

Innehåll

Förord	3
Inledning	5
Kapitel 1. ”Likformig ” m. fl. begrepp	9
Likformig – lika	9
Lika – lika behandling	9
Rättvisa	10
Rättssäkerhet	11
Likställdhet	11
Förbud mot diskriminering	11
Kapitel 2. Likformig tillämpning	13
Allmänt	13
Lika behandling	13
Likformig och rättvis tillämpning	14
Rättskällor m.m.	16
Kapitel 3. Faktorer som på olika sätt påverkar tillämpningen	18
Skillnader i tillämpningen	18
Reglerna	21
Organisation m.m.	25
Beslutsfattarnas kompetens	29
Ärendehandläggningen hos försäkringskassorna	30
Omprövning och överklagande	32
Kapitel 4. Reglernas utformning inom socialförsäkringen	33
Indelning av förmåner efter utrymme i lagstiftningen för skälighets- och individuella bedömningar	33
Behov av stöd vid tillämpning av bestämmelser med utrymme för skälighetsbedömningar och individuella hänsynstaganden	34
Sammanfattande synpunkter	36
Kapitel 5. Vad vet Riksförsäkringsverket om likformigheten och rättvisan i tillämpningen?	37
Allmänt	37
Särbehandling av vissa försäkrade m.m.	37

Riksförsäkringsverkets kundundersökning	41
Uppdrag i regleringsbrevet för år 1997	41
Övriga regeringsuppdrag år 1997	43
JO- och JK-ärenden	44
Avslag i ärenden som har beslutats av socialförsäkringsnämnd hos försäkringskassorna	45
Kapitel 6. Vad vet försäkringskassorna om likformigheten och rättvisan i tillämpningen?	47
Allmänt	47
Enkät till försäkringskassorna	47
Uppföljningar och projekt hos några försäkringskassor	48
Kapitel 7. Erfarenheten från några andra myndigheter ..	51
Arbetsmarknadsstyrelsen	51
Riksskatteverket	53
Avslutande synpunkter	55
 <i>Bilaga</i>	
Tabell 1 Underlag för beslut, var, vem och hur beslut fattas .	57
Tabell 2 Utrymme i lagstiftningen för skälighets- och individuella bedömningar	59
Tabell 3 Hjälpmedel vid utredning och beslutsfattande	61

FÖRKORTNINGAR

AFL	Lagen om allmän försäkring
ALF	Lagen om arbetslöshetsförsäkring
EEG	Europeiska Ekonomiska Gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EU	Europeiska unionen
FL	Förvaltningslagen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
Prop	Proposition
RF	Regeringsformen
RFFS	Riksförsäkringsverkets författningssamling
SFN	Socialförsäkringsnämnd
SJI	Sjukpenninggrundande inkomst
SOU	Statens offentliga utredningar
Tjm	Tjänsteman



Förord

Riksförsäkringsverket ska verka för att bestämmelserna om den allmänna försäkringen tillämpas likformigt och rättvist. Den föreliggande rapporten ger inga direkta svar på om tillämpningen är likformig och rättvis utan ska framför allt ses som en kartläggning och analys av faktorer som har betydelse – i större eller mindre utsträckning – för om tillämpningen blir likformig och rättvis. Förutom att medvetandegöra att värderingar och attityder, mer eller mindre, alltid styr vårt handlande ska rapporten i första hand ses som ett underlag för kommande åtgärder för att öka kvaliteten och effektiviteten i handläggningen hos försäkringskassorna. Det bör i sin tur leda till ökad likformighet och rättvisa i tillämpningen.

Rapporten har tagits fram av en arbetsgrupp inom Riksförsäkringsverket. I gruppen har ingått Birgitta Norin, som har varit huvudansvarig för rapporten, Britt-Marie Anderson, Carina Bindzau, Hans Frodegård, Clas-Göran Gustafsson, Kristina Hylén-Bengtsson, Bosse Häll, Joakim Kellner, Else-Marie Möller, Olle Stare, Anna Märta Stenberg och Cecilia Udin. Till gruppen har även en referensgrupp med representanter från fyra försäkringskassor varit knuten. De har varit Anders Boman, Västerbotten, Britta Brunnström, Stockholm, Per Artur Jonsson, Gävle och Bengt Siesing, Västra Götaland.

ANNA HEDBORG
GENERALDIREKTÖR



Inledning

Socialförsäkringen är uppbyggd med utgångspunkt i medborgarnas rättigheter. Lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och de föreskrifter och allmänna råd som finns syftar till att tillförsäkra medborgarna den rätt till olika ersättningar som lagstiftningen ger dem. Förvaltningslagen (1986:223) (FL) ger ramarna för hur handläggningen ska gå till för att värna om de enskildas rättssäkerhet när de har att göra med försäkringskassorna. Dessa bestämmelser borde vara en garanti för att de enskilda människorna får de förmåner och den ersättning som de har rätt till – inte mer och inte mindre – och att bestämmelserna tillämpas likformigt och rättvist. Ändå blir tillämpningen av reglerna fel ibland och vi vet inte alltid varför. En betydande orsak är att de som förvaltar och tillämpar reglerna är människor och att de som reglerna tillämpas på också är människor. Det kan också uttryckas som att människor i alla sina handlingar påverkas och påverkar.

Det svenska samhällssystemet bygger i sin helhet på principen om människors lika värde, dvs. att alla människor är lika mycket värda och har rätt till en likvärdig behandling. Alla ska behandlas rättvist, oavsett om man är kvinna eller man, ung eller gammal, infödd svensk eller född utomlands eller om man har hög eller låg utbildning. Trots detta får inte alla medborgare en likvärdig behandling. Det finns därför bl.a. särskilda ombudsmän, t.ex. jämställdhetsombudsmannen och ombudsmannen mot etnisk diskriminering, som har till uppgift att bevaka att olaga diskriminering inte förekommer. Genom det genderprogram för social välfärd som tagits fram inom Socialdepartementets verksamhetsområde har vidare fokus riktats på kvinnors och mäns situation utifrån deras olika livserfarenheter, möjligheter, rättigheter och ansvar.

I flera undersökningar inom socialförsäkringsområdet har vi kunnat konstatera skillnader i tillämpningen av AFL som inte går att för-

klara. Det har gällt skillnader mellan kvinnor och män, mellan infödda svenskar och utlandsfödda, vare sig de är svenska medborgare eller inte. Mycket tyder på att en försäkrads utbildningsbakgrund och yrkesverksamhet har betydelse för vilka åtgärder som beslutas i t.ex. rehabiliteringsärenden eller vid beslut om förtidspension. Skillnaderna kan vara motiverade. De kan ha sin grund i lagstiftningen som ger utrymme för skälighetsbedömningar genom möjligheterna att ta hänsyn till individuella förhållanden. De skillnader som finns mellan grupper, som nämnts ovan, är emellertid stora och konstanta över tid. Vi måste därför ställa oss frågan om vi inte i betydande grad är styrda av medvetna eller omedvetna värderingar och på ett sätt som äventyrar den enskildes rättssäkerhet.

När vi tillämpar socialförsäkringslagstiftningen vet vi att den ska tillämpas likformigt och rättvist. Vi vet att vi inte får låta ovidkommande hänsyn påverka vårt handlande och beslutsfattande så att vi särbehandlar de enskilda – varken positivt eller negativt. Mycket talar dock för att vi gör det. Vi behöver därför bli medvetna om att vi styrs av värderingar. Det handlar dock inte om att göra oss av med värderingarna utan att vi ska kunna garantera att de inte stör vårt handlande på ett otillbörligt sätt. Vi behöver också öka kunskaperna om vilka värden och värderingar som ligger bakom de olika reglerna, dvs. vad lagstiftaren har haft för avsikt när en viss bestämmelse har införts. Genom att känna till det är det lättare att förstå vilka behov som en viss förmån eller en viss regel är avsedd att täcka eller vad den är tänkt att ge kompensation för.

Detta utgör bl.a. bakgrunden till det arbete som nu bedrivs i Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna. Utgångspunkten för både det arbetet och denna rapport har varit att

Lika fall ska behandlas lika. Likartade bedömningar ska göras i ärenden med likartade förutsättningar – med hänsyn till specifika förhållanden som kan beaktas inom lagstiftningens ramar.

Rapporten ger inga direkta svar på om tillämpningen av socialförsäkringslagstiftningen är likformig och rättvis utan ska framför allt ses som en kartläggning och analys av faktorer som har betydelse – i större eller mindre utsträckning – för om tillämpningen blir likfor-

mig och rättvis. Förutom att medvetandegöra att värderingar och attityder, mer eller mindre, alltid styr vårt handlande ska rapporten i första hand ses som ett underlag för kommande åtgärder för att öka kvaliteten och effektiviteten i handläggningen hos försäkringskassorna. Det bör i sin tur leda till ökad likformighet och rättvisa i tillämpningen.

”Likformig” m.fl. begrepp

Likformig – lika

En lämplig utgångspunkt när det gäller att bestämma, eller snarare, definiera vad som menas med likformig tillämpning är innebörden av själva ordet ”likformig”. I ordböcker definieras det som ”ungefär samma form, likadan, av samma slag som” eller ”överensstämmer med en norm eller ett krav”.¹ Om två eller flera saker eller händelser är likadana innebär det att de är nästan lika men inte helt lika, dvs. det finns vissa mindre skillnader mellan dem. Skulle det däremot inte finnas någon skillnad mellan dem är de lika.

Lika – lika behandling

Om man överför begreppet ”lika” till rättstillämpningen innebär det att lika fall ska behandlas lika, dvs. det ska vara samma tillämpning i fall som är lika.

I 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) stadgas att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och att det allmänna ska tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter. Bestämmelsen innebär att den offentliga maktutövningen ska användas så att avvägningar mellan olika gruppers intressen kan upplevas som rimliga och rättvisa.² Det kan också uttryckas som att alla människor är värda lika mycket och därför har rätt till en likvärdig behandling.

I 1 kap. 9 § RF sägs också att domstolar och förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och objektivitet. Den här regeln, som finns upptagen både i den amerikanska självständighetsdeklarationen från år 1776 och den franska deklARATIONEN från år 1789, har inte minst betydelse i fall där det finns

¹ Svensk Ordbok

² Petrén/Ragnemalm: Sveriges grundlagar och tillhörande författningar, 1980, s. 98-99

viss frihet för tillämparna att bedöma olika konkreta situationer och vidta lämpliga åtgärder för att uppnå det resultat som lagstiftaren åsyftat. Bestämmelsen ger inte bara uttryck för att alla ska behandlas lika utan också att ärenden ska avgöras med beaktande av saklighet och objektivitet, dvs. att vissa personer inte får gynnas eller missgynnas. Att lika fall ska behandlas lika innebär inte att det är förbjudet med särbehandlande normgivning men däremot att skillnader inte får göras mellan individer utöver vad som kan följa av gällande regler.³

Kravet på saklighet i RF innebär att domstolar och myndigheter ska eftersträva beslut som harmonierar med rättsordningen, dvs. faller inom lagstiftningens ramar. Kravet på objektivitet kan sägas betyda en saklig och grundlig prövning av de faktiska förhållanden som ska ligga till grund för prövningen av det speciella ärendet. Däremot kan inte en objektiv prövning göras av själva rättsregeln då den i sig innehåller värdesatser.⁴

Rättvisa

Om likabehandlingsprincipen i RF – att lika fall ska behandlas lika med stöd av objektiv och saklig rättstillämpning – följs skapas goda förutsättningar för att tillämpningen också är rättvis, dvs. att medborgarna behandlas rättvist. Bestämmelserna i RF säger inget om vilka fall som är lika, inte heller vilka fall som är olika och därför kan medföra särbehandling. För att kunna avgöra vilka fall som är lika fordras att man känner till vilka värden och värderingar som ligger bakom den lagregel som ska tillämpas. Grunder för likabehandling eller särbehandling är inte givna en gång för alla utan ändrar sig över tiden och påverkas av andra faktorer i samhället, både politiska, ekonomiska och moraliska. Dessa mer subjektiva faktorer styr sedan, tillsammans med moralfilosofiska och etiska teorier, vad som är rätt och rättvist. Till den subjektiva delen av "rättvisa" hör också värderingar och uppfattningar hos beslutsfattare och domare men också vad medborgarna i allmänhet upplever som "rättvist". Det är också en förutsättning för att systemet fungerar effektivt på lång sikt.⁵

³ Petrén/Ragnemalm, s. 38

⁴ Donner: Lagen och objektiviteten, Ny Juridik 1997:4, s. 63 och 67

⁵ Strömholm: Rätt, Rättskällor och rättstillämpning, En lärobok i allmän rättslära, s. 425-426

Rättssäkerhet

Om tillämpningen av lagstiftningen sker rättvist, dvs. lika fall behandlas lika, skapas förutsättningar för rättssäkerhet. De enskilda medborgarna har då i viss mån möjlighet att förutse vilket beslut eller vilken åtgärd tillämpningen av en viss rättsregel kan medföra. På socialförsäkringsområdet är det t.ex. av väsentlig betydelse för en försäkrad att kunna förutse storleken av hans eller hennes föräldrapenning eller bostadsbidrag under det kommande året. Genom att behandla lika fall lika skapas också vissa garantier för att beslutsfattandet sker på ett korrekt sätt. Det är bl.a. att beslut har fattats på erforderligt beslutsunderlag och att tillämpliga bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) (FL) har iakttagits.

Likställdhet

Bestämmelserna om människors lika värde och deras rätt till lika-behandling i RF har förts över till bl.a. kommunallagen (1991:200). Enligt 2 kap. 2 § ska kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Alla som bor inom en kommun eller ett landsting ska behandlas objektivt och rättvist. Denna likställdhetsprincip, som utvecklats i praxis och sedan införts i den nya kommunallagen som infördes den 1 januari 1992, innebär att det inte är tillåtet för en kommun eller ett landsting att särbehandla vissa medlemmar eller grupper av medlemmar på annat än objektiv grund.⁶

Förbud mot diskriminering

Bestämmelsen i 1 kap. 2 § RF att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde kan också sägas innebära att människor inte får diskrimineras av någon anledning, vare sig direkt eller indirekt. Förbud mot att i lag eller annan föreskrift diskriminera någon på grund av att hon eller han tillhör en minoritet med

⁶ Prop.1990/91:117 om en ny kommunallag, s. 29 och 149 samt Paulsson, Riberdahl, Westerling: Kommunallagen, 1992, s. 58

hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung finns särskilt reglerat i 2 kap.15 § RF. En motsvarande bestämmelse finns i 2 kap. 16 § med avseende på diskriminering på grund av kön.

I en proposition som lämnats till riksdagen under våren 1998 föreslås att en ny lag införs med bestämmelser om förbud mot att diskriminera personer med funktionshinder i arbetslivet. Förbudet avses gälla både direkt och indirekt diskriminering. Det innebär att en arbetsgivare inte får behandla en arbetssökande eller en arbetstagare med funktionshinder mindre förmånligt än hon eller han skulle ha behandlat personer utan sådant funktionshinder i en likartad situation. Missgynnandet ska dock ha samband med funktionshindret. En arbetsgivare får inte heller tillämpa en bestämmelse eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som i praktiken särskilt missgynnar funktionshindrade arbetssökande eller arbetstagare.⁷ De föreslagna bestämmelserna kan sägas innebära att lika fall inte får behandlas olika men också att olika fall inte får behandlas lika.

För att motverka diskriminering på grund av sexuell läggning föreslås i en annan proposition, som också lämnades våren 1998, att en lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning skall införas. Den föreslagna lagen avser förbud mot såväl direkt som indirekt diskriminering.⁸

⁷ Prop. 1997/98:179 Lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder, s. 38 och 114

⁸ Prop. 1997/98:180 Lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, s. 16-19

Likformig tillämpning

Allmänt

Likformig och rättvis tillämpning av lagar och förordningar är en förutsättning för ett rättssäkert samhälle där medborgarna kan räkna med den säkerhet som skapas genom rättsregler samt genom att reglerna tillämpas på ett förutsebart sätt och det finns garantier för att beslutsfattandet är korrekt. Om man inte strävar efter likformighet blir rättssystemet oöverskådligt. På sikt blir det också mindre effektivt om de rättsliga avgörandena präglas av motsägelser eller oförutsedda lösningar.⁹

Definitionen av ”likformig”, som angavs i kapitel1, ”ungefär samma form som, likadan som”, visar att det är fråga om något som har likheter med något annat men som ändå inte är precis likadant som detta. På motsvarande sätt finns det, när det gäller tillämpning av rättsregler, normalt förhållanden och omständigheter som är ungefär likadana som de förhållanden och omständigheter som förelegat i andra fall där samma rättsregel har tillämpats.

Lika behandling

Utgångspunkten i all rättstillämpning måste vara att lika fall ska behandlas lika, dvs. rättvist. Det betyder inte att tillämpningen alltid blir densamma utan att de enskilda ska behandlas lika, dvs. få samma rätt och möjlighet att få sin sak prövad. Lika behandling innebär också att olika fall inte får behandlas lika utan att olika fall ska behandlas olika. Att lika fall ska behandlas lika kan också uttryckas som att de enskilda medborgarna har rätt till likvärdig behandling.

⁹ Strömholm, s. 439

Kapitel 2: Likformig tillämpning

Att lika fall ska behandlas lika är också grundförutsättningen för att rättstillämpningen ska bli likformig. Inom många rättsområden är det ofta svårt att avgöra om förhållandena i olika ärenden om förmåner av samma slag är helt lika eller om det finns förutsättningar för annorlunda bedömningar med hänsyn till skiftande förhållanden eller omständigheter. För att tillämpningen i fall som inte är lika men där det finns likartade förutsättningar ändå ska bli likformig bör så likartade bedömningar som möjligt göras.

Likformig tillämpning kan definieras enligt följande:

Lika fall ska behandlas lika. Likartade bedömningar ska göras i ärenden med likartade förutsättningar.

Likformig och rättvis tillämpning

Likformig tillämpning innebär inte med självklarhet att regelverket tillämpas på rätt sätt utan enbart att det tillämpas likadant eller på ungefär samma sätt i ärenden med likartade förutsättningar. Det kan t.o.m. vara så att bestämmelserna visserligen tillämpas på samma sätt i likartade ärenden men på ett felaktigt sätt. Det gäller t.ex. om en myndighet vid tillämpningen av en bestämmelse går utöver vad som är möjligt inom den aktuella lagstiftningens ramar eller om bestämmelsen tillämpas mer restriktivt än vad som avsetts men om detta skett konsekvent. Det är i båda fallen fråga om likformig men felaktig rättstillämpning, som i vissa situationer kan ses som ett uttryck för illojal maktanvändning. Det förekommer ganska ofta att det inte finns någon fastlagd praxis och att man därför inom en myndighet bestämmer sig för att tillämpa en bestämmelse på ett visst sätt som vid den tidpunkten bedöms vara den korrekta tillämpningen. Kommer det sedan fram andra omständigheter, t.ex. att en överinstans bedömer att den ifrågavarande bestämmelsen ska tolkas på ett annat sätt och därför bör tillämpas annorlunda, kan det i efterhand sägas att den tidigare tillämpningen varit oriktig. Det var dock den tillämpning som ansågs korrekt när ärendet första gången avgjordes.

Det finns inte några absoluta svar som exakt anger hur en viss lagstiftning ska tillämpas eller vad som är direkt rätt för att tillämpningen ska anses likformig och rättvis. Det är, som framgår av det

nyss nämnda, inte något som är givet en gång för alla utan något som ändras över tiden. Likformig och rättvis tillämpning, och därmed också rättssäker tillämpning, åstadkommer man genom att fatta beslut på grundval av ett fullständigt underlag där de faktiska förhållandena i det enskilda ärendet prövas i förhållande till gällande lagstiftning. Därigenom uppfylls kravet i 1 kap. 9 § RF att myndigheterna ska iaktta objektivitet när de fattar beslut. RF:s krav på saklighet tillgodoses om beslutsfattarna utöver gällande lagstiftning tar vägledning i alla tillgängliga rättskällor.

Likformig och rättvis tillämpning kan definieras enligt följande:

Lika fall ska behandlas lika. Likartade bedömningar ska göras i ärenden med likartade förutsättningar – med hänsyn till specifika förhållanden som kan beaktas inom lagstiftningens ramar.

Denna definition förutsätter att tillämpningen är rätt i och med att tolkningar och individuella bedömningar görs med hänsyn till förhållanden som kan beaktas inom lagstiftningens ramar i enlighet med den uppfattning som gäller när bestämmelsen tillämpas och med kunskap om de värden som bildat grund för bestämmelsen ifråga. Likformig och rättvis tillämpning har också den innebörden i denna rapport.

Det kan samtidigt diskuteras om felaktig men likformig tillämpning också kan anses rättvis. Det skulle kunna uppfattas så på grund av att lika fall bedöms lika så att alla ”drabbas” lika av den felaktiga tillämpningen oavsett om det varit i positiv eller negativ riktning. Denna frågeställning kan ställas emot vad som händer vid olikformig tillämpning som, förutom att den alltid är fel, är orättvis i och med att de enskilda behandlas olika och ”drabbas” olika. Olikformig tillämpning är heller aldrig rättssäker. Detsamma gäller likformig men felaktig tillämpning.

Rättskällor m.m.

I de fall, vilket naturligtvis förekommer ofta, det inte råder likhet mellan de sakförhållanden som ska ligga till grund för beslut i olika situationer får beslutsfattarna istället resonera efter samma mönster som använts i tidigare fall där man tagit ställning till en motsvarande eller liknande fråga. Det är således oerhört viktigt att beslutsfattarna har tillgång till allt tillgängligt material, dvs. samtliga källor, som kan tjäna som underlag för deras beslut. Utöver motivuttalanden i förarbeten är det främst tillgång till och kännedom om aktuell rättspraxis samt riktlinjer i form av rekommendationer och exempel som tillägg till den ifrågavarande lagstiftningen som kan tjäna som hjälp i situationer som lämnar utrymme för tolkningar eller värderingar. Stöd kan också hämtas i juridisk litteratur på det aktuella området.

Det finns, som ovan har sagts, inte någon absolut sanning om vad som är likformig och rättvis tillämpning i ett visst hänseende utan det närmaste man kan komma är, något vårdslöst uttryckt, att ”lojalt göra sitt bästa” vid varje beslutstillfälle.¹⁰ Att göra sitt bästa innebär i detta hänseende att i varje ärende fatta beslut på ett fullständigt underlag med hjälp av samtliga källor som är relevanta för det aktuella ärendet. Därtill kommer kunskap, erfarenhet och omdöme hos beslutsfattaren, vilket i sig alltid är av grundläggande betydelse för att ett korrekt beslut ska kunna fattas.

Om myndigheter och domstolar grundar sina beslut på fullständiga underlag med beaktande av samtliga relevanta källor och hänsyn till individuella förhållanden tas inom den aktuella lagstiftningens ramar för det med sig att regelverket tillämpas så lika som möjligt, dvs. likartade bedömning görs i ärenden med likartade förutsättningar. De som kommer under sådan prövning av en domstol eller myndighet får anses bli lika och rättvist behandlade. Därigenom får tillämpningen anses likformig och rättvis och de enskilda medborgarna måste anses få en likvärdig behandling.

FL innehåller bestämmelser som syftar till att främja de enskildas rättssäkerhet när de har att göra med en förvaltningsmyndighet. FL kan sägas förutsätta att de enskilda behandlas lika. Det sker genom att myndigheterna handlar omsorgsfullt, opartiskt och korrekt i formell mening men också genom att de lämnar erforderlig service till

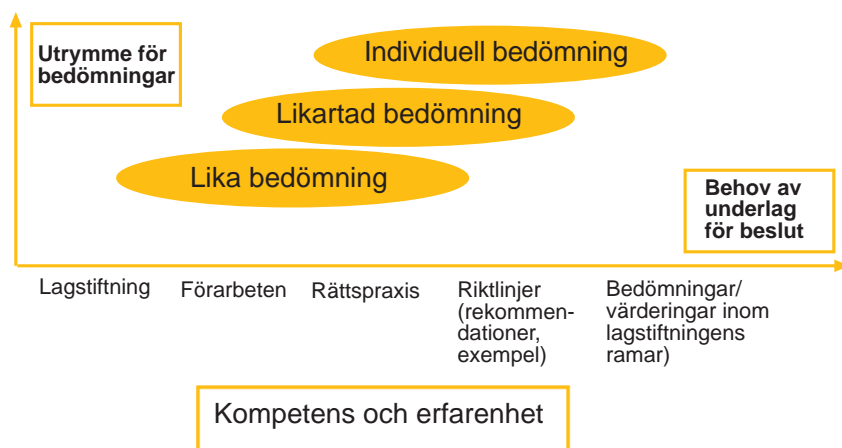
¹⁰ Strömholm, s. 496-497

allmänheten i frågor som faller inom deras respektive verksamhetsområden.¹¹ Vikten av att FL:s bestämmelser följs kommer att behandlas ytterligare längre fram i denna rapport.

Behovet av såväl kompletterande stöd för tillämpningen som skicklighet och omdöme hos beslutsfattarna ökar med komplexiteten i de regler som ska tillämpas. En situation där kravet på tillgång till alla tillgängliga källor samt beslutsfattarnas egna kvaliteter accentueras är när författningsbestämmelserna ger utrymme för individuella bedömningar eller tolkningar. Ju större utrymmet är för bedömningar och tolkningar desto större är behovet av riktlinjer och annat stöd som kan bidra till att tillämpningen sker inom lagstiftningens ramar, dvs. blir likformig och rättvis.

Detta kan illustreras på följande sätt:

Likformig och rättvis tillämpning



¹¹ Hellners, Malmqvist: Nya förvaltningslagen med kommentarer, s.23

Faktorer som på olika sätt påverkar tillämpningen

Skillnader i tillämpningen

De flesta aktiviteter, rapporter m.m. som finns inom socialförsäkringsområdet visar att det finns skillnader, som i vissa fall t.o.m. är mycket stora, i tillämpningen av lagstiftningen både mellan försäkringskassor och mellan kontor inom en och samma kassa. Det går i de flesta fall inte att med säkerhet uttala sig om vad skillnaderna beror på. Skillnaderna kan vara motiverade beroende på att lagstiftningen, i de fall den ger utrymme för skälighetsbedömningar, ger möjlighet att ta hänsyn till enskilda individers förhållanden. Det finns dock tecken som tyder på att skillnaderna beror på att bedömningar görs med beaktande av andra faktorer, som i vissa fall t.o.m. kan ses som uttryck för diskriminering. Det kan vara fråga om skillnader mellan infödda svenskar och utlandsfödda, skillnader mellan kvinnor och män men också skillnader i utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet som leder till att de försäkrade inte får en likvärdig behandling utan behandlas och bemöts olika.

Osäkerheten är stor om vad som kan betraktas som en icke likvärdig behandling till följd av inverkan av attityder och värderingar och vad som kan sägas bero på den s.k. mänskliga faktorn, dvs. att miss-tagen inte går att direkt förklara men att de beror på slarv eller bristande kompetens. Det finns dock, som angetts redan i inledningen, studier som visar att det finns tecken på att vissa grupper har särbehandlats och att tillämpningen av socialförsäkringslagstiftningen därför kan ha varit olikformig, och i så fall orättvis, i vissa situationer. Dessa studier behandlas i kapitel 5.

En svårighet när det gäller att bedöma om det finns skillnader i tillämpningen är att underlagen för besluten i många ärenden är så bristfälliga att det inte går att uttala sig om besluten är korrekta vad

gäller rätten till eller storleken på förmånen.¹² En annan orsak till att man inte kan veta om skillnaderna beror på olikformig tillämpning är att det inte finns några helt tillförlitliga instrument för objektiv eller opartisk mätning av riktigheten i besluten.

Det finns många faktorer av varierande slag och vikt som i olika stor utsträckning påverkar hur tillämpningen av reglerna sker och som kan medföra att rättstillämpningen inte blir likformig och rättvis. Dessa faktorer kan vara styrda av samhället i stort men kan också vara egna värderingar hos t.ex. handläggare på en försäkringskassa. I det följande kommer ett antal faktorer att belysas som, i större eller mindre utsträckning, kan utgöra risker för att tillämpningen inte blir likformig och rättvis.

Värderingar

Värderingar finns, som tidigare har påpekats, inbyggda i alla rättsregler. På motsvarande sätt har attityder och värderingar hos den eller dem som ska tillämpa reglerna alltid betydelse för vilka beslut som fattas, dvs. det finns så gott som alltid risk för att beslutsfattandet styrs av värderingar. Möjligheten att påverka ett beslut varierar beroende på hur stort utrymme för skälighetsbedömningar och tolkningar som ges i de olika lagreglerna.

Egna värderingar

Handläggningen av ett ärende påverkas av värderingar av skiftande slag som kan vara beslutsfattarens eller handläggarens egna. Det kan också vara värderingar som är allmänt accepterade inom den myndighet där hon eller han arbetar. Dessa värderingar är av mer personlig karaktär och har sin grund i allehanda förhållanden. Det kan exempelvis vara skillnader mellan att vara kvinna eller man, bo i norra eller södra Sverige, i storstad eller glesbygd, i ett område med hög eller låg arbetslöshet eller ett område med få eller många invandrare, olika familje- och bostadsförhållanden samt hög eller låg utbildningsnivå. Sådana skillnader i kombination med olika politiska, religiösa

¹² RFV ANSER (1998:4) Försäkringskassornas handläggning av ohälsöförsäkringarna. Tillsynsrapport om RFV:s ohälsouppföljning på samtliga försäkringskassor under åren 1996 och 1997 samt RFV ANSER (1998:5) Effekter av nya kriterier för rätt till sjukpenning och förtidspension. Rapport till regeringen

och moraliska värderingar bildar utgångspunkt för egna och därmed också ofta olika värderingar som helt naturligt påverkar bedömningar och tolkningar och kan leda till en olikformig tillämpning. Resultatet kan bli både att personer som borde ha rätt till en förmån med en viss nivå inte får det och att personer som inte borde ha någon rätt ändå får förmåner.

Attityder och värderingar hos ledningen

Förutom värderingar hos de enskilda beslutsfattarna har attityder, värderingar eller det allmänna förhållningssättet hos ledning och övriga chefer hos en myndighet stort genomslag hos övriga medarbetare med avseende på hur t.ex. en ny eller en ändrad bestämmelse ska tillämpas. Det kan få avgörande betydelse särskilt i fall då det inte är uppenbart hur en bestämmelse ska tillämpas. Om det finns utrymme för tolkningar och möjlighet att lägga in värderingar och den tolkning som görs av ledningen inte stämmer överens med det ändamål som var avsett med den ifrågavarande bestämmelsen finns risk för att tillämpningen blir olikformig. Detsamma gäller om ledningen inte betonar vikten av avsikten med en ny eller ändrad bestämmelse.

Personliga kontakter

För att rätt beslut ska kunna fattas är det, för bedömningen av ärenden om vissa socialförsäkringsförmåner, väsentligt att försäkringskassan har personlig kontakt med den som har ansökt om en förmån eller den som ärendet rör. Detta för att få fram korrekta och fullständiga beslutsunderlag. Kontakter av detta slag förekommer främst ifråga om sjukpenning- och rehabiliteringsärenden samt när det gäller förmåner till funktionshindrade.

Samtidigt som det finns många fördelar med sådana personliga kontakter kan försäkringskassans handläggare påverkas av eller beakta omständigheter eller förhållanden som inte ryms inom lagstiftningens ramar när beslutet sedan fattas.

Det är inte bara den försäkrade, som genom sitt uppträdande eller förmåga att uttrycka sig vid personliga kontakter med tjänstemän hos försäkringskassan, kan påverka beslutsfattandet. Det förekommer också att försäkrade av andra orsaker behandlas olika vid sådana kontakter. Det kan vara egna uppfattningar om exempelvis kvinnor eller

män, invandrare eller funktionshindrade som påverkar handlandet. Det kan handla både om bemötandet från kassans tjänstemän och om rätten till och storleken av en förmån. Tillämpningen kan i sådana fall bli olikformig i fråga om rätten till den aktuella förmånen men också i fråga om tillämpningen av t.ex. FL och sekretesslagen (1980:100) (SkrL).

Frågan om funktionshindrade bemöts och behandlas annorlunda vid kontakter med försäkringskassan har behandlats i olika undersökningar. En rapport som bl.a. beskriver hur t.ex. funktionshindrade upplever att de behandlas hos försäkringskassan har tagits fram.¹³ Rapporten kommer att ingå som en del i Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder. Utredningens arbete ska redovisas för regeringen i februari 1999.

Reglerna

Reglernas utformning

Utvecklingen har på de flesta områden gått mot ett system med mer generella och standardiserade regler med utrymme för skälighetsbedömningar i enskilda fall. En sådan lagstiftningsteknik ger beslutsfattare frihet att, inom lagstiftningens ramar, ta hänsyn till värderingar och andra riktpunkter. Denna möjlighet att göra skönsmässiga bedömningar gör att domstolar och myndigheter kan sägas ha viss del i lagstiftningen genom att de ”fyller ut” luckor som inte täcks in direkt via lagstiftningen. Behovet av att snabbt få fram vägledande rättspraxis är då av största vikt liksom behovet av enhetliga och tydliga riktlinjer som komplement till lagstiftning och förarbeten. I annat fall finns uppenbara risker för att tillämpningen kan leda till resultat som går långt utöver syftet med den ifrågavarande rättsregeln.¹⁴

Det är inte bara mycket allmänt hållna regler som kan leda till olikformig – och orättvis – tillämpning utan även mycket detaljerade regelsystem kan medföra detta. Anledningen är främst att sådana system ofta är svåra att överblicka. Detaljbestämmelser behöver vanligtvis ändras ofta och täta ändringar gör att regelsystemet blir svårt att överblicka och någon enhetlig rättspraxis hinner inte utvecklas.

¹³ Kontrollerad och ifrågasatt? - intervjuer med personer med funktionshinder (SOU 1998:48)

¹⁴ Strömholm, s. 250-251 och 426-427

Kapitel 3: Faktorer som på olika sätt påverkar tillämpningen

Det leder i sin tur till att det blir svårt att förutse deras utgång, vilket minskar rättssäkerheten.¹⁵

Möjligheten för beslutsfattare att göra egna bedömningar eller tolkningar är i mycket stor utsträckning beroende på hur lagreglerna är utformade. Ju mer generell hållna bestämmelserna är och ju mindre vägledning som lämnas i dem desto större blir utrymmet för att ”laga efter läge”, dvs. utrymmet för egna värderingar blir större. En sådan större frihet i beslutsfattandet medför risk för olikformig och orättvis tillämpning.

En kartläggning av hur reglerna inom socialförsäkringen är utformade har gjorts. Den har resulterat i att förmånsslagen har delats in i tre grupper med avseende på vilket utrymme som lämnas för tolkningar och bedömningar inom respektive förmånsslag. Kartläggningen redovisas i kapitel 4.

Regelförändringar

En annan faktor som kan påverka möjligheterna att uppnå en likformig och rättvis tillämpning är om regelsystemet ändras med så kort varsel att det är svårt för beslutsfattarna att hinna sätta sig in i de nya reglerna och rättsläget är oklart på grund av att någon rättspraxis inte har utvecklats eller några enhetliga riktlinjer inte finns som stöd för beslutsfattandet. Svårigheter kan vidare finnas om regelsystemet har genomgått många och täta förändringar vilka har gjort detta svåröverskådligt och även har medfört att någon rättspraxis inte har utvecklats. Det leder också till försämrade rättssäkerhet genom att det blir svårt att förutse utgången av tillämpningen av en viss bestämmelse.

Socialförsäkringsområdet har under de senaste åren varit föremål för många och omfattande ändringar. Det har varit både nya reformer, t.ex. assistansersättning, bostadsbidrag och underhållsstöd, men också många och täta ändringar i gällande lagstiftning. I AFL gjordes ca 140 ändringar under åren 1995 – 1997. Detta stora antal ändringar har gjorts samtidigt som stora besparingar har genomförts inom socialförsäkringsadministrationen. Besparingskraven har lett till stora förändringar på de flesta försäkringskassor både i form av personalminskningar och omorganisationer samtidigt som kassatjänstemännen

¹⁵ Strömholm, s. 251

varit tvungna att sätta sig in i en mängd nya och komplicerade regler inom de olika försäkringsområdena. Uppsägningar av personal kan medföra att kompetenta och erfarna handläggare saknas på något håll liksom att besparingskraven kan leda till att handläggare har svårare att få tillgång till erforderligt stöd för handläggningen såsom lagtext, förarbeten och allmänna råd m.m. Detta sammantaget gör att risken för olikformig tillämpning ökar.

Möjligheterna att få förmåner från socialförsäkringen har i vissa fall minskat och ersättningsnivåerna har sänkts. Förändringen från en i vissa delar mer generös till en mer restriktiv socialförsäkring kan vara svår att ta till sig för många som arbetar inom socialförsäkringsadministrationen och som arbetat där länge och sett försäkringen byggas upp. Det kan vara svårt att tillämpa bestämmelser som införs som är mer restriktiva. Man kanske inte alltid accepterar att meningen med de ändrade reglerna verkligen är att skärpa kraven för att få just den förmånen utan fortsätter att tillämpa bestämmelserna på i stort sett samma vis som tidigare. I så fall tillgodoses inte avsikten med bestämmelserna och det finns risk för att tillämpningen blir olikformig.

Föarbeten m.m.

Innehållet i förarbeten till lagstiftningen har betydelse för om tillämpningen av reglerna ska bli likformig och rättvis. I förarbetena kan lagstiftaren ange ändamålet med nya eller ändrade regler och ge exempel på situationer där de aktuella reglerna är tillämpliga. Sådana s.k. viljeyttringar från statsmakterna är av yttersta betydelse inte minst när det gäller att förtydliga innehållet i regler som lämnar utrymme för bedömningar och individuella hänsynstaganden, vilka annars kan leda till en felaktig tillämpning. Det är också viktigt att syftet med en förändrad lagstiftning uttrycks på samma sätt både i proposition och ett eventuellt utskottsbetänkande. Om utskottet ändrar ett författningsförslag och den dithörande motiveringen eller om utskottet gör ett förtydligande till föreslagna lagändringar bör detta anges klart och tydligt för att underlätta lagtolkningen. Dessa förtydliganden kan sedan användas som underlag för kompletterande riktlinjer från myndigheterna i form av rekommendationer och exempel. Otydliga och motsägelsefulla uttalanden i förarbeten kan leda till att svårigheterna att tillämpa bestämmelserna likformigt och rättvist ökar.

Kapitel 3: Faktorer som på olika sätt påverkar tillämpningen

I de fall det finns behov av riktlinjer som stöd för beslutsfattandet är det angeläget att sådana finns tillgängliga i anslutning till att nya bestämmelser börjar gälla. Förutom att riktlinjerna alltid bör vara aktuella bör de också vara så tydliga, enhetliga och uttömmande som möjligt vid den tidpunkt då de tas fram. Om riktlinjerna sedan uppdateras och/eller kompletteras så snart det finns anledning till det undviker man, eller i vart minskar man, behovet av kompletterande ”lat-hundar”, vilka kan ge upphov till osäkerhet om vad som egentligen gäller och därför kan bidra till en felaktig tillämpning.

Domar

På samma sätt som uttalanden i förarbeten har uttalanden i domar, och då naturligtvis i huvudsak från de högsta instanserna, stor betydelse som vägledning för att åstadkomma likformig och rättvis tillämpning. Det är viktigt att domstolarna tydligt anger sina domskäl och i dem utvecklar de ståndpunkter som har legat till grund för ställningstagandena i de olika målen. Det underlättar också för den enskilde när hon eller han ska ta ställning till om hon eller han ska överklaga domen.

Besvärsordningen

Det kan också ha betydelse för likformigheten hur ordningen för överprövning av socialförsäkringsärendena är utformad. Från att först ha varit förlagd till en avdelning inom Riksförsäkringsverket samt till Försäkringsdomstolen som enda domstolsinstans är överprövningen av försäkringskassornas beslut sedan några år tillbaka fördelad på tre instanser genom 24 länsrätter, fyra kammarrätter och i sista hand Regeringsrätten. Därtill kommer att prövningen i både kammarrätt och Regeringsrätten begränsas genom krav på prövningstillstånd.

Sedan den 1 maj 1996 är försäkringskassorna de enskildas motpart i länsrätt och kammarrätt i fall då en enskild har överklagat en kassas beslut. Kassorna har även rätt att överklaga beslut av en länsrätt till kammarrätt. Riksförsäkringsverket har dock fortfarande företräde i partsrollen och kan ta över kassans uppgift att föra talan. I Regeringsrätten är det alltid verket som för det allmännas talan.¹⁶

¹⁶ 20 kap. 12 § AFL

Antalet ärenden som har prövats av högre instans har varit betydligt lägre under några år, som får anses som en övergångsperiod till en ändrad besvärsordning både vad gäller domstolarnas sammansättning och arbetsområde i och med att socialförsäkringsmålen inte längre avgörs av specialdomstolar utan av allmänna förvaltningsdomstolar. En orsak till att antalet ärenden som prövats av högre instans har minskat är också att det även för prövning i kammarrätt krävs prövningstillstånd.

En ytterligare omständighet som kan ha betydelse för likformigheten är att prövning nu görs av betydligt fler domare fördelade på fler domstolar. Dessutom görs prövningen inte längre av instanser där man är specialiserad på prövning av socialförsäkringsmål utan av allmänna förvaltningsdomstolar som har att pröva ärenden inom mer än 250 målområden. De vanligast förekommande är, förutom socialförsäkringsärenden, skattemål och socialtjänstmål.

Organisation m.m.

Allmänt

Det kan också ha betydelse för hur likformig och rättvis tillämpningen av regelverket blir om handläggningen av ett visst ärendeslag görs av många eller få personer samt om det görs på många eller få ställen, både organisatoriskt och geografiskt. Rent allmänt får risken för olikformig tillämpning anses vara större ju fler personer som tillämpar en viss bestämmelse i och med att fler personer gör tolkningar av de bestämmelser som ska tillämpas och, medvetet eller omedvetet, lägger in egna värderingar när beslut ska fattas. Om handläggningen av ett ärendeslag därutöver är fördelad på många arbetsenheter och det dessutom är fråga om lågfrekventa ärenden kan det i extremfallet innebära att en handläggare fattar beslut i ett sådant ärende någon enstaka gång. Det är då helt naturligt att det i många fall är svårt att tillämpa den aktuella lagstiftningen på ett likformig och rättvist sätt. Detta förhållande förstärks ytterligare om det gäller tillämpning av bestämmelser med utrymme för skälighetsbedömningar eller individuella bedömningar.

Socialförsäkringen hanteras av 25 försäkringskassor som är indelade i 330 lokalkontor och drygt 30 mindre servicepunkter. På kas-

Kapitel 3: Faktorer som på olika sätt påverkar tillämpningen

sorna arbetar drygt 13 000 personer.¹⁷ Flertalet av dem arbetar på lokalkontoren då i stort sett all handläggning av försäkringsärenden sker där sedan slutet av 1980-talet. Försäkringskassorna fick då ett självständigt ansvar för sin förvaltning inom givna regler och anslagsramar. Avsikten var att åstadkomma en effektivare administration med ökade möjligheter för kassorna att fatta beslut närmare de försäkrade. Samtidigt fick försäkringskassorna ökade möjligheter att decentralisera beslutsfattandet.¹⁸

Förutom att ärenden handläggs och beslut fattas av väldigt många personer innebär ett decentraliserat arbetssätt att vissa typer av ärenden, t.ex. ärenden om handikappförmåner, förekommer sällan. Det gäller i synnerhet på lokalkontor med få anställda. Handläggarna kan då ha svårt att hålla den kompetens som behövs för att fatta rätt beslut dels för att de måste kunna handlägga ärenden rörande så många olika förmåner, dels för att vissa ärendeslag är sällan förekommande. Dessa faktorer kan bidra till att tillämpningen kan bli olikformig. Risken ökar naturligtvis ju mer omfattande underlag som behövs för att beslut ska kunna fattas och desto mer inslag av bedömningar som ingår i beslutsfattandet.

Möjligheterna att åstadkomma likformighet i tillämpningen kan antas öka om besluten fattas av få personer. Det är däremot inte lika givet att besluten blir mera rätt utan det kan kan istället leda till att fler beslut blir fel. Följden blir då att tillämpningen blir likformig och fel om de som fattar besluten genomgående inte tillämpar de aktuella bestämmelserna på rätt sätt.

Försäkringskassornas utveckling och deras associationsform

Försäkringskassorna har sina anor i olika typer av understöds-kassor som började organiseras av bl.a. arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen och frikyrkorörelsen. Dessa understöds-kassor byggde på medlemskap i en förening. Det innebar att man själv bestämde om avgifter och förmåner men också att kassorna själva kontrollerade att försäkringen utnyttjades på rätt sätt. Beslut fattades utifrån gällande stadgar och avtal. Några strikta och formella krav som gällde vid myndighetsutövning fanns inte. Införandet av den allmänna sjukförsäkringen och

¹⁷ SOCIALFÖRSÄKRINGEN Årsredovisning budgetåret 1997, s. 72

¹⁸ Prop. 1982/83:127 om vissa frågor inom den allmänna försäkringen, m.m., s.12 och 14-15

ombildningen av sjukförsäkringskassorna till försäkringskassor den 1 januari 1963 medförde att hanteringen stramades upp.¹⁹ Samtidigt betonades i förarbetena att avskaffandet av lokalsjukförsäkringskassorna inte fick leda till försämrade service för allmänheten eller till att det folkliga inslaget försvann.²⁰

Försäkringskassorna är fortfarande fristående juridiska personer men betraktas som förvaltningsmyndigheter när de bedriver myndighetsutövning.²¹ Det innebär att kassorna vid all myndighetsutövande verksamhet normalt måste följa de regler som gäller för handläggning av ärenden hos sådana myndigheter. Någon rätt eller möjlighet att kringgå dessa bestämmelser finns inte. På motsvarande sätt är kassorna i sin egenskap av förvaltningsmyndigheter skyldiga att handlägga och fatta beslut i alla ärenden som kommer in till dem. Detta följer av RF.

Folkrörelsetraditionen och förtroendemannamedverkan i beslut

Folkrörelsetraditionen som utvecklats i sjukförsäkringskassorna fördes vidare i försäkringskassorna bl.a. genom att förtroendevalda deltog i beslut i vissa ärenden som skulle avgöras av pensionsdelegationer och försäkringsnämnder.²² Bestämmelser om förtroendevaldas medverkan i beslutsfattandet infördes i AFL. I mitten av 1980-talet ersattes pensionsdelegationerna och försäkringsnämnderna av socialförsäkringsnämnder. Vikten av att utnyttja de förtroendevaldas praktiska erfarenheter och kunskaper inom olika områden liksom deras kännedom om lokala och regionala förhållanden som komplement till kassatjänstemännens kunskaper om regelsystemet m.m. i vissa typer av ärenden betonades ännu tydligare än när pensionsdelegationerna och försäkringsnämnderna infördes. Lekmännens medverkan i handläggningen av enskilda ärenden skulle bidra till att öka rättssäkerheten och likformigheten i tillämpningen.²³

¹⁹ AFL

²⁰ Prop. nr 45/1961 till riksdagen med förslag angående ändring i lagen den 3 januari 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring, m.m., s. 189-190 och prop. 1996/97:63 Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m., s. 82-83

²¹ Prop. 1996/97:63, s. 88 och Hellners, Malmqvist, s. 44

²² Prop. 1985/86:73 om ökat förtroendemanna-inflytande i försäkringskassorna, m.m., s. 18

²³ Prop. 1985/86:73, s. 24-25 och 27 samt prop. 1997/98:41 Socialförsäkringens administration, m.m., s. 81-82

De förtroendevaldas uppgift i socialförsäkringsnämnderna är att bidra med kunskaper och erfarenheter inom olika områden som komplement till försäkringskassatjänstemännens kunskaper och erfarenheter när beslut ska fattas i vissa försäkringsärenden, dock utan att grunda sina bedömningar på personliga värderingar. Det är, som sagts i det tidigare, omöjligt att helt frigöra sig från sina värderingar. Det finns därmed viss risk för att ledamöternas egna värderingar påverkar de enskilda besluten utöver det utrymme som lagstiftningen och praxis lämnar.

Ändrad roll för försäkringskassorna

Tidigare kan försäkringskassornas arbete huvudsakligen sägas ha varit att betala ut förmåner samt att kontrollera att de som fick förmåner också hade rätt till dem. När de stora förändringarna inom rehabiliteringsområdet infördes år 1992 fick kassorna också ett övergripande samordningsansvar för rehabiliteringsverksamheten för personer som är inskrivna hos försäkringskassan och har rätt till sjukpenning. Arbetet med handläggning av rehabiliteringsärenden har förskjutits från ren lagtillämpning till lämplighetsbedömningar och överenskommelser både med försäkrade och andra rehabiliteringsaktörer. Att göra lämplighetsbedömningar i de enskilda rehabiliteringsfallen samtidigt som man ska tillämpa lagstiftningen rätt gör att handläggaren har dubbla roller. Det kan vara svårt att hålla isär dessa och det kan därför medföra att man inte alltid följer lagstiftarens intentioner. Det kan i sin tur medföra att tillämpningen av reglerna inte blir likformig och rättvis.

En annan viktig förändring inträffade år 1994. Då genomfördes en stor handikappreform som bl.a. innebar att lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade trädde i kraft. För försäkringskassornas del innebar reformen att de fr.o.m. den 1 januari 1994 fick en ny förmån – assistansersättning²⁴ – med inslag av svåra bedömningsmoment att hantera. Den innebar också att kassorna på ett helt annat sätt än tidigare måste samverka med andra aktörer i olika frågor som rör förmåner till funktionshindrade. Denna nya roll gör att tjänstemännen kommer i kontakt med inte bara den funktionshindrade själv utan också representanter för andra aktörer som kan påverka dem i bedömningarna av både rätten till och storleken av

²⁴ Lagen (1993:389) om assistansersättning

assistansersättning samt eventuellt handikappersättning eller vårdbidrag. Sådana kontakter och intryck kan, i ett negativt perspektiv, påverka handläggaren så att andra faktorer än de som avses i lagstiftningen får ligga till grund för kassans beslut och därmed ge upphov till olikformig tillämpning.

Genom lagen (1996:1030) om underhållsstöd, som trädde i kraft den 1 december 1996, har försäkringskassornas myndighetsroll blivit förstärkt. Den nya lagen ger ingen möjlighet för kassorna att förhandla med underhållsskyldiga föräldrar om deras skyldighet att betala tillbaka underhållsstöd. Det är således en skärpning mot vad som gällde enligt lagen (1964:143) om bidragsförskott och som, även om det inte var det direkta syftet med förändringen, bör minska riskerna för en olikformig tillämpning.

Beslutsfattarnas kompetens

I samband med andra faktorer som påverkar hur tillämpningen av socialförsäkringslagstiftningen blir har vikten av kompetens hos den personal som ska fatta beslut i ärendena betonats. I begreppet kompetens ryms inte bara kunskaper inom just det egna verksamhetsområdet utan också erfarenhet och kunskap om regelsystemen inom angränsande områden samt kännedom om förhållanden i övrigt i samhället som kan ha betydelse för det egna arbetet och som också kan bidra till att tillämpningen blir likformig och rättvis. I begreppet kompetens ligger också att ha förmåga att på rätt sätt tillägna sig och tillämpa reglerna. Det handlar mycket om självförtroende och förhållningssätt till reglerna, t.ex. att våga söka vägledning i förarbeten och rättspraxis för att försöka komma fram till rätt – och därmed också – likformig och rättvis tillämpning.

Personalen på försäkringskassorna har generellt låg utbildningsnivå. Behovet av utbildning ökar dessutom snabbare i takt med att utvecklingen i samhället går allt snabbare. 40 % av de anställda har utbildning från gymnasium men endast 15 % har eftergymnasial utbildning.²⁵ Det får anses vara en liten andel med tanke på det komplicerade regelverk som hanteras och de stora belopp som betalas ut från socialförsäkringsadministrationen. Samtidigt finns av tradition en omfattande vidareutbildning inom kassorna.

²⁵ Årsredovisningen, s. 97

Ärendehandläggningen hos försäkringskassorna

Handläggarestödet, blanketter m.m.

Brist på tillgång till adekvat ADB-system och annat handläggarestöd samt referenslitteratur m.m. som kan användas som stöd i ärendehandläggningen kan utgöra risker som kan leda till att tillämpningen blir mindre likformig och rättvis. Det måste antas att om det finns sådant stöd och det är enkelt att använda är förutsättningarna större att den enskilda handläggaren eller beslutsfattaren använder sig av detta. Överhuvud taget ställs det högre krav på tillförlitliga och snabba hjälpmedel när resurserna minskar och personalen ofta måste minskas om kvaliteten men också likformigheten och rättvisan i tillämpningen inte samtidigt ska bli sämre.

Från det att en enskild vänder sig till en försäkringskassa för att antingen få upplysningar om en viss förmån eller ansöka om en förmån till dess att hon eller han får ett beslut och eventuellt får förmånen utbetalad till sig finns det flera moment som kan utgöra risk för att ärendet blir handlagt på ett felaktigt sätt och att tillämpningen av aktuell lagstiftning inte är likformig och rättvis. Hanteringen av ett försäkringsärende börjar många gånger redan när den enskilde på något sätt kontaktar kassan. Grunden för en likformig och rättvis tillämpning av lagstiftningen kan också sägas ligga där. Faktorer som försäkringskassornas öppettider och tillgänglighet per telefon, hur aktuella och informativa blanketter, broschyrer och annat informationsmaterial är samt den service och det bemötande den enskilde får när hon eller han besöker eller på annat sätt kontaktar kassan har, med några få undantag, stor betydelse för handläggningen av försäkringsärendena och de eventuella fortsatta kontakter som behövs för att beslut i de enskilda ärendena ska kunna fattas.

Blanketternas utformning, både utseendemässigt och vilka upplysningar som lämnas på dem, har betydelse för om sökanden ska kunna fylla i dem på rätt sätt och lämna de uppgifter som fordras för att ärendet ska kunna prövas. Blanketterna är också väsentliga för handläggarna eftersom ansökan är grunden för prövningen av ärendet. Försäkringskassornas blanketter kan därför sägas vara en viktig faktor som har betydelse för hur likformig och rättvis tillämpningen blir.

En undersökning av de enskildas – kundernas – uppfattning om försäkringskassan har gjorts under år 1997. Undersökningen, som

har genomförts av en arbetsgrupp med företrädare för försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket, gällde bl.a. de försäkrades uppfattning om kassornas information. Personalens förmåga att lämna muntlig information fick högsta betyg men blanketterna ansågs däremot ganska svåra att fylla i.²⁶

Försäkringskassans beslut

För att få fram ett korrekt beslutsunderlag krävs i många ärendeslag att försäkringskassan utöver ansökan får tillgång till ytterligare uppgifter. Utöver folkbokförings- och skatteuppgifter är läkarintyg/läkarutlåtande det som oftast krävs, bl.a. för rätt till sjukpenning fr.o.m. den sjunde dagen efter insjuknandet, förtidspension/sjukbidrag, handkappersättning och vårdbidrag.²⁷

För att tillämpningen ska kunna anses likformig och rättvis måste också FL:s krav på handläggningen vara uppfyllda.²⁸ Den enskilde handläggarens förmåga att hantera FL:s krav på handläggningen kan också ha betydelse för om tillämpningen blir likformig och rättvis.

Ärenden som ska avgöras av en socialförsäkringsnämnd förbereds av en handläggare hos försäkringskassan. Ärendena föredras i nämnderna oftast av en tjänsteman som är särskilt utsedd att vara föredragande. Hos de flesta kassor finns särskilt utsedda föredragande men hos några kassor föredrar handläggarna ärendena i nämnderna. Hos de kassor som har särskilt utsedda föredragande varierar antalet föredragande mellan två och 100. Hos kassor där handläggarna har till uppgift att även vara föredragande är de oftast betydligt fler.

Den som är föredragande i en socialförsäkringsnämnd har en mycket viktig uppgift i arbetet med att åstadkomma likformig och rättvis tillämpning av regelsystemet på socialförsäkringsområdet. Det ställer stora krav på gedigna kunskaper om socialförsäkringen, noggrannhet och gott omdöme. En ordning med särskilt utsedda föredragande som uppfyller dessa krav kan utgöra en god förutsättning för hög kvalitet i beslutsunderlagen och därmed också för en likformig och rättvis tillämpning.²⁹

²⁶ RFV REDOVISAR (1998:4) Mötet med försäkringskassan, s. 21

²⁷ 3 kap. 8 § AFL och 4 § kungörelsen (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring, m.m.

²⁸ 15 och 17 §§ FL

²⁹ Jfr prop. 1997/98:41, s. 89.

Beslut hos försäkringskassorna fattas både med hjälp av ADB-stöd och manuellt.³⁰ När det gäller beslut som fattas helt automatiskt finns inte någon möjlighet för tjänstemännen hos försäkringskassorna att påverka vad som ska finnas med i beslutet utan det är inprogrammerat i förväg. Det finns därför inte heller något utrymme för fel i sådana beslut så länge som besluten används i de fall som de är avsedda för och systemen bygger på korrekta förutsättningar. För övriga typer av beslut gäller att risken för fel är större ju mer utrymme som finns för egna formuleringar m.m. i besluten.

Omprövning och överklagande

I alla fall då försäkringskassorna fattar beslut som går de enskilda emot, dvs. om de inte beviljas den förmån de har ansökt om eller inte beviljas den aktuella förmånen med den nivå som de har begärt, ska besluten förses med överklagandehänvisning. Det gäller både beslut som kan omprövas av försäkringskassan och beslut som ska överklagas direkt till domstol.³¹

Alla beslut som har fattats av tjänstemän hos försäkringskassan ska först omprövas av kassan medan beslut av socialförsäkringsnämnd överklagas direkt till länsrätt.³² Hos de flesta kassor görs omprövningar centralt men hos några kassor är hanteringen decentraliserad till lolkalkontoren.³³ En omprövning innebär att ett nytt beslut fattas av en annan tjänsteman än den som fattat det första beslutet. Det innebär i sin tur att hon eller han ska ta ställning till hur de aktuella bestämmelserna ska tillämpas. Att ha omprövningarna decentraliserade innebär i de flesta fall att dessa görs av ett större antal tjänstemän. Det kan utgöra en risk för att tillämpningen blir mer olikformig än om de görs av ett mer begränsat antal tjänstemän hos kassan.

³⁰ En översyn av hur de olika formerna för beslut samt hur besluten är utformade pågår för närvarande inom Riksförsäkringsverket.

³¹ 21 § FL

³² 20 kap. 10 § AFL

³³ RFV REDOVISAR (1996:10) Omprövning och ändring, s. 2-3

Reglernas utformning inom socialförsäkringen

Indelning av förmåner efter utrymme i lagstiftningen för skälighets- och individuella bedömningar

En kartläggning har gjorts av hur reglerna har utformats med avseende främst på utrymmet för skälighetsbedömningar och individuella hänsyn beträffande de förmåner som hanteras av försäkringskassorna. Ett fåtal sällan förekommande förmånsslag utan större inslag av bedömningar har utelämnats. De är adoptionskostnadsbidrag, familjebidrag till totalförsvarspliktiga, köp av tjänster, barn tillägg till folkpension, frivillig pension och sjömanspension. Någon genomgång av tandvårdsförsäkringen har inte heller gjorts. Vidare har tillämpningen av förordning (EEG) nr 1408/71 utelämnats vid kartläggningen.

Eftersom kartläggningen har gjorts som en genomgång av olika förmåner omfattas inte hanteringen av ärenden om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) av kartläggningen. Bestämmande av den försäkrades SGI, som är en väsentlig del i många ersättningsärenden, innehåller dock flera handläggningsmoment som kan innebära risk för olikformig tillämpning av lagstiftningen. Detsamma gäller handläggningen av ärenden om återkrav och eftergift av för mycket utbetalda ersättningar enligt socialförsäkringsförfattningarna, som på samma grunder som fastställande av SGI, har utelämnats i denna rapport.

En utredning har också gjorts av samtliga handläggningsmoment, som angetts i kapitel 3, för de förmåner som omfattas av kartläggningen. Utgångspunkten har varit att finna de moment som kan medföra risk för olikformig tillämpning samt visa på förekomsten eller avsaknaden av hjälpmedel i form av allmänna råd, rättslägesanalyser och uppföljningsrapporter som tjänstemännen hos försäkringskassorna har för att handlägga ärendena rätt och därmed tillämpa lagstiftningen på ett likformigt och rättvist sätt. Detta finns redovisat i tabellform i bilaga 1.

Kapitel 4: Reglernas utformning inom socialförsäkringen

Kartläggningen har resulterat i att förmånsslagen har delats in i tre grupper beroende på vilket utrymme som reglerna för respektive förmånsslag lämnar för skälighetsbedömningar och individuella hänsynstaganden. Grupperna, som överensstämmer med den indelning som gjorts i kapitel 2, är förmåner där

- lika bedömning **kan** göras,
- likartad bedömning **kan** göras, samt
- individuell bedömning **måste** göras.

Behov av stöd vid tillämpning av bestämmelser med utrymme för skälighetsbedömningar och individuella hänsynstaganden

Det finns, som också framgår av bilaga 1, utrymme för skälighetsbedömningar och individuella hänsynstaganden i många av de förmånsslag som hanteras av försäkringskassorna. Avsikten är också att det ska vara möjligt att – inom lagstiftningens ramar – ta hänsyn till individuella förutsättningar, t.ex. behovet av vård och tillsyn vid bedömningen av rätten till handikappersättning eller vårdbidrag.³⁴ Ett annat exempel på utrymme för sådana bedömningar är ålder, bosättningsförhållanden och utbildning som i vissa fall kan beaktas vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning för rätt till förtidspension.³⁵

Vid tillämpning av bestämmelser som innehåller möjligheter att göra skälighetsbedömningar eller ta hänsyn till individuella förhållanden finns också de största riskerna för olikformig tillämpning. De förmånsslag som ger tillfälle till skälighets- och individuella bedömningar har generellt sett mycket stor betydelse för de enskilda försäkrade. De medför också höga försäkringskostnader. Vissa av förmånerna lämnas till många människor och medför därför höga försäkringskostnader. En sådan förmån är sjukpenning. Kostnaden per utbetalning är normalt inte så hög men antalet utbetalningar är mycket stort. År 1997 var de 20 400 000 och den sammanlagda kostnaden uppgick samma år till 13 942 000 000 kr. Andra förmåner, t.ex.

³⁴ 9 kap. 2§ AFL

³⁵ 7 kap. 3§ AFL

förtidspension/sjukbidrag, betalas ut till jämförelsevis betydligt färre personer. Antalet utgående förtidspensioner/sjukbidrag var 407 804 för år 1997. Genomsnittskostnaden uppgick däremot till 85 100 kr, vilket innebär att försäkringskostnaden för år 1997 var 35 680 000 000 kr. Ytterligare en jämförelse kan göras med assistansersättning. Denna förmån utgavs endast till 7 418 personer år 1997. Försäkringskostnaden var ändå hög eftersom genomsnittskostnaden var 595 982 kr.³⁶

I AFL uttrycks möjligheten att ”avvika” från en huvudregel på olika sätt. Motsvarande möjlighet finns också i annan lagstiftning inom socialförsäkringsområdet.³⁷ Det uttrycks ofta med att ”om särskilda skäl föreligger”, ”får..”, eller ”om det finns synnerliga skäl, kan...”. Det framgår oftast inte av förarbetena vad som avses med särskilda skäl, vilket kan göra det svårt att tillämpa bestämmelserna likformigt och rätt. Om en bestämmelse innehåller synnerliga skäl brukar det normalt anses som en undantagsregel i högre grad än om den innehåller särskilda skäl.

Stöd vid handläggning av förmånsslag som innehåller bestämmelser med möjlighet till tolkningar eller prövningar av individuella förhållanden är en viktig förutsättning för att tillämpningen av bestämmelserna ska kunna bli korrekt och likformig och – därmed också – rättvis. Behovet varierar naturligtvis från område till område men, som tidigare har understrukits, är risken för olikformig tillämpning större ju mer utrymme som lagstiftningen lämnar för ”egna” tolkningar eller bedömningar. Utöver lagstiftning och förklarande skrivningar i förarbeten är vägledning i form av klagörande rättspraxis samt rekommendationer och exempel rörande den aktuella förmånen ett mycket viktigt stöd i handläggningen. Ett utvecklat handläggarstöd i form av ADB-stöd är också ett viktigt hjälpmedel för handläggarna, som bör ge ökade möjligheter att åstadkomma likformig och rättvis tillämpning.

³⁶ Årsredovisningen, s. 31-33

³⁷ Se bilaga 1.

Sammanfattande synpunkter

En genomgång visar att det i de flesta fall finns någon form av förtydligande eller vägledning i förarbeten eller Riksförsäkringsverkets allmänna råd för tillämpningen av bestämmelser som ger utrymme för skälighetsbedömningar och individuella hänsynstaganden. Vägledningen är dock ganska vag i några fall. Det gör att det kan vara svårt att avgöra när ett visst förhållande kan vara av sådan art att det ska medföra ett avsteg från huvudregeln genom att exempelvis ses som ett ”särskilt skäl”. Det gäller bl.a. när man i förarbetena har åberopat äldre bestämmelser och rättspraxis som stöd för tolkningen av vad som ska kunna anses utgöra sådana skäl. Sådana skrivningar finns t.ex. beträffande närståendepenning och underhållsstöd. På motsvarande sätt finns i några allmänna råd beskrivet vad som kan anses utgöra särskilda skäl för att rätt till ersättning för tid före anmälan ska kunna betalas ut. I ett av råden finns rekommendationer, i ett annat finns hänvisning till aktuella förarbeten samt praxis och i ytterligare ett finns hänvisning till praxis och en rekommendation.³⁸ Sådana skillnader kan göra det svårt att tillämpa bestämmelserna.

³⁸ Allmänna råd (1994:5) Ersättning för närståendevård, s. 15, (1997:10) Föräldrapenningförmåner, s. 53 och (1998:2) Rätten till sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring (AFL), s. 16-17

Vad vet Riksförsäkringsverket om likformigheten och rättvisan i tillämpningen?

Allmänt

Socialförsäkringslagstiftningen innehåller, som upprepats många gånger, vissa regler som lämnar stort utrymme för tolkningar och individuella bedömningar. Det ger naturligtvis upphov till skillnader med avseende på tillämpningen, vilket inverkar både på vilka förmåner och med vilken ersättningsnivå som förmånerna beviljas. Huruvida skillnaderna kan förklaras utifrån de försäkrades olika förutsättningar i de enskilda fallen och som lagstiftningen avsett att ge utrymme för eller om de är följden av olikformig tillämpning av reglerna kan, som redan behandlats i kapitel 3, vara svårt att fastställa. I den mån skillnaderna är stora är det, oavsett deras orsaker, väsentligt att undersöka vad de beror på.

I detta kapitel redovisas några studier som har gjorts och där det finns tecken på att vissa persongrupper har särbehandlats eller t.o.m. diskriminerats och att tillämpningen av lagstiftningen därför kan ha varit olikformig i vissa situationer. Vidare kommer vissa aktiviteter att tas upp som har genomförts eller påbörjats inom Riksförsäkringsverket under år 1998 och som syftar till att öka kunskaperna om hur lagstiftningen tillämpas.

Särbehandling av vissa försäkrade m.m.

Studie av typfall

Inom Riksförsäkringsverket har under hösten 1998 en studie genomförts av hur likformigt och rättvist reglerna om långa sjukfall, handikappersättning och vårdbidrag tillämpas. Syftet med studien är att ta fram ett underlag som medvetandegör hur värderingar och attityder styr bedömningar och beslut. Tjänstemän från olika försäkringskassor får bedöma olika typer av ärenden utifrån olika förutsättningar.

Det sker bl.a. genom att tjänstemännen får ta ställning till exakt identiska och fiktiva försäkringsfall där förutsättningarna sedan ändras. Exempel på variabler som ändras är kön, etnicitet och utbildning. Studien, som beräknas vara avslutad i februari 1999, visar bl.a. att bedömningar görs med utgångspunkt både i värderingar och tidigare erfarenhet hos tjänstemännen. Det visar sig t.ex. att olika bedömningar görs beroende på om ett ärende rör en kvinna eller en man.

Invandrare

En undersökning som gjorts av Riksförsäkringsverket år 1996 innehåller en beskrivning och analys av kunskapsläget beträffande sjukskrivning, förtidspensionering och rehabilitering hos invandrare. Av utredningen framgår bl.a. att långtidssjukskrivna utländska medborgare från Asien, Afrika och Sydeuropa under år 1994 betydligt mindre ofta fick yrkesinriktad rehabilitering än andra långtidssjukskrivna när hänsyn tagits till ålder, kön och sysselsättningsförhållanden. Även om det inte kan uteslutas att det fanns objektiva skäl för att dessa grupper erhöll mindre rehabilitering kan det inte heller uteslutas att det rört sig om en omotiverad särbehandling från försäkringskassornas sida.³⁹

Inom ramen för denna rapport gjordes även en mindre studie av rehabiliteringsfrekvensen bland långtidssjukskrivna år 1993 efter medborgarskap. Resultatet visar att långtidssjukskrivna från framför allt Afrika och Asien men även från Sydeuropa får markant mindre ofta rehabiliteringspenning än svenska medborgare. Analyserna visar att detta inte beror på skillnader i sysselsättningsförhållanden, ålder eller utbildningsnivå. Det kan trots detta finnas sakliga skäl till att dessa invandrare fått mindre del i den yrkesinriktade rehabiliteringen men det kan inte heller uteslutas att det rör sig om omotiverad särbehandling från försäkringskassornas sida.⁴⁰

³⁹ RFV REDOVISAR (1996:11) Invandrarna i socialförsäkringen. Sjukskrivning, rehabilitering och förtidspension under 1990-talet, s. 9

⁴⁰ RFV REDOVISAR 1996:11, s. 14

Genderperspektivet

Riksförsäkringsverket fick i regleringsbrevet för år 1997 i uppdrag av regeringen att analysera förslag och verksamhet utifrån ett genderperspektiv, dvs. utifrån båda könen utgångspunkter. Uppdraget är en del i ett utvecklingsprogram som har beslutats av Socialdepartementet – Genderprogram för social välfärd.⁴¹ En arbetsgrupp har bildats inom verket för detta arbete. Den första etappen i gruppens arbete har bestått i att göra en kartläggning av hur det för närvarande ser ut med genderperspektivet i socialförsäkringen.⁴² Kartläggningen visar att inom de allra flesta förmånerna och bidragen är reglerna lika. Särregler för kvinnor finns dock beträffande havandeskapspenning och änkepension enligt övergångsregler. Vissa särbestämmelser finns också avseende vem som i första hand får barnbidrag och i vissa fall underhållsstöd utbetalat till sig. Den enda särregeln som finns för män är de särskilda tio ”pappadagarna” som kan tas ut i samband med barns födelse.⁴³

Kartläggningen ger inga entydiga svar på om försäkringskassorna tillämpar bestämmelserna olika beroende på om det gäller en kvinna eller en man. Vissa skillnader har dock framkommit som antyder att besluten har blivit olika beroende på kön. Det antas i huvudsak gälla förmåner som innehåller stort inslag av bedömningar. De är nästan alla förmåner vid sjukdom och handikapp. För förmåner där beslut fattas utan något direkt inslag av sådana bedömningar torde det inte heller finnas något utrymme för diskriminering på grund av kön.

Några iakttagelser från kartläggningen redovisas. Dessa visar skillnader i tillämpningen av lagstiftningen för vissa förmåner som kan ha samband med om det är kvinnor eller män som besluten avser och därmed kan tyda på olikformig och orättvis tillämpning.

- Kvinnor har högre sjuktal än män, får mer yrkesinriktad rehabilitering och beviljas sjukbidrag/förtidspension i högre utsträckning än män
- Män får rehabiliteringspenning under längre tid än kvinnor

⁴¹ Genderprogram för social välfärd, dnr S97/3876/IFO

⁴² RFV REDOVISAR (1998:1) EN SOCIALFÖRSÄKRING FÖR KVINNOR OCH MÄN – en kartläggning ur ett genderperspektiv

⁴³ RFV REDOVISAR 1998:1, s. 123

- Kvinnor bedöms ha restarbetsförmåga i större utsträckning än män, dvs. fler män får hel förtidspension
- Fler män än kvinnor beviljas assistansersättning.

Osäkerheten är stor huruvida sådana skillnader beror på olika tillämpning av lagstiftningen, dvs, om könsdiskriminering och därmed också olikformig tillämpning förekommer, eller om skillnaderna beror på att behov och möjligheter är olika för kvinnor och män.⁴⁴ Riksförsäkringsverket har bl.a. mot bakgrund av detta under år 1998 analyserat vissa remissförslag ur ett genderperspektiv, redovisat mer könsuppdelad statistik samt genomfört genderanalyser i två fördjupningsstudier.⁴⁵

En studie som har gjorts av professorn i sociologi Antoinette Hetzler vid Lunds universitet visar också att det finns tecken på att bestämmelser tillämpas olika beroende på om det är fråga om kvinnor eller män.⁴⁶ Utredningen, som gäller försäkringskassornas handläggning av ärenden om handikappersättning, visar bl.a. att fler män än kvinnor fick sin ansökan om handikappersättning beviljad och att fler män än kvinnor fick handikappersättning med högsta belopp. Det framgår också att i de handikappkategorier där det ena könet är överrepresenterat får kvinnan genomgående en sämre utdelning på sin ansökan. Om kvinnan är det underrepresenterade könet hävdar Hetzler att diskrimineringen är mer påtaglig än när mannen är underrepresenterad. I de fall könsfördelningen är jämn mellan könen kan däremot, enligt Hetzler, ingen påtaglig diskriminering påvisas. Där är avslagsfrekvensen och fördelningen mellan olika grader av ersättning relativt jämn.⁴⁷ Det bör samtidigt noteras att det inte framgår om läkarutlåtandena har utfärdats av kvinnliga eller manliga läkare, vilket också kan ha haft betydelse för hur bestämmelserna har tillämpats.

⁴⁴ RFV REDOVISAR 1998:1, s. 124-125

⁴⁵ RFV REDOVISAR (1998:7) Handikappersättning och vårdbidrag under nittioalet och RFV REDOVISAR (1998:9) Kvinnor och män tycker om service

⁴⁶ Hetzler, Socialpolitik i verkligheten, De handikappade och försäkringskassan

⁴⁷ Hetzler, s. 144.

Handikappersättning

Förutom att det förekommer att bestämmelserna om handikappersättning tillämpas olika beroende på om ett ärende gäller en kvinna eller en man visar även den ovan nämnda utredningen av Hetzler att skillnaderna i tillämpningen mellan försäkringskassorna är stora. Som exempel på det nämns att avslagsfrekvensen år 1987 varierade mellan 10 % och 51 %. Vidare var avslagsfrekvensen betydligt högre hos försäkringskassorna i Stockholm och Göteborg än hos kassorna i landet som helhet. Uppfattningen att olika praxis har utvecklats hos försäkringskassorna grundas bl.a. på studier av fall med olika tolkningssituationer och hur dessa har hanterats av kassorna.⁴⁸ Utan möjlighet till närmare preciseringar kan dock visst belägg finnas för att tillämpningen skulle ha varit olikformig och orättvis.

Riksförsäkringsverkets kundundersökning

Några av de ovan nämnda studierna visar att det finns risker för att kvinnor och män behandlas olika av försäkringskassorna genom att tillämpningen av socialförsäkringslagstiftningen i vissa fall är olikformig. Detta kan ställas mot uppgifter som framkommit vid en undersökning av hur de enskilda – kunderna – uppfattar försäkringskassorna. Den visar att kvinnor, även om skillnaderna var små, var något mera nöjda än män med försäkringskassans service.⁴⁹

Uppdrag i regleringsbrevet för år 1997

I regleringsbrevet för år 1997 fick Riksförsäkringsverket ett antal uppdrag. Verket har under samma år även haft några övriga regeringsuppdrag. Samtliga uppdrag finns upptagna i verkets årsredovisning för budgetåret 1997.⁵⁰ De uppdrag som haft direkt koppling till tillämpningen av regelsystemet kommer att beröras i det följande. Uppdraget att analysera förslag och verksamhet utifrån båda könen utgångspunkter har tidigare behandlats i detta avsnitt och kommer därför inte att nämnas här.

⁴⁸ Hetzler, s. 51, 54-56 och 60-61

⁴⁹ RFV REDOVISAR 1998:4, s. 33

⁵⁰ Årsredovisningen, s. 99-102

Översyn av hur tillämpningen fungerar när det gäller fastställande av inkomst av utländsk pension vid beräkning av bostadstillägg

Riksförsäkringsverkets genomgång visar på problem som hänför sig dels till rena rättviseproblem, dels till problem med att tillämpa den befintliga lagstiftningen. Effekterna av en förändring motiverar dock enligt verket, inte det förändringsarbete som skulle krävas. Några regelförändringar föreslås därför inte.⁵¹

Fortlöpande redovisning av antalet ersättningsärenden inom förtidspension där det funnits särskilda skäl att vid arbetsförmågans nedsättning beakta andra kriterier än de rent medicinska

Riksförsäkringsverkets uppföljning av hur försäkringskassorna har tillämpat bestämmelserna om särskilda skäl visar att reglerna är svårtolkade och därför behöver förtydligas. Den nuvarande bestämmelsen är alltför svår att tillämpa och fungerar därför inte på det sätt som lagstiftaren avsett. Uppföljningen ger inget stöd för antagandet att kassorna skulle tillämpa reglerna för restriktivt. Verkets uppfattning är att försäkringskassorna, på grund av att bestämmelsen om särskilda skäl är svårtolkad, har valt att tillämpa bestämmelsen på ett för de försäkrade fördelaktigt sätt, snarare än att ge avslag på ansökan om förtidspension.⁵² RFV:s allmänna råd om förtidspension har ändrats i bl.a. de delar som rör tillämpningen av bestämmelserna om särskilda skäl.⁵³

Analys av utvecklingen avseende bilstöd till handikappade antalsmässigt vad gäller beviljade bilstöd, avslagsfrekvens och ekonomiskt utfall av bilstödet totalt, inkl. bidrag till körkortsutbildning

Den analys som har gjorts av Riksförsäkringsverket visar bl.a. att avslagsfrekvensen, som tidigare varit ca 40 %, fr.o.m. år 1996 har minskat. Detta beror främst på att den andra sjuårsperioden har bör-

⁵¹ Riksförsäkringsverkets skrivelse 1997-02-05, dnr 4974/96

⁵² RFV ANSER (1998:6) Uppdrag 6 i regleringsbrev för 1997. Ärenden där särskilda skäl beaktas vid beslut om förtidspension/sjukbidrag. Rapport till regeringen

⁵³ Riksförsäkringsverkets allmänna råd (1998:16) Förtidspension enligt lagen om allmän försäkring (AFL). Bedömning av rätten till förtidspension/sjukbidrag

jat och att tidigare bilstödsberättigade återkommit med en ny ansökan. Bland dem som söker bilstöd för första gången är emellertid andelen avslag nästan lika hög år 1997 som 1990. Analysen visar också att fler män än kvinnor söker bilstöd samt att avslagsfrekvensen är några procentenheter högre för kvinnors ansökningar hos alla försäkringskassor. Vidare har anpassningsbidrag utbetalats i större utsträckning till män. Kvinnornas andel är däremot större när det gäller anskaffningsbidrag, vilket antas bero på att de har lägre inkomster än männen. Vidare har andelen män som tidigare beviljats bilstöd för att i första hand kunna förvärvsarbeta (grupp 1) men som sedan har lämnat arbetsmarknaden med förtidspension eller sjukbidrag (grupp 2) ökat. I de fall bilstöd har beviljats för barn är majoriteten av barnen pojkar.⁵⁴

Övriga regeringsuppdrag år 1997

Uppföljning av effekterna av nya kriterier för rätt till sjukpenning och förtidspension m.m.

Resultatet av uppföljningen presenteras i en rapport som anger att det inte varit möjligt att, utifrån de uppgifter som finns tillgängliga i berörda myndigheters register, ge en fullständig bild av de försäkrades försörjningsförhållanden efter avslag på ansökan om ersättning. Uppföljningen visar dock att mer än hälften av avslagen i sjukpenning-ärenden skedde i steg 5 i den s.k. steg-för-steg modellen, som används vid prövning av ärenden om rätt till sjukpenning och förtidspension. Ytterligare analyser behövs för att belysa de nya reglernas effekter ur flera aspekter och inte enbart ekonomiskt/försörjningsmässigt. Uppföljningen har vidare inte kunnat belysa om reglerna är så svåra att tillämpa att handläggarna ”struntar i dem” eller om tillämpningen istället blir strängare än reglerna kräver. Sådan information skulle kunna erhållas genom en enkät till handläggare hos försäkringskassorna.⁵⁵

⁵⁴ RFV REDOVISAR (1998:6) Bilstöd till handikappade – redovisning av regeringsuppdrag

⁵⁵ RFV ANSER 1998:5

JO- och JK-ärenden

JO-ärenden

I de fall enskilda personer inte är nöjda med en försäkringskassas hantering av deras försäkringsärenden kan de vända sig till Justitieombudsmannen (JO) för att få sitt ärende prövat. JO, som är riksdagens ombudsman, ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. JO tar normalt inte ställning till själva sakfrågan, som prövas inom ramen för det normala förfarandet i ett ärende, utan bedömer om själva handläggningen av ett ärende har skett på ett förvaltningsrättsligt korrekt sätt. Det kan exempelvis vara fråga om en prövning av om bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, FL eller sekretesslagen har tillämpats på rätt sätt. I de fall JO tar upp ett ärende till prövning medför det i många fall inte någon åtgärd. I vissa fall resulterar det dock i att den aktuella myndigheten kritiserar sin hantering av ärendet.

Antalet JO-beslut avseende ärenden hos försäkringskassorna har ökat under de senaste åren. Flertalet ärenden avser brister i handläggningen samt klagomål på långa handläggningstider hos kassorna. Under tiden 1996-07-01 – 1997-06-30 avgjorde JO 340 ärenden som rörde handläggningen hos försäkringskassor samt Riksförsäkringsverket. Av dessa föranledde 56 ärenden erinran eller annan kritik. För tiden 1994-07-01 – 1995-06-30 uppgick antalet till 262 ärenden varav 35 föranledde erinran eller annan kritik.

Orsakerna till att antalet JO-ärenden ökat de senaste åren kan vara många. Ökningen kan bl.a. antas bero på att arbetsbelastningen varit mycket stor hos försäkringskassorna under de senaste åren till följd av många och täta regelförändringar sammantaget med betydande personalminskningar och omorganisationer hos flera kassor, vilket i sin tur kan ha medfört fel både i besluten och i själva ärendehandläggningen. Att felaktigheter i form av långa handläggningstider eller att man inte har fått ta del av utredningen i ett ärende kan leda till olikformig tillämpning är uppenbart men något påvisbart sådant samband finns för närvarande inte. Ytterligare en faktor som kan ha lett till flera JO-anmälningar är att de enskilda människorna blivit mer medvetna om möjligheterna att vända sig till JO för att få sin sak prövad av ytterligare en instans. Det allmänt försämrade ekonomiska läget i Sverige, som gör att människor i ännu högre grad än tidigare

blivit beroende av ersättningar från socialförsäkringen, kan också ha medfört att de har blivit mer benägna att klaga om de inte får den ersättning de räknat med. Något direkt belegg för sådana påståenden finns emellertid inte.

JK-ärenden

Justitiekanslern (JK) är regeringens motsvarighet till JO. JK ska på motsvarande sätt utöva tillsyn över myndigheterna.⁵⁶ JK prövar frågan om skadestånd i fall då den enskilde blivit lidande till följd av att en myndighet har fattat ett felaktigt beslut eller underlåtet att fatta beslut. I andra fall handläggs skadeståndsanspråk inom socialförsäkringsområdet av Riksförsäkringsverket.

Antalet skadeståndsanspråk hos Riksförsäkringsverket har ökat i ännu högre utsträckning än ärenden hos JO som rör försäkringskassorna.⁵⁷ År 1997 kom det in 188 ärenden. Det är nästan tre gånger så många ärenden som år 1992, då 67 ärenden kom in till verket. Inte heller ökningen av skadeståndsärenden kan tas som ett direkt tecken på olikformig tillämpning men på samma sätt som beträffande JO-ärendena får det ses som ett tecken på att det finns brister i försäkringskassornas handläggning vilket i sig utgör en risk för att tillämpningen inte har varit likformig och rättvis.

Avslag i ärenden som har beslutats av socialförsäkringsnämnd hos försäkringskassorna

Under år 1996 avgjordes drygt 140 000 ärenden av socialförsäkringsnämnder hos försäkringskassorna. Av dessa utgjordes merparten, 86 000, av förtidspensionsärenden, 17 500 var arbetsskadeärenden, 11 500 rörde vårdbidrag och 9 000 rörde handikappersättning. 3 500 ärenden var omprövningar av beslut som tidigare hade fattats av en tjänsteman hos kassan.

Enligt statistik över ärenden där socialförsäkringsnämnderna beslutat att avslå begäran om ersättning under år 1996 är skillnaderna i

⁵⁶ 2 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

⁵⁷ 3 och 10 §§ förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten

avslagsfrekvens mellan försäkringskassorna inom vissa förmåner mycket stora. Det gäller framför allt bilstöd där avslagsfrekvensen varierar mellan 12% och 47%. När det gäller handikappersättning har avslag meddelats i 39% av ärendena hos två försäkringskassor medan två andra kassor avslagit ansökan i endast 13% av ärendena. När det gäller förtidspension är variationerna mindre – mellan 1% och 6%. Även beträffande arbetsskadeersättning är skillnaderna mellan försäkringskassorna mindre. De varierar mellan 10% och 34%. Generellt sett har de kassor som har hög avslagsfrekvens beträffande ett förmånslag också det inom andra. En försäkringskassa (Jämtland) har dock lägsta avslagsfrekvensen när det gäller förtidspension och arbetsskadeersättning men bland de högsta både beträffande bilstöd och handikappersättning. En annan kassa (Göteborg) har högst avslagsfrekvens bland kassorna både för förtidspension, bilstöd och handikappersättning men en genomsnittlig nivå beträffande arbetsskadeersättning.⁵⁸

Statistiken ger ingen upplysning om orsakerna till skillnaderna men ger ändå en bild som, med hänsyn till att skillnaderna i vissa fall är mycket stora, tyder på att tillämpningen inte är likformig och rättvis.

⁵⁸ Statistikmeddelande Is-M 1997:11 Statistik över socialförsäkringsnämndernas beslut 1996

Vad vet försäkringskassorna om likformigheten och rättvisan i tillämpningen?

Allmänt

På motsvarande sätt som inom Riksförsäkringsverket genomförs olika aktiviteter inom försäkringskassorna för att ta reda på hur lagstiftningen tillämpas inom de olika förmånslagen och för att säkerställa en likformig och rättvis tillämpning. För att få en kartläggning av hur kassorna arbetar med dessa frågor men också för att få förslag till åtgärder som Riksförsäkringsverket kan vidta för att tillämpningen av socialförsäkringslagstiftningen ska bli mer likformig och rättvis skickade verket ut en enkät till kassorna. För att få en fördjupad diskussion om de viktigaste frågeställningarna har arbetsgruppen också intervjuat tjänstemän hos tio försäkringskassor.

Enkät till försäkringskassorna

Svaren på frågorna om likformighet, uppföljningar, kvalitetssäkring och kvalitetskontroll samt kompetens i enkäten visar på många likheter mellan försäkringskassorna.⁵⁹ Vissa skillnader finns dock när det gäller svaren på frågorna om organisationen hos kassorna. Det är också skillnader som kan ha betydelse för hur likformig och rättvis tillämpningen blir. De kommer därför att belysas ytterligare i det följande.

Enkäten visar att endast tre av landets 25 försäkringskassor har handläggningen organiserad så att samtliga lokalkontor eller motsvarande arbetsenheter handlägger alla förmånsslag. Övriga kassor har

⁵⁹ Riktlinjer för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll finns i RFV:s allmänna råd (1998:13) Kvalitetssäkring och kvalitetskontroll vid de allmänna försäkringskassorna. Före 1999-01-01 fanns motsvarande riktlinjer i bilaga till RFV:s föreskrifter (RFFS 1998:22) om intern kontroll vid de allmänna försäkringskassorna.

Kapitel 6: Vad vet Försäkringskassorna om likformigheten . . .

valt att samla handläggningen av vissa ärendetyper hos något kontor. Det kan vara ett eller några kontor för hela länet som har hand om handläggningen av dessa förmånsslag. Av svaren framgår inte anledningen till att man valt att koncentrera handläggningen på ett sådant sätt. Vid de intervjuer som arbetsgruppen har gjort med tjänstemän hos några försäkringskassor har det bl.a. sagts att ett skäl har varit att få bättre kvalitet i besluten.

Genom att koncentrera handläggningen av vissa typer av ärenden till någon eller några arbetsenheter begränsas antalet tjänstemän som handlägger sådana ärenden samtidigt som dessa tjänstemän är specialiserade på dessa ärendeslag. Det bör då finnas större förutsättningar för dem att hålla en högre kompetensnivå i och med att de dels är specialiserade på vissa ärendeslag, dels handlägger sådana ärenden fortlöpande. Det senare gäller särskilt på små kontor. Ett sådant sätt att arbeta får anses medföra att möjligheterna att få en likformig och rättvis tillämpning ökar.

Många har i enkätsvaren på frågorna om kvalitetssäkring/kvalitetskontroll uppgett att kvalitetskontrollen i dagsläget inte ger något svar på hur likformig tillämpningen är bl.a. beroende på att utrymmet för egna bedömningar är för stort. Samma argument som framförts ovan beträffande koncentrerad handläggning kan därför också framföras beträffande kvalitetskontrollen. Genom att fler tjänstemän utför kvalitetskontroll lämnas totalt större utrymme för egna bedömningar än om kontrollerna görs av färre personer för hela kassan. Risken för olikformig tillämpning bör således bli mindre med färre antal personer som utför kontrollerna. En motsvarande uppfattning kan också göras gällande beträffande antalet föredragande. De nämnda faktorernas betydelse för om tillämpningen ska bli likformig och rättvis behandlas mer utförligt i kapitel 3.

Uppföljningar och projekt hos några försäkringskassor

I enkätsvaren angav samtliga försäkringskassor att de genomförde uppföljningar för att få bättre kunskap om likformigheten i tillämpningen inom den egna kassan. Arbetsgruppen har endast tagit del av ett fåtal uppföljningar som gjorts av de enskilda försäkringskassorna och de iakttagelser som gjorts grundar sig därför enbart på dessa. Många av uppföljningarna visar på skillnader mellan lokalkontor inom

en försäkringskassa men det går inte att direkt hänföra dem till olikformig tillämpning även om det finns omständigheter som tyder på det. Några uppföljningar som har studerats har gjorts gemensamt av några försäkringskassor.

Försäkringskassorna i Göteborg, Bohuslän, Älvsborg och Skaraborg, som fr.o.m. den 1 januari 1999 utgör försäkringskassan i Västra Götalands län, har gemensamt gjort en genomgång av bl.a. handläggningen av samtliga förmånsslag för att få fram gemensamma handlingslinjer och rutiner för tillämpningen. Någon direkt jämförelse i enskilda ärenden för att utröna om tillämpningen är olikformig kassorna emellan har inte gjorts även om vissa skillnader i tillämpningen naturligen har upptäckts. För att få enhetliga rutiner för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll har kassorna tagit fram en gemensam policy för tillämpningen av RFV:s riktlinjer.⁶⁰

Gemensamma aktiviteter har också genomförts i Skåne där försäkringskassorna i Malmöhus län och Kristianstad län utgör Skåne läns allmänna försäkringskassa fr.o.m. den 1 januari 1999. Bl.a. har man tagit fram kompletterande riktlinjer för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll för att få större likformighet i tillämpningen. Vidare genomförs en analys av ”kulturskillnader” mellan de två kassorna.

Ytterligare en aktivitet som bör nämnas är en studie som har genomförts av försäkringskassorna i Västerbottens, Norrbottens och Skaraborgs län. Den innebär att såväl föredragande som ledamöter i socialförsäkringsnämnder hos de berörda kassorna har fått ta del av ett litet antal ärenden om förtidspension/sjukbidrag. De har sedan fått lämna förslag till beslut. Genomgången av ärendena visar att det inte förelåg några större skillnader med avseende på utgången i de genomgångna ärendena vare sig mellan föredragandena eller nämndsledamöterna i de olika kassorna eller mellan föredragande och nämndsledamöter. Denna – om än mycket begränsade – studie tyder inte på att tillämpningen skulle ha varit olikformig mellan dessa kassor. Studien visar också att de förtroendevalda låg närmare de faktiska besluten än tjänstemännen hos kassorna.⁶¹

⁶⁰ Jfr not 59

⁶¹ Beslut i socialförsäkringsnämnder; Enkät till ledamöter i socialförsäkringsnämnder och föredragande i Västerbotten, Norrbotten och Skaraborg om deras arbete med förtidspensions- och sjukbidragsärenden

Kapitel 6: Vad vet Försäkringskassorna om likformigheten . . .

Vidare har en uppföljning gjorts under våren 1998 avseende bedömningen av beslutsunderlag i ärenden om vårdbidrag till barn med komplexa hjärtbesvär. Denna studie omfattar beslut i vårdbidragsärenden som fattats av försäkringskassorna i Västerbottens, Norrbottens och Jämtlands län under tiden 1986 – 1997. Studien visar framför allt på brister i beslutsunderlagen och att kvalitetsmätning-instrument behöver utarbetas för att kvaliteten ska kunna förbättras och arbetsmetoder ska kunna utvecklas som ska leda till rätt bedömning, rätt beslut samt rätt utbetalning. Vidare visar studien på skillnader i bedömningen av merkostnader. Det skiljer sig dock inte särskilt mellan länen utan skillnader finns även mellan kontoren inom de olika länen.⁶²

⁶² VÅRDBIDRAG En bedömning av beslutsunderlag för barn med komplexa hjärtbesvär, s. 1, 2 och 21

Erfarenheter från några andra myndigheter

För att få ytterligare underlag för hur man inom Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna kan eller bör gå tillväga för att få mer kunskap om hur likformigt och rättvist socialförsäkringslagstiftningen tillämpas har arbetsgruppen varit i kontakt med Arbetsmarknadsstyrelsen och Riksskatteverket för att ta del av vilka medel man använder sig av där för att få kunskap om hur de bestämmelser som gäller inom dessa myndigheters arbetsområden tillämpas.

Arbetsmarknadsstyrelsen

På samma sätt som Riksförsäkringsverket ska verka för att bestämmelserna om den allmänna försäkringen ska tillämpas likformigt och rättvist ska Arbetsmarknadsstyrelsen verka för att lagen om arbetslöshetsförsäkring (ALF) tillämpas likformigt och rättvist.⁶³ Det sker huvudsakligen genom tillsynsverksamhet som är indelad i fyra huvudmoment. Ett av dessa är verksamhetskontroll och verksamhetsanalys. I det momentet ingår bl.a. att granska enskilda ärenden. Huvudsyftet med ärendegranskningen är att undanröja bl.a. brister i rutiner och kunskaper samt att säkerställa en likformig och rättvis tillämpning av bestämmelserna liksom god tillgänglighet och service för arbetslöshetskassornas medlemmar.⁶⁴ De övriga momenten i styrelsens tillsynsverksamhet är regelgivning, registrering och godkännande av arbetslöshetskassor samt verksamhetsanalys. Regelgivningen sker framför allt genom framtagande av förslag till föreskrifter, råd och kommentarer till ALF, förslag till regelförändringar, överklagande av arbetslöshetskassornas beslut samt utgivning av regelböcker.

⁶³ 89 § lagen (1997:237) om arbetslöshetskassor

⁶⁴ Arbetsmarknadsstyrelsens riktlinjer för tillsyn av arbetslöshetskassorna (1996-05-28, Rekv.nr.:351 734)

Verksamhetsanalys görs främst genom uppföljning och analys av arbetslöshetsförsäkringens utveckling och arbetslöshetskassornas verksamhet för att få underlag för regelgivning och verksamhetskontroll, inhämtande och sammanställande av statistik som belyser försäkringen.

Arbetsgruppen har också tagit del av en rapport som innehåller en redovisning av ett uppdrag i regleringsbrevet för Arbetsmarknadsstyrelsen avseende budgetåret 1997. Uppdraget innebar att Arbetsmarknadsstyrelsen skulle analysera om praxisen i tillämpningen av lagen och förordningen om arbetslöshetsförsäkring skiljer sig mellan arbetslöshetskassorna samt analysera om det finns regionala skillnader mellan arbetsförmedlingar och olika branscher i kontrollen av att de sökande står till arbetsmarknadens förfogande.⁶⁵

För att få underlag för att genomföra uppdraget vände sig Arbetsmarknadsstyrelsen till samtliga arbetslöshetskassor och länsarbetsnämnder samt ett antal arbetsförmedlingar. Uppgifter hämtades in bl.a. genom en enkät och vissa statistikuppgifter. De inhämtade uppgifterna visade skillnader i tillämpningen som kan bero på skillnader i praxis men som även kan ha andra orsaker. Exempel på åtgärder som Arbetsmarknadsstyrelsen beslutat vidta till följd av resultatet av uppföljningen för att öka likformigheten i tillämpningen är framtagande av klarare riktlinjer, utbildningsinsatser, utökad tillsynsverksamhet samt översyn av den skriftliga informationen till arbetssökande om rätten till ersättning.

Vid en intervju med företrädare för försäkringsenheten hos Arbetsmarknadsstyrelsen, som är ansvarig för dess tillsynsverksamhet, framkom att styrelsen i övrigt aldrig har gjort någon uppföljning av likformigheten i tillämpningen av regelverket utan att man följer upp verksamheten genom att bl.a. granska enskilda ärenden och därigenom får en bild av hur lagstiftningen tillämpas.

Lagstiftningen om arbetslöshetsförsäkring har blivit mer detaljerad på senare år. Utrymmet för skälighetsbedömningar är därmed ganska litet. I de fall lagstiftningen ändå ger utrymme för sådana bedömningar finns ingen vägledning i förarbetena. Arbetsmarknadsstyrelsen ger då ut riktlinjer i form av meddelanden om tolkningen av

⁶⁵ Redovisning till regeringen av Uppdrag 5 i regleringsbrevet för budgetåret 1997 om arbetslöshetskassornas tillämpning av lagen om arbetslöshetsförsäkring samt arbetsförmedlingens kontrollverksamhet m.m.

vissa bedömningsregler. För att länsarbetsnämnder, arbetslöshetskassor och arbetsförmedlare ska få samma information om regelverket och dess tillämpning anordnar Arbetsmarknadsstyrelsen också förlöpande utbildningsinsatser i form av konferenser, kurser m.m.

När lagstiftningen tillämpas felaktigt beror det oftast på någon form av förbiseende, vilket i sin tur oftast är en följd av hög arbetsbelastning. De flesta felaktigheterna är fel i beräkningarna av ersättningarnas storlek.

I övrigt nämndes att vissa arbetslöshetskassor har centraliserat handläggningen för att bl.a. att få högre kvalitet i handläggningen av ärendena. Det finns dock fortfarande ca 300 lokala handläggningskontor. Vidare anser Arbetsmarknadsstyrelsen att de beslut som fattades av länsrätterna, när besvärsordningen ändrades så att 24 länsrätter skulle fatta beslut i stället för, som tidigare, Arbetsmarknadsstyrelsen och Försäkringsöverdomstolen, är sämre än de som fattats tidigare. Besvärsordningen har nyligen ändrats igen så att endast länsrätter på orter där arbetslöshetskassorna har sina huvudkontor överprövar kassornas beslut. Genom att färre domstolar har denna uppgift ökar möjligheterna att nå likformighet i tillämpningen av regelverket.

Riksskatteverket

Inom Riksskatteverket är, enligt den företrädare där som arbetsgruppen haft kontakt med, målsättningen att alla beslut ska vara korrekta i materiellt hänseende, dvs. att aktuell lagstiftning tillämpas på rätt sätt. Riksskatteverket kontrollerar beslutens riktighet genom uppföljningar av handläggningen hos de lokala skattekontoren. Det går inte att exakt avgöra vad som är rätt eller rättvist men en förutsättning för rätt beslut är att handläggningen i olika ärendeslag är så lika som möjligt samt att handläggarna har erforderlig kompetens och att handläggningen sker med stöd av ADB i så stor utsträckning som möjligt. Vidare måste de kontroller som görs ske på ett likartat sätt. Alla skattekontor ska ha egna planer för hur den interna kontrollen ska bedrivas. För att likformighet ska kunna uppnås får det inte finnas utrymme för egna bedömningar hos dem som gör kontrollerna.

Som stöd för handläggningen finns handledningar som har tagits fram av Riksskatteverket. Verket har också gjort betydande satsningar

Kapitel 7: Erfarenheter från några andra myndigheter

för att öka kompetensen hos handläggarna. Tidigare var andelen högskoleutbildade hos Riksskatteverket 10-15 % men är nu över 60 %. Personalomsättningen är relativt hög men uppfattningen är att inga nyanställningar har lett till försämringar. Det upplevs därför som positivt att anställningstiden i genomsnitt är kortare än tidigare samt att medelåldern hos de anställda därmed också har sjunkit.

Avslutande synpunkter

Som har nämnts i de inledande kapitlen är en likformig och rättvis tillämpning av lagar och förordningar en förutsättning för ett rätts-säkert samhälle där medborgarna kan räkna med den säkerhet som skapas genom rättsregler och genom att reglerna tillämpas på ett förutsebart sätt och det finns garantier för att beslutsfattandet är korrekt. Lika fall ska behandlas lika. Likartade bedömningar ska göras i ärenden med likartade förutsättningar – med hänsyn till specifika förhållanden som kan beaktas inom lagstiftningens ramar.

För försäkringskassorna gäller enligt 18 kap. AFL att de inom sitt verksamhetsområde ska svara för att socialförsäkrings- och bidrags-systemen tillämpas likformigt och rättvist. Det ankommer på kassans styrelse och ledning att se till att personalen har kompetens för sina uppgifter och att arbetet organiseras så att såväl rättssäkerhet och kvalitet som effektivitet i verksamheten kan uppnås. Många av de faktorer som berörts i kapitel 3 har betydelse för och behöver tas med i de överväganden som görs beträffande verksamheten hos kassorna.

I Riksförsäkringsverkets uppdrag ligger att säkerställa en nationellt likformig och rättvis tillämpning av försäkringen hos försäkringskassorna. För att fullgöra detta uppdrag krävs insatser inom flera av verkets verksamhetsområden, i första hand normering, tillsyn och utvärdering. Genom att bedriva tillsyn enligt det program för utveckling av tillsyn som Riksförsäkringsverket lämnat till regeringen den 30 juni 1998 skapas möjligheter att erhålla kunskaper om hur likformigt och rättvist socialförsäkringslagstiftningen tillämpas. Den framtagna modellen gör det också möjligt att, i större eller mindre utsträckning än för närvarande, uppdaga brister och vidta åtgärder för att undanröja oklarheter.⁶⁶

⁶⁶ Riksförsäkringsverkets skrivelse 1998-06-30, dnr 5319/98

Avslutande synpunkter

För att nå bättre kvalitet i besluten och därmed också ett större mått av rättssäkerhet för de försäkrade bör Riksförsäkringsverket bidra till att försäkringskassorna får tillgång till bättre stöd för beslutsfattandet. Exempel på åtgärder som bör vidtas är förbättring och utveckling av instrumenten för kvalitetskontroll, utveckla och modernisera formerna för allmänna råd, se till att kassorna, i större utsträckning än vad som gäller för närvarande, får information om rättsläget samt att utveckla handläggarstödet.

Genom att medvetandegöra att vi alltid styrs av värderingar och attityder kan vi skapa bästa möjliga garantier för att personliga känslor och uppfattningar inte styr vårt handlande och beslutsfattande på ett otillbörligt sätt. Först när vi vet att det förhåller sig på det viset kan vi skilja på vad som kan rymmas inom lagstiftningens ramar och vad som kan betraktas som otillbörligt och i många fall t.o.m. diskriminerande. En grundläggande förutsättning för att vi ska kunna tillämpa regelverket likformigt och rättvist är också att vi har medvetenhet och kunskap om vilka värden och värderingar som ligger till grund för de olika bestämmelserna. Det är en fråga både om erfarenhet att lära sig känna igen ett och samma värde i olika faktiska situationer och om utbildning för att skapa förståelse för reglernas värdemässiga innehåll.

Tabell 1 Underlag för beslut, var, vem och hur beslut fattas

FÖRMÅN	UNDERLAG FÖR BESLUT				KVALI- TETS- SÄK- RING ⁶⁷	VEM BESLU- TAR?	HUR BESLU- TAS?
	Ansökan m.m.	Utred- ning	Läkar- utlåtande	Personlig kontakt			
Lika bedömning							
BARNBIDRAG, FÖRLÄNGT BARNBIDRAG, FLERBARNS- TILLÄGG	folkbok- förings- uppgift	nej	nej	nej	nej	fk	auto- matiskt
ÅLDERSPENSION utan ansökan	poäng- registret	nej	nej	nej	nej	fk	auto- matiskt
Likartad bedömning							
BARNBIDRAG, FÖRLÄNGT BARNBIDRAG, FLERBARNS- TILLÄGG i vissa fall	anmälan	ja	nej	nej	ja	tjm	maskinellt
UNDERHÅLLSSTÖD	ansökan	ja	nej	nej	ja	tjm	maskinellt
FÖRÄLDRAPENNING	anmälan	ja	nej	nej	ja	tjm	manuellt
TILLFÄLLIG FÖRÄLDRAPENNING	anmälan	ja	nej ⁶⁸	nej	ja	tjm	manuellt
HAVANDESKAPSPENNING	anmälan	ja	ja ⁶⁹	nej	ja	tjm	manuellt
NÄRSTÅENDEPENNING	ansökan	ja	ja ⁷⁰	nej	nej	tjm	manuellt
SMITTBÄRARERSÄTTNING	försäkran	ja	ja ⁷¹	nej	nej	tjm	manuellt
BOSTADSBIDRAG TILL BARNFAMILJER	ansökan	ja	nej	nej	nej	tjm	maskinellt
BOSTADSTILLÄGG TILL PENSIONÄRER	ansökan	ja	nej	nej	ja	tjm	maskinellt
DELPENSION	ansökan	ja	nej	nej	nej	tjm ⁷²	manuellt
BARNPENSION	ansökan	ja	nej	nej	ja	tjm	manuellt
OMSTÄLLNINGSPENSION	ansökan	ja	nej	nej	ja	tjm	manuellt

⁶⁷ Kvalitetssäkring bör enligt en rekommendation i Riksförsäkringsverkets allmänna råd (1998:13) Kvalitetssäkring och kvalitetskontroll vid de allmänna försäkringskassorna göras beträffande nedan angivna förmåner. För de olika förmånerna anges i vilka situationer som kvalitetssäkring bör göras.

⁶⁸ I vissa fall enligt 4 kap. 13 § AFL

⁶⁹ 3 kap. 9a § AFL

⁷⁰ 14 § lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård

⁷¹ 11 § lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare

⁷² Enligt 17 § lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring ska vissa ärenden avgöras av SFN

BILAGA

FÖRMÅN	UNDERLAG FÖR BESLUT				KVALI- TETS- SÄK- RING ⁶⁷	VEM BESLU- TAR?	HUR BESLU- TAS?
	Ansökan m.m.	Utred- ning	Läkar- utlåtande	Personlig kontakt			
FÖRLÄNGD OMSTÄLLNINGSPENSION	anmälan	ja	nej	nej	ja	tjm	manuellt
PENSIONSTILLSKOTT	ansökan	ja	nej	nej	nej	tjm	manuellt
ÅLDERSPENSION med ansökan	ansökan	ja	nej	nej	ja	tjm	manuellt
HUSTRUTILLÄGG	ansökan	ja	nej	nej	ja	tjm	manuellt
SÄRSKILT PENSIONS- TILLÄGG	ansökan	ja	nej	nej	nej	tjm	manuellt
Individuell bedömning							
FÖRTIDSPENSION/ Sjukbidrag	ansökan	ja	ja ⁷³	ja ⁷⁴	ja	SFN	manuellt
REHABILITERINGS- PENNING	försäkrans	ja	ja ⁷⁵	ja	ja	tjm	manuellt
Sjukpenning	försäkrans	ja	ja ⁷⁶	ja ⁷⁷	ja	tjm	manuellt
ARBETSSKADE- ERSÄTTNING	anmälan	ja	ja ⁷⁸	ja	ja	SFN	manuellt
ASSISTANSERSÄTTNING	ansökan	ja	nej	ja	ja	SFN	manuellt
HANDIKAPPERSÄTTNING	ansökan	ja	ja ⁷⁹	ja	ja	SFN	manuellt
VÅRDBIDRAG	ansökan	ja	ja ⁸⁰	ja	ja	SFN	manuellt
BILSTÖD	ansökan	ja	nej	nej	ja	SFN	manuellt
SÄRSKILD EFTER- LEVANDEPENSION	ansökan	ja	ja ⁸¹	ja	ja	SFN	manuellt

⁷³ 7 kap. 3b § och 16 kap. 2 § AFL och 4 § kungörelsen (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring, m.m.

⁷⁴ 7 kap. 3b § AFL

⁷⁵ 3 kap. 8 § AFL

⁷⁶ 3 kap. 8 § AFL och 2 § förordningen (1995:1051) om skyldigheten att lämna läkarintyg m.m. i sjukpenningärenden i vissa fall

⁷⁷ 3 kap. 8a § AFL

⁷⁸ 13 § förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd

⁷⁹ 16 kap. 2 § AFL och 4 § kungörelsen som anges i not 73

⁸⁰ Se not 79

⁸¹ 16 kap. 3 § AFL och 4 § kungörelsen som anges i not 73

Tabell 2 Utrymme i lagstiftningen för skälighets- och individuella bedömningar

FÖRMÅNER	LAGSTIFTNING	
	SÄRSKILDA, SYNNERLIGA SKÄL	INDIVIDUELLA BEDÖMNINGAR
Lika bedömning kan göras		
BARNBIDRAG, FÖRLÄNGT BARNBIDRAG, FLERBARNSTILLÄGG	5 § lagen om allmänna barnbidrag 8 § lagen om förlängt barnbidrag	---
ÅLDERSPENSION utan ansökan	---	---
Likartad bedömning kan göras		
BARNBIDRAG, FÖRLÄNGT BARNBIDRAG, FLERBARNSTILLÄGG i vissa fall	5 § lagen om allmänna barnbidrag 8 § lagen om förlängt barnbidrag	---
UNDERHÅLLSSTÖD	17, 20, och 35 §§ lagen om underhållsstöd	4, 5, 8, 28 och 32 §§ lagen om underhållsstöd
FÖRÄLDRAPENNING	4. kap. 4 och 15 §§ AFL	
TILLFÄLLIG FÖRÄLDRAPENNING	4 kap. 15 § AFL	---
HAVANDESKAPSPENNING	---	---
NÄRSTÄENDEPENNING	16 -17 §§ lagen om ersättning och ledighet för närståendevård	
SMITTBÄRARPENNING	---	---
BOSTADSBIDRAG TILL BARNFAMILJER	1, 10, 19, 21a, 23 och 28 §§ lagen om bostadsbidrag	---
BOSTADSTILLÄGG TILL PENSIONÄRER	3 § lagen om bostadstillägg till pensionärer	---
BARNPENSION	---	---
OMSTÄLLNINGSPENSION	---	---
FÖRLÄNGD OMSTÄLLNINGSPENSION	---	---
PENSIONSTILLSKOTT	---	---
HUSTRUTILLÄGG	---	---
DELPENSION	---	---
ÄNKEPENSION	---	---
ÅLDERSPENSION med ansökan	---	---
SÄRSKILT PENSIONSTILLÄGG	---	---

BILAGA

FÖRMÅNER	LAGSTIFTNING SÄRSKILDA, SYNNERLIGA SKÄL	INDIVIDUELLA BEDÖMNINGAR
Individuell bedömning måste göras		
FÖRTIDPENSION/SJUKBIDRAG	7 kap. 3 § AFL, 4 § kungörelsen med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt AFL m.m.	7 kap. 1, 3, 3b §§ och 16 kap. 8 §§ AFL
REHABILITERINGSPENNING	3. kap. 7 § AFL, 9 och 12 §§ förordningen om rehabi- literingsersättning	3 kap. 7, 7b, 8a §§ och 22 kap. AFL, 10 § förordningen om rehabiliterings- ersättning
SJUKPENNING	3 kap. 7 och 14 §§ AFL 2 § förordningen om skyldighet att lämna läkarintyg m.m. i sjukpenning- ärenden i vissa fall	3 kap. 7 och 8a §§ AFL
ARBETSSKADEERSÄTTNING	4 kap. 7 § lagen om arbetskadeförsäkring	
ASSISTANSERSÄTTNING	4 och 16 §§ lagen om assi- stansersättning, 7 och 11 §§ RFV:sföreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning	3, 6, 7 och 9 §§ lagen om assistans- ersättning
HANDIKAPPERSÄTTNING	4 § kungörelsen	9 kap. 2, 3 och 5 §§ samt 16 kap. 8 §§ AFL
VÅRDBIDRAG	4 § kungörelsen	9 kap. 4, 4a - 4b §§ och 16 kap. 8 §§ AFL
BILSTÖD	3, 14 och 16 §§ bilstödsförordningen	2 § bilstödsför- ordningen
SÄRSKILD EFTERLEVANDE- PENSION	4 § kungörelsen	8 kap. 10§ och 16 kap.3, 7a och 8 §§ AFL

Tabell 3 Hjälpmedel vid utredning och beslutsfattande

FÖRMÅNER	ALLMÄNNA RÅD inkl. ändringar	RÄTTSLÄGES- ANALYSER (RFV ANSER) ⁸²	UPPFÖLJ- NINGAR M.M (RFV ANSER el RFV REDOVISAR)
Lika bedömning kan göras			
BARNBIDRAG, FÖRLÄNGT BARNBIDRAG FLERBARNSTILLÄGG	1998:8	–	1997:9
ÅLDERSPENSION utan ansökan	1995:2	–	–
Likartad bedömning kan göras			
BARNBIDRAG, FÖRLÄNGT BARNBIDRAG, FLERBARN- TILLÄGG i vissa fall	1998:8	–	1997:9
UNDERHÅLLSSTÖD	1996:15, 1996:16	–	–
FÖRÄLDRAPENNING	1997:10	1987:1	1993:3
TILLFÄLLIG FÖRÄLDRA- PENNING	1997:10	1996:3	–
HAVANDESKAPSPENNING	1996:8	1992:1	1995:5
NÄRSTÅENDEPENNING	1994:5	–	1991:2, 1993:3
SMITTBÄRARERSÄTTNING	1990:3	–	–
BOSTADSBIDRAG TILL BARNFAMILJER	1998:10	–	–
BOSTADSTILLÄGG TILL PENSIONÄRER	1995:4	–	–
DELPENSION	1987:9	–	–
BARNPENSION	1989:9, ändr. 1991	–	–
OMSTÄLLNINGSPENSION	1989:9, ändr. 1991	–	–
FÖRLÄNGD OMSTÄLLNINGS- PENSION	1989:9, ändr. 1991	–	–
ÄNKEPENSION	1989:9, ändr. 1991	–	–
PENSIONSTILLSKOTT	1989:9, ändr. 1991	–	–
HUSTRUTILLÄGG	1995:4	–	–
SÄRSKILT PENSIONSTILLÄGG	1995:2	–	–
ÅLDERSPENSION med ansökan	1995:2	–	–

⁸² En översikt över de rättsfall som avgjorts av Regeringsrätten under tiden juli 1995 – juni 1998 finns i RFV ANSER (1998:8) Regeringsrättens domar juli 1995 – juni 1998, En rättsfallsöversikt

BILAGA

FÖRMÅNER	ALLMÄNNA RÅD inkl. ändringar	RÄTTSLÄGES- ANALYSER (RFV ANSER)	UPPFÖLJ- NINGAR M.M (RFV ANSER el RFV REDOVISAR)
Individuell bedömning måste göras			
FÖRTIDSPENSION/SJUKBIDRAG	1998:16 (bedömning) 1996:4 (beräkning)	1995:2	1995:12, 1995:13, 1997:4, 1998:4, 1998:5, 1998:6
REHABILITERINGSPENNING	1991:12	–	1991:19, 1992:5, 1998:4
SJUKPENNING	1998:2	1987:1	1988:7; 1991:11, 1992:5, 1994:2, 1995:14, 1996:6, 1997:2, 1997:3, 1998:4
ARBETSSKADEERSÄTTNING	1994:3, ändr. 1997	1986:3, 1987:2, 1988:2, 1989:6, 1990:6, 1991:17 1993:7	1997:1
ASSISTANSERSÄTTNING	1998:6	–	–
HANDIKAPPERSÄTTNING	1998:5	1990:2	1996:1
VÅRDBIDRAG	1998:7	1986:6, 1989:3, 1995:15	1996:7
BILSTÖD	1996:9	1991:1, 1993:4	1998:6
SÅRSKILD EFTERLEVANDE- PENSION	1989:9	–	–



Käll- och litteraturlista

Andersson, Henriksson, Eriksson: Vårdbidrag, En bedömning av beslutsunderlagen för barn med komplexa hjärtbesvär, Försäkringskassan, 1998

Arbetsmarknadsstyrelsens riktlinjer för tillsyn av arbetslöshetskassorna (1996-05-28)

Donner: Lagen och objektiviteten, Ny Juridik, 1997:4

Edlund, Boman, Petersson, Andersson: Beslut i socialförsäkringsnämnder; Enkät till ledamöter i socialförsäkringsnämnder och föredragande i Västerbotten, Norrbotten och Skaraborg om deras arbete med förtidspensions- och sjukbidragsärenden, Försäkringskassan, 1997

Hellners, Malmqvist: Nya förvaltningslagen, fjärde upplagan, 1995

Hetzler: Socialpolitik i verkligheten, De handikappade och försäkringskassan, 1994

Kontrollerad och ifrågasatt? – intervjuer med personer med funktionshinder (SOU 1998:48)

Paulsson, Riberdahl, Westerling: Kommunallagen 1992

Petrén, Ragnemalm: Sveriges grundlagar och tillhörande författningar, 1980

Prop. nr 45/1961 till riksdagen med förslag angående ändring i lagen den 3 januari 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring, m.m.

Prop. 1982/83:127 om vissa frågor inom den allmänna försäkringen, m.m.


Prop. 1985/86:73 om ökat förtroendemännainflytande i försäkringskassorna, m.m.

Prop. 1990/91:117 om en ny kommunallag

Prop. 1996/97:63 Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m.

Prop. 1997/98:41 Socialförsäkringens administration, m.m.

Prop. 1997/98:179 Lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder



Prop. 1997/98:180 Lag om förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning

RFV ANSER (1998:4) Försäkringskassornas handläggning av ohälsöförsäkringarna. Tillsynsrapport om RFV:s ohälsouppföljning på samtliga försäkringskassor under åren 1996 och 1997.

RFV ANSER (1998:5) Effekter av nya kriterier för rätt till sjukpenning och förtidspension. Rapport till regeringen

RFV ANSER (1998:6) Uppdrag 6 i regleringsbrev för 1997. Ärenden där särskilda skäl beaktas vid beslut om förtidspension/sjukbidrag. Rapport till regeringen

RFV ANSER (1998:8) Regeringsrättens domar Juli 1995 – Juni 1998, En rättsfallsöversikt

RFV REDOVISAR (1996:10) Omprövning och ändring

RFV REDOVISAR (1996:11) Invandrarna i socialförsäkringen. Sjukskrivning, rehabilitering och förtidspension under 1990-talet

RFV REDOVISAR (1998:1) En socialförsäkring för kvinnor och män – en kartläggning ur ett genderperspektiv

RFV REDOVISAR (1998:4) Mötet med försäkringskassan

RFV REDOVISAR (1998:6) Bilstöd till handikappade – redovisning av regeringsuppdrag

RFV REDOVISAR (1998:7) Utvecklingen av handikappersättning och vårdbidrag under nittio-talet

RFV REDOVISAR (1998:9) Kvinnor och män tycker om service

SOCIALFÖRSÄKRINGEN, Årsredovisning budgetåret 1997

Strömholm: Rätt, rättskällor och rättstillämpning, En lärobok i allmän rättslära, 1996

Svensk Ordbok, 1986