kan röra sig om återkrav som uppgår till miljonbelopp samt att den enskilde i förvaltningsprocessen saknar möjligheter till rättsskydd för att täcka sina rättegångskostnader.

## **Ett stärkt allmänt ombud för socialförsäkringen**

### *Allmänna ombudet – fastställsetalan*

Utredningen föreslår att AO, i syfte att verka för rättstillämpningen, ska få utökade möjligheter att överklaga beslut och driva processer som rör enskildas rättigheter inom socialförsäkringen. AO har redan genom nuvarande reglering långtgående möjligheter att överklaga beslut och därmed få till stånd ny praxis. Det nya förslaget innebär att AO ska kunna överklaga till högre instans trots att AO har vunnit. AO kan överklaga ett domstolsbeslut som är gynnande för den enskilde, dvs. där AO vunnit framgång för den enskildes räkning. Visserligen skulle möjligheten att föra fastställsetalan kunna innebära en viss ökning av mål som tas upp i högre instans. Emellertid måste detta ställas i relation till rättsprincipen om gynnande besluts orubblighet, och till att den enskildes berättigade förväntningar och trygghet måste skyddas. AO har redan i dag en möjlighet att överklaga en enskilds gynnande beslut från Försäkringskassan och få till stånd en ändring till den enskildes nackdel i förvaltningsrätten. Den möjligheten får anses tillräcklig i förhållande till den enskildes befogade förväntan, besluts förutsebarhet och den enskildes risk att lida skada.

Med hänsyn till att principen om gynnande besluts orubblighet kommer att äventyras ytterligare, och med hänsyn till den enskildes skyddsvärde, är det inte motiverat att införa en möjlighet till fastställsetalan.

Utöver vad som nämnts ovan saknas tillräcklig utredning om hur fastställsetalan i socialförsäkringsmål ska utformas och hur processramen ska se ut hos domstolarna. Många mål inom socialförsäkringen är komplexa och kan innehålla flera yrkanden och omständigheter som påverkar varandra. I exempelvis assistansersättningsmål kan en fastställsetalan om ett visst rättsligt förhållande få konsekvensen att den enskilde går miste om insatsen i sin helhet. Det är även oklart vad den positiva rättskraften av en fastställsetalan, som gått den enskilde emot, får för inverkan på den enskildes framtida myndighetsprocesser. Enskilda i socialförsäkringsmål har inte sällan livslång kontakt med Försäkringskassan i olika frågor som rör insatser inom socialförsäkringsbalken. Det är viktigt att säkerställa att fastställsetalan inte medför en begränsning eller fräntar den enskilde möjligheterna att ansöka om insatsen på nytt. En sådan konsekvens skulle skada den enskilde avsevärt och urholka rättssäkerheten i det svenska välfärdssystemet.

Det viktigaste inom socialförsäkringsmål är att den enskilde får en rättvis bedömning genom en förutsebar och rättssäker myndighetsutövning. Den enskildes intresse har inte beaktats i tillräckligt hög grad i förslaget och den enskildes redan utsatta roll riskerar att försvagas ytterligare. Utredningens förslag att ge AO utvidgad möjlighet att överklaga beslut genom fastställsetalan avstyrks därför.

### **Den enskilde har rätt till offentligt biträde i särskilda fall**

Förslaget att den enskilde ska beviljas offentligt biträde i de mål där AO överklagar till nackdel för den enskilde är en god tanke utifrån den enskildes perspektiv. De bedömningar som utredningen gjort i konsekvensanalysen rörande biträdets arbetsbörda och ersättning framstår dock som betydande underskattningar. Inom socialförsäkringsområdet finns flera områden där det inte sällan krävs omfattande juridisk hjälp för att kunna tillvarata klientens bästa. Advokaten är skyldig att följa god advokatsed och ska vidta de åtgärder som krävs för att tillvarata sin klients intressen. När biträde förordnas enligt förslaget kommer denne komma in i ett sent skede av processen och ska sätta sig in i ärendets alla delar. Biträdet ska kartlägga den enskildes individuella förutsättningar samt gå igenom ansökningshandlingar, medicinskt underlag, yttranden från tredje person, utredningar, gamla och nya beslut samt omprövningar m.m. Biträdet ska vidare träffa den enskilde och sätta sig in i dennes livssituation och hjälpbehov samt säkerställa att den medicinska och övriga bevisningen är fullständig. I många fall kommer det även krävas att biträdet hjälper den enskilde att inhämta ny bevisning. Biträdet ska dessutom sätta sig in i AO:s överklagan samt argumentera utifrån den enskildes specifika livssituation och hjälpbehov samt utifrån gällande praxis och förarbeten. Eftersom förvaltningsprocessen är skriftlig kommer biträdet även att behöva yttra sig över AO:s yttranden. Det är inte ovanligt med två till tre yttranden fram till dess domstolen avgör målet. Eftersom AO:s huvudsakliga uppgift är att bidra till en utvecklad praxis är inte sällan den rättsliga argumentationen dominerande, vilket ställer höga krav på biträdets arbetsinsats och kompetens.

Det är mot denna bakgrund orealistiskt att utgå ifrån att biträdet ska kunna tillvarata den enskildes rätt med totalt en dags arbete respektive en halv dags arbete. För att biträdet ska kunna utföra sitt arbete på ett tillfredsställande sätt, i enlighet med god advokatsed, kommer budgeten för detta förslag behöva utökas betydligt. Syftet med att införa en möjlighet till offentligt biträde blir annars imaginärt. Den kostnad som beräknas tillkomma med införandet av rätten till offentligt biträde kan sålunda inte läggas till grund för lagstiftningen.

## **Kortare tidsfrister för att begära omprövning och överklaga**

### ***Överklagandefristen ska ändras till tre veckor***

Utredningen föreslår att överklagandefristen i socialförsäkringsmål ska ändras från två månader till tre veckor. Frågan om förkortade frister har varit föremål i flera utredningar tidigare. I socialförsäkringsmål befinner sig den enskilde i en särskilt utsatt situation och har inte sällan psykiska och/eller fysiska problem. Det innebär många gånger svårigheter, ibland en omöjlighet, för den enskilde att föra sin egen talan. I exempelvis assistansersättningsmål är utredningen inte sällan omfattande. Den enskilde ska bemöta och argumentera emot Försäkringskassans beslut, som innehåller bedömningar av funktionshindret och dess konsekvenser samt hänvisningar till vägledning, rättsliga ställningstagen, praxis och förarbeten.

Att minska tidsfristen för överklagande medför en risk att den enskilde inte hinner överklaga och därmed inte kan tillvarata sina rättigheter. Det finns även en risk att det blir en regel i stället för ett undantag att den enskilde måste begära anstånd med att inkomma med grunderna för talan samt även under processens gång inkomma med ytterligare anståndsförfrågningar och kompletteringar, vilket försvårar handläggningen och effektiviteten hos domstolarna. Det kan heller inte förväntas av den enskilde, som redan befinner sig i en utsatt situation, att ha kunskap om möjligheterna att ansöka om anstånd och att komplettera målet vid senare tidpunkt. Det ska även uppmärksammas att det ofta är så att den enskilde behöver komplettera utredningen med nya intyg för att vinna framgång i domstolen. Kravet på bevisning i exempelvis assistansersättningsmål är stort och den enskilde förväntas ge in relevant bevisning och argumentera för sin sak. Sammanfattningsvis kan det ifrågasättas om de fördelar som minskad tidsfrist för överklagan väntas få väger tyngre än de nackdelar det kan innebära för den enskilde och domstolsprocessen som sådan. Att värna om rättssäkerheten är viktigt, men det är högst tveksamt om en minskad tidsfrist är rätt väg att gå. Det finns påtaglig risk för att rättigheterna för en redan mycket utsatt grupp människor försvagas ytterligare och att domstolsprocessen missgynnas.

Utöver vad som nämnts ovan ska även intresset av enhetliga bestämmelser lyftas fram. I socialförsäkringsmål är tidsfristen för att begära omprövning av Försäkringskassans beslut två månader. Tidsfristen för att begära omprövning av Försäkringskassans beslut hos omprövningsenheten och tidsfristen för att överklaga omprövningsenhetens beslut till domstol bör rimligen vara densamma för att inte orsaka förvirring hos den enskilde. Det är av vikt för den enskilde att tydliga och pedagogiska riktlinjer och bestämmelser tillämpas i socialförsäkringsmål.

Utredningens förslag om att ändra överklagandefristen från två månader till tre veckor avstyrks härmed.

## Verkställighet av återkrav

Utredningens förslag att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återkrav ska få verkställas sedan beslutet vunnit laga kraft avstyrks. För det fall ett lagakraftvunnet beslut från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska kunna utgöra en exekutionstitel bör detta begränsas till återkrav vars belopp inte överstiger hälften av ett prisbasbelopp (jfr 1 kap. 3 d § RB).

Ett beslut från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om återkrav av en förmån inom socialförsäkringen är i grunden ett så kallat partsbesked i vilket myndigheten funnit att förutsättningarna för återbetalning är uppfyllda. Mot bakgrund av återkravsbeslutets karaktär, dess verkningar och vikten av en rättssäker process vore det därför inte rimligt med en ordning där myndighetens beslut skulle kunna utgöra en exekutionstitel. Ett snabbare och effektivare verkställighetsförfarande är eftersträvansvärt; dock inte på bekostnad av den enskildes rättssäkerhet.

Frågan återstår huruvida en förvaltningsdomstols avgörande, när den enskilde överklagar förvaltningsmyndighetens beslut, till skillnad från det överklagade beslutet, bör kunna få en förpliktande innebörd och därmed bli verkställbart. Högsta domstolen har i pleniavgörandet NJA 2013 s. 413 konstaterat att processrättsliga principer medför att så inte kan bli fallet. En översyn av det processrättsliga regelverket i syfte att möjliggöra en återgång till att Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut tillsammans med en dom från förvaltningsdomstol utgör en exekutionstitel, är att föredra framför utredningens förslag.

Det ska i sammanhanget beaktas att Försäkringskassans återkrav kan uppgå till mycket stora belopp. Vad gäller återkrav av assistansersättning är belopp som överstiger 1 000 000 kronor på inget sätt ovanligt. Det finns även åtskilliga exempel på återkrav som överstiger 6 000 000 kronor. Vad gäller assistansersättning måste också beaktas att Försäkringskassans återkrav kan riktas mot annan än den försäkrade (se 108 kap. 9 a § socialförsäkringsbalken). Försäkringskassan ställer även regelmässigt återkrav avseende assistansersättning mot den som för den försäkrades räkning tagit emot utbetalningen; vilket då är en juridisk person. Utredningsunderlaget i dessa mål är många gånger mycket omfattande och torde inte lämpa sig för prövning i förvaltningsdomstol, där förfarandet huvudsakligen är skriftligt och muntliga inslag utgör ett undantag.

I utredningen anges att såväl den enskilde försäkrade som det allmänna riskerar högre processkostnader med den nuvarande ordningen (se s. 508). Utredningen har dock inte tagit hänsyn till att vare sig en enskild försäkrad eller de juridiska personer som Försäkringskassan riktar sitt återkrav mot kan erhålla rättsskydd i en process som endast kan prövas av förvaltningsdomstol. Den enskilde försäkrade är således utlämnad till att antingen företräda sig själv eller att anlita ombud utan att kunna få täckning för sina ombudskostnader även vid ett bifall av överklagandet. Detta torde inte vara en eftersträvansvärd ordning för beslut om återkrav som uppgår till stora belopp och som oftast grundas på en omfattande bakomliggande utredning.

Ett effektivt utnyttjande av kvittningsmöjligheten enligt 108 kap. 22 § socialförsäkringsbalken torde vara tillräckligt för att minska fordringsstocken och öka inbetalningarna. Utredningen visar dock att undermåliga it-system och underbemanning inom Försäkringskassans fordringshantering medför att kvittningsmöjligheten inte utnyttjas med den effektivitet som vore önskvärd. Att åtgärda dessa interna brister kräver ingen lagändring.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander