

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

## **Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet (2018:5)**

(S2018/00813/SF)

### **Inledning**

Försäkringskassan anser att utredningen är gedigen och i allt väsentligt innehåller väl underbyggda och stringenta resonemang.

Försäkringskassan tillstyrker förslagen i stora delar.

Myndigheten begränsar sitt remissvar till de delar beträffande vilka den har en annan uppfattning än utredningen eller anser att något behöver förtydligas.

Sammanfattningsvis anser Försäkringskassan att en trepartsprocess bör införas i mål där allmänna ombudet för talan. Detta skulle i ännu högre grad säkerställa att olösta rättsfrågor blir allsidigt belysta i domstolen, och att målen drivs vidare till Högsta förvaltningsdomstolen.

Försäkringskassan anser vidare att en strikt återbetalningsskyldighet bör utredas. I samband med detta bör även skälen för och ordningen för prövning av eftergift ses över. Strikt återbetalningsskyldighet tillsammans med reformerade bestämmelser om eftergift skulle bättre tillgodose kraven på effektivitet och legitimitet än utredningens förslag om en beloppsgräns. Det skulle också öppna upp för större möjligheter att automatisera handläggningen.

Försäkringskassan anser slutligen att de föreslagna reglerna om verkställighet och preskription ska gälla även för beslut om återkrav som har meddelats före lagens ikraftträdande.

### **4.8 Det allmänna ombudets uppgift ska tydliggöras och regleras i lag**

Försäkringskassan tillstyrker utredningens förslag till formulering av det allmänna ombudets uppgift.

När det gäller föreskriftsnivå för att reglera denna uppgift anser Försäkringskassan dock att utredningen inte lämnat godtagbara argument för att detta bör ske i lag. Enligt förslaget ska det allmänna ombudet alljämt förordnas av regeringen och den organisatoriska placeringen ska regleras i Försäkringskassans instruktion. Vidare förefaller utredningens förslag bygga på att det allmänna ombudet även fortsättningsvis ska få uppdrag av regeringen i Försäkringskassans regleringsbrev och årligen rapportera sin verksamhet till regeringen. Försäkringskassan anser mot

denna bakgrund att det saknas anledning att också riksdagen genom lag ska styra ombudets verksamhet. Den av utredningen förslagna ”dubbla” styrningen riskerar att leda till oklarheter om vad som egentligen gäller. (Jfr även vad som gäller för det allmänna ombudet hos Skatteverket för vilket det i lag endast slås fast att ett sådant ska finnas hos Skatteverket och att hen får överklaga myndighetens beslut [67 kap. 3 § skatteförfarandelagen]).

#### **4.11 Det allmänna ombudets ställning ska tydliggöras**

Försäkringskassan instämmer inte i utredningens förslag om att det allmänna ombudet ska vara den enskildes enda motpart i ett överklagat ärende. Det framstår som mer ändamålsenligt att även Försäkringskassan är part i domstolen. Det skulle väsentligt öka sannolikheten för att olösta rättsfrågor blir allsidigt belysta i domstolen och att dessa mål drivs vidare ända upp till Högsta förvaltningsdomstolen. Se vidare nedan under 4.12.

#### **4.12 Det allmänna ombudet ges rätt att föra talan om fastställelse**

Försäkringskassan har i och för sig ingen invändning mot att det allmänna ombudet ges rätt att föra talan om fastställelse. Det kan dock vara svårt för den enskilde att förstå att ett yrkande om fastställelse av en positiv dom för denne kan ge till resultat att denna dom ändras till den enskildes nackdel.

En bättre lösning på problemet som en sådan ordning avser att lösa är dock enligt Försäkringskassans uppfattning att införa en trepartsprocess. Inom ramen för en sådan skulle även Försäkringskassan ha status som part i målet. Detta skulle gynna kvaliteten i underlaget för domstolens avgörande genom att öka sannolikheten för att domstolen får fullständig information om olika inställningar beträffande rättsfrågan i målet. I dagsläget har Försäkringskassan endast ställning som beslutsmyndighet, med den mycket begränsade möjligheten att lämna ett yttrande i målet enligt 13 § förvaltningsprocesslagen. Försäkringskassan är inte heller behörig att överklaga domstolens avgörande.

När det gäller den enskildes ställning i en trepartsprocess bedömer Försäkringskassan att i de flesta fall kommer någon av endera allmänna ombudet eller Försäkringskassan att ha samma inställning i sakfrågan som den enskilde. Den enskilde kommer i de situationerna alltså inte ställas mot två starka motparter utan ha en myndighet som processför för att få samma utgång som den enskilde önskar. Försäkringskassan anser att de allra flesta enskilda kommer se detta som något positivt.

I de fall som Försäkringskassan har samma inställning i målet som det allmänna ombudets möts den enskilde av två starka offentliga motparter. Det är givetvis en klar nackdel med ett trepartsförfarande. Försäkringskassan anser trots det att fördelarna med ett sådant förfarande väger tyngre. Man måste också ta hänsyn till att de allmänna förvaltningsdomstolarna har en långtgående utredningsskyldighet och att någon åberopsbörda inte finns i socialförsäkringsmål.

#### **4.13 Offentligt biträde ska förordnas i vissa fall**

Som en följd av Försäkringskassans förslag om en trepartsprocess, blir behovet av ett offentligt biträde för en enskild avsevärt mindre. Enligt Försäkringskassans bedömning kommer någon av myndighetsparterna i de flesta fall att ha samma inställning i målet som den enskilde. Försäkringskassan är dock i princip positiv till att enskilda ges rätt till offentligt biträde i vissa socialförsäkringsmål.

#### **6.12 Förslag för att uppnå en ökad prioritering av fordringshanteringen**

Försäkringskassan instämmer i utredningens uppfattning att brister i fordringshanteringen måste tas på största allvar. Om Försäkringskassan inte handlägger sina fordringsärenden på ett effektivt sätt är detta något som undergräver allmänhetens förtroende för myndigheten. Försäkringskassan motsätter sig dock utredningens förslag att regeringen i detalj ska styra myndighetens fordringshantering genom att t.ex. fastställa ett inbetalningsmål. Det är ytterst Försäkringskassans ledning som ansvarar för att se till att fordringshanteringen blir effektiv och som därmed behöver sätta upp de mål och avsätta de resurser som krävs för att säkerställa att hanteringen är effektiv. Försäkringskassan måste kunna anpassa målen över tid så att tillämpningen blir rättssäker och fordringshanteringen blir så kostnadseffektiv som möjligt.

Försäkringskassan vill i detta sammanhang framhålla att det pågår ett omfattande arbete med att utveckla och modernisera Försäkringskassans fordringshantering för att den ska bli effektivare. I planen för fortsatt utveckling ligger att fordringsärenden ska flyttas över från den gamla it-miljön till en ny miljö liksom en utveckling mot ökad automatisering. Planen täcker också Försäkringskassans behov av att utveckla förutsättningar för att fånga och analysera statistik, produktionsplanera och produktionsstyra samt prioritera i handläggningen.

##### **6.12.6 Beloppsgränser för återkrav**

Försäkringskassan anser att utredningens förslag om en lagstadgad gräns för när återkrav ska underlåtas inte uppfyller vad som är allmänhetens uppfattning om att vad som utbetalats felaktigt som utgångspunkt alltid ska återbetalas. Denna uppfattning framkommer i en enkätundersökning som Försäkringskassan har genomfört. Inte heller uppfyller förslaget det allmännas behov av en kostnadseffektiv ärendehantering.

Försäkringskassan avstyrker därför utredningens förslag i denna del och föreslår i stället att ett helt nytt regelverk utreds. Detta regelverk bör utgå från en strikt återbetalningsskyldighet oavsett förmån eller skäl för den felaktiga utbetalningen. Samtidigt bör även skälen för och ordningen vid prövning av eftergift ses över. Ett nytt regelverk på detta område bör, till skillnad från dagens som kräver avancerade bedömningar av en handläggare om vad någon exempelvis skäligen borde ha insett, möjliggöra en långtgående automatisering av ärendehantering inom återkrav. Detta skulle innebära en avsevärd minskning av kostnaderna för att utreda och besluta om återkrav.

Om utredningens förslag om beloppsgräns ändå genomförs anser Försäkringskassan att denna bör indexuppräknas för att inte ganska snabbt bli inaktuell.

#### **7.6.4 Ska verkställighet få ske före laga kraft i vissa fall?**

Försäkringskassan anser att det inte finns skäl att avvakta laga kraft av återkravsbeslutet innan beslut kan meddelas om kvittning. Det är inte självklart att det är bäst för den enskilde att vänta med kvittning, eftersom skulden växer med ränta om den inte betalas. Om en domstol ändrar återkravsbeslutet återbetalas de kvittade pengarna.

Om lagstiftaren anser att kvittning inte bör ske förrän återkravsbeslutet har vunnit laga kraft bör ett undantag om detta läggas till i 112 kap 5 § socialförsäkringsbalken.

#### **7.6.8 Betalningssäkring**

Försäkringskassan anser att myndigheten själv ska kunna ansöka om betalningssäkring hos förvaltningsdomstol (se 7 kap. 9 § tullagen enligt vilken bestämmelse Tullverket får föra talan om betalningssäkring enligt 46 kap. 5 § skatteförfarandelagen). Enligt det förslag utredningen lämnar kommer det krävas att Skatteverket, innan ansökan om betalningssäkring görs, bedömer både om fordringen är sannolik och om det finns skälig grund för ansökan. Dessa bedömningar ska Skatteverket göra utifrån de bestämmelser som Försäkringskassan har tillämpat för själva återkravsbeslutet. Detta är ett regelverk som inte ligger inom Skatteverkets kompetensområde i dagsläget. Förslaget kommer alltså kräva att Skatteverket bygger upp förhållandevis omfattande kompetens inom ett område som ligger klart utanför den egna kärnverksamheten. Med hänsyn till att kompetensen redan finns på Försäkringskassan framstår en sådan lösning som både onödigt dyr och ineffektiv.

## **8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

### **8.1 Förslaget till ändringar i socialförsäkringsbalken**

Försäkringskassan anser att ett ikraftträdande inte bör bestämmas till tidigare än den 1 januari 2021 utom för de delar som avser allmänna ombudet som bör genomföras så snart som möjligt.

Försäkringskassan noterar att utredningen inte berör frågan om vilken effekt en retroaktiv tillämpning av regeln i 108 kap. 26 § SFB (verkställande av återkravsbeslut) skulle ha för den enskilde. Inte heller berörs den kostnad som uppstår hos Försäkringskassan när myndigheten under överskådlig tid har att administrera sina återkravsärenden enligt två olika regelverk. Försäkringskassan anser att de föreslagna reglerna om verkställighet av återkrav även bör gälla de beslut som redan har fattats. Regeringsformens förbud mot retroaktiv lagstiftning (2 kap. 10 §) träffar inte den situation som nu är aktuell. Ett beslut om återkrav finns redan, vilket är den rättsliga åtgärd som innebär att Försäkringskassan ålägger den enskilde en skyldighet att betala. Det finns inget hinder mot att låta föreslagna bestämmelser även gälla för återkravsbeslut som meddelats före lagens ikraftträdande. Hur Försäkringskassans fordringar administreras är ingenting som orsakar den enskilde en ny eller mer omfattande skyldighet. Det kan istället vara en fördel för den enskilde att få ett snabbare besked om hur dennes fordran ska regleras. Att den enskildes möjligheter att undvika en verkställighet av återkravsbeslutet försämras som en följd av en

retroaktiv tillämpning av den nya lagregeln är inte en konsekvens som bör påverka bedömningen.

Försäkringskassan anser att den nya preskriptionstiden ska gälla även för beslut om återkrav som meddelats före lagens ikraftträdande. De flesta återkravsärenden gäller familjeförmåner (ca 60 procent enligt utredningens tabell 6.3). En förkortning av preskriptionstiden till 5 år gynnar främst denna grupp.

I utredningen redovisas statistik om antal fordringar som vid tidpunkten för utredningen var äldre än fem år och vilka belopp dessa omfattar. Det saknas dock uppgift om i vilka ärenden som en betalning sker, dvs. vilka fordringar som skulle kunna betecknas som ”osäkra”. Försäkringskassan anser att även detta behöver beaktas när effekten ska bedömas om preskriptionstiden sänks retroaktivt.

Utredningens grund för att inte låta de nya preskriptionsreglerna gälla även retroaktivt är bland annat farhågan att detta skulle innebära en avsevärd administrativ börda för Försäkringskassan. Denna administration kommer enligt Försäkringskassans uppfattning dock vara övergående. Däremot kommer omfattande administrativa rutiner behöva skapas för att Försäkringskassan under lång tid framöver ska kunna hantera två parallella system för sin fordringshantering. Även de enskilda kommer att drabbas av detta, då en och samma person kan få flera återkrav som delvis handläggs enligt gamla regler och delvis enligt nya.

## **9 Konsekvenser av förslagen**

### **9.3.2 Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna**

#### ***Kostnader för att införa en begränsad rätt till offentligt biträde***

##### **Finansieringsförslag**

Utredningens uppskattade tidsåtgång förefaller grundas på att det hela tiden är allmänna ombudet som överklagar. När den enskilde får hjälp av ett offentligt biträde kommer enligt Försäkringskassans bedömning även den enskilde att överklaga i större utsträckning än i dagsläget. Det är också rimligt att tro att domstolarna oftare kommer att hålla muntliga förhandlingar i dessa mål.

Försäkringskassan motsätter sig att kostnaden för offentligt biträde ska täckas genom en indragning av medel från Försäkringskassan trots att kostnaden för offentligt biträde i sammanhanget får betraktas som liten. Försäkringskassan bedömer att myndighetens kostnader kommer öka när fler rättsfrågor lyfts upp till prövning i förvaltningsdomstol. Ny praxis genererar – tvärtemot vad utredningen utgått från – normalt stora kostnader för myndigheterna i form av it-utveckling, förändrade interna styr- och stöddokument, information till allmänheten etc. Detta är fullständigt rimliga kostnader för att upprätthålla en hög grad av rättssäkerhet. Utredningens generella antagande om att de kostnader som läggs på offentligt biträde kommer hämtas hem genom att en ”stor mängd ärenden enklare kan handläggas av beslutsmyndigheterna varje dag” har dock liten och oftast ingen täckning i verkligheten.

### **9.3.3 Konsekvenser för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten**

Försäkringskassan anser att det saknas tydlig empiri som talar för att ett tydligare regelverk så småningom kommer att resultera i färre omprövningar och färre

överklagade beslut. Utredningen presenterar heller inte stöd för att så skulle vara fallet. Om denna effekt ändå inträffar och kan mätas kommer den dock endast att inträffa för sådana regelverk som redan finns och inte ändras.

Socialförsäkringsområdet är regelbundet föremål för ny och ändrad lagstiftning. Ny och ändrad lagstiftning leder normalt till ett ökat antal omprövningar och överklaganden, både av den enskilde och av det allmänna ombudet.

Försäkringskassan instämmer alltså inte i att förslagen leder till arbets- eller kostnadsbesparingar för myndigheten. De flesta av utredningen förslag kan dock antas leda till att rättssäkerheten inom socialförsäkringen ökas vilket är ett fullt tillräckligt skäl för att gå vidare med förslagen. Förslagen innebär även fördelar för enskilda och för samhället i stort.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Mikael Westberg, verksamhetsområdeschef Fredrik Falk och rättslig expert Deta Kinding, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Deta Kinding