

Till  
Tjänstemännens Centralorganisation

Datum  
2019-08-23

Vår referens  
Linda Wallin, JFA-sektionen, Avtal och Politik

## **Unionens yttrande över "SOU 2018:5 - Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet"**

### **Utredningens förslag**

Utredningen har sett över vissa processuella och processrättsliga frågor på socialförsäkringsområdet. Meningen har varit att stärka rättssäkerheten och skapa en mer effektiv handläggning i ärenden och mål om socialförsäkring.

Utredningen föreslår;

- Att det allmänna ombudets roll ska tydliggöras och stärkas processuellt.
- Att tidsfristen för att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens omprövningsbeslut ska förkortas från två månader till tre veckor.
- Att tidsfristen för att begära omprövning av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens grundbeslut även fortsättningsvis ska vara två månader.
- Att återkravshanteringen ska vara mer effektiv och ändamålsenlig, och att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återkrav av en socialförsäkringsförmån ska vara verkställbart sedan det vunnit laga kraft.

### **Unionens kommentar till utredningens förslag**

#### **Stärkande av det allmänna ombudets roll**

Unionen ser positivt på att det allmänna ombudets roll stärks och tydliggörs samt att dess självständighet betonas i lag. Detta är nödvändigt för att det allmänna ombudet ska kunna fullgöra sitt uppdrag på bästa sätt. Unionen delar utredningens bedömning att det allmänna ombudet inte bör ha sin organisatoriska placering hos Försäkringskassan. Utredningen föreslår visserligen inte var ombudet ska vara placerat, men Unionen anser att en placering hos Inspektionen för socialförsäkringen

(ISF) skulle vara en bra lösning. Unionen välkomnar också att det allmänna ombudets kompetensområde utvidgas till att gälla en generell rätt att överklaga alla beslut som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar, d.v.s. även de som inte har sin grund i socialförsäkringsbalken.

Utredningen beskriver att det allmänna ombudet begränsas i sitt uppdrag till följd av den inlåsnings effekt som uppstår på grund av att ombudet ofta vinner bifall till sin talan redan i förvaltningsrätten och därmed förhindras att driva målet vidare till överinstanserna i syfte att få ett prejudikat. Som ett led i att stärka allmänna ombudets roll i detta avseende föreslår utredningen att det allmänna ombudet ska ges rätt att föra en s.k. fastställsetalan i överrätt.

Unionen anser att det är olyckligt att det allmänna ombudets möjlighet att bidra till prejudikatbildningen idag begränsas på sätt som beskrivs i utredningen. Unionen ser samtidigt en stor risk att de åtgärder som föreslås kommer att leda till alltför stora negativa konsekvenser för de enskilda framför allt i situationen då det allmänna ombudet begär fastställelse av en positiv förvaltningsrättsdom. Dels kommer den enskilde, utan att ha någon vinning eller intresse av detta, att utsättas för en förnyad prövning i domstol, dels riskerar hen att överinstansen ändrar den positiva domen. Den enskilde utsätts således för olägenheter till följd av att det allmänna ombudet slumpartat valt ut hans ärende i prejudikatbildande syfte. Visserligen är en positiv dom från förvaltningsrätten direkt verkställbar vilket innebär att den enskilde i exempelvis ett livränteärende kommer att få ersättning under den tid som processen i överrätt pågår. Dock kan det inte uteslutas domen i överrätt får konsekvenser för den framtida ersättningen. Detta är mycket olyckligt då den enskilde många gånger har börjat inrätta sitt liv utifrån det gynnande beslut som meddelats och den ersättning som börjat utgå. Mot bakgrund härav anser Unionen att det ytterligare bör övervägas hur det allmänna ombudets möjlighet till ökad prejudikatbildning kan genomföras utan att det får negativa ekonomiska konsekvenser för de försäkrade.

Unionen välkomnar förslaget om att den enskilde ska få rätt till offentligt biträde i ärenden där det allmänna ombudet överklagar. Såsom utredningen påtalar medför förslagen att stärka ombudsfunktionen att styrkeförhållandena i processen rubbas än mer till förmån för det allmänna. Dock anser Unionen att den enskilde ska ha möjlighet att få ett offentligt biträde även i situationer då det allmänna ombudet överklagar till fördel för den enskilde. Att det allmänna ombudet träder in i processen är atypiskt och kan vara både överraskande och förvirrande för den enskilde. Ett biträde kan därför vara till stor hjälp med att förklara det allmänna ombudets roll och hur processen fungerar oavsett om talan är till fördel eller till nackdel för den enskilde. Ett biträde kan även belysa såväl omständigheterna i ärendet som rättsfrågorna ytterligare vilket kan vara till stort gagn för processen och prejudikatbildningen. Såsom framgått ovan kan en överklagan till den enskildes fördel dessutom framgent få negativa konsekvenser vid en fastställsetalan. Såsom utredningen själva påtalar kan det även hända att det allmänna ombudet återkallar en överklagan som gjorts till fördel för den enskilde. En enskild som då inte själv har överklagat beslutet, går i dessa fall miste om möjligheten att angripa och få en överprövning av beslutet (s. 189). Unionen anser att det finns en risk att många enskilda, trots information härom, inte kommer att inse risken med att underlåta att

överklaga ett beslut och att denna brist skulle kunna läkas genom möjligheten att få ett offentligt biträde.

### **Tidsfrister för omprövning och överklagande**

Unionen delar bedömningen att tidsfristen för att begära omprövning av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens grundbeslut även fortsättningsvis ska vara två månader, men avstryker förslaget om att tidsfristen för att överklaga ett omprövningsbeslut ska förkortas från två månader till tre veckor.

Unionen välkomnar åtgärder som syftar till att förkorta handläggningstiderna i domstol i mål om socialförsäkring. Unionen erfar att handläggningstiderna idag är orimligt långa i ett flertal av förvaltningsrätterna och det är inte ovanligt att de försäkrade får vänta 12-18 månader på ett avgörande. Dock är Unionen av uppfattningen att en förkortning av överklagandetider från två månader till tre veckor inte kommer att leda till nämnvärt kortare handläggningstider. Huvudförklaringen till de långa handläggningstiderna ligger inte i överklagandefristens längd utan torde snarare bero på andra faktorer såsom ökad måltillströmning och otillräckliga ekonomiska resurser. Dessa faktorer omnämns även av domstolarna själva som orsak till de allt längre handläggningstiderna.<sup>1</sup>

En förkortning av överklagandetiden kommer däremot att få negativa konsekvenser för merparten av de försäkrade och avsevärt försvåra för dessa att tillvara sin rätt på socialförsäkringsområdet. Beslut inom socialförsäkringen rör i de flesta fall den enskildes grundläggande försörjning. Ett negativt beslut kan därmed få stora såväl ekonomiska som sociala konsekvenser för den enskilde. Många gånger lider den enskilde av sjukdom eller annat funktionshinder och har därmed svårare att agera snabbt och handlingskraftigt. Då besluten ofta rör försörjning över en lång tid är det mycket viktigt att de får sin sak prövad utifrån ett materiellt korrekt underlag. Ärenden om exempelvis nekad sjukpenning, sjukersättning, sänkt SGI och arbetskadeförsäkring samt återkrav, ställer ofta krav på omfattande utredningar och kompletteringar i form av exempelvis medicinska utlåtanden, utredningar från arbetsgivare, och arbetsplatsundersökningar. Till följd av ärendenas komplexitet kan personerna också känna behov att konsultera juridiskt ombud, facklig organisation etc. Det är svårt för den enskilde att hinna med dessa kompletterande åtgärder inom tre veckor.

Utredningen hänvisar till att den enskilde inför omprövningsbeslutet haft möjlighet att komplettera utredningen med ytterligare bevisning (s. 285f). Unionen erfar emellertid att det många gånger är först i samband med omprövningsbeslutet som den enskilde blir varse om vilken komplettering som behövs. Utredningen påtalar också att enskilda vid införande av förkortad överklagandetid har möjlighet att begära anstånd och på så sätt få sin möjlighet att komplettera utredningen tillgodosedd. Såsom utredningen också konstaterar så förfogar inte de enskilda över möj-

---

<sup>1</sup> <https://www.svd.se/lagman-anslagen-till-domstolarna-maste-oka>  
<http://domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Sveriges-Domstolars-pessrum/Nyheter-och-pessmedelanden/Okad-maltillstromning-till-domstolarna/>

ligheten att få anstånd i praktiken (s. 279f). Unionens erfarenhet är att många domstolar är förhållandevis restriktiva med att bevilja anstånd. Införande av förkortade överklagandetider förutsätter således att förvaltningsrätterna blir mindre restriktiva med beviljanden av anstånd. Unionen anser även att det rent generellt bör finnas en strävan om att underlaget ska vara så komplett som möjligt redan vid ingivandet av överklagandet och att det inte ska bygga på att kompletteringar regelmässigt ges in under processens gång.

Som ett argument för att förkorta tidsfristen anför utredningen att genomsnittstiden för att inkomma med ett överklagande är 35 dagar från dagen för beslutet, vilket utredningen menar i praktiken innebär fyra veckor. Därtill konstaterar utredningen att ungefär lika många överklaganden kommer in till domstolarna varje vecka. Det inkommer exempelvis ungefär lika många överklaganden i intervallet 1–2 veckor (6,8 procent) som intervallet 3–4 veckor (8,5 procent) och intervallet 7–8 veckor (7,4 procent). Utredningen drar av detta slutsatsen att tvåmånadersfristen inte svarar mot ett enhetligt behov hos alla (s. 256). Det är förvisso helt riktigt att alla försäkrade inte använder sig av hela tvåmånadersfristen för att inkomma med ett överklagande. Emellertid anser Unionen att de siffror som redovisas i utredningen förmedlar bilden av att en stor grupp försäkrade idag behöver betydligt längre tid på sig att överklaga än tre veckor och att det är ett förhållandevis litet antal som inkommer med ett överklagande inom tre veckor.

Unionen ser en risk för att en förkortning av fristen kommer att innebära att många enskilda kommer att gå miste om en överprövning i domstol, dels till följd av att de inkommer med överklagande för sent, dels till följd av att de anser att överklagandetiden är så knapp att de väljer att inte överklaga/inte anser sig hinna överklaga.

Utredningen anför att det kan förväntas att vissa enskilda, under en övergångsperiod, kommer att missta sig om vilken tidsfrist som gäller och riskera att få sitt överklagande avvisat som för sent inkommit. Utredningen menar dock att det är tveksamt om denna effekt infinner sig i praktiken eftersom beslutsmyndigheterna inte delger sina beslut (s. 617). Unionens erfarenhet är dock att Försäkringskassan vid misstanke om för sent inkommen överklagan utreder när den enskilde har tagit del av beslutet. Det kan till exempel finnas information i Försäkringskassans Ärendehanteringssystem (ÄHS) om att den enskilde har ringt till Försäkringskassan med anledning av beslutet, vilket inte torde var ovanligt. Unionen erfar även att Försäkringskassan skickar brev till de enskilda med frågor om när de tagit del av besluten i syfte att utreda om överklagan inkommit i tid.

Sammantaget leder ovanstående till att Unionen avstyrker förslaget om förkortade överklagandetider. De argument som talar för en bibehållen överklagandetid om två månader väger betydligt tyngre än de som utredningen framfört för en förkortad överklagandetid.

### **Ett mer välfungerande och ändamålsenligt återkravsförfarande**

Unionen har i sig inget att invända mot att återkravsbeslut blir direkt verkställbara och att det föreslås åtgärder i syfte att göra återkravshanteringen mer effektiv och

ändamålsenlig. Unionen är givetvis av uppfattningen att ersättningar från välfärdssystemet ska förbehållas de som är berättigade till, och i behov av ersättningarna, samt att felaktiga utbetalningar måste beivras för att tilltron för välfärdssystemet ska kunna upprätthållas. Som ett led i att bibehålla tilltron för välfärdssystemet bör även beslutade återkrav som vunnit laga kraft kunna drivas in på ett effektivt sätt.

Unionen delar utredningens bedömning att dagens system som innebär att återkravsbeslut inte utgör en exekutionstitel är mindre lyckat då det finns en risk för att samma sak, d.v.s. återkravets riktighet, kommer upp till prövning i såväl förvaltningsdomstol som allmän domstol. Därmed föreligger också en risk för att motstridiga avgöranden meddelas. Genom att lagstadga om att återkravsbeslut utgör en exekutionstitel kommer detta att undvikas. Det bör dock beaktas att ett återkravsbeslut är ett mycket ingripande beslut för de enskilda och det rör sig ofta om stora summor som återkrävs. Vidare rör det sig ofta om komplicerade regelverk och beräkningar. Genom konstruktionen att göra återkravsbeslut direkt verkställbara frångår en enskild den andra chans som hen har idag att få riktigheten av återkravet prövat även av allmän domstol. Unionen vill mot bakgrund härav betona att det är av största vikt att återkravsbesluten är korrekta och att föregåtts av en väl underbyggd utredning.



Marina Åman, 2:e vice ordförande, Unionen