



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

Avveckling av Försäkringskassans socialförsäkringsnämnder m.m.

Promemorians huvudsakliga innehåll

Promemorian innehåller förslag till avvecklande av Försäkringskassans socialförsäkringsnämnder. Beslut i ärenden som tidigare avgjorts i socialförsäkringsnämnd skall i stället fattas av tjänsteman hos Försäkringskassan.

Promemorian innehåller även förslag om att nämndemän inte längre skall delta i kammarrättens avgörande av socialförsäkringsmål.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2008.

Förord

Denna promemoria har tagits fram av en arbetsgrupp som har inrättats inom Socialdepartementet (Socialförsäkringsenheten). Arbetsgruppen har tillsatts för att bereda frågan om avskaffande av Försäkringskassans socialförsäkringsnämnder.

Stockholm den 14 februari 2007

Marianne Jenryd
Departementsråd

Innehållsförteckning

1	Lagtext.....	4
1.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	4
1.2	Lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	7
1.3	Lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring	8
1.4	Lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara.....	9
1.5	Lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning	10
1.6	Lag om ändring i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag	11
2	Bakgrund	12
2.1	Socialförsäkringsnämndernas sammansättning	12
2.2	Vilka ärenden avgörs av socialförsäkringsnämnd?.....	12
2.3	Beslutsformer i socialförsäkringsnämnd.....	12
3	Överväganden i samband med bildande av Försäkringskassan	13
3.1	Nackdelar med socialförsäkringsnämnder	13
3.2	Fördelar med socialförsäkringsnämnder	14
3.3	Utredarens slutsatser	15
3.4	En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration (prop. 2003/04:69)	15
4	Socialförsäkringsnämnder avvecklas från och med den 1 januari 2008	15
5	Nämndemannamedverkan i kammarrätt.....	17
6	Ikraftträdande	18
7	Ekonomiska konsekvenser	18
8	Författningskommentar	19
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	19
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	19
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring	20
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara.....	20
8.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning.....	20
8.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag	20

1 Lagtext

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1962:381) om allmän försäkring¹

dels att 18 kap. skall upphöra att gälla,

dels att 20 kap. 2 a, 10, 11 och 11 a §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

2 a §²

Om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger enligt denna lag, men det finns sannolika skäl för att sådan rätt föreligger, skall Försäkringskassan besluta att ersättning skall betalas ut med ett skäligt belopp om detta är av väsentlig betydelse för den försäkrade. Detsamma gäller om det står klart att rätt till ersättning föreligger men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål. För sådan ersättning får föreskrivas särskilda villkor.

Om det senare bestäms att ersättning inte skall utges eller skall utges med lägre belopp är den försäkrade inte skyldig att betala tillbaka utbetalad ersättning i andra fall än som anges i 4 §.

Finns det sannolika skäl att dra in eller minska en ersättning, kan Försäkringskassan besluta att ersättningen skall hållas inne eller utges med lägre belopp till dess slutligt beslut fattas.

I ärenden som skall avgöras av socialförsäkringsnämnd får beslut enligt första och tredje styckena fattas av tjänsteman i Försäkringskassan, om nämnden gett ett sådant bemyndigande.

10 §³

Beslut av Försäkringskassan som har fattats av tjänsteman i ärenden om försäkring enligt denna lag skall omprövas av Försäkringskassan, om det begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats

Beslut av Försäkringskassan i ärenden om försäkring enligt denna lag skall omprövas av Försäkringskassan, om det begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 10 a §.

¹ Lagen omtryckt 1982:120.

Senaste lydelse av

18 kap. 5 § 2006:1562

18 kap. 6 § 2004:781

rubriken till 18 kap. 2006:1562.

² Senaste lydelse 2004:781.

³ Senaste lydelse 2004:781.

med stöd av 10 a §.

Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

Om omprövning begärs av ett beslut och det allmänna ombudet överklagar samma beslut, skall Försäkringskassan inte ompröva beslutet. Begäran om omprövning skall anses som ett överklagande.

11 §⁴

Beslut av Försäkringskassan i ärenden om försäkring enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut *som har fattats av en tjänsteman hos Försäkringskassan* får dock inte överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats enligt 10 §. En enskilds överklagande av ett sådant beslut innan beslutet har omprövats skall anses som en begäran om omprövning enligt nämnda paragraf.

Beslut av Försäkringskassan i ärenden om försäkring enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut får dock inte överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats enligt 10 §. En enskilds överklagande av ett sådant beslut innan beslutet har omprövats skall anses som en begäran om omprövning enligt nämnda paragraf.

Ett beslut som rör en person som är bosatt i Sverige överklagas till den länsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun när beslutet fattades. Beslut i övriga fall överklagas till den länsrätt inom vars domkrets det första beslutet i saken fattades.

Med hemortskommun avses den kommun där den fysiska personen var folkbokförd den 1 november året före det år då beslutet fattades. För den som var bosatt eller stadigvarande vistades här i landet under någon del av det år då beslut fattades, men som inte var folkbokförd här den 1 november föregående år, avses med hemortskommun den kommun där den fysiska personen först var bosatt eller stadigvarande vistades.

11 a §⁵

Vid prövning av överklagande av länsrättens beslut i mål som avses i 11 § första stycket skall nämndemän ingå i kammarrätten, om nämndemän deltagit i länsrätten.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bestämmelsen i 33 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller inte avvisningsbeslut som har meddelats av Försäkringskassan.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bestämmelsen i 33 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller inte avvisningsbeslut som har meddelats av Försäkringskassan.

⁴ Senaste lydelse 2004:781.

⁵ Senaste lydelse 2004:781.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.
2. Äldre föreskrifter i 20 kap. 11 § gäller fortfarande för ärenden i vilka socialförsäkringsnämnd har fattat beslut före ikraftträdandet.
3. Äldre föreskrifter i 20 kap. 11 a § gäller fortfarande för beslut som har meddelats av en länsrätt före ikraftträdandet.

1.2 Lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 20 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §¹

Valbar till nämndeman i kammarrätt och länsrätt är varje svensk medborgare som är folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till kammarrättens eller länsrättens domkrets och som inte är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Anställd vid domstol, Skatteverket, länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet eller Försäkringskassan får inte vara nämndeman. Detsamma gäller lagfaren domare, åklagare, polisman och advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta samt ledamot av skattenämnd *eller socialförsäkringsnämnd*.

Anställd vid domstol, Skatteverket, länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet eller Försäkringskassan får inte vara nämndeman. Detsamma gäller lagfaren domare, åklagare, polisman och advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta samt ledamot av skattenämnd.

Nämndeman i länsrätt får inte samtidigt vara nämndeman i kammarrätt.

Till nämndeman bör endast den utses som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.

Den som har fyllt sextio år eller uppger något giltigt hinder är inte skyldig att ta emot uppdrag som nämndeman. Den som har avgått som nämndeman är inte skyldig att ta emot nytt uppdrag förrän efter fyra år.

Domstolen prövar självmant den valdes behörighet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

¹ Senaste lydelse 2006:851.

1.3 Lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 4 § lagen (1976:380) om arbets-
skadeförsäkring¹ skall upphöra att gälla vid utgången av år 2007.

¹ Lagen omtryckt 1993:357.
Senaste lydelse av 8 kap. 4 § 2004:783.

1.4 Lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara

Härigenom föreskrivs att 7 § samt rubriken närmast före 7 § lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara¹ skall upphöra att gälla vid utgången av år 2007.

¹ Senaste lydelse av 7 § 2004:813.

1.5 Lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning

Härigenom föreskrivs att 13 § lagen (1993:389) om assistansersättning¹ skall upphöra att gälla vid utgången av år 2007.

¹ Senaste lydelse 2004:827.

1.6 Lag om ändring i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag

Härigenom föreskrivs att 21 § lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag¹ skall upphöra att gälla vid utgången av år 2007.

¹ Senaste lydelse 2004:841.

2 Bakgrund

Socialförsäkringsnämnderna inrättades 1987 då de ersatte de tidigare pensionsdelegationer och försäkringsnämnder. Regeringens motiv för en ordning där förtroendemän avgör enskilda socialförsäkringsärenden var bland annat att förtroendemännens praktiska erfarenheter och kunskaper från olika områden skulle nyttjas som komplement till tjänstemännens kunskaper om försäkringens regler och att förtroendemännens kännedom om specifika lokala förhållanden borde tas tillvara vid bedömningen av enskilda ärenden (prop. 1985/86:73).

2.1 Socialförsäkringsnämndernas sammansättning

Enskilda socialförsäkringsärenden avgörs i dag av antingen tjänsteman vid Försäkringskassan eller av socialförsäkringsnämnd. Nämnden är en del av Försäkringskassan och fattar, liksom tjänsteman, beslut i Försäkringskassans namn. Socialförsäkringsnämnderna består av sju ledamöter och kan avgöra ärenden om minst fyra av dessa är närvarande. Fem av ledamöterna nomineras av de politiska partier som är representerade i riksdagen och två av de organisationer på arbetsmarknaden som finns inom Försäkringskassans verksamhetsområde.

I dag finns det totalt 190 socialförsäkringsnämnder i landet med drygt 1300 ledamöter. Merparten av dessa fattar beslut i samtliga ärendeslag som enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) eller annan författning skall avgöras av nämnd. Försäkringskassan har dock i vissa fall valt att koncentrera beslutsfattandet i vissa typer av ärenden till enskilda nämnder.

2.2 Vilka ärenden avgörs av socialförsäkringsnämnd?

Socialförsäkringsnämnden beslutar i ärenden som under avsevärd tid har väsentlig betydelse för den enskilde ur försörjningssynpunkt. Samtidigt skall ärendet innehålla utrymme för bedömning. Socialförsäkringsnämnderna fattar i dag beslut i följande ärenden:

- ärenden om sjukersättning/aktivitetsersättning, dock med vissa undantag (18 kap. 6 § AFL),
- ärenden om rätt till handikappersättning och vårdbidrag (21 § lagen [1998:703] om handikappersättning och vårdbidrag),
- ärenden om livränta, dock med vissa undantag (8 kap. 4 § lagen [1976:380] om arbetsskadeförsäkring),
- ärenden om rätt till assistansersättning (13 § lagen [1993:389] om assistansersättning).

2.3 Beslutsformer i socialförsäkringsnämnd

Ärenden i en socialförsäkringsnämnd skall avgöras efter föredragning. Föredragandens uppgift gentemot nämnden är att vara expert på de

materiella och formella regler som gäller och ge nämnden den information som nämnden behöver i beslutsfattandet. Ledamot av nämnd och föredragande tjänsteman har rätt, och indirekt en skyldighet, att anmäla avvikande mening i de fall de inte ställer sig bakom beslutet i ett specifikt ärende. Socialförsäkringsnämnden har också rätt, och indirekt en skyldighet, att återremittera beslut i ett specifikt ärende för ytterligare utredning om beslutsunderlaget inte är tillräckligt.

Hanteringen av ett SFN-ärende kan sammanfattande beskrivas enligt följande:

1. En ansökan kommer in till Försäkringskassan.
2. Försäkringsutredaren begär vid behov in kompletteringar och ställer samman en föredragningspromemoria med förslag till beslut.
3. Föredraganden, som är en annan person än försäkringsutredaren, kvalitetssäkrar underlaget. Det kommuniceras därefter med den enskilde.
4. Beslutsunderlaget skickas till ledamöterna i socialförsäkringsnämnden före sammanträdet.
5. Socialförsäkringsnämnden sammanträder. Föredraganden redogör muntligt för omständigheterna i ärendet och skälen för det förslag till beslut som läggs fram i behövlig omfattning. Den försäkrade kan begära att få lämna muntliga uppgifter inför nämnden och nämnden bör så långt som möjligt tillmötesgå en sådan önskan.
6. Nämnden fattar beslut. Föredraganden har rätt att få eventuell avvikande mening antecknad.
7. Den enskilde underrättas om innehållet i beslutet och går beslutet den försäkrade emot skall han eller hon också underrättas om hur det kan överklagas. Nämndbeslut omprövas inte av myndigheten utan överklagas direkt till länsrätten.

3 Överväganden i samband med bildande av Försäkringskassan

I direktiven (dir: 2002:166) för den utredning som låg till grund för bildandet av den nya myndigheten Försäkringskassan gavs utredaren bland annat i uppdrag att överväga formerna för de förtroendevaldas medverkan och inflytande i bland annat socialförsäkringsnämnderna. Utredningen antog namnet ANSA-utredningen och presenterade i november 2003 sin slutrapport *Försäkringskassan, den nya myndigheten* (SOU 2003:106). I det följande redovisas utredarens resonemang kring hur socialförsäkringsnämnderna skulle organiseras i den nya myndigheten.

3.1 Nackdelar med socialförsäkringsnämnder

Utredaren framhöll att det fanns vissa avigsidor med socialförsäkringsnämndernas konstruktion. Utredaren ansåg att det är en nackdel att det inte ställs krav på att någon som deltar i avgörandet av ärendena skall ha professionell försäkrings- och förvaltningsrättslig

kunskap för att kritiskt kunna värdera underlag och förslag till beslut för att avgöra ärendena. Detta innebär bland annat att förtroendemännen är beroende av den sakkunskap som den föredragande har och kan förmedla samtidigt som de kritiskt skall granska underlaget och föredragandes förslag till beslut.

En överdriven betoning av de förtroendevaldas roll som innehavare av kännedom om lokala och regionala förhållanden kan enligt utredaren även innebära att sådan information tillförs vid beslutstillfället och inte som en del av utredningen. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv finns det därmed en risk för att ovidkommande subjektiva faktorer förs in vid bedömningen av frågor som bör bedömas utifrån strikt förvaltningsmässiga och försäkringsmässiga kriterier.

Utredaren ansåg även att ordningen ställer mycket höga, ibland nästan orimliga, krav på förberedelse för ledamöterna. Det kan mer eller mindre ses som en tillfällighet om vissa ärenden blir föremål för närmare överväganden i nämnden, medan de övriga i huvudsak expedieras. Slutligen ansåg utredaren att hanteringen i nämnden innebär att handläggningstiderna för dessa ärenden blir längre än om beslut hade fattats inom förvaltningen, vilket är en brist utifrån ett service- och effektivitetsperspektiv.

3.2 Fördelar med socialförsäkringsnämnder

Utredaren framhöll dock även att det fanns vissa fördelar med utformningen av socialförsäkringsnämnderna. En fördel med föredragning och att någon annan än den som handlagt ärendet fattar beslutet är, enligt utredaren, att man därmed bygger en metod för att säkra att ett formellt och materiellt riktigt beslut fattas. Det uppfattas också som positivt att de handläggare som svarat för utredningen i ärendet och har kontakt med den försäkrade inte avgör ärendet och inte heller tar det formella ansvaret för det slutliga beslutet.

Utredaren noterade även att man i sedvanlig myndighetsutövning där beslut fattas av tjänstemän också i normalfallet fattar beslut efter föredragning. I detta fall föredras ärendet av en handläggare och beslut fattas av en cheftjänsteman. För att säkerställa kvalitet och att vissa speciella aspekter och kunskaper tillförs ärendet (t.ex. juridisk eller medicinsk) kan myndigheten i sin beslutsordning lägga in kravet att vissa experter eller andra befattningshavare inom myndigheten skall delta i handläggningen av ärendet. Utredaren ansåg dessutom att det är en fördel att ärenden avgörs av en grupp i samband med ett specifikt beslutsmöte. Med automatik innebär det att den som föredrar ärendet inför församlingen på ett positivt sätt oftast tvingas vara formell och saklig vid föredragningen av ärendet.

En annan fördel med att beslutsfunktionen består av fler än en person var enligt utredaren att det skapar förutsättningar för en bred och kritisk granskning av underlag och förslag till beslut. Nämndledamöterna representerar en stor erfarenhet och klokskap och de kan konstruktivt bidra till att goda beslut fattas. Deras medverkan i beslutet kan också öka beslutens legitimitet och minska försäkringstagarnas benägenhet att överklaga. Utredaren ansåg avslutningsvis att något som talar för

lekmännens medverkan i beslutsfattandet är att de primärt har en kontrollerande funktion gentemot förvaltningens hantering av enskilda ärenden. I en situation då det finns tryck på organisationen att ”producera” beslut kan en beslutsfunktion med lekmän fungera som en återhållande kraft som ser till att dessa krav inte får konsekvenser på rättssäkerheten.

3.3 Utredarens slutsatser

Utifrån de för- och nackdelar som utredaren ansåg fanns med socialförsäkringsnämnderna föreslogs vissa ändringar av formerna för beslutsfattandet. Utredaren ansåg att det fanns behov av professionell juridisk kompetens vid beslutsfattandet. Detta skulle ske genom att en tjänsteman ingick i beslutsgruppen. Utredaren ansåg att beslutsfunktionen i huvudsak inte skulle bestå av experter utan att de förtroendevalda även i fortsättningen skulle vara i majoritet. Den grupp som fattade beslut skulle också vara mindre än i de tidigare nämnderna, utredaren ansåg att tre personer varav två förtroendevalda och en expert skulle vara en lämplig storlek. Syftet med en mindre beslutsgrupp var att varje ledamot skulle få mer tid till varje ärende och att det skulle vara möjligt att ställa krav på en formell dragning av varje ärende. I och med utredarens förslag skulle begreppet nämnd, i klassisk mening, utmönstras.

3.4 En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration (prop. 2003/04:69)

I de två propositioner som låg till grund för bildandet av Försäkringskassan (prop. 2003/04:69 och prop. 2003/04:152) föreslogs inga ändringar gällande utformningen av socialförsäkringsnämnderna. Regeringen ansåg att det inte fanns tillräckligt underlag för att anse att det av ANSA-utredningen föreslagna alternativet hade sådan fördelar att det fanns skäl att ändra beslutsordningen.

4 Socialförsäkringsnämnder avvecklas från och med den 1 januari 2008

Arbetsgruppens förslag: Socialförsäkringsnämnderna avvecklas från och med den 1 januari 2008. Beslut i ärenden som tidigare avgjorts i socialförsäkringsnämnd skall i stället fattas av tjänsteman hos Försäkringskassan.

Skälen för arbetsgruppens förslag: Försäkringskassans handläggning av enskilda ärenden skall vara rättssäker och lagstiftningen skall tillämpas lika i hela landet. Det är Försäkringskassans ledning som har ansvaret för att så sker. För att regeringen skall kunna utkräva ansvar för

verksamhetens resultat måste myndighetens ledning ha ansvar för hela verksamheten, inklusive beslutsfattandet. I detta avseende utgör socialförsäkringsnämnderna ett hinder för regeringen att utkräva ansvar av myndighetsledningen.

De ärenden som avgörs i socialförsäkringsnämnd är ärenden som har väsentlig betydelse för den enskildes ekonomi och där det vid avgörandet av rätten till förmånen ingår ett visst inslag av skälighetsbedömning. I dessa ärenden är det av största vikt att den enskilde får en effektiv och rättssäker behandling. Regeringen anser att dagens beslutsform inte är tillräcklig ur ett effektivitets- och rättssäkerhetsperspektiv. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2007 aviserat att socialförsäkringsnämnderna skall avvecklas.

Beslutsformen riskerar att medföra att de förtroendevalda många gånger fattar beslut på svaga grunder. Förfarandeutredningen konstaterade i sitt betänkande (SOU 2001:47) att det fanns brister i beslutsunderlag och handläggning av förtidspensionsärenden vilket riskerade att leda till att felaktiga beslut fattades. Detta då antalet ärenden som skulle avgöras i nämnderna var alltför många för att den enskilde ledamoten skulle ha möjlighet att kunna ta ställning till alla ärenden. Detta kommer också till uttryck i att det är ytterst sällan som ett beslut i socialförsäkringsnämnd avviker i förhållande till den föredragandes förslag.

Flera av de nackdelar som lyftes fram i ANSA-utredningen talar också för att socialförsäkringsnämnderna bör avvecklas. I detta sammanhang bör frågan om den lokala anknytningen särskilt lyftas fram. Enligt ANSA-utredningen riskerar den nuvarande ordningen med förtroendemän att medföra att ovidkommande subjektiva faktorer förs in vid bedömningen av frågor som bör bedömas utifrån strikt förvaltningsmässiga och försäkringsmässiga kriterier. Arbetsgruppen anser att detta är ett tungt vägande skäl för att avveckla nämnderna. Vid bedömningen av vilken beslutsordning som bör gälla för de ärendena som i dag beslutas i nämnd måste utgångspunkten vara att besluten skall fattas på det sätt som bäst uppfyller kraven på en likformig, rättssäker och snabb handläggning.

De ärenden som i dag beslutas av socialförsäkringsnämnd kommer framöver att beslutas av tjänsteman hos Försäkringskassan. Detta gäller ärendeslagen sjuk- och aktivitetsersättning, handikappersättning, vårdbidrag, assistansersättning och arbetsskadeersättning. Även bilstöd till personer med funktionshinder beslutades tidigare av socialförsäkringsnämnd. Sedan den 1 januari 2007 beslutas dock dessa ärenden av tjänsteman på Försäkringskassan. (prop. 2006/07:10, 2006/07:SfU3, rskr. 2006/07:79).

Regeringen gav under hösten 2006 Försäkringskassan i uppdrag (S2006/10093/SF) att ta fram en ny beslutsordning för sådana typer av ärenden som i dag avgörs av socialförsäkringsnämnd. I sitt svar till regeringen lyfter Försäkringskassan fram behovet av en beslutsordning i flera steg. På samma sätt som i dag bör själva utredningen tas fram och ställas samman av en handläggare som överlämnar ärendet till en föredragande. Försäkringskassan anser att ärendena sedan bör avgöras av en särskilt utsedd beslutsfattare som fattar beslut efter att den föredragande i behövlig omfattning redogjort för omständigheterna i

ärendet och skälen för det förslag till beslut som läggs fram. På det sättet blir det alltid minst tre personer som deltar i handläggningen av ett ärende fram till beslut. Detta förhållande främjar enligt Försäkringskassan kvaliteten, rättssäkerheten och insynen. För att säkerställa att handläggningen och beslutsfattandet sker på ett kvalitetsmässigt tillfredsställande och rättssäkert sätt bör det enligt Försäkringskassan ställas höga krav på utbildning, erfarenhet och kompetens hos såväl beslutsfattare som föredragande. Både föredragande tjänsteman och beslutsfattaren bör därför ha juridisk utbildning eller motsvarande kompetens förvärvat på annat sätt samt i övrigt ha goda kunskaper, erfarenhet och kompetens inom ärendeslaget. Den enskilde kommer liksom i dag att ha möjlighet att lämna uppgifter muntligt (jfr 14 § förvaltningslagen [1986:223]). Till skillnad från vad som har gällt beslut av en socialförsäkringsnämnd kommer även omprövning av beslut att kunna ske hos Försäkringskassan. Omprövning kommer att ske inom en funktion som organisatoriskt är skild från handläggningen av grundbeslutet. Detta främjar också rättssäkerheten.

Enligt arbetsgruppens bedömning visar Försäkringskassans förslag att det finns god beredskap hos Försäkringskassan för att i annan ordning hantera de ärenden som i dag avgörs av socialförsäkringsnämnd.

5 Nämndemannamedverkan i kammarrätt

Arbetsgruppens förslag: Nämndemän skall inte längre delta i kammarrättens avgörande av socialförsäkringsmål.

Skälen för arbetsgruppens förslag: Vid avgörande av socialförsäkringsmål är länsrätt domför med en lagfaren domare och tre nämndemän i enlighet med huvudregeln i 17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD). Är målet av enkel beskaffenhet är länsrätten domför med en lagfaren domare ensam (18 § fjärde stycket 1 LAFD). Kammarrätt är enligt huvudregeln i 12 § första stycket LAFD domför med tre lagfarna domare. Av andra stycket följer att, när det är särskilt föreskrivet att nämndemän skall ingå i rätten, kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. När kammarrätten tar upp ett socialförsäkringsmål till prövning skall enligt 20 kap. 11 a § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) nämndemän ingå i rätten om nämndemän deltagit i länsrätten. Utöver i mål om socialförsäkring medverkar nämndemän i kammarrätt främst i mål som rör tvångsomhändertagande av personer.

Fram till den 1 juli 1991 överprövades beslut av försäkringskassa av försäkringsrätt som första instans och Försäkringsöverdomstolen som andra och sista instans. I såväl försäkringsrätt som Försäkringsöverdomstolen deltog ledamöter som inte var lagfarna. Den ändring som genomfördes den 1 juli 1991 innebar att länsrätt och kammarrätt blev första och andra instans för prövning av överklagande av försäkringskassas beslut. Försäkringsöverdomstolen kvarstod som sista instans fram till den 1 juli 1995 då Regeringsrätten övertog Försäkringsöverdomstolens funktion som slutinstans för socialförsäkringsmålen. I

anslutning till sistnämnda reform infördes krav på prövningstillstånd för socialförsäkringsmål i ledet länsrätt – kammarrätt. Regeringen föreslog då även att nämndemannamedverkan i kammarrätt i socialförsäkringsmål skulle avskaffas (prop. 1994/95:27 s. 160-162). Justitiekommittén avstyrkte förslaget om avskaffande av nämndemannamedverkan och anförde bl.a. att lekmannamedverkan är av särskilt värde när det gäller bedömningsfrågor, t.ex. angående bevisvärdering och skälighetsavvägningar (bet. 1994/95:JuU6 s. 8).

Sedan den 1 april 1995 deltar nämndemän i kammarrätt endast vid avgörande av socialförsäkringsmål i vilka prövningstillstånd har beviljats. Flertalet av de mål där prövningstillstånd beviljas avser t.ex. komplicerade försäkringsrättsliga eller processuella frågor, medicinska bedömningar som kräver särskild kompetens eller tekniskt komplicerade beräkningar av livränta. Frågorna i de mål där kammarrätten meddelar prövningstillstånd kan således sällan antas innehålla sådana lämplighets- och skälighetsbedömningar där nämndemannamedverkan kan anses vara av särskilt värde.

Mot bakgrund av det anförda och då lekmannainflytande nu även föreslås avskaffas helt vid beslutsfattande i Försäkringskassan bör kravet på att nämndemän skall delta vid avgörande av vissa socialförsäkringsmål i kammarrätt tas bort.

6 Ikraftträdande

Förslagen avses träda i kraft den 1 januari 2008. 20 kap. 11 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) i sin äldre lydelse skall dock gälla för ärenden i vilka socialförsäkringsnämnd har fattat beslut före ikraftträdandet. På samma sätt skall 20 kap. 11 a § AFL i sin äldre lydelse gälla för beslut som har meddelats av en länsrätt före ikraftträdandet.

7 Ekonomiska konsekvenser

Promemorian innehåller förslag till avskaffande av Försäkringskassans socialförsäkringsnämnder. De beslut som i dag fattas av nämnd skall fattas av tjänsteman hos Försäkringskassan.

Förslaget innebär att Försäkringskassans kostnader för sammanträden och arvoden till ledamöter i socialförsäkringsnämnd försvinner. Vissa kostnader uppstår dock till följd av den nya beslutsordningen. Enligt underhandsuppgifter från Försäkringskassan blir nettoeffekten av förslaget en minskning av kostnaderna på omkring 20 miljoner kronor.

Förslaget att nämndemän inte längre skall delta i kammarrätt vid prövningen av socialförsäkringsmål innebär att Sveriges domstolars kostnader för nämndemän minskar något.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

18 kap.

Genom att de kvarvarande bestämmelserna i 18 kap, 5 och 6 §§, upphävs, avvecklas socialförsäkringsnämnderna vid årsskiftet 2007/2008.

20 kap.

2 a §

Ändringen innebär att det nuvarande *ffjärde stycket* upphävs. I detta stycke finns bestämmelser om att beslut i ärenden, som skall avgöras av socialförsäkringsnämnd, i vissa fall får fattas av tjänsteman i Försäkringskassan om nämnden gett ett sådant bemyndigande. Ändringen är en konsekvens av socialförsäkringsnämnderna avvecklas.

10 §

Ändringen i *första stycket* är en konsekvens av att socialförsäkringsnämnderna avvecklas. Genom ändringen kommer samtliga beslut av Försäkringskassan i ärenden om försäkring enligt denna lag att omfattas av bestämmelserna om omprövning i denna paragraf. Således skall även beslut i de ärenden som tidigare har avgjorts av socialförsäkringsnämnd omprövas av Försäkringskassan, om det begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 10 a §.

11 §

Ändringen i *första stycket* är en konsekvens av att socialförsäkringsnämnderna avvecklas. Ändringen innebär att ett beslut av Försäkringskassan i ärenden om försäkring enligt denna lag alltid måste ha omprövats enligt 10 § innan det får överklagas av en enskild hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller således även beslut i ärenden som tidigare har avgjorts av socialförsäkringsnämnd.

11 a §

Första stycket upphävs. Ändringen innebär att nämndemän inte längre skall ingå i kammarrätten vid prövning av överklagande av länsrättens beslut i socialförsäkringsmål i vilka nämndemän har deltagit.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

20 §

I paragrafen finns bestämmelser om vilka som är valbara till nämndemän i kammarrätt och länsrätt. Där anges bl.a. att en ledamot av

socialförsäkringsnämnd inte får vara nämndeman. Ändringen är en konsekvens av att socialförsäkringsnämnderna avvecklas.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

8 kap

4 §

Paragrafen upphävs som en konsekvens av att socialförsäkringsnämnderna avvecklas. Beslut i ärenden om rätt till ersättning skall i stället fattas av tjänsteman hos Försäkringskassan.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara

7 §

I paragrafen finns särskilda bestämmelser om beslutsförhet under krig och krigsfara när det gäller ärenden som skall avgöras av socialförsäkringsnämnd. Paragrafen upphävs som en konsekvens av att socialförsäkringsnämnderna avvecklas.

8.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning

13 §

Paragrafen upphävs som en konsekvens av att socialförsäkringsnämnderna avvecklas. Beslut i ärenden om rätt till assistansersättning skall i stället fattas av tjänsteman hos Försäkringskassan.

8.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag

21 §

Paragrafen upphävs som en konsekvens av att socialförsäkringsnämnderna avvecklas. Beslut i ärenden om rätt till ersättning skall i stället fattas av tjänsteman hos Försäkringskassan.