

Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet

BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
VISSA PROCESSUELLA FRÅGOR
PÅ SOCIALFÖRSÄKRINGSOMRÅDET



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:5

Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet

*Betänkande av Utredningen om vissa processuella
frågor på socialförsäkringsområdet*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:5

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24752-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen beslutade den 8 december 2016 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över vissa processuella och processrättsliga frågor på socialförsäkringsområdet i syfte att stärka rättssäkerheten inom området samt att skapa en mer effektiv handläggning i ärenden och mål om socialförsäkring.

Samma dag förordnades justitierådet Erik Nymansson som särskild utredare.

Den 13 februari 2017 förordnades som sakkunniga i utredningen rättssakkunnige David Brandell (Justitiedepartementet) samt kansliråden Gustav Forsberg (Finansdepartementet) och Susanne Mattson (Socialdepartementet). Samma dag förordnades som experter i utredningen verksjuristen Stefan Berglund (Kronofogdemyndigheten), chefsjuristen Catarina Eklundh Ahlgren (Inspektionen för socialförsäkringen), numera rättsliga experten Emma Holm (Försäkringskassan), enhetschefen Martina Irving (Pensionsmyndigheten) och verksamhetsområdeschefen Kjell Skoglund (Försäkringskassan). Den 20 februari 2017 förordnades som expert i utredningen utredningschefen Anna Pauloff (Statskontoret). Den 31 augusti 2017 entledigades Stefan Berglund och den 1 september förordnades som expert i utredningen verksjuristen Christina Sundblad (Kronofogdemyndigheten).

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 23 januari 2017 hovrättsassessorn Hanna Westgård och fr.o.m. den 1 februari 2017 kammarrättsassessorn Mattias Håkansson. Under perioden 1–31 oktober 2017 har Statskontoret ställt ett stabsbiträde, utredaren Michael Kramers, till utredningens förfogande.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de sakkunniga och experterna. Vi använder därför vi-form i betänkandet. De sakkunniga

och experterna har också i allt väsentligt ställt sig bakom de redovisade förslagen och övervägandena. Skilda uppfattningar i enskildheter och beträffande formuleringar har dock förekommit utan att detta har behövt komma till uttryck i något särskilt yttrande.

Utredningen överlämnar nu betänkandet *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet* (SOU 2018:5).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i januari 2018

Erik Nymansson

/Mattias Håkansson
Hanna Westgård

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	21
1 Författningsförslag	35
1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	35
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1047) om sjuklön.....	45
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret	47
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.....	48
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd	49
1.6 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	51
1.7 Förslag till förordning om ändring i indrivningsförordningen (1993:1229)	52
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.....	54
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete.....	55

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:117) om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service.....	57
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.....	59
2	Utredningens uppdrag och arbete	61
2.1	Utredningens uppdrag	61
2.2	Utredningens arbete.....	62
2.3	Betänkandets disposition	64
3	En introduktion till socialförsäkringen	65
3.1	Inledning	65
3.2	Vad avses med socialförsäkringen?.....	65
3.3	Vem gäller den allmänna socialförsäkringen för?	68
3.4	Myndigheter som administrerar socialförsäkringen m.m.....	69
3.5	Förmåner som ingår i den allmänna socialförsäkringen.....	72
3.6	EU-rätten och socialförsäkringen m.m.....	76
3.7	Socialförsäkringsprocessen	77
4	Ett stärkt allmänt ombud för socialförsäkringen.....	79
4.1	Inledning	79
4.1.1	Bakgrund.....	79
4.1.2	Utredningens uppdrag i denna del.....	79
4.1.3	Kapitlets disposition	80
4.2	Framväxten av ett allmänt ombud.....	81
4.2.1	Parter och intressen i förvaltningsprocessen.....	81
4.2.2	En representant för det allmänna	82
4.2.3	Det allmännas offensiva och defensiva processföring	83
4.2.4	Framväxten av en tvåpartsprocess.....	84

4.2.5	Det allmännas företrädare i socialförsäkringsprocessen.....	85
4.2.6	Riksförsäkringsverkets partsfunktion.....	91
4.2.7	Allmänna ombudet för socialförsäkringen inrättas.....	93
4.3	Det allmänna ombudets rättsliga verktyg.....	95
4.3.1	Inledning	95
4.3.2	Kompetensområdet	96
4.3.3	Överklaganderätten.....	98
4.3.4	Rätten att begära ändring.....	103
4.4	Det allmänna ombudets arbetsformer	104
4.4.1	Förutsättningar för arbetet	104
4.4.2	Arbets sätt.....	105
4.5	Statistik.....	107
4.5.1	Inledning	107
4.5.2	Mål i Högsta förvaltningsdomstolen.....	107
4.5.3	Mål i underrätterna 2005–2011	107
4.5.4	Mål i underrätterna 2012–2016.....	110
4.6	Andra allmänna ombud m.fl.....	113
4.6.1	Inledning	113
4.6.2	Allmänna ombudet hos Skatteverket	114
4.6.3	Allmänna ombudet hos Tullverket.....	117
4.6.4	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.....	119
4.7	Frågans tidigare behandling.....	121
4.8	Det allmänna ombudets uppgift ska tydliggöras och regleras i lag.....	127
4.8.1	Ombudets uppdrag och funktion.....	127
4.8.2	Ombudets huvuduppdrag	128
4.8.3	Ombudets ”andra” uppdrag	131
4.8.4	Närmare om skälen för vårt förslag.....	132
4.9	Tjänstemän hos beslutsmyndigheterna ska inte få anlitas för att företräda ombudet	134
4.9.1	Bakgrund.....	134
4.9.2	Överväganden.....	135

4.10	Det allmänna ombudets kompetensområde ska utvidgas..	136
4.10.1	Bakgrund.....	136
4.10.2	Överväganden.....	137
4.11	Det allmänna ombudets ställning ska tydliggöras	139
4.11.1	Partsställningen	140
4.11.2	Ombudets talan i domstol.....	142
4.11.3	Ombudets överklagande och dess betydelse för omprövningsförfarandet.....	146
4.11.4	Närmare om skälen för våra förslag.....	148
4.12	Det allmänna ombudet ges rätt att föra talan om fastställelse.....	153
4.12.1	Inlåsningseffekten – det grundläggande problemet.....	153
4.12.2	Utgångspunkter vid prövning av alternativa lösningar	157
4.12.3	Trepartsprocess	158
4.12.4	Sent processinträde	163
4.12.5	Talan om fastställelse	167
4.12.6	Prejudikathiss	172
4.12.7	Andra alternativ.....	174
4.12.8	Talan om fastställelse är sammantaget det bästa alternativet	175
4.12.9	Närmare om processramen vid talan om fastställelse	179
4.13	Offentligt biträde ska förordnas i vissa fall.....	188
4.13.1	Bakgrund.....	188
4.13.2	Överväganden.....	196
4.14	Det allmänna ombudet och ändring enligt 113 kap. 3 § SFB.....	200
4.14.1	Bakgrund.....	201
4.14.2	Överväganden.....	203
4.15	Informationsöverföring till det allmänna ombudet.....	206
4.15.1	Bakgrund.....	206
4.15.2	Överväganden.....	213

5	Tidsfrister för omprövning och överklagande	217
5.1	Inledning.....	217
5.1.1	Bakgrund.....	217
5.1.2	Utredningens uppdrag i denna del	218
5.1.3	Kapitlets disposition.....	218
5.2	Allmänt om omprövning och överklagande.....	219
5.2.1	Inledning	219
5.2.2	Överklagandeinstitutet	220
5.2.3	Omprövningsinstitutet	223
5.2.4	Omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB	230
5.2.5	Ändring enligt 113 kap. 3 § SFB.....	231
5.3	Tidsfrister för att begära omprövning och överklaga	233
5.3.1	Allmänt.....	233
5.3.2	Tidsfrister i den allmänna förvaltningsprocessen.....	234
5.3.3	Den allmänna klagotiden om tre veckor	235
5.3.4	Tidsfrister på socialförsäkringsområdet och deras processuella betydelse	238
5.3.5	Bakgrunden till tvåmånadersfristen på socialförsäkringsområdet	239
5.3.6	Bakgrunden till tvåmånadersfristen på skatteområdet	242
5.3.7	Bakgrunden till tvåmånadersfristen för att begära omprövning	245
5.4	Tidsfrister – en ofta återkommande fråga	246
5.4.1	Allmänt.....	246
5.4.2	1996 – Promemorian Översyn av förvaltningsprocessen.....	246
5.4.3	2001 – Betänkandet En handläggningslag – förfarandet hos försäkringskassorna	247
5.4.4	2008 – Framställan från Kammarrätten i Stockholm	248
5.4.5	2010 – Promemorian En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess.....	249
5.4.6	2014 – Betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen	250

5.5	Statistik.....	253
5.5.1	Inledning.....	253
5.5.2	Mål och måltypen	255
5.5.3	Tid för att överklaga.....	256
5.5.4	Kompletteringar och överklaganden.....	257
5.5.5	Tid för att överklaga och dagar till dom	259
5.5.6	Komplettering och ändringsfrekvens	261
5.5.7	Tid för att begära omprövning	262
5.6	Utgångspunkter.....	264
5.6.1	Inledning.....	264
5.6.2	Våra ansatser till frågan om ändrade tidsfrister... ..	269
5.7	Argument för och emot ändrade tidsfrister.....	271
5.7.1	Inledning.....	271
5.7.2	Rättssäkerhetsargument	272
5.7.3	Systemargument.....	282
5.7.4	Effektivitetsargument	287
5.7.5	Rättviseargument	289
5.8	Förslag och bedömning.....	292
5.8.1	Inledning.....	292
5.8.2	Tidsfristen för att överklaga omprövnings- beslut och beslut som inte ska omprövas	293
5.8.3	Tidsfrister för att angripa beslut som ska omprövas	299
5.8.4	Författningsändringar som föranleds av våra förslag i denna del	304
6	Ett mer välfungerande och ändamålsenligt återkravsförfarande	307
6.1	Inledning.....	307
6.1.1	Bakgrund och utredningens uppdrag i denna del.....	307
6.1.2	Närmare om hur vi uppfattar uppdraget	308
6.1.3	Vissa begrepp som vi använder.....	310
6.1.4	Kapitlets disposition	310

6.2	En introduktion till återbetalningsverksamheten	311
6.2.1	Omfattningen av felaktiga utbetalningar	311
6.2.2	Varför blir det fel?	313
6.2.3	Hur mycket som återkrävs.....	317
6.2.4	Regleringen av återkrav och eftergift	318
6.2.5	Regleringen av fordringshanteringen	322
6.2.6	Återbetalningsverksamheten – en processbeskrivning	328
6.3	Organisation och styrning av Pensionsmyndighetens återkravsverksamhet	338
6.3.1	Organisation	338
6.3.2	Styrning.....	339
6.4	Organisation och styrning av Försäkringskassans återbetalningsverksamhet	340
6.4.1	Försäkringskassans organisation	340
6.4.2	Organisering av återbetalningsverksamheten	343
6.4.3	Styrning och uppföljning hos Försäkringskassan.....	344
6.4.4	Särskilt om styrning och uppföljning av återbetalningsverksamheten	349
6.5	Statistik.....	356
6.5.1	Hur uppgifterna inhämtades.....	356
6.5.2	Fordringsstocken.....	358
6.5.3	Gäldenärerna.....	363
6.5.4	Nya återkrav.....	366
6.5.5	Inbetalningar.....	372
6.5.6	Avskrivningar.....	374
6.5.7	Verksamhetskostnaden	375
6.5.8	Vilka indrivningsåtgärder som vidtas	377
6.5.9	De sätt som inbetalningar sker på	379
6.5.10	Inom vilken tid inbetalningar sker	381
6.6	Tidigare granskningar m.m. av återbetalningsverksamheten	384
6.6.1	Inledning	384
6.6.2	Riksrevisionens rapport om felutbetalningar	384
6.6.3	Återkravsutredningen betänkande	386

6.6.4	Inspektionen för socialförsäkringens rapport om återkravshandläggningen.....	386
6.6.5	Försäkringskassans internrevisorers rapporter om återkravshandläggningen.....	388
6.6.6	Statskontorets rapport om fordringshanteringen	389
6.6.7	Regeringsuppdrag och Försäkringskassans svar	392
6.7	Intervjuer med medarbetare vid fordringshanteringen i Östersund	399
6.7.1	Hur vi har gått till väga	399
6.7.2	Vad som framkom vid intervjuerna	401
6.8	Vilka är problemen och är hanteringen av återkravsfordringar effektiv?	411
6.8.1	Inledning.....	411
6.8.2	Fordringsstocken växer – det grundläggande problemet.....	411
6.8.3	Varför växer fordringsstocken?.....	413
6.8.4	Återkravens och fordringsstockens sammansättning utifrån olika förmånsgrupper ...	414
6.8.5	Hur har resultatet utvecklats sedan 2011?.....	416
6.8.6	Hanteringen av återkravsfordringar kan bli mer effektiv	418
6.8.7	Den bristande effektiviteten kostar	426
6.8.8	Samma problem nu som för tio år sedan	427
6.9	Varför är effektivitet viktigt?	428
6.9.1	Författningsregleringen.....	428
6.9.2	Hög effektivitet ökar statens inkomster	429
6.9.3	Hög effektivitet är viktigt för tilltron till välfärdssystemen och för dess legitimitet.....	429
6.10	De två grundläggande orsakerna till problemen.....	432
6.10.1	Inledning.....	432
6.10.2	Återkravsbesluten är inte verkställbara.....	433
6.10.3	Fordringshanteringen är nedprioriterad	433
6.11	Förslag om återkravsbesluts verkställbarhet.....	435

6.12	Förslag för att uppnå en ökad prioritering av fordringshanteringen	435
6.12.1	Mål för fordringshanteringen i Försäkringskassans regleringsbrev	435
6.12.2	Uppdrag från regeringen till Försäkringskassan att undanröja hinder för att kvitta	440
6.12.3	Försäkringskassan ska fastställa mål för fordringshanteringen.....	443
6.12.4	Försäkringskassan ska uppgradera fordringshanteringsens it-system.....	444
6.12.5	Försäkringskassan ska överväga resursförstärkning till fordringshanteringen	446
6.12.6	Beloppsgränser för återkrav	449
7	Verkställighet av återkrav.....	471
7.1	Inledning.....	471
7.1.1	Bakgrund.....	471
7.1.2	Utredningens uppdrag i denna del	471
7.1.3	Kapitlets disposition.....	472
7.2	Gällande rätt	473
7.2.1	Betalningsföreläggande och utsökning	473
7.2.2	Allmänt om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut	477
7.2.3	Verkställighet av återkrav inom socialförsäkringen.....	479
7.2.4	Verkställighet av vissa andra beslut av förvaltningsmyndigheter	485
7.3	Tidigare behandling av frågan om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut	489
7.3.1	Rättsläget före utsökningsbalkens införande	489
7.3.2	Förarbetena till utsökningsbalken.....	490
7.3.3	Försäkringskassans skrivelse till regeringen	490
7.3.4	Utsökningsutredningens förslag	492
7.3.5	Remissyttranden över förslagen	493
7.4	Statistik.....	494
7.4.1	Inledning	494

7.4.2	Försäkringskassans ansökningar om betalningsföreläggande och verkställighet av återkrav.....	494
7.4.3	Försäkringskassans hantering av fordringar avseende betalningskrav för underhållsstöd	503
7.5	Återkrav ska få verkställas efter laga kraft	507
7.5.1	Nuvarande ordning är inte effektiv.....	507
7.5.2	Förtroendet för rättsväsendet undermineras	514
7.5.3	Problemen bör lösas snarast	517
7.5.4	Alternativa lösningar på problemen.....	520
7.5.5	Skälen för vårt förslag	534
7.6	Den närmare utformningen av vårt förslag.....	541
7.6.1	Särskild föreskrift i vissa författningar	541
7.6.2	Även ränta och avgifter ska få verkställas.....	549
7.6.3	Allmänt mål hos Kronofogdemyndigheten.....	552
7.6.4	Ska verkställighet få ske före laga kraft i vissa fall?	556
7.6.5	Tidsfristen för begäran om indrivning.....	564
7.6.6	En kortare preskriptionstid	570
7.6.7	Företrädesrätt.....	577
7.6.8	Betalningssäkring	581
7.6.9	Avräkning hos Kronofogdemyndigheten.....	589
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	591
8.1	Förslaget till ändringar i socialförsäkringsbalken.....	591
8.2	Förslaget till ändringar i vissa andra författningar rörande verkställighet av återkrav.....	594
8.3	Övriga ändringsförslag.....	595
9	Konsekvenser av förslagen	597
9.1	Inledning	597
9.2	Krav på vad konsekvensanalysen ska innehålla.....	597
9.2.1	Krav i kommittéförordningen	597
9.2.2	Krav i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning	598

9.2.3	Krav i kommittédirektiven.....	599
9.3	Konsekvenser av våra förslag om det allmänna ombudet för socialförsäkringen	600
9.3.1	Våra förslag och alternativa lösningar som vi har övervägt.....	600
9.3.2	Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna	602
9.3.3	Konsekvenser för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	606
9.3.4	Övriga konsekvenser för staten.....	607
9.3.5	Konsekvenser för landsting och kommuner.....	607
9.3.6	Konsekvenser för enskilda	608
9.3.7	Övriga konsekvenser av våra förslag	609
9.4	Konsekvenser av vårt förslag om tidsfristen för att överklaga	612
9.4.1	Våra förslag och alternativa lösningar som vi har övervägt.....	612
9.4.2	Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna	613
9.4.3	Konsekvenser för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten	614
9.4.4	Konsekvenser för landsting och kommuner.....	614
9.4.5	Konsekvenser för enskilda	615
9.4.6	Övriga konsekvenser av våra förslag	618
9.5	Konsekvenser av våra förslag om verkställighet av återkrav.....	621
9.5.1	Våra förslag och alternativa lösningar som vi har övervägt.....	622
9.5.2	Allmänna statsfinansiella konsekvenser	624
9.5.3	Konsekvenser för Sveriges Domstolar	632
9.5.4	Konsekvenser för Försäkringskassan	635
9.5.5	Konsekvenser för Pensionsmyndigheten.....	639
9.5.6	Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten	640
9.5.7	Konsekvenser för Skatteverket.....	643
9.5.8	Övriga konsekvenser för staten samt för landsting och kommuner	644
9.5.9	Konsekvenser för enskilda	644

9.5.10	Övriga konsekvenser av våra förslag.....	646
9.6	Konsekvenser av våra övriga förslag om ett mer välfungerande och ändamålsenligt återkravsförfarande	652
9.6.1	Våra förslag och alternativa lösningar som vi har övervägt	652
9.6.2	Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.....	655
9.6.3	Konsekvenser för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.....	655
9.6.4	Konsekvenser för landsting och kommuner	659
9.6.5	Konsekvenser för enskilda.....	659
9.6.6	Övriga konsekvenser av våra förslag.....	659
10	Författningskommentar	663
10.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	663
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1047) om sjuklön	678
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret.....	680
10.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.	681
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.....	683
10.6	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	685
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:104.....	687
Bilaga 2	Statistikinhämtning.....	697
Bilaga 3	Tankemodell för att beräkna legitimitets- och preventionskostnader.....	703

Förkortningar

AFL	Lag (1962:381) om allmän försäkring
Bet.	Betänkande
CSN	Centrala studiestödsnämnden
Dir.	Kommittédirektiv
Dnr	Diarienummer
Ds	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol/Europeiska gemenskapernas domstol
Europadomstolen	Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Hanteringsförordningen	Förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar

Indrivningslagen	Lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
JT	Juridisk Tidskrift
JuU	Justitieutskottet
KAMFS	Kammarkollegiets föreskrifter
LO	Landsorganisationen i Sverige
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
NJA II	Nytt juridiskt arkiv, avdelning II
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PGI	Pensionsgrundande inkomst
Prop.	Regeringens proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
Rskr.	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFB	Socialförsäkringsbalken
SFL	Skatteförfarandelagen (2011:1244)
SFS	Svensk författningssamling
SGI	Sjukpenninggrundande inkomst
SOU	Statens offentliga utredningar
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TF	Tryckfrihetsförordningen
TL	Taxeringslagen (1990:324)

UB	Utsökningsbalken
UF	Utsökningsförordningen (1981:981)

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningen ska enligt direktiven se över vissa processuella och processrättsliga frågor på socialförsäkringsområdet i syfte att stärka rätts säkerheten och skapa en mer effektiv handläggning i ärenden och mål om socialförsäkring. Uppdraget består av tre delar av i huvudsak följande innehåll.

Inom socialförsäkringen finns det allmänna ombudet som har till uppgift att främja prejudikatbildningen på området. Ombudet har rätt att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut för att på detta sätt kunna bidra till att socialförsäkringens bestämmelser tillämpas likformigt och rättssäkert. Hittills har ombudets verksamhet resulterat i ett fåtal prejudicerande domar. Den *första delen* av vårt uppdrag innebär att utreda hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan stärkas processuellt och lämna förslag på hur detta kan åstadkommas. Utredningen ska också utreda om befintliga bestämmelser om sekretess är ändamålsenliga för att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna lämna ärenden av intresse till ombudet.

I dag gäller en generell frist om tre veckor för att överklaga ett myndighetsbeslut till domstol. På socialförsäkringens område är denna frist dock två månader. Den *andra delen* av uppdraget avser att utreda förutsättningarna för att förkorta tidsfristerna för begäran om omprövning respektive överklagande av myndighets beslut inom socialförsäkringsområdet och lämna förslag om en sådan förkortning bedöms lämplig.

Mellan åren 2006 och 2017 ökade Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsfordringar från cirka 1,2 miljarder kronor till cirka 3,3 miljarder kronor. Den *tredje delen* av vårt uppdrag innebär att utreda och föreslå åtgärder för en mer effektiv och ändamålsenlig

återkravshantering inom socialförsäkringsområdet. Utredningen ska teckna den fullständiga problembilden över skuldsättningen och återkravsförfarandet på området, inbegripet hela återkravskedjan från en felaktig utbetalning fram till ansökan om verkställighet. Vidare ska utredningen beakta utfallet av förslagen i betänkandet Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81) och uppmärksamma att det är angeläget att bestämmelserna i socialförsäkringsbalken fungerar på ett tillfredsställande sätt i förhållande till bestämmelserna i utsökningsbalken. Syftet med utredningens uppdrag är att åstadkomma en ökad återbetalning som kan minska fordringsstocken och förhindra att den växer ytterligare, öka rättssäkerheten för den försäkrade och minska risken för att han eller hon hamnar i omfattande och långvarig skuldsättning.

Utredningen ska i alla delar särskilt beakta på vilket sätt föreslagna åtgärder kan påverka de enskilda försäkrade. I den första delen ska vi överväga om förslag behöver lämnas i syfte att värna enskildas rättssäkerhet och om detta bedöms behövligt, ska sådana förslag lämnas.

Ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen

Bakgrund

Vår övergripande uppgift när det gäller det allmänna ombudet för socialförsäkringen är att överväga hur ombudet kan stärkas processuellt. Som ett led i arbetet har vi tagit del av uppgifter rörande samtliga ärenden som ombudet överklagat sedan ombudsfunktionen inrättades 2005. Med stöd av bl.a. detta underlag har vi identifierat ett antal problem och möjligheter till förbättring av ombudsfunktionen.

Det allmänna ombudet har inte i någon större utsträckning bidragit till prejudikatbildningen på socialförsäkringsområdet. Detta beror i huvudsak på en inläsningseffekt som uppstår till följd av att ombudet i uppemot två tredjedelar av målen vinner bifall till sin talan redan i förvaltningsrätten och därför inte kan överklaga vidare till kammarrätten.

Det allmänna ombudet ska ges möjlighet att föra en talan om fastställelse

Under senare år har en rad förslag presenterats för att råda bot på denna inlåsningsseffekt. Det senaste förslaget är att det ska införas en s.k. trepartsprocess i de mål som det allmänna ombudet överklagar, dvs. att beslutsmyndigheten, det allmänna ombudet och den enskilde samtidigt ska vara parter i målet. Vår bedömning är dock att ett sådant alternativ inte säkerställer att inlåsningsseffekten undanröjs samtidigt som det riskerar att få betydligt större påverkan på enskildas livssituationer än andra förslag.

Vi föreslår i stället en möjlighet för det allmänna ombudet att överklaga ett domstolsavgörande trots att det inte gått ombudet emot eller ändring yrkas (talan om fastställelse). Det är det effektivaste och mest ändamålsenliga sättet att eliminera inlåsningsseffekten. En sådan talan innebär att ombudet kan få till stånd en överprövning i högre instans oavsett underinstansens domslut och oavsett skälen för underinstansens bedömning. Det är dock viktigt att en sådan prövning inte leder till ett utfall som är sämre för den enskilde än det som det allmänna ombudet yrkat i målet eller som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har beslutat. Vi föreslår därför att den domstol som har att pröva en talan om fastställelse inte ska ha obegränsade möjligheter utan att den ska ha samma möjligheter som underinstanserna hade att ändra myndigheternas beslut.

Det allmänna ombudets uppdrag ska lagregleras

Det allmänna ombudets funktion och uppdrag är i dag oreglerat och kan endast återfinnas i äldre förarbeten till numera upphävd lagstiftning. Vi föreslår därför att det i socialförsäkringsbalken tas in en bestämmelse som anger att det allmänna ombudets uppgift är att självständigt verka för rättssäkerhet och likformighet vid tillämpningen av bestämmelserna om socialförsäkringen.

Vi föreslår vidare att ombudet inte längre ska ha befogenhet att uppdra åt en tjänsteman vid Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att föra ombudets talan i domstol.

Det allmänna ombudets kompetensområde ska utvidgas

Utgångspunkten måste vara att det allmänna ombudet ska kunna verka för likformighet och rättssäkerhet genom att överklaga i princip samtliga beslut som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar. Så ser det inte ut i dag. Därför föreslår vi att det i socialförsäkringsbalken, där samtliga bestämmelser om ombudet redan finns, tas in en bestämmelse som ger ombudet en generell rätt att överklaga beslut som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar och som rör ekonomiska förmåner som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Vissa övriga förslag för att stärka det allmänna ombudet

Vi finner anledning att i socialförsäkringsbalken ta in vissa bestämmelser som tydliggör främst det allmänna ombudets ställning i domstolsprocessen.

Det finns inledningsvis skäl att förtydliga att det är fråga om en tvåpartsprocess när det allmänna ombudet överklagar till allmän förvaltningsdomstol. Ett sådant förtydligande fyller framför allt två funktioner. Först och främst klagas enskild givetvis har ett berättigat intresse av prövningen i målet och därför tillerkänns partsställning. För det andra klagas dels att det allmänna endast kan representeras av en enda part i en och samma domstolsprocess, dels att det är ombudet som ges företräde att, till uteslutande av annan, representera det allmänna.

Vi föreslår vidare att det ska tydliggöras att domstolen vid behov ska inhämta yttrande från den myndighet som tidigare beslutat i saken.

Det ska förtydligas att det alltid är så, att om det allmänna ombudet överklagar så ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte ompröva beslutet. Det ska också införas en bestämmelse som anger att beslutsmyndigheterna i regel inte ska rätta eller på annat sätt ändra sina beslut med stöd av 113 kap. 3 § SFB när det allmänna ombudet överklagar.

Inom sitt kompetensområde kan det allmänna ombudet överklaga och begära ändring av alla beslut som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar. Den nuvarande bestämmelsen som anger att ombudet även får överklaga respektive begära ändring till fördel

för enskild fyller således ingen funktion och ska därför tas bort. Bestämmelsen riskerar att felaktigt förmedla intrycket att ombudets grundinställning alltid är till nackdel för enskilda.

Informationsöverföringen till det allmänna ombudet ska förbättras

Det ska tydliggöras att det ankommer på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att bistå det allmänna ombudet med de uppgifter, upplysningar och den hjälp som ombudet behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Vidare ska bl.a. myndigheter och arbetsgivare på begäran lämna det allmänna ombudet uppgifter som avser en person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

Vidare föreslår vi en sekretessbrytande bestämmelse, vilket innebär att om uppgifter är belagda med sekretess ska detta inte hindra beslutsmyndigheterna från att lämna uppgifter till det allmänna ombudet.

Offentligt biträde ska förordnas i vissa fall

I denna del av uppdraget ska vi som nämnts överväga om förslag behöver lämnas i syfte att värna de enskilda försäkrades rättssäkerhet och om detta bedöms behövt, ska sådana förslag lämnas.

Många gånger överklagar det allmänna ombudet till fördel för en enskild, lika många gånger sker detta dock till nackdel för denne. I sistnämnda fall kan det upplevas som orättvist att behöva genomgå en process i domstol på grund av att det allmänna ombudet har funnit en principiellt intressant fråga i ens ärende. Mot bl.a. denna bakgrund anser vi det rimligt att förslag för att stärka det allmännas möjligheter på detta område, åtföljs av förslag som kan underlätta för den enskilde. Därför föreslår vi att enskilda ska ges möjlighet att få hjälp och stöd av ett offentligt biträde när det allmänna ombudet överklagar Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut till nackdel för den enskilde.

Kortare tidsfrister för att begära omprövning och överklaga

Vår utgångspunkt

Som nämnts tillämpas i dag en generell frist om tre veckor för att överklaga beslut till allmän förvaltningsdomstol, men detta gäller inte på socialförsäkringsområdet. När tvåmånadersfristen infördes i slutet av 1970-talet lämnades ingen tydlig förklaring till varför just två månader betraktades som en lämplig tidsfrist.

Vår utgångspunkt har varit att överväga om det i dag finns argument med sådan styrka att det alltjämt finns skäl att göra avsteg från den allmänna klagofristen om tre veckor.

Vårt tillvägagångssätt i denna del

Frågan om att förkorta tidsfrister på socialförsäkringsområdet har varit föremål för ett flertal utredningar under senare år. Ungefär samma argument för och emot förkortade tidsfrister återkommer gång efter en annan. Om dessa argument sammanställs blir det förhållandevis tydligt att argumenten kan hänföras till följande huvudgrupper: rättssäkerhets-, effektivitets-, system- och rättviseargument. Vi har därför gjort en sammanställning och analys av argumentens hållbarhet.

Utän ett underlag om hur det faktiskt förhåller sig i verkligheten blir det dock svårt analysera och värdera argumentens bärkraft. Av denna anledning har vi valt att genomföra en undersökning av hur enskilda för sin talan i domstol i socialförsäkringsmål. Vi har begärt ut cirka 8 procent av alla socialförsäkringsmål som avgjorts av förvaltningsrätterna under 2016. Därutöver har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten tagit fram uppgifter om hur och inom vilken tid enskilda begär omprövning.

Tidsfristen för att överklaga myndigheternas omprövningsbeslut ska förkortas till tre veckor

Det brukar anföras att det i socialförsäkringsmål inte sällan är fråga om gamla eller sjuka människor som kan behöva mer tid än andra för att förstå beslutet, överklaga, komplettera sin talan eller anlita ombud. Socialförsäkringsområdet är dock förhållandevis unikt i det

att beslutsmyndigheten måste förklara sitt ställningstagande för den enskilde inte bara en gång utan flera gånger. Det förhållandevis unika omprövningsinstitutet innebär således i viss mån förstärkta garantier för att den enskilde ska förstå myndigheternas överväganden och ställningstaganden och få tillräckligt rådrum för att överklaga, komplettera sin talan eller anlita ombud.

De problem som anges ovan är inte unika för socialförsäkringsområdet utan finns även på andra områden, t.ex. bidrag enligt socialtjänstlagen, ärenden om stöd enligt LSS och beträffande färdtjänst. För dessa typer av ärenden finns inga belägg för att den i dag gällande treveckorsfristen utgör ett reellt problem.

Det brukar anföras att många inte känner till möjligheten att begära anstånd och komplettera med nytt underlag och att tvåmånadersfristen därför måste finnas kvar. I nästan 40 procent av samtliga undersökta ärenden i vilka kompletterande handlingar inkom, skedde detta dock inte i samband med överklagandet utan senare i processen.

Till detta kommer att den statistik vi fått fram inte ger belägg för att enskilda som kommer in med överklagandet sent, i större utsträckning använder tiden för att få fram kompletterande handlingar jämfört med dem som använder betydligt kortare del av överklagandetiden.

Genomsnittstiden för att överklaga för dem som överklagade inom 9 veckor från dagen för beslutet är ungefär 35 dagar. De som inte tog fler veckor på sig för att överklaga utgör cirka 71 procent av samtliga klaganden. I detta sammanhang finns anledning att framhålla att den faktiska tidsåtgången bör vara något kortare än den tidsåtgång vi redovisat. Detta beror dels på att dagen för delfäendet normalt ligger något längre fram än dagen för det meddelade beslutet, dels på att överklagandet ges in till beslutsmyndigheten medan vi i våra beräkningar utgått från den dag då överklagandet anhängiggjordes vid domstol. Den tid som denna stora grupp i genomsnitt tycker sig behöva, närmar sig således 4 veckor och är långt ifrån 2 månader.

Om man förkortar tidsfristen skapas förutsättningar för domstolarna att avgöra mål snabbare och det skapas bättre förutsättningar för dem att fullgöra den överprövningsfunktion som lagstiftaren förutsatt. En annan effekt är att tyngdpunkten i förfarandet förskjuts närmare beslutsmyndigheten. Vidare kan risken för misstag reduceras.

Vår slutsats är att det inte är rimligt att låta ett antal människor vänta längre än nödvändigt på sina avgöranden bara för att andra ska få längre tid på sig för att överklaga och slutföra sin talan när det på annat vis finns möjlighet att säkerställa att de inte lider någon rättsförlust. Tillräckligt starka skäl för att behålla fristen om två månader för att överklaga beslutsmyndigheternas omprövningsbeslut till allmän förvaltningsdomstol anser vi därför inte föreligga. Vi föreslår således att tidsfristen för att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens omprövningsbeslut förkortas till tre veckor.

Tidsfristen för att angripa Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens grundbeslut bör inte ändras

I dag kan ett beslut som inte har omprövats av beslutsmyndigheten angripas på två olika sätt. Enskilda kan angripa beslutet genom att påkalla omprövning och det allmänna ombudet kan angripa det samma genom att överklaga. Fråga är i båda fallen om en tidsrymd om två månader inom vilken beslutet kan angripas. I denna del finner vi inte skäl att föreslå någon ändring.

Ett mer välfungerande och ändamålsenligt återkravsförfarande

Bakgrund

Bakgrunden till vårt uppdrag är som nämnts det grundläggande problemet att fordringsstocken avseende återkrav inom socialförsäringen under det senaste decenniet har ökat kraftigt från cirka 1,2 miljarder kronor 2006 till cirka 3,3 miljarder kronor 2017. Till detta ska läggas s.k. manuella krav (dvs. krav som ligger utanför det som framgår av statistiken) om cirka 0,5 miljarder kronor och upplupna räntor och avgifter om cirka 0,75 miljarder kronor, vilket innebär att fordringsstocken mot slutet av 2017 uppgick till totalt cirka 4,6 miljarder kronor.

De uppgifter som vi har inhämtat – bl.a. statistik och intervjuer med medarbetare vid Försäkringskassans fordringshantering i Östersund – visar att fordringshanteringen visserligen har blivit mer kostnadseffektiv under de senaste åren, men att långt färre skulder drivs in än vad som skulle vara möjligt. Summan av inbetalade belopp har

ökat mellan 2012 och 2016, men som andel av beslutade återkrav har den sjunkit. Det tar också lång tid att driva in skulderna. Det finns flera orsaker till den bristande effektiviteten, varav några av de viktigaste är ett föråldrat it-stöd, outvecklad mål- och resultatstyrning och personalneddragningar.

Det finns dock två grundläggande orsaker till den bristande effektiviteten vid Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar, dels att återkravsbesluten inte är verkställbara, dels att fordringshanteringen är en nedprioriterad verksamhet hos myndigheten. Vi lämnar mot denna bakgrund följande förslag.

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsbeslut ska vara verkställbara

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsbeslut utgör inte en exekutionstitel. För att en återkravsfordran ska få verkställas krävs att Försäkringskassan först ansöker om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten och där får ett utslag eller att myndigheten utverkar en dom av allmän domstol. Detta krävs även om den enskilde har överklagat återkravsbeslutet till förvaltningsdomstol utan att där ha fått framgång.

Denna ordning försvårar för Försäkringskassan att på ett effektivt sätt kunna driva in sina och Pensionsmyndighetens återkravsfordringar. Om statens fordringar avseende återkrav inom socialförsäkringen inte hanteras och drivs in på ett effektivt sätt riskerar detta att undergräva förtroendet för och tilliten till välfärdsstaten. Ordningen bidrar även till att undergräva den grundläggande regeln att förvaltningsbeslut ska prövas av allmän förvaltningsdomstol, inte av allmän domstol. Det finns en risk för att samma sak kommer upp till prövning i såväl allmän förvaltningsdomstol som allmän domstol, och för att motstridiga avgöranden meddelas. Det kan få allvarliga följder för rättsordningen i stort om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen meddelar motstridiga prejudikat. I förlängningen kan detta stå i strid med rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen.

Vi föreslår att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återkrav av en förmån inom socialförsäkringen ska få verkställas sedan besluten har fått laga kraft. Detsamma ska gälla för ränta och avgifter som får tas ut enligt lag. En särskild föreskrift

med denna innebörd ska tas in i socialförsäkringsbalken och i ett antal andra lagar och förordningar där det finns bestämmelser om återkrav av förmåner som administreras av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Mål om verkställighet av sådana återkravsbeslut ska enligt vårt förslag handläggas enligt indrivningslagen hos Kronofogdemyndigheten, dvs. som allmänna mål. Indrivning ska, om det inte finns särskilda skäl som talar emot det, begäras senast fem månader efter det att fordringen skulle ha betalats. Indrivning behöver dock inte begäras för en fordring som understiger 100 kronor om indrivning inte behövs från allmän synpunkt.

Att återkravsfordringarna ska handläggas enligt indrivningslagen innebär bl.a. att preskriptionstiden kommer att vara fem år, i stället för tio år som den är i dag, och att bestämmelserna om förlängning av preskriptionstiden blir mer restriktiva. Det innebär också att avräkning kommer att kunna ske enligt lagen om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter.

Vi föreslår vidare att fordringar avseende återkrav ska ha företrädesrätt vid utmätning av lön samt att bestämmelserna om betalningssäkring i skatteförfarandelagen ska vara tillämpliga.

Det räcker inte att invänta ett eventuellt genomförande av Utsökningsutredningens förslag

I Utsökningsutredningens betänkande Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81), som överlämnades i november 2016, har det gjorts en omfattande översyn av utsökningsbalken. Ett av utredningens förslag är att en förvaltningsmyndighets beslut ska kunna verkställas när det har fått laga kraft, förutsatt att beslutet utgör myndighetsutövning och går att överklaga. Detta skulle lösa flera av de problem beträffande verkställighet som nämnts ovan.

Det är dock svårt att förutse när eventuella lagändringar med anledning av förslaget kan komma att genomföras. Att det kommer att dröja ett antal år att bereda så genomgripande ändringar i en balk är rimligt att förutse. Beträffande verkställighet av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återkrav måste dessutom ställning tas till ett antal frågor, som inte har behandlats av utredningen, innan utredningens förslag kan läggas till grund för lagstiftning. Vårt förslag innebär en helhetslösning där ställning tas

till de olika frågor som aktualiseras, bl.a. rörande verkställbarhet av ränta och avgifter, tillämplighet av indrivningslagen, tidsfrist för begäran om indrivning, företrädesrätt vid löneutmätning, preskription och betalningssäkring. Förslagets utformning i dessa avseenden har avgörande betydelse för dess konsekvenser bl.a. såvitt avser ökade inbetalningar till staten, en minskad fordringsstock och minskad risk för överskuldssättning hos enskilda.

Dagens ordning för verkställighet leder som nämnts till bristande effektivitet och riskerar att undergräva förtroendet för rättsväsendet och tilliten till välfärdsstaten. Vårt förslag kan förväntas leda till ökade inbetalningar till staten med cirka 65–115 miljoner kronor per år. En fördröjning av behövliga lagstiftningsåtgärder med exempelvis fem år – en inte orealistisk tidsutdräkt i samband med omfattande ändringar i en balk – innebär att staten går miste om inbetalningar i storleksordningen en halv miljard kronor.

Det är bl.a. mot denna bakgrund angeläget att de föreslagna ändringarna i fråga om verkställighet av återkravsbeslut inom socialförsäkringen snarast kan komma till stånd, oberoende av om och när Utsökningsutredningens generella förslag om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut genomförs.

Ett antal förslag för att ge fordringshanteringen en ökad prioritet

Vi lämnar ett antal förslag riktade till dels regeringen, dels Försäkringskassan för att ge fordringshanteringen en ökad prioritet.

Vi föreslår att regeringen i Försäkringskassans regleringsbrev ska ange mål för fordringshanteringen. Ett mål ska vara att Försäkringskassan fram till utgången av 2022 ska öka det inbetalade beloppet i förhållande till återkrävt belopp per år till 85 procent (inbetalningsmål). Försäkringskassan ska vidare få i uppdrag att föreslå lämpliga mål och åtgärder för att aktivt minska fordringsstocken. I uppdraget ska ingå att Försäkringskassan årligen ska återrapportera till regeringen hur myndigheten ligger till i förhållande till inbetalningsmålet samt antalet återkrav, dess sammanlagda belopp och hur fordringsstocken utvecklas.

Vidare föreslår vi att regeringen ska ge Försäkringskassan i uppdrag att redogöra för vilka åtgärder myndigheten avser att vidta för att komma till rätta med de hinder som finns för att fullt ut utnyttja

möjligheten att göra avdrag på utgående ersättning (kvittning) om den ersättningsberättigade är återbetalningsskyldig för en ersättning. I redogörelsen ska ingå en tidsplan för åtgärderna. Försäkringskassan ska årligen till dess hindren är undanröjda återrapportera till regeringen hur myndigheten ligger till i förhållande till tidsplanen.

Vi föreslår att Försäkringskassan på ledningsnivå ska besluta det ovan nämnda inbetalningsmålet. Vidare föreslår vi att Försäkringskassan ska genomföra en uppgradering av fordringshanteringsens it-system, bl.a. så att ärenden ska kunna sorteras på ett bättre sätt och de fall där kvittning kan vara möjligt ska kunna identifieras. Parallellt med att it-systemen uppgraderas och implementeras – och med beaktande av om förslagen om verkställighet av återkrav genomförs – ska Försäkringskassan överväga personalförstärkningar inom fordringshanteringen.

En beloppsgräns för återkrav ska införas

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har infört en särskild hantering för återkrav av mindre belopp, vid sidan av de förutsättningar för återkrav som framgår av tillämpliga författningsbestämmelser. I s.k. administrativa beslut har myndigheterna infört beloppsgränser för att utreda och initiera återkravsärenden. Såväl Pensionsmyndigheten som Försäkringskassan tillämpar i dag en beloppsgräns om 2 000 kronor.

Vi anser att beloppsgränsen är för högt satt och att man vid bestämmande av en sådan gräns måste beakta, utöver de rent faktiska handläggningskostnaderna, såväl samhällsekonomiska kostnader som dess påverkan på legitimiteten för de sociala trygghetssystemen.

Vi föreslår att det i socialförsäkringsbalken ska tas in en bestämmelse med innebörd att återkrav av felaktigt utbetald ersättning under 300 kronor ska underlåtas såvida det inte i ett enskilt fall är behövligt ur allmän synpunkt att beloppet återkrävs. En motsvarande bestämmelse ska tas in i ett antal andra lagar och förordningar där det finns bestämmelser om återkrav av förmåner som administreras av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Ikraftträdande

Vi föreslår att de föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019. De nya bestämmelserna om verkställighet av återkrav ska inte tillämpas på beslut om återkrav som har meddelats före bestämmelsernas ikraftträdande.

Konsekvenser av förslagen

Förslagen beträffande det allmänna ombudet skapar förutsättningar för en förbättrad prejudikatbildning. Detta leder till ett tydligare regelverk vilket i förlängningen kan antas komma att resultera i färre omprövningar och att färre beslut överklagas, vilket sammantaget innebär att resurser frigörs hos myndigheterna på sikt. Det bör i förlängningen också medföra en minskad belastning på domstolarna. För enskilda innebär en förbättrad prejudikatbildning att tillämpningen av socialförsäkringsbestämmelserna blir mer förutsägbar och att oklarheter beträffande frågor av stor betydelse för enskildas möjligheter att försörja sig kan undanröjas. Förslaget att införa en begränsad rätt till offentligt biträde innebär ökade kostnader om knappt 0,5 miljoner kronor. Kostnaden föreslås täckas genom indragning av medel från de myndigheter vars verksamheter på sikt främst kommer att gynnas av förslaget, dvs. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Förslaget om en kortare tidsfrist för att överklaga leder till ett mer effektivt utnyttjande av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens resurser, att risken för fel minskar och att förvaltningsrätterna ges förutsättningar att avgöra mål snabbare än i dag. En förkortad överklagandetid kan därför vara till fördel för många enskilda.

Våra förslag om verkställbarhet av återkrav inom socialförsäkringen kan som nämnts förväntas leda till ökade inbetalningar till staten med cirka 65–115 miljoner kronor per år. Förslagen bedöms också bidra till ökad legitimitet för de sociala trygghetssystemen och minskad risk för överskuldsetting för enskilda. För Försäkringskassan innebär förslagen kostnadsbesparingar som föreslås finansiera Pensionsmyndighetens och Kronofogdemyndighetens förhållandevis små kostnadsökningar.

I övrigt bedöms endast marginella kostnadsbesparingar eller kostnadsökningar uppkomma för staten. Merkostnaderna kan finansieras

inom ramen för befintliga anslag. För landsting och kommuner innebär våra förslag inga ekonomiska konsekvenser.

Våra förslag bedöms kunna leda till vissa andra positiva konsekvenser, bl.a. för jämställdheten mellan kvinnor och män samt det brottsförebyggande arbetet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken,
dels att 113 kap. 36 § ska upphävas,
dels att 2 kap. 1 och 2 §§, 108 kap. 1 §, 110 kap. 31 § och 113 kap. 1, 2, 4, 9, 12, 13, 17, 20 och 32 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas sju nya paragrafer, 2 kap. 2 a §, 108 kap. 2 a och 26 §§ och 113 kap. 4 a, 18, 19 a och 19 b §§,
dels att det närmast före de nya paragraferna 2 kap. 2 a §, 108 kap. 26 § och 113 kap. 19 a, 19 b och 20 §§ ska införas nya rubriker av följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 113 kap. 19 § ska lyda ”Tidsfrist för att begära omprövning”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

I detta kapitel finns bestämmelser om

- socialförsäkringens administration, m.m. i 2 §,
 - *det allmänna ombudet för socialförsäkringen i 2 a §,*
- socialförsäkringens finansiering, m.m. i 3 och 4 §§,
- internationella förhållanden i 5 §,
- prisbasbelopp m.m. i 6–10 §§, och
- definitioner och förklaringar i 11–17 §§.

¹ Senaste lydelse 2012:834.

2 §

Socialförsäkringen administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt av Skatteverket.

Hos Försäkringskassan ska det finnas ett allmänt ombud för socialförsäkringen. Regeringen utser det allmänna ombudet.

I inledningen av avdelningarna B–G finns bestämmelser om vilken myndighet som handlägger ärenden om förmåner som avses i den avdelningen.

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen

2 a §

Det ska finnas ett allmänt ombud för socialförsäkringen som utses av regeringen.

Det allmänna ombudets uppgift är att självständigt verka för rättssäkerhet och likformighet vid tillämpningen av bestämmelserna om socialförsäkringen.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska lämna det allmänna ombudet de uppgifter, upplysningar och den hjälp som ombudet behöver för att fullgöra sin uppgift.

Närmare bestämmelser om det allmänna ombudet finns i 113 kap.

108 kap.**1 §²**

- I detta kapitel finns bestämmelser om
- återbetalning av ersättning i 2–10 §§,
 - eftergift i 11–14 §§,
 - verkställighet m.m. av beslut om återkrav i 14 a §,
 - ränta i 15–18 §§,
 - dröjsmålsränta i 19 och 20 §§,
 - eftergift av ränta och dröjsmålsränta i 21 §, *och*
 - eftergift av ränta och dröjsmålsränta i 21 §,
 - avdrag på ersättning (kvittning) i 22, 24 och 25 §§, *och*
 - *indrivning* i 26 §.
 - avdrag på ersättning (kvittning) i 22, 24 och 25 §§.

2 a §

Belopp under 300 kronor ska inte återkrävas om det inte behövs från allmän synpunkt.

Indrivning**26 §**

Försäkringskassan ska utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen, om den återbetalningsskyldige inte betalar i rätt tid. Indrivning behöver dock inte begäras för en fordring som understiger 100 kronor om indrivning inte behövs från allmän synpunkt. Bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. ska tillämpas.

Beslut om återbetalning av ersättning enligt 2–10 §§ får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningbalken när beslutet har

² Senaste lydelse 2013:747.

fått laga kraft. Detsamma gäller ränta enligt 15–18 §§, dröjsmålsränta enligt 19 och 20 §§ och avgifter enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. som tas ut i samband med indrivning av fordringen.

I fråga om fordring enligt andra stycket gäller bestämmelserna om betalningssäkring i 3 kap. 8 §, 46 kap. 2, 5–7, 9–13 och 16–22 §§, 68 kap. 1 §, 69 kap. 13–18 §§ och 71 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

110 kap.

31 §³

Myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk.

Myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, *det allmänna ombudet för socialförsäkringen* och allmän förvaltningsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk.

Arbetsgivare och uppdragsgivare är även skyldiga att lämna sådana uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena som behövs i ett ärende om arbetsskadeförsäkring.

³ Senaste lydelse 2012:935.

113 kap.

1 §⁴

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser i 2 §.

Vidare finns bestämmelser om

– ändring av beslut i 3–6 §§,

– omprövning av beslut i 7–9 §§,

– överklagande av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut i 10–15 §§,

– överklagande av allmän förvaltningsdomstols beslut i 16 och 17 §§, – överklagande av allmän förvaltningsdomstols beslut i 16–18 §§,

– tidsfrister för begäran om omprövning och överklagande i 19 och 20 §§, – tidsfrister för begäran om omprövning och överklagande i 19–20 §§,

– handlingar till fel myndighet i 20 a §, och

– avvisningsbeslut i 21 §.

Slutligen finns särskilda bestämmelser om

– allmän ålderspension i 22–36 §§, och – allmän ålderspension i 22–35 §§, och
förmåner till efterlevande i 37–40 §§.

2 §⁵

Beslut i ärenden om förmåner enligt denna balk får ändras, omprövas och överklagas med tillämpning av bestämmelserna i 3–21 §§, om inget annat följer av bestämmelserna i 22–40 §§.

Det som anges i första stycket gäller även beslut i ärenden

– enligt 19 kap. om bidragsskyldigas betalningsskyldighet mot Försäkringskassan, och

– om utfärdande av intyg för tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Bestämmelserna i 12, 13 och 18 §§ om det allmänna ombudets överklagande gäller även Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om ersättning, bidrag

⁴ Senaste lydelse 2013:82.

⁵ Senaste lydelse 2010:1312.

eller annan ekonomisk förmån enligt annan författning eller EU-rättsakt, om beslutet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

4 §

Det allmänna ombudet får begära ändring enligt 3 §. *Sådan begäran får det allmänna ombudet framställa även till förmån för enskild part.*

Det allmänna ombudet får begära ändring enligt 3 §.

4 a §

Ett beslut som har överklagats av det allmänna ombudet i rätt tid får inte ändras med stöd av 3 § första stycket 2 och 3.

9 §

Har omprövning begärts av ett beslut och överklagas det allmänna ombudet samma beslut, ska beslutet inte omprövas. Ärendet ska i stället överlämnas till allmän förvaltningsdomstol. Den enskildes begäran om omprövning ska i sådant fall anses som ett överklagande.

Ett beslut som har överklagats av det allmänna ombudet i rätt tid får inte omprövas. Ärendet ska i stället överlämnas till allmän förvaltningsdomstol. Den enskildes begäran om omprövning ska i sådant fall anses som ett överklagande. Ett sådant överklagande ska anses ha kommit in i rätt tid om begäran om omprövning kommit in i rätt tid.

12 §

Ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får överklagas av det allmänna ombudet.

Det allmänna ombudet får uppdra åt en tjänsteman vid Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol.

Det allmänna ombudet får föra talan även till förmån för enskild part.

13 §

Om det allmänna ombudet har överklagat ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, förs det allmännas talan i allmän förvaltningsdomstol av ombudet.

Om det allmänna ombudet har överklagat ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, förs det allmännas talan i allmän förvaltningsdomstol av ombudet. *Den enskilde blir ombudets motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen.*

Enligt 13 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska rätten vid behov inhämta yttrande från en förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken.

Offentligt biträde ska förordnas om det allmänna ombudet överklagar Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut till nackdel för enskild. Biträde behövs dock inte förordnas om det måste antas att behov av biträde saknas.

17 §

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten *och det allmänna ombudet* får vid överklagande av domstols beslut föra talan även till förmån för enskild part.

Försäkringskassan *och* Pensionsmyndigheten får vid överklagande av domstols beslut föra talan även till förmån för enskild part.

18 §⁶

Ett beslut av en allmän förvaltningsdomstol får överklagas av det allmänna ombudet endast om ombudet varit part där.

Det allmänna ombudet får överklaga en domstols beslut även om någon ändring inte yrkas.

Den domstol som har att pröva en sådan talan som avses i andra stycket, har samma möjligheter som underinstansen hade att ändra Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut.

Tidsfrist för en enskilds överklagande av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut

19 a §

Ett överklagande från en enskild av Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut ska ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

⁶ Tidigare 113 kap. 18 § upphävd genom SFS 2013:82.

Tidsfrist för det allmänna ombudets överklagande av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut

19 b §

Ett överklagande från det allmänna ombudet avseende ett beslut som ska omprövas enligt 10 § innan det får överklagas av en enskild, ska ha kommit in inom två månader från den dag då beslutet meddelades. I annat fall ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Tidsfrist för överklagande av allmän förvaltningsdomstols beslut

20 §

Ett överklagande av *Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens* eller en allmän förvaltningsdomstols beslut ska ha kommit in inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om det är det allmänna ombudet, *Försäkringskassan* eller *Pensionsmyndigheten* som överklagar beslutet, ska tiden dock räknas från den dag då beslutet meddelades.

Ett överklagande av en allmän förvaltningsdomstols beslut ska ha kommit in inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om det är det allmänna ombudet, *Försäkringskassan* eller *Pensionsmyndigheten* som överklagar beslutet, ska tiden räknas från den dag då beslutet meddelades.

32 §⁷

Vid överklagande av Pensionsmyndighetens, Skatteverkets och allmän förvaltningsdomstols beslut i ärenden om allmän ålderspension tillämpas 10–17, 20, 21 och 33–36 §§.

Bestämmelserna om det allmänna ombudet tillämpas dock inte i fråga om beslut som avser premiepension.

När det gäller överklagande av beslut om pensionsgrundande inkomst ska vad som i de i första och andra styckena angivna bestämmelserna, utom 35 §, föreskrivs om Pensionsmyndigheten och det allmänna ombudet i stället avse Skatteverket och det allmänna ombudet hos Skatteverket enligt 67 kap. 3 § skatteförfarandelagen.

Vid överklagande av Pensionsmyndighetens, Skatteverkets och allmän förvaltningsdomstols beslut i ärenden om allmän ålderspension tillämpas 10–18, 20, 21 och 33–35 §§.

När det gäller överklagande av beslut om pensionsgrundande inkomst ska vad som i de i första och andra styckena angivna bestämmelserna, utom 18 och 35 §§, föreskrivs om Pensionsmyndigheten och det allmänna ombudet i stället avse Skatteverket och det allmänna ombudet hos Skatteverket enligt 67 kap. 3 § skatteförfarandelagen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.
2. Bestämmelserna i 108 kap. 26 § tillämpas inte på beslut om återbetalning som har meddelats före ikraftträdandet.
3. Äldre föreskrifter om tidsfrister för att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut gäller för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

⁷ Senaste lydelse 2013:82.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1047) om sjuklön

Härigenom föreskrivs att 26 och 28 §§ lagen (1991:1047) om sjuklön ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 §⁸

I fråga om Försäkringskassans handläggning av ärenden enligt 10, 11, 13, 14, 16, 17, 17 d och 20 §§ samt 24 § andra stycket och 27 § andra stycket tillämpas följande föreskrifter i socialförsäkringsbalken:

- 107 kap. 9 och 10 §§ om förbud mot utmätning och överlåtelse,
- 107 kap. 12 § om preskription,
- 108 kap. 2, 11 och 22 §§ om återbetalningsskyldighet,
- 108 kap. 15, 16, 19 och 21 §§ om ränta,
- 110 kap. 13 § och 31 § första stycket samt 115 kap. 4 § om skyldighet att lämna uppgifter,
- 110 kap. 14 § 1 och 2 om utredningsåtgärder,
- 110 kap. 39 och 42 §§ om undantag från sekretess,
- 110 kap. 52 § första stycket 2 och andra stycket samt 53 § om indragning eller nedsättning av ersättning,
- 112 kap. 2 och 3 §§ samt 108 kap. 10 § om interimistiska beslut.

28 §⁹

De föreskrifter om omprövning och ändring av Försäkringskassans beslut som finns i 113 kap. 3–9 §§ socialförsäkringsbalken ska tillämpas på motsvarande sätt i fråga om

- beslut enligt 10 eller 13 §, 14 § andra meningen, 16, 17, 17 d eller 20 § eller 24 § andra stycket, samt
- beslut att inte avge yttrande enligt 27 § andra stycket.

Vidare ska föreskrifterna i 113 kap. 10–17, 19, 20 och 21 §§ socialförsäkringsbalken om överklagande av

⁸ Senaste lydelse 2014:1476.

⁹ Senaste lydelse 2014:1476.

klagande av Försäkringskassans eller domstols beslut tillämpas på motsvarande sätt i fråga om beslut enligt 10 § första stycket 2, 13 §, 14 § andra meningen, 16, 17, 17 d eller 20 § eller 24 § andra stycket. Försäkringskassans eller domstols beslut tillämpas på motsvarande sätt i fråga om beslut enligt 10 § första stycket 2, 13 §, 14 § andra meningen, 16, 17, 17 d eller 20 § eller 24 § andra stycket.

I övrigt får Försäkringskassans beslut enligt denna lag inte överklagas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.
 2. Äldre föreskrifter om tidsfrister för att överklaga Försäkringskassans beslut gäller för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹⁰

I fråga om familjebidrag och dagpenning tillämpas bestämmelserna om ändring och omprövning samt om överklagande i 113 kap. 2–17, 19, 20 och 21 §§ socialförsäkringsbalken.

I fråga om familjebidrag och dagpenning tillämpas bestämmelserna om ändring och omprövning samt om överklagande i 113 kap. 2–21 §§ socialförsäkringsbalken.

Beträffande familjebidrag tillämpas dessutom följande bestämmelser i socialförsäkringsbalken:

- 107 kap. 12 § om preskription,
- 108 kap. 2, 11 och 22 §§ om återbetalningsskyldighet,
- 108 kap. 15, 16, 19 och 21 §§ om ränta,
- 110 kap. 13 § och 31 § första stycket samt 115 kap. 4 § om skyldighet att lämna uppgifter,
- 110 kap. 14 § 1 och 2 om utredningsåtgärder,
- 110 kap. 52 § första stycket 2 och andra stycket samt 53 § om indragning eller nedsättning av ersättning,
- 112 kap. 2 och 3 §§ samt 108 kap. 10 § om interimistiska beslut.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

2. Äldre föreskrifter om tidsfrister för att överklaga gäller för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

¹⁰ Senaste lydelse 2013:94.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹¹

Under indrivningen gäller bestämmelserna i 7 kap. 14 § utsökningsbalken om företrädesrätt vid utmätning av lön för böter och viten samt för fordringar som påförts enligt bestämmelserna i

1. lagen (1972:435) om överlastavgift,
2. lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,
3. vägtrafikskattelagen (2006:227),
4. lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt,
5. lagen (1994:419) om brottsofferfond,
6. skatteförfarandelagen (2011:1244),
7. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon,
8. 19 kap. socialförsäkringsbalken, 8. 19 eller 108 kap. socialförsäkringsbalken eller annan författning om fordran avser återkrav som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten beslutar om och för vilken denna lag är tillämplig,
9. lagen (2004:629) om trängselskatt, eller
10. lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg, i fråga om avgifter på allmän väg.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

2. De nya bestämmelserna tillämpas inte på fordringar enligt 2 § 8 som grundar sig på beslut som har meddelats före ikraftträdandet, med undantag för fordringar som påförts enligt bestämmelserna i 19 kap. socialförsäkringsbalken.

¹¹ Senaste lydelse 2014:55.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 3 a §, av följande lydelse,

dels att 4 kap. 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 a §

Försäkringskassan ska utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen, om den återbetalningsskyldige inte betalar i rätt tid. Indrivning behöver dock inte begäras för en fordring som understiger 100 kronor om indrivning inte behövs från allmän synpunkt. Bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. ska tillämpas.

Beslut om återbetalning av ersättning enligt 2 eller 3 §§ får verkställas enligt bestämmelserna i utskökningsbalken när beslutet har fått laga kraft. Detsamma gäller ränta på fordringen enligt räntelagen (1975:635) och avgifter enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. som tas ut i samband med indrivning av fordringen.

I fråga om fordring enligt andra stycket gäller bestämmel-

serna om betalningssäkring i 3 kap. 8 §, 46 kap. 2, 5–7, 9–13 och 16–22 §§, 68 kap. 1 §, 69 kap. 13–18 §§ och 71 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

9 §¹²

Om inte annat följer av denna lag, gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser i socialförsäkringsbalken för ärenden om statligt tandvårdsstöd:

– 107 kap. 9, 10, 12, 17 och 18 §§ om utmätning, preskription och skadestånd m.m.,

– 108 kap. 2, 11, 15, 16, 19 och 21 §§ samt 22 § första stycket om återbetalningsskyldighet och ränta m.m.,

– 110 kap. 13 §, 14 § 1 och 2 samt 31 § och 115 kap. 4 § om uppgiftsskyldighet m.m.,

– 113 kap. 2–17, 19, 20 och 21 §§ om ändring, omprövning och överklagande.

Bestämmelserna i 108 kap. 2, 11, 15, 16, 19 och 21 §§ samt 22 § första stycket socialförsäkringsbalken gäller dock inte i förhållande till vårdgivare.

Försäkringskassans beslut gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

2. Bestämmelserna i 4 kap. 3 a § tillämpas inte på beslut om återbetalning som har meddelats före ikraftträdandet.

3. Äldre föreskrifter om tidsfrister för att överklaga gäller för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

¹² Senaste lydelse 2017:431.

1.6 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det ska införas en ny paragraf, 28 kap. 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 kap.

6 a §

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att uppgift lämnas till det allmänna ombudet för socialförsäkringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

1.7 Förslag till förordning om ändring i indrivningsförordningen (1993:1229)

Härigenom föreskrivs att 4 § indrivningsförordningen (1993:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹³

Bestämmelser om begäran om indrivning av fordringar på skatt eller avgift enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) finns i 70 kap. 1 och 2 §§ den lagen.

Indrivning av fordran på felparkeringsavgift ska begäras senast fem månader efter det att fordringen skulle ha betalats.

Indrivning av fordringar som avser betalningsskyldighet för underhållsstöd enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken ska, om inte särskilda skäl talar emot det, begäras senast fem månader efter det att den äldsta fordringen skulle ha betalats.

Indrivning ska också, om inte särskilda skäl talar emot det, begäras senast fem månader efter det att fordringen skulle ha betalats av sådana fordringar som omfattas av

- 108 kap. 26 § socialförsäkringsbalken,*
- 4 kap. 3 a § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd,*
- 19 a § förordningen (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete,*
- 19 a § förordningen (2017:117) om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service och*

¹³ Senaste lydelse 2016:692.

– 8 kap. 7 § förordningen
(2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

För andra fordringar ska indrivning begäras senast två månader efter det att fordringen skulle ha betalats.

Indrivning enligt andra *– fjärde* styckena ska begäras under förutsättning att inte ett ärende om ackord, nedsättning av fordran, skuldsanering eller F-skuldsanering enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter eller andra särskilda skäl talar emot det.

Indrivning enligt andra *– femte* styckena ska begäras under förutsättning att inte ett ärende om ackord, nedsättning av fordran, skuldsanering eller F-skuldsanering enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter eller andra särskilda skäl talar emot det.

Indrivning ska begäras skyndsamt om ett dröjsmål skulle äventyra indrivningen.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.
 2. De nya bestämmelserna tillämpas inte på beslut om återbetalning som har meddelats före ikraftträdandet.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan ska införas en ny paragraf, 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen ska finnas hos Försäkringskassan.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete

dels att det ska införas en ny paragraf, 19 a §, av följande lydelse,
dels att 22 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 a §

Försäkringskassan ska utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen, om den återbetalningsskyldige inte betalar i rätt tid. Indrivning behöver dock inte begäras för en fordring som understiger 100 kronor om indrivning inte behövs från allmän synpunkt. Bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och i indrivningsförordningen (1993:1229) ska tillämpas.

Beslut om återkrav enligt 19 § får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken när beslutet har fått laga kraft. Det samma gäller ränta på fordringen enligt räntelagen (1975:635) och avgifter enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. som tas ut i samband med indrivning av fordringen.

22 §

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om godkännande av anordnare, återkallelse av sådant godkännande *och om* utbetalning av bidrag får dock inte överklagas.

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om godkännande av anordnare, återkallelse av sådant godkännande, utbetalning av bidrag *och återkrav av bidrag* får dock inte överklagas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.
 2. De nya bestämmelserna tillämpas inte på beslut om återbetalning som har meddelats före ikraftträdandet.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:117) om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service

Härigenom föreskrivs att i fråga om förordningen (2017:117) om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service
dels att det ska införas en ny paragraf, 19 a §, av följande lydelse,
dels att 21 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 a §

Försäkringskassan ska utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen, om den återbetalningsskyldige inte betalar i rätt tid. Indrivning behöver dock inte begäras för en fordring som understiger 100 kronor om indrivning inte behövs från allmän synpunkt. Bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och i indrivningsförordningen (1993:1229) ska tillämpas.

Beslut om återkrav enligt 19 § får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken när beslutet har fått laga kraft. Det samma gäller ränta på fordringen enligt räntelagen (1975:635) och avgifter enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. som tas ut i samband med indrivning av fordringen.

21 §

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om utbetalning av bidrag får dock inte överklagas.

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om utbetalning av bidrag *och återkrav av bidrag* får dock inte överklagas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.
 2. De nya bestämmelserna tillämpas inte på beslut om återbetalning som har meddelats före ikraftträdandet.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser ska införas två nya paragrafer, 8 kap. 2 a och 7 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

2 a §

Belopp under 300 kronor ska inte återkrävas om det inte behövs från allmän synpunkt.

7 §

Försäkringskassan ska utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen, om den återbetalningsskyldige inte betalar i rätt tid. Indrivning behöver dock inte begäras för en fordring som understiger 100 kronor om indrivning inte behövs från allmän synpunkt. Bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och i indrivningsförordningen (1993:1229) ska tillämpas.

Beslut om återkrav enligt 2 § får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken när beslutet har fått laga kraft. Det samma gäller ränta enligt 3 och 4 §§ och avgifter enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. som tas ut i

samband med indrivning av fordringen.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.
 2. De nya bestämmelserna tillämpas inte på beslut om återbetalning som har meddelats före ikraftträdandet.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag framgår av direktiven (dir. 2016:14), se *bilaga 1*.

Utredningen ska enligt direktiven se över vissa processuella och processrättsliga frågor på socialförsäkringsområdet i syfte att stärka rättssäkerheten och skapa en mer effektiv handläggning i ärenden och mål om socialförsäkring. Uppdraget består av tre delar.

Den första delen innebär att utreda och föreslå hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan stärkas processuellt och lämna förslag på hur detta kan åstadkommas. Utredningen ska särskilt beakta hur eventuella förslag kan komma att påverka enskilda försäkrade och, om det bedöms behövt, lämna förslag i syfte att värna deras rättssäkerhet. Utredningen ska också utreda om befintliga bestämmelser om sekretess är ändamålsenliga för att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna lämna ärenden av intresse till ombudet.

Den andra delen av utredningens uppdrag avser att utreda förutsättningarna för att förkorta tidsfristerna för begäran om omprövning respektive överklagande av myndighets beslut inom socialförsäkringsområdet och lämna förslag om en sådan förkortning bedöms lämplig. Utredningen ska särskilt analysera och redovisa hur förkortade tidsfrister kan påverka enskilda försäkrade.

Den tredje delen av vårt uppdrag innebär att utreda och föreslå åtgärder för en mer effektiv och ändamålsenlig återkravshantering inom socialförsäkringsområdet. Utredningen ska teckna den fullständiga problembilden över skuldsättningen och återkravsförfarandet på området, inbegripet hela återkravskedjan från en felaktig utbetalning fram till ansökan om verkställighet. Vidare ska utredningen beakta utfallet av förslagen i betänkandet Ett modernare utsöknings-

förfarande (SOU 2016:81) och uppmärksamma att det är angeläget att bestämmelserna i socialförsäkringsbalken fungerar på ett tillfredsställande sätt i förhållande till bestämmelserna i utökningsbalken. Syftet med utredningens uppdrag är att åstadkomma en ökad återbetalning, minska de totala återkravsfordringarna, den s.k. fordringsstocken, och förhindra att den växer ytterligare, öka rättssäkerheten för den försäkrade och minska risken för att hamna i omfattande och långvarig skuldsättning. Utredningen ska beakta på vilket sätt föreslagna åtgärder kan påverka den enskilda försäkrade.

Om utredaren i sitt arbete identifierar andra angränsande delar inom socialförsäkringsprocessen som kan utvecklas ytterligare eller bör förändras för att bli effektivare och mer ändamålsenliga, står det utredaren fritt att lämna författningsförslag även avseende sådana delar.

2.2 Utredningens arbete

Arbetet i utredningen påbörjades i december 2016 och vi hade vårt första sammanträde den 24 februari 2017.

Utredningen har hållit åtta sammanträden med sakkunniga och experter, varav ett sträckte sig över två dagar. Utredaren och sekreterarna har utöver detta haft regelbundna arbetsmöten.

Under våren 2017 genomförde utredaren och sekreterarna besök hos och höll samrådsmöten med Försäkringskassan, det allmänna ombudet för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten, Inspektionen för socialförsäkringen och Kronofogdemyndigheten. Vidare träffade utredaren och sekreterarna, och inhämtade synpunkter på uppdraget från, arbetsmarknadsorganisationerna Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Svenskt Näringsliv samt den juridiska byrån LO-TCO Rättsskydd AB. I början av hösten 2017 genomförde utredaren och en av sekreterarna ett samrådsmöte via videolänk med Domstolsverket.

För att undersöka hur enskilda för sin talan i domstol i socialförsäkringsmål, har vi begärt ut cirka 8 procent av alla avgöranden i socialförsäkringsmål som avgjorts av förvaltningsrätterna under 2016 (se avsnitt 5.5.1 för en närmare beskrivning).

Utredningen har vidare inhämtat och analyserat samtliga domar som meddelats av förvaltningsrätterna under perioden 1 mars 2012–

31 december 2016 i vilka det allmänna ombudet för socialförsäringen varit part (se avsnitt 4.5.1).

Från såväl Pensionsmyndigheten som Kronofogdemyndigheten har vi hämtat in viss statistik och uppgifter.

Utredningen har under våren och hösten 2017 haft löpande kontakter med Försäkringskassan, framför allt med chefer, controller och verksamhetsutvecklare inom verksamhetsområdet Återbetalning. Från Försäkringskassan inhämtades under våren relativt omfattande statistik rörande hanteringen av återkravsfordringar samt svar på skriftliga frågor om organisation, styrning och återkravsprocessen. Viss kompletterande statistik har under hösten levererats från Försäkringskassan i olika omgångar. I december fick utredningen del av vissa uppdaterade statistikuppgifter för 2017.

Utredaren och de två utredningssekreterarna reste i juni 2017 till Östersund och besökte Försäkringskassans fordringshantering. Ett möte hölls med controller, verksamhetsutvecklare och chefer där vi gick igenom de skriftliga uppgifter avseende statistik m.m. som vi tidigare hade fått del av. Vid besöket genomfördes också gruppintervjuer med handläggare, specialister och enhetschefer (se avsnitt 6.7.1 för en närmare beskrivning).

I oktober 2017 hade utredaren och sekreterarna uppföljande möten via videolänk med de intervjuade grupperna, inför vilka deltagarna hade fått läsa igenom vad som nedtecknats från intervjuerna i juni 2017.

Under oktober 2017 ställde Statskontoret till utredningens förfogande ett stabsbiträde, som bistod med att bl.a. analysera inhämtad statistik rörande Försäkringskassans fordringshantering.

Utredaren och stabsbiträdet träffade i oktober 2017 Försäkringskassans generaldirektör och chefen för Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor och inhämtade deras synpunkter beträffande framför allt våra anteckningar från intervjuerna enligt vad som framgår av avsnitt 6.7.2.

2.3 Betänkandets disposition

Vårt uppdrag består av tre tydligt åtskilda delar, det allmänna ombudet för socialförsäkringen, tidsfristerna och återkravshanteringen.

I kapitel 4 behandlar vi den första delen av vårt uppdrag, som är att lämna förslag på hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan stärkas processuellt.

Vi behandlar i kapitel 5 den andra delen av uppdraget, som avser att utreda och ta ställning till om en förkortning bör ske av tidsfristerna för begäran om omprövning respektive överklagande av myndighets beslut inom socialförsäkringsområdet.

Den tredje delen av vårt uppdrag, som innebär att utreda och föreslå åtgärder för en mer effektiv och ändamålsenlig återkravshantering inom socialförsäkringsområdet, behandlas i såväl kapitel 6 som i kapitel 7. I kapitel 6 tecknar vi problembilden över skuldsättningen och återkravsförfarandet samt redogör vi för våra överväganden och vissa förslag. Övervägandena i kapitel 6 leder oss in på frågor om verkställighet av återkravsbeslut. Våra överväganden och förslag rörande verkställighet enligt utsökningsbalken av återkrav redovisas dock särskilt i kapitel 7.

Utöver detta är betänkandet disponerat enligt följande.

Efter en sammanfattning av betänkandet följer kapitel 1 som innehåller författningsförslag och förevarande kapitel 2, i vilket vårt uppdrag och arbete beskrivs.

Kapitel 3 innehåller en introduktion till socialförsäkringen och socialförsäkringsprocessen.

Våra bedömningar av vilka ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som behövs finns i kapitel 8.

Förväntade ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag redogör vi för i kapitel 9.

Kapitel 10 innehåller författningskommentaren.

Utredningsdirektiven finns i bilaga 1. Bilaga 2 innehåller en redogörelse för vårt tillvägagångssätt vid framtagande av viss statistik och bilaga 3 en beskrivning av det vi benämner en tankemodell för att kunna beräkna vissa kostnader.

3 En introduktion till socialförsäkringen

3.1 Inledning

I det här kapitlet ges en kortfattad introduktion till socialförsäkringen samt förfarandet och processen i socialförsäkringsmål.

3.2 Vad avses med socialförsäkringen?

Socialförsäkringen är en central del av det svenska välfärdssystemet och omfattar i stort sett alla som bor eller arbetar i Sverige. Socialförsäkringssystemet består av nästan 50 olika förmåner och är av stor betydelse för många människors personliga och ekonomiska situation. Det står för en tredjedel av de statliga utgifterna och omsluter mer än 500 miljarder kronor (Inspektionen för Socialförsäkringen, Årlig rapport för 2016, Rapport 2017:2 s. 5).

I svensk lagstiftning finns emellertid ingen egentlig definition av vad socialförsäkring är. I socialförsäkringsbalken, SFB, definieras socialförsäkringen som de sociala försäkringar samt andra ersättnings- och bidragssystem som behandlas i balken (1 kap. 1 §). Socialförsäkringen avgränsas här alltså utifrån ett praktiskt synsätt.

Socialförsäkringsbalken trädde i kraft den 1 januari 2011 och ersatte då ungefär 30 lagar på socialförsäkringsområdet. Av förarbetena till socialförsäkringsbalken framgår att regeringen inte ansåg att det var lämpligt att enbart utifrån teoretiska eller principiella utgångspunkter bestämma gränsen för socialförsäkringsområdet. Det var i första hand materiella och inte formella hänsyn som lades till grund för avgränsningen. Gemensamt för de förmåner som hänfördes till socialförsäkringen var emellertid att de ingår i ett obligatoriskt trygghetssystem som administreras av staten (prop. 2008/09:200 s. 354).

Den tidigare avgränsningen av socialförsäkringen byggde också på ett liknande förhållningssätt. Även i förarbetena till den tidigare gällande socialförsäkringslagen (1999:799) förespråkade regeringen den mer praktiska metoden att genom uppräkningslagstiftningen bestämma vad som ska hänföras till en social försäkring och vad en sådan trygghetsanordning ska kallas (prop. 1998/99:119 s. 75 och 76).

När det gällde vilka förmåner som skulle ingå i socialförsäkringen enligt socialförsäkringsbalken respektive falla utanför framhöll regeringen att oavsett hur socialförsäkringssystemet avgränsas så kommer det att finnas skillnader mellan de olika socialförsäkringsförmånerna. Avgränsningen gjordes med utgångspunkt i hur socialförsäkringen sedan tidigare hade definierats, även om den nya balken innebar att socialförsäkringen i vissa delar fick en annan avgränsning än innan. Regeringen övervägde vid införandet av socialförsäkringsbalken om vissa ytterligare förmåner, bl.a. förmåner enligt arbetslöshetsförsäkringen och förmåner vid sjukdom som lämnas enligt bestämmelser i studiestödslagen (1999:1395), borde ingå i socialförsäkringen enligt balken, men gjorde bedömningen att de skulle hållas utanför (prop. 2008/09:200 s. 354, 359 och 360).

När socialförsäkringen diskuteras utifrån ett internationellt perspektiv används i Sverige ibland begreppet social trygghet (social security) som mer eller mindre synonymt med socialförsäkring. I olika internationella överenskommelser om minimistandard och samordning är det också vad som förekommer under det begreppet som bäst stämmer överens med det som har brukat räknas som socialförsäkring. Social trygghet kan emellertid uppfattas som ett relativt vitt begrepp innefattande såväl omsorger inom socialtjänsten, system för studiestöd, arbetarskydd och arbetsmarknadspolitiska insatser (jfr SOU 2001:47 s. 57). Det finns inte heller några internationellt gångbara definitioner. Varje land har sin egen nationella rätt på området och i internationella överenskommelser anges i regel bara vilka slags förmåner som omfattas av överenskommelsen eller vilka typer av risker som ska täckas. Gemensamt är dock att det handlar om obligatorisk solidaritet i situationer som brukar kallas sociala risker. Stöd vid arbetslöshet samt ersättning för sjukvårdskostnader är exempel på sociala trygghetsförmåner utanför socialförsäkringsbalken som i vissa länder även räknas som socialförsäkring (se prop. 1998/99:119 s. 74 och 75 och Hessmark m.fl., Socialförsäkringsbalken [22 dec. 2016, Zeteo], kommentaren till 1 kap. 1 §).

Alla beslut om förmåner och ersättningar med socialförsäkringsrättslig karaktär fattas sålunda inte med stöd av socialförsäkringsbalken. Av såväl 1 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten som 1 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan framgår också att myndigheterna, förutom delar av socialförsäkringen, även handhar andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av Försäkringskassan. Slutsatsen av detta måste vara att inte heller samtliga beslut som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar bör, strikt taget, betraktas som beslut om socialförsäkring. Ett exempel härpå torde beslut om ersättning för vårdkostnader enligt lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom EU/EES (ersättningslagen) vara.

Att lämna en uttömmande beskrivning av vad som avses med socialförsäkring låter sig således inte göras med enkelhet. När vi i förevarande sammanhang använder socialförsäkring behövs dock någon form av definitionsbestämning att tillämpa för det fortsatta arbetets bedrivande.

Med socialförsäkring avser vi först och främst de förmåner, ersättningar och bidrag som regleras i socialförsäkringsbalken – den allmänna socialförsäkringen (jfr SOU 2017:05 s. 178). Med socialförsäkring avser vi dock även sådana beslut om förmåner, ersättningar och bidrag som är närbesläktade med den allmänna socialförsäkringen men som administreras av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten enligt annan författning eller rättsakt (jfr 1 § i såväl förordningen med instruktion för Pensionsmyndigheten som förordningen med instruktion för Försäkringskassan). Fråga är alltså om andra offentliga bidrag eller annat offentligt stöd som hanterar olika risksituationer och som beslutas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

3.3 Vem gäller den allmänna socialförsäkringen för?

Socialförsäkringen är, enligt 4 kap. 2 § SFB, indelad i tre försäkringsgrenar utifrån vad som utgör grunden för försäkringen, nämligen

- förmåner som grundas på bosättning i Sverige (bosättningsbaserade förmåner),
- förmåner som grundas på arbete i Sverige (arbetsbaserade förmåner), och
- förmåner som grundas på andra omständigheter än bosättning eller arbete i Sverige (övriga förmåner).

Försäkrad är den som uppfyller de krav i fråga om bosättning, arbete eller andra omständigheter som avses i nämnda paragraf samt vissa krav på försäkringstider som framgår av 5–7 kap. SFB. För att omfattas av socialförsäkringsskyddet i fråga om en viss förmån ska den försäkrade dessutom uppfylla de andra villkor som gäller för den förmånen.

Begreppet försäkrad används nästan genomgående i socialförsäkringsbalken i stället för de många olika uttryck för den förmånsberättigade som tidigare fanns i socialförsäkringslagstiftningen. Den försäkrade är oftast också den som har rätt att få den aktuella förmånen utbetald till sig, men i vissa fall är det någon annan som har det. I fråga om arbetsbaserade förmåner till efterlevande är det den avlidna personen som ska ha varit försäkrad (se 6 kap. 7 § SFB). När det gäller vissa förmåner till barn kan förmånerna i regel betalas ut till föräldrarna. Av sådana skäl förekommer i socialförsäkringsbalken även begrepp som den pensionsberättigade respektive bidragsmottagaren.

Det grundläggande villkoret för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen är att en person är bosatt i Sverige. Bosättningsbegreppet i socialförsäkringen överensstämmer ofta med bosättningsbegreppet i folkbokföringen, men vissa personkategorier kan vara försäkrade för bosättningsbaserade förmåner även vid utlandsvistelse. Även det omvända förhållandet finns, dvs. att en person som är folkbokförd här inte omfattas av socialförsäkringen. De bosättningsbaserade försäkringsförmånerna utgörs av ersättningar i form av olika grundersättningar, till exempel barnbidrag, garantipension och bostadsbidrag.

Det grundläggande villkoret för att vara försäkrad för den arbetsbaserade försäkringen är att personen arbetar i Sverige, antingen som anställd eller som egenföretagare. Vissa personkategorier är försäkrade för arbetsbaserade förmåner även vid arbete utanför Sverige. Även i denna del av försäkringen förekommer den omvända situationen, att en person kan arbeta i landet men ändå inte omfattas av försäkringen. Exempel på arbetsbaserade förmåner är sjukpenning, arbetsskadeersättning och inkomstgrundad ålderspension.

Grunden för de arbetsbaserade förmånerna är sjukpenninggrundande inkomst (SGI). SGI är ett beräkningsunderlag som baseras på den årliga inkomst i pengar som en person kan antas få fortlöpande från förvärsarbete. SGI-beräkningen bestämmer i sin tur hur mycket en försäkrad kan få i ersättning givet att hon eller han uppfyller de övriga villkoren för respektive förmån. Ersättningen till de försäkrade baserat på de bosättningsbaserade förmånerna bestäms utifrån behov eller bestämda belopp.

Vid bedömningen av om en person är försäkrad i Sverige eller inte måste även hänsyn tas till särskilda EU-förordningar och till internationella överenskommelser som Sverige har ingått med andra länder om social trygghet.

3.4 Myndigheter som administrerar socialförsäkringen m.m.

Inledning

Socialförsäkringen administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt av Skatteverket, vilket framgår av 2 kap. 2 § SFB. Det framgår av balken vilken av myndigheterna som ska besluta om en viss förmån.

Enligt 2 kap. 1 a § lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken, SFBP, gäller att det som är föreskrivet i eller annars följer av lag eller annan författning om de tidigare allmänna försäkringskassorna, om förutvarande Riksförsäkringsverket eller om den tidigare nämnda Premiépensionsmyndigheten ska tillämpas på den numera handläggande Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Myndigheterna står helt eller delvis under tillsyn av Inspektionen för socialförsäkringen (ISF).

Försäkringskassan

Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och vissa andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar. Detta framgår av 1 § förordningen med instruktion för Försäkringskassan.

Försäkringskassan ansvarar i huvudsak för familjeförmåner, förmåner vid sjukdom, egenförmåner vid arbetsskada, särskilda förmåner vid funktionshinder samt bostadsbidrag och boendetillägg (se 2 kap. 2 § tredje stycket SFB och de bestämmelser som hänvisas till där).

Försäkringskassan leds sedan mars 2016 av en styrelse som är utsedd av regeringen. Dessförinnan var Försäkringskassan en enrådighetsmyndighet med insynsråd. Försäkringskassans styrelse är fullt ansvarig för verksamheten och generaldirektören är ansvarig inför styrelsen.

Sex avdelningar sköter ärendehandläggningen: Avdelningarna Barn och familj, Funktionsnedsättning, Nyanlända eller arbetssökande, Sjukförsäkring, Gemensamma försäkringsfrågor (inkl. omprövning) och Gemensamma kundfrågor. Myndigheten har också avdelningar som ger olika typer av stöd till verksamheten: Analys och prognos, Ledningsstöd, Verksamhetsstöd, Rättsavdelningen samt IT och Kommunikation. Försäkringskassan har cirka 14 200 anställda och finns på cirka 100 orter i Sverige (Försäkringskassans årsredovisning 2016 s. 7).

Försäkringskassan handlägger 33 förmåner inom socialförsäkringen. Utbetalningarna uppgick 2016 till cirka 227 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka en fjärdedel av statens totala utgifter. Drygt hälften av utbetalningarna går till sjuka och personer med funktionsnedsättning. En tredjedel betalas ut till barnfamiljer. Resterande del består främst av ersättningar inom arbetsmarknadsområdet. Utbetalningarna finansieras till största delen genom obligatoriska skatter och avgifter (Försäkringskassans årsredovisning 2016 s. 6 och 11).

Pensionsmyndigheten

Enligt förordningen med instruktion för Pensionsmyndigheten är myndigheten förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen och för andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten (1 §). Pensionsmyndigheten ska bl.a. informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen. Myndigheten ska även verka för lagenlighet och enhetlighet i fråga om bestämmande av pensionsgrundande inkomst (PGI), som beslutas av Skatteverket (2 §).

Pensionsmyndigheten ansvarar i huvudsak för administrationen av förmåner vid ålderdom eller till efterlevande, bostadstillägg till sådana förmåner samt äldreförsörjningsstöd, enligt 2 kap. 2 § tredje stycket SFB och de bestämmelser som hänvisas till där.

För en del av Pensionsmyndighetens verksamhet gäller lagen (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet. I den lagen finns bestämmelser om tillämpning av vissa försäkringsrörelse- och redovisningsregler samt om Finansinspektionens tillsyn i vissa avseenden.

Pensionsmyndigheten har den 1 januari 2010 tagit över viss verksamhet från Försäkringskassan och all verksamhet från den tidigare Premiepensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten leds av en styrelse och har en generaldirektör. Det finns åtta avdelningar och en stab. Närmare föreskrifter finns i Pensionsmyndighetens arbetsordning. Myndigheten har cirka 1 200 anställda på åtta orter i landet (Pensionsmyndighetens årsredovisning 2016 s. 3).

Utbetalningarna av de förmåner som beslutas av Pensionsmyndigheten uppgick 2016 till 334 miljarder kronor (Pensionsmyndighetens årsredovisning 2016 s. 33).

Skatteverket

Skatteverket ska enligt 1 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket bl.a. ansvara för frågor om socialavgifter och skatter. Av 8 § framgår att Skatteverket ska fastställa pensionsgrundande inkomst.

Skatteverket leds av en myndighetschef och har ett insynsråd (16 och 17 §§ instruktionen och Skatteverkets årsredovisning 2016 s. 8).

Inspektionen för socialförsäkringen

Enligt 1 § förordningen (2009:602) med instruktion för inspektionen för socialförsäkringen ska myndigheten genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Med systemtillsyn avses granskning av om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som tillsynsobjektet ska tillämpa. Med effektivitetsgranskning avses granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Av instruktionen (2 §) framgår att inspektionen ska utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av den verksamhet som bedrivs av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn, och Skatteverket, i de delar som avser beslut om pensionsgrundande inkomst.

Myndigheten har levererat ett stort antal rapporter, såväl på eget initiativ som på regeringens uppdrag. Rapporterna har bl.a. gällt det allmänna ombudet för socialförsäkringen och återkrav, vilket vi återkommer till i kapitel 4 och 6.

3.5 Förmåner som ingår i den allmänna socialförsäkringen

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten administrerar närmare ett femtiotal olika förmåner, bidrag och andra ersättningar.¹ I socialförsäkringsbalken delas de förmåner som omfattas in i följande huvudgrupper (se 1 kap. 3 § SFB): familjeförmåner, förmåner vid sjukdom eller arbetsskada, särskilda förmåner vid funktionshinder, förmåner vid ålderdom, förmåner till efterlevande, och bostadsstöd.

¹ Termen förmån används i socialförsäkringsbalken som samlingsbeteckning för alla dag ersättningar, pensioner, livräntor, kostnadsersättningar, bidrag och andra utbetalningar eller åtgärder som den enskilde är försäkrad för enligt balken.

Familjeförmåner

Familjeförmåner (enligt avdelning B, 8–22 kap. SFB) är

- graviditetspenning till den som på grund av graviditet har nedsatt arbetsförmåga eller är förbjuden att utföra sitt förvärvsarbete,
- föräldrapenningförmåner i samband med barns födelse, vid adoption av barn eller i andra situationer när en förälder vårdar barn,
- barnbidrag som generellt bidrag för barn,
- underhållsstöd till ett barn vars föräldrar inte bor tillsammans, och
- särskilda familjeförmåner vid vissa fall av adoption eller när ett barn lider av sjukdom eller har funktionshinder.

Vissa av förmånerna är bosättningsbaserade och andra är arbetsbaserade. Barnbidrag och underhållsstöd utgör ett bostadsbaserat grundskydd för den försäkrade. Även adoptionsbidrag och vårdbidrag är bostadsbaserade förmåner. Det finns vidare en lägstanivå inom föräldrapenningen som är bostadsbaserad.

Förmåner vid sjukdom eller arbetsskada

Förmåner vid sjukdom eller arbetsskada (enligt avdelning C, 23–47 kap. SFB) är

- sjukpenning som lämnas vid sjukdom och nedsatt arbetsförmåga,
- rehabiliteringsåtgärder vid sjukdom och nedsatt arbetsförmåga,
- rehabiliteringsersättning i samband med rehabiliteringsåtgärder,
- sjukersättning eller aktivitetsersättning när arbetsförmågan är långvarigt nedsatt,
- arbetsskadeersättning vid skada i samband med förvärvsarbete,
- statlig personskadeersättning vid skada i samband med vissa statliga eller kommunala verksamheter,
- krigsskadeersättning till sjömän vid skada utomlands,
- smittbärarersättning för inkomstförlust m.m., och

- närståendepenning i samband med ledighet för vård av en svårt sjuk person.

Majoriteten av förmånerna är arbetsbaserade och utgör ett skydd om den försäkrade blir sjuk eller skadad och inte längre kan arbeta. Även här finns det förmåner som har sin grund i den bosättningsbaserade försäkringen och utgör en garantiersättning, till exempel aktivitetsersättning och sjukersättning.

Särskilda förmåner vid funktionshinder

Förmåner vid funktionshinder (enligt avdelning D, 48–52 kap. SFB) är

- handikappersättning till en funktionshindrad som behöver hjälp av någon annan eller har merkostnader,
- assistansersättning till en funktionshindrad som behöver personlig assistans för sina grundläggande behov, och
- bilstöd till personer med funktionshinder för att skaffa eller anpassa motorfordon.

Förmånerna vid funktionshinder är bosättningsbaserade förmåner, till stöd för personer med funktionsnedsättning.

Förmåner vid ålderdom

Förmåner vid ålderdom (enligt avdelning E, 53–74 kap. SFB) är

- allmän ålderspension i form av
 - inkomstgrundad ålderspension, och
 - garantipension,
- särskilt pensionstillägg som tillägg till allmän ålderspension, och
- äldreförsörjningsstöd som tillägg till eller i stället för allmän ålderspension.

Den inkomstgrundade ålderspensionen är arbetsbaserad medan övriga av dessa förmåner är bosättningsbaserade.

Förmåner till efterlevande

Efterlevandeförmåner (enligt avdelning F, 75–92 kap. SFB) är

- efterlevandepension i form av
 - barnpension,
 - omställningspension till efterlevande make (änka eller änking),
 - änkepension till efterlevande maka (änka), och
 - garantipension till omställningspension,
- efterlevandestöd som garantiförmån till barn,
- efterlevandeförmåner vid arbetsskada och vissa andra skador i form av
 - begravningshjälp,
 - barnlivränta, och
 - omställningslivränta till efterlevande make, samt
- efterlevandeskydd i form av premiepension, om pensionsspararen har ansökt om ett sådant skydd.

Även dessa förmåner är i vissa fall bosättningsbaserade och i andra fall arbetsbaserade. Efterlevandestöd och garantipension till omställningspension är bosättningsbaserade förmåner medan inkomstrelaterad efterlevandepension, efterlevandeförmåner från arbetsskadeförsäkringen och efterlevandeskydd i form av premiepension är baserade på arbete.

Bostadsstöd

Förmåner för bostadsstöd (enligt avdelning G, 93–103 e kap. SFB) är

- bostadsbidrag till barnfamiljer eller personer i åldern 18–28 år,
- bostadstillägg till den som får sjukersättning, pension eller vissa liknande förmåner, och
- boendetillägg till den som har fått tidsbegränsad sjukersättning eller aktivitetsersättning.

Förmånerna inom området bostadsstöd är alla bosättningsbaserade förmåner och är tänkta att bidra till förbättrade förutsättningar för en god ekonomisk levnadsstandard.

3.6 EU-rätten och socialförsäkringen m.m.

I majoriteten av de socialförsäkringsärenden som handläggs räcker det att tillämpa svenska bestämmelser, men det finns ett antal situationer när även internationella regelverk ska tillämpas. De internationella regelverken kan dock endast få betydelse i vissa gränsöverskridande situationer.² Regelverken kan medföra både utsträckt och inskränkt tillämpning av de svenska bestämmelserna. Detta framgår av 2 kap. 5 § SFB som anger att unionsrätten inom Europeiska unionen (EU) eller inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och avtal om social trygghet eller andra avtal som ingåtts med andra stater, exempelvis bilaterala avtal om social trygghet, kan medföra begränsningar i tillämpligheten av bestämmelserna i socialförsäkringsbalken.

Inom EU betraktas medlemsländernas socialförsäkringssystem i första hand som nationella angelägenheter. EU:s kompetens på området handlar enbart om samordning av de nationella systemen för social trygghet, inte om harmonisering av systemen. Sådana samordningsbestämmelser finns i förordning (EG) nr 883/2004 om

² Försäkringskassans vägledning 2017:1, Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal – Försäkringskassans uppdrag vad gäller vissa gemensamma gränsöverskridande frågor, s. 20.

samordning av de sociala trygghetssystemen och förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning 883/2004.³

3.7 Socialförsäkringsprocessen

Förfarandet i ärenden hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten regleras i första hand av de grundläggande reglerna i förvaltningslagen (2017:900), FL. Förvaltningsmyndigheterna har att iakttä inte bara bestämmelserna om ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, bl.a. reglerna om kommunikation samt motivering av beslut, utan också de av förvaltningslagens bestämmelser som gäller förvaltningsärenden i allmänhet, t.ex. föreskrifterna om serviceskyldighet och jäv.

Förvaltningslagen är emellertid en baslag. Den träder tillbaka för avvikande föreskrifter i lag eller i författning som har meddelats av regeringen (4 § FL). På socialförsäkringsområdet har sådana föreskrifter meddelats i socialförsäkringsbalken, framför allt i 110 kap. SFB. I 113 kap. SFB finns därutöver bestämmelser om omprövning och ändring av beslut som saknar motsvarighet i förvaltningslagen. Enligt bestämmelserna i 113 kap. har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten en långtgående skyldighet att på begäran ompröva sina egna beslut. Omprövning är en förutsättning för att den enskilde senare ska kunna överklaga de allra flesta beslut (jfr 10 §).

Processen i allmän förvaltningsdomstol i socialförsäkringsmål regleras i allt väsentligt av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. I 113 kap. SFB finns emellertid vissa särskilda bestämmelser rörande överklagande till domstol som har företräde framför förvaltningsprocesslagens bestämmelser (2 § FPL). Dessa föreskrifter avviker från vad som gäller enligt FPL, bl.a. genom att det i 113 kap. 20 § SFB anges en tvåmånadersfrist för att överklaga domstols beslut.

I 113 kap. SFB finns också en särskild reglering rörande en särskild partsföreträdare för det allmänna i förvaltningsdomstol, det allmänna ombudet för socialförsäkringen. Det allmänna ombudet ges enligt

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

dessa bestämmelser möjlighet att föra det allmännas talan i domstol genom att överklaga Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut.

4 Ett stärkt allmänt ombud för socialförsäkringen

4.1 Inledning

4.1.1 Bakgrund

Den som ansöker om en förmån i socialförsäkringssystemet är inte sällan helt beroende av förmånen för sin försörjning. Samtidigt är det är inte möjligt att utforma lagstiftningen så att alla olika tänkbara situationer förutses och samtliga oklarheter undanröjs. Bedömningsutrymmet på socialförsäkringsområdet är förhållandevist stort vilket riskerar att medföra att tillämpningen av socialförsäkringen blir oförutsägbar och olikformig. Vägledande domstolsavgöranden (prejudikat) är därför av stor betydelse inom detta område, inte minst för enskilda människors situation.

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen är en särskild funktion som har inrättats som ett led i strävandena att främja prejudikattbildningen på socialförsäkringsområdet. Tanken är att ombudet självständigt ska välja ut principiellt viktiga frågor att föra vidare för prövning i domstol. Därigenom förutsätts ombudets verksamhet bidra till att socialförsäkringens bestämmelser tillämpas på ett enhetligt sätt och att oklarheter undanröjs.

4.1.2 Utredningens uppdrag i denna del

Enligt direktiven (dir. 2016:104 s. 3) ska vi utreda hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan stärkas processuellt och lämna förslag på hur detta kan åstadkommas.

Enligt våra direktiv ska vi även utreda om befintliga bestämmelser om sekretess är ändamålsenliga för ett utlämnande av information

mellan Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheterna och det allmänna ombudet.

I uppdraget ingår att särskilt beakta de förslag som lämnats av Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet (SOU 2015:46). Vi anmodas samtidigt att ta hänsyn till de synpunkter som framkommit i remissförfarandet av nämnda betänkande och överväga hur eventuella förslag kan komma att påverka enskilda försäkrade. Om det behövs i syfte att värna enskildas rättssäkerhet, ska förslag om detta lämnas.

4.1.3 Kapitlets disposition

För att kunna utreda hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan stärkas processuellt, fordras en förståelse för vilken funktion och vilket uppdrag ombudet har tilldelats av statsmakterna. Olika lösningar kan nämligen framstå som mer eller mindre motiverade beroende på vilken närmare funktion ombudet har. Att enbart beskriva ombudets uppdrag genom att hänvisa till de verktyg som tillförts ombudsfunktionen riskerar att ge en otillräcklig grund. Vår uppfattning är i stället att den för arbetet nödvändiga beskrivningen av ombudsfunktionen måste ske med beaktande av hur processen i allmän förvaltningsdomstol rent historiskt har vuxit fram. Framväxten av ett allmänt ombud på socialförsäkringsområdet är ingen isolerad företeelse fristående från andra skeenden. Den bör därför inte heller studeras som en sådan. I stället måste ombudsfunktionens framväxt ses i ljuset av en större omstrukturering av förfarandet i förvaltningsdomstol genom vilken statsmakterna av olika skäl strävat efter att säkerställa det allmännas representation i domstol.

Vi inleder därför med ett avsnitt som innehåller en beskrivning av hur processen i förvaltningsdomstol, i nu relevanta hänseenden, utvecklats över tid. Framställningen inriktas särskilt mot det allmännas partsrepresentation i domstol, förvaltnings- och socialförsäkringsprocessens utveckling och dåvarande Riksförsäkringsverkets, RFV, tidigare partsroll (avsnitt 4.2). På detta sätt möjliggörs en ökad förståelse för den funktion som det allmänna ombudet övertog i samband med att den statliga myndigheten Försäkringskassan bildades 2005.

Efter denna genomgång inriktas framställningen i avsnitt 4.3 på att beskriva såväl ombudets kompetensområde som rättsliga verktyg.

I avsnitt 4.4 och 4.5 redogörs för såväl ombudets arbetssätt och organisation som ombudets processverksamhet i domstol sedan 2005.

För att ytterligare öka förståelsen av det allmänna ombudet har vi i avsnitt 4.6 beskrivit hur andra ombudsfunktioner rättsligt är strukturerade och arbetar.

Innan vi slutligen övergår till att redogöra för våra överväganden och förslag (avsnitt 4.8–4.15), lämnar vi i avsnitt 4.7 en redogörelse för de förslag som tidigare lämnats i frågan, förslag och åtföljande remissynpunkter som vi i varierande omfattning haft att förhålla oss till vid utarbetande av våra egna förslag.

4.2 Framväxten av ett allmänt ombud

4.2.1 Parter och intressen i förvaltningsprocessen

Inom förvaltningsrätten har enpartsförfarandet en lång tradition. På myndighetsnivå är exempelvis den enskilde enda parten. Vid ett överklagande till förvaltningsdomstol blir emellertid beslutsmyndigheten också part och därmed ändrar förfarandet karaktär till ett tvåpartsförfarande. I förvaltningsdomstolen inleds en ny process där den enskilde inför domstolen kan klargöra sina invändningar mot myndighetens beslut och beslutsmyndigheten kan försvara sitt ställningstagande.

I processen i förvaltningsdomstol förekommer endast sällan, såsom i dispositiva tvistemål, att saken bara rör enskildas intressen. I regel kan i stället, i likhet med indispositiva tvistemål, vid sidan av de enskildas intressena påvisas utpräglade allmänna intressen. Bland enskilda intressen märks intresset av psykisk och fysisk frihet samt egendomsintressen och andra ekonomiska intressen. Såsom exempel på allmänna intressen kan nämnas sådana som angår allmän ordning och säkerhet, social omvårdnad, samhällsplanering, näringsgrenars främjande, hälsovård, samhällsekonomi och fiskala krav (jfr SOU 1964:27 s. 535).

I en process i förvaltningsdomstol står i de allra flesta fall således någon enskilds intressen mot allmänna intressen. I dag företräds de allmänna intressena i domstol av ett allmänt organ såsom part i nästan samtliga fall. Därmed får processen tvåpartskaraktär och betecknas som kontradiktorisk. I vissa typer av mål där enskilda intressen står mot allmänna är de senare dock inte partsrepresenterade. Då ankommer det uteslutande på domstolen att tillvarata dessa intressen, bl.a.

genom den utredningsskyldighet som åvilar domstolen enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL (jfr SOU 1991:106 s. 480). Denna processtyp kännetecknas sålunda av att den enskilde i domstolsprocessen inte möts av någon part som försvarar de allmänna intressen som står mot hans eller hennes enskilda intressen. Målen brukar i sådana fall benämnas enpartsmål, vilket t.ex. är fallet i mål enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

4.2.2 En representant för det allmänna

I förvaltningsprocessen hade den enskilde ursprungligen ingen motpart i domstol. Domstolen både dömde i målet och representerade det allmänna (jfr SOU 1991:106 s. 480). Det fanns visserligen mål med tvåpartskaraktär, exempelvis taxeringsmål och mål om administrativa frihetsberövanden, men i de flesta måltyper där enskilda intressen stod mot allmänna var de senare inte partsrepresenterade. En statlig myndighet ansågs vidare inte kunna överklaga ett beslut av en annan förvaltningsmyndighet utan författningsstöd, om inte myndigheten i beslutsinstansen intagit partsställning (SOU 1964:27 s. 519). En statlig myndighet saknade också i regel rätt att utan författningsstöd överklaga ett avgörande genom vilket myndighetens beslut ändrats (s. 520 och SOU 1991:106 s. 481). Detta följde av att myndigheterna vanligen ansågs tillvara ta ett och samma allmänna intresse (SOU 2010:29 s. 654 och 655). Mot denna bakgrund är det inte förvånande att tanken på en särskild representant för det allmänna med uppgift att bevaka det allmännas intressen i domstol har gamla anor i förvaltningsförfarandet.

Frågan om behovet av ett obligatoriskt tvåpartsförfarande i förvaltningsprocessen fanns med redan i 1950-talets rättssäkerhetsdebatt och kom då i stor utsträckning att handla om i vad mån de allmänna intressen som gör sig gällande i förvaltningsmål ska vara representerade genom myndigheter i egenskap av part i målet och hur denna representation i så fall borde organiseras (jfr SOU 1991:106 s. 487 och 488).

Vid ett överklagande från en enskild kan det allmännas intressen endera företrädas av beslutsmyndigheten eller ett fristående organ. Den största skillnaden mellan lösningarna är att endast den senare är nära förknippad med möjligheter för samhället att angripa beslut

vilka missgynnar det allmänna eller på annat sätt är felaktiga eller tveksamma. Svaret på frågan om man för partsuppgifterna borde utnyttja beslutsmyndigheten eller ett från denna myndighet fristående organ ansågs därmed hänga samman med svaret på frågan om det allmänna hade ett befogat intresse av att kunna överklaga (SOU 1991:106 s. 488).

4.2.3 Det allmännas offensiva och defensiva processföring

I många fall har ett statligt eller kommunalt organ möjlighet att överklaga ett avgörande av en myndighet eller en domstol. I andra fall saknas en sådan möjlighet. Skillnaderna har samband med att behovet av att samhället agerar aktivt växlar i styrka från rättsområde till rättsområde (jfr prop. 1998/99:79 s. 78). En orsak till att det kan föreligga ett behov för det allmänna att kunna överklaga, s.k. offensiv processföring, har med prejudikatbildningen att göra. En annan har att göra med önskemål om att oriktiga avgöranden inte blir bestående.

Att prejudikatsynpunkter hamnat i förgrunden när det allmännas partsroll övervägts är naturligt. Prejudikaten leder till att rättstillämpningen blir mer enhetlig och likformig, och det är ofta prejudikaten som ger lagstiftningen dess fulla genomslagskraft. Rättsskipningen vinner i klarhet samtidigt som man gör vinster genom att bedömningen av rättsliga frågor underlättas (jfr SOU 1986:1 s. 65).

Behovet av en möjlighet för offentliga organ att överklaga förvaltningsbeslut i syfte att komma till rätta med oriktiga avgöranden, varierar allt efter betydelsen av att oriktiga beslut inom det rättsområde det gäller – framför allt sådana som missgynnar det allmänna – blir bestående. Normalt medför det emellertid inte några större nackdelar att ett beslut som missgynnar det allmänna blir bestående.

Frågan huruvida de allmänna intressena bör vara partsrepresenterade handlar emellertid också om det allmännas defensiva roll i domstolsprocessen. Genom att säkerställa det allmännas medverkan i domstolsprocessen, skapas nämligen bättre förutsättningar för att underlaget för prövningen blir fylligare, att det klandrade beslutet ytterligare kan förklaras och att oklarheter kan undanröjas (jfr SOU 1991:106 s. 499). Det organ som företräder de allmänna intressena, förväntas därutöver också kunna argumentera rörande saken

och bemöta motpartens argument, vilket också kan antas gynna domstolsprövningen.

4.2.4 Framväxten av en tvåpartsprocess

I det principbetänkande som de Besvärssakkunniga överlämnade i mitten av 1950-talet uttalade de sig positivt om en tvåpartsprocess, men nöjde sig med att föreslå en rätt för kommunala myndigheter att överklaga vissa beslut. Besvärssakkunniga fann dock skäl att starkt framhålla önskvärdheten av att, när så ansågs ändamålsenligt, det i specialförfattningar uppdrogs åt särskilda organ att föra talan å det allmännas vägnar såsom klagandes motparter i besvärsmål (jfr SOU 1955:19 s. 91 och SOU 1964:27 s. 104).

Vid tillkomsten av förvaltningslagen (1971:290) och förvaltningsprocesslagen togs frågan upp om det allmännas möjligheter att överklaga beslut, genom vilka ett allmänt intresse fått vika för ett enskilt eller som annars kunde anses förfördela ett offentligt intresse. Även frågan om utsträckt tillämpning av det kontradiktoriska förfarandet genom partsrepresentation för det allmänna i förvaltningsärenden behandlades. Regeringens slutsats blev emellertid att de nu berörda spörsmålen i ett senare sammanhang borde bli föremål för en samlad bedömning (prop. 1971:30 s. 399). Någon sådan bedömning av det allmännas roll och partsställning i förvaltningsprocessen kom emellertid inte till stånd före den som gjordes av Domstolsutredningen i betänkandet Domstolarna inför 2000-talet – Arbetsuppgifter och förfaranderegler (SOU 1991:106).

Domstolsutredningen föreslog en fakultativ tvåpartsprocess enligt vilken domstol skulle kunna uppdra åt en förvaltningsmyndighet som beslutat i saken att som part företräda det allmännas intressen i målet, om den enskilde inte redan hade en motpart. I det förslag som regeringen sedermera lade fram förordades emellertid en obligatorisk tvåpartsprocess. Som skäl för en sådan ordning framhölls framför allt att en tvåpartsprocess skapade goda förutsättningar för prejudikatbildningen (prop. 1995/96:22 s. 72–82). Därigenom kunde en mer likformig rättstillämpning uppnås och dessutom fanns det samhällsekonomiskt mycket att vinna med en överklaganderätt för beslutsmyndigheten. Vidare framhölls att det fick anses vara ett allmänt intresse att materiellt oriktiga avgöranden inte blev bestående.

Utöver detta nämndes också att behovet av en företrädare för de allmänna intressena, särskilt i första domstolsinstans, i första hand hängde samman med utredningskravet. Vidare framfördes att en tvåpartsprocess kunde underlätta för domstolen att upprätthålla sin opartiskhet. Den enskilda parten kunde också ha en hel del att tjäna på att de allmänna intressena blev partsföreträdare i målet. Framför allt kunde den enskildes förståelse för sakomständigheterna och de rättsliga förutsättningarna öka i och med att beslutsmyndigheten bemötte överklagandet. Ett viktigt skäl till att den enskilde borde ha en motpart redan i första instans angavs också vara att tyngdpunkten i rättsskipningen ska ligga i den första domstolsinstansen.

Sedan 1996 är processen i förvaltningsdomstol – i likhet med processen inför de allmänna domstolarna – således strukturerad som en kontradiktorisk tvåpartsprocess. Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut till förvaltningsrätten, ankommer det på beslutsmyndigheten att representera det allmänna genom att svara som den enskildes motpart i processen. Därvid krävs av myndigheten, att den aktivt engagerar sig för att säkerställa att sådana intressen som beslutsmyndigheten bevakar också förverkligas på ett materiellt tillfredsställande sätt. Även av en beslutsmyndighet som part måste dock alltid kunna krävas att den inte till varje pris försvarar ett överklagat beslut. Myndigheten har att uppträda objektivt (jfr SOU 1991:106 s. 502).¹

4.2.5 Det allmännas företrädare i socialförsäkringsprocessen

Tiden före försäkringsreformen 1979

Även på socialförsäkringsområdet övervägdes tidigt införandet av en särskild funktion med uppdrag att tillvarata det allmännas intressen i socialförsäkringsförfarandet. Sådana tankegångar framfördes redan i samband med den omorganisation av socialförsäkringens administration som genomfördes då Försäkringsdomstolen inrättades och Riksförsäkringsverket bildades efter en sammanslagning av Riksförsäkringsanstalten och Pensionsstyrelsen 1961 (jfr prop. 1961:45 s. 213 och 214).

¹ Detta gäller redan när myndigheten enligt omprövningsreglerna ska ta ställning till sitt eget beslut för första gången.

I det betänkande som låg till grund för omorganisationen, berördes frågan om huruvida en särskild representant för det allmänna skulle kunna överklaga avgöranden till den nyinrättade Försäkringsdomstolen. Det hade noterats att det till Pensionsstyrelsen sedan tidigare knutits ett flertal allmänna ombud som hade tillerkänts rätt att överklaga de lokala pensionsnämndernas beslut till Pensionsstyrelsens besväravdelning (SOU 1960:35 s. 189 och 190).

De Besvärssakkunniga, som i sitt betänkande med förslag till lag om förfarandet vid konsumtionsbeskattning (SOU 1957:50) nyligen hade föreslagit en ordning med ett allmänt ombud som representant för det allmänna i mål enligt den lagen, uttalade i sitt remissyttrande att den föreslagna ordningen endast i ringa omfattning tillgodosåg behovet av de allmänna och de rent statliga intressenas tillvaratagande i de olika socialförsäkringsmålen (prop. 1961:45 s. 178).

Regeringen instämde i vad de Besvärssakkunniga framfört och uttalade sig i positiva ordalag om införandet av ett allmänt ombud för socialförsäkringen. En sådan ordning med partsrepresentation för det allmänna var dessutom väl ägnad att göra utredningen fullständigare och underlätta för domstolen att pröva ärendet. Vikten av att för socialförsäkringen prejudicerande frågor kunde underställas domstolen även av andra än enskilda parter betonades också. En särskild partsrepresentant för det allmänna ansågs verksamt kunna bidra till att skapa en tillförlitlig och vägledande praxis på området (jfr prop. 1961:45 s. 213).

På grund av osäkerhet om vilka konsekvenser en sådan nyordning skulle medföra fann regeringen vid detta tillfälle, trots inrådan från Lagrådet, emellertid inte skäl att föreslå införandet av ett allmänt ombud på socialförsäkringens område. I stället förordades en ordning enligt vilken Riksförsäkringsverket, som överprövade försäkringskassornas beslut, kunde underställa sina avgöranden Försäkringsdomstolens prövning i vissa fall. Genom att Riksförsäkringsverket regelmässigt kom att avge yttranden till den nyinrättade Försäkringsdomstolen i de mål som anhängiggjordes vid domstolen, kom verket i praktiken också ofta att uppfattas som part i mål vid domstolen.

Genom den omorganisation som genomfördes 1961 kom socialförsäkringsprocessen således i allt väsentligt att vara utformad som en enpartsprocess. Genom sammanslagningen av Riksförsäkringsanstalten och Pensionsstyrelsen tillskapades Riksförsäkringsverket som central lednings- och tillsynsmyndighet. Riksförsäkringsverkets

besvärsavdelning blev vidare första besvärsinstans i samtliga de ärenden angående socialförsäkring eller andra sociala förmåner där beslut fattats av en allmän försäkringskassa i första instans (SOU 1976:53 s. 62). På grund av sin tillsynsfunktion ägde Riksförsäkringsverket, enligt bestämmelser såväl i lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, som i flera andra författningar, också rätt att självmant ta upp beslut till prövning (ex officioprövning). I vissa fall skulle sådan prövning alltid äga rum, varvid försäkringskassorna överlämnade ärendet till verket för prövning. I dessa fall talade man regelmässigt om underställning av beslut. Ex officioprövningsrätten innebar också att Riksförsäkringsverket kunde ta upp en försäkrads besvär till prövning även om besvären kommit in efter besvärstidens utgång. I stort sett var det dock endast den enskilde som kunde överklaga beslut till högre instans. Ex officioprövnings- och underställningsinstitutet innebar dock möjlighet att få till stånd en överprövning i högre instans av en försäkringskassas och Riksförsäkringsverkets beslut utan att besvär anfördes (s. 62 och 63).

Försäkringsreformen 1979

Genom 1971 års förvaltningsrättsreform genomfördes viktiga förändringar i syfte att stärka förvaltningsrättsskipningen i allmänhet och den enskildes rättssäkerhet i synnerhet. Inte minst betydelsefullt var att domstolsprövningen i förvaltningsmål i allmänhet utformades som ett system med minst två instanser. I detta system fick den högsta instansen, Regeringsrätten, att svara för prejudikatbildningen, medan det huvudsakligen ankom på den näst högsta instansen, kammarrätten, att svara för att materiell rättvisa skipades i det stora flertalet av de mål i vilka besvär anfördes.

Vid denna tidpunkt hade besvärsprövningen inom socialförsäkringen fått sin egen besvärsväg utanför den vanliga förvaltningsprocessen genom inrättandet av bl. a. Försäkringsdomstolen. Endast i begränsad utsträckning hade förvaltningsrättsreformen kommit att beröra socialförsäkringen. I förhållande till vad som gällde på andra jämförbara områden hade besvärsprövningen inom socialförsäkringen därför kommit att framstå som i vissa hänseenden mindre utvecklad (SOU 1976:53 s. 66).

Ett grundläggande problem var att domstolsprövningen i flertalet mål var helt koncentrerad till Försäkringsdomstolen. Detta bidrog till att domstolen, i likhet med vad som före förvaltningsrättsreformen var fallet för Regeringsrätten, belastats i sådan grad att domstolen hade svårigheter att fullgöra sin prejudikatbildande funktion. En annan nackdel var att Riksförsäkringsverket ena stunden skulle fungera som opartisk besvärsinstans och andra stunden, efter överklagande till Försäkringsdomstolen, vara remissorgan åt denna domstol. I avsaknad av ett egentligt tvåpartsförfarande innebar den då gällande ordningen också att Försäkringsdomstolen hade en omfattande utredningsplikt (s. 68).

Redan i samband med att den 1961 införda besvärsorganisationen tillkom, påtalades att ordningen kunde komma att behöva ses över sedan närmare erfarenhet hade vunnits om förfarandets funktion. Mot den bakgrunden tillsattes Utredningen angående översyn av besvärsorganisationen inom socialförsäkringen m.m. I sitt betänkande, Försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol (SOU 1976:53), föreslog utredningen att besvärsprövningen i mellaninstansen skulle flyttas från Riksförsäkringsverket besvärsavdelning (och Försäkringsrådet) till fristående försäkringsrätter. Enligt förslaget skulle försäkringsrätterna överta de arbetsuppgifter som Riksförsäkringsverkets besvärsavdelning tidigare haft och Försäkringsdomstolen skulle samtidigt byta namn till Försäkringsöverdomstolen. Genom att besvärsprövningen på detta sätt skulle brytas ut från Riksförsäkringsverket skulle verket få en mera renodlad inriktning på centrala lednings- och tillsynsfunktioner. Samtidigt föreslogs att Riksförsäkringsverket skulle verka för att den allmänna försäkringen tillämpas likformigt och rättvist (20 kap. 12 § AFL). Denna skyldighet sågs som något som redan låg i verkets tillsynsfunktion. I linje med detta föreslogs även att verket skulle kunna inträda som part i förfarandet i försäkringsrätt för att i denna egenskap verka för en sådan tillämpning av socialförsäkringslagstiftningen (SOU 1976:53 s. 117). Verket skulle för det första på egen hand kunna överklaga beslut av en allmän försäkringskassa och en försäkringsrätt och i det sammanhanget kunna föra talan såväl till förmån för som till nackdel för en enskild part (s. 128–130). För det andra skulle verket beredas tillfälle att uppträda som enskild klagandes motpart i försäkringsrätt. I Försäkringsöverdomstolen skulle ett sådant tvåpartsförfarande emellertid vara obligatoriskt. Befogenheterna att ex officio pröva beslut av

lägre instans respektive att underställa högre instans beslut för prövning föreslogs också utgå i samband med att det delvis fakultativa tvåpartsförfarandet infördes (s. 130 och 131).

I betänkandet nämndes att kravet på likformighet och rättvisa vid tillämpningen av försäkringen dittills hade tillgodosetts genom två institut – underställning och ex officioprövning – vilka hade till syfte att bidra till att tveksamma eller felaktiga beslut blev överprövade i högre instans (s. 38). Utredningen fann emellertid av olika skäl att räckvidden av dessa två institut var begränsad. Vidare pekade utredningen bl.a. på att ex officioprövningen kunde leda till att ett beslut ändrades till den enskildes nackdel, ibland i samband med prövning av besvär som den enskilde hade anfört hos Riksförsäkringsverket. Kravet på likformighet och rättvisa tillgodosågs enligt utredningen bäst inom ramen för ett tvåpartsförfarande. Den närmare innebörden av föreskriften i 20 kap. 12 § första stycket AFL avhandlades inte i betänkandet, endast medlen för att åstadkomma en likformig och rättvis tillämpning (jfr SOU 1976:53 s. 181). Det kan påpekas att föreskriften innehöll uttrycket ”verka för” som angivelse av hur långt Riksförsäkringsverkets skyldighet sträckte sig. Uttrycket förpliktade således inte verket att i detalj följa försäkringskassornas beslutsfattande, endast att i möjligaste mån söka uppnå en likformig och rättvis tillämpning av regelsystemet. Det låg med andra ord i verkets hand att själv avgöra i vilka fall det allmännas intresse fordrade att myndigheten gick in som part i ett socialförsäkringsmål (jfr SOU 2001:47 s. 371).

Förslagen i 1976 års betänkande följdes i stort sett i prop. 1977/78:20 med förslag till ändrad organisation för besvärprövning inom socialförsäkringen m.m. Också regeringen såg skyldigheten att verka för att socialförsäkringslagstiftningen tillämpades likformigt och rättvist som något som redan låg i Riksförsäkringsverkets tillsynsfunktion (s. 80). Den uttryckliga bestämmelsen om detta i 20 kap. 12 § första stycket AFL synes närmast ha uppfattats som en självklarhet (jfr SOU 2001:47 s. 371). När verket utövade sin partsfunktion, var verket – liksom i övrigt – nämligen skyldig att iaktta den objektivitetsprincip som i dag kommer till uttryck i 1 kap. 9 § regeringsformen, RF. Denna princip innefattar det grundläggande kravet på opartiskhet och lika behandling.

Regeringen delade uppfattningen att verket, för att kunna fullgöra den aktuella bevakningsplikten, skulle kunna uppträda som

part i mål i en försäkringsrätt och i Försäkringsöverdomstolen (prop. 1977/78:20 s. 99 och 100). Även andra väsentliga fördelar med införandet av ett tvåpartsförfarande betonades, bl.a. kunde utredningsmaterialet därigenom bli fullständigare och domstolen få ett säkrare underlag för sina avgöranden. Det ansågs vidare att det var av betydelse att beslut kunde överklagas till högre instans även av andra än en enskild försäkrad. På detta sätt skulle nämligen möjligheterna att skapa en tillförlitlig och vägledande praxis på socialförsäkringens område underlättas.

1979 års reform och Riksförsäkringsverkets partsroll

Vid den nu behandlade reformen, som trädde i kraft 1979, fick reglerna om Riksförsäkringsverkets talerätt således följande utformning. I 20 kap. 12 § första stycket AFL ingick – förutom föreskriften om verkets skyldighet att bevaka likformighet och rättvisa – i en andra mening en bestämmelse om att verket fick, även till förmån för enskild part, föra talan mot en försäkringsrätts och en försäkringskassas beslut samt begära ändring. I andra stycket klargjordes att Riksförsäkringsverket bestämde om verket skulle vara part i mål där en enskild överklagat en kassas beslut hos försäkringsrätten. Bakgrunden till bestämmelsen i denna föreskrift var att avsikten inte var att verket alltid skulle vara part i denna situation (se prop. 1977/78:20 s. 100). Till föreskriften var fogad en regel om att en försäkringsrätt – även om Riksförsäkringsverket beslutat att inte vara part – fick förelägga verket att svara i målet, om särskilda skäl förelåg (s. 127 och 128). I paragrafens tredje stycke fanns regler om att verket oavsett partsställningen hos försäkringsrätten alltid kunde överklaga till Försäkringsöverdomstolen och att verket alltid var motpart där, om det varit den enskilde som överklagat dit.

Utvecklingen därefter

Redan 1991 kom emellertid den år 1979 införda besvärsordningen att ändras genom att försäkringsrätterna avskaffades. Socialförsäkringsmålen skulle i stället inordnas i den allmänna instansordningen på förvaltningssidan genom att försäkringskassornas beslut fick överklagas till länsrätten som första domstolsinstans. På samma sätt som

för andra förvaltningsmål kunde länsrättens avgörande därefter överklagas till kammarrätten (jfr prop. 1990/91:80). Denna övergång till den allmänna instansordningen blev därefter helt fullständig när Regeringsrätten 1995 slutligen kom att överta den roll som högsta instans i socialförsäkringsmål som tidigare varit tilldelad Försäkringsöverdomstolen. Den partsfunktion som Riksförsäkringsverket tilldelats genom 1979 års reform lämnades emellertid intakt.

Föreskrifterna om Riksförsäkringsverkets talerätt kom emellertid att ändras i samband med 1996 års reform beträffande tvåpartsprocess i de allmänna förvaltningsdomstolarna (se prop. 1995/96:22 och bet. 1995/96:JuU7; SFS 1995:1686). I motsats till regeringen, som ansåg att undantag från reformen tills vidare borde göras beträffande socialförsäkringsmålen, menade riksdagen att dittillsvarande fakultativa tvåpartssystem borde avlösas av den obligatoriska tvåpartsprocess som skulle införas som huvudregel för förvaltningen i övrigt. Reglerna om partsställningen i 20 kap. 12 § AFL fick därpå följande innehåll. I första stycket behölls föreskriften om Riksförsäkringsverkets skyldighet att verka för likformighet och rättvisa. I andra stycket angavs att verket fick överta försäkringskassas uppgift att i länsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan samt att verket för det allmännas talan i Regeringsrätten. I tredje stycket föreskrevs att Riksförsäkringsverket, även till förmån för enskild part, får överklaga domstols och försäkringskassas beslut samt begära ändring.

Riksförsäkringsverket kunde alltså på samma sätt som tidigare således föra det allmännas talan i en pågående process i länsrätten och kammarrätten, och även överklaga ett beslut av en försäkringskassa och en dom från länsrätten eller kammarrätt i vilken en allmän försäkringskassa varit part. När det gällde processen i högsta instans var tvåpartsförfarandet redan obligatoriskt vilket innebar att Riksförsäkringsverket även fortsättningsvis förde det allmännas talan exklusivt i denna instans (prop. 1995/96:22).

4.2.6 Riksförsäkringsverkets partsfunktion

Vid reformen av besvärspövningen i socialförsäkringsmål på 1970-talet betraktades Riksförsäkringsverkets talerätt som ett utflöde av den tillsynsfunktion som ålagts verket. Skyldigheten att verka för likformighet och rättvisa var således ledstjärnan vid verkets kontroll av

och tillsyn över att försäkringskassorna tillämpade lagstiftningen på ett riktigt sätt (SOU 2001:47 s. 378). För att verket skulle kunna fullgöra denna bevakningsplikt fordrades att verket kunde vara part i domstol. Överklaganderätten var alltså nära förbunden med det uppdrag som Riksförsäkringsverket hade att svara för rättslig styrning och att utöva tillsyn över beslutsmyndigheterna. Överklaganderätten var därmed ett instrument för att fullgöra väsentliga funktioner hos centralmyndigheten på området.

Riksförsäkringsverkets roll som partsföreträdare för det allmänna kom emellertid till uttryck på flera olika sätt. Verket fick för det första rätt att överklaga beslut av försäkringskassorna, de lokala skattemyndigheterna och försäkringsrätterna. Överklagande kunde ske såväl till förmån som till nackdel för enskild part. För det andra kunde Riksförsäkringsverket uppträda som en enskild klagandens motpart i försäkringsrätten. I högsta instans var sådant tvåpartsförfarande dessutom obligatoriskt. Verkets partsställning innebar samtidigt inte att verket alltid skulle vara skyldigt att bestrida den enskildes yrkanden, utan verket skulle företräda den ståndpunkt som verket ansåg vara sakligt befogad. Det förutsattes att Riksförsäkringsverket på lämpligt sätt gjorde ett urval av de ärenden där verket skulle utnyttja sin partsfunktion. Som exempel nämndes bl.a. ärenden enligt en viss nytillkommen lagstiftning eller beslut som hör till en kategori ärenden där felaktigheter ofta förekommer eller där praxis är vacklande (prop. 1977/78:20 s. 81).

Från början hade Riksförsäkringsverkets i utövandet av sin partsfunktion en mer ”tillsynspräglad” roll i förhållande till försäkringskassorna. Verket förde således inte sällan talan i syfte att rätta en enligt verkets mening felaktig rättstillämpning av en viss bestämmelse. Efter reformerna på 1990-talet kom emellertid Riksförsäkringsverkets uppgift i processuellt hänseende mera att inriktas på att få fram fler prejudikat på området. Denna förändring sammanföll med att statsmakterna, vid förnyade överväganden rörande socialförsäkringens administration (se prop. 1996/97:63 och prop. 1997/98:41), alltmer börjat hänföra Riksförsäkringsverkets partsfunktion till området för normgivning. Uppgiften som partsföreträdare kunde dock lika väl hänföras till området för tillsyn, dvs. på det sättet man såg på saken på 1970-talet (jfr SOU 2001:47 s. 379). Båda uppgifterna ansågs nämligen följa av kravet på att socialförsäkringen skulle tillämpas likformigt och rättvist (jfr SOU 2003:106 s. 167).

Riksförsäkringsverkets funktion som partsföreträdare för det allmänna utövades främst i högre förvaltningsdomstol (kammarrätterna och Regeringsrätten). Det var mindre vanligt att verket överklagade en försäkringskassas beslut eller tog över försäkringskassans talan i första instans (SOU 2001:47 s. 373). Under åren 1994–2000 överklagade verket fler än 1 700 beslut. En övervägande del av dessa avsåg överklagande av en länsrätts dom till kammarrätten. Antalet överklagande per år sjönk samtidigt betydligt under perioden. År 1995 överklagade verket cirka 350 beslut mot cirka 160 beslut 2000. Det ska dock erinras om att beslutsmyndigheten från och med 1996 kom att uppträda som motpart vid överklagande från enskild. Under perioden 1995–2000 uppträdde verket vidare som part i högsta instans i totalt cirka 12 000 mål, varav i cirka 280 fall som klagande (jfr SOU 2001:47, underbilaga 2 och 3 till bilaga 3, s. 519–527).

4.2.7 Allmänna ombudet för socialförsäkringen inrättas

När försäkringskassorna förstatligades och slogs samman med Riksförsäkringsverket till en enda myndighet 2005 ledde detta till vissa problem beträffande överklaganderätten för det allmänna. Genom att den nya Försäkringskassan övertog såväl de allmänna försäkringskassornas som Riksförsäkringsverkets uppgifter hade möjligheten för det allmänna att självständigt föra vidare principiellt viktiga frågor till domstolsprövning upphört om inte något nytt organ med denna uppgift samtidigt kunde inrättas. En myndighet anses nämligen inte kunna överklaga sina egna beslut. Enligt regeringen kunde förvisso behovet av en sådan funktion antas avta i och med tillskapandet av en sammanhållen myndighet på socialförsäkringsområdet. Regeringen ansåg emellertid, detta till trots, att det även i framtiden fanns ett behov av att frågor av principiell natur blev föremål för domstolsprövning på initiativ av det allmänna. Enligt regeringen kunde nämligen inte sällan den situation uppstå att det är oklart hur gällande rätt ska uttolkas och det ansågs inte tillfredsställande att endast sådana beslut som den enskilde valde att överklaga skulle komma under domstolsprövning. Med en sådan lösning skulle nämligen aldrig gynnande beslut, hur intressanta de än var ur prejudikatsynpunkt, kunna föras vidare till domstol. En sådan ordning hade regeringen tydligt avvisat redan i samband med att verkets partsfunktion infördes i

slutet av 1970-talet. Det övergripande kravet på att socialförsäkringen ska tillämpas likformigt och rättvist ansågs då nämligen inte på ett godtagbart sätt kunna upprätthållas.

Mot den bakgrunden ansåg regeringen att en särskild funktion med uppgift att överklaga Försäkringskassans beslut till allmän förvaltningsdomstol, på samma sätt som Riksförsäkringsverket tidigare gjort, skulle tillskapas (jfr prop. 2003/04:152 s. 241–243). Idén om ett allmänt ombud för tillvaratagande av det allmännas intressen, som alltså övervägts redan i 1961 års lagstiftningsarbete, aktualiserades på detta vis åter, om än i en annan form och med en annan förebild – det allmänna ombudet hos Skatteverket. Enligt regeringen låg det nämligen närmast till hands att välja den representationsmodell för det allmännas offensiva processföring som nyligen hade införts för den nya skatteadministrationen (se prop. 2002/03:99, bet 2003/04:SkU2, rskr. 2003/04:17).

Bakgrunden till att ett allmänt ombud hade inrättats hos Skatteverket 2004 var den myndighetsreform som föranledde att skatteförvaltningen ombildades till en enda myndighet, Skatteverket. Tidigare bestod skatteförvaltningen av tio regionala myndigheter och en central myndighet, Riksskatteverket, som kunde överklaga skattemyndigheternas beslut. När enmyndighetsreformen genomfördes och skatteförvaltningen ombildades till en enda myndighet, ansågs övervägande skäl tala för att en funktion som allmänt ombud borde inrättas hos Skatteverket. I annat fall skulle nämligen möjligheten för det allmänna att bedriva offensiv processföring genom att överklaga Skatteverkets beslut helt upphöra. Det uttalade syftet med ombudets möjlighet att överklaga var emellertid främst fiskalt men även prejudikatintresset och likformighets- och rättviseskäl åberopas i förarbetena (prop. 2002/03:99 s. 251–256. och Ds 2002:15 s. 282–287).

På socialförsäkringsområdet ansåg regeringen på motsvarande sätt att ett allmänt ombud hos Försäkringskassan borde inrättas med den begränsade men viktiga uppgiften att, i likhet med Riksförsäkringsverket tidigare, överklaga Försäkringskassans beslut. Till skillnad från vad som uttalades i förarbetena på skatteområdet uttalade regeringen i detta sammanhang dock inte att möjligheten att överklaga borde användas i något annat syfte än att utjämna en oenhetlig rättstillämpning på områden där behov av prejudikat är särskilt framträdande. Ombudet skulle även i undantagsfall dock alltjämt ha möjlighet att begära rättelse och överklaga beslut som framstod som

materiellt felaktiga (jfr prop. 2003/04:152 s. 243). Regeringen beto-
nade vidare att det var av stor vikt att det allmänna ombudet garan-
terades en självständig ställning i sin processföring i förhållande till
Försäkringskassan. Denna självständighet skulle bl.a. säkerställas
genom att ombudet utsågs av regeringen, fick en autonom och lag-
reglerad beslutanderätt samt genom att ombudet fick rätt att få
resurser från Försäkringskassan för sin verksamhet.

Även om en ombudsfunktion infördes ansågs det emellertid inte
finnas några bärande skäl för att frångå ordningen med besluts-
myndigheten som automatisk motpart till den enskilde i domstol.
Om det allmänna ombudet överklagade ett beslut skulle ombudet
därefter, inte minst av processekonomiska skäl, dock behålla sin
ställning som part i samtliga instanser (s. 241–243).

Bestämmelser om det allmänna ombudet togs vid detta tillfälle in
i en särskild lag, lagen (2004:778) om allmänt ombud hos Försäkrings-
kassan.

Vid inrättandet av Pensionsmyndigheten fördes ansvaret för vissa
socialförsäkringsärenden över från Försäkringskassan till Pensions-
myndigheten. Det allmänna ombudet blev då det allmänna ombudet
för socialförsäkringen och är sedan dess gemensamt för verksam-
heterna hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (prop.
2008/09:202 s. 131).

I samband med att socialförsäkringsbalken, SFB, tillkom upphäv-
des lagen om allmänt ombud för socialförsäkringen. Lagens bestäm-
melser kom i stället att överföras till socialförsäkringsbalken.

4.3 Det allmänna ombudets rättsliga verktyg

4.3.1 Inledning

För att det allmänna ombudet ska kunna fullgöra sitt uppdrag har
lagstiftaren försett ombudet med två olika rättsliga verktyg. Främst
bland dessa är ombudets rätt att överklaga beslut och den därmed
sammanhängande möjligheten för ombudet att bevaka det allmännas
intressen i förvaltningsdomstol. Utöver detta har lagstiftaren emel-
lertid också försett det allmänna ombudet med befogenheten att
begära ändring av beslut enligt 113 kap. 3 § SFB.

4.3.2 Kompetensområdet

Till skillnad från andra anhängiggörandeformer vid allmän förvaltningsdomstol, förutsätter ett överklagande att det finns ett förvaltningsbeslut som kan angripas. I det att det allmänna ombudet endast tillerkänts rätt att delta i domstolsprocesser genom att överklaga beslut, ligger således först och främst den begränsningen av ombudets kompetensområde att det allmänna ombudet inte genom att anlita någon annan anhängiggörandeform kan uppträda som part i domstol.²

En annan begränsning ligger i förhållande till de beslutsmyndigheter vars beslut får angripas av ombudet. Att ombudet endast kan överklaga beslut som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattat förklaras givetvis dock av att det i allt väsentligt är dessa myndigheter som handhar socialförsäkringens administration. Att märka är dock att detta t.ex. innebär att Skatteverkets beslut om pensionsgrundande inkomst faller utanför det allmänna ombudet för socialförsäkringens kompetensområde.³

När det däremot gäller vilka beslut som det allmänna ombudet får överklaga, tangeras emellertid en betydligt viktigare fråga; frågan om den närmare omfattningen av det allmänna ombudets saklegitimation i socialförsäkringsärenden.⁴ Bestämmelsen i 113 kap. 12 § SFB, enligt vilken ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får överklagas av det allmänna ombudet, ger vid handen att ombudet har en närmast obegränsad rätt att överklaga samtliga beslut som beslutsmyndigheterna fattar. Bestämmelsen i 113 kap. 12 § SFB måste emellertid läsas ihop med bestämmelsen i 113 kap. 2 §. Av denna bestämmelse framgår att allmänna ombudets rätt att överklaga är begränsad till beslut i ärenden om förmåner som fattas enligt balken. Därutöver gäller, genom en särskild hänvisning till 22–40 §§, att beslut som avser premiepension undantagits från ombudets kompetensområde (113 kap. 32 §).

I 113 kap. 2 § SFB anges således två begränsningar såvitt avser det allmänna ombudets kompetensområde; dels ska det vara fråga om beslut som fattas med stöd av balken, dels ska det vara fråga om beslut som avser förmåner.

² Tänkbart är dock att det allmänna ombudet exempelvis skulle kunna ansöka om resning jämfört 37 b § FPL mot ett avgörande som ombudet dessförinnan varit part i.

³ Det allmänna ombudet hos Skatteverket kan dock överklaga sådana beslut.

⁴ Saklegitimation innebär att man har rätten att som part föra talan i en viss bestämd sak.

De beslut som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte fattar med stöd av socialförsäkringsbalken torde därför falla utanför området för det allmänna ombudets kompetens om det inte genom särskilda hänvisningar i specialförfattningen framgår att bestämmelserna om det allmänna ombudet i 113 kap. SFB likväl ska tillämpas vid handläggning av beslut enligt specialförfattningen. Försäkringskassans beslut enligt lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och förordningen (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete, torde utgöra exempel på beslut som faller utanför kompetensområdet. Inte heller beslut som fattas med stöd av direkt tillämpliga EU-rättsliga bestämmelser torde det allmänna ombudet kunna angripa med stöd av bestämmelserna i 113 kap. SFB.

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande den 27 september 2016 prövat omfattningen av det allmänna ombudet hos Tullverkets kompetensområde.⁵ I målet uppkom frågan om ombudet kunde överklaga kammarrättens beslut i ett ärende rörande bindande klassificeringsbesked enligt Europaparlamentets och rådets förordning 952/2013 och kommissionens förordning 2016/341.⁶ Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det allmänna ombudet endast kan överklaga ett avgörande av kammarrätten i frågor som avses i 3 och 7 §§ tullagen (2016:253), nämligen beslut om tull, beslut om annan skatt än tull enligt 2 kap. 1 § andra stycket samt beslut om ränta, tulltillägg och förseningsavgift. Tullverkets beslut om bindande klassificeringsbesked ansågs dock inte röra någon sådan fråga, varför det allmänna ombudet inte ansågs ha rätt att överklaga kammarrättens avgörande. Överklagandet avvisades därför. Avgörandet kan tala för att ombudens kompetensområden ska tolkas restriktivt.

Att beslutet ska avse förmåner innebär att sådana beslut med anknytning till förmåner såsom kvittning, återkrav och indragning av en förmån torde ligga inom kompetensområdet. Detsamma torde gälla beslut om fastställelse av den försäkrades sjukpenninggrundande

⁵ Mål nr 249-16.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen och Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/341 av den 17 december 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 vad gäller övergångsregler för vissa bestämmelser i unionens tullkodex i de fall de relevanta elektroniska systemen ännu inte är i funktion, och om ändring av kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446.

inkomst, SGI, trots att SGI inte är en förmån, eftersom sådana fastställelsebeslut kan fattas med stöd av 26 kap. 3 § även utan samband med en ersättningsfråga (Hessmark m.fl., Socialförsäkringsbalken: En kommentar, 113 kap. 2 §, Zeteo, 2017-05-11). Däremot torde t.ex. ett beslut enligt 114 kap. SFB, dvs. ett beslut rörande personuppgifter, inte kunna betraktas som ett sådant beslut med anknytning till en förmån som avses i 113 kap. 2 § SFB. Försäkringskassans beslut att inte lämna ut en handling med stöd av offentlighets- och sekretesslagen eller beslut i personalärenden eller dylikt, faller av samma anledning utanför ombudets kompetensområde.

En grundförutsättning för att det allmänna ombudet ska kunna överklaga ett förmånsbeslut enligt balken är också att det angripna beslutet som sådant är överklagbart. Beslut som normalt inte är överklagbara enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer, t.ex. beslut under initial-, berednings-, och verkställighetsstadierna, blir inte överklagbara enbart till följd av att det är det allmänna ombudet som väljer att angripa dem.

Vad som nu sagts har främst tagit sikte på ombudets allmänna kompetensområde. När det gäller ombudets kompetensområde såvitt avser ändringsinstitutet enligt 113 kap. 3 §, är detta område emellertid något mer begränsat. Det beror helt enkelt på att vissa pensionsförmåner undantagits från ändringsinstitutets tillämpningsområde. Beslut om allmän ålderspension och förmåner till efterlevande kan enligt 113 kap. 22 och 37 §§ inte ändras med stöd av 113 kap. 3 §. Ombudet kan därför inte heller påtala ändring av sådana beslut.

4.3.3 Överklaganderätten

Allmänt

Det mest betydelsefulla och effektiva medlet för att åstadkomma rättelse av felaktiga förvaltningsbeslut har traditionellt ansetts vara möjligheten att genom överklagande få till stånd en överprövning i högre instans. Prövning är allsidig och utgör en fullständig överprövning av beslutet. Överinstansen har dessutom i princip samma befogenheter som beslutsmyndigheten hade att göra s.k. lämplighetsbedömningar. Bifalls överklagandet, kan beslutet inte enbart upphävas, utan det kan även ändras, helt eller delvis, eller ersättas med ett helt nytt beslut.

Ett vedertaget sätt att beskriva överklagandeinstitutet är genom att framhäva dess funktion att bereda den av ett besluts verkningar berörde en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat, eller med andra ord att få vissa oönskade effekter eliminerade (Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 2014, s. 162). När det är en part för det allmänna som överklagar framstår det dock som något inadekvat att tala om överklagandeinstitutet som ett instrument för att eliminera oönskade verkningar. I allmänhet medför det nämligen inte några större nackdelar att ett beslut som missgynnar det allmänna blir bestående i ett enskilt fall. Som framgått har det allmännas rätt att överklaga beslut inte heller traditionellt motiverats av hänsyn till ett besluts verkningar. Snarare har intresset av att verka för en effektiv prejudikatbildning på ett visst rättsområde stått i förgrunden (jfr prop. 1995/96:22 s. 75). Som framgått ovan var detta också en av huvudorsakerna till att lagstiftaren valde att låta beslutsmyndigheten generellt inträda som den enskildes motpart i förvaltningsdomstol när tvåpartsreformen genomfördes.

Till skillnad från den överklaganderätt som tillkommer beslutsmyndigheten i egenskap av part i första instans, innebär det allmänna ombudets överklaganderätt en möjlighet för det allmänna att bedriva offensiv processföring redan i ett tidigare led. Medan beslutsmyndigheten kan överklaga till kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen i egenskap av part, kan det allmänna ombudet överklaga redan till förvaltningsrätt utan att ha varit part i ärendet hos beslutsmyndigheten. Det allmänna ombudets överklaganderätt kan ur detta perspektiv närmast ses som en uppsättning regler som medger undantag från vissa av besvärsinstitutets gängse sakprövningsförutsättningar. Det allmänna ombudets kompetensområde kan t.ex. ses som ett undantag från kravet på saklegitimation, dvs. kravet på att ett beslut ska angå den som vill angripa detsamma. Att det allmänna ombudet kan överklaga även till fördel för enskild kan ses som ett undantag på kravet på kontraritet etc.

Rättslig reglering

I 113 kap. 12 § SFB anges som nämnts att det allmänna ombudet får överklaga ett beslut som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har fattat. Att det i lagtexten anges att ombudet får och inte

ska överklaga sådana beslut är givetvis ett uttryck för den diskretionära rätt som tillkommer allmänna ombudet att, i enlighet med sitt uppdrag, välja ut de ärenden som ombudet bedömer lämpliga att överklaga i syfte att verka för en mer enhetlig och likformig tillämpning av socialförsäkringen. Lagtextens till synes oprecisa bestämning av vilka beslut som kan bli föremål för ombudets överklagande framstår också som avsiktlig. Tanken är att ombudet ska kunna överklaga såväl grund- som omprövningsbeslut och besluten kan överklagas såväl till enskilds fördel som nackdel (prop. 1981/82:88 s. 34).

Till skillnad från när en enskild överklagar ett beslut, ska ett beslut som det allmänna ombudet angriper inte omprövas innan det kan bli föremål för prövning i domstol. Denna skillnad mellan besvär från en enskild och besvär som förs på talan av det allmänna, gjordes redan i 1979 års lagstiftningsärende. Skälet angavs då vara att när Riksförsäkringsverket anförde besvär, situationen genomgående förutsattes vara sådan att en domstol borde pröva besvären. Utgångspunkten var nämligen att det i dessa situationer främst var fråga om beslut enligt nyttillkommen lagstiftning där praxis var vacklande eller rörde områden där behovet av prejudikat var särskilt stort, med andra ord typiska exempel på beslut som borde överprövas av högre instans (prop. 1977/78:20 s. 98). I denna situation fyller omprövningsinstitutet således ingen funktion som ett förstadium till ett överklagande på samma sätt som när den enskilde överklagar. Någon omprövning ska därför inte ske. Ett bakomliggande skäl för denna ordning synes således ursprungligen ha varit att säkerställa att Riksförsäkringsverket i sin roll som praxisbildare inte skulle betas möjligheten att driva principiellt viktiga mål vidare. Ett annat skäl kan antas ha varit att lagstiftaren sett en risk med att försäkringskassorna alltför beredvilligt skulle hörsamma verkets önskemål och ändra beslut i enlighet med överklagandeskriften (jfr SOU 2001:47 s. 343). När omprövningsinstitutet utvidgades i början av 1980-talet fann Försäkringsdomstolskommittén inte skäl att frånga denna ordning. Även fortsättningsvis skulle Riksförsäkringsverket få anförda besvär direkt och utan att inleda med att begära omprövning (jfr Ds S 1981:9 s. 126).

I de fall då det allmänna ombudet överklagar ett beslut som redan är föremål för omprövning, ska omprövningsförfarandet avbrytas och ärendet i stället överlämnas till allmän förvaltningsdomstol för prövning. Den enskildes begäran om omprövning ska i sådant fall ses

som ett överklagande (9 §). Det kan dock ifrågasättas om bestämmelsen enligt sin ordalydelse även omfattar den situationen att det allmänna ombudet överklagar ett beslut som redan är föremål för ett ändringsförfarande enligt 113 kap. 3 § SFB. Försäkringskassan torde rent formellt dessutom vara oförhindrat att pröva en sådan begäran om ändring så länge beslutet inte har prövats i sak av domstol i anledning av ombudets överklagande (jfr SOU 1976:53 s. 178). Detta skulle åtminstone rent teoretiskt kunna medföra två parallella prövningsförfaranden rörande samma beslut.⁷

Till skillnad från Riksförsäkringsverket, torde det allmänna ombudet sakna möjlighet att överklaga domar från förvaltningsrätterna och kammarrätterna i mål där det allmänna ombudet inte har varit part.⁸ Det allmänna ombudet kan inte heller överta beslutsmyndigheternas roll att föra talan i förvaltningsdomstol under pågående process.⁹ När det gäller beslut om allmän ålderspension framgår det uttryckligen i 113 kap. 36 § SFB att det allmänna ombudet får överklaga ett beslut av allmän förvaltningsdomstol endast om ombudet varit part där. För övriga förmåner följer detta av 113 kap. 13 § SFB.

För att det allmänna ombudet ska kunna vara part i domstol, måste det alltså överklaga Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut. Domar, i vilka det allmänna ombudet är part, kan bara överklagas av det allmänna ombudet och den försäkrade. I egenskap av part i processen i förvaltningsdomstol följer att ombudet kan överklaga domstolens beslut enligt de förutsättningar som anges i 33 § andra stycket FPL, dvs. att ett beslut får överklagas av den som det angår, om det gått honom eller henne emot. Detta följer redan av ombudets ställning som part i processen och någon särskild föreskrift om detta behövs därför egentligen inte. Av 113 kap. 17 § SFB framgår därutöver att det allmänna ombudet, vid överklagande av domstols beslut, får föra talan även till förmån för enskild part. I förarbetena anges att denna bestämmelse innebär att det allmänna ombudet kan överklaga domstols beslut även om avgörandet inte gått ombudet emot (jfr prop. 2003/04:152 s. 272).¹⁰

⁷ Beträffande denna fråga, se avsnitt 4.14.

⁸ Beträffande denna fråga, se avsnitt 4.12.4.

⁹ Bortsett från den situationen att enskild överklagar till allmän förvaltningsdomstol före ombudet och beslutsmyndigheten till följd därav redan inträtt som den enskildes motpart. Om ombudet därefter också överklagar, får beslutsmyndigheten frånträda sin partsroll.

¹⁰ Beträffande denna fråga, se avsnitt 4.11.2.

Om det allmänna ombudet överklagar Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut blir ombudet den enskildes motpart i förvaltningsrätten enligt 113 kap. 13 § SFB. Detta gäller även i sådana situationer där såväl den enskilde som ombudet överklagar samma beslut. Bestämmelsen i 7 a § FPL, om att den myndighet som först beslutat i saken blir den enskildes motpart vid dennes överklagande, tillämpas alltså inte i dessa situationer (jfr 2 § FPL). När ombudet väl trätt in i processen genom att dess talan anhängiggjorts vid domstol, förblir ombudet alltså den enskildes motpart i samtliga instanser under resten av domstolsprocessen (113 kap. 13 § SFB).¹¹

En särskild fråga gäller vilka möjligheter det allmänna ombudet har att överklaga beslut som av någon anledning förlorat sin aktualitet, s.k. onyttiga besvär. Det kan t.ex. vara fråga om att den försäkrade har avlidit under processen i domstol eller att en prövning av det klandrade beslutet av annan anledning inte längre fyller någon funktion.

Frågan om onyttiga besvär bör prövas kan vara särskilt viktig för det allmänna ombudet eftersom ombudet i princip aldrig överklagar ett beslut i annat syfte än att få en principiellt intressant fråga prövad av domstol. Från ombudets synvinkel saknar det i det närmaste helt betydelse huruvida en viss rättsfråga råkat förlora sin konkreta aktualitet i ett visst enskilt ärende. Som huvudregel gäller i förvaltningsprocessen att mål ska avskrivas om det är fråga om onyttiga besvär. Det har hos de allmänna förvaltningsdomstolarna emellertid utbildats en praxis av innebörd att sakprövning ändå sker i vissa fall, bl.a. när klaganden får anses ha ett befogat intresse av att kunna få prövat om det funnits laga eller tillräckliga skäl för den beslutade åtgärden (se t.ex. HFD 2016 ref. 48, RÅ 1991 ref. 58 och RÅ 1986 ref. 150). Av HFD 2016 ref. 48 följer att en förvaltningsrätt eller kammarrätt som förfar på detta vis inte ska avskriva målet, utan bör skilja målet ifrån sig genom ett avgörande som avspeglar det ställningstagande som domstolen har gjort i sakfrågan.

I ett avgörande meddelat den 4 juli 2016 kom Högsta förvaltningsdomstolen att beröra frågan om onyttiga besvär i relation till ombudets överklaganderätt. I rättsfallet hade förvaltningsrätten avskrivit ett mål som anhängiggjorts av ombudet med hänvisning till att den aktuella förmånen, sjukpenning, hade betalats ut och det

¹¹ Om ombudet återkallar sin talan i förvaltningsrätt, kan det dock ifrågasättas om inte beslutsmyndigheten återinträder i målet som part.

klandrade beslutet verkställts i sin helhet.¹² I sitt beslut uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att det allmänna ombudet trots detta fick anses ha ett befogat intresse av att få förutsättningarna för tillämpningen av bestämmelsen i 27 kap. 23 § SFB prövade.

4.3.4 Rätten att begära ändring

Vid sidan om överklagandeinstitutet existerar ett annat rättsmedel som kan anlitas i syfte att åstadkomma rättelse av felaktiga förvaltningsbeslut, omprövningsinstitutet. Omprövning innebär att det klandrade beslutet blir föremål för ny prövning, men den förnyade prövningen sker hos den beslutsmyndighet som fattat det beslut som begäran om omprövning avser. Det är sålunda inte fråga om någon överprövning utan om det beslutande organets möjligheter att själv korrigera sina egna beslut genom att ompröva detsamma (jfr SOU 1991:106 s. 267).

Enligt nuvarande bestämmelser i 113 kap. SFB kan det allmänna ombudet inte begära att ett beslut ska omprövas. Enligt 113 kap. 4 § SFB kan ombudet däremot begära att Försäkringskassan ska ändra ett beslut som är uppenbart felaktigt. Detsamma gäller beslut av Pensionsmyndigheten, med undantag för beslut om allmän ålderspension och förmåner till efterlevande. Detta innebär i praktiken att det allmänna ombudets möjlighet att begära ändring av beslut som Pensionsmyndigheten fattat endast omfattar beslut om bostadstillägg.

Skyldighet för försäkringskassorna att ändra beslut med en kvalificerad felaktighet tillkom redan i 1979 års lagstiftningsärende (jfr prop. 1977/78:20 s. 84). I 20 kap. 10 § AFL, nuvarande 113 kap. 3 § SFB, infördes då en bestämmelse om att en allmän försäkringskassa var skyldig att ändra ett beslut som fattats av kassan och inte prövats av en försäkringsrätt, om beslutet blivit felaktigt till följd av förbiseende, på grund av ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning. Beträffande frågan om vem som kunde ta initiativ till en sådan ändring, såg lagstiftaren inga hinder mot att även Riksförsäkringsverket tillerkändes en sådan rätt. Såväl den enskilde som försäkringskassorna

¹² Mål nr 4343-15.

och Riksförsäkringsverket kunde alltså begära ändring enligt bestämmelsen (prop. 1977/78:20 s. 100).

Riksförsäkringsverkets befogenhet att påtala ändring enligt paragrafen synes därefter har överförts till det allmänna ombudet utan några närmare överväganden. Av förarbetena framgår bara att avsikten är att denna möjlighet ska användas i undantagsfall (jfr prop. 2003/04:152 s. 243). Enligt uppgift från allmänna ombudet är detta i praktiken också ett verktyg som i princip aldrig används.

För det fall att det allmänna ombudet hemställer om ändring enligt 113 kap. 3 och 4 §§ SFB kan det beslut som sedermera fattas i anledning av hemställan också överklagas av det allmänna ombudet. Detta framgår redan av 113 kap. 12 § SFB, men följer även av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Det allmänna ombudet torde i sådana fall nämligen inträda som part i ärendet hos beslutsmyndigheten, vilket medför att ombudet även i denna egenskap kan överklaga beslutet under förutsättning att beslutsmyndigheten inte ändrat det angripna beslutet i enlighet med ombudets begäran.

4.4 Det allmänna ombudets arbetsformer

4.4.1 Förutsättningar för arbetet

Det allmänna ombudet utses av regeringen och har en självständig ställning i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Ombudet hade tidigare inte något återrapporteringskrav till regeringen angående verksamheten. I regleringsbrev sedan budgetåret 2016 har det allmänna ombudet emellertid ålagts en skyldighet att lämna en särskild redovisning till Regeringskansliet med en samlad redogörelse för ombudets verksamhet.

Det allmänna ombudets anställning gäller tills vidare. Det allmänna ombudet har sin placering i Försäkringskassans huvudkontor i Stockholm, men i avskilda lokaler. Det allmänna ombudet är organisatoriskt självständigt på så sätt att det inte ingår i någon avdelning och ombudet har inte någon överordnad chef att rapportera till.

Till skillnad från tidigare år har i regleringsbreven sedan budgetåret 2016 särskilda medel avsatts för att stärka det allmänna ombudet och ombudets kansli. Anslaget per år har uppgått till 7,5 miljoner kronor. Resursförstärkningen syftar framför allt till att utifrån behovet av prejudikat driva fram fler vägledande domar inom områden

där bedömningsutrymmet i de enskilda fallen är stort liksom där besluten har påtagliga ekonomiska konsekvenser för enskilda och det allmänna (prop. 2016/17:1, utg. omr. 10, s. 41).

Genom denna anslagsförstärkning fick det allmänna ombudet för första gången möjlighet att rekrytera personal till det egna kansliet. För närvarande är fem personer anställda vid kansliet, men ytterligare tjänster kommer att tillsättas på sikt.

Det allmänna ombudet har också rätt enligt 113 kap. 12 § SFB att uppdra åt tjänstemän vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att företräda ombudet i domstol. Enligt uppgift använder ombudet emellertid inte sig längre av denna möjlighet.

4.4.2 Arbetsätt

Det allmänna ombudets uppdrag framgår varken av lag eller någon annan föreskrift. Utifrån vad som uttalas i förarbetena har det allmänna ombudet emellertid tolkat sitt uppdrag på så vis att det ankommer på det allmänna ombudet att få fram fler vägledande domar inom områden där det framstår som oklart hur lagstiftningen ska tillämpas och som gäller rättsfrågor med stor betydelse för enskilda och det allmänna.

Det framgår inte heller av någon föreskrift hur det allmänna ombudet ska organisera sitt arbete utan ombudet kan fritt välja lämpligt arbetsätt. Av det allmänna ombudets redovisning till regeringen för verksamhetsåret 2016 framgår bl.a. följande beträffande hur ombudet rent konkret arbetar för att fullgöra sitt uppdrag.

I ett första skede arbetar ombudet med att identifiera intressanta olösta juridiska frågor. Detta sker på olika sätt och med olika metoder och innefattar inledningsvis att alla styrande dokument hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten studeras. Där kan det stå bedömningar som ombudet reagerar på och vill få prövat om de är korrekta. Ett annat sätt att få tillgång till intressanta frågor är genom olika kontaktytor som utarbetats mellan företrädare för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och ombudets kansli. Beträffande Försäkringskassan tar ombudet del av de frågor och svar som Rättsavdelningens s.k. tillämparteam lämnar och kan på så sätt orientera sig om vilka behov som finns i verksamheten. Utifrån den

insamlade informationen kan ombudet sedan bestämma sig för att driva ett projekt avseende en viss olöst rättsfråga.

I nästa steg använder sig det allmänna ombudet av internmeddelanden på Försäkringskassans intranät. Ombudet ber där handläggare att bidra med olika typer av beslut utifrån de pågående projekten. Utöver pågående projekt ber ombudet att handläggarna alltid ska översända beslut angående ny lagstiftning eller beslut angående olösta rättsfrågor. Internmeddelandena uppdateras några gånger per år. I samråd med företrädare för beslutsmyndigheterna, har en överenskommelse träffats om att olika beslut ska tillsändas ombudet efter expediering till den enskilde.

Under 2016 har ombudet lagt vikt vid att etablera kontakter och sprida information om ombudets verksamhet. Syftet har varit att få kännedom om intressanta rättsfrågor samt, vad gäller de interna kontakterna, att få in lämpliga ärenden att överklaga.¹³

När det gäller internmeddelanden är ombudet beroende av att handläggare läser dessa och sedan aktivt skickar intressanta beslut till ombudet. Det finns inga rutiner som möjliggör för det allmänna ombudet att kontrollera att det verkligen får del av alla efterfrågade beslut.

I det sista steget läser ombudet alla beslut som efterfrågats och inkommit. Därefter bestämmer ombudet om även akten ska hämtas in och beslutet överklagas. Under 2015 kom det in cirka 500 ärenden till ombudet, varav 80 överklagades. Under 2016 överklagade ombudet 56 beslut. Motsvarande siffror för 2014 var 81 överklaganden. Ombudet uppskattar att antalet beslut som kommer att överklagas kommer att öka under 2017 och 2018.

När det gäller Pensionsmyndigheten ringer ombudet myndigheten och efterlyser information om intressanta juridiska frågor. Ombudet letar också på egen hand efter intressanta frågor. På Pensionsmyndighetens intranät finns information om att intressanta beslut ska skickas till det allmänna ombudet.

Det nuvarande allmänna ombudet är av den uppfattningen att uppgiften i sig inte är att vara normerande, utan ombudets uppdrag innefattar endast ett mandat att driva sådana olösta rättsfrågor som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kanske inte kan eller har intresse av att driva i domstol. Det nuvarande ombudet avhåller

¹³ Allmänna ombudet för socialförsäkringen, årlig rapport 2016, s. 12.

sig därför från att diskutera juridiska frågor med enskilda handläggare i pågående ärenden. Det är sällan som någon enskild försäkrad tar kontakt med ombudet och ber ombudet att överklaga ett beslut.

4.5 Statistik

4.5.1 Inledning

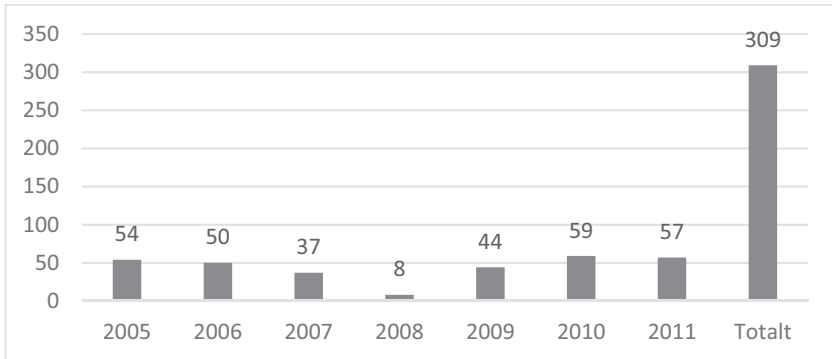
I denna del redogörs för det allmänna ombudets processverksamhet i domstol sedan ombudet inrättades 2005 och fram till utgången av 2016. Såvitt avser åren 2005–2011 bygger redovisningen helt på de uppgifter som Inspektionen för socialförsäkringen inhämtat och redogjort för i sin rapport om ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen, ISF 2012:11. Såvitt avser övriga år har utredningen analyserat samtliga domar som meddelats av förvaltningsrätterna under perioden 1 mars 2012 – 31 december 2016. I viss mån har kompletterande uppgifter även hämtats från ombudets årsredovisning till regeringen för verksamhetsåret 2016. Detta anges då särskilt.

4.5.2 Mål i Högsta förvaltningsdomstolen

Sedan 2005 har fyra domar och ett beslut meddelats av Högsta förvaltningsdomstolen efter överklagande från allmänna ombudet. De mål som allmänna ombudet har drivit upp till högsta instans har bl.a. gällt sjukpenninggrundande inkomst, assistansersättning och allmänna ombudets rätt att överklaga.

4.5.3 Mål i underrätterna 2005–2011

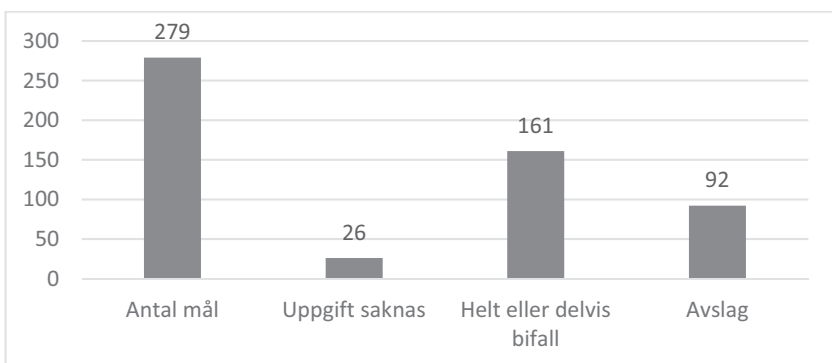
Under perioden 2006–2011 överklagade allmänna ombudet totalt 309 beslut till förvaltningsrätterna. Det genomsnittliga antalet överklagade beslut per år var 43.

Figur 4.1 Antal överklaganden per år till förvaltningsrätt, 2005–2011

Källa: ISF:s rapport 2012:11, ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen.

Under 2009 överklagade det allmänna ombudet till fördel för enskild i 5 fall (11 procent av överklagandena), under 2010 i 10 fall (17 procent av överklagandena) och under 2011 i 16 fall (28 procent av överklagandena). För övriga år saknas statistik.

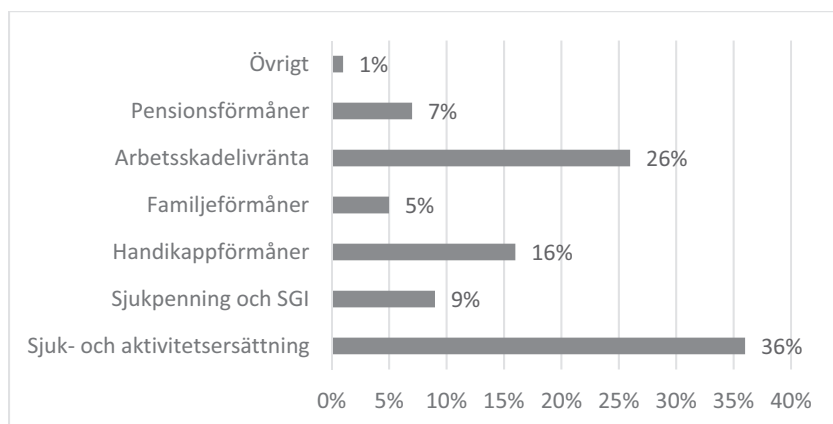
Under perioden 2005–2011 meddelade förvaltningsrätterna dom i 279 mål som anhängiggjorts vid domstol genom att ombudet överklagat Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut. I Domstolsverkets statistik saknas uppgift om utgången i 26 av dessa mål. I de övriga bifölls det allmänna ombudets överklagande i 161 av fallen medan överklagandet avslogs i 92 mål.

Figur 4.2 Överklaganden och utfall i allmän förvaltningsdomstol

Källa: ISF:s rapport 2012:11, ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen.

I figur 4.3 nedan har besluten som överklagats fördelats efter förmånslag. Beslut som gäller sjukersättning och arbetsskadelivränta står för knappt två tredjedelar av det totala antalet överklagade beslut under den aktuella perioden. Totalt har 122 beslut om sjukersättning och 87 beslut om arbetsskadelivränta överklagats. Därutöver har 26 beslut om sjukpenning och 3 beslut om sjukpenninggrundande inkomst överklagats.

Figur 4.3 Förmånslag



Källa: ISF:s rapport 2012:11, ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen.

Under perioden 2005–2011 har det allmänna ombudet överklagat 27 domar från förvaltningsrätterna till kammarrätterna. Kammarrätterna har i 18 av dessa fall beviljat prövningstillstånd. Under samma period har 87 domar från förvaltningsrätterna, där det allmänna ombudets talan har bifallits, överklagats till kammarrätterna av enskilda personer. Endast i 13 av dessa mål har prövningstillstånd beviljats. Enligt Domstolsverkets statistik har under den nämnda perioden 32 kammarrättsdomar meddelats där det allmänna ombudet varit part.¹⁴

Det allmänna ombudet har under perioden 1 januari 2005–26 mars 2012 överklagat sammanlagt 8 kammarrättsdomar till Högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen har inte med-

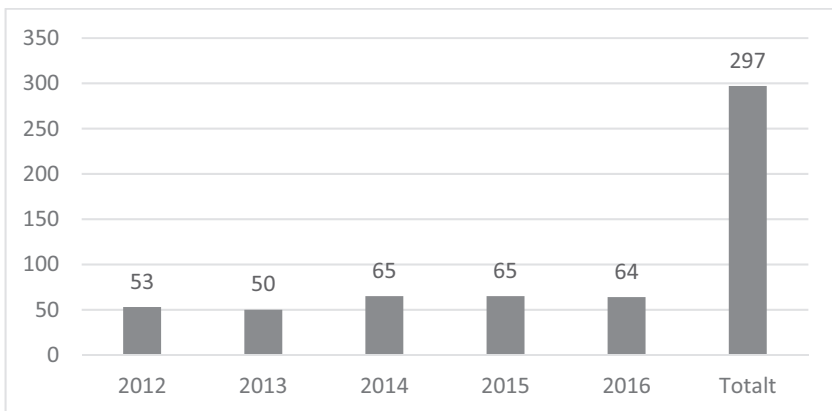
¹⁴ ISF 2012:11 s. 27.

delat någon dom med anledning av att enskild överklagat en kammarrättsdom som utfallit till fördel för ombudet.¹⁵

4.5.4 Mål i underrätterna 2012–2016

Under perioden 2013–2015 överklagade ombudet 189 beslut till förvaltningsrätterna. Av överklagandena avsåg 10 beslut som Pensionsmyndigheten fattat. Resterande 179 överklagande avsåg beslut från Försäkringskassan. Under tidsperioden 1 mars 2012 till 31 december 2016 avgjorde förvaltningsrätterna 297 mål efter överklagande från det allmänna ombudet. Av dessa prövades 269 i sak. En undersökning av ett begränsat urval av domarna under den aktuella perioden ger vid handen att ombudet vanligen överklagar grundbeslut snarare än omprövningsbeslut.

Figur 4.4 Avgjorda mål i förvaltningsrätt med det allmänna ombudet för socialförsäkringen som klagande

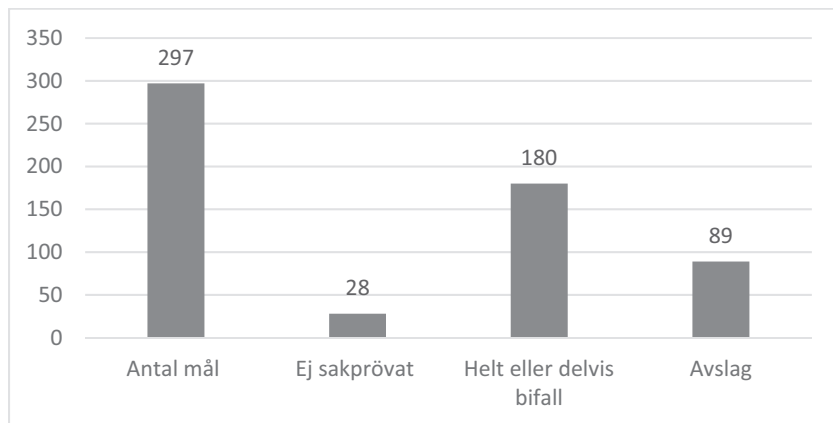


Källa: Baseras på tillfrågade förvaltningsrätters uppgifter till utredningen.

Under perioden 2012–2016 biföll förvaltningsrätterna ombudets överklagande helt eller delvis i 180 av de mål som prövades i sak av domstolarna (67 procent av målen) medan överklagandet avslogs i 89 mål (33 procent av målen).

¹⁵ Ovan, s. 28.

Figur 4.5 Antal mål och utfall, 2012–2016



Källa: Baseras på tillfrågade förvaltningsrätters uppgifter till utredningen.

Det innebär alltså att ombudet vann helt eller delvis bifall i förvaltningsrätten i ungefär tvåtredjedelar av de mål som prövades i sak i första instans. En ackumulerad studie av bifalls- respektive avslagsfrekvensen för såväl perioden 2005–2011 som perioden 2012–2016 visar därmed att det allmänna ombudet under hela tidsperioden vunnit helt eller delvis bifall i mellan 62,2–67,0 procent, och fått avslag i mellan 33,0–37,8 procent, av de mål som prövats i sak av förvaltningsrätterna.

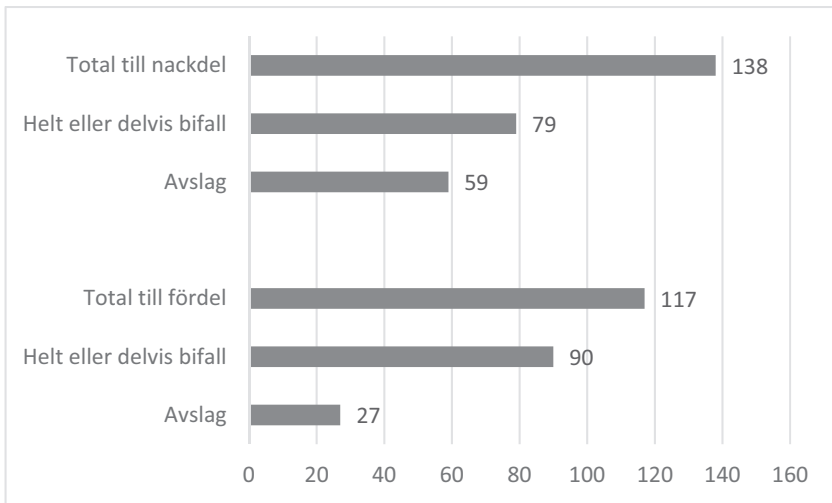
Såvitt avser mål som förvaltningsrätterna prövade i sak under den aktuella tidsperioden, överklagade ombudet till fördel för enskild i 117 fall (43,5 procent av överklagandena) och till nackdel för enskild i 138 fall (51,3 procent av överklagande).¹⁶ När ombudet överklagade till fördel för enskild vann ombudet bifall till sin talan i ungefär 77 procent av målen. När ombudet överklagade till nackdel för enskild vann ombudet bifall till sin talan i ungefär 57 procent.

En genomgång av förvaltningsrätternas domar under den aktuella perioden visar också att förvaltningsrätterna inhämtar yttrande från den myndighet som beslutat i saken i ungefär 23 procent av de mål som prövas i sak efter överklagande från ombudet. När ombudet överklagar Pensionsmyndighetens beslut inhämtas yttrande emeller-

¹⁶ Beträffande vissa mål har det inte varit möjligt att avgöra om talan fördes till nackdel eller fördel för den enskilde.

tid i ungefär 70 procent av målen. När ombudet överklagar till fördel för enskild är det samtidigt betydligt vanligare att förvaltningsrätterna inhämtar yttrande från beslutsmyndigheten än i sådana fall där ombudet överklagar till nackdel för enskild (56,5 procent respektive 34 procent).

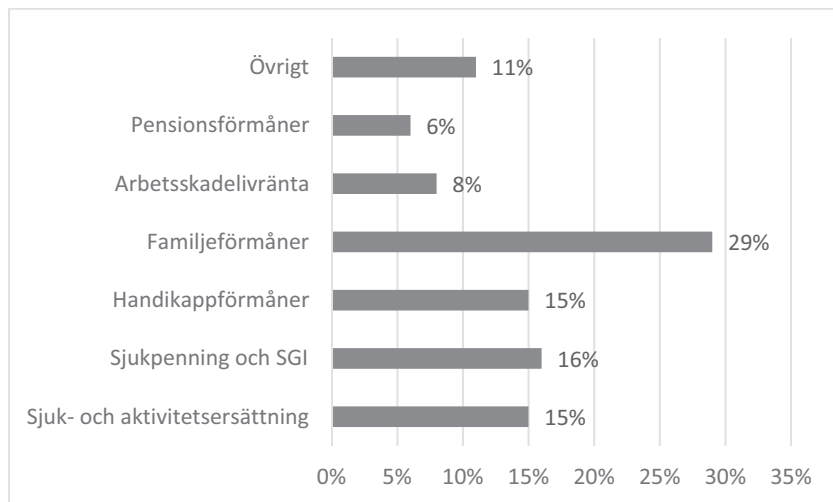
Figur 4.6 Talan till fördel respektive nackdel för enskild, 2012–2016



Källa: Baseras på tillfrågade förvaltningsrätters uppgifter till utredningen.

I figur 4.7 nedan har målen fördelats efter förmånsslag. Till skillnad från föregående period är familjeförmåner den grupp som nu är i särklass störst. Beslut som gäller sjukpenning och sjukersättning står för 31 procent av det totala antalet mål. Totalt har 47 mål om sjukpenning och sjukpenninggrundande inkomst och 45 mål om sjuk- och aktivitetsersättning avgjorts. Andra stora förmånsgupper är arbetsskadelivränta och handikappförmåner. Under den aktuella tidsperioden har förvaltningsrätterna emellertid endast prövat 17 mål där det allmänna ombudet överklagat ett beslut som Pensionsmyndigheten fattat. En klar majoritet av dessa har gällt garantipension.

Figur 4.7 Förmånsslag, 2012–2016



Källa: Baseras på tillfrågade förvaltningsrätters uppgifter till utredningen.

Under perioden 2013–2015 har det allmänna ombudet överklagat 48 domar där ombudets talan inte bifölls helt av förvaltningsrätten. Kammarrätterna har i 37 av dessa fall beviljat prövningstillstånd. I de mål som kammarrätterna hunnit pröva i sak fram till den 28 februari 2017 fick allmänna ombudet bifall till sin talan i 3 mål och avslag i 29 mål. Det allmänna ombudet har under perioden den 2013–2015 överklagat ungefär hälften av de kammarrättsdomar där ombudet fått avslag. Dessutom har fem beslut att inte bevilja prövningstillstånd överklagats.¹⁷

4.6 Andra allmänna ombud m.fl.

4.6.1 Inledning

Förutom det allmänna ombudet för socialförsäkringen finns i dag två andra allmänna ombud med liknande funktioner och uppgifter. På skatteområdet finns som nämnts det allmänna ombudet hos Skatteverket och på tullområdet finns det allmänna ombudet hos Tullverket. Sättet på vilket ombudsinstitutionerna vuxit fram bär

¹⁷ Allmänna ombudet för socialförsäkringen, årlig rapport 2016, s. 8.

stora likheter. För samtliga områden där det i dag finns ombudsfunktioner fanns nämligen tidigare centralmyndigheter med tillsyns- och normgivningsansvar i förhållande till de regionala myndigheterna. Som ett utflöde av detta hade centralmyndigheterna befogenhet att överklaga beslut som fattades av de regionala myndigheterna. Överklaganderätten var nära förbunden med det uppdrag som centralmyndigheterna hade att t.ex. svara för rättslig styrning och att utöva tillsyn. Överklaganderätten var alltså ett instrument för centralmyndigheterna för att de skulle kunna fullgöra väsentliga funktioner på området. Eftersom principiella skäl talar emot att en myndighet tillåts överklaga sina egna beslut blev det, när enhetsmyndigheterna skapades, nödvändigt att hitta någon annan som kunde fullgöra de uppgifter som centralmyndigheterna tidigare fullgjort. Lösningen blev en ny funktion med ett namn som hämtades från en gammal institution, dvs. det allmänna ombudet.

4.6.2 Allmänna ombudet hos Skatteverket

Bakgrund och funktion

Bakgrunden till att ett allmänt ombud hos Skatteverket inrättades var den myndighetsreform som genomfördes 2004 när skatteförvaltningen ombildades till en enda myndighet, Skatteverket. Tidigare bestod skatteförvaltningen av tio regionala myndigheter som fattade beslut rörande enskildas beskattning och folkbokföring och en central myndighet, Riksskatteverket, som kunde överklaga skattemyndigheternas beslut. Med hänsyn till att en myndighet inte kan överklaga sina egna beslut och då statsmakterna ansåg att det även fortsättningsvis fanns behov av en överklagandemöjlighet för det allmänna, inrättades funktionen som allmänt ombud hos Skatteverket (prop. 2002/03:99 s. 251–253). Det uttalade syftet med det allmänna ombudets möjlighet att överklaga är främst fiskalt men även prejudikatintresset och likformighets- och rättviseskäl nämns i förarbetena (s. 253 och 254).

Rättslig reglering

Det allmänna ombudets verksamhet regleras främst i 67 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244). Enligt dessa bestämmelser får det allmänna ombudet hos Skatteverket överklaga beslut i frågor som har betydelse för beskattningen eller i andra förhållande mellan en enskild person och det allmänna. Ombudet kan därmed överklaga så gott som alla skattebeslut och folkbokföringsbeslut. Det allmänna ombudet för då det allmännas talan i förvaltningsdomstol. I likhet med det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan ombudet hos Skatteverket inte träda in i processer i en senare domstolsinstans.

Ombudet kan, i likhet med vad som gäller för det allmänna ombudet för socialförsäkringen, överklaga till fördel för den som beslutet gäller. Av förarbetena framgår dock att den enskilde i första hand förutsätts själv ta tillvara sin rätt (prop. 2002/03:99 s. 254). Som framgår ovan anges det i förarbetena att rätten att överklaga, precis som på socialförsäkringsområdet, är tänkt att användas bl.a. för att utjämna en oenhetlig rättstillämpning på områden där behov av prejudikat är särskilt framträdande. Därutöver anges att möjligheten att överklaga ska användas i de fall det föreligger oenighet i en principiell fråga. Den formella rätten att överklaga även andra beslut av Skatteverket ska dock endast tillämpas i undantagsfall. Ett annat instrument som det allmänna ombudet anförtrots är möjligheten att ansöka om förhandsbesked hos Skatterättsnämnden enligt lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor.

Såvitt gäller överklaganderätten har ombudet utvecklat vissa principer för hur denna bör tas i anspråk.¹⁸

När ombudet överklagar till enskilds nackdel är det för att åstadkomma likabehandling eller för att få fram vägledande avgöranden. Ytterst är det också ett instrument för kontroll av lagenligheten i Skatteverkets beslut. Enligt det allmänna ombudet kan likabehandlingsfallen ha sin grund i att beslutsfattare inom Skatteverket tolkar lagen olika och att det är nödvändigt att ombudet agerar för att driva fram enhetlighet i rättstillämpningen. Överklagandemöjligheten kan utnyttjas när det är frågan om principiellt viktiga frågor eller stora belopp. Enligt allmänna ombudet kan likabehandlingsfallen emellertid också gälla s.k. reservationsvisa överklaganden. I dessa fall yrkar

¹⁸ Se ombudets beskrivning i årsrapporten till regeringen för verksamhetsåret 2016, s. 6–8.

allmänna ombudet beskattning på en annan grund än den som Skatteverket fattat beslut om och syftet är att de processuella regler som gäller vad som kan prövas i en rättegång inte ska hindra en materiellt riktig beskattning. I praktiken utförs arbetet med reservationsvisa överklaganden av tjänstemän vid Skatteverket.

När det allmänna ombudet överklagar till enskilda fördel är det för att få fram vägledande avgöranden eller för att värna intresset av rättssäkerhet i beskattningen. Enligt ombudet bör överklaganderätt t.ex. användas för att rätta till misstag som är förtroendeskadliga för systemet och som av någon anledning sannolikt inte kan åtgärdas genom att skattebetalaren själv överklagar. Som exempel på sådana förtroendeskadliga misstag har ombudet t.ex. framhållit beslut som är direkt olagliga.

Organisation

När ombudet inrättades, ansågs det viktigt att ombudet garanterades en självständig ställning i sin processföring i förhållande till Skatteverket. Regeringen valde därför att föreslå att uppgiften att utse ombudet inte skulle kunna delegeras. Det allmänna ombudet utses därför av regeringen, men är anställd i Skatteverket och har sitt tjänsteställe på Skatteverkets huvudkontor. Ombudets ersättare utses däremot av Skatteverket i samråd med det allmänna ombudet. Ombudet har inte några egna personella resurser till sitt förfogande, men i skatteförfarandeförordningen (2011:1261) anges att ombudet har rätt att använda tjänstemän vid Skatteverket för arbete med överklagande och ansökningar om förhandsbesked. Enligt 14 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket ska det allmänna ombudet senast den 22 februari varje år, med början 2018, lämna en redogörelse för ombudets verksamhet till Regeringskansliet.

Arbetsätt

Skatteverket har i en myndighetsintern instruktion från 2011 redovisat sin syn på hur samarbetet mellan ombudet och Skatteverket ska gå till.¹⁹ Av riktlinjerna framgår att det allmänna ombudet inte förutsätts ägna sig åt granskning av Skatteverkets beslut och att avsikten inte är att ombudet ska ta initiativ till att överklaga Skatteverkets beslut. Sådana initiativ ska i stället komma från Skatteverket. Den person som för närvarande har förordnats som allmänt ombud hos Skatteverket delar emellertid inte den uppfattning om arbetsättet som kommer till uttryck i den myndighetsinterna instruktionen, utan anser att denna är oförenlig med den självständiga roll som ombudsfunktionen är tänkt att vara.²⁰

4.6.3 Allmänna ombudet hos Tullverket

Bakgrund och funktion

Ett allmänt ombud på tullområdet inrättades redan genom 1973 års tulllag (1973:670) och syftade då till att säkerställa att det allmännas intresse i tulltaxeringsärenden bevakades. Av denna anledning tilldelades ombudet befogenhet att dels överklaga lokal tullmyndighets beslut eller generaltullstyrelsens beslut, dels uppträda som motpart när enskild part överklagat ett sådant beslut (prop. 1972:110 s. 143). Bakgrunden till den nuvarande funktionen som allmänt ombud hos Tullverket är emellertid den myndighetsreform som genomfördes den 1 juli 1999 och som innebar att den tidigare Generaltullstyrelsen och de regionala tullmyndigheterna ombildades till en myndighet, Tullverket. På samma sätt som vid omorganisationen på skatteområdet och på socialförsäkringsområdet ansågs det angeläget att det även fortsättningsvis fanns en möjlighet för det allmänna att överklaga beslut på detta område. Den funktion som allmänt ombud som sedan tidigare inrättats vid Generaltullstyrelsen, skulle därför finnas kvar, men nu i stället inrättas hos det nyskapade Tullverket (prop. 1998/99:79 s. 74–76). Efter mönster

¹⁹ Riktlinjer för samarbetet inom Skatteverket samt mellan Skatteverket och allmänna ombudet avseende överklaganden och processföring, dnr 131-470853-10/111.

²⁰ Allmänna ombudet hos Skatteverkets årsrapport till regeringen för verksamhetsåret 2016, s. 7. Denna årsrapport upprättades på initiativ av ombudet.

från taxeringslagen, skulle det allmänna ombudet emellertid också ges samma möjligheter som Riksskatteverket att ta över uppgiften att föra det allmännas talan i allmän förvaltningsdomstol

Som skäl för det allmännas offensiva processföring genom ombudsinstitution angavs två skäl. Dels ansågs det otillfredsställande och inkonsekvent med en ordning enligt vilken att det allmänna endast på skatteområdet i övrigt skulle ha möjlighet att överklaga beslut, dels gick det inte att bortse från situationer där det kunde finnas behov av att få till stånd vägledande domstolsavgöranden (prop. 1998/99:79 s. 79).

Rättslig reglering

I 6 kap. tullagen (2016:253) finns bestämmelser som reglerar ombudet, vilka rör möjligheten att överklaga beslut av Tullverket och av de allmänna förvaltningsdomstolarna. I 5 kap. finns även reglerat befogenheter rörande ärenden om tulltillägg. Bestämmelserna har överförts i princip oförändrade från tidigare tulllag (2000:1281), vars bestämmelser överförts från 1994 års tulllag (1994:1550).

Enligt nu gällande tulllag får det allmänna ombudet hos Tullverket överklaga Tullverkets beslut i ärenden om tulltaxering, ränta, tulltillägg och förseningsavgift. Till skillnad från det allmänna ombudet för socialförsäkringen får det allmänna ombudet hos Tullverket även överklaga domar av förvaltningsrätten eller kammarrätten även om ombudet inte tidigare har fört det allmännas talan i målet. Det allmänna ombudet får också ta över Tullverkets uppgift att föra det allmännas talan i en pågående process i allmän förvaltningsdomstol. I mål som gäller beslut i frågor som ombudet kan överklaga, är det alltid det allmänna ombudet som för det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen. Tullverket kan alltså inte föra det allmännas talan i högsta instans i sådana frågor. Det allmänna ombudet hos Tullverket skiljer sig således i många hänseenden från de andra ombuden och bär – såvitt gäller processuella befogenheter – snarare större likheter med förutvarande Riksförsäkringsverket och Riksskatteverket samt Inspektionen för arbetsförsäkring.

Organisation

Alltsedan Tullverkets rättsavdelning skapades under 2012 har det allmänna ombudet varit placerat på den avdelningen. Närmaste chef är och har varit Tullverkets chefsjurist. Tjänsten som allmänt ombud är i dag en s.k. tillikatjänst. Det innebär att en person har denna tjänst vid sidan av en ordinarie juristtjänst på Tullverkets rättsavdelning. De arbetsuppgifter som följer av tjänsten som verksjurist tar enligt ombudet den allra största delen av arbetstiden i anspråk. Det har inneburit att liten tid funnits till att utföra arbete i funktionen som allmänt ombud. Enligt 10 § förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket ska det allmänna ombudet varje år lämna en redogörelse för ombudets verksamhet till Regeringskansliet.

Arbetsätt

Det allmänna ombudet hos Tullverket har en mer begränsad verksamhet jämfört med de andra allmänna ombuden. Under 2016 har det allmänna ombudet vidtagit vissa åtgärder för att sprida kunskap inom Tullverket rörande allmänna ombudets verksamhet och för att uppmuntra till att kontakter tas med allmänna ombudet när intressanta rättsliga frågeställningar aktualiseras i verksamheten.

Vid ingången av 2016 fanns inga öppna ärenden hos allmänna ombudet och under det gångna året initierade det allmänna ombudet två ärenden. Enligt uppgift från allmänna ombudet har totalt åtta domstolsavgöranden överklagats under tidsperioden 2007–2016.

4.6.4 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Bakgrund och funktion

Efter mönster av vad som då gällde för Riksförsäkringsverket, infördes 1995 i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd en möjlighet för Arbetsmarknadsstyrelsen att, som ett led i sin tillsynsfunktion, överklaga beslut i syfte att verka för att bestämmelserna i lagarna tillämpades likformigt och rättvist (jfr prop. 1994/95:218 s. 32 och prop. 1995/96:22 s. 98). Även ett fakultativt tvåpartsförfarande motsvarande vad som gällde för socialförsäkringsprocessen infördes och

Arbetsmarknadsstyrelsen gavs möjlighet att träda in som part i allmän förvaltningsdomstol vid överklagande från en enskild. Enligt regeringen skulle överklaganderätten användas för att få till stånd en likformig och rättvis tillämpning av reglerna genom att verka för att få fram vägledande domar (jfr prop. 1994/95:218 s. 32).

År 2004 inrättades en ny fristående tillsynsmyndighet över arbetslösförsäkringen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Den nya tillsynsmyndigheten övertog då i princip samtliga av Arbetsmarknadsstyrelsens tidigare uppgifter i förhållande till arbetslöshetskassorna enligt lagen om arbetslöshetskassor samt ersatte Arbetsmarknadsstyrelsen såvitt avser reglerna om överklagande och handhavande av anmälan av arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. Reglerna om detta finns i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Försäkringen hanteras i enlighet med lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor av 27 fristående organisationer, arbetslöshetskassorna.

Rättslig reglering

Enligt gällande reglering får Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, även till förmån för enskild part, överklaga en domstols dom och en arbetslöshetskassas beslut i ärenden om rätt till ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring och ärenden om rätt till medlemskap, medlemsavgifter och särskild uttaxering enligt lagen om arbetslöshetskassor. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får vidare överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. I Högsta förvaltningsdomstolen för inspektionen alltid det allmännas talan.

Arbetsätt

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring tillsänds löpande domar från förvaltningsdomstolarna inom sådana områden som inspektionen har att bevaka. De som arbetar på rättsenheten avgör därefter om domen ska lyftas till rättsenhetens s.k. domsdiskussion. Vid domsdiskussionen tas därefter ställning om en dom ska överklagas. Det kan också inträffa att arbetslöshetskassorna hör av sig angående en dom som uppmärksammas. Enligt uppgift har inspektionen över-

klagat ungefär tio avgöranden per år de senaste två åren, varav ungefär en tredjedel avsett arbetslöshetskassornas beslut.

4.7 Frågans tidigare behandling

Ds 2011:18 Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar

Socialdepartementet tillsatte under 2010 en arbetsgrupp som hade till uppgift att göra en översyn av regeringens sjukförsäkringsreformer sedan 2006 samt att lämna fram förslag till förändringar i sjukförsäkringen. I promemorian Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar (Ds 2011:18) övervägde arbetsgruppen bl.a. behovet av att stärka legitimiteten och förtroendet för socialförsäkringen och dess administration. Det skulle gå att lita på att reglerna tillämpades rättssäkert och enhetligt. I departementspromemorian övervägdes bl.a. möjligheten att utvidga det allmänna ombudets roll. En möjlig utvecklingsväg som arbetsgruppen övervägde var att inrätta ett fristående försäkringsombud vid Försäkringskassan. Uppdraget för ett sådant ombud skulle vara att värna socialförsäkrings-systemet i dess helhet. Försäkringsombudet skulle kunna överta det allmänna ombudets uppdrag och även utgöra ett ombud för de försäkrade och ta emot deras klagomål. Försäkringsombudets styrka vore att opartiskt och fristående se till helheten i systemet. Under det fristående försäkringsombudet kunde det inrättas personliga lotsar, som skulle ha till uppgift att hjälpa de försäkrade med personligt stöd, information och rådgivning. I sitt remissvar ställde sig såväl Försäkringskassan som Inspektionen för socialförsäkringen negativa till arbetsgruppens överväganden om ett fristående försäkringsombud och personliga lotsar. Förslaget har inte genomförts.

ISF:s rapport (2012:11) – Ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen

I 2012 års regleringsbrev gav regeringen Inspektionen för socialförsäkringen i uppdrag att bedöma om det allmänna ombudets roll vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kunde förändras i syfte att stärka legitimiteten för socialförsäkringens administration.

Sammanfattningsvis ansåg inspektionen att det allmänna ombudets möjlighet att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut borde kvarstå och även framdeles användas för att utjämna en oenhetlig rättstillämpning och besvara olösta rättsfrågor genom att få sådana frågor prövade av domstol. Enligt inspektionen borde det allmänna ombudet dock även undantagsvis kunna överklaga beslut som saknade prejudikatsintresse, och begära ändring av uppenbart felaktiga beslut. Inspektionen ansåg det dock som angeläget att det allmänna ombudets uppdrag tydliggjordes och att ombudet blev självständigare, effektivare och tydligare. Inspektionens genomgång av det allmänna ombudets verksamhet visade att funktionen inte hade varit effektiv eftersom den inte bidragit till praxisbildningen i någon större utsträckning. Inspektionen konstaterade att en starkt bidragande orsak till detta var att det allmänna ombudet ofta fick bifall till sina överklaganden i första instans.

Inspektionen föreslog mot den bakgrunden att det allmänna ombudet borde ges möjlighet att överklaga domar i mål där ombudet inte tidigare varit part och då ta över uppgiften att föra det allmännas talan. Inspektionen föreslog också att det allmänna ombudet borde ges rätt att föra en s.k. fastställsetalan. Det allmänna ombudet skulle genom en sådan möjlighet inte behöva yrka ändring av underinstansens dom för att kunna överklaga. I stället skulle en dom kunna överklagas med yrkandet att den ska fastställas.

Försäkringskassan uppgav i sitt svar till regeringen att inspektionens förslag var intressanta, men att de behövdes utredas ytterligare och kompletteras med en konsekvensutredning. Försäkringskassan delade inspektionens uppfattning att det allmänna ombudets huvuduppgift alltjämt skulle vara att driva fram vägledande domstolsavgöranden. Försäkringskassan framförde också att myndigheten alltid överklagar domar av principiellt intresse i de mål där myndigheten gjort bedömningen att det gick att få prövningstillstånd. Det fanns därför inte något behov av att ge ombudet möjlighet att överklaga förvaltningsrätts- och kammarrättsdomar i mål där ombudet inte tidigare varit part och där Försäkringskassan valde att inte överklaga.

Pensionsmyndigheten uppgav i sitt svar till regeringen att det allmänna ombudets praxisbildande funktion behövde stärkas. Myndigheten ställde sig bakom inspektionens förslag angående självständighet, mandat och arbetsätt. Myndigheten ställde sig också bakom de olika förslagen avseende det allmänna ombudets utökade över-

klagandemöjligheter. Myndigheten var dock tveksam till att ge det allmänna ombudet möjlighet att föra en fastställsetalan då det var tveksamt om något behov av detta förelåg.

De av inspektionen föreslagna åtgärderna har inte genomförts.

SOU 2014:76 Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål

Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen behandlade i betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76) bl.a. frågan om införandet av en så kallad ”prejudikathiss” i förvaltningsprocessen. För tingsrätterna finns en möjlighet att med parternas samtycke hänskjuta prejudikatfrågor i dispositiva tvistemål till prövning av Högsta domstolen. I utredningen behandlades om något liknande kunde införas inom förvaltningsprocessen generellt. Som exempel nämndes bl.a. det allmänna ombudet för socialförsäkringen. Ombudet skulle t.ex. med en sådan regel kunna yrka att förvaltningsrätten skulle hänskjuta en prejudikatfråga till Högsta förvaltningsdomstolen och få den besvarad redan innan förvaltningsrätten avgjorde själva målet. Utredningen föreslog dock inte att någon prejudikathiss skulle införas. Skälen härför var många. Bland annat påtalade utredningen att en sådan ordning skulle rubba instansordningsprincipen och innebära en urholkning av principen om att tyngdpunkten i domstolsprocessen ska ligga i första instans. Utredningen ansåg vidare att det på socialförsäkringsområdet inte fanns särskilt många mål där det fanns en tydligt ren rättsfråga som lämpade sig för en prejudikathiss.

SOU 2015:46 Skapa tilltro – Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen

Utredningens förslag

Regeringen tillsatte 2013 en särskild utredare i syfte att analysera behovet av en förstärkt tillsyn över socialförsäkringen. Regeringen beslutade senare, utifrån den ovan nämnda rapporten från Inspektionen för socialförsäkringen, om tilläggsdirektiv för utredaren att

även undersöka hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kunde ges bättre förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag.

I betänkandet Skapa tilltro – Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46) föreslogs bl.a. att det i socialförsäkringsbalken skulle införas en bestämmelse som tydliggjorde det allmänna ombudets uppgift att verka för tillkomsten av vägledande domstolsavgöranden inom socialförsäkringsområdet. För att det allmänna ombudet rent faktiskt skulle kunna fullgöra denna uppgift ansåg utredningen vidare det som angeläget att det allmänna ombudet stärktes och utvecklades såvitt avsåg bl.a. processuella befogenheter. Mot den bakgrunden föreslog utredningen att det skulle införas ett s.k. trepartsförfarande i sådana ärenden som det allmänna ombudet överklagar. Den enskilde, det allmänna ombudet och den beslutande myndigheten skulle alltså kunna vara parter i samma mål. Utredningen föreslog vidare att det skulle införas en möjlighet för det allmänna ombudet att kunna överklaga avgöranden från förvaltningsrätten eller kammarrätten även om ombudet inte tidigare fört det allmännas talan i målet. Detta förslag motiverades dock i stor utsträckning av att utredningen samtidigt föreslog att det allmänna ombudet organisatoriskt skulle inrättas som en särskild beslutsfunktion hos Inspektionen för socialförsäkringen. Enligt utredningen skulle det nämligen inte bli lika lätt för ombudet att få impulser och information om intressanta beslut att överklaga efter en sådan omorganisation. Möjligheten till sent processinträde sågs som ett sätt att överkomma detta problem.

Remissinstansernas yttranden

Såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten tillstyrkte utredningens förslag att införa ett trepartsförfarande i socialförsäkringsmål och att införa en möjlighet för det allmänna ombudet att inträda senare i processen. Pensionsmyndigheten uttalade sig också positivt om förslaget att författningsreglera ombudets uppdrag.

Justitieombudsmannen (JO) delade utredningens uppfattning att det allmänna ombudets uppgift bör komma till uttryck i socialförsäkringsbalken. Såvitt gällde införande av ett trepartsförfarande i socialförsäkringsmål ansåg JO att en sådan lösning vid första anblick kan framstå som udda. Enligt JO förekommer en sådan ord-

ning dock i andra sammanhang och kan förväntas fylla sitt syfte. Förslaget tillstyrktes därför. JO delade även utredningens uppfattning att det allmänna ombudet bör ges möjlighet att överklaga avgöranden från förvaltningsrätten och kammarrätten även om ombudet inte tidigare har fört det allmännas talan i målet.

Justitiekanslern (JK) ansåg att det saknades en grundlig analys av för- och nackdelar med förslaget att inrätta ett trepartssystem i socialförsäkringsmål. JK konstaterade att en sådan ordning inte gäller för de mål som de allmänna ombuden för Skatteverket och Tullverket är part i. Att ett trepartsförfarande förekommer i mål enligt kameraövervakningslagen (2013:460), vilket utredningen hade framhållit, ansåg JK inte vara något tungt vägande argument för att införa en sådan ordning för socialförsäkringsmål. JK avstyrkte därför utredningens förslag i denna del. Däremot tillstyrkte JK förslaget att det allmänna ombudet ska kunna överklaga avgöranden från förvaltningsrätten eller kammarrätten även om ombudet inte tidigare fört det allmännas talan i målet. Enligt JK kan en sådan ordning förväntas bidra positivt till praxisbildningen på socialförsäkringsområdet.

Inspektionen för socialförsäkringen delade utredningens uppfattning att det allmänna ombudets uppdrag bör regleras i författning. Inspektionen tillstyrkte vidare förslaget att den enskilde, det allmänna ombudet och den beslutande myndigheten skulle kunna vara parter i samma mål i domstol. Inspektionen påtalade att det för den enskilde förvisso riskerar att bli förvirrande att det allmänna företräds av två olika parter, men ansåg att de fördelar som utredningen lyfte fram med en sådan ordning övervägde nackdelarna. Inspektionen tillstyrkte slutligen också förslaget att det allmänna ombudet ges möjlighet att överklaga avgöranden från förvaltningsrätten och kammarrätten, även om ombudet inte tidigare har fört det allmännas talan i målet.

LO-TCO Rättsskydd AB (LO-TCO Rättsskydd) delade väsentligen utredningens förslag rörande det allmänna ombudet, men ansåg samtidigt inte att förslagen var oproblematiske. Beträffande förslaget om ett trepartsförfarande framhöll LO-TCO Rättsskydd att den enskilde, som ofta är sjuk eller funktionshindrad och dessutom normalt saknar ombud, redan i dag befinner sig i ett kraftigt underläge med Försäkringskassan som motpart. Enligt LO-TCO Rättsskydd finns det en uppenbar risk för att den försäkrade kommer att ha liten

förståelse för det allmännas behov av praxis i en process som många gånger kan handla om den grundläggande försörjningen.

Såväl TCO som LO tillstyrkte utredningens förslag om förändringar i överklaganderätten för att möjliggöra att det allmänna ombudet kan träda in senare i processen och även att en trepartsprocess möjliggörs. TCO framhöll dock att det är särskilt viktigt att slå vakt om den enskildes rättssäkerhet och kvalitén i den process som kan leda fram till prejudicerande domslut. Ett sätt att åstadkomma detta menade TCO är att införa en utökad möjlighet för den enskilde att få beviljat offentligt biträde i en process där det allmänna ombudet står som motpart.

Advokatsamfundet avstyrkte utredningens förslag om införandet av ett trepartssystem och underströk att den som ansöker om en rättighet ofta befinner sig i en utsatt situation. Advokatsamfundet påpekade även att den enskilde kan få både det allmänna ombudet och Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som med- eller motpart i en trepartsprocess, vilket kan medföra förvirring inför och under processen. Det juridiska underläge den enskilde redan befinner sig i kommer då att växa ytterligare. Advokatsamfundet framhöll vidare att utredningen inte beaktat att processer i allmänhet är krävande och att den enskilde kan tvingas in i en fortsatt process trots att denne inte önskar det. Situationen kan därvid bli extra betungande om den enskilde har begränsade möjligheter att driva en process på grund av fysiska eller psykiska hinder. Förtroendet för rättsskipningen, beslutsmyndigheterna och det allmänna ombudet kunde enligt advokatsamfundet därför bli lidande. Enligt advokatsamfundet borde det även beaktas att den enskilde måste förhålla sig till två parter och kommer därigenom riskera att få en dubbel arbetsbörda. En trepartsprocess skulle dessutom kunna medföra förlängda handläggningstider för den enskilde.

4.8 Det allmänna ombudets uppgift ska tydliggöras och regleras i lag

Förslag: Det allmänna ombudets uppgift ska vara att självständigt verka för rättssäkerhet och likformighet vid tillämpningen av socialförsäkringen.

Ombudets organisatoriska placering ska regleras i den myndighetsinstruktion som gäller för Försäkringskassan.

4.8.1 Ombudets uppdrag och funktion

Även om ombudets uppdrag varken framgår av lag eller preciseras i andra föreskrifter, betonas i förarbetena att ombudets huvudsakliga funktion är att få till stånd prejudicerande domar för att på så sätt uppnå en likformig och enhetlig rättstillämpning. Möjligheten att överklaga ska därför väsentligen användas i syfte att utjämna en oenhetlig rättstillämpning på områden där behov av prejudikat är särskilt framträdande. Enligt förarbetena ska ombudet dock även i undantagsfall alltjämt ha möjlighet att överklaga beslut som framstår som materiellt felaktiga (jfr prop. 2003/04:152 s. 241–243).

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan i detta hänseende därför ses som en funktion som utformats med inslag från såväl Riksförsäkringsverket som det allmänna ombudet hos Skatteverket. Från Riksförsäkringsverket har det allmänna ombudet hämtat sin funktion och befogenheten att begära ändring vid kvalificerade fel. Rent lagtekniskt synes den reglering som gäller för ombudet dock snarare ha utformats utifrån den som redan fanns för det allmänna ombudet hos Skatteverket. Till skillnad från vad som anges i förarbetena till de bestämmelser som reglerar det allmänna ombudet hos Skatteverkets verksamhet, ger förarbetena emellertid inte stöd för att det allmänna ombudet för socialförsäkringens uppdrag skulle vara fiskalt i den meningen att ombudet ska överklaga beslut i syfte att i det enskilda fallet uppnå en besparing för statskassan. Däremot bör ett ärendes ekonomiska betydelse för den enskilde eller det allmänna kunna vara en faktor att beakta när det allmänna ombudet väljer vilka rättsfrågor som ska drivas. Rättsfrågor som drivs måste nämligen rimligen ha en praktisk betydelse för tillämpningen av socialförsäkringen.

Som anges i förarbetena är överklagandeinstrumentet givetvis ombudets huvudinstrument, det verktyg som ombudet kan begagna i syfte att fullgöra sin huvudfunktion – att verka för rättssäkerhet och likformighet genom prejudikatbildning. Att ett beslut som angräps av det allmänna ombudet inte ska omprövas blir ur detta perspektiv fullt logiskt. En omprövning i ett sådant läge utgör ju bara ett hinder för ombudet att få ett visst rättsläge fastställt av domstol, vilket ombudets överklagande i detta fall normalt ska syfta till. När ombudet överklagar ska situationen nämligen överlag vara sådan att ärendet bör bli föremål för prövning av en prejudikatinstans. I en sådan situation bör det allmänna ombudet rimligen inte ha något intresse av att en omprövningsenhet slår fast att ombudets uppfattning av en bestämmelse är riktig eller oriktig. En sådan ordning hade dock varit tillfyllest om ombudet hade att verka för enhetlighet genom ingripande i varje enskilt fall.

Ombudet har därmed inte en traditionell partsroll i domstolsprocessen. Det centrala med allmänna ombudets överklagande är att en viss oklar rättsfråga kan underställas domstolsprövning och ett svar på den oklara frågan därmed kan ges. Det centrala borde alltså vara att det kommer ett svar och egentligen inte vad svaret blir. Genom svaret (prejudikatet), som har normerande verkan för den framtida tillämpningen, uppnås enhetlighet och likformighet, vilket ombudet enligt sitt uppdrag har att verka för. Detta betyder också att det egentligen borde vara av underordnad betydelse för ombudet om talan förs till fördel för den enskilde i en viss situation. Oavsett vem talan förs till fördel för och oavsett utgången i domstol, kan ombudets processverksamhet leda till en vägledande dom.

4.8.2 Ombudets huvuduppdrag

I förarbetena anges som nämnts att det allmänna ombudets huvudfunktion är att genom prejudikatbildning verka för enhetlighet och likformighet vid tillämpningen av socialförsäkringen. Rent allmänt syftar all prejudikatbildning till att ge vägledning för rättstillämpningen så att denna blir enhetlig och konsekvent. Prejudikaten utgör dessutom ett allt viktigare komplement till lagstiftningen. De leder till att rättstillämpningen blir mera enhetlig och likformig, och det är ofta prejudikaten som ger lagstiftningen dess fulla genom-

slagskraft (jfr prop. 1971:45 s. 83 och SOU 1986:1 s. 65). Vikten av prejudikat är naturligtvis särskilt stor på rättsområden där skriven lag i större utsträckning saknas. En fungerande prejudikatbildning är emellertid av stor betydelse även på andra områden. Lagstiftaren kan inte förutse alla tänkbara situationer. En lagstiftning som över huvud taget syftade till en uttömmande reglering av alla fall som kan tänkas inträffa skulle för övrigt bli alltför utförlig och svåröverskådlig (jfr prop. 1971:45 s. 83). Genom möjligheten till prejudikat tillgodoses således i första hand det intresse av klarhet, av tydliga besked i viktiga rättsfrågor, som föreligger från samhällslivets synpunkt. Det är alltså inte i första hand ett partsintresse utan ett allmänt intresse, som kräver att i dylika fall mål kan föras fram till prövning av en prejudikatinstans (SOU 1966:70 s. 317).

I de flesta socialförsäkringsärenden finns ett stort bedömningsutrymme. När lagstiftaren lämnar över ett stort bedömningsutrymme till myndigheterna riskerar tillämpningen att bli mer oförutsägbar vilket i sin tur riskerar att medföra en olikformighet i tillämpningen av socialförsäkringen. Beträffande denna fråga har Inspektionen för socialförsäkringen genomfört en särskild undersökning enligt vilken möjligheten att få rätt vid Försäkringskassans omprövning varierar i icke ringa omfattning beroende på vilken omprövningsenhet i landet som prövar ärendet, en skillnad som i mycket liten utsträckning därefter utjämnas efter överklagande till domstol.²¹

Att socialförsäkringen tillämpas enhetligt och konsekvent är således angeläget både från de enskilda försäkrades och från det allmännas synpunkt. Det är viktigt att regelverket är tydligt eftersom det leder till förutsägbarhet och stabilitet i socialförsäkringen. För att socialförsäkringssystemet ska kunna fylla sin avsedda funktion är det från ett allmänt perspektiv samtidigt viktigt att socialförsäkringen tillämpas rättvist och lika och att förmåner utgår enligt de förutsättningar som lagstiftaren fastställt. Socialförsäkringen är dessutom av stor statsfinansiell betydelse. En för generös tillämpning av socialförsäkringen leder till en dålig hushållning av statens resurser och att fler än avsett får sin försörjning via socialförsäkringen. Ytterst kan kraven på att regelverket ska tillämpas likformigt och rättssäkert således härledas till behovet av att värna socialförsäkringens legitimitet.

²¹ ISF 2014:18, Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna.

Enhetlighet kan sägas sammanfalla med kravet på likformighet, som är ett centralt element i det något vidsträcktare begreppet rättssäkerhet. Andra element i rättssäkerheten är förutsebarhet jämte garantier för det rättsliga beslutsfattandets korrekta och rationella uppbyggnad (jfr Peczenik, Juridikens teori och metod, 1995, s. 11 och 12). Mellan likformighet och förutsebarhet föreligger uppenbarligen en nära relation. Samtidigt är det – strikt taget – fråga om två olika krav som det allmänna ombudet har att verka för.

I att det allmänna ombudet har att verka för rättssäkerhet ligger ytterst att den offentliga makten utövas under lagarna och att rättsreglerna tillämpas på ett förutsebart vis (jfr 1 kap. 1 § RF). I att det allmänna ombudet har att verka för likformighet ligger dock snarast att säkerställa att rättsreglerna tillämpas så att lika fall behandlas lika (jfr 1 kap. 9 § RF). Att det allmänna ombudet verkar för rättssäkerhet förutsätter således inte nödvändigtvis att en rättsregel tillämpas olikformigt. Beslutsmyndigheten kan t.ex. tillämpa en rättsregel på ett likformigt vis, men direkt i strid med lagstiftningens ordalydelse eller lagstiftarens intentioner. Däremot torde det vara svårt att verka för likformighet utan att även samtidigt verka för rättssäkerhet. Om en rättsregel inte tillämpas likformigt, borde det nämligen vara svårt att påstå att tillämpningen av rättsregeln är förutsebar.

Detta innebär att det kan uppstå ett antal olika situationer i vilka det allmänna ombudet överklagar trots att socialförsäkringen i och för sig tillämpas likformigt av såväl beslutsmyndigheter som domstolar på ett visst område. Att det finns en enhetlig myndighetspraxis är t.ex. i sig inget skäl för det allmänna ombudet att inte klaga. Den myndighetspraxis som utvecklats står kanske inte i överensstämmelse med lagstiftningens ordalydelse eller lagstiftarens intentioner. Av rättssäkerhetsskäl kan det i denna situation finnas ett behov av rättskällor av högre dignitet. Myndighetens tillämpning kan dessutom ändras utan att lagen ändras, t.ex. på grund av ändrade rättsliga ställningstaganden, och då kan det allmänna ombudet ha ett stort ansvar att verka för prejudikatbildning.

Det kan i detta sammanhang också vara värt att erinra om vad som uttalades beträffande hur dåvarande Riksförsäkringsverket förutsattes använda sin partsfunktion. Som exempel härpå nämndes i förarbetena bl.a. ärenden enligt nytillkommen lagstiftning eller beslut

som hör till en kategori ärenden där felaktigheter ofta förekommer eller där praxis är vacklande (prop. 1977/78:20 s. 81).

Rent allmänt bör ombudet, i arbetet med att verka för likformighet och rättssäkerhet genom prejudikatbildning, därutöver kunna ta ledning i de förarbetsuttalanden som gjorts beträffande vilka typsituationer som bör föranleda att prejudikatdispens meddelas. På grundval härav kan rent allmänt sägas att ombudet bör överklaga när prejudikat saknas i en viss fråga, när det är fråga om ett område som inte är tillräckligt reglerat genom lagstiftning, när kammarrättspraxis inte är enhetlig eller avviker från lagtolkning, rättstillämpning eller en allmän rättsgrundsats som tidigare antagits av eller kommit till uttryck i avgörande av Högsta förvaltningsdomstolen samt då det kan finnas anledning att frångå tidigare praxis (jfr prop. 1971:45 s. 88 och prop. 1971:30 s. 78 och 79).

4.8.3 Ombudets "andra" uppdrag

Att ombudet även har beretts möjlighet att ingripa i sådana fall där det är fråga om grovt felaktig rättstillämpning eller andra kvalificerade fel, ärenden som ofta sannolikt är helt ointressanta ur prejudikatsynpunkt, talar dock för att ombudets funktion, att verka för likformighet och rättssäkerhet vid tillämpningen av bestämmelserna om socialförsäkringen, även kan ta sig andra uttryck än att ombudet använder sin överklaganderätt för att få fram vägledande avgöranden.

Ombudets möjlighet att begära ändring enligt 113 kap. 3 § SFB är en rest från Riksförsäkringsverkets tidigare tillsynsfunktion och kommenterades inte närmare i samband med att ombudet inrättades. I förarbetena anges bara att det i undantagsfall ankommer på ombudet att överklaga eller begära ändring av beslut som framstår som materiellt felaktiga. Det som förenar de situationer som kan föranleda ändring enligt 113 kap. 3 § SFB är emellertid att det är fråga om beslut med ursprungliga felaktigheter av kvalificerat slag. Att ombudet, vid sidan av sin huvuduppgift, kan påtala sådana felaktigheter, ger således uttryck för att kravet på likformighet och rättssäkerhet emellanåt kan fordra att ombudet ingriper för att värna någon slags systemlegitimitet. I dessa fall – där ärendena normalt helt saknar prejudikatintresse – bör ombudet nämligen ytterst sällan ha ett intresse av att det är en domstol som fastställer en t.ex. uppen-

bart rättsvidrig tillämpning av lagen. I dessa situationer är det ju tillräckligt att beslutet rättas. Därigenom kan sådana beslut som allvarligt urholkar legitimiteten i socialförsäkringssystemet beivras.

Att lagstiftaren uttalat att ombudet ibland kan få använda, inte bara ändringsmöjligheten, utan även överklaganderätten för att ändra materiellt felaktiga beslut, ger dock anledning att anta att det mellan dessa situationer finns vissa beröringspunkter. Det framstår nämligen inte som sannolikt att anta att detta uttalande bör tas till intäkt för att det ankommer på ombudet att rätta allehanda tveksamma eller felaktiga beslut. Det kan inte rimligen ses som en del av det allmänna ombudets uppdrag att överklaga enstaka beslut på den grunden att de bedöms vara felaktiga eller tveksamma. Om så vore fallet framstår det nämligen som oklart varför ombudet inte även gavs rätt att begära sedvanlig omprövning, ett instrument som är betydligt effektivare och mindre kostsamt att använda än överklagandelinstitutet. Uttalandet att ombudet undantagsvis får överklaga materiellt felaktiga beslut, torde därför snarast ta sikte på sådana kvalificerade felaktigheter eller misstag som är förtroendskadliga för systemet, t.ex. direkt olagliga beslut, som av någon anledning sannolikt inte kan åtgärdas genom att den försäkrade själv agerar.

I undantagsfall ankommer det således på ombudet att överklaga i annat syfte än att verka för en effektiv prejudikatbildning. Detta utrymme torde dock vara synnerligen begränsat och endast omfatta sådana kvalificerat felaktiga beslut som är förtroendskadliga för systemet och av någon anledning inte kan rättas på initiativ av den försäkrade eller efter begäran om ändring från ombudet enligt 113 kap. 3 och 4 §§ SFB.

4.8.4 Närmare om skälen för vårt förslag

Vår övergripande uppgift när det gäller det allmänna ombudet är att överväga hur detta kan stärkas processuellt. Detta är emellertid en uppgift som svårligen kan utföras utan att det först klargörs vilket uppdrag som ombudet egentligen tilldelats av statsmakterna. Beror på hur ombudets funktion uppfattas kan nämligen olika processuella lösningar framstå som motiverade.

En återkommande synpunkt som framkommit under vårt arbete är att ombudets funktion och uppdrag är otydligt. Enligt Inspek-

tionen för socialförsäkringen förekommer också en föreställning bland enskilda om att ombudet endast företräder Försäkringskassans intressen. Under arbetets gång har också framkommit uppgifter som ger anledning att anta att uppdragets omfattning och inriktning i hög grad är beroende av den tolkning av uppdraget som görs av den person som för tillfället förordnats att fullgöra ombudsfunktionen.

Som ovan framgått kan det allmänna ombudets funktion närmast beskrivas som ett uppdrag att i domstol företräda det allmännas intresse av att socialförsäkringen tillämpas rättssäkert och likformigt. Att detta uppdrag är otydligt eller lätt missförstås kan förklaras av att det i lagtexten i princip endast anges att det ska finnas ett allmänt ombud och vilka befogenheter som ombudet förfogar över. Av lagtexten går således inte att utläsa vad syftet med ombudets verksamhet är eller vilken funktion ombudet ska fullgöra. Först genom att läsa förarbetena till numera upphävd lagstiftning går det att få en rudimentär förståelse för såväl ombudets funktion som varför ombudet till följd av detta tilldelats vissa processuella befogenheter. En sådan ordning kan inte betraktas som ändamålsenlig. Detta gäller i synnerhet eftersom ombudets uppdrag inte helt synes överensstämma med vad som i förarbetena anges beträffande vad de andra allmänna ombuden har att fullgöra. Att det inte framgår på vems uppdrag det allmänna ombudet agerar och vad syftet med verksamheten är riskerar därmed att påverka ombudets legitimitet negativt. Det får därutöver betraktas som olyckligt om en funktion, som inrättats just i syfte att verka för förutsebarhet och enhetlighet, i sig riskerar att uppfattas som otydlig.

Tidigare fanns en bestämmelse om att Riksförsäkringsverket skulle verka för att bestämmelserna om den allmänna försäkringen tillämpades likformigt och rättvist. Några närmare överväganden om varför en motsvarande bestämmelse inte togs in i lagen beträffande det allmänna ombudet finns inte i förarbetena. Skälet synes närmast ha varit att lagstiftaren betraktade bestämmelsen som överflödig med hänsyn till kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § RF (jfr prop. 2003/04:152 s. 271).

Syftet med en bestämmelse som anger vad det allmänna ombudet ska verka för vid tillämpningen av socialförsäkringen är emellertid inte i första hand att inskräpa kravet i 1 kap. 9 § RF eller på annat sätt ange vad ombudet har att iakttä i verksamheten. Vad en sådan bestämmelse syftar till är i stället endast att göra det tydligt vad

ombudets uppdrag är. Ett sådant förtydligande skulle kunna bidra till att skapa en större klarhet om det allmänna ombudets uppgift och funktion.

I enlighet med våra överväganden ovan rörande den funktion som tilldelats ombudet, föreslår vi därför att det i en ny paragraf i socialförsäkringsbalken, 2 kap. 2 a §, anges att det allmänna ombudets uppgift är att självständigt verka för att socialförsäkringen tillämpas rättssäkert och likformigt. Att i vidare mån än så försöka beskriva ombudets uppgift framstår emellertid inte som nödvändigt och ändamålsenligt. Den föreslagna förändringen bör dock vara tillräcklig för att tydliggöra ombudets roll och ställning i socialförsäkringsprocessen. Därigenom bör stabilitet över tid uppnås, missförstånd undvikas, obefogade farhågor skingras och det allmänna ombudet stärkas.

I dag är det allmänna ombudets organisatoriska placering hos Försäkringskassan reglerad i lag. Vi anser att detta är en mindre lämplig ordning och att ombudets rent organisatoriska placering inte är en fråga som bör regleras i lag tillsammans med övriga grundläggande bestämmelser om ombudet. Vi föreslår att denna fråga i stället regleras i den myndighetsinstruktion som gäller för Försäkringskassan.

4.9 Tjänstemän hos beslutsmyndigheterna ska inte få anlitas för att företräda ombudet

Förslag: Ombudet ska inte längre ha möjlighet att anlita tjänstemän vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol.

4.9.1 Bakgrund

Enligt 113 kap. 12 § första stycket andra meningen SFB får det allmänna ombudet uppdra åt en tjänsteman vid Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol.

Enligt uppgift från det allmänna ombudet används möjligheten att anlita tjänstemän vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i praktiken inte längre. De skäl som framförts för detta är dels att det

saknas ett reellt behov av att anlita tjänstemän, dels att det anses principiellt betänkligt att använda denna möjlighet. Numera används möjligheten därför inte ens under semestertider. Enligt uppgift från ombudet skulle det inte heller möta några hinder mot att avskaffa denna möjlighet under förutsättning att ombudsfunktionen även framöver tilldelas anslag i den omfattning som är fallet i dag.

4.9.2 Överväganden

Ombudets befogenhet att uppdra åt en tjänsteman vid Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att föra ombudets talan i domstol är principiellt betänklig. Det saknas också ett reellt behov av denna befogenhet. Bestämmelsen om detta i 113 kap. 12 § bör därför utgå. Denna förändring är enligt vår mening väl ägnad att stärka det allmänna ombudets ställning och verksamhet.

Av 113 kap. 32 § tredje stycket SFB följer bl.a. att vad som föreskrivs om Pensionsmyndigheten och det allmänna ombudet i 113 kap. 12 § SFB i stället ska avse Skatteverket och det allmänna ombudet hos Skatteverket enligt skatteförfarandelagen när det gäller överklagande av beslut om pensionsgrundande inkomst. Genom denna hänvisning i 113 kap. 32 § tredje stycket SFB får vårt förslag konsekvenser även för det allmänna ombudet hos Skatteverket. Om möjligheten att anlita tjänstemän i 113 kap. 12 § SFB utgår, kan följaktligen inte heller det allmänna ombudet hos Skatteverket anlita tjänstemän hos Skatteverket när ombudet överklagar Skatteverkets beslut om pensionsgrundande inkomst. Den möjlighet att anlita tjänstemän vid Skatteverket som tillhandahålls det allmänna ombudet enligt 15 kap. 2 § skatteförfarandeförordningen, gäller nämligen endast vid tillämpning av skatteförfarandelagen.

Enligt uppgift från det allmänna ombudet hos Skatteverket är det emellertid oklart om ombudet någonsin har överklagat ett beslut om pensionsgrundande inkomst. Det kan med hänsyn till detta antas att vårt förslag i praktiken inte kommer att få några kännbara konsekvenser för ombudets verksamhet framöver.

Förslaget föranleder ändring av 113 kap. 12 § SFB på så vis att bestämmelsens andra mening utgår.

4.10 Det allmänna ombudets kompetensområde ska utvidgas

Förslag: Det allmänna ombudets behörighet att överklaga beslut ska utvidgas genom en generell bestämmelse om ombudets kompetensområde som ska omfatta även beslut om förmåner som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar enligt andra författningar än socialförsäkringsbalken eller en EU-rättsakt, under förutsättning att fråga om är om ett beslut som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

4.10.1 Bakgrund

Som nämnts fattar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i dag ett antal beslut enligt andra författningar än socialförsäkringsbalken. I vissa fall innehåller dessa författningar hänvisningar till bestämmelserna i 113 kap. SFB om det allmänna ombudets överklaganderätt m.m. och i andra fall inte. Det är oklart vilka överväganden som legat bakom denna åtskillnad.

När Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten fattar beslut enligt en författning som saknar en sådan hänvisning, torde ombudet således många gånger vara förhindrat att överklaga beslutet. Det innebär i praktiken att ombudet i dag inte kan verka för en enhetlig och rättssäker tillämpning av socialförsäkringen på alla dess områden. Exempelvis torde ombudet vara förhindrat att överklaga beslut enligt lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (ett i dag mycket vanligt förekommande ärendeslag vid domstolarna), förordningen (2017:117) om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service, förordningen (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete och förordningen (2010:425) om ersättning för kostnader för sjuklön.

4.10.2 Överväganden

Utgångspunkten måste rimligen vara att det allmänna ombudet ska kunna verka för likformighet och rättssäkerhet genom att överklaga i princip samtliga beslut som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar som rör förmåner eller annat stöd. Avsteg från denna utgångspunkt bör endast göras om det för ett visst område finns sakliga skäl som talar för en annan ordning. När det gäller beslut enligt de i avsnitt 4.10.1 uppräknade författningarna anser vi inte att det framkommit några sådana skäl som medför att det finns anledning att undanta beslut enligt författningarna från ombudets överklaganderätt.

Fråga uppkommer då hur denna utvidgning av ombudets kompetensområde rent författningstekniskt bör åstadkommas. Ett alternativ är att i varje författning inta hänvisningar till bestämmelserna om det allmänna ombudets överklaganderätt i 113 kap. SFB. Ett sådant tillvägagångssätt kan emellertid vara konstitutionellt problematiskt eftersom det i flertalet fall är fråga om beslut enligt förordningar. Regeringsformen uppställer i 11 kap. 2 § nämligen ett krav på att bestämmelser om domstolarnas rättsskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången, i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen, ska meddelas i lag.

Med hänsyn härtill anser vi det lämpligast att i socialförsäkringsbalken, där samtliga bestämmelser om ombudet i dag redan finns, inta en bestämmelse som tilldelar ombudet en allmän kompetens att överklaga beslut som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar. Frågan är dock hur en sådan bestämmelse lämpligen bör avgränsas. Vi har funnit skäl att avgränsa bestämmelsen enligt följande.

En första avgränsning gäller att endast sådana beslut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som avser bidrag ersättningar, pensioner eller annan ekonomisk förmån bör omfattas av ombudets allmänna kompetensområde. Denna avgränsning har utformats med 1 § bidragsbrottslagen (2007:612) som förebild. Den bestämmelsen gäller bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av bl.a. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

I förarbetena till bidragsbrottslagen förklaras att den valda metoden förordats framför andra med hänsyn till att några viktiga

förmåner inom välfärdssystemen därigenom inte skulle komma att uteslutas från regleringens tillämpningsområde (jfr prop. 2006/07:80 s. 71). I förarbetena angavs vidare att avgränsningen av lagens tillämpningsområde också medförde att t.ex. sådant socialpolitiskt stöd som i och för sig medför en kostnad för det allmänna, men som tillhandahålls på annat sätt än genom sådana utbetalningar, föll utanför lagens tillämpningsområde (s. 94).

Till skillnad från vad som anges i bidragsbrottslagen har vi dock inte valt att även förorda ett krav på att det ska vara fråga om ersättningar för enskilda individers personliga ändamål. Det kan nämligen inte uteslutas att det även finns ett behov av en effektiv prejudikatbildning även på sådana områden som gäller ersättningar till andra än individer.

En annan avgränsning gäller att det ska vara fråga om beslut som fattas med stöd av annan författning än socialförsäkringsbalken eller med stöd av en EU-rättsakt. Detta innebär givetvis först och främst att förmåner som beslutas enligt andra lagar kan träffas av ombudets allmänna kompetens. Lagen om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet utgör ett exempel på detta. Det innebär också att beslut enligt förordningar kan omfattas av ombudets allmänna kompetens.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 RF får regeringen i förordning besluta sådana föreskrifter som inte enligt grundlag ska beslutas av riksdagen. Denna föreskriftsrätt brukar benämnas regeringens restkompetens och omfattar bl.a. bestämmelser som typiskt sett kan betraktas som gynnande för den enskilde. Eftersom socialförsäkringsområdet i huvudsak utgörs av gynnande bestämmelser är det därför enligt regeringsformen möjligt att reglera merparten av detta område i förordningsform. Som ovan nämnts uppställs emellertid ett lagkrav när det gäller bestämmelser om rättegången.

Detta torde innebära att förvaltningslagens bestämmelser om överklagande rätteligen borde tillämpas i den mån Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, med stöd av en förordning, fattar beslut om en förmån som inte regleras i socialförsäkringsbalken.

Det finns i dag förvisso exempel på förmånsbeslut som fattas med stöd av förordningar i vilka det finns hänvisningar till 113 kap. SFB. Ett sådant exempel är förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel. I detta fall är det emellertid ytterst fråga om en

förmån som har sin grund i 30 kap. 5 § SFB. Förordningens hänvisning till 113 kap. SFB får därför således snarast betraktas som en upplysning om vad som redan gäller enligt socialförsäkringsbalken.

Vårt förslag medför således att ombudet framöver blir behörigt att överklaga samtliga förmånsbeslut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som fattas med stöd av en förordning.

Med uttrycket EU-rättsakt avses sådana rättsakter som har beslutats av Europeiska unionen, t.ex. beslut som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar med stöd av direkt tillämpliga bestämmelser i EU-förordningar.

En bestämmelse om ett utvidgat kompetensområde för ombudet bör samtidigt villkoras av att det är fråga om ett sådant beslut som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om ett beslut enligt en viss författning inte kan överklagas bör följaktligen inte heller det allmänna ombudet kunna överklaga detsamma.

Förslaget föranleder en ändring av 113 kap. 2 § på så vis att det i paragrafen införs ett nytt tredje stycke enligt vilket bestämmelserna om det allmänna ombudets överklagande i 113 kap. SFB ska tillämpas också vid Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förmånsbeslut enligt annan författning eller EU-rättsakt, under förutsättning att fråga om är om ett sådant beslut som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

4.11 Det allmänna ombudets ställning ska tydliggöras

Förslag: Det ska tydliggöras *dels* att enskild blir ombudets motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen, *dels* att domstol vid behov ska inhämta yttrande från den förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken.

Det ska vidare tydliggöras *dels* att omprövning inte ska ske oavsett om ombudet överklagar före eller efter att enskild har begärt omprövning, *dels* att ett s.k. omvandlat överklagande ska anses ha inkommit i rätt tid om den enskildes begäran om omprövning inkommit i rätt tid.

Bestämmelsen som anger att ombudet får överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut till fördel för enskild ska utgå.

Likaså ska den särskilda regleringen om överklagande när det allmänna ombudet överklagar Pensionsmyndighetens beslut om allmän ålderspension utgå.

4.11.1 Partsställningen

En allmän fråga om det allmänna ombudets överklaganderätt gäller partsställningen i de mål som blir föremål för prövning efter överklagande från ombudet. Vår genomgång av förvaltningsrätternas domar i dessa mål under åren 2012–2016 visar nämligen att domstolarna, från gång till annan, har vissa svårigheter med denna fråga. I ett flertal domar har förvaltningsrätterna t.ex. antecknat att beslutsmyndigheten är part i målet tillsammans med ombudet. I andra fall upptas såväl beslutsmyndigheten som ombudet och den enskilde som parter i avgörandet. För det mesta antecknas emellertid att endast det allmänna ombudet och den enskilde är parter i målet.

Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen (7 a § FPL). Eftersom det allmänna ombudet för socialförsäkringen inte företräder något enskilt intresse, följer således att denna bestämmelse inte är tillämplig i mål som det allmänna ombudet initierar genom att överklaga till allmän förvaltningsdomstol. Detta innebär alltså att det, förutom det allmänna ombudet, inte finns någon allmän part i mål som anhängiggörs vid domstol genom det allmänna ombudets försorg. Detta gäller i samtliga domstolsinstanser och även om det är den enskilde som för målet vidare till en kammarrätt eller till Högsta förvaltningsdomstolen (jfr prop. 2003/04:152 s. 262). I samma ögonblick som det allmänna ombudet inträder i processen, utträder således Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten från densamma. Därvid ankommer det i princip helt på det allmänna ombudet att bedriva såväl det allmännas offensiva som defensiva processföring i domstol.

Eftersom det allmänna ombudet inte deltagit eller medverkat i ärendet hos beslutsmyndigheten, kan den defensiva rollen emellertid te sig något främmande för ombudet. Ingenting hindrar dock förvaltningsdomstolarna från att inhämta yttrande från beslutsmyndigheten med stöd av 13 § FPL. Därmed uppstår givetvis inte

en trepartsprocess i egentlig mening, men i det konkreta fallet kan skillnaderna gentemot en sådan process framstå som små (jfr SOU 1991:106 s. 485).

Inte heller kan beslutsmyndigheten härleda en rätt till ställning som part på sedvanerättslig grund. Innan tvåpartsprocessreformen genomfördes i mitten av 1990-talet ansågs nämligen statliga myndigheter traditionellt sett inte kunna agera som part i domstol eller överklaga beslut utan särskilt författningsstöd såvida myndigheten inte företrädde ett rent privaträttsligt intresse i målet (jfr SOU 2010:29 s. 655).

Om såväl det allmänna ombudet som den försäkrade överklagar ett och samma beslut blir situationen emellertid delvis en annan. Beslutsmyndigheten blir förvisso inte heller i denna situation part i målet vid förvaltningsrätten, men detta beror, rent lagtekniskt, på att det i socialförsäkringsbalken finns en specialbestämmelse i 113 kap. 13 § som har företrädare framför 7 a § FPL (jfr 2 § FPL). Enligt specialbestämmelsen förs det allmännas talan i förvaltningsdomstol nämligen exklusivt av det allmänna ombudet i sådana fall där ombudet väljer att träda in i processen, vilket innebär att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får frånträda sin partsroll i dessa fall (jfr prop. 2003/04:152 s. 262).

När det gäller den försäkrades ställning i processer som det allmänna ombudet initierar är situationen mer komplicerad. Detta beror på att överklagandeinstitutet i förvaltningsprocessen inte är anpassat till den situationen att en part för det allmänna är klagande i första instans. Normalsituationen är ju den att det är den enskilde som initierar domstolsprocessen i syfte att angripa ett beslut vars verkningar han eller hon vill eliminera. I processer som ombudet initierar är förhållandet emellertid annorlunda eftersom det är en representant för det allmänna som väljer att angripa ett beslut som en annan företrädare för det allmänna har fattat. Några bestämmelser som reglerar denna situation finns inte i förvaltningsprocesslagen. Men inte heller i socialförsäkringsbalken har lagstiftaren funnit skäl att lämna ett klagande beträffande denna fråga. I rättspraxis har Högsta förvaltningsdomstolen i flera rättsfall emellertid löst detta problem på andra områden genom att slå fast att enskilda som har ett berättigat intresse av prövningen ska ges ställning som motpart (jfr RÅ 2008 ref. 4 och RÅ 2006 ref. 35). Det torde således följa av allmänna förvaltningsrättsliga principer att enskild som be-

rörs av ett beslut som det allmänna ombudet överklagar, får anses ha ett sådant berättigat intresse av prövningen att han eller hon tillerkänns ställning som motpart och detta oavsett huruvida talan förs till fördel eller nackdel för enskild.²²

Det ska slutligen också tilläggas att såväl det allmänna ombudet som den enskilde betecknas som klagande och motpart om båda väljer att överklaga samma beslut.

4.11.2 Ombudets talan i domstol

För klagorätt krävs enligt såväl 42 § FL, som 33 § andra stycket FPL inte bara att beslutet ska ”angå” klaganden, utan det ska också ha gått honom eller henne emot. I praxis spelar sistnämnda kriterium en mycket undanskymd roll. Oftast berörs det inte alls utan konsumeras av den grundläggande förutsättningen, att beslutet medför sådana konsekvenser för klaganden att han eller hon har en rätt att få en överprövning till stånd. Att dessa verkningar förutsätts vara negativa för klaganden ligger snarast i överklagandeinstitutets själva konstruktion som ett medel för att skydda de berörda från besluts obehagliga följder.

I 113 kap. 12 § andra stycket och i 113 kap. 17 § SFB anges att ombudet, såväl vid överklagande av Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut som förvaltningsdomstols dom, får föra talan även till förmån för enskild part. En sådan bestämmelse kan teoretiskt tänkas fylla två olika funktioner. En tolkning är att denna endast syftar till att tydliggöra det förhållandet att det allmänna ombudets uppdrag, att verka för likformighet och rättssäkerhet, kan föranleda ombudet att klaga såväl till fördel som till nackdel för beslutsmyndigheten. En annan tolkning är emellertid att bestämmelserna måste förstås som undantag från kravet på att ett beslut ska ha gått part emot för att denne ska få överklaga detsamma.

²² I sammanhanget kan nämnas att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen anser att partsställningen kan variera när inspektionen väljer att överklaga ett beslut som en arbetslöshetskassa fattat. Enligt inspektionen är den enskilde motpart i processen i förvaltningsrätten endast om inspektionen överklagar till nackdel för den enskilde. I annat fall blir den berörda arbetslöshetskassan inspektionens motpart.

I förarbetena finns stöd för att såväl den senare som den förra tolkningen av nämnda bestämmelser i socialförsäkringsbalken bör förordas.

Ursprungligen tillkom dessa bestämmelser i samband med att Riksförsäkringsverket, som ett led i verkets normgivnings- och tillsynsfunktioner, gavs möjlighet att överklaga de allmänna försäkringskassornas beslut till domstol. Kravet på enhetlighet i rättstillämpningen ansågs då fordra att Riksförsäkringsverket, oavsett om ett beslut var till den enskildes nackdel eller fördel, kunde ingripa och medverka till att oriktiga beslut ändrades (SOU 1976:53 s. 125).

I förarbetena till de ändringar som genomfördes i lagen om allmän försäkring i samband med att ombudsfunktionen tillkom, gjorde regeringen emellertid den tolkningen att innebörden av föreskrifterna var att det allmänna ombudet fick överklaga ett beslut även om det inte gått ombudet emot (prop. 2003/04:152 s. 272).

Föreskriften att allmänna ombudet får föra talan även till fördel för enskild har på andra områden också snarast betraktats som ett undantag från kravet på kontraritet i 42 § FL och 33 § andra stycket FPL. Bestämmelsen ger enligt denna tolkning således främst uttryck för att det allmänna ombudet får överklaga ett beslut även om detta inte gått ombudet emot. Enligt detta synsätt är bestämmelsens primära funktion alltså att förhindra att ombudets talan inte tas upp till materiell prövning till följd av bristande klagorätt. En sådan tolkning måste dock sättas i fråga.

Det problematiska med denna tolkning är att den förutsätter att vad som är till fördel för enskild aldrig gått det allmänna ombudet emot, vilket givetvis inte alls behöver vara fallet. Som påtalats ovan har det allmänna ombudet ingen traditionell roll i förvaltningsprocessen. Ombudet ska verka för att tillgodose det allmännas övergripande intresse av enhetlighet och rättssäkerhet i tillämpningen av socialförsäkringen och har i detta syfte att ombesörja det allmännas offensiva processföring redan i första instans. Gentemot en sådan part går det givetvis inte utan viss olägenhet att tillämpa det gängse kravet på kontraritet. Det ligger nämligen i själva ombudsfunktionen att ombudet får överklaga alla beslut som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar som ligger inom ombudets kompetensområde. Krav på att det överklagade beslutet ska ha gått ombudet emot kan i denna situation inte tillskrivas annan betydelse än att ombudet genom sina yrkanden klargör att det anser att det

överklagade beslutet ska ändras. Utgångsläget måste nämligen rimligen vara det att det allmänna ombudet är neutralt till alla beslut som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten fattar. Det är först när det allmänna ombudet överklagar som det redovisar sin inställning, dvs. vilket beslut som bör fattas i den fråga som överklagandet gäller. Först förvaltningsrättens beslut kan därmed i egentlig mening sägas vara till fördel eller nackdel för det allmänna ombudet. I denna situation kan ett undantag från kravet på kontraritet således teoretiskt fylla en funktion.

Vid överklagande av förvaltningsdomstols dom förutsätter en tillämpning av bestämmelsen i 113 kap. 17 § SFB emellertid att ombudet ändrar sin talan till fördel för enskild.

Kammarrätten i Stockholm har i ett beslut den 4 oktober 2017 avisat ombudets överklagande i den situationen att ombudet vunnit bifall till sin talan i förvaltningsrätten och därefter överklagat till nackdel för enskild.²³ Eftersom ombudets överklagande inte var till fördel för enskild och förvaltningsrättens dom inte hade gått ombudet emot, fann kammarrätten att ombudet inte hade rätt att överklaga. Kammarrätten i Jönköping synes emellertid i dom den 20 september 2017 ha godtagit att ombudet kan överklaga till nackdel för enskild även om underinstansens avgörande inte gått ombudet emot.²⁴

Om det allmänna ombudet överklagar ett beslut till nackdel för enskild, vinner bifall till sin talan i förvaltningsrätten och inte ändrar sitt yrkande i överinstansen, torde det emellertid vara klart att det allmänna ombudet, jämlikt 33 § andra stycket FPL, inte kan överklaga beslutet eftersom det inte gått ombudet emot. Om bestämmelsen i 113 kap. 17 § SFB dock förstås som ett undantag från denna huvudregel, förutsätts enligt lagtexten likväl att allmänna ombudet ändrar sin talan till fördel för enskild för att bestämmelsen ska kunna tillämpas. Om allmänna ombudet ändrar sin talan till fördel för enskild kan det dock hävdas att förvaltningsrättens avgörande gått ombudet emot, varför det då också kan ifrågasättas om bestämmelsen i 113 kap. 17 § fyller någon egentlig funktion som ett undantag från huvudregeln i 33 § andra stycket FPL. Kammarrätten i Jönköping synes ha resonerat på detta vis i sitt avgörande av den

²³ Kammarrätten i Stockholms avgörande i mål nr 3395–17.

²⁴ Kammarrätten i Jönköpings avgörande i mål nr 2835–16.

20 september 2017.²⁵ Om klaganden yrkar att ett beslut ska upphävas eller ändras, har man nämligen många gånger anledning att utgå från att det också gått vederbörande emot. I RÅ 2004 ref. 13 har Högsta förvaltningsdomstolen t.ex. ansett sig böra utgå från att kravet på kontraritet är uppfyllt redan om det yrkande som framställs innebär att det överklagade avgörandet ska ändras.²⁶

Ett annat problem med tolkningen är att den, givet bestämmelsens ordalydelse, inte fullgör den funktion som denna tolkning vill tillskriva bestämmelsen. Om syftet med bestämmelsen är att möjliggöra för ombudet att överklaga trots att det beslut som angrips inte gått ombudet emot, framstår det nämligen som oklart varför lagstiftaren begränsat detta undantag från kravet på kontraritet genom att blott ange att ombudet får föra talan till fördel för enskild. Givet lagtextens ordalydelse kan ombudet då sannolikt inte använda bestämmelsen för att överklaga ett sådant domstolsbeslut genom vilket ombudet vunnit bifall till en talan som varit till fördel för enskild. Endast om ombudet klagat till nackdel för enskild och vunnit bifall kan ombudet, med stöd av bestämmelsen, sålunda överklaga under förutsättning att ombudet i högre instans ändrar sin talan. Varför ombudet, givet sin uppgift att få fram vägledande avgöranden, skulle beredas större möjligheter att föra fram mål genom domstolarna i sådana fall där ombudet initialt överklagat till nackdel för enskild framstår dock som något oklart.

En förklaring till detta skulle kunna vara att undantaget i 113 kap. 17 § SFB främst bör ses som ett resultat av en kompromiss mellan intresset av att möjliggöra en effektiv prejudikatbildning och intresset av att säkerställa att den enskildes rättssäkerhet inte träds för när. Bestämmelsen ger sålunda det allmänna en förstärkt möjlighet att föra mål vidare till högre instans, men bara under förutsättning att detta inte drabbar enskild.

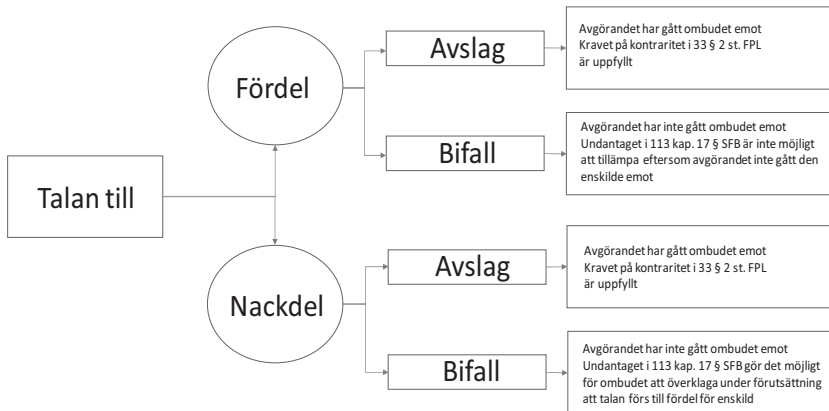
Bestämmelserna i andra stycket 113 kap. 12 § samt 113 kap. 17 § SFB är således problematiska av flera skäl. Ett första problem är att det inte är helt givet vilken funktion bestämmelserna egentligen tillkommit för att fylla. Med hänsyn till den tolkning av bestämmelserna som lagstiftaren senast gett uttryck för, måste utgångspunkten emellertid vara den att bestämmelserna ska uppfattas som undantag

²⁵ Se ovan.

²⁶ Se även HFD 2015 ref. 73.

från kravet på kontraritet. Att tillskriva bestämmelserna denna funktion är som framgått emellertid problematiskt av flera olika skäl. Detta har föranlett oss att i avsnitt 4.11.4 och 4.12 föreslå vissa ändringar.

Figur 4.8 Det allmänna ombudet och olika processituationer i allmän förvaltningsdomstol



4.11.3 Ombudets överklagande och dess betydelse för omprövningsförfarandet

Av 113 kap. 9 § SFB framgår att, om omprövning har begärts av ett beslut och överklagar det allmänna ombudet samma beslut, ska beslutet inte omprövas. Ärendet ska i stället överlämnas till allmän förvaltningsdomstol. Den enskildes begäran om omprövning ska i sådant fall anses som ett överklagande.

Enligt ordalydelsen synes bestämmelsen endast omfatta den situationen att den enskilde begär omprövning innan det allmänna ombudet överklagar. Bestämmelsen förefaller med andra ord inte reglera den situationen att den enskilde begär omprövning efter det att det allmänna ombudet har överklagat.

Det framgår av ordalydelsen i 113 kap. 9 § att paragrafen väsentligen har två olika funktioner. Bestämmelsens primära funktion är att säkerställa att ombudets överklagande medför att omprövning inte ska ske. Att ombudets överklagande ska ges denna verkan motiveras av att de ärenden som ombudet överklagar förutsätts innehålla sådana rättsligt olösta och betydelsefulla frågor som bör prövas i domstol

(jfr prop. 1977/78:20 s. 98). I dessa fall kan omprövningsinstitutet således utgöra ett hinder för ombudet att verka för en ändamålsenlig prejudikatbildning. Risken finns exempelvis att beslutsmyndigheten tar intryck av ombudets argumentation och omprövar grundbeslutet. Myndighetens ifrågasatta ställningstagande kan då komma att undgå den domstolsprövning som ombudet vill få till stånd.

Bestämmelsens andra funktion är att den enskildes begäran om omprövning ska behandlas som ett överklagande för det fall att omprövning inte ska ske till följd av ombudets överklagande.²⁷ Genom att den enskildes omprövningsbegäran omvandlas till ett överklagande, fråntas den enskilde således inte möjligheten att angripa beslutet som sådant, utan endast möjligheten att få detta prövat i viss ordning.

Mot denna bakgrund förefaller det mycket tveksamt om bestämmelsens ordalydelse speglar de överväganden som förefaller ha motiverat bestämmelsens införande. Oavsett om ombudet överklagar före eller efter att enskild begärt omprövning, synes nämligen de principiella skälen bakom regleringen göra sig gällande med samma styrka.

Av liknande skäl framstår det också som orimligt att tolka bestämmelsen motsatsvis, dvs. att bestämmelsen ska tolkas så att beslutsmyndigheten alltjämt kan ompröva beslut på begäran av enskild under förutsättning att begäran inkommer efter det att det allmänna ombudet överklagat. En sådan tillämpning av bestämmelsen synes alltså oförenlig med det underliggande syftet med bestämmelsen.

Om bestämmelsen dock ska förstås enligt sin ordalydelse och inte kan tolkas motsatsvis, måste bedömningen bli den att situationen – att den enskilde begär omprövning efter att ombudet har överklagat – inte regleras i socialförsäkringsbalken. Ledning för frågans besvarande måste då sökas i förvaltningslagens bestämmelser.

Av allmänna bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900), FL, följer att en myndighet inte får ändra ett beslut som har överklagats sedan handlingarna i ärendet överlämnats till den högre instansen (39 § FL). Detta torde således innebära att beslutsmyndigheten, som regelmässigt kan antas ha överlämnat ärendet till förvaltningsrätten när den enskildes begäran om omprövning i den aktuella

²⁷ Detta är sig inget konstigt. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer nämligen att handlingar från enskilda bör tillskrivas den betydelse som är förmånligast för den enskilde givet vad han eller hon anger sig vilja uppnå.

situationen inkommer, inte kan företa en omprövning. Förvisso bör det ankomma på beslutsmyndigheten att tolka den enskildes begäran om omprövning som ett överklagande och överlämna skrivelsen till domstolen (6 § FL). Av 4 § FL följer emellertid att lagens bestämmelser är subsidiära och tillämpas endast i den mån avvikande föreskrifter inte ska tillämpas. En sådan bestämmelse finns i 113 kap. 10 § SFB som anger att ett beslut inte får överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats enligt 7 §. Detta skulle alltså kunna medföra att beslutsmyndigheten, i vart fall enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken och förvaltningslagen, är förhindrad att såväl ompröva beslutet som att betrakta den enskildes skrivelse som ett överklagande. I sådant fall fråntas med andra ord den enskilde helt möjligheten att angripa beslutet.

Detta talar enligt vår mening för att bestämmelsen behöver klargöras på så vis att det tydligt framgår att den tar sikte på såväl den situationen att den enskilde begär omprövning före som efter att det allmänna ombudet överklagat.²⁸

Ett annat problem med bestämmelsen är att den inte klargör hur beslutsmyndigheterna ska handlägga den enskildes begäran om omprövning när den har omvandlats till ett överklagande. Exempelvis kan ifrågasättas hur rättidsprövningen ska göras. Denna fråga aktualiseras särskilt om olika frister tillämpas för att begära omprövning respektive överklaga (se avsnitt 5.8.).

Ett annat problem med bestämmelsen i 113 kap. 9 § SFB är att den synes gälla även om ombudets överklagande inkommer för sent. Några bärande skäl för att avbryta eller inte inleda ett omprövningsförfarande om ombudets talan ska avvisas, synes dock inte finnas.

4.11.4 Närmare om skälen för våra förslag

Inledning

Våra överväganden när det gäller ombudets ställning i processen har främst berört två specifika spørsmål. Dels har frågan om partsställningen i mål som ombudet medverkar i domstol behandlats, dels har ombudets ställning i processen granskats utifrån den möjlig-

²⁸ Jfr Försäkringskassans vägledning 2001:7, version 13, Omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassans beslut, s. 13 och 14.

het att överklaga utan eller genom att ändra sin talan i domstol som tillerkänts ombudet.

Partsställningen i mål som ombudet medverkar i

När det gäller frågan om partsställningen i mål som ombudet överklagar till domstol, finns det skäl att förtydliga att det i dag är fråga om en tvåpartsprocess i vilken den enskilde och det allmänna ombudet är parter. Ett sådant förtydligande fyller framför allt två funktioner. Först och främst klargörs att enskild givetvis har ett berättigat intresse av prövningen i målet om ombudet överklagar ett beslut som adresserats till honom eller henne och därför bör tillerkännas partsställning. Detta är således ett förtydligande som framför allt föranleds av att överklagandeinstitutet egentligen inte är utformat för att hantera den situationen att annan än enskild part angriper ett förvaltningsbeslut.

För det andra klargörs genom detta dels att det allmänna endast kan representeras av ett partsorgan i en och samma socialförsäkringsprocess, dels att det är ombudet som i kraft av sitt särskilt tilldelade uppdrag att värna intresset av en rättssäker och likformig tillämpning av socialförsäkringen, ges företräde att, med uteslutande av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, representera det allmänna.

Detta hindrar givetvis inte förvaltningsdomstol från att inhämta yttrande från den beslutsmyndighet som tidigare beslutat i saken när så anses ändamålsenligt. För att tydliggöra detta, men även för att klargöra att beslutsmyndigheten i sådant fall inte blir part i målet, framstår det som lämpligt att i lagtexten erinra om möjligheten för en allmän förvaltningsdomstol att infordra yttrande från beslutsmyndigheten med stöd av 13 § FPL. Genom en sådan hänvisning torde nämligen indirekt framgå att om beslutsmyndigheten yttrar sig, så gör den det inom ramen för den möjlighet att avge yttrande som kan tillkomma annan än part och inte i egenskap av part.

Det ankommer således på domstolen att ex officio överväga om det finns ett behov av att inhämta yttrande från beslutsmyndigheten i varje enskilt mål. Den omständigheten att det allmänna ombudet regelmässigt hemställer om detta har givetvis ingen avgörande betydelse för domstolens ställningstagande. En sådan hemställan får i många fall dock betraktas som en indikator på att det finns ett sådant

behov som bör föranleda domstolen att begagna möjligheten att inhämta yttrande enligt 13 § FPL.

Om domstolen beslutar att inhämta yttrande, ankommer det på domstolen att genom anvisningar tydliggöra för beslutsmyndigheten vad den ska yttra sig över. I vissa fall kanske det endast är myndighetens uppfattning rörande en principiellt viktig fråga som bör redovisas. I andra fall kan det därutöver emellertid också vara fråga om att beslutsmyndigheten anmodas avhjälpa vissa brister i utredningsmaterialet eller svara på vissa frågor som uppkommit under processens gång m.m.

I andra meningen i 113 kap. 36 § SFB, finns en bestämmelse om att Pensionsmyndigheten inte får överklaga ett beslut av allmän förvaltningsdomstol som kan överklagas av det allmänna ombudet. Bestämmelsen klargör således att Pensionsmyndigheten inte, i enlighet med 17 §, får överklaga domstolsbeslut om det allmänna ombudet varit part i pensionsmålet hos domstolen. Denna ordning gäller enligt 13 § emellertid generellt för såväl Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Enligt nämnda lagrum företräder det allmänna ombudet nämligen det allmänna exklusivt om ombudet väljer att överklaga ett beslut till allmän förvaltningsdomstol. Beslutsmyndigheterna kan då, varken i egenskap av part eller på annan grund, överklaga ett beslut som de är missnöjda med.

Sammanfattningsvis föreslår vi därför att 113 kap. 13 § SFB ändras på så sätt att bestämmelsen tillförs en mening som anger att berörd enskild blir ombudets motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Vidare föreslår vi att det i ett andra stycke i paragrafen erinras om att det i 13 § FPL (1971:291) finns bestämmelser om att en allmän förvaltningsdomstol vid behov ska inhämta yttrande från den förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken.

Slutligen föreslår vi också att andra meningen i 113 kap. 36 § utgår eftersom bestämmelsen inte fyller någon funktion (jfr avsnitt 4.12.8).

Ombudets överklagande och dess betydelse för omprövningsinstitutet

När det gäller frågan om vilken betydelse ombudets överklagande har för beslutsmyndigheternas möjligheter att företa omprövningar av beslut, finns det skäl att förtydliga att ombudets talan har omprövningsbrytande verkan oavsett om ombudet överklagar före eller efter att en begäran om omprövning tillställts beslutsmyndigheten. Några bärande skäl för att behandla den ena situationen annorlunda än den andra finns inte om syftet med bestämmelsen i 113 kap. 9 § SFB är att underlätta för ombudet att effektivt verka för en mer ändamålsenlig prejudikatbildning.

Det finns också skäl att förtydliga att ombudets talan endast bör ha denna verkan om ombudets överklagande kommer in i rätt tid och ska överlämnas till domstol för prövning. Det bör således anges att ett s.k. omvandlat överklagande anses ha inkommit i rätt tid om den enskildes begäran om omprövning inkommit i rätt tid (se vidare avsnitt 5.8.).

Förslaget föranleder en ändring av 113 kap. 9 § på så vis att det i första meningen anges att omprövning inte får ske om allmänna ombudet i rätt tid överklagar Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut. En ny fjärde mening införs också som klargör hur beslutsmyndighetens rättidsprövning ska göras när en begäran om omprövning omvandlas till ett överklagande enligt bestämmelsen.

Ombudets talan när processen i domstol inleds

När det gäller ombudets ställning i processen i övrigt finns skäl att framhålla följande. Utgångspunkten måste rimligen vara att det allmänna ombudet initialt är neutralt till alla beslut som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar. Först när ombudet väljer att överklaga tillkännager ombudet en uppfattning beträffande beslutets riktighet och hur det bör ändras.

Det krav på kontraritet som utgör en av de sakprövningsförutsättningar som parts talan i domstol annars måste uppfylla, går således inte att upprätthålla när det allmänna ombudet överklagar till förvaltningsrätt. Det ligger närmast i själva ombudsfunktionen att ombudet inom sitt kompetensområde kan överklaga alla beslut som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar. En bestäm-

melse som anger att ombudet får överklaga till förvaltningsrätt även till fördel för enskild fyller således ingen funktion som undantag från kravet på kontraritet. En sådan bestämmelse riskerar enbart att förmedla intrycket av att ombudets grundinställning alltid är till fördel för beslutsmyndigheten och att en begäran till fördel för enskild är något tillåtet, men avvikande och onormalt. En sådan bestämmelse fyller således ingen funktion och riskerar endast att undergräva tilliten till ombudets neutralitet och självständighet. Bestämmelsen bör därför utgå. Vi föreslår mot den bakgrunden att andra stycket i 113 kap. 12 § SFB utgår.

Ombudets talan när processen i domstol har inletts

När det därefter gäller bestämmelsen i 113 kap. 17 § SFB som anger att ombudet får överklaga domstols beslut även till förmån för enskild, riskerar även denna att förmedla intrycket av att en sådan talan är avvikande och därför särskilt måste tillåtas genom en bestämmelse i lagtexten. I ledet mellan förvaltningsrätt och kammarrätt fyller bestämmelsen emellertid en processuell funktion som ett villkorat undantag från kravet på kontraritet i 33 § andra stycket FPL. Om ombudet överklagar ett beslut och vinner bifall till sin talan, kan ombudet med stöd av denna bestämmelse således överklaga till kammarrätten under förutsättning att ombudet ändrar sin talan till fördel för enskild. Bestämmelsen kan mot denna bakgrund ses som en förstärkt möjlighet för det allmänna att föra intressanta mål vidare till högre instans i sådana situationer som inte leder till förfång för något enskilt intresse. Bestämmelsens styrka är emellertid också dess svaghet. Genom att bestämmelsen för sin tillämpning är villkorad av att det allmänna justerar sin talan på ett visst sätt, är tillämpningsområdet väldigt begränsat. Om det allmänna endast justerar sin talan till fördel för enskild i syfte att komma i åtnjutande av den processfördel detta medför, kan också ifrågasättas hur genuin processen blir. I avsnitt 4.12.5 kommer vi att ytterligare problematisera denna bestämmelse i ljuset av de problem och alternativ till lösningar som övervägs i syfte att förstärka ombudets möjligheter att få fram fler vägledande avgöranden.

4.12 Det allmänna ombudet ges rätt att föra talan om fastställelse

Förslag: Det allmänna ombudet ska kunna överklaga en domstols beslut även om någon ändring inte yrkas.

Den domstol som har att pröva en sådan talan ska ha samma möjligheter som underinstansen hade att ändra Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut.

En bestämmelse ska införas som förtydligar att det allmänna ombudet inte kan överklaga domstolsbeslut om inte ombudet varit part i det avgörande som klandras.

4.12.1 Inlåsningseffekten – det grundläggande problemet

Prejudikatbildningen inom förvaltningsprocessen sker normalt sett genom att beslut överklagas genom alla tre domstolsinstanser. Inom förvaltningsprocessen har förutsättningarna för prejudikatbildning emellertid förstärkts på vissa särskilda områden genom införandet av olika rättsliga institut. Ett sådant område är socialförsäkringsområdet där ombudsfunktionen utgör en avvikelse från den ordning för prejudikatbildning som parter på de flesta andra områden är hänvisade till. Sätillvida kan ombudsfunktionens inrättande i sig också betraktas som statsmakternas kanske klaraste uttryck för vikten av en effektiv prejudikatbildning på detta område.

Det allmänna ombudet har sålunda inrättats för att fullgöra funktionen att få till stånd prejudicerande domar för att på så sätt uppnå en likformig och rättssäker tillämpning av socialförsäkringen. Ombudet fyller därför en mycket viktig funktion för att säkerställa att socialförsäkringen tillämpas rättssäkert och likformigt. Detta är i och för sig inte värden som det enbart ankommer på ombudet att tillvarata. Även Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har givetvis en skyldighet att verka för detta. Det som är unikt med ombudsfunktionen är emellertid två saker.

För det första står ombudet helt fri från myndighetsinterna hänsyn och kan förhålla sig helt självständigt till grund- eller omprövningsbesluten. Ombudet är heller inte bundet i sin processföring av myndigheternas rättsliga ställningstagande utan kan fritt företräda den lösning som det anser har fog för sig.

För det andra, vilket sammanhänger med det första utmärkande draget, kan ombudet initiera ärenden i domstol. Ombudet har genom detta tilldelats rollen att i domstol företräda det allmännas intresse av att säkerställa likformighet och rättssäkerhet vid tillämpningen av socialförsäkringen genom att bedriva offensiv processföring i domstol. Detta är en roll som beslutsmyndigheterna kan inta först för det fall att den enskilde har överklagat och förvaltningsrätten inte delar beslutsmyndighetens uppfattning i ett visst ärende.

Från ett teoretiskt perspektiv står det således klart att det allmänna ombudet fyller en mycket viktig funktion. Om ombudet emellertid misslyckas med att fullgöra denna uppgift, fyller ombudet inte denna viktiga funktion i praktiken. Dessvärre går det i dag inte att konstatera annat än att det allmänna ombudet inte i någon större utsträckning bidragit till prejudikatbildningen på socialförsäkringsområdet sedan ombudsfunktionen inrättades 2005.

Att det allmänna ombudets processverksamhet inte föranlett fler prövningstillstånd i högsta instans kan ha flera orsaker och behöver inte bero på tillkortakommanden hos ombudet. Mycket talar snarare för att den avgörande orsaken är något som ombudet inte styr över.

De uppgifter som utredningen inhämtat och tagit del av beträffande ombudets processverksamhet för tidsperioden 2005–2016 visar nämligen att ombudet har överklagat i vart fall 600 beslut sedan ombudsfunktionen inrättades. Med andra ord har ombudet under årens lopp valt ut en ansenlig mängd mål och ett stort antal av dessa får antas ha varit av sådan beskaffenhet att de kunnat vara tjänliga för prejudikatbildning. Trots detta har prövningstillstånd i högsta instans endast meddelats i några få mål. Frågan kan då ställas vad detta beror på?

Som framgår av figur 4.8 i avsnitt 4.11.2 kan man schematiskt tänka sig ett utfall med fyra olika fullföljdssituationer i första instans. Om ombudet för talan till fördel för enskild och vinner bifall kan ombudet i dag inte överklaga vidare eftersom avgörandet inte gått ombudet emot och det undantag från kravet på kontraritet som återfinns i 113 kap. 17 § SFB inte är tillämpligt (situation 1). I denna situation kan givetvis inte heller den enskilde föra ärendet vidare. Om ombudet för talan till nackdel för enskild och vinner bifall har ombudet möjlighet att föra ärendet vidare endast om ombudet ändrar sin talan till förmån för enskild (situation 2). Om ombudet däremot inte vinner bifall till sin talan i förvaltningsrätten

spelar det givetvis ingen roll om ombudets talan förs till fördel eller nackdel för enskild (situation 3 och 4). I sådana fall står det givetvis alltid ombudet fritt att föra ärendet vidare eftersom avgörandet gått ombudet emot. Beroende på vilken fullföljdssituation ombudet i praktiken ställs inför, beskåras ombudets möjligheter att föra ärendet vidare. Om ombudet i praktiken ofta hamnar i fullföljdssituation 1 eller 2 blir konsekvenserna för ombudets möjligheter att fullgöra sin funktion således kännbara. I sådana fall uppstår något som kan beskrivas som en inläsningseffekt.

Den statistik som utredningen inhämtat och analyserat visar entydigt att det allmänna ombudet i de allra flesta fall också hamnar endera i fullföljdssituation 1 eller 2. Anledningen till att ombudet inte förmår föra vidare fler mål till Högsta förvaltningsdomstolen beror med andra ord på en inläsningseffekt som uppstår i underinstanserna. Eftersom det allmänna ombudet helt eller delvis vinner bifall till sin talan redan i förvaltningsrätten i uppemot tvåtredjedelar av målen, är ombudet normalt förhindrat att föra många av dessa ärenden vidare till överinstansen. Om dessa mål ska föras vidare är ombudet således ofta beroende av att den enskilde väljer att överklaga. I många fall kan emellertid inte heller den enskilde föra mål i denna utfallsgrupp vidare eftersom det inte sällan är så att ombudet vunnit bifall till en talan som varit till fördel för enskild. I en sådan situation har förvaltningsrättens dom inte gått emot den enskilde, varför inte heller denne kan överklaga. När det gäller den återstående tredjedelen, dvs. de mål där förvaltningsrätterna avslagit ombudets överklagande och avgörandet således formellt har gått ombudet emot, bortfaller ett antal till följd av att kammarrätterna av olika anledningar inte funnit skäl att meddela prövningstillstånd. Till detta kommer att mål i denna grupp givetvis också kan bortfalla av andra orsaker. Det kan t.ex. i förvaltningsrätten ha kommit fram nya omständigheter som gör målet olämpligt för prejudikatbildning. Detta betyder sammantaget att redan i ledet mellan förvaltningsrätten och kammarrätten bortfaller en stor del av alla ärenden som ombudet valt ut för prejudikatbildning. I de fall där kammarrätterna därefter meddelar prövningstillstånd och dömer i sak, bortfaller givetvis ytterligare mål som kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen av samma anledningar.

Den slutsats som kan dras av detta är således att det inte sällan uppstår en inläsningseffekt när det allmänna ombudet överklagar

till förvaltningsdomstol. Denna effekt bidrar starkt till att ombudet inte kan fullgöra sin avsedda funktion.

Den inläsningseffekt som beskrivits ovan är emellertid inte något som exklusivt drabbar det allmänna ombudet för socialförsäkringen. Även när Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten överklagar och vinner bifall till sin talan i kammarrätten, är beslutsmyndigheterna – oavsett hur prejudikatintressant målet än är – förhindrade att föra målet vidare till Högsta förvaltningsdomstolen. Överklagandeinstitutet är nämligen uppbyggt på ett sådant sätt att part endast kan påkalla överinstansens prövning av underinstansens beslut om parten har ett befogat intresse av en sådan överprövning. Om det klandrade beslutet inte har gått parten emot, saknas normalt skäl för en sådan prövning.

Till skillnad från beslutsmyndigheterna, har det allmänna ombudet emellertid en annorlunda funktion i förvaltningsprocessen. Ombudet har nämligen ingen traditionell partsroll och har, oberoende av och utan något egentligt intresse av hur domstolen dömer i det enskilda fallet, i princip enbart att verka för en effektiv prejudikatbildning på ett visst rättsområde. Ombudets existensberättigande är således helt oskiljaktigt från den överklaganderätt som ombudet tilldelats. Den inläsningseffekt som uppstår när ombudet för talan i domstol handlar således egentligen snarast om att överklagandeinstitutet är illa utformat för att hantera denna typ av processverksamhet som ombudet fått i uppdrag att bedriva. Överklagandeinstitutet har nämligen främst utformats för att bereda enskilda möjligheter att påkalla domstolsprövning av myndigheternas beslut och inte för att bereda en part för det allmänna möjlighet att påkalla domstolsprövning av andra allmänna parters beslut i syfte att få fram vägledande avgöranden.

När ombudet inrättades inordnades det således i en processuell miljö som inte var anpassad för den verksamhet som ombudet utformats för att bedriva. Att inläsningseffekten beskrivs som ett problem när det allmänna ombudet för talan, men inte när den drabbar en annan allmän part, beror således helt på att ombudet och beslutsmyndigheten har olika funktioner och partsroller i domstolsprocessen. Medan ombudet inträder i processen genom att överklaga i syfte att få fram prejudikat, inträder beslutsmyndigheten som part främst för att bedriva defensiv processföring och ge domstolen ett bättre underlag för sin bedömning.

Av avgörande betydelse för att ombudet på ett meningsfullt sätt ska kunna fullgöra den funktion som det tilldelats, är således att ombudet tillåts verka i en processuell miljö som är anpassad till ombudets särskilda funktion och förutsättningar. I annat fall riskerar ombudets verksamhet även fortsättningsvis att bli förhållandevis marginell. Detta innebär givetvis att avsteg i något avseende måste göras från den ordning som i dag tillämpas i förvaltningsprocessen när part för talan i förvaltningsdomstol.

Avsteg från gängse principer och bestämmelser som styr förfarandet i förvaltningsdomstol bör givetvis inte ske utan tungt vägande skäl och bör motiveras och övervägas noggrant. Emellanåt fordrar dock ovanliga problem säregna lösningar.

4.12.2 Utgångspunkter vid prövning av alternativa lösningar

Ett förslag som medför att avsteg görs från den besvärsordning som i dag gäller i förvaltningsprocessen måste enligt vår mening bedömas med beaktande av hur en sådan förändring förhåller sig till andra viktiga värden. Frågan som bör ställas kan reduceras till om de fördelar som ett förslag väntas få för prejudikatbildningen väger tyngre än de nackdelar det kan innebära för dessa värden. Hur olika förslag kan komma att påverka enskilda försäkrade är därvid något som vi enligt direktiven särskilt ska beakta.

Detta innebär först och främst att en lösning som förordas måste vara verkningsfull i den meningen att den i största möjliga mån bör eliminera det problem som identifierats.

För det andra bör den förordade lösningen inte medföra att en enskild försätts i en situation som framstår som svårförståelig och den bör i övrigt påverka honom eller henne i minsta möjliga utsträckning.

En utökad möjlighet för det allmänna att driva processer i domstol riskerar givetvis alltid att leda till att enskildas livsöden utnyttjas till förmån för det allmänna intresset av en effektiv prejudikatbildning. Eftersom det svenska besvärssystemet, och därmed prejudikatbildningen, för sin tillämpning förutsätter verkliga fall och ärenden, medför en ökad möjlighet för det allmänna att få fram vägledande avgöranden ofrånkomligen en större påverkan på den enskildes situation. Av den anledningen är det därför särskilt viktigt att det ställs krav på

att den prejudikatbildningsprocess som förordas är okonstlad och inte framstår som något annat än den är avsedd att vara.

Slutligen är det givetvis alltid viktigt att den lösning som förordas i minsta möjliga mån avviker från den besvärordning som i dag gäller.

I de följande avsnitten avser vi att överväga olika alternativ för att stärka det allmänna ombudets möjlighet att verka för en effektiv prejudikatbildning utifrån dessa övergripande utgångspunkter. De alternativ vi prövar utifrån nu redovisade utgångspunkter är trepartsprocess, talan om fastställelse, sent processinträde, hänskjutande av prejudikatfråga, mellandom och undantag från kravet på prövnings-tillstånd.

I avsnitt 4.12.8 lämnar vi därefter de förslag som vi funnit skäl att förorda mot bakgrund av våra överväganden.

4.12.3 Trepartsprocess

Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet (se avsnitt 4.7) föreslog att det skulle införas ett trepartssystem i sådana socialförsäkringsmål som det allmänna ombudet initierar. Med detta avses en process i domstol i vilken såväl berörd enskild som två olika aktörer för det allmänna tillerkänns partsställning samtidigt.

Utredningen motiverade förslaget främst utifrån att domstolen därigenom kan få ett bättre underlag för sitt avgörande, men påpekade också att även den nuvarande ordningen kunde framstå som ologisk för den enskilde. Om både den enskilde och det allmänna ombudet överklagade ett och samma beslut och vill samma sak kommer de i domstolens avgörande benämnas part och motpart, vilket kan framstå som motsägelsefullt för den enskilde. Utredningen menade också att det på grund av målets svårighetsgrad inte är säkert att den enskilde förstår frågeställningen eller för den delen är intresserad av att medverka i processen. Om det allmänna ombudet överklagar till fördel för den enskilde såg utredningen vidare en risk i att den intressanta frågan i målet inte skulle bli tillräckligt belyst då det i praktiken endast skulle vara det allmänna ombudet som ensidigt argumenterade för en viss lösning. Genom att även beslutsmyndigheten fick ställning som part i processen kunde dessa problem avhjälpas.

De argument som utredningen anförde till stöd för en ordning med tre parter i processen, kan i någon mån sägas syfta till att upprätthålla den kontradiktoriska principen i förvaltningsprocessen. Genom att det i processen finns åtminstone två parter som motsäger och inspirerar varandra, får domstolen ett bättre underlag för sitt avgörande och olika argument för eller emot en viss lösning förs fram i processen. På detta sätt främjas således i viss mån också prejudikatbildningen. Den uppgift att bedriva defensiv processföring i första instans som ombudet i dag i någon mån tvingas överta från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, kan i en trepartsmodell dessutom överlämnas till beslutsmyndigheten. Även om utredningen inte säger det explicit medför en sådan ordning givetvis också att det ofta finns en part för det allmänna som kan driva processen vidare genom att överklaga. En trepartsprocess har onekligen sina fördelar. Emellertid har den också sina nackdelar.

För det första kan det konstateras att en trepartsprocess inte nödvändigtvis medför att den inläsningseffekt som i dag utgör det största hindret för ombudets verksamhet elimineras. I ett trepartssystem kan ombudet nämligen alltjämt komma att vara beroende av att en annan part tar initiativ till prövning i högre instans. Om ombudet t.ex. vinner bifall till fördel för enskild, krävs sålunda att beslutsmyndigheten vill överklaga för att en prövning i högre instans ska möjliggöras. För det fall att beslutsmyndigheten och ombudet har olika uppfattningar beträffande hur saken ska lösas, krävs såväl att beslutsmyndigheten vill och kan föra ärendet vidare. Utredningens genomgång av förvaltningsrätternas domar under perioden 2012–2016 visar t.ex. att det inte är ovanligt att beslutsmyndigheten intar samma hållning som ombudet när ärendet väl kommer till domstol. I andra fall kan det också förhålla sig på det viset att beslutsmyndigheten av olika anledningar inte delar ombudets uppfattning att det aktuella målet rör en fråga som bör lyftas till högsta instans. Det kan således initialt slås fast att en trepartsprocess inte nödvändigtvis löser det problem som i dag hindrar ombudet från att fullgöra sin funktion.

Ett ytterligare argument som har anförts till stöd för införandet av ett trepartssystem är att en sådan ordning bör gynna prejudikatutvecklingen eftersom beslutsmyndigheten kan blottlägga motstående argument i målet.

Den roll som beslutsmyndigheten normalt har i första instans är defensiv. Myndighetens medverkan i egenskap av part i processen syftar främst till att tillse att utredningsunderlaget är tillräckligt och att någon kan svara på frågor rörande utredningen. Till följd av beslutsmyndighetens defensiva roll underlättas så att säga för domstolen att förhålla sig opartisk och neutral i processen. Fördelen med en trepartsprocess när det allmänna ombudet överklagar och nackdelen med den ordning som finns i dag är därför framför allt att ombudet inte har samma förutsättningar som beslutsmyndigheten att ta ett defensivt ansvar i processen. Särskilt påtagligt blir detta när ombudet och den enskilde har samma uppfattning. I en sådan situation finns inte två parter som genom sina processhandlingar bemöter varandra och på vis ger domstolen ett bättre underlag för sitt avgörande.

Vad som nu sagts gäller emellertid främst utredningen och bevisningen i ett mål, dvs. bevisvärderingen och slutsatserna av denna. Endast parternas samstämmiga uppfattning om bevisningen bör sålunda godtas och för det fall det i ett mål finns en sådan samstämmig uppfattning utgör detta knappast ett hinder för en effektiv prejudikatbildning. Att parterna är överens om hur sakförhållandena ska förstås och vilken betydelse en bevisning bör tillmätas underlättar snarare för domstolen att ägna sig åt rättsfrågorna. En annan sak är att detta – rent materiellt – givetvis kan upplevas som otillfredsställande.

När det gäller parternas uppfattning i de rent rättsliga frågorna – t.ex. om tillämplig rättsregel, om lagtolkning och innebörden av rättspraxis – kan parterna inte utöva något avgörande inflytande på domstolens bedömning. En annan sak är givetvis att prejudikatbildningen rimligen bör gynnas av att domstolen, inför sitt avgörande, har fått ta del av och övervägt alla relevanta argument som talar för och emot en viss lösning på ett juridiskt problem. Svåra fall karaktäriseras ofta av att man måste få fram en stor mängd argument för att finna en rimlig lösning. Denna process gagnas oftast bäst av att båda parter argumenterar för sin mening. Den kontradiktoriska processen med jämbördiga parter är här överlägsen andra former (prop. 1993/94:151 s. 135).

En trepartsprocess har därför den fördelen att processen mer naturligt får en inbyggd spänning mellan olika aktörer, vilket skapar förutsättningar för en allsidigare belysning av olika rättsliga argument.

Denna brist försöker det allmänna ombudet i dag mycket medvetet bota genom att ge in s.k. öppna överklaganden, i vilka såväl argument som talar för som emot en viss bedömning redovisas.

Enligt vår mening är det emellertid inte nödvändigt att införa en trepartsprocess för att denna prejudikatfrämjande effekt ska komma domstolsprocessen till godo. Det finns nämligen andra sätt att säkerställa att så sker. Som tidigare nämnts har domstolen exempelvis möjlighet att infordra yttranden från beslutsmyndigheten med stöd av 13 § FPL och enligt vår mening framstår det närmast som självklart att ett sådant yttrande regelmässigt bör inhämtas i mål som det allmänna ombudet initierar. Det behov av en allsidig rättslig argumentation som domstolen är betjänt av inför sitt avgörande, kan således tillgodoses på andra sätt än genom att även beslutsmyndigheten tilldelas roll som part i processen.

Fördelen med en trepartsprocess är därför snarare den att beslutsmyndigheten på ett enkelt sätt kan förklara sitt beslut, berika utredningsmaterialet och underlätta för domstolen att förstå sakförhållandena. Eftersom tanken är att ombudet ska välja ut sina ärenden med omsorg och företrädesvis överklaga sådana mål som innehåller rena rättsfrågor, bör den defensiva processföring som är nödvändig i målet dock kunna handhas av ombudet. Ingenting hindrar heller ombudet från att under processens gång inhämta sådana ytterligare uppgifter från beslutsmyndigheten som är nödvändiga för att ombudet ska kunna fullgöra det defensiva ansvaret. Detta bör underlättas av den skyldighet för beslutsmyndigheterna att samverka med ombudet som vi föreslår i ett senare avsnitt (se avsnitt 4.15). Om domstolen likväl anser att det behövs ett förtydligande eller ett klagörande från just beslutsmyndigheten rörande sakförhållandena, kan domstolen även beträffande sakförhållandena anmoda beslutsmyndigheten att yttra sig med stöd av 13 § FPL. Att ett tvåpartsförhållande föreligger i socialförsäkringsmålen innebär ju inte att rättens utredningsansvar upphör. Särskilt i mål där styrkeförhållandet mellan parterna är ojämnt, eller där avgörandet har mycket stor betydelse för den enskilde, vilar ett ansvar på domstolen att se till att inte en enskild part blir lidande genom att beslutsunderlaget är ofullständigt eller bristfälligt.

En viktig aspekt att beakta när det övervägs att införa ett trepartssystem i socialförsäkringsmål är givetvis också hur ett sådant system kan antas påverka den enskildes ställning i processen. För-

farandet i socialförsäkringsmål är i regel endast skriftligt och den enskilde, som oftast saknar juridiska kunskaper, får oftast föra sin egen talan. Rättshjälp utgår generellt inte i denna typ av ärenden. Den enskilde kan således befinna sig i en utsatt situation i socialförsäkringsmål. Den som ansöker om en förmån lider dessutom inte sällan av fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar som ytterligare kan försvåra för honom eller henne att tillvarata sin rätt.

Om en trepartsprocess införs kommer den enskilde att få förhålla sig till två parter för det allmänna. Den enskilde kan således både få det allmänna ombudet och Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som med- eller motpart. Om ombudet överklagar ett beslut och beslutsmyndigheten tillstyrker bifall till överlagandet, kan konsekvensen också bli den att den enskilde står ensam mot två parter för det allmänna. Den statistik som vi tagit fram visar att detta inte är så ovanligt som man skulle kunna tro. I ungefär 15 procent av de fall där förvaltningsrätten inhämtat yttrande från beslutsmyndigheten, har ombudet och beslutsmyndigheten faktiskt haft samma inställning (se avsnitt 4.5.4). Ett trepartssystem kan således leda till en situation där den enskilde inte alltför sällan tvingas bemöta såväl vad ombudet som vad beslutsmyndigheten för fram. Om det vill sig riktigt illa kan den enskilde dessutom tvingas att bemöta två olika argumentationslinjer som båda mynnar ut i slutsatsen att den enskilde inte har rätt till en viss förmån. Även om det kan antas att just den situationen inte skulle vara så vanligt förekommande, kan en process med två parter för det allmänna rent generellt skapa förvirring inför och under processen. För den enskilde kan en sådan process medföra osäkerhet beträffande vem som står bakom en viss inlaga och hur den ska bemötas. Till detta kommer den utökade arbetsbörda som följer av att den enskilde måste förhålla sig till två parter. Risken finns därför att det underläge den enskilde redan i dag ofta befinner sig i blir betydligt större i en trepartsprocess. Med tanke på att domstolen i en trepartsprocess har att kommunicera yttranden och material till tre parter, kan det dessutom antas att handläggningstiden kommer att öka, vilket givetvis inte ligger i den enskildes intresse.

En ordning där den enskilde deltar i en process med två parter för staten, som företräder i princip samma intressen, förekommer inte på liknande rättsområden. Eftersom statliga myndigheter historiskt sett har ansetts representera ett och samma intresse har, som tidigare konstaterats, de nämligen inte ansetts ha rätt att uppträda som part

eller överklaga beslut utan särskilt författningsstöd. En process med två parter som företräder staten i samma process i domstol är således något som är mycket ovanligt i förvaltningsprocessen. Att det förekommer i mål enligt kameraövervakningslagen, något som Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet tagit fasta på, framstår inte som något tungt vägande argument för att införa en sådan ordning för socialförsäkringsmål. Måltyperna är i grunden så olika att jämförelser mellan dem inte låter sig göras.

Det kan slutligen konstateras att en sådan ordning inte heller synes gälla för de mål som de allmänna ombuden för Skatteverket och Tullverket är part i. Allmänna ombudet för Tullverket kan förvisso inträda i processen i ett senare skede, men i samma stund som ombudet inträder i processen, frånträder Tullverket sin roll som part i målet. Detta får anses ge uttryck för en grundsats om det oförenliga i att två företrädare för staten bevakar samma intresse i en och samma process. I kraft av sitt särskilt tilldelade uppdrag att värna intresset av en rättssäker och likformig tillämpning av socialförsäkringen, får det allmänna ombudet snarast betraktas som ett sådant särskilt partsorgan som, till uteslutande av annan, ges företräde att representera det allmänna i domstolsprocessen.

4.12.4 Sent processinträde

Är sent processinträde möjligt i dag?

Enligt 113 kap. 17 § SFB får Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och det allmänna ombudet vid överklagande av domstols beslut föra talan även till förmån för enskild part. En liknande bestämmelse finns i 67 kap. 30 § SFL. I olika sammanhang har gjorts gällande att denna bestämmelse möjliggör för ombudet att överklaga en dom även om ombudet inte varit part i det domstolsavgörande som klandras, under förutsättning att talan förs till enskilds fördel.

Som vi tidigare redogjort för (se avsnitt 4.2.) hade Riksförsäkringsverket enligt äldre bestämmelser möjlighet att inträda i processen i ett senare skede. En sådan möjlighet hade tidigare även Riksskatteverket och det allmänna ombudet hos Tullverket och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har alltjämt denna möjlighet. Intressant att notera i detta sammanhang är att samtliga nu nämnda myndigheter eller funktioner även har, eller har haft, som

uppgift att exklusivt föra det allmännas talan i högsta instans. Det ankom eller ankommer alltså alltid på dessa organ att träda in i processen i högsta instans. Det framgår dock av förarbetena att det allmänna ombudet för socialförsäkringen emellertid inte inrättades i syfte att från Riksförsäkringsverket överta samtliga processfunktioner. Vad lagstiftaren hade för ögonen när ombudet inrättades var i stället den mycket begränsade uppgiften att, oberoende av aktivitet från en enskild, föra vidare principiellt viktiga frågor för prövning i domstol genom att överklaga till förvaltningsdomstol (jfr prop. 2003/04:152 s. 242).

Att 113 kap. 17 § SFB inte kan förstås på så vis att den ger det allmänna ombudet för socialförsäkringen en villkorad rätt att träda in i processen vid en senare tidpunkt, torde framgå redan av bestämmelsens specialmotivering. I denna anges nämligen att bestämmelsen innebär att det allmänna ombudet eller beslutsmyndigheten, beroende på – och alltså inte oberoende av – vem som i det enskilda fallet är part i målet, kan överklaga domstolens beslut, även om beslutet inte har gått ombudet eller beslutsmyndigheten emot. Bestämmelsen synes således inte ha varit avsedd att konstituera talerätt för det allmänna ombudet även i sådana situationer i vilka ombudet inte varit part tidigare i processen. Snarare framstår bestämmelsen som ett undantag från kravet på kontraritet i 33 § andra stycket FPL (jfr prop. 2003/04:152 s. 272).

Vad som nu sagts vinner också stöd av vad Högsta förvaltningsdomstolen uttalade i rättsfallet RÅ 2007 ref. 21. I målet hade Försäkringskassan avslagit en begäran från en kommunal nämnd att få uppbära retroaktivt beviljad sjukersättning som ersättning för det försörjningsstöd som betalats ut till en enskild. Länsrätten biföll härefter överklagandet. I Högsta förvaltningsdomstolen var frågan i målet om Försäkringskassan hade haft talerätt i kammarrätten. Till stöd för detta åberopade Försäkringskassan bestämmelsen i 113 kap. 17 § SFB (dåvarande 20 kap. 12 § AFL). Högsta förvaltningsdomstolen uttalade följande:

När nämnden överklagade Försäkringskassans beslut hos länsrätten blev den enskilde, och inte kassan, nämndens motpart (jfr RÅ 2002 ref. 68). Kassan har därför inte talerätt på grund av partsställning i länsrätten eller på annan grund. Vid sådant förhållande är det utan betydelse att kassan anser sig föra talan till förmån för enskild med stöd av [17 §] (jfr prop. 2003/04:152 s. 272). Kammarrättens avvisningsbeslut ska följaktligen fastställas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande förefaller således bekräfta att bestämmelsen inte är någon slags villkorad talerättsregel, utan ett undantag från kravet på kontraritet i 33 § andra stycket FPL. En annan tolkning av bestämmelsen hade dessutom riskerat att skapa en osammanhängande inre regelsystematik. Om 113 kap. 17 § ska tolkas som en sorts villkorad talerättsregel, måste den nämligen rimligen ha denna funktion för samtliga aktörer som pekats ut i bestämmelsen. Även Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anges i bestämmelsen, vilket då skulle betyda att bestämmelsen även beträffande dessa aktörer skulle innebära en möjlighet att överklaga en förvaltningsdomstols dom trots att de inte tidigare varit part i processen. Eftersom en beslutsmyndighet alltid är part i processen enligt 7 a § FPL om enskild klagar, har beslutsmyndigheterna emellertid ingen nytta av en sådan bestämmelse i andra situationer än sådana i vilka de inte varit part till följd av ombudets processinträde. På denna punkt är förarbetena emellertid tydliga. Beslutsmyndigheten frånträder processen för gott om det allmänna ombudet initierar processen i förvaltningsrätt och kan aldrig återinträda (113 kap. 13 § SFB; jfr även andra meningen i 113 kap. 36 § SFB).

Som nämnts finns en motsvarande bestämmelse på skatteområdet i 67 kap. 30 § SFL. Det allmänna ombudet hos Skatteverket har gjort gällande att denna bestämmelse möjliggör för ombudet att överklaga en dom även om ombudet inte varit part i det domstolsavgörande som klandras, under förutsättning att talan förs till enskilds fördel. I rättsfallet HFD 2017 ref. 54 uttalade Högsta förvaltningsdomstolen dock att förarbetena inte ger stöd för att bestämmelsen i 67 kap. 30 § SFL kan tolkas så att den ger ombudet rätt att föra talan när ombudet inte tidigare har varit part i processen.

Slutsatsen måste därför sammantaget vara att inte heller det allmänna ombudet för socialförsäkringen har möjlighet att överklaga domar i mål som ombudet inte varit part i.

Argument för och emot sent processinträde

Ett sätt att ge det allmänna ombudet bättre förutsättningar att bidra till praxisbildningen skulle därför kunna vara att ombudet får denna möjlighet att överklaga domar utan att ha varit part.

En ordning där det allmänna ombudet bereds möjlighet att inträda senare i processen löser emellertid inte det problem med inlåsning som tidigare redogjorts för. Förvisso skulle det allmänna ombudet med en sådan möjlighet beredas tillfälle att föra fler mål vidare till Högsta förvaltningsdomstolen, men frågan är varför inte beslutsmyndigheten, genom att kvarstå som part i målet, skulle kunna ombesörja denna uppgift i flertalet fall? Även om beslutsmyndigheten primärt har en defensiv uppgift i domstol, har myndigheten – i högre instans – givetvis också en skyldighet att bedriva offensiv processföring och verka för rättssäkerhet och likformighet. Om ett ärende är principiellt intressant och det således är påkallat av prejudikatskäl att ärendet blir föremål för prövning i högre instans, ankommer det normalt på beslutsmyndigheten att överklaga om så är möjligt.

Om ombudet skulle inträda i processen först senare uppkommer också frågan om i vilken utsträckning ombudet kan återropa omständigheter som inte tidigare varit föremål för prövning. I 37 § FPL finns t.ex. en regel som förhindrar part från att i högsta instans återropa nya omständigheter och bevis om det inte föreligger särskilda skäl. Om ombudet inträder i processen först i Högsta förvaltningsdomstolen och för en argumentation som skiljer sig från den som beslutsmyndigheten tidigare fört fram, riskerar dessutom tyngdpunkten i processen att förskjutas, vilket kan påverka prejudikatbildningen negativt. Om ombudet å andra sidan återropar samma omständigheter och för en snarlik argumentation som den som förts fram av beslutsmyndigheten, framstår det som oklart varför ett partsbyte överhuvudtaget är nödvändigt.

En möjlighet att låta ombudet träda in sent i processen skulle möjligtvis kunna fylla en funktion som ett komplement till andra processuella verktyg som kan tillföras ombudet. Ombudet skulle med en sådan möjlighet t.ex. i många fall kunna få en kortare och enklare ”resa” till prejudikatet. Man skulle därför kunna tänka sig att ombudet dels får möjlighet att träda in sent i processen samtidigt som ombudsfunktionen tillförs andra unika processuella befogenheter. Mot en sådan ordning talar emellertid flera skäl.

Viktigast bland dessa är enligt vår mening att motverka att ombudsfunktionen stärks på ett sådant vis att det framstår som om ombudet, i syfte att främja prejudikatbildningen, tilldelats något slags processuellt *carte blanche*. Ett ombud med i de närmaste oinskränkta befogenheter att verka för en mer effektiv prejudikatbildning, riske-

rar enligt vår mening att rubba balansen i processen mer än vad som är nödvändigt för att säkerställa att ombudet kan fullgöra sin uppgift på ett ändamålsenligt sätt. En sådan ordning riskerar också att urholka enskildas förtroende för rättsskipningens opartiskhet.

Sammantaget ser vi således inte att en möjlighet för ombudet att inträda senare i processen är ägnad att på något avgörande sätt undanröja det problem som i dag förhindrar ombudet från att fullgöra sin funktion. Inte heller ser vi att denna möjlighet bör finnas vid sidan om andra processuella verktyg som kan tillföras ombudsfunktionen.

4.12.5 Talan om fastställelse

Den inläsningseffekt som uppstår när det allmänna ombudet vinner bifall till sin talan i underinstanserna kan – rent processrättsligt – beskrivas som en konsekvens av att det föreligger bristande förutsättningar för sakprövning i överinstansen. Om förvaltningsrätten bifaller ombudets överklagande, har avgörandet inte gått ombudet emot. Avgörandet får då inte heller överklagas av ombudet eftersom ombudets talan inte uppfyller kravet på kontraritet i 33 § andra stycket FPL. Ett sätt att lösa problemet med inläsningseffekten är därför att försöka hitta ett sätt att kringgå det processrättsliga problemet med bristande klagorätt. Detta kan åstadkommas genom att ombudet ges rätt att föra en talan om fastställelse i domstol. Det allmänna ombudet skulle då inte behöva yrka ändring av underinstansens dom för att kunna överklaga. På så sätt skulle principiellt intressanta frågor kunna drivas vidare till högre instans trots att underinstanserna gett det allmänna ombudet rätt i sak. Syftet skulle alltså vara att öppna en möjlighet att få fram prejudikat även i situationer då ombudet i förfarandet i första instans, vunnit bifall till sin talan och därför – enligt överklagandeinstitutets grundläggande karaktäristika – inte kan överklaga beslutet.

Att öppna upp en möjlighet för det allmänna ombudet att överklaga även om ändring inte yrkas är vid närmare påseende inte så säreget som det först kan förefalla. Redan i dag har allmänna ombudet nämligen möjlighet att överklaga till fördel för enskild enligt 113 kap. 17 § SFB. I förarbetena har som tidigare nämnts bestämmelsen ansetts utgöra ett undantag från kravet på kontraritet i 33 §

andra stycket FPL. Bestämmelsens primära funktion enligt förarbetena synes alltså vara att förhindra att ombudets talan inte tas upp till materiell prövning till följd av bristande klagorätt i en viss situation. Att tillerkänna ombudet en möjlighet att överklaga beslut som inte gått ombudet emot, innebär i realiteten således endast att ombudet framöver dispenserar ytterligare från kravet på kontraritet jämfört med hur situationen, enligt tolkningen i förarbetena, ser ut i dag.

En utökad möjlighet för det allmänna ombudet att föra en sådan talan i domstol innebär emellertid alltjämt ett betydande avsteg från allmänna processrättsliga principer. Utmärkande för överklagandeinstitutet är som tidigare nämnts att det syftar till att få det klandrade beslutet ändrat eller upphävt. Detta grundläggande elementet i överklagandeinstitutet framgår också beträffande överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut till en förvaltningsdomstol av 43 § andra stycket FL. Där föreskrivs att klaganden ska ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras. Den som är nöjd med ett beslut och inte påfordrar någon ändring kan inte överklaga detta. En bestämmelse om överklagande utan ändringsyrkande innefattar således en betydande anomali från det i dag gällande besvärinstitutet.

Ett yrkande om att ett högre organ ska fastställa ett beslut kan i dag däremot framställas på vissa specialområden. Enligt lagen om förhandsbesked i skattefrågor kan t.ex. det allmänna ombudet hos Skatteverket överklaga Skatterättsnämndens beslut om förhandsbesked till Högsta förvaltningsdomstolen oavsett utgången i nämnden och oavsett yrkande. Inom ramen för andra rättsliga institut är det inte heller ovanligt att det ankommer på domstol att fastställa beslut. Underställningsinstitutet innebär t.ex. i normalfallet att ett beslut inte får verkställas förrän det överprövats och fastställts. I andra fall ska beslut underställas domstolsprövning som ett led i en förvaltningskontroll av vissa, för den enskilde, särskilt ingripande beslut.

Att inom ramen för överklagandeinstitutet införa en möjlighet för det allmänna att överklaga ett beslut utan att någon ändring yrkas skulle förvisso innebära att det skapas en i förhållande till besvärinstitutet artskild rättslig figur. En sådan avvikelse kan emellertid samtidigt ses som en logisk och följdriktig konsekvens som föranleds av samma skäl som motiverade ombudsfunktionens inrättande i första skedet. Det var också närmast sådana skäl som motiverade införandet av den möjlighet till fastställsetalan som dåvarande Riksskatte-

verket, och i dag allmänna ombudet hos Skatteverket, förfogar över vid överklagande av Skatterättsnämndens beslut i en fråga om förhandsbesked. Eftersom Riksskatteverkets möjlighet att ansöka om förhandsbesked hade tillkommit för att påskynda prejudikatbildningen på skatteområdet, var det närmast konsekvent härmed att Riksskatteverket fick överklaga ett förhandsbesked oavsett utgången i Skatterättsnämnden och även om någon ändring inte yrkades (jfr prop. 1997/98:65 s. 74).

En viktig aspekt att beakta när en möjlighet för ombudet att föra en talan om fastställelse i socialförsäkringsmål övervägs är givetvis också hur detta kan antas påverka den enskildes ställning i processen. Jämfört med situationen i dag medför en fastställesetalan inga andra skillnader än att ombudet kan överklaga trots att någon ändring inte yrkas. Processen kommer i andra avseenden sålunda inte att påverkas av detta. För den enskilde kan en sådan talan därför medföra olägenheter av den anledningen att ärendet underkastas en förnyad rättslig prövning som annars inte vore möjlig.

För det fall att ombudet överklagar och vinner bifall till sin talan till fördel för enskild och därefter vill att överinstansen fastställer förvaltningsrättens dom, uppstår sålunda en situation som normalt inte är till fördel för enskild. I denna situation kommer den enskilde nämligen att utsättas för en förnyad prövning i domstol trots att han eller hon i en sådan situation inte torde ha någon som helst anledning att vilja få sin sak prövad ännu en gång. Förvaltningsrättens beslut enligt balken gäller emellertid normalt omedelbart (112 kap. 5 § SFB) och ombudets talan i överinstansen bör i denna situation normalt alltjämt vara den att den enskilde har rätt till en viss förmån.

Om situationen emellertid är den omvända, dvs. att ombudet överklagar och vinner bifall till sin talan till nackdel för en enskild, medför en förnyad prövning i kammarrätten endast att den enskilde får en förnyad möjlighet att tillerkännas en förmån. Om ombudet inte vinner bifall till sin talan i första instans, kommer en talan om fastställelse givetvis inte att aktualiseras. Ombudet överklagar då, precis som i dag, med yrkande om att överinstansen ändrar underinstansens dom i enlighet med det yrkande som tidigare framställts.

Ett problem i sammanhanget är emellertid vilken betydelse 29 § FPL kan komma att få när ombudet överklagar med yrkande om fastställelse av underinstansens avgörande. Enligt denna bestäm-

melses huvudregel får rättens avgörande inte gå utöver vad som yrkats i målet. Det enda undantaget är möjligheten i bestämmelsens andra mening till *reformatio in melius*, dvs. förvaltningsdomstols möjlighet att frångå parts yrkande till fördel för enskild om något motstående enskilt intresse inte gör sig gällande. Frågan är närmare bestämt om överinstansen endast kan bifalla eller avslå yrkandet om fastställelse eller om domstolen också kan ändra underinstansens avgörande.

I rättsfallet RÅ 2001 ref. 23 fann Högsta förvaltningsdomstolen att 29 § FPL inte hindrade domstolen från att ändra ett förhandsbesked trots att Riksskatteverket i Högsta förvaltningsdomstolen endast yrkat att rätten skulle fastställa Skatterättsnämndens beslut. Det kan förutsättas att detta resonemang skulle kunna äga giltighet också för det fall att en möjlighet att föra en talan om fastställelse tilldelas det allmänna ombudet. Överinstansen skulle alltså såväl kunna fastställa som upphäva eller ändra underinstansens avgörande när ombudet anhängiggör en fastställsetalan. Två exempel kan åskådliggöra detta.

Anta först att ombudet överklagar till nackdel för enskild. Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och beslutar t.ex. att den försäkrade inte har rätt till sjukersättning från och med en viss tidpunkt. Ombudet överklagar därefter förvaltningsrättens dom och yrkar att kammarrätten fastställer underinstansens avgörande. Ombudets talan om fastställelse i en sådan situation bör uppfattas som en begäran om att kammarrätten överprövar förvaltningsrättens beslut och beslutar i enlighet med utfallet av denna prövning. Det står därmed kammarrätten fritt att ändra underinstansens avgörande trots att något yrkande om detta inte framställts. Kammarrättens prövning kan resultera i att kammarrätten fastställer underinstansens avgörande eller ändrar eller upphäver detsamma. I sistnämnda fall kvarstår då Försäkringskassans beslut oförändrat vilket alltså betyder att den enskilde har rätt till den sökta socialförsäkringsförmånen. Om kammarrätten å andra sidan fastställer förvaltningsrättens avgörande kan ombudet överklaga kammarrättens avgörande till Högsta förvaltningsdomstolen med yrkande om att kammarrättens dom ska fastställas. Huruvida den enskilde också kan överklaga kammarrättens dom kommer å andra sidan bero på huruvida han eller hon överklagat förvaltningsrättens avgörande.

Anta nu att ombudet överklagar till fördel för enskild. Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och beslutar att den försäkrade har rätt till sjukersättning från och med en viss tidpunkt. Ombudet överklagar därefter förvaltningsrättens dom och yrkar att kammarrätten fastställer underinstansens avgörande. Ombudets talan om fastställelse i en sådan situation bör uppfattas som en begäran om att kammarrätten överprövar förvaltningsrättens avgörande och beslutar i enlighet med utfallet av denna prövning. Det står därmed kammarrätten fritt att ändra underinstansens avgörande trots att något yrkande om detta inte har framställts. Kammarrättens prövning kan endera resultera i att kammarrätten fastställer underinstansens avgörande eller ändrar eller upphäver densamma. I sistnämnda fall kvarstår då Försäkringskassans beslut oförändrat, vilket alltså betyder att den enskilde inte har rätt till den sökta socialförsäkringsförmånen. Såväl den försäkrade som ombudet kan då givetvis överklaga kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen eftersom avgörandet gått dem emot. Om kammarrätten å andra sidan fastställer förvaltningsrättens avgörande kan ombudet överklaga kammarrättens avgörande till Högsta förvaltningsdomstolen med yrkande om att kammarrättens dom ska fastställas.

Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet bedömde emellertid att en möjlighet till fastställsetalan inte skulle bidra till tillkomsten av fler domar från Högsta förvaltningsdomstolen på socialförsäkringsområdet. Enligt utredningen framstod det som osäkert om den enskilde ens skulle vara intresserad eller förmå sig att medverka i sådana processer. Risken, som utredningen såg det, var också att ombudet i varje instans skulle komma att anföra samma argument och utredning. Enligt utredningen skulle visserligen fler mål gå att överklaga med en möjlighet till fastställsetalan, men detta behövde inte leda till att målen blev lämpligare att meddela prövningstillstånd i.

Utredningens slutsatser har enligt vår mening fog för sig i vissa avseenden, men inte i andra. Resonemanget om att den enskilde inte skulle vara intresserad av att delta i en fastställseprocess är t.ex. inte helt övertygande. Möjligtvis skulle en enskild måhända inte vara lika motiverad av att delta i en process i vilken ombudet yrkar att överinstansen fastställer en dom som är till fördel för honom eller henne. I alla andra situationer synes det emellertid inte saknas incitament för den enskilde att aktivt bevaka sina intressen i målet.

Påståendet att det är till nackdel för prejudikatbildningen att ombudet för fram samma argument och utredning i varje instans, kan ifrågasättas. Att ombudet inte för in ny utredning och håller fast vid sin argumentation i samtliga instanser är – allt annat lika – inte något som bör minska chanserna att få prövningstillstånd beviljat i Högsta förvaltningsdomstolen. Snarare är detta något som talar för att målet är lämpligt att meddela prövningstillstånd i. Den prejudikatfunktion som Högsta förvaltningsdomstolen fullgör är nämligen inte betjänt av att part först i högsta instans inkommer med nytt utredningsmaterial eller anför en rättslig argumentation som underinstanserna inte haft anledning att värdera eller bemöta. Ett sådant förfarande strider mot principen om att tyngdpunkten i förvaltningsprocessen ska ligga i första instans och torde också kunna påverka prejudikatbildningen negativt. I förvaltningsprocesslagen kommer denna tankegång explicit till uttryck i 37 § FPL som föreskriver att part inte utan särskilda skäl får återropa nya omständigheter eller bevis i högsta instans.

4.12.6 Prejudikathiss

Ett alternativ som skulle kunna medföra en ökad möjlighet för allmänna ombudet att verka för en effektiv prejudikatbildning är införandet av någon typ av s.k. prejudikathiss. För allmän domstol finns enligt 42 kap. 17 a § och 56 kap. 13 § rättegångsbalken, RB, en möjlighet att med parternas samtycke hänskjuta prejudikatfrågor i dispositiva tvistemål till prövning av Högsta domstolen. I likhet med en talan om fastställelse skulle en sådan möjlighet kunna upphäva den inläsningseffekt i de lägre instanserna som annars ofta uppstår när det allmänna ombudet överklagar till domstol.

Vi delar emellertid den bedömning som Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen (se avsnitt 4.7) förde fram i sitt betänkande såvitt gäller varför ett sådant institut inte är lämpligt att införa i förvaltningsprocessen. En sådan ordning rubbar för det första den grundläggande instansordningsprincipen. Detta är förvisso själva poängen med hissingsinstitutet. Rent allmänt anser vi emellertid inte att lösningar som innebär ett åsidosättande av instansordningsprincipen är lämpliga sätt att gynna prejudikatbildningen på socialförsäkringsområdet.

Till detta kommer att en sådan lösning urholkar principen om att tyngdpunkten i domstolsprocessen ska ligga i första instans. I socialförsäkringsmål kan detta vara särskilt problematiskt med tanke på att det inte är ovanligt att den försäkrade först i domstol inkommer med ytterligare utredning, t.ex. medicinsk sådan. Av Inspektionen för socialförsäkringens rapport om socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna framgår att den försäkrade inkommer med ny bevisning i 46 procent av målen. Motsvarande siffra för kammarrätterna var 57 procent.²⁹ Införandet av en prejudikathiss till en instans i vilken det råder ett principiellt förbud för parterna att inkomma med ny utredning och åberopa nya omständigheter, skulle mot denna bakgrund framstå som särskilt problematiskt. Åsidosättande av endera av dessa principer riskerar vidare överlag att påverka prejudikatbildningsprocessen negativt.

Som systemet med hänskjutande av prejudikatfrågor är uppbyggt i allmän domstol krävs vidare samtycke från parterna för att en prejudikatfråga ska få hänskjutas. Om en s.k. prejudikathiss införs i förvaltningsprocessen krävs således att båda parterna, alltså även den enskilde parten, ska ha ett intresse av att frågan hänskjuts till Högsta förvaltningsdomstolen och aktivt medverka till att så sker. I mål vid förvaltningsdomstol kan det ifrågasättas om enskild part särskilt ofta är intresserad av att hans eller hennes fall begagnas till förmån för det allmänna intresset av att få fram vägledande avgöranden. I socialförsäkringsmål gäller detta inte minst med tanke på den tidsutdräkt ett hissningsförfarande kan medföra. Den enskilde är dessutom inte sällan helt beroende av den tvistiga förmånen för sin försörjning. Den kan därför på goda grunder ifrågasättas om den enskilde särskilt ofta kommer att lämna det samtycke som hissningsförfarandet för sin tillämpning i dag förutsätter. Till detta kommer att parterna i allmän förvaltningsdomstol inte i samma utsträckning som i allmän domstol är representerade av juridiskt skolade ombud. Detta kan medföra att det blir svårare att utkristallisera och bereda sådana frågor som är lämpliga att hänskjuta till högsta instans.

Ett införande av ett hissningsinstitut skulle därutöver innebära ett större avsteg från den gällande processordningen än vad en talan om fastställelse skulle innebära. Det skulle också vara svårt att moti-

²⁹ ISF 2014:18.

vera varför domstolen endast i mål i vilka ombudet är part skulle ha möjlighet att hänskjuta frågor till högsta instans.

Slutligen kan också erinras om att hissninginstitutet hitintills inte synes ha rönt sådana framgångar som sannolikt förutsågs när det inrättades. Endast lite drygt 35 mål har på detta sätt kommit under Högsta domstolens prövning sedan institutet inrättades 1989.³⁰

4.12.7 Andra alternativ

Mellandomsinstitutet

Mellandomsinstitutet beskrivs ibland som ett alternativ till att hänskjuta en prejudikatfråga till högsta instans. Med mellandom brukar avses ett slutligt avgörande i en fråga som har betydelse för prövningen av resten av målet. Förvaltningsprocesslagen innehåller förvisso inga bestämmelser om mellan- och deldom, men Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2017 ref. 13 slagit fast att en förvaltningsdomstol under vissa förutsättningar har möjlighet att meddela sådana avgöranden även utanför det specialreglerade området. Om det är ändamålsenligt i ett visst mål att meddela mellandom, är det således fullt möjligt för en förvaltningsrätt att avgöra en särskild rättsfråga som har avgörande betydelse för återstoden av målet i ett partiellt avgörande. Mellandomsinstitutet är dock främst avsett att fullgöra en processekonomisk funktion och är inte avsett att begagnas i prejudikatbildande syfte. Vi ser därför inte denna möjlighet som ett reellt alternativ för att effektivisera prejudikatbildningen.

Undantag från dispensprövning i överrätt

Ett sätt att främja ombudets möjligheter att verka för en effektiv prejudikatbildning skulle kunna vara att undanta ombudets talan från dispensprövning i överinstanserna.

Tillståndsprövningen utgör en typ av officialåtgärd som efter att överklagandet kommit in bedöms av rätten. För att kammarrätten

³⁰ Matsgård, Mathilde, Ta hissen till HD – En undersökning av de fall som genom hänskjutande från tingsrätten kommit upp för prövning i HD, examensarbete i juridik vårterminen 2017, Uppsala universitet.

ska pröva ett överklagande av förvaltningsrättens avgörande i ett ärende rörande förmåner enligt socialförsäkringsbalken krävs enligt 113 kap. 16 § SFB sålunda att prövningstillstånd meddelas. Såvitt gäller Högsta förvaltningsdomstolen krävs i de allra flesta fall, socialförsäkringsmål inbegripet, prövningstillstånd vid fullföljd från kamrarrätt, vilket sammanhänger med Högsta förvaltningsdomstolens primära funktion som prejudikatinstans.

Enligt 35 § tredje stycket FPL gäller kravet på prövningstillstånd emellertid inte talan som Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern för i vissa särskilt uppräknade måltyper. Därutöver gäller inte kravet på prövningstillstånd för mål som anhängiggörs direkt i Högsta förvaltningsdomstolen, t.ex. vissa resningsmål samt mål enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Det som förenar nu nämnda undantag från dispenskravet är emellertid att Högsta förvaltningsdomstolens prejudikatfunktion inte är särskilt framträdande i dessa fall.

Vi kan sammantaget inte se att en möjlighet att undanta ombudets talan från dispensprövningen egentligen undanröjer det hinder för en effektiv prejudikatbildning som ombudet möter i dag. När ombudet överklagar ska situationen därtill genomgående vara sådan att det på goda grunder kan antas att prejudikatdispens kan komma att meddelas. Dispensprövningen borde med andra inte i sig utgöra ett hinder för ombudets processverksamhet. Att undanta ombudets talan från dispensprövningen framstår därmed inte som ett verkningfullt alternativ.

4.12.8 Talan om fastställelse är sammantaget det bästa alternativet

Det finns inget förslag som bara har fördelar. I någon mån och i något avseende har alla förslag även avigsidor. Den svåra uppgiften vid framtagandet av förslag till förbättringar på ett visst rättsområde är således inte främst att konstruera ett förslag som löser ett visst identifierat problem. Det svåra är snarare att säkerställa att det förslag som förordas, inte samtidigt får sådana nackdelar för andra intressen och värden att dessa nackdelar väger för tungt. För att i största möjliga mån säkerställa att så inte sker har vi tidigt i vårt arbete fastställt särskilda utgångspunkter mot vilka olika förslag för en ändrad ordning prövats.

Mot denna bakgrund kan konstateras att endast möjligheten till en talan om fastställelse och en s.k. prejudikathiss helt kan eliminera det inlåsningsproblem som vi tidigare har beskrivit. Varken en trepartsprocess eller en möjlighet för ombudet att inträda sent i processen löser således detta huvudproblem som i dag till stor del förhindrar ombudet från att fullgöra sin funktion. Samma sak gäller möjligheten att undanta ombudets talan från dispensprövningen i högre instans. Av ett antal skäl som tidigare beskrivits anser vi dock inte att en s.k. prejudikathiss är ett lämpligt alternativ att införa i förvaltningsprocessen. Endast en möjlighet till en talan om fastställelse kan därför i egentlig mening upphäva den inlåsnings-effekt som ofta drabbar ombudet i sin processföring.

När det gäller hur olika alternativ påverkar andra intressen i processen kan alla undersökta alternativ i någon mening ha en negativ effekt för den enskilde. En trepartsprocess kan t.ex. medföra en situation där den enskilde ställs mot två parter för det allmänna med samma uppfattning. En talan om fastställelse kan å andra sidan medföra att den enskildes ärende utsätts för en förnyad rättslig prövning som annars inte vore möjlig. En möjlighet till sent processinträde leder till att den enskilde plötsligt ställs mot ett allmänt ombud efter att i en eller två underinstanser hävdat sina intressen mot beslutsmyndigheten.

Samtliga alternativ medför i någon mening också att mer eller mindre betydande avsteg måste göras från den ordning som i dag gäller i förvaltningsprocessen. En prejudikathiss, en trepartsprocess och en möjlighet för det allmänna att inträda sent i processen är således alla alternativ som tydligt avviker från vad som i dag är möjligt i socialförsäkringsprocessen. En möjlighet för det allmänna att överklaga trots att kravet på kontraritet inte är uppfyllt finns förvisso i socialförsäkringsbalken, men detta är ett begränsat undantag och förutsätter att det allmänna justerar sin talan. En talan om fastställelse är således också något som är främmande i socialförsäkringsprocessen. Däremot finns en sådan möjlighet för allmänna ombudet hos Skatteverket om ombudet överklagar ett beslut om förhandsbesked.

Mot denna bakgrund bedömer vi sammantaget att en möjlighet för det allmänna ombudet att överklaga även om ändring inte yrkas i överinstansen, är det effektivaste sättet att eliminera den inlåsnings-effekt som i dag förhindrar ombudet från att fullgöra sin uppgift att verka för likformighet och rättssäkerhet genom prejudikatbildning.

En talan om fastställelse gör det sålunda möjligt för ombudet att föra ett mål vidare såväl när domstolen bifaller ombudets yrkande på de skäl som ombudet fört fram som när domstolen bifaller ombudets yrkande med angivande av andra skäl. En talan om fastställelse innebär således att ombudet kan få till stånd en överprövning i högre instans oavsett underinstansens domslut och oavsett skälen för underinstansens bedömning.

En möjlighet till en talan om fastställelse är enligt vår bedömning också det mest direkta och okonstlade sättet att ge ombudet utökade möjligheter att främja rättsutvecklingen på socialförsäkringsområdet. Det finns nämligen en stor skillnad i t.ex. hur en trepartsprocess och en fastställsetalan kan bidra till att främja rättsutvecklingen. I en trepartsprocess kan denna effekt förvisso uppstå, men är då egentligen en indirekt följd av att det av andra skäl tillförs ytterligare en part i målet. En fastställsetalan å andra sidan fyller inget annat syfte än att möjliggöra ärendets vidare prövning. Prejudikataspekterna står här således helt i förgrunden.

En möjlighet att överklaga ett beslut utan att yrka ändring utgör emellertid ett betydande avsteg från allmänna processrättsliga principer och besvärsinstitutets utformning i dag. Även ombudsfunktionen är emellertid en anomali i processrättslig mening. Att ombudet i dag har problem med att fullgöra sin funktion kan i stor utsträckning dessutom förklaras av att ombudsfunktionen inplacerats i en processuell miljö som inte är anpassad för den verksamhet som ombudet ska bedriva. För att råda bot på detta problem krävs därför med nödvändighet att det görs vissa avsteg från den ordning som nu gäller. I annat fall riskeras att ombudet även i framtiden inte lyckas särskilt väl med sin uppgift, vilket i sig förfelar hela idén med en ombudsfunktion. Det centrala är att ändringar som möjliggör uppdragets fullgörande inte leder till att den enskildes rättssäkerhet eftersätts.

Enligt vår mening bör en ordning där ombudet kan överklaga utan att yrka ändring, endast i ringa utsträckning påverka den enskildes situation negativt. Bortsett från att den enskilde utsätts för en förnyad rättslig prövning av sitt ärende i situationer som inte tidigare var möjliga att pröva, kommer en sådan möjlighet inte att påverka processen i domstol i övrigt. För den enskilde uppstår därvid framför allt olägenheter om ombudet i förvaltningsrätten vinner bifall till sin talan till fördel för enskild och ombudet därefter vill att överinstansen

fastställer underinstansens utslag, dvs. till fördel för enskild. Det är därför viktigt att den enskilde tidigt får adekvat information om vilka konsekvenser som på sikt kan drabba den enskilde till följd av ombudets talan om fastställelse i högre instans.

I andra fall kan möjligheten för ombudet att föra en sådan talan antas påverka den enskildes rättsliga situation positivt. Om ombudet vinner bifall till sin talan till nackdel för enskild, vilket i dag är en vanlig situation, innebär nämligen en talan om fastställelse endast att den enskilde, på initiativ av det allmänna, får en förnyad möjlighet att tillerkännas en viss förmån.

En möjlighet för ombudet att föra en talan om fastställelse kan således vara såväl till fördel som till nackdel för den enskilde.

En talan om fastställelse bör dessutom få den konsekvensen att ombudet inte behöver överklaga lika många beslut i syfte att undvika den s.k. inlåsningseffekten. Taleinstitutet som sådant bör således snarast medföra att det skapas förutsättningar för ombudet att välja ut ett färre antal enskilda ärenden för prejudikatbildning jämfört med i dag. Den totala påverkan på enskilda som grupp bedöms därför bli mindre till följd av att taleinstitutet införs. Detta är ytterligare en omständighet som vi menar talar för att en talan om fastställelse är ett bättre alternativ för enskilda än en trepartsprocess.

Mot denna bakgrund föreslår vi därför, på liknande sätt som gäller när det allmänna ombudet överklagar Skatterättsnämndens beslut i en fråga om förhandsbesked, att det införs en ny bestämmelse i 113 kap. 18 § andra stycket SFB som anger att det allmänna ombudet får överklaga en domstols beslut även om någon ändring inte yrkas. Till skillnad från vad som anges i 22 § tredje stycket lagen om förhandsbesked i skattefrågor anser vi inte att det är nödvändigt att dessutom ange att en talan om fastställelse får anlitas oavsett utgången i underinstansen. Det centrala är enligt vår mening nämligen att uttrycka att ombudets talan kan prövas i sak av överinstansen även om ombudet inte framställer ett ändringsyrkande. Det tillför med andra ord ingenting att därutöver också ange att detta gäller oavsett utgången i underinstansen.

Av samma skäl saknas också anledning att behålla bestämmelsen i 113 kap. 17 § SFB som anger att ombudet får överklaga domstols beslut även till fördel för enskild.

I klargörande syfte bör i 113 kap. 18 § SFB anges att ett beslut av allmän förvaltningsdomstol får överklagas av det allmänna ombudet

endast om ombudet varit part där. Första meningen i 113 kap. 36 § SFB, med motsvarande innehåll avseende mål om ålderspension, kan därför utgå (jfr avsnitt 4.11.4).

4.12.9 Närmare om processramen vid talan om fastställelse

Det behövs en bestämmelse om ramen för domstolens prövning

Processramen i domstol kan normalt fastställas genom att man jämför klagandens yrkande med det överklagade beslutet. Om förvaltningsrätten t.ex. beviljat en enskild halv sjukpenning för en viss period och endast den enskilde därefter överklagar detta avgörande till kammarrätten och yrkar hel sjukpenning, kan processramen i kammarrätten fastställas till mellan en halv och hel sjukpenning. Kammarrätten kan i en sådan situation alltså inte frångå den enskilde den sjukpenning som beviljats honom eller henne av förvaltningsrätten. Processen i kammarrätten kommer i stället att röra frågan om den enskilde är berättigad till ytterligare sjukpenning.

Om det blir möjligt för ombudet att överklaga trots att det klandrade avgörandet inte gått ombudet emot, blir det dock betydligt mer komplicerat att fastställa processramen än vad som är fallet annars. Detta beror ju givetvis på att det inte finns någon skillnad mellan ombudets yrkande i överinstansen och vad som beslutats av underinstansen.

En viktig fråga att ta ställning till är därför inom vilken ram domstolen i sådana fall har att röra sig när den ska träffa sitt avgörande.

Enligt 29 § FPL får rättens avgörande inte gå utöver vad som yrkats i målet. Av bestämmelsen följer således att en domstol normalt är bunden av yrkandena i den meningen att det föreligger ett förbud mot ändring till klagandens nackdel. Det blir således tydligt att bestämmelsen i 29 § FPL passar mindre väl in i ett system där det allmänna ombudet kan överklaga ett domstolsbeslut som inte gått ombudet emot. Redan genom att tillåta ett sådant taleinstitut accepteras ju i någon mån att domstolen ändrar ett överklagat beslut till klagandens nackdel. Om ett beslut som inte gått ombudet emot överklagas av ombudet och överinstansen därefter upphäver underinstansens beslut, har ombudet således försatts i ett läge som är

mindre i överensstämmelse med vad ombudet önskat uppnå än innan talan anhängiggjordes vid överinstansen.

Anta att ombudet överklagar Försäkringskassans beslut att bevilja hel sjukersättning och hävdar att den enskilde bara delvis har rätt till sjukersättning. Anta vidare att förvaltningsrätten delar ombudets uppfattning och ändrar Försäkringskassans beslut. Med den bestämmelse vi nu föreslagit kan ombudet överklaga förvaltningsrättens avgörande trots att det inte gått ombudet emot, men vilka ramar gäller för kammarrätten vid prövningen av ombudets talan?

Som tidigare nämnts fann Högsta förvaltningsdomstolen i rättsfallet RÅ 2001 ref. 23 att 29 § FPL inte hindrar domstolen från att ändra ett förhandsbesked trots att Riksskatteverket i Högsta förvaltningsdomstolen endast yrkat att rätten skulle fastställa Skatterättsnämndens beslut.

Om detta synsätt anläggs i situationer där ombudet överklagar trots att ett beslut inte gått ombudet emot, kan emellertid vissa olyckliga konsekvenser uppstå. Framför allt kan detta leda till att den domstol som har att pröva en sådan talan, ändrar det överklagade beslut på så vis att utfallet för den enskilde blir sämre än vad inte bara ombudet yrkat utan även vad beslutsmyndigheten fattat beslut om. Utfallet av prövningen blir således sämre för den enskilde än det som någon part för det allmänna beslutat eller yrkat.

Detta visar sammantaget på att det behövs en kompletterande bestämmelse som fastställer ramen för den prövning som domstolen får företa när ombudet för en talan om fastställelse.

Enligt vår mening bör den domstol som har att pröva en sådan talan, överpröva underinstansens beslut enligt samma processuella förutsättningar som underinstansen och därefter döma i enlighet med utfallet av denna prövning. Processramen vid en talan om fastställelse bör alltså vara identisk med den ram som underinstansen hade att förhålla sig till vid meddelandet av det avgörande som ombudet inte söker ändring av. Med andra ord kan man säga att processramen i underinstansen överförs till överinstansen. Genom en sådan processuell spärrmekanism säkerställs att prövningen aldrig kan leda till att själva utfallet blir sämre för den enskilde än vad någon part för det allmänna beslutat eller yrkat.

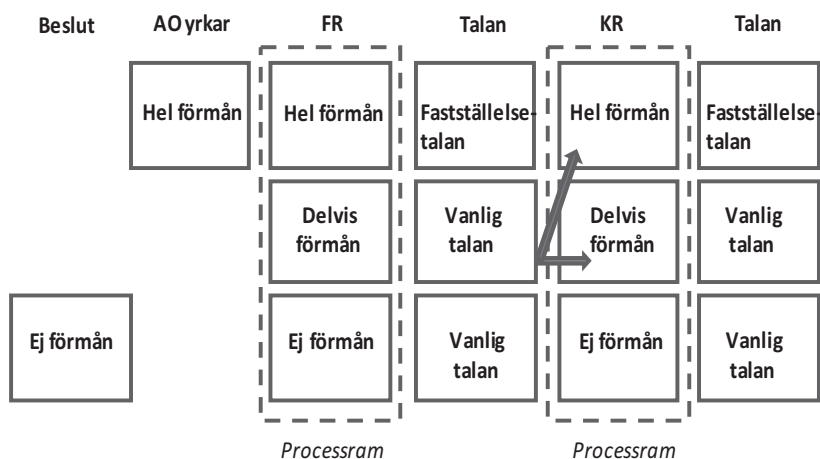
Mot denna bakgrund bör det i 113 kap. 18 § därför anges att den domstol som har att pröva en talan om fastställelse, har samma

möjligheter att ändra Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut som underinstansen hade.

Hur spärrbestämmelsen verkar i olika situationer

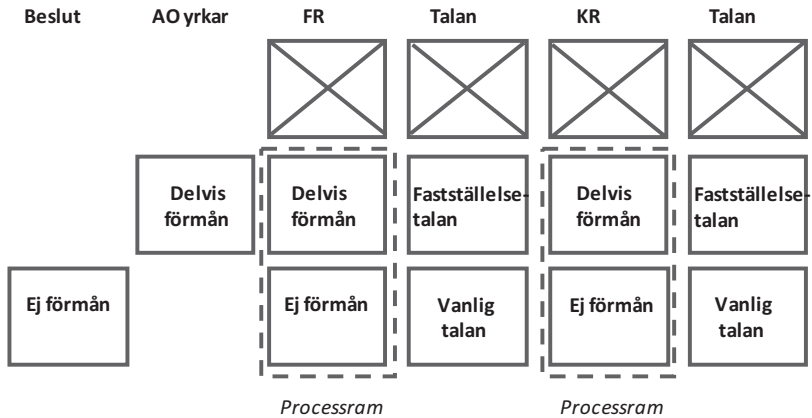
I det följande lämnar vi en redogörelse för vilka konsekvenser detta ställningstagande bör få för olika tänkbara processsituationer i domstol.

Figur 4.9 Processituation 1: Ej förmån – Hel förmån



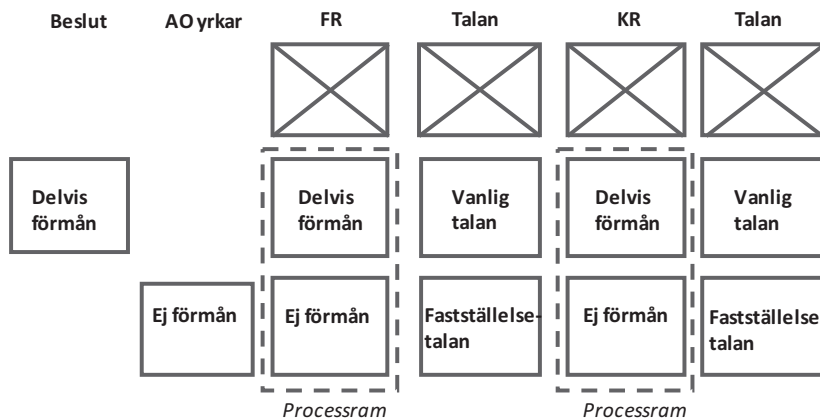
I den här situationen, *processituation 1*, har beslutsmyndigheten beslutat att inte bifalla en ansökan om en viss förmån. Det allmänna ombudet överklagar beslutet och yrkar att en hel förmån bör utgå. Om förvaltningsrätten bifaller överklagandet och anser att en hel förmån ska utgå, kan ombudet, enligt det förslag vi nu lämnat, likväl angripa beslutet. Ramen för kammarrättens prövning är identisk med den ram förvaltningsrätten hade att röra sig inom när den skulle träffa sitt avgörande. Kammarrätten kan således såväl bifalla ombudets talan som avslå densamma. Kammarrättens prövning kan därutöver mynna ut i att en förmån delvis ska utgå.

Figur 4.10 Processituation 2: Ej förmån – Delvis förmån



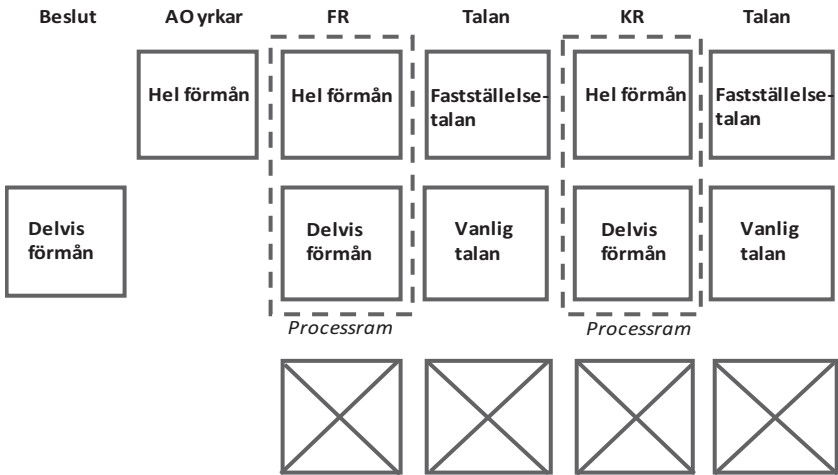
I den här situationen, *processituation 2*, har beslutsmyndigheten beslutat att inte bifalla en ansökan om en viss förmån. Det allmänna ombudet överklagar beslutet och yrkar att en förmån delvis bör utgå. Om förvaltningsrätten bifaller överklagandet och förordnar att en förmån delvis ska utgå, kan ombudet, enligt det förslag vi nu lämnat, likväl angripa beslutet. Ramen för kammarrättens prövning är identisk med den ram förvaltningsrätten hade att röra sig inom när den skulle träffa sitt avgörande. Kammarrätten kan såväl besluta att en förmån delvis ska utgå (bifall) som att en förmån inte ska utgå (avslag). Eftersom domstolen (såväl förvaltningsrätten som kammarrätten) i princip har möjlighet att besluta till det bättre för en enskild även utan yrkande, är det dock också möjligt för domstolen att besluta om en hel förmån.

Figur 4.11 Processituation 3: Delvis förmån – Ej förmån



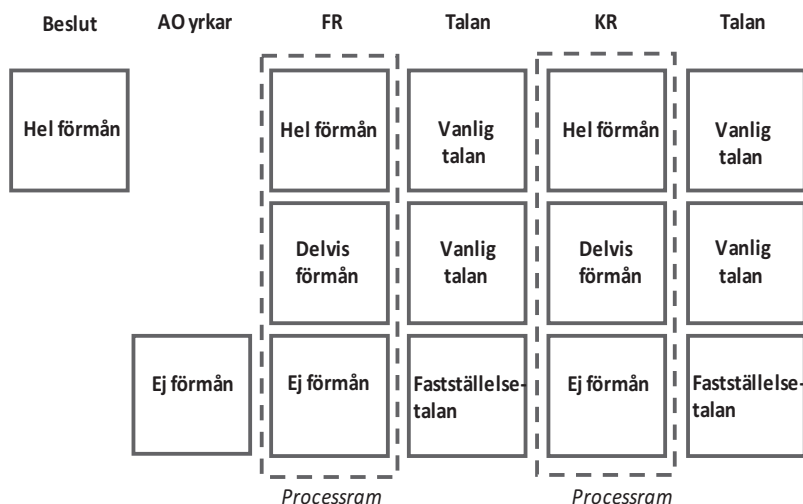
I den här situationen, *processituation 3*, har beslutsmyndigheten beslutat att delvis bifalla en ansökan om en viss förmån. Det allmänna ombudet överklagar beslutet och yrkar att den enskilde inte är berättigad till den sökta förmånen alls. Om förvaltningsrätten bifaller överklagandet och förordnar att förmånen inte ska utgå, kan ombudet, enligt det förslag vi nu lämnat, likväl angripa beslutet. Vid sin prövning kan kammarrätten såväl besluta att ingen förmån ska utgå (bifall) som att förmånen ska utgå delvis (avslag). Eftersom domstolen i princip har möjlighet att besluta till det bättre för en enskild även utan yrkande, är det dock också möjligt för domstolen att besluta om en hel förmån.

Figur 4.12 Processituation 4: Delvis förmån – hel förmån



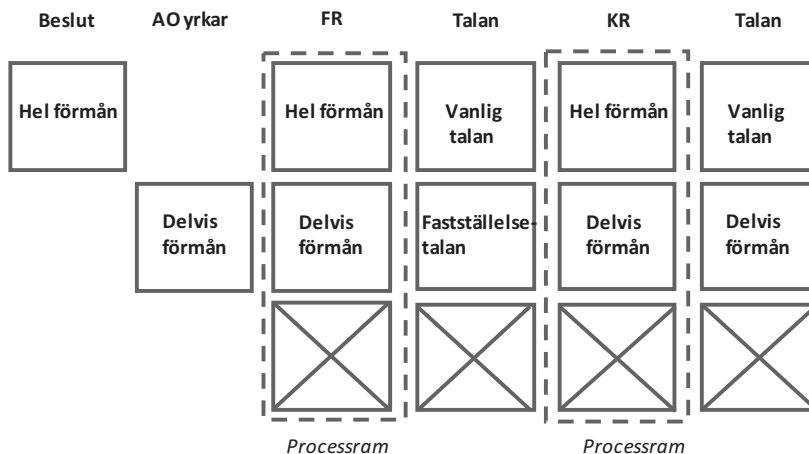
I nästa situation, *processituation 4*, har beslutsmyndigheten beslutat att delvis bifalla en ansökan om en viss förmån. Det allmänna ombudet överklagar beslutet och yrkar att den enskilde är berättigad till en hel förmån. Om förvaltningsrätten bifaller överklagandet och förordnar att förmånen ska utgå helt, kan ombudet, enligt det förslag vi nu lämnat, likväl angripa beslutet. Ramen för kammarrättens prövning är identisk med den ram förvaltningsrätten hade att röra sig inom när den skulle träffa sitt avgörande. Kammarrätten kan därför såväl besluta att en förmån helt ska utgå (bifall) som att förmånen ska utgå delvis (avslag). Domstolen har dock ingen möjlighet att besluta att förmånen inte ska utgå alls.

Figur 4.13 Processituation 5: Hel förmån – Ej förmån



I den här situationen, *processituation 5*, har beslutsmyndigheten beslutat att helt bifalla en ansökan om en viss förmån. Det allmänna ombudet överklagar beslutet och yrkar att den enskilde inte är berättigad till den sökta förmånen alls. Om förvaltningsrätten bifaller överklagandet och förordnar att förmånen inte ska utgå, kan ombudet, enligt det förslag vi nu lämnat, likväl angripa beslutet. Ramen för kammarrättens prövning är identisk med den ram förvaltningsrätten hade att röra sig inom när den skulle träffa sitt avgörande. Kammarrätten kan såväl besluta att förmånen inte ska utgå (bifall) som att förmån ska utgå helt (avslag). Att domstolen också kan beslut om att förmånen delvis ska utgå följer av att processramen i kammarrätten är densamma som i förvaltningsrätten och av principen majus includit minus (det större omsluter det mindre).

Figur 4.14 Processituation 6: Hel förmån – Delvis förmån



I den här situationen, *processituation 6*, har beslutsmyndigheten beslutat att helt bifalla en ansökan om en viss förmån. Det allmänna ombudet överklagar beslutet och yrkar att den enskilde delvis är berättigad till en förmån. Om förvaltningsrätten bifaller överklagandet och förordnar att förmånen ska utgå delvis, kan ombudet, enligt det förslag vi nu lämnat, likväl angripa beslutet. Ramen för kammarrättens prövning är identisk med den ram förvaltningsrätten hade att röra sig inom när den skulle träffa sitt avgörande. Kammarrätten kan därför såväl besluta att förmånen ska utgå delvis (bifall) som att förmånen ska utgå helt (avslag). Domstolen har i denna situation dock ingen möjlighet att besluta att förmånen inte ska utgå alls.

Spärrbestämmelsen och den enskildes talan

Vad som nu sagts gäller fastställandet av processramen vid en talan om fastställelse utan att hänsyn tas till ett eventuellt överklagande från en enskild. Det kan emellertid antas att inte bara ombudet utan även den enskilde många gånger överklagar samma beslut. Mot den bakgrunden kan frågan ställas vilka konsekvenser den enskildes överklagande får för processramen?

En förutsättning för att en enskild ska kunna överklaga är att beslutsmyndighetens beslut gått honom eller henne emot. Om vi

åter använder de olika renodlade processituationer som vi redogjort för ovan är det således endast när beslutsmyndigheten beslutat om delvis förmån eller att en förmån inte alls ska utgå som ett överklagande från en enskild kan aktualiseras. Om en enskild överklagar till allmän förvaltningsdomstol kommer den enskildes yrkande att vara detsamma eller mer gynnsamt för honom eller henne än ombudets yrkande. Detta innebär således att ett överklagande från en enskild endast kan påverka processramen till fördel för den enskilde i första instans. Med den spärregel vi nu föreslår innebär ett överklagande från en enskild således enbart fördelar för den enskilde om ombudet anlitar en talan om fastställelse. Eftersom spärrbestämmelsen medför att överinstansen så att säga ”ärver” underinstansens processram, kommer överinstansen nämligen även utan överklagande från den enskilde att ha att förhålla sig till den bredare processram som uppstod genom att även den enskilde överklagade till underinstansen och detta då utan att ens behöva överklaga till överinstansen.

Detta gäller dock endast beträffande den fråga som talan om fastställelse avser. Anta t.ex. att såväl den enskilde som det allmänna ombudet överklagar ett beslut om bilstöd. Försäkringskassan har beviljat reducerat grundbidrag efter avräkning, men avslagit ansökan om anskaffningsbidrag. Den enskilde yrkar att han ska beviljas helt grundbidrag samtidigt som det allmänna ombudet i stället yrkar att anskaffningsbidraget ska utgå. Anta nu att förvaltningsrätten bifaller såväl ombudets som den enskildes yrkanden och beslutar att grundbidrag ska utgå utan avräkning och att anskaffningsbidrag också ska utgå. Endast det allmänna ombudet angriper därefter förvaltningsrättens dom genom att föra en talan om fastställelse. Till följd av den bestämmelse om ärvd processram som vi föreslår, har kammarrätten i denna situation samma möjligheter som förvaltningsrätten hade att ändra Försäkringskassans beslut; men detta gäller bara beträffande den fråga som talan om fastställelse avser. Kammarrätten kan därför inte förordna om grundbidraget. Ombudets talan avser nämligen inte denna fråga. Bestämmelsen om ärvd processram omfattar så att säga endast den fråga som ombudet genom sin talan om fastställelse lyfter upp till överinstansen. Det är således blott denna ram som kan bli bredare till följd av den enskildes överklagande i första instans.

4.13 Offentligt biträde ska förordnas i vissa fall

Förslag: Om det allmänna ombudet överklagar Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut till nackdel för enskild, ska offentligt biträde förordnas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

4.13.1 Bakgrund

Inledning

I det föregående har vi lämnat ett antal olika förslag som syftar till att stärka det allmänna ombudet för socialförsäkringen processuellt. Enligt direktiven ankommer det dock på oss att också beakta hur våra förslag för att stärka det allmänna ombudet kan komma att påverka enskilda försäkrade och överväga om förslag behöver lämnas i syfte att värna deras rättssäkerhet.

De förslag som vi lämnat för att stärka det allmänna ombudet kan givetvis få ett antal olika konsekvenser för enskilda vars ärende det allmänna ombudet intresserar sig för. I samband med att vi övervägt och förordat vissa förslag framför andra, har det därför varit ett självklart inslag i vårt arbete att särskilt beakta de konsekvenser som förslagen kan komma få för enskilda. Våra strävanden har hela tiden varit att utforma förslagen på ett sådant sätt att de i minsta möjliga mån riskerar att påverka enskilda negativt. Ett exempel på detta är den spärrbestämmelse som vi föreslagit i avsnitt 4.12.9.

I förevarande avsnitt avser vi emellertid att särskilt överväga om det finns anledning att ytterligare värna den enskildes rättssäkerhet i processer som det allmänna ombudet initierar. Detta genom att överväga huruvida det bör införas en möjlighet för enskilda att erhålla juridisk hjälp i vissa situationer.

Den enskildes situation i mål som det allmänna ombudet initierar

Som tidigare framhållits måste utgångspunkten vara att det allmänna ombudet initialt är neutralt till alla beslut som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar. Ombudets talan kan således vara såväl till nackdel som till fördel för den enskilde.

Ovanligt är därför inte att det allmänna ombudets talan är till fördel för den enskilde. En försäkrad som annars kanske inte hade orkat eller funnit det meningsfullt att angripa ett visst beslut, får de facto hjälp i sina strävanden att utverka en viss förmån. I en sådan situation kan han eller hon utan egen arbetsinsats helt förlita sig till ombudets argumentation och instämma i ombudets bedömning.

Ombudets överklagande till fördel för den enskilde kan emellertid också vara bedrägligt. Om ombudet överklagar till fördel för den enskilde kan detta nämligen få till följd att den enskilde väljer att underlåta att överklaga. Om ombudet därefter av någon anledning återkallar sitt överklagande, kan följden bli den att den enskilde helt går miste om möjligheten att angripa det ifrågasatta beslutet. En enskild kan således inte utgå från att han eller hon kan underlåta att överklaga bara av den anledningen att det allmänna ombudet överklagar. Information om detta bör därför tillsändas den enskilde. Detta bör lämpligen ske genom det allmänna ombudets försorg.

I en knapp majoritet av de ärenden som ombudet överklagar förs ombudets talan emellertid till den enskildes nackdel (cirka 51 procent). Att ombudet egentligen inte är intresserad av att fränkänna den enskilde den aktuella förmånen, utan endast använder den enskildes ärende i prejudikatbildningssyfte, torde vara en klen tröst för den drabbade.

Det är förvisso inget nytt att det allmänna i vissa fall använder enskildas ärenden till förmån för det allmänna intresset av att verka för en mer effektiv prejudikatbildning. Som nämnts tillkom beslutsmyndigheternas partsställning i förvaltningsdomstol bl.a. av den anledningen att det ansågs önskvärt att en part för det allmänna kunde överklaga till högre instans. Även en beslutsmyndighet som överklagar till Högsta förvaltningsdomstolen kan därför i viss mån sägas använda det enskilda fallet till förmån för det allmänna intresset av att få en viss rättsfråga auktoritativt prövad.

Det allmänna ombudets överklagande skiljer sig dock från beslutsmyndighetens överklagande på några avgörande punkter.

Beslutsmyndigheten kan för det första endast verka för en mer enhetlig prejudikatbildning om domstolsprocessen initieras av den enskilde. Hur angeläget ett klagande än är, kan beslutsmyndigheten således aldrig självmant föra en fråga vidare för domstolsprövning. Det allmänna ombudets talan ger därför uttryck för ett förstärkt intresse för det allmänna att verka för en effektivare prejudikatbildning.

Utöver detta tillgodoser ombudets talan också ett delvis annat allmänt behov. Genom ombudets talan kan det allmänna nämligen också säkerställa att beslutsmyndigheterna inte har en myndighetspraxis som inte är förenlig med lagstiftningen. I denna del fullgör ombudet således även en slags kontrollfunktion gentemot en annan företrädare för det allmänna.

Ur den enskildes perspektiv innebär det allmänna ombudets talan att den enskilde har att förhålla sig till två olika parter för det allmänna under förfarandet och processens gång i domstol. Först har den enskilde att förhålla sig till den uppfattning som beslutsmyndigheten ger uttryck för. Därefter inträder en annan part för det allmänna med en uppfattning som avviker från den som beslutsmyndigheten gett uttryck för. Även denna uppfattning kommer den enskilde då ha att förhålla sig till. Till skillnad från de flesta andra domstolsprocesser i allmän förvaltningsdomstol kommer den enskilde då att ha att förhålla sig till såväl ombudets talan som beslutsmyndighetens ställningstagande i det överklagade beslutet, vilka ofta kan vara motstridiga. Utöver detta ska tilläggas att fråga kan vara om ett högst ovälkommet inträde som sannolikt överrumplar de flesta enskilda. När beslutsmyndigheten väl har fattat ett gynnande beslut är det sannolikt inte många som utgår från att förmånen på nytt kan komma att ifrågasättas. Enskilda kan många gånger dessutom antas ha börjat inrätta sina liv efter beslutsmyndighetens gynnande beslut.

Det kan således konstateras att ombudsfunktionen redan i dag kan få ogynnsamma konsekvenser för de enskilda vars ärende ombudet intresserar sig för. Fråga är också om konsekvenser som skiljer sig från de som följer av beslutsmyndigheternas begränsade uppgift att verka för prejudikat i vissa fall.

Även om ombudet fullgör en viktig funktion och kan antas generera nytta som kommer samhället till del i stort, är detta en

klen tröst för den vars ärende råkar bli utvalt för prejudikatbildning av ombudet.

I detta betänkande har vi nu föreslagit att ombudet ska tilldelas ytterligare möjligheter att verka för en mer likformig och rättssäker tillämpning av socialförsäkringen, bl.a. genom en talan om fastställelse. Förslagen kan sägas medföra att det allmänna får förstärkta möjligheter att använda enskilda ärenden i syfte att tillgodose det allmänna intresset av en mer effektiv prejudikatbildning. De effekter detta kan antas få för den enskildes rättssäkerhet har vi beskrivit i avsnitt 4.12. Vår övergripande slutsats kan emellertid sammanfattningsvis sägas vara den att förslag för att stärka det allmänna ombudet, alltid medför risker för att de olägenheter som ombudsfunktionen redan i dag medför, förstärks. Även om våra förslag kan antas medföra en mindre påverkan på enskilda som grupp, kan det samtidigt antas att enskilda i vissa situationer kan komma att påverkas på ett sådant sätt att det framstår som rimligt att förslag också lämnas för att motverka eller mildra denna påverkan.

Mot denna bakgrund anser vi att en utökad möjlighet för det allmänna att verka för en mer enhetlig prejudikatbildning, bör åtföljas av en förstärkt möjlighet för enskilda att tillvarata sina intressen i vissa fall. På detta sätt kan såväl rättssäkerheten värnas som balansen mellan parterna i processen bevaras. Beroende på hur ett eventuellt förslag utformas kan även prejudikatbildningsprocessen som sådan stärkas.

Möjligheter för enskilda att i dag få hjälp

Utgångspunkten i mål i allmän förvaltningsdomstol

Mål i allmän förvaltningsdomstol är av mångskiftande beskaffenhet. Förvaltningsprocessen är därför tänkt att vara en flexibel process som ska kunna anpassas till den mängd olika krav som processföremål av den mest skiftande beskaffenhet kan ställa. Förvaltningsprocesslagen, som styr förfarandet i förvaltningsdomstol, innehåller därför främst bestämmelser som reglerar centrala förhållanden i domstolsprocessen. Förvaltningsdomstolarna har således tilldelats en förhållandevis stor handlingsfrihet att anpassa förfarandet till olika uppkommande situationer (jfr HFD 2017 ref. 13). Denna anpassning kan avse såväl processuella som materiella aspekter av handläggningen; domstolarna har nämligen ett ansvar för att mål blir ända-

målsenligt handlagda i såväl materiellt som processuellt hänseende. Målets komplexitet och den enskildes förmåga att förstå och tillvara sin rätt, kan därför föranleda domstolen att i större eller mindre utsträckning ta aktiv del i processen. Rent allmänt gäller enligt 8 § FPL att allmän förvaltningsdomstol har att sörja för att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Processen i allmän förvaltningsdomstol är alltså utformad för att vara enkel och flexibel. Med hänsyn till detta samt domstolarnas utredningsansvar, är grundtanken att enskilda ska kunna tillvarata sin rätt utan juridiska förkunskaper. Parterna förväntas således kunna föra sin talan i allmän förvaltningsdomstol utan ombud.

Undantag från huvudregeln

Från utgångspunkten att enskilda utan ombud ska kunna tillvarata sin rätt, har avsteg emellertid gjorts i vissa situationer.

För några måltyper i allmän förvaltningsdomstol anses exempelvis biträdesbehovet genomgående vara sådant att offentligt biträde enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde ska förordnas för den målet angår. Denna ordning gäller främst i sådana mål som rör enskildas personliga frihet eller personliga integritet, exempelvis vid tvångsomhändertagande av minderåriga eller missbrukare.

Utöver detta har enskilda i vissa fall möjlighet att beviljas rätts hjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619).

Enligt skatteförfarandelagen finns därutöver också möjlighet att beviljas ersättning för ombudskostnader i skattemål.

Rättshjälp

Rättshjälp är en social skyddslagstiftning som ska hjälpa den som inte kan få rättslig hjälp på annat sätt. Rättshjälp innebär att en person kan få hjälp att betala delar av kostnaden i ärenden som inte går att klara inom rådgivningstiden (två timmar). Rättshjälpen täcker del av kostnaden för advokat eller annan sakkunnig person, men kan också avse kostnader för bevisning och andra utgifter.

Vid bedömningen av biträdesbehovet ska den rättsliga angelägenhetens art och omfattning samt betydelsen för den enskilde vägas in. I 6–8 §§ rättshjälpslagen anges de allmänna förutsättningarna för

rättshjälp. I 9 § finns dessutom bestämmelser om att rättsskydds-försäkring ska användas i första hand och att rättshjälp kan komma i fråga endast för den som inte har någon försäkring som täcker den aktuella angelägenheten.

Enligt 7 § första stycket är den rättssökandes behov av juridiskt biträde avgörande för om rättshjälp ska beviljas eller inte. Behovet av biträde ska bedömas utifrån den rättssökandes möjligheter att själv ta tillvara sina intressen. Ärendets svårighetsgrad ska vägas mot den rättssökandes personliga kvalifikationer. Den rättssökandes fysiska och psykiska tillstånd är därmed av betydelse.

I 7 § andra stycket anges att rättshjälp inte får beviljas i angelägenheter där bistånd i form av offentlig försvarare eller offentligt biträde kan komma i fråga.

I 8 § finns en bestämmelse om att rättshjälp endast ska beviljas om det är rimligt med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse, tvisteföremålets värde och omständigheterna i övrigt, att staten bidrar till kostnaderna.

För att rättshjälp ska beviljas i mål i allmän förvaltningsdomstol förutsätts att målet avser en fråga som är av väsentlig betydelse för den rättssökande (Renfors m.fl., Rättshjälplagen: En kommentar, 7 §, Zeteo, 2017-05-19). I de fall rättshjälp har beviljats har detta inte sällan motiverats med att den utredningsplikt som gäller för förvaltningsdomstolar inte kan antas leda till en tillräckligt allsidig belysning av saken och att angelägenheten varit så invecklad att den rättssökande varit i behov av bistånd för att utföra sin talan (jfr RÅ 1986 ref. 34 och RÅ 1985 2:20).

Såvitt gäller socialförsäkringsmål har Rättshjälpsnämnden t.ex. beviljat rättshjälp i en angelägenhet som avsåg sjukersättning och livränta (RN 33-2009) med hänvisning till frågans betydelse för den rättssökandes framtida levnadsförhållanden och de komplicerade omständigheterna.

Offentligt biträde

De ärenden i vilka offentligt biträde i dag kan förordnas rör i princip uteslutande mål och ärenden som avser enskildas frihet eller personliga integritet. Fråga är i huvudsak om tre olika grupper: avvisnings-

och utvisningsärenden enligt utlänningslagstiftningen, ärenden om administrativa frihetsberövanden samt vissa övriga ärenden.

Om ett offentligt biträde förordnas betalar staten för kostnaderna för biträdet och för utredning. Den enskildes ekonomiska förhållanden saknar betydelse och han eller hon behöver inte betala något för biståndet.

Biträde förordnas för den som åtgärden avser.³¹ I samtliga fall gäller att biträde ska förordnas om det inte, som det uttrycks i lagar på området, måste antas att behov av biträde saknas. I förarbetena understryks dock att denna generella presumptionsregel inte befriar den som ska förordna biträde från att göra en individuell prövning i det enskilda fallet (prop. 1977/78:73 s. 83 f., prop. 1979/80:1 bil. 4 s. 87 samt bet. 1980/81:SoU15 s. 5).

Ersättning i skattemål

Enligt 43 kap. 1 § SFL har den som i ett ärende eller mål har haft kostnader för ombud, biträde eller utredning eller annat som denne skäligen har behövt för att ta till vara sin rätt, efter ansökan, rätt till ersättning om den sökandes yrkanden i ärendet eller målet bifalls helt eller delvis, ärendet eller målet avser en fråga som är av betydelse för rättstillämpningen, eller det finns synnerliga skäl för ersättning.

Rätten till ersättning gäller i ärenden och mål enligt skatteförfarandelagen. Den lagens bestämmelser om ersättning kan också vara tillämpliga i ärenden och mål enligt andra lagar. Det sker genom att det i de andra lagarna görs en hänvisning till bestämmelserna om ersättning i skatteförfarandelagen. Lagen gäller kostnader hos både förvaltningsmyndighet och domstol.

Ersättning kan inte utgå till en enskild som av bekvämlighets-skäl låter ett juridiskt ombud föra talan (prop. 1993/94:151 s. 135). Det ska med andra ord föreligga ett verkligt behov av sakkunnig hjälp. Här avses i första hand objektiva omständigheter, men även subjektiva omständigheter kan i vissa fall vägas in (s. 174).

³¹ I mål och ärenden enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga kan biträde även förordnas för vårdnadshavarna.

Till de objektiva förutsättningarna hör främst sakens beskaffenhet, dvs. hur svår den skatterättsliga problemställningen är. Subjektiva omständigheter som kan vägas mot skattefrågans beskaffenhet är frågan om den skattskyldiges ålder, sjukdom, bristande erfarenhet och liknande förhållanden. Ärenden och mål av enklare beskaffenhet eller där myndigheten i tillräcklig utsträckning redovisat gällande rätt och sakomständigheter bör således enligt förarbetena falla utanför ersättningsfallen.

En omständighet som enligt 43 kap 1 § första stycket 1 bör berättiga den skattskyldige till ersättning är att han eller hon vunnit bifall till sin talan helt eller delvis.

Enligt punkt 2 i samma lagrum bör ersättning också utgå i s.k. prejudikatfall, naturligtvis under förutsättningen att målet inte har en sådan enkel karaktär att talan kan föras utan juridisk sakkunskap (prop. 1993/94:151 s. 136).

Slutligen finns det enligt 43 kap. 1 § första stycket 3 en möjlighet till ersättning vid synnerliga skäl.

Vilka intressen värnas genom de regleringar om biträdeshjälp som finns i dag?

Även om utgångspunkten i dag är att enskilda förutsätts kunna föra sin talan i allmän förvaltningsdomstol utan biträde av juridiskt skolade biträden, görs emellanåt avsteg från denna utgångspunkt med hänsyn till vissa särskilda intressen.

När rättshjälp beviljas är det t.ex. främst intresset av att värna den enskildes rättssäkerhet som står i förgrunden. En förutsättning för att rättshjälp ska beviljas är, som nämnts ovan, nämligen att den rättssökande av olika anledningar bedöms ha sådana svårigheter att själv ta tillvara sina intressen att rättssäkerheten i förfarandet riskerar att eftersättas.

Även när offentligt biträde förordnas är det främst fråga om att värna den enskildes rättssäkerhet. Vissa måltyper anses nämligen vara av sådan beskaffenhet att biträdeshjälp presumeras vara nödvändigt för att säkerställa att den enskildes rättssäkerhet inte träds för när. I mål av denna karaktär, exempelvis mål om tvångsvård, är det naturligtvis också särskilt viktigt att den utredning som domstolen har att basera sitt avgörande på är tillförlitlig och fullständig. Ett offentligt biträde fyller på så vis även en särskilt viktig funktion

genom att domstolen, genom biträdets medverkan, får tillgång till ett fullgott beslutsunderlag när särskilt ingripande beslut ska fattas.

När ersättning beviljas för ombudskostnader i skattemål enligt 43 kap. SFL, är det emellertid även andra intressen än rättssäkerhet som kan föranleda domstolen att medge ersättning.

Ersättning kan exempelvis beviljas om processen på grund av myndighetens agerande blivit onödigt omfattande eller komplicerad, dvs. på grund av någon form av försummelse från det allmännas sida (prop. 1993/94:151 s. 174).

Enligt denna reglering kan ersättning emellertid också utgå av vad som närmast kan beskrivas som prejudikatbildningsskäl. I förarbetena anges att det är av värde för domstolen att, i mål som rör svåra och olösta frågor, få fram en stor mängd argument för att finna en rimlig lösning. Denna process gagnas oftast bäst av att båda parter argumenterar för sin mening. Den kontradiktoriska processen med två jämbördiga parter är här överlägsen andra former. I dessa fall är det därför till fördel att den enskilde har tillgång till juridiskt biträde eller ombud, på samma sätt som beslutsmyndigheten företräds av sakkunniga tjänstemän (s. 135).

Det anses med andra ord rimligt att det allmänna bekostar en verksamhet som inte sällan orsakas av komplicerad lagstiftning och som kommer ett större antal enskilda till del.

4.13.2 Överväganden

En begränsad rätt att anlita offentligt biträde

Den ombudsfunktion som i dag finns på socialförsäkringsområdet har tillkommit för att tillgodose det allmänna intresset av en enhetlig och rättssäker tillämpning av socialförsäkringen. Att socialförsäkringen tillämpas på detta sätt är viktigt av ett flertal skäl och kommer ytterst alla till godo.

Det allmänna intresset av en effektiv och rättssäker socialförsäkring, kan emellertid komma i konflikt med enskildas intressen. Ombudet är nämligen beroende av enskilda ärenden för att kunna fullgöra sin uppgift. Ombudets verksamhet innebär därför alltid en viss påverkan på enskildas livssituationer, och detta gäller egentligen oavsett hur ombudsfunktionen utformas.

I våra föresatser att stärka ombudsfunktionen har vi strävat efter att minimera den påverkan som ombudets verksamhet får för enskilda. Det är dock ofrånkomligt att denna effekt inte helt kan undanröjas och att förslag för att ytterligare stärka ombudsfunktionen med nödvändighet kommer att medföra ytterligare sådan påverkan.

Mot den bakgrunden anser vi det rimligt att förslag för att stärka det allmännas möjligheter på detta område, åtföljs av förslag som minimerar nackdelarna för enskilda som drabbas. Enligt vår mening kan detta åstadkommas genom att enskilda ges möjlighet att få hjälp av juridiskt biträde i vissa situationer. Fråga är alltså inte om att införa någon generell rätt till biträdeshjälp i mål som det allmänna ombudet initierar, utan endast om att tilldela enskilda denna möjlighet i en viss särskild situation. Vårt förslag är att sådan hjälp bör kunna ges den enskilde i situationer då det allmänna ombudet överklagar Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut till nackdel för den enskilde.

Enligt vår mening talar ett flertal skäl för att en sådan möjlighet bör införas.

För det första talar allmänna rimlighetsskäl för att utgångspunkten bör vara den att enskild, som utan egen förskyllan riskerar att få genomlida en process i domstol enbart till följd av det allmännas strävanden att tillgodose ett större samhälleligt intresse, i någon mån bör kompenseras för detta.

Med kompensation avses givetvis inte att den enskilde ska gottgöras av det allmänna för att han eller hon riskerar att gå miste om en förmån som redan har beviljats. I det skede då biträde förordnas går givetvis inte ens att avgöra huruvida den enskilde kommer att fränkännas den förmån som ombudets överklagande avser. Om det efter prövning i domstol dessutom visar sig att den enskilde inte hade rätt till den ifrågasatta förmånen, finns för övrigt inget att gottgöra.

Med kompensation avses i detta sammanhang snarare gottgörelse i den meningen att den vars ärende valts ut för prejudikatbildning genom överklagande till domstol, inte själv ska bära den börda som därigenom påförts honom eller henne. Om en företrädare för det allmänna anser att ett ärende är så pass intressant för rättstillämpningen att denne är beredd att överklaga ett gynnande förvaltningsbeslut till nackdel för en enskild, kan det med andra ord inte anses orimligt att det allmänna också bidrar med stöd och hjälp åt den som

annars högst motvilligt själv får bära kostnaderna för en prejudikatbildning som kommer ett större antal enskilda och samhället till del.

Det bör erinras om att den enskilde många gånger har ansträngt sig under en längre tid för att förmå beslutsmyndigheten att utverka en viss förmån. Han eller hon har ibland kanske t.o.m. börjat inrätta sitt liv utifrån det gynnande beslut som meddelats. Att i en sådan situation plötsligt tvingas genomgå en domstolsprocess till följd av att en annan part för det allmänna hittat en principiellt intressant fråga i ens ärende, kan vara svårt att förstå och upplevas som djupt orättvist. Att det allmänna i en sådan situation i vart fall bistår den, vars ärende man avser att utnyttja för egna intressen, genom att i gengäld erbjuda den drabbade hjälp, framstår inte som orimligt.

Det skulle dock kunna anmärkas att den enskilde redan i dag kan tvingas utstå att det allmänna överklagar ett gynnande beslut till nackdel för denne. Enligt vår mening är situation när det allmänna ombudet överklagar till nackdel för en enskild emellertid inte jämförbar med den situationen att den enskilde kan få tåla en förnyad prövning i högre instans till följd av beslutsmyndighetens överklagande. Först och främst kan beslutsmyndigheten, till skillnad från det allmänna ombudet, aldrig ta initiativ till att anhängiggöra mål i allmän förvaltningsdomstol. Om beslutsmyndigheten överklagar är det snarast fråga om att den enskilde får tåla konsekvenserna av att han eller hon valt att föra ärendet vidare för prövning i domstol.

En annan skillnad är att beslutsmyndighetens överklagande i regel föranleds av att myndigheten anser att domstolen avgjort ett mål felaktigt. Beslutsmyndighetens överklagande kan således inte generellt sägas innebära att det allmänna utnyttjar enskilda fall för att föra principiellt viktiga frågor vidare för domstolsprövning.

Utöver detta bör framhållas att processer som det allmänna ombudet initierar, rent allmänt torde te sig svårare för den enskilde att förstå. Eftersom yttranden numera i regel inhämtas från beslutsmyndigheten, har den enskilde dessutom att förhålla sig till vad två aktörer för det allmänna anser om saken. Det framstår inte som någon överdrift att påstå att detta i sig riskerar att framstå som något förvirrande för den enskilde. I en situation där den enskilde egentligen saknar intresse av att delta i processen av den anledningen att han eller hon redan fått ett gynnande beslut, torde situationen framstå som än mer underlig. Om det allmänna ombudet därefter vinner bifall till sin talan till nackdel för enskild och för ärendet vidare genom en talan

om fastställelse, kan situationen i domstol komma att framstå som än mer apart för den enskilde. Till detta kommer att frågor som det allmänna ombudet driver normalt avser sådana olösta rättsfrågor eller juridiska teknikaliteter som den enskilde utan hjälp kan antas ha svårt att argumentera kring. Hänsyn till den enskildes rättssäkerhet talar sammantaget således för att den enskilde, i denna situation, erbjuds ett rimligt stöd.

Det ska också beaktas att våra förslag att stärka ombudsfunktionen medför att styrkeförhållandena i processen rubbas än mer till förmån för det allmänna. En talan om fastställelse kan exempelvis medföra att enskilda i vissa fall tvingas genomlida ytterligare prövningar i domstol. I syfte att i någon mån återställa denna balans framstår det därför som rimligt att enskilda i vissa särskilt utsatta situationer – situationer som kan bli än mer kännbara om ombudet dessutom för en talan om fastställelse – kan få hjälp.

Även om detta inte är syftet med biträdesinstitutet, kan en positiv effekt av att införa en möjlighet till offentligt biträde dessutom bli att prejudikatbildningen som sådan gynnas. Som tidigare påpekats förutsätts det allmänna ombudet driva principiellt viktiga men olösta rättsfrågor. En sådan process är utan tvivel behjälpt av att den kontradiktoriska principen i förfarandet upprätthålls i största möjliga utsträckning. På detta vis kan argument för och emot en viss lösning brytas mot varandra, vilket bör skapa bättre förutsättningarna för en adekvat prejudikatbildning. Ett offentligt biträde som för den enskildes talan kan antas ha goda förutsättningar att bidra till detta.

En annan positiv effekt av att införa en möjlighet till offentligt biträde är att biträdet kan hjälpa till att förklara det allmänna ombudets roll och hur processen fungerar. Ett sådant klagörande framstår som särskilt angeläget i sådana situationer i vilka ombudet för talan till nackdel för den enskilde genom en talan om fastställelse. Detta bör också kunna stärka förtroendet för ombudsfunktionen som sådan.

Vi föreslår mot förevarande särpräglade bakgrund att en begränsad rätt till offentligt biträde införs i denna mycket speciella situation.

En sådan möjlighet framstår enligt vår mening som ett bättre och mer gynnsamt alternativ för den enskilde än alternativet att införa en utvidgad möjlighet till rättshjälp. Även om de mål som vi nu föreslår bör omfattas av en rätt till offentligt biträde avviker i materiellt hänseende från de måltyper i vilka biträde i dag förordnas, finns det andra likheter att ta fasta på. I de mål i vilka offentligt biträde förordnas är

det nämligen ofta det allmänna som, i en fråga som är till nackdel för den enskilde, tar initiativ till processen i domstol. En socialnämnd underställer exempelvis rätten beslut om tvångsomhändertagande och ansöker om att en person ska beredas tvångsvård. Enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård ankommer det på samma sätt på chefsöverläkaren att ansöka om rättens medgivande till tvångsvård.

Det är således inte den enskilde som övervägt och funnit skäl att inleda en domstolsprocess av detta slag. Den enskilde tvingas i stället, ofta något överrumplad, att medverka i sådana domstolsprocesser; den enskildes medverkan sker då inte i syfte att utverka något, utan i syfte att undgå att drabbas av något. Det går inte att förutsätta att enskilda i ett sådant läge ansöker om rättshjälp. Enklare är då att rätten till biträde inträder mer eller mindre automatiskt när det allmänna tar initiativ till sådana domstolsprocesser.

Enligt vår mening talar övervägande skäl således för att en rätt till offentligt biträde ska införas i sådana situationer där det allmänna ombudet överklagar Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut till nackdel för en enskild. Detta ska gälla under förutsättning att behov av sådant biträde inte måste antas saknas. Huruvida behov av biträde kan antas saknas får främst avgöras med hänsyn till sakens beskaffenhet och målets komplexitet, se närmare författningskommentaren till 113 kap. 13 § SFB.

Som närmare framgår av konsekvensanalysen (avsnitt 9.3.2) kan kostnaderna för förslaget uppskattas vara mycket begränsade.

4.14 Det allmänna ombudet och ändring enligt 113 kap. 3 § SFB

Förslag: Bestämmelsen om att det allmänna ombudet får begära ändring även till fördel för enskild ska tas bort.

Ett beslut som överklagas av det allmänna ombudet ska inte ändras annat än om det är fråga om skriv- eller räknefel.

Bedömning: Det allmänna ombudet bör även i fortsättningen ha rätt att begära ändring enligt 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

4.14.1 Bakgrund

En fråga som det kan vara värt att något beröra är om det är lämpligt att ombudet även fortsättningsvis bör ha möjlighet att begära ändring enligt 113 kap. 3 § SFB. I avsnitt 5.2.5 lämnas en närmare redogörelse för innehållet i paragrafen.

För att besvara denna fråga är det dock viktigt att först förstå hur det kommer sig att ombudet har tilldelats detta verktyg samtidigt som ombudet inte fått möjlighet att begära sedvanlig omprövning. Med andra ord är frågan varför ombudet tilldelats en befogenhet att begära ändring av beslut blott under förutsättning att det är fråga om beslut som är behäftade med kvalificerade felaktigheter?

Innan bestämmelserna om ändring enligt 20 kap. 10 § lagen om allmän försäkring, numera 113 kap. 3 § SFB, infördes ankom det på Riksförsäkringsverket att verka för likformighet och rättvisa vid tillämpningen av socialförsäkringen. Fram till dess hade denna uppgift tillgodosetts bl.a. genom verkets ex officio omprövningsrätt. Härigenom kunde Riksförsäkringsverket ingripa och bidra till att tveksamma eller felaktiga beslut blev överprövade. När försäkringsrätterna inrättades 1979 fråntogs Riksförsäkringsverket emellertid denna möjlighet i samband med att verket tilldelades sin partsfunktion. Samtidigt ansåg lagstiftaren att det var angeläget att en möjlighet att rätta felaktiga beslut efter överklagandetidens utgång behölls. Det var bl.a. av det skälet som regler om omprövningsskyldighet vid kvalificerade fel infördes. Vid sådana förhållanden ansågs det sannolikt rimligt att Riksförsäkringsverket – som till följd av sin tillsynsfunktion tidigare förfogat över det verktyg som omprövningsreglerna delvis kom att ersätta – även gavs befogenhet att påtala ändring. Detta förstärktes av att det i lagen om allmän försäkring också särskilt tydliggjordes att det ankom på Riksförsäkringsverket att verka för likformighet och rättvisa vid tillämpningen av socialförsäkringen som ett led i sin tillsynsfunktion (jfr prop. 1977/78:20 s. 100). Med tanke på att de situationer som omfattades av bestämmelsen endast tog sikte på sådana ursprungliga och uppenbara felaktigheter som sällan torde förutsätta några större utredningsåtgärder från Riksförsäkringsverkets sida, synes det vidare ha framstått som oproblemiskt att denna uppgift tilldelades verket. Att Riksförsäkringsverkets möjlighet att påtala ändring enligt paragrafen därefter har överförs till det allmänna ombudet synes dock inte ha föregåtts av några närmare

överväganden. Som tidigare nämnts anges i förarbetena endast att avsikten är att denna möjlighet ska användas i undantagsfall (jfr prop. 2003/04:152 s. 243).

I dag gäller att om det allmänna ombudet överklagar ett beslut som redan är föremål för omprövning, ska omprövningsförfarandet avbrytas och ärendet i stället överlämnas till allmän förvaltningsdomstol för prövning. Denna ordning synes emellertid inte gälla för det fall att det allmänna ombudet överklagar ett beslut som är föremål för ett ändringsförfarande enligt 113 kap. 3 § SFB. Rent formellt torde Försäkringskassan i dag vara oförhindrad att alltjämt pröva en sådan begäran om ändring så länge beslutet inte har prövats i sak av domstol i anledning av ombudets överklagande (jfr SOU 1976:53 s. 178). Detta skulle teoretiskt således kunna medföra två parallella omprövningsförfaranden rörande samma beslut.

I förvaltningslagen finns en bestämmelse i 39 § som innebär att ett beslut som har överklagats får ändras enbart om det är fråga om vissa uppenbart felaktiga beslut – som kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part – och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet. Denna bestämmelse är emellertid kopplad till de situationer för ändring och omprövning som regleras i förvaltningslagen. Frågan kan därför ställas vilken betydelse bestämmelsen har för ändrings- och omprövningsinstitutionen på socialförsäkringsområdet. Traditionellt har nämligen ändrings- och omprövningsinstitutionen på socialförsäkringsområdet betraktats som sådana omfattande och självständiga system som uttömmande reglerats genom bestämmelser i speciallagstiftningen (prop. 1985/86:73 s. 32 och 33 och t.ex. JO:s beslut den 25 september 1995, dnr 2238–1994 och 4010–1994).

Att ett omprövningsförfarande ska avbrytas om det allmänna ombudet överklagar det beslut som omprövas, ger i någon mån uttryck för prejudikatbildningens företräde. När ombudet överklagar förutsätts således att det angripna beslutet inrymmer en principiellt viktig fråga som bör underställas domstolsprövning. I denna situation får den enskildes intresse av en snabb och effektiv omprövning av beslutet hos beslutsmyndigheten därför ge vika för det allmänna intresset av en effektiv prejudikatbildning.

Med detta synsätt är det principiellt inkonsekvent att inte samma sak gäller sådana beslut som är föremål för ett ändringsförfarande en-

ligt 113 kap. 3 § SFB. Om ombudet väljer att överklaga ett sådant beslut borde situationen även då vara den att ombudet funnit att ärendet inrymmer en principiellt viktig fråga. Den omständighet som föranlett 113:3-prövningen kan dessutom vara en annan än den som ombudet uppmärksammat som prejudikatintressant. Varför det allmänna intresset av en effektiv prejudikatbildning ska ge vika i denna situation, men inte när omprövning begärs, framstår som motsägelsefullt.

4.14.2 Överväganden

Ombudets rätt att begära ändring

Från ett principiellt perspektiv kan det sättas ifråga om det är lämpligt att det allmänna ombudet, genom att begära ändring, riskerar att vara normerande i bemärkelsen att påverka handläggarna inför beslut. I viss mån kan ombudet då också komma att konkurrera med myndigheternas rättsavdelningar genom att ge andra styrsignaler. Å andra sidan får det anses väl förenligt med ombudets allmänna uppdrag att värna rättssäkerheten att ombudet rent formellt har kvar en möjlighet att på ett enkelt sätt påtala uppenbara felaktigheter för beslutsmyndigheten. Detta ligger vidare i linje med vad som i förarbetena har uttalats om ombudets möjlighet att överklaga av andra skäl än prejudikatskäl. Vi finner således inte skäl att föreslå någon ändring i denna del.

Ändring till fördel för enskild

För att markera ombudets självständighet och initiala neutralitet till alla beslut som fattas, bör lagtexten inte ange att ändring enligt 113 kap. 3 § SFB även får begäras till fördel för enskild. Detta förmedlar nämligen intrycket av att ombudets grundinställning alltid är till fördel för beslutsmyndigheten och att en begäran till fördel för enskild är något avvikande eller onormalt. Vi föreslår mot den bakgrunden att bestämmelsen som anger att ombudet får framställa en begäran om ändring även till förmån för enskild i 113 kap. 4 § SFB utgår (jfr motsvarande resonemang under avsnitt 4.11.4).

Ändringsrätten och prejudikatbildningen m.m.

Myndighetens befogenhet att ändra ett beslut inskränks av principen om litispensens.³² Det är därför normalt uteslutet att en beslutsmyndighet fortsätter att handlägga ett ärende som har överklagats och handläggs i domstol. Olägenheter i form av motstridiga avgöranden m.m. kan annars uppstå (jfr prop. 1985/86:80 s. 40 och 77).

I dag är det emellertid tänkbart att denna situation skulle kunna uppstå om det allmänna ombudet överklagar ett beslut som redan är föremål för en begäran om ändring enligt 113 kap. 3 § SFB. Detta beror på att det inte anges att ändringsförfarandet i sådant fall, till skillnad från vad som gäller vid omprövning, ska avbrytas.

Enligt förvaltningslagen gäller förvisso att beslutsmyndigheten, när överklagandet och handlingarna i ett ärende har överlämnats till överinstansen, inte har rätt att ändra ett beslut eller fatta ett nytt beslut i samma sak under den tid förfarandet pågår i överinstansen (jfr prop. 2016/17:180 s. 239).

Det kan dock ifrågasättas vilken betydelse förvaltningslagens bestämmelser har för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens möjligheter att, med stöd av den särskilda regleringen i socialförsäkringsbalken, ändra beslut när ärendet lämnats över till allmän förvaltningsdomstol (jfr 4 § FL). I 113 kap. 3 §, som är en specialreglering, anges nämligen endast att en förutsättning för en sådan prövning är att frågan inte har ”prövats” av domstol.

Vanligt är också att beslutsmyndigheten regelmässigt gör en prövning enligt 113 kap. 3 § SFB innan ett överklagat beslut lämnas över för prövning i domstol. Även om det i detta skede inte finns någon risk för motstridiga avgöranden, är en sådan ordning principiellt betänkelig när det är det allmänna ombudet som överklagar. En sådan prövning kan nämligen utgöra ett hinder för det allmänna ombudet att föra upp intressanta mål till domstol. Tänkbart är också att beslutsmyndigheten låter sig påverkas av ombudets överklagande och begagnar denna prövningsmöjlighet för att korrigera sitt beslut i efterhand.

En sådan ordning avviker förvisso inte från vad som gäller enligt 38 § FL. Enligt sistnämnda bestämmelse får ett beslut som har över-

³² Principen innebär att samma sak inte får vara föremål för prövning mellan samma parter i två olika mål samtidigt.

klagats, men där målet ännu inte anhängiggjorts i den högre instansen, nämligen ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans vid väsentliga felaktigheter som kan rättas snabbt och utan nackdel för enskild part.

Att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte bör ändra beslut som det allmänna ombudet överklagar, men som ännu inte anhängiggjorts i domstol, motiveras dock främst av intresset att säkerställa det allmännas behov av en effektiv prejudikatbildning. Bestämmelsen i förvaltningslagen har inte detta syfte.

Såväl rättssäkerhetsskäl som ombudets särskilda uppgift talar således för att beslutsmyndighetens möjlighet att ändra beslut med stöd av 113 kap. 3 § SFB begränsas när det allmänna ombudet överklagar.

Ett undantag bör dock göras i sådana situationer då det är fråga om uppenbara räknefel, skrivfel eller dylikt, dvs. sådana situationer som avses i 113 kap. 3 § 1 SFB. Tänkbart är annars att ombudets överklagande får orimliga konsekvenser för den enskilde.

Anta t.ex. att Försäkringskassan beslutar om att den enskilde ska beviljas en viss förmån men felaktigt anger att månadsbeloppet ska uppgå till 1 krona i stället för det betydligt högre korrekta beloppet. Om Försäkringskassan inte kan ändra en sådan uppenbar felskrivning till följd av ombudets överklagande, riskerar den enskilde att stå helt utan försörjning fram till dess att felet kan rättas av domstol. Ett överklagande från det allmänna ombudet bör således inte förhindra beslutsmyndigheten från att rätta till felaktigheter av detta slag.

Det ska dock erinras om att även det allmänna ombudet har möjlighet att begära ändring. Om det allmänna ombudet överklagar ett beslut behäftat med en sådan felaktighet som avses i 113 kap. 3 § 2 eller 3 SFB, står det ombudet fritt att återkalla överklagandet och därefter begära ändring. Poängen är dock den att ombudet inte bör hindras att verka för prejudikatbildningen om ombudet, trots att sådana felaktigheter uppdagas, anser att det utvalda ärendet likväl är tjänligt för vägledning. Under alla förhållanden kommer beslut med sådana felaktigheter dessutom att rättas under processen i domstol.

När det däremot gäller sådana skriv- och räknefel som avses i första punkten i 113 kap. 3 § SFB, bör en ändring mera sällan ha någon avgörande betydelse för den rättsfråga som tilldragit sig ombudets intresse. När denna punkt tillämpas är nämligen själva beslutet som sådant ofta riktigt. En ändring av ett felaktigt angivet belopp

torde exempelvis inte medföra att ärendet till följd av detta blir otjänligt för prejudikatbildning. Inte heller torde möjligheten till justeringar av detta slag hindra ombudet från att fullgöra sin uppgift.

När ett beslut väl har rättats med stöd av 113 kap. 3 § 1 SFB, har det rättade beslutet dessutom endast ersatts i en mindre del. Om ombudet överklagar ett beslut som rättas med stöd av 113 kap. 3 § 1 SFB kommer såväl det rättade beslutet som rättelsebeslutet därefter att överlämnas till förvaltningsrätten för prövning. Det av ombudet överklagade beslutet är således då alltjämt gällande, även om det i en viss del har fått en ny lydelse genom ändringsbeslutet.

4.15 Informationsöverföring till det allmänna ombudet

Förslag: Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska lämna det allmänna ombudet de uppgifter, upplysningar och den hjälp som ombudet behöver för att fullgöra sin uppgift.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en mot denna uppgiftsskyldighet korresponderande sekretessbrytande bestämmelse.

De myndigheter m.fl. som enligt 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken är skyldiga att på begäran lämna Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten vissa uppgifter, ska även ha denna skyldighet gentemot det allmänna ombudet.

4.15.1 Bakgrund

Inledning

Det allmänna ombudet behöver få tillgång till information för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Ombudet behöver dels få information om intressanta rättsfrågor att driva, dels information om konkreta ärenden i vilka frågorna kan drivas. Hur väl ombudet lyckas fullgöra sitt uppdrag har således ett direkt samband med hur ändamålsenliga mekanismerna för informationsöverföring till ombudet är.

Allmänt om handlingsoffentlighet och sekretess m.m.

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF, ska varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar (handlingsoffentlighet). I tryckfrihetsförordningen regleras även vad som avses med allmänna handlingar. För att en handling ska vara allmän måste den förvaras hos en myndighet samt vara inkommen till eller upprättad där. Inkomna handlingar är sådant som skickas in till myndigheten. Upprättade handlingar är sådant som myndigheten själv skapar. En handling blir upprättad när den expedieras eller när ärendet till vilken den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten. Om handlingen inte hör till ett visst ärende blir den upprättad när den justeras eller på annat sätt färdigställs.

Verksamheter inom den offentliga sektorn ska vara öppna för insyn och kontroll genom allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Begränsningar av offentlighetsprincipen ska anges i en särskild lag. Denna lag är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Med sekretess avses enligt 3 kap. 1 § OSL ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt. Offentlighets- och sekretesslagen innehåller bestämmelser som i varje enskilt fall kan begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar.

Sekretess mellan myndigheter

Förbud att röja uppgifter som omfattas av sekretess gäller gentemot enskilda. Men sekretess gäller också mellan myndigheter. Enligt 8 § FL ska myndigheter samverka och lämna varandra hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Det innebär att myndigheter både kan och ska utbyta information inom sitt verksamhetsområde, men om sekretess gäller för uppgiften är huvudregeln att denna även gäller mellan myndigheter. En myndighet kan därmed inte få en uppgift som omfattas av sekretess från en annan myndighet, om det inte finns en sekretessbrytande bestämmelse i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till.

Den myndighet, som från en annan myndighet får en begäran om uppgifter eller handlingar, ska ta ställning till om uppgifterna får lämnas ut, dvs. göra en sekretessprövning. För det fall myndigheten finner att uppgiften omfattas av sekretess har myndigheten att be-

döma om det ändå finns förutsättningar för ett utlämnande enligt OSL. I OSL finns flera sekretessbrytande bestämmelser. Om någon av dessa är tillämpliga är en myndighet skyldig att lämna ut en begärd uppgift till en annan myndighet. I vissa fall överförs sekretessen mellan myndigheterna på så sätt att sekretessbestämmelsen, som tillämpades vid den första myndigheten, även ska tillämpas när den andra myndigheten prövar om uppgiften kan lämnas vidare till en tredje person.

Sekretess på socialförsäkringsområdet

I 28 kap. OSL regleras vilken information som omfattas av sekretess på socialförsäkringsområdet. Sekretess gäller t.ex. hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och domstol för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärenden enligt viss där uppräknad lagstiftning.

Sekretessbrytande regler

I 10 kap. OSL finns bestämmelser som bryter sekretessen när en myndighet lämnar en uppgift till en annan myndighet. I 2 § anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. I 17 § anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för tillsyn över den myndigheten där uppgiften förekommer. Enligt 28 § hindrar vidare inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Slutligen kan nämnas generalklausulen i 27 §. Den innebär att sekretessen inte hindrar att en uppgift lämnas från en myndighet till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att lämna uppgiften har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Information från Försäkringskassan

Enligt 28 kap. 1 § OSL gäller som nämnts sekretess hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärenden enligt viss där uppräknad lagstiftning. Det allmänna ombudet för socialförsäkringen är organisatoriskt en del av myndigheten Försäkringskassan.

Av 2 kap. 8 § TF framgår att har ett organ som ingår i eller är knutet till en myndighet överlämnat handling till annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt handling för sådant överlämnande, ska handlingen inte anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra. I 8 kap. 2 § OSL anges att sekretess även gäller mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de uppträder självständigt i förhållande till varandra.

Att det ska vara fråga om "olika verksamhetsgrenar" innebär att det ska vara fråga om verksamhetsgrenar som ägnar sig åt olika verksamheter där helt olika sekretessbestämmelser är tillämpliga på respektive verksamhet. I förarbetena (prop. 2003/04:152 s. 250) anges följande beträffande frågan om sekretessgränser mellan det allmänna ombudet och Försäkringskassan i övrigt.

Den första förutsättningen som måste vara uppfylld för att en sekretessgräns skall uppstå inom en myndighet är således att det finns olika verksamhetsgrenar inom myndigheten. Först om så är fallet finns det anledning att pröva om de olika verksamhetsgrenarna också är självständiga i förhållande till varandra. I den verksamhet som Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna bedriver har myndigheterna i princip bara att tillämpa 7 kap. 7 § sekretesslagen [nuvarande 28 kap. 1 § OSL, vår anmärkning]. Bestämmelsen i 9 kap. 25 § sekretesslagen [nuvarande 28 kap. 5 § OSL, vår anmärkning] får anses ha marginell betydelse i detta sammanhang eftersom den bara innebär en förstärkning av sekretessskyddet för vissa uppgifter i ärenden enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension. När nämnda myndigheter slås ihop till Försäkringskassan kommer 7 kap. 7 § och 9 kap. 25 § att bli tillämpliga hos den nya myndigheten. Även det allmänna ombudet kommer, i likhet med Försäkringskassans övriga anställda, att tillämpa dessa bestämmelser. Den generella utformningen av sekretessregleringen på socialförsäkringsområdet medför således att några olika verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening inte kommer att uppkomma inom den nya myndigheten såvitt gäller sakfrågorna. Vid sådant förhållande saknar det relevans att

det allmänna ombudet intar en självständig ställning inom Försäkringskassan i frågor som rör överklagande av myndighetens beslut.

Det står således klart att lagstiftarens uppfattning varit den att det inte uppstår någon sekretessgräns mellan ombudsverksamheten och verksamheten inom Försäkringskassan i övrigt till följd av det allmänna ombudets självständiga ställning. Även om ombudet är självständigt i förhållande till Försäkringskassan anses ombudsverksamheten nämligen inte vara en sådan skild verksamhetsgren som avses i 8 kap. 2 § OSL eftersom såväl ombudet som Försäkringskassan tillämpar samma sekretessbestämmelser. Även ombudet har nämligen huvudsakligen att tillämpa bestämmelsen om socialförsäkringssekretess i 28 kap. 1 § OSL. En tillämpning av 2 kap. 8 § TF och 8 kap. 2 § OSL kan därför leda till att en handling som överlämnas från ett organ inom Försäkringskassan till det allmänna ombudet, vilka är självständiga i förhållande till varandra, blir en allmän handling men att det trots detta inte föreligger någon sekretessgräns mellan dem eftersom att de två organen inte kan sägas höra till två olika verksamhetsgrenar i OSL:s mening (jfr prop. 2003/04:152 s. 250 och 251). Avsaknaden av en sekretessgräns inom en myndighet eller mellan olika verksamheter inom en myndighet innebär dock inte att det är fritt fram för de anställda att utbyta uppgifter som omfattas av sekretess. I förarbetena konstateras, som ovan nämnts, att det inte finns någon sekretessgräns inom Försäkringskassan. Vidare uttalades bl.a. följande (s. 251).

Den nya Försäkringskassan kommer dock att ha betydligt fler anställda än var och en av de myndigheter som nu slås samman. Detta skulle kunna innebära en risk från integritetssynpunkt. Frågan hur en befattningshavare skall tillämpa sekretessreglerna i förhållande till sina arbetskamrater berörs i viss utsträckning i förarbetena till tidigare ändringar i sekretesslagen. I prop. 1990/91:111 anför departementschefen (s. 24) att sekretessreglerna inte anses utgöra något hinder mot att lämna uppgifter mellan befattningshavare hos en myndighet i den utsträckning som är normal för och behövlig för ett ärendes handläggning eller verksamhetens bedrivande i övrigt. Departementschefen anför dock vidare att det av grunderna för sekretesslagen torde följa att en befattningshavare inte bör anse sig ha en obegränsad frihet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till andra anställda inom myndigheten. Justitieombudsmannen har också uttalat att det torde stå klart att en befattningshavare inte har någon obegränsad frihet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till sina arbetskamrater (JO 1983/84 s. 262). Justitieombudsmannen uttalade samtidigt att det å

andra sidan är tydligt att sekretesslagen inte heller kan anses utgöra hinder mot att en handläggare rådfrågar andra befattningshavare om ett ärende, åtminstone inte om det framstår som objektivt försvarbart. Vidare måste uppgifter fritt kunna lämnas till den som på ett eller ett annat sätt deltar i beredandet och avgörandet av ett ärende.

Enligt uppgift från allmänna ombudet fungerar informationsöverföringen mellan det allmänna ombudet och övriga delar av Försäkringskassan i dag på ett fullgott sätt. Ombudet har tillgång till Försäkringskassans ärendehanteringssystem och kan, så fort ombudet får vetskap om ett intressant ärende, ta fram uppgifter ur akter från det elektroniska systemet. Allmänna ombudet har också tillgång till Försäkringskassans s.k. ARS-system i vilket de handläggande kontoren kan ställa frågor om hur vissa rättstillämpningsproblem bör lösas. Genom regelbundna möten, informationskampanjer och olika internmeddelanden försöker ombudet därutöver att förmå de anställda vid Försäkringskassan att anmäla intressanta frågor och ärenden till ombudet.

I detta sammanhang är det dock intressant att notera att situationen för det allmänna ombudet hos Skatteverket är något annorlunda i nu berört hänseende. I den redovisning som ombudet gav in till regeringen för verksamhetsåret 2016 anges t.ex. att Skatteverkets uppfattning varit den att det allmänna ombudet av sekretesskäl inte har rätt att ta del av uppgifter i skatteverksärenden om Skatteverket inte särskilt prövat och i enlighet med de sekretessregler som gäller lämnat handlingarna till ombudet.³³

Information från Pensionsmyndigheten

Överlag kan konstateras att det allmänna ombudet ytterst sparsamt överklagar Pensionsmyndighetens beslut till allmän förvaltningsdomstol. Under t.ex. verksamhetsåret 2016 överklagade ombudet inte ett enda beslut av Pensionsmyndigheten. Enligt vad som anges i ombudets redovisning till regeringen för verksamhetsåret 2016 beror detta på ett begränsat inflöde av konkreta ärenden från Pensionsmyndigheten till ombudet av intressanta avgöranden att överklaga.³⁴ Huvudorsaken till detta anges vara att Pensionsmyndigheten är av

³³ Se allmänna ombudet hos Skatteverkets årsrapport 2016, s. 6, not 2.

³⁴ Allmänna ombudet för socialförsäkringen, årlig rapport 2016, s. 14.

uppfattningen att det för närvarande råder viss osäkerhet i frågan om vilket utrymme myndigheten har att överlämna information som innehåller sekretessbelagda uppgifter till det allmänna ombudet. Ombudet har därför, i likhet med Pensionsmyndigheten, uttalat att det finns skäl att överväga författningsändringar på detta område.

I 28 kap. OSL har det inte förts in några sekretessbrytande bestämmelser till förmån för myndigheter. I 10 kap. OSL finns som nämnts ett antal sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga på sekretess enligt alla sekretessbestämmelser eller enligt ett stort antal sekretessbestämmelser. Enligt t.ex. 10 kap. 28 § OSL hindrar t.ex. inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. En sådan skyldighet finns enligt förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter, den s.k. uppgiftslämnarförordningen. Denna förordning gäller dock inte det allmänna ombudet.

En liknande uppgiftsskyldighet gäller också enligt 110 kap. 31 § SFB. Enligt denna bestämmelse ska myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare samt försäkringsinrättningar på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Enligt sin lydelse gäller bestämmelsen även i en situation när Försäkringskassan begär ut uppgifter från Pensionsmyndigheten. Med hänsyn till ombudets organisatoriska placering hos Försäkringskassan, får vidare förutsättas att denna bestämmelse är tillämplig även på det allmänna ombudets verksamhet. Det krävs dock att uppgifterna begärs och att de avser en viss namngiven person.

Enligt den tidigare nämnda bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska enligt förarbetena dock tillämpas restriktivt och sekretessen får bara efterges i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att den utlämnande myndigheten ska kunna uppfylla de krav som ställs på myndigheten. Som exempel på fall där paragrafen kan tillämpas anges att en myndighet behöver lämna hemlig information till en annan myndighet för att den sistnämnda myndig-

heten ska kunna lämna ett remissyttrande (prop. 1979/80:2 Del A, s. 465 och 494).

Det framstår som mycket tveksamt om det kan hävdas att ett utlämnande till allmänna ombudet är nödvändigt för att Pensionsmyndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Den tidigare nämnda generalklausulen kan användas som stöd för ett utlämnande när andra möjligheter saknas. En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med tillämpning av denna bestämmelse. Generalklausulen ger särskilt utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen: En kommentar, 10 kap. 27 §, Zeteo, 2017-11-24). Det framstår därmed som om det skulle kunna finnas utrymme att tillämpa generalklausulen i vissa fall vid överlämnande av information till det allmänna ombudet. Möjligheterna att utväxla uppgifter mellan myndigheter med stöd av generalklausulen får dock utnyttjas mer sparsamt och med större försiktighet om informationen inte är sekretesskyddad hos den mottagande myndigheten.

4.15.2 Överväganden

Allmänt

En grundläggande förutsättning för att det allmänna ombudet ska kunna fullgöra sitt uppdrag är att ombudet får tillgång till information. Sådan information är som vi inledningsvis nämnde nödvändig dels för att ombudet ska kunna identifiera vilka rättsfrågor som är intressanta att driva, dels för att ombudet ska få tillgång till konkreta ärenden att överklaga som speglar de rättstillämpningsproblem som finns. Detta förutsätter att det finns förutsättningar för informationsöverföring från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till det allmänna ombudet. Informationsöverföringen mellan ombudet och beslutsmyndigheterna har samtidigt också en annan dimension än den rent funktionella. Att säkerställa en adekvat informationsöverföring handlar i lika stor mån nämligen om att värna ombudets självständighet. Om ombudet är för beroende

av beslutsmyndigheternas välvilliga inställning och benägenhet att dela med sig av information, kan ombudets reella självständighet ifrågasättas. Rent teoretiskt skulle man t.ex. kunna tänka sig att en myndighet inte har intresse av att lyfta en viss fråga och därför har ett intresse av att undanhålla ombudet viss information. På så sätt, dvs. genom att filtrera och kanalisera informationen, skulle Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten således indirekt kunna styra ombudets arbete.

Information från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Enligt vår mening är det först och främst viktigt att i lag tydliggöra att det ankommer på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att bistå det allmänna ombudet med de uppgifter, upplysningar och den hjälp som ombudet behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Utöver en grundläggande uppgiftsskyldighet gentemot ombudet, ger detta även uttryck för en viktig utgångspunkt i den samverkan som är nödvändig mellan beslutsmyndigheterna och ombudet; Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska inte berätta hur ombudet ska fullgöra sitt uppdrag, utan bara underlätta för ombudet att utföra detsamma.

Denna utgångspunkt är så pass central, och har en sådan naturlig koppling till ombudets funktion och uppgifter, att det framstår som lämpligt att inta en bestämmelse om detta redan i samband med att ombudets funktion tydliggörs i 2 kap. 2 a § SFB.

Korresponderande med detta föreslår vi att det i OSL intas en bestämmelse om att sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL inte hindrar ett fullgörande av denna skyldighet att samverka och lämna uppgifter. Sekretess enligt denna bestämmelse ska således inte hindra beslutsmyndigheterna från att lämna uppgifter till det allmänna ombudet. Vårt förslag i denna del överensstämmer med vad den s.k. Tillsynsutredningen föreslagit i sitt betänkande med den skillnaden att vårt förslag avfattats med hänsyn till att ombudsfunktionen organisatoriskt alltjämt är en del av Försäkringskassan. Eftersom sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL redan gäller Försäkringskassan, och därmed också ombudet, kommer uppgifter som på detta vis överförs från såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten, att erhålla samma skydd även efter ett uppgiftsutlämnande.

Som nämnts finns även en särskild bestämmelse om sekretess i ärenden om premiepension i 28 kap. 5 § OSL. Eftersom ärenden om premiepension faller utanför ombudets kompetensområde finns dock inte anledning att införa någon bestämmelse som gör det möjligt för ombudet att, utan hinder av sekretess, begära ut även sådana uppgifter.

Mot den bakgrunden föreslår vi att det införs en ny paragraf, 28 kap. 6 a §, i OSL och att det där tas in en bestämmelse om att sekretess enligt 28 kap. 1 § inte hindrar att en uppgift lämnas till det allmänna ombudet för socialförsäkringen. En konsekvens av en sådan reglering är samtidigt att det på så vis säkerställs att ombudet får tillgång till uppgifter även för det fall att Försäkringskassan framöver, i likhet med vad Skatteverket numera gör, skulle betrakta ombudsverksamheten som en skild verksamhetsgren enligt 8 kap. 2 § OSL.

Information från andra

Det allmänna ombudet kan i sin verksamhet behöva begära information från andra än Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. I dag gäller som nämnts enligt 110 kap. 31 § SFB att myndigheter, arbetsgivare, uppdragsgivare samt försäkringsinrättningar på begäran ska lämna Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Det har framkommit att bestämmelsen på Försäkringskassans område tillämpas framför allt vid Försäkringskassans beslutsfattande men det förekommer också att kompletterande uppgifter inhämtas i Försäkringskassans processföring med stöd av bestämmelsen (jfr SOU 2015:46 s. 307). Med hänsyn till att det allmänna ombudet övertar beslutsmyndighetens ansvar för det allmännas defensiva processföring vid ett processinträde, synes det angeläget att även ombudet tillhandahåller en motsvarande möjlighet att inhämta uppgifter. En sådan möjlighet är därutöver givetvis också av betydelse även innan ombudet anhängiggör sin talan vid domstol. Exempelvis kan det antas att ombudet redan inför ställningstagande till frågan om ärendet ska överklagas kan behöva ta del av ytterligare information för att undanröja oklarheter kring sakomständigheterna. Regeln i 110 kap. 31 § SFB behöver därför ändras.

Det skulle möjligen kunna invändas att ombudet redan har en sådan möjlighet eftersom ombudet organisatoriskt är en del av Försäkringskassan. I linje med att stärka ombudets ställning och självständighet anser vi det dock angeläget att ombudets utredningsbefogenheter i möjligaste mån inte görs beroende av interna arbetsordningar inom Försäkringskassan. Ombudet bör sålunda ges en i lag reglerad rätt att inhämta sådana uppgifter. Vårt förslag i denna del överensstämmer med vad som föreslagits i betänkandet Skapa tilltro – Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet för socialförsäkringen (SOU 2015:46 s. 25) med den skillnaden att vårt förslag avfattats med utgångspunkt i att ombudsfunktionen organisatoriskt alltjämt är en del av Försäkringskassan.

5 Tidsfrister för omprövning och överklagande

5.1 Inledning

5.1.1 Bakgrund

Det viktigaste medlet för att åstadkomma rättelse av felaktiga förvaltningsbeslut har traditionellt ansetts vara möjligheten att genom överklagande få till stånd en överprövning i domstol.

Vid sidan om överklagandeinstitutet existerar emellertid även ett annat rättsmedel som kan användas i syfte att åstadkomma rättelse av felaktiga förvaltningsbeslut, omprövningsinstitutet. Till skillnad från vid överklagande sker den förnyade prövningen då hos den beslutsmyndighet som fattat det beslut som begäran om omprövning avser.

På socialförsäkringsområdet finns särskilda bestämmelser om överklagande och omprövning i 113 kap. socialförsäkringsbalken, SFB. På detta område fyller omprövningsinstitutet också en delvis annorlunda funktion än vad omprövningsinstitutet gör i den allmänna förvaltningsprocessen. På socialförsäkringsområdet är enskilda nämligen hänvisade till att först söka rättelse genom att begära omprövning innan de kan överklaga. Omprövningsinstitutet fungerar här sålunda som ett obligatoriskt förstadium till ett överklagande.

Intresset av att säkerställa att enskilda har tillgång till olika rättsmedel har emellertid inte ensamt fått bestämma hur dessa har utformats och begränsats. En sådan begränsning är införandet av särskilda frister inom vilka enskilda har att begära omprövning och överklaga. Möjligheten för enskilda att angripa beslut leder nämligen till ovisshet om huruvida beslut blir bestående eller inte. För att denna ovisshet inte ska medföra alltför stora olägenheter har instituten underkastats en rad begränsningar.

I 113 kap. 19 och 20 §§ SFB anges att enskild inom två månader från det att han eller hon tog del av beslutet har att begära omprövning och att samma frist gäller för att sedan överklaga. Detta är en tidsrymd som avviker från den allmänna överklagandetid om tre veckor som gäller på förvaltningsområdet. Det har under en längre tid därför förts en diskussion om inte fristen borde ändras i syfte att uppnå bättre enhetlighet inom förvaltningsprocessen. I betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76) har mot den bakgrunden föreslagits att tiden för att överklaga förvaltningsrätternas och kammarrätternas avgöranden i mål om socialförsäkring ska ändras till tre veckor.

5.1.2 Utredningens uppdrag i denna del

Enligt direktiven (dir. 2016:104 s. 6) ska vi utreda förutsättningarna för att förkorta tidsfristerna för begäran om omprövning och överklagande av beslut av de myndigheter som handlägger socialförsäkringsärenden. Enligt direktiven ska vi särskilt analysera och redovisa hur förkortade tidsfrister kan påverka enskilda försäkrade.

I vårt arbete ska vi vidare beakta de författningsändringar som regeringen eventuellt föreslår utifrån betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål med avseende på överklagandetiden för socialförsäkringsmål i domstol. Några sådana författningsändringar har dock inte föreslagits utan ärendet bereds fortfarande i Regeringskansliet.

5.1.3 Kapitlets disposition

För att kunna utreda förutsättningarna för att förkorta tidsfristen för att begära omprövning respektive överklaga på socialförsäkringsområdet, fordras enligt vår mening initialt en grundläggande förståelse för dessa rättsmedel, hur de förhåller sig till varandra samt vilken funktion tidsfrister för att anlita dessa rättsmedel fyller. I avsnitt 5.2 finns därför en allmän beskrivning av dessa rättsmedel, såväl generellt som på socialförsäkringsområdet. Framställningen kommer därefter att inriktas mot att undersöka vilka överväganden som legat till grund för den i dag gällande allmänna klagotiden på förvaltningsområdet om tre veckor samt vilka överväganden som föranlett lagstiftaren att

införa avvikande processuella tidsfrister på socialförsäkringsområdet (avsnitt 5.3).

I avsnitt 5.4 lämnas en redogörelse för de förslag som tidigare lämnats i frågan, förslag som vi i varierande omfattning haft att förhålla oss till vid utarbetande av våra egna förslag.

Enligt vår mening kan det vara fruktbart att pröva hållbarheten av olika argument för och emot ändrade tidsfrister med hjälp av uppgifter om när och hur enskilda i dag överklagar och begär omprövning på socialförsäkringsområdet. Av denna anledning har vi valt att genomföra en studie som har omfattat ungefär 8 procent av alla socialförsäkringsmål som avgjorts av förvaltningsrätterna under 2016. Resultatet av denna studie redovisas i avsnitt 5.5.

I avsnitt 5.6 redogör vi därefter för våra utgångspunkter för den fortsatta framställningen.

Innan vi slutligen övergår till att redogöra för våra överväganden och förslag (avsnitt 5.8), beskriver och analyserar vi i avsnitt 5.7 de argument som kan ofta ha förts fram för och emot att ändra tidsfrister för att överklaga.

5.2 Allmänt om omprövning och överklagande

5.2.1 Inledning

Ibland behöver myndigheters beslut ändras. En vanlig anledning till detta är att det kommer fram omständigheter som beslutsmyndigheten inte kände till vid beslutstillfället och som ger vid handen att beslutet redan från början var oriktigt eller olämpligt. Efter beslutet kan det också inträffa nya omständigheter av betydelse. En av de viktigaste rättssäkerhetsgarantierna inom förvaltningsrätten är därför den möjlighet att påkalla en ny prövning av ett beslut som tillhandahålls enskilda genom olika rättsmedel. Överklagande och omprövning utgör exempel på två sådana rättsmedel. Man brukar använda termen omprövning när det är den myndighet som har beslutat i första instans som gör den nya prövningen. Om prövningen görs av en överordnad instans talar man i stället regelmässigt om överklagande och överprövning (jfr Warnling-Nerep, Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut, 2015, s. 19 och 53).

Överprövning genom överklagande tillgodoser främst två intressen. För det första ska det gå att rätta avgöranden som av någon anledning

har blivit felaktiga. För det andra tillgodoses genom möjligheten att överklaga intresset av att få fram avgöranden som är vägledande för rättstillämpningen.

Omprövningsinstitut tjänar främst syftet att rätta till fel snabbare och enklare än vad man i regel kan göra genom överprövning i högre instans. Dessutom är ett effektivt omprövningsförfarande ägnat att minska tillströmningen av mål till domstolarna och att underlätta domstolarnas handläggning av de mål som överklagas.

5.2.2 Överklagandeinstitutet

Det viktigaste rättsmedlet för att åstadkomma rättelse av felaktiga förvaltningsbeslut har traditionellt ansetts vara möjligheten att genom överklagande få till stånd en överprövning i högre instans, numera vanligen allmän förvaltningsdomstol. Genom överklagandeinstitutet bereds den som berörs av ett besluts verkningar en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat. Prövningen är allsidig och utgör en fullständig prövning av beslutet. Överinstansen har i princip samma befogenheter som beslutsmyndigheten hade att göra s.k. lämplighetsbedömningar. Bifalls överklagandet, kan beslutet inte enbart upphävas, utan det kan även ändras, helt eller delvis, eller ersättas med ett helt nytt beslut.

En allmän lagregel om vilka myndighetsbeslut som kan bli föremål för överklagande finns i 41 § förvaltningslagen (2017:900), FL.¹ Enligt bestämmelsen, som saknade motsvarighet i 1986 års förvaltningslag², får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Vad som regleras i bestämmelsen är alltså frågan om besluts överklagbarhet, dvs. att beslut måste ha en viss beskaffenhet för att det ska tillerkännas egenskapen att kunna bli föremål för överprövning i högre instans (Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 56).

Eftersom överklagandeinstitutets funktion är att bereda den som berörs av ett besluts verkningar en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat, följer principiellt att endast sådana beslut som har en påvisbar effekt bör tillerkännas överklagbarhet. Grundtanken är således

¹ När det hänvisas till förvaltningslagen avses, såvida inte annat särskilt anges, 2017 års förvaltningslag som träder i kraft den 1 juli 2018.

² SFS 1986:223.

att överklagande endast bör medges då beslutet har ett sådant innehåll, att ett behov av rättsskydd föreligger. Schematiskt kan detta således sägas förutsätta, att beslutet är ägnat att inte i alltför obetydlig mån påverka någons personliga eller ekonomiska situation (Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 2014, s. 164).

I 42 § FL anges därefter en allmän regel om vem som har rätt att överklaga en myndighets beslut. Vad som regleras i bestämmelsen är alltså klagorätten. Att klagorätten i förvaltningslagen behandlas efter frågan om besluts överklagbarhet, är inte så förvånande. Rent principiellt bör nämligen först utredas om det överklagade beslutet är överklagbart innan man har anledning att undersöka vem som kan angripa detsamma (Ragnemalm, förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 54). Enligt 42 § FL, som väsentligen hade sin motsvarighet i 22 § i 1986 års förvaltningslag, får ett beslut överklagas av den som beslutet angår om beslutet gått honom eller henne emot. Bestämmelsen klargör således att klaganden måste ha ett visst intresse i saken för att överklagandet ska tas upp till prövning. Man brukar säga att klaganden ska vara saklegitimerad (Hellners m.fl., Förvaltningslagen: En kommentar, 22 §, Zeteo, 2010-05-31).

I att beslutet ska ha gått enskild emot ligger därutöver ett krav på kontraritet. Detta tilläggs-kriterium, dvs. att beslutet också ska ”gått honom eller henne emot”, spelar i praktiken en underordnad roll. Ofta berörs det inte alls utan konsumeras av den grundläggande förutsättningen, att beslutet medför sådana konsekvenser för klaganden att han eller hon har ett berättigat anspråk på att få en överprövning till stånd. Att dessa verkningar förutsätts vara negativa ligger snarast i överklagandeinstitutets själva konstruktion (Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 2014, s. 171).

På socialförsäkringsområdet har möjligheten för enskilda att överklaga till domstol genomgått stora förändringar över tid. Detta gäller såväl instansordningen som formerna och förutsättningarna för en sådan talan. I avsnitt 4.2 rörande det allmänna ombudet för socialförsäkringen har vi redogjort för denna utveckling.

I dag regleras överklagbarheten av beslut för de flesta socialförsäkringsförmåner i 113 kap. SFB. I 113 kap. 10 § anges sålunda att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelsen anger emellertid endast den instansväg som gäller för den som vill angripa myndigheternas beslut och säger i sig således ingenting om vilka beslut som kan bli

föremål för överklagande. Av 113 kap. 2 § SFB framgår emellertid att rätten att överklaga gäller ”beslut i ärenden om förmåner enligt denna balk”. Innebörden av detta är att samtliga beslut med anknytning till förmåner såsom kvittning, återkrav och indragning av en förmån omfattas av regleringen (Hessmark m.fl., Socialförsäkringsbalken: En kommentar, 113 kap. 2 § SFB, Zeteo, 2017-05-11). I 113 kap. 22–40 §§ SFB finns emellertid delvis avvikande bestämmelser för vissa pensionsförmåner.

Vad som i övrigt kännetecknar ett överklagbart beslut är alltså inte särskilt reglerat på socialförsäkringsområdet. Genom 41 § FL har, som tidigare nämnts, dock intagits en bestämmelse som anger vad som konstituerar ett överklagbart beslut. Denna bestämmelse och den praxis som utvecklats över tid rörande överklagbarhetsfrågan, sätter således vissa gränser och preciserar närmare vilka beslut som kan överklagas enligt socialförsäkringsbalken.

I detta sammanhang kan erinras om att det finns hänvisningar till bestämmelserna om överklagande i 113 kap. SFB i flera andra författningar om sociala förmåner som ligger utanför balken, t.ex. i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd. Beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som inte faller in under regleringen i 113 kap., direkt eller genom hänvisning, kan därutöver vara överklagbara enligt vad som anges i annan författning som tillämpas. Även i andra fall och i avsaknad av en sådan reglering kan ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten i vissa fall överklagas, även i sådana fall till allmän förvaltningsdomstol (40 § FL).

Om beslutet allmänt sett är överklagbart får således i stort sett samtliga beslut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs dock vid överklagande till kammarrätten.

En förutsättning för att andra beslut än vissa avvisningsbeslut och ändringsbeslut enligt 113 kap. 3 § SFB ska kunna överklagas av en enskild är emellertid att omprövning tidigare har skett (113 kap. 10 §). Omprövningsbeslutet ersätter helt det ursprungliga beslutet, vilket i sin tur får överklagas. En enskilds överklagande av ett beslut innan beslutet har omprövats ska anses som en begäran om omprövning (113 kap. 10 §). I förarbetena anges att syftet bakom bestämmelsen bl.a. är att tyngdpunkten i ärendehanteringen ska ligga hos den handläggande myndigheten. Många försäkringsbeslut fattas också första gången på ett så enkelt sätt och på en sådan nivå att ett mera kvali-

ficerat beslut med tydlig motivering behövs för domstolsprövningen (jfr prop. 2008/09:200 s. 579).

Begränsningen gäller endast beslut som enskild överklagar. Om det allmänna ombudet överklagar beslutet ska detta inte omprövas utan överprövas direkt (113 kap. 9 §).

5.2.3 Omprövningsinstitutet

Allmänt

Omprövning innebär som nämnts att det klandrade beslutet blir föremål för ny prövning, men den förnyade prövningen sker hos den beslutsmyndighet som fattat det beslut som begäran om omprövning avser. Det är sålunda inte fråga om någon överprövning utan om det beslutande organets möjligheter att själv korrigera sina egna beslut (jfr SOU 1991:106 s. 267).

I förvaltningsförfarandet har införandet av särskilda omprövningsregler traditionellt motiverats av rättssäkerhets- och effektivitets-skäl. Omprövningsregler kan dock tillgodose delvis olika syften. Dels kan sådana regler syfta till att, oberoende av tidpunkt, rätta till fel och brister i ett meddelat beslut, dels kan regler om omprövning fungera som ett – obligatoriskt eller icke-obligatoriskt – förstadium till ett överklagande. Genom sistnämnda funktion fyller omprövningsinstitutet behovet av att minska den tidsutdräkt och de kostnader som följer med en prövning i högre instans (jfr SOU 2001:47 s. 325 och 338). Denna funktion säkerställer även att tyngdpunkten i förfarandet förskjuts nedåt i instanskedjan. Om den beslutande myndigheten själv kan korrigera sitt eget beslut – antingen ex officio eller sedan den som berörts av beslutet har begärt det – blir en ändring av beslutet normalt sett mindre kostsamt, enklare att göra och dessutom kan det ske snabbare.

Omprövningsinstitutets framväxt på förvaltningsområdet

I förvaltningsförfarandet fanns det under lång tid inte någon allmän författningsbestämmelse som klargjorde i vilken utsträckning en beslutsmyndighet hade möjlighet att korrigera oriktigheter i sina beslut (prop. 1971:30 s. 502 och 503). Den princip om självrättelse som

hade kommit till uttryck i rättegångsbalkens bestämmelser tillämpades dock i viss mån analogt i förvaltningsförfarandet och i vissa specialförfattningar hade det också tagits in särskilda bestämmelser i ämnet. I praxis hade det dessutom godtagits att en beslutsmyndighet i viss mån hade befogenhet att korrigera felaktigheter i beslut i efterhand (jfr RÅ 1966 ref. 32).

När 1971 års förvaltningslag³ tillkom föreslogs, bl.a. mot denna bakgrund, att det i lagen skulle tas in uttryckliga bestämmelser om att förvaltningsmyndighet hade befogenhet att rätta vissa kvalificerade fel i sina beslut. I förarbetena betonades emellertid att lagens bestämmelser om detta gav uttryck för en minimistandard och att avsikten inte var att uttömmande ta ställning till frågan om i vilken mån förvaltningsmyndighet har befogenhet att ompröva sina egna beslut (prop. 1971:30 s. 506). I 19 § i 1971 års förvaltningslag infördes mot denna bakgrund en reglering som gjorde det möjligt för beslutsmyndigheten att rätta s.k. förbiseendefel.⁴ Bestämmelsen överfördes i princip oförändrad till 26 § i 1986 års förvaltningslag och därefter till 36 § FL. Liknande bestämmelser om rättelse av förbiseendefel finns i 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, liksom i 17 kap. 15 § rättegångsbalken, RB, och 33 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Som ett led i lagstiftarens strävan att få till stånd en snabbare, enklare och billigare handläggning samt i syfte att förskjuta tyngdpunkten i förfarandet nedåt i instansordningen, särskilt mot den första instansen, infördes i 1986 års förvaltningslag en utvidgad skyldighet för beslutsmyndigheten att företa omprövningar (prop. 1985/86:80 s.12 och 42; SOU 1983:73 s. 14 och 148). Generella bestämmelser om omprövning på förvaltningsområdet fanns i såväl 27 som 28 §§, men de egentliga förutsättningarna för omprövning återfanns bara i den förstnämnda paragrafen. Enligt bestämmelsen var det tre förutsättningar som alla skulle vara uppfyllda för att en förvaltningsmyndighet skulle vara skyldig att ompröva ett beslut. För det första skulle fråga vara om ett uppenbart oriktigt beslut. Dessutom ska beslutet

³ SFS 1971:290.

⁴ Beslut som till följd av skrivfel, räknfel eller annat sådant i förbiseende innehöll uppenbar oriktighet. Det rörde sig alltså inte om någon återkallelse av beslutet eller om någon ändring i sak utan endast om en korrigering av ett uppenbart fel av den i texten exemplifierade typen.

kunna ändras snabbt och enkelt. Beslutet fick dock inte ändras till nackdel för en enskild part.⁵

Bestämmelserna om omprövning i 1986 års förvaltningslag infördes främst i syfte att användas i samband med överklagande från enskild. De nya reglerna borde dock även kunna tillämpas oberoende av huruvida ett beslut överklagades (jfr prop. 1985/86:80 s. 42 och 76).

I förarbetena betonades dock vidare att de i praxis utvecklade reglerna om förvaltningsbesluts rättskraft hade en utfyllande roll som gav myndigheterna rätt att ompröva sina beslut också i andra fall än sådana som särskilt kom att beröras i förvaltningslagen (s. 42 och 76). Frågan om beslutsmyndigheten kunde ompröva sitt beslut av annan anledning eller i andra fall än sådana som uttryckligen reglerades i förvaltningslagen ansågs sålunda inte kunna lösas genom en generell reglering för hela förvaltningsförfarandet.

I 2017 års förvaltningslag har, till skillnad från tidigare, intagits bestämmelser om såväl de fall då förvaltningsmyndigheterna har en skyldighet att ändra sina beslut som de fall då det enbart föreligger en möjlighet härtill. De fall då beslutsmyndigheten har en sådan skyldighet regleras i 38 § FL och motsvarar i allt väsentligt 27 § i 1986 års förvaltningslag. I 2017 års förvaltningslag har dock i 37 § också tagits in en bestämmelse som anger att beslutsmyndigheten får ändra ett beslut om den anser att beslutet är felaktigt på grund av det har tillkommit nya omständigheter eller av någon anledning. I bestämmelsens andra stycke anges därefter vissa skärpta förutsättningar för ändring av gynnande beslut. I 39 § FL regleras därefter omprövningsinstitutets förhållande till överklagandeinstitutet. I syfte att motverka motstridiga avgöranden, har i paragrafen tagits in en bestämmelse om att ett beslut som har överklagats endast får ändras i sådana fall som avses i 38 § under förutsättning att överklagan-

⁵ Ett uppenbart oriktigt beslut medförde att myndigheten var skyldig att ompröva beslutet bara i sådana fall då myndigheten lätt kunde konstatera att oriktigheten. Normalt var myndigheten inte skyldig att göra någon mer ingående granskning av ett redan avgjort ärende annat än då den har särskild anledning till det. Vid överklagande räckte det i allmänhet att myndigheten läste igenom klagandens skrivelse och det överklagade beslutet. Bara om en sådan genomläsning gav vid handen att utgången sannolikt borde vara en annan behövde myndigheten i allmänhet granska ärendet närmare. Med att beslutet kunde ändras snabbt och enkelt, innebar normalt att omprövningsskyldigheten inte gällde om det krävdes ytterligare utredning i ärendet. Denna begränsning motiverades av hänsyn till rättssäkerhet och effektivitet. Överklagade ärenden skulle således inte bli liggande på myndigheten i väntan på omprövning. Omprövningsskyldigheten var dock inte undantagslös. Myndigheten var således inte skyldig att ompröva sitt beslut om den som hade överklagat beslutet begärde inhibition. Inte heller var myndigheten skyldig att ompröva beslutet om den hade överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans.

det och handlingarna i ärendet inte har överlämnats till den högre instansen som ska pröva överklagandet.

På vissa områden finns det emellertid specialbestämmelser om omprövning som ska tillämpas i stället för förvaltningslagens bestämmelser (4 § FL). Sådana bestämmelser kan vara av olika karaktär. Ibland innefattar de ett självständigt system för omprövning. Den typen av specialbestämmelser finns t.ex. på skatteområdet, se 66 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, men även på socialförsäkringsområdet.

Omprövningsinstitutets framväxt på socialförsäkringsområdet

Till skillnad från den begränsade omprövningsskyldighet som finns i förvaltningslagen finns på socialförsäkringsområdet ett självständigt och omfattande system för omprövning i 113 kap. SFB. Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens omprövningsskyldighet får i dag anses uttömmande reglerad genom dessa bestämmelser (prop. 1985/86:73 s. 32 och 33 och t.ex. JO:s beslut den 25 september 1995, dnr 2238-1994 och 4010-1994).

Några särskilda bestämmelser om omprövning och ändring av beslut fanns emellertid ursprungligen inte på detta område. I praktiken var det emellertid förhållandevis vanligt att försäkringskassorna omprövade felaktiga beslut på sedvanerättslig grund. Som tidigare beskrivits (avsnitt 4.2.5) medförde dåvarande Riksförsäkringsverkets (RFV) s.k. ex officioprövningsrätt också att verket självmant kunde ingripa mot felaktiga beslut och detta även efter besvärstidens utgång (SOU 1976:53 s. 62 och 63).

Den omorganisation av överklagandeordningen som genomfördes på 1970-talet medförde emellertid att Riksförsäkringsverkets befogenheter att ex officio överpröva beslut som försäkringskassorna fattat upphörde och det ansågs inte lämpligt att de nyinrättade försäkringsrätterna fick överta denna uppgift. I samband med detta konstaterades vidare att försäkringskassornas inbördes praxis varierade betydligt såvitt gällde i vilka situationer omprövning kunde ske. Därutöver konstaterades att många av de människor som berördes av socialförsäkringsorganens beslut, särskilt gamla och sjuka personer, ofta hade större svårigheter än människor som berördes av beslut

inom andra förvaltningsområden att rätt uppfatta innehållet i besluten och upptäcka felaktigheter (SOU 1976:53 s. 139).

Mot den bakgrunden ansåg den utredningen som lade fram förslagen på området att det framstod som angeläget att det inom socialförsäkringens prövningssystem infördes en mekanism för att kunna få felaktiga beslut ändrade även efter besvärstidens utgång. Utredningens uppfattning var att detta behov borde kunna tillgodoses genom att försäkringskassorna gavs en lagfäst befogenhet att ompröva felaktiga beslut, ett slags extraordinärt rättsmedel (jfr Ds S 1981:9 s. 40). Enligt utredningen skulle en sådan reglering vara inriktad på att dels lagfästa och förenhetliga rådande praxis i fråga om försäkringskassornas omprövningsmöjligheter, dels utvidga denna omprövningsmöjlighet till att avse en del av de fall då underställning och ex officioprövning förekom (SOU 1976:53 s. 140).

Regeringen delade utredningens uppfattning att det var nödvändigt att det inom socialförsäkringens prövningssystem infördes en möjlighet att få felaktiga beslut av försäkringskassa rättade även efter besvärstidens utgång. Enligt regeringen framstod en omprövningskyldighet som det snabbaste och enklaste sättet för den enskilde att få till stånd en ändring av ett felaktigt beslut (prop. 1977/78:20 s. 84). I 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, nuvarande 113 kap. 3 § SFB, infördes därför en bestämmelse som föreskrev att allmän försäkringskassa var skyldig att ändra ett beslut som fattats av kassan och ej prövats av försäkringsrätt, om beslutet blivit felaktigt till följd av förbiseende, på grund av ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning. De situationer som omfattades av bestämmelsen tog endast sikte på ursprungliga felaktigheter i beslutet, dvs. felaktigheter som förelåg redan vid tidpunkten för det första beslutet (s. 83). Någon skyldighet att ompröva ett beslut på grund av senare inträffade förhållanden förelåg alltså inte enligt bestämmelsen (jfr SOU 1976:53 s. 138).

I förarbetena anfördes att avsikten var att en ändring skulle ske endast om vissa kvalificerade felaktigheter förelåg. Detta markerades genom att ordet ”uppenbart” användes som kvalifikation. Som exempel på ett besluts oriktighet på grund av uppenbart felaktig eller ofullständigt underlag nämndes förekomsten av ett nytt läkarintyg som gav en annan bild av den försäkrades hälsotillstånd vid beslutstillfället, en ny omständighet som påverkade bedömningen av rätt till sjukpenning för tid före sjukansökan eller en ny beräkning av pensionsgrundande in-

komst i ett pensionsärende (se prop. 1977/78:20 s. 94). Kriteriet uppenbart felaktig rättstillämpning exemplifierades med att beslutsfattaren inte känt till eller missuppfattat en lagbestämmelse eller felbedömt beslutsunderlaget. Det konstaterades vidare att även misstag om stadgad praxis föll in under bestämmelsen (se SOU 1976:53 s. 140 och 141 och prop. 1977/78:20 s. 95).

Som framgår motsvarade den förstnämnda av dessa ändrings-situationer, dvs. beslut som blivit felaktiga till följd av förbiseende, den fakultativa rättelsemöjlighet som redan hade införts i 19 § i 1971 års förvaltningslag. De ändringssituationer som i övrigt kom att regleras i omprövningsbestämmelsen var närmast en kodifiering av de typsituationer i vilka RFV tidigare, med stöd av sin ex officio-prövningsrätt, ansett sig böra ingripa (jfr SOU 1976:53 s. 140 och Ds S 1981:9 s. 40 och 41). Fråga om ändring enligt paragrafen fick i normalfallet dock inte tas upp sedan mer än två år förflutit från den dag då beslutet meddelades.⁶

Utöver 20 kap. 10 § AFL infördes även en skyldighet för en försäkringskassa att ompröva sitt beslut vid överklagande från en enskild. Bestämmelsen tillkom under beredningen i Regeringskansliet och saknade motsvarighet i utredningens förslag. Enligt bestämmelsen, som infördes i 20 kap. 11 § tredje stycket AFL, skulle en försäkringskassa alltid vara skyldig att ta upp ett ursprungsbeslut till ny prövning när en enskild överklagade. Inom ramen för denna omprövning kunde ändring dock göras endast i enlighet med överklagandet och för det fall att försäkringskassan ansåg att yrkandena kunde bifallas i sin helhet. I sådant fall förföll överklagandet. I annat fall skulle ärendet överlämnas för handläggning i försäkringsrätten. Som motiv för bestämmelsen angavs bl.a. följande (prop. 1977/78:20 s. 85):

Försäkringskassorna yttrar sig f.n. till riksförsäkringsverket beträffande alla ärenden i vilka besvär anförs. I samband därmed görs ofta ytterligare utredning, vilken ibland leder till att kassan tillstyrker ändring. Enligt min mening skulle det vara till fördel för den enskilde om kassan efter sådan utredning kunde ändra sitt beslut i den mån kassan ansåg att ändring borde ske. Ändring skulle således kunna ske inte bara om beslutet är behäftat med en uppenbar felaktighet utan också om Försäkringskassan med anledning av anförda besvär anser att en annan

⁶ Ursprungligen gällde bestämmelserna om ändring inte bara för försäkringskassa utan även förvaltningsdomstolarna. Med hänvisning till att omprövningsinstitutet lett till mycket blygsamma resultat för domstolarna inskränktes bestämmelsen från halvårsskiftet 1980 till att gälla enbart för försäkringskassorna (prop. 1979/80:128).

bedömning bör göras. Detta innebär att ändring kan åstadkommas på ett enkelt och snabbt sätt i fler situationer än utredningen har föreslagit. Dessutom kan man undvika att vissa okomplicerade mål förs upp till den kvalificerade prövningsinstans som försäkringsrätt föreslås bli.

1982 års utvidgade bestämmelser om omprövning

Redan 1982 ändrades omprövningsreglerna. Då infördes nämligen utvidgade regler om generell omprövning vid fullföljd på den försäkrades initiativ. Enligt Försäkringsdomstolskommittén talade flera skäl för att den förordade förändringen av omprövningsreglerna borde komma till stånd (Ds S 1981:9). Bland annat ansåg kommittén det otillfredsställande att en mellangrupp av beslut, som varken innehöll en sådan kvalificerad felaktighet som kunde rättas med stöd av 20 kap. 10 § eller helt kunde ändras i enlighet med klagandens yrkanden med stöd av 20 kap. 11 § AFL, alltid skulle bli föremål för försäkringsrättens prövning (s. 43 och 44). Som skäl för den utvidgade omprövningsskyldigheten anfördes vidare att försäkringskassornas beslut ofta var dåligt motiverade och svåra att förstå för de försäkrade. För det andra hävdades att många beslut fattades under tidspress och av tjänstemän i förhållandevis underordnad ställning, varför det fanns en särskild risk för att besluten blev felaktiga, och att det mest rationella fick anses vara att i efterhand fånga upp och rätta så många som möjligt av de felaktiga besluten genom omprövning. Som ett tredje skäl hänvisades till att de försäkrade i relativt stor omfattning fortsätter att komplettera utredningen efter det att försäkringskassan har meddelat sitt beslut (s. 42 och 43).

I sammanställningen av remissvaren över betänkandet berördes praktiskt taget inte alls varför det fanns ett behov av utvidgade omprövningsregler, utan redovisningen inriktades på rättstekniska frågor som vilken metod som borde väljas vid utformningen av reglerna etc. (prop. 1981/82:88 s. 53 och 54). Inte heller i övervägandena ges något direkt svar på frågan. Indirekt kan man dock utläsa att man i förarbetena fäst vikt vid det andra skälet. Det anges nämligen att förslaget att tjänstemannabeslut ska omprövas av en överordnad befattningshavare garanterar att fel som beror på bristande rutin m.m. rättas till utan att besvärsorganen behöver belastas (prop. 1981/82:88 s. 19 och 20). Det första skälet berörs på det viset att det framhålls att

en utförligare motivering av omprövningsbeslutet kan leda till att den försäkrade får förståelse för beslutet och därför avstår från att klaga.

Försäkringsdomstolskommittén redovisade två alternativa lösningar för den närmare utformningen av omprövningsbestämmelsen. Den ena var att den försäkrade skulle överklaga försäkringskassans beslut och att försäkringskassan efter omprövning skulle delge den enskilde det nya beslutet och bereda honom eller henne tillfälle att fullfölja överklagandet, dvs. i enlighet med vad som dittills hade gällt. Den andra lösningen, som förordades av kommittén, innebar att försäkringskassans ursprungliga beslut förenades med en rätt att begära omprövning medan rätten att överklaga endast knöts till det beslut som fattades med anledning av omprövningen (Ds S 1981:9 s. 48 och 49).

Regeringen föreslog en utvidgad omprövningsmöjlighet i enlighet med det av kommittén förordade förslaget. Enligt förarbetena innehöll det utvidgade omprövningssystemet så många nya moment i förhållande till det tidigare systemet att det borde leda till att de försäkrade blev väsentligt mer benägna att nöja sig med den prövning som skedde utanför domstol (prop. 1981/82:88 s. 20).

Genom denna ändring av omprövningsbestämmelserna kom 20 kap. 10 § AFL att flyttas till 20 kap. 10 a § AFL och bestämmelserna om omprövning i anledning av överklagande att flyttas till 20 kap. 10 §. Detta gjordes med hänsyn till att prövningen enligt den nya 20 kap. 10 § AFL ansågs vidare än den extraordinära omprövning som tidigare gjordes enligt samma lagrum (Ds S 1981:9 s. 125). I 20 kap. 11 § infördes samtidigt ett förbud för enskild att föra talan mot beslut som kunde omprövas med stöd av 20 kap. 10 §.

5.2.4 Omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB

I dag finns omprövningsinstitutet i 113 kap. SFB. Enligt 7 § ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ompröva ett beslut om en enskild som beslutet angår begär det. Till skillnad från vad som gäller Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens omprövningsskyldighet på eget initiativ, behöver det inte vara något fel på beslutet för att omprövning ska ske på begäran av enskild. Omprövning enligt 7 § är inte heller begränsad till frågan om felet är uppenbart, utan innebär i princip en ny prövning av ärendet. En begäran om omprövning innebär att myndigheten ska göra en ny full-

ständig prövning av sakfrågan. Vid omprövningen finns alltså ingen bundenhet till motiveringen i grundbeslutet. Det är således fråga om en helt annan prövning än den begränsade omprövningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen (Hessmark m.fl., Socialförsäkringsbalken: En kommentar, 113 kap. 7 §, Zeteo, 2017-05-11). En fullständig prövning ska göras även om den försäkrade inte har åberopat några nya omständigheter. Omprövning får dock inte avse en fråga som har avgjorts efter omprövning eller av domstol. En omprövning får enligt 8 § SFB inte leda till en ändring till den enskildes nackdel.

Som ovan nämnts kan enskild inte överklaga ett grundbeslut utan är hänvisad till bestämmelserna om omprövning. En enskilds överklagande av ett beslut som inte har omprövats ska anses som en begäran om omprövning (10 §). Ett beslut som tillkommit efter omprövning ska inte omprövas på nytt. Den som vill angripa beslutet får göra det genom att överklaga (7 § andra stycket och prop. 1981/82:88 s. 33). Ingenting hindrar emellertid att ett beslut som omprövats enligt 7 § ändras enligt 3 § (Hessmark m.fl., Socialförsäkringsbalken: En kommentar, 113 kap. 7 §, Zeteo, 2017-05-11). Sakägarkretsen är avgränsad till enskild som beslutet angår. En begäran om omprövning ska ske skriftligen (7 §).

5.2.5 Ändring enligt 113 kap. 3 § SFB

I 113 kap. SFB finns även bestämmelser om ändring av beslut. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska ändra ett beslut som har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller av annan liknande orsak (se 3 § första stycket 2–3). De situationer som omfattas av bestämmelsen tar endast sikte på ursprungliga felaktigheter i besluten, dvs. felaktigheter som förelåg redan vid tidpunkten för det första beslutet (se prop. 1977/78:20 s. 83). Någon skyldighet att ompröva ett beslut enligt 3 § på grund av senare inträffade omständigheter föreligger alltså inte (jfr SOU 1976:53 s. 138). I förarbetena anfördes att avsikten var att en ändring skulle ske endast om vissa kvalificerade felaktigheter förelåg.

JO har riktat kritik mot att Försäkringskassan dröjt med att överlämna ett överklagande till en länsrätt på grund av att Försäkringskassan låtit införskaffa kompletterande utredning vid prövning enligt

3 §. JO uttalade att granskningen för att se om förutsättningarna för ändring är uppfyllda bör ske utifrån det material som föreligger vid tidpunkten för överklagandet.⁷ Beslutsmyndigheten ska ta upp frågan om ändring på eget initiativ.

Enligt Försäkringskassans allmänna råd bör Försäkringskassan alltid granska om det finns skäl att ändra ett beslut enligt 3 § vid överklagande (se Försäkringskassans allmänna råd [FKAR 2010:7] om omprövning och ändring). JO har uttalat att en sådan granskning inte får medföra att överlämnandet av överklagandet till domstol försenas (se beslut den 17 februari 1993, dnr 2705-1992).

En enskild och allmänna ombudet kan begära att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ändrar sitt beslut enligt 3 §. En sådan begäran kan framställas formlöst. Om myndigheten inte finner skäl för ändring ska ett avslagsbeslut meddelas. Ett sådant beslut kan överklagas särskilt.

Som huvudregel kan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ändra ett beslut såväl till den enskildes fördel som till dennes nackdel. Dock gäller den begränsningen att ett beslut inte får ändras till den enskildes nackdel om det gäller en förmån som har förfallit till betalning eller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det (5 §). Skyldigheten att ändra ett beslut gäller inte om felaktigheten visserligen är uppenbar men av ringa betydelse, exempelvis för att den avser ett ringa belopp (3 § andra stycket).⁸

Bestämmelsen är vidare tillämplig på såväl slutliga beslut som på beslut under handläggningen. Dock gäller den begränsningen att en fråga om ändring inte får tas upp sedan mer än två år förflutit från den dag beslutet meddelades, om det inte först därefter kommit fram att beslutet har fattats på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det i övrigt finns andra synnerliga skäl (6 §). Vidare får beslutet inte ha prövats av domstol (3 §). För att Försäkringskassan ska vara förhindrad att ompröva sitt beslut bör dock krävas att domstolen har prövat ärendet i sak (se prop. 1977/78:20 s. 95 och 96).

Utöver ovan redovisade kvalificerade felaktigheter regleras i bestämmelsen ytterligare en situation, nämligen att beslutet på grund

⁷ Se protokoll vid inspektion av Östergötlands läns allmänna försäkringskassa den 21–22 september 1993, dnr 3257–1993).

⁸ Om en enskild begär ändring av en felaktighet bör dock ändring komma till stånd även om den är av ringa betydelse (se prop. 1977/78:20 s. 96).

av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet (3 § första stycket 1). Bestämmelsen har samma innehåll som 36 § FL, dock att det i den bestämmelsen endast föreskrivs att en myndighet får rätta sitt beslut. Någon ovillkorlig skyldighet föreligger således inte enligt förvaltningslagens bestämmelse.

5.3 Tidsfrister för att begära omprövning och överklaga

5.3.1 Allmänt

Intresset av att säkerställa en möjlighet för enskilda att påkalla en rättslig kontroll av förvaltningsbeslut har inte ensamt fått bestämma överklagande- och omprövningsinstitutens utformning. Institutet kringgärdas av ett antal processuella regler som på olika vis anger under vilka förutsättningar ett beslut kan bli föremål för omprövning eller överprövning i sak. Institutens utformning kan alltså beskrivas som resultatet av en kompromiss mellan motstående intressen (Strömberg m.fl., Allmän förvaltningsrätt, 2014, s. 176).

Dessa begränsningar, eller sakprövningshinder, kan vara av olika slag och hänföra sig till såväl saken som till den prövande instansen och den som initierar ärendet. Som tidigare nämnts förutsätts t.ex. normalt att ett beslut, vars överensstämmelse med lagen sätts ifråga, rent objektivt har vissa verkningar. En annan begränsning ligger i att dessa verkningar på visst vis också måste påverka den som vill angripa beslutet. Ett beslut som helt saknar verkningar för den som angriper det anses sålunda inte föranleda ett behov av rättsskydd.

Det har även införts sakprövningshinder som motiverats av delvis andra skäl. Ett sådant hinder är att möjligheten att begära omprövning och överklaga endast står öppen under en begränsad tid. Möjligheten att överklaga och begära omprövning leder nämligen till ovisshet om huruvida ett visst beslut ska bli bestående eller inte, och för att denna ovisshet inte ska medföra alltför stora olägenheter har det ansetts rimligt att den som vill utnyttja sig av dessa möjligheter gör så inom en viss tid.

Fastställandet av sådana tidsfrister utgör således ytterst en tillämpning av den grundläggande principen om rättssäkerhet. Även om intresset av att säkerställa att enskilda som är missnöjda med ett förvaltningsbeslut ges möjlighet att få beslutets rättsenlighet omprövad eller

överprövat, talar allmänna ordnings- och trygghetsskäl för att denna möjlighet måste upphöra vid någon tidpunkt. Vid denna tidpunkt vinner beslutet laga kraft och kan därefter endast angripas med extraordinära rättsmedel. Den som t.ex. vill överklaga ett beslut till domstol i vanlig ordning har regelmässigt därför att inkomma med ett överklagande före utgången av en viss tid, den s.k. överklagandetiden. Denna tid bestäms i allmänhet så, att en viss tidpunkt och en därifrån löpande, i något tidsmått – veckor, månader eller år – fastställd tidsrymd anges i en författning. Före utgången av en på detta sätt fastställd tidpunkt ska överklagandet ha inkommit för att tas upp till sakprövning.

5.3.2 Tidsfrister i den allmänna förvaltningsprocessen

Bestämmelser om tidsfrister för att överklaga myndighetsbeslut till allmän förvaltningsdomstol återfinns i såväl förvaltningslagen som förvaltningsprocesslagen. Lagstiftaren har nämligen dubblerat reglerna om sätt och tid för överklagande av beslut till allmän förvaltningsdomstol genom att i båda dessa författningar ta in bestämmelser om detta. Någon frist inom vilken det ankommer på enskilda att begära omprövning finns emellertid inte i förvaltningslagen. Däremot finns bestämmelser som anger att omprövning inte längre får ske till följd av senare inträffade händelser i vissa fall (39 § FL).

Av såväl 6 a § FPL som 44 § FL framgår att tidsfristen för att överklaga ett myndighetsbeslut till allmän förvaltningsdomstol är tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Treveckorsfristen räknas från – inte från och med – den dag då klaganden fick del av beslutet. Fristen löper till och med den dag som genom sitt namn i veckan motsvarar dagen för delfåendet. Om slutdagen infaller på en lördag, söndag eller en helgdag, är slutdagen i stället nästa vardag. Regler om detta finns i lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid.

Av 6 b § FPL och 45 § FL framgår därefter klagofristens reella funktion genom att det i de angivna bestämmelserna anges vilken rättsföljd som inträder för det fall att den klagande underlåter att iaktta fristen; beslutet vinner laga kraft och kan inte längre angripas på ordinär väg. Ett eventuellt överklagande ska därför avvisas.⁹

⁹ Huruvida s.k. negativ rättskraft inträder som en effekt av att beslutet på detta vis har vunnit laga kraft, varierar emellertid beroende på vad för typ av beslut och rättsområde det är fråga

Av såväl 6 b § FPL som 45 § FL följer vidare att det ankommer på den domstol eller den beslutsmyndighet som meddelat det avgörande som klandras att pröva huruvida överklagandet kommit in i rätt tid. Till skillnad från övriga sakprövningsförutsättningar ankommer det således inte på den överordnade instansen att kontrollera huruvida klagofristen iakttagits när enskild överklagar. Av HFD 2011 ref. 65 följer vidare att en förvaltningsrätts bedömning att ett överklagande kommit in i rätt tid är bindande för överinstansen. Av avgörandet kan inte utläsas att även en förvaltningsrätt är bunden av en förvaltningsmyndighets bedömning att överklagandet kommit in i rätt tid. Så får dock förmodas vara fallet (Essen, Förvaltningsprocesslagen: En kommentar, 6 §, Zeteo, 2017-09-07). Motsvarande ordning gäller givetvis inte när en enskild begär omprövning enligt förvaltningslagen eller socialförsäkringsbalken. Huruvida en enskild uppfyller förutsättningarna för att materiellt anhängiggöra en sådan begäran om omprövning får prövas av den myndighet som fattat det beslut som omprövningsbegäran avser.¹⁰

Under den tid som klagofristen löper är domstolen vidare förhindrad att avgöra målet om det inte klart framgår att parten slutfört sin talan och, i det fall det finns en taleberättigad motpart, att motparten inte avser att överklaga (se t.ex. RÅ 1996 not. 17 och RÅ 1997 not. 7). Motsvarande skyldighet åvilar emellertid inte beslutsmyndigheten i omprövningsförfarandet. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behöver således, i motsats till förvaltningsdomstolarna, normalt inte avvakta utgången av omprövningsfristen innan ett omprövningsbeslut kan fattas (jfr JO 2004/05 s. 323).

5.3.3 Den allmänna klagotiden om tre veckor

Tiden före 1954 års besvärstidslag

I fråga om längden av den tid inom vilken enskilda kan angripa myndighetsbeslut genom att överklaga, gällde fram till 1950-talet en allmän regel om 30 dagar i flertalet fall. Denna frist lagfästes redan genom

om. Såvitt gäller socialförsäkringsområdet har Högsta förvaltningsdomstolen i flera avgöranden utrett rättsläget. Till detta återkommer vi i det följande.

¹⁰ Om beslutsmyndigheten avvisar en begäran om omprövning på formell grund, kan detta ställningstagande emellertid överprövas av domstol efter överklagande.

1866 års besvärslagen och syftade till att tillskapa enhetliga regler för klagotidens beräkning i administrativa mål. Utöver detta fanns emellertid en provkarta på skiftande tidsmått före tillkomsten av lagen den 4 juni 1954 (nr 355) om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut (besvärstidslagen). Svåröverskådligheten accentuerades av att bestämmelser om överklagandetid ofta återfanns i specialförfattningarna som reglerade den materiella rätten på ett visst förvaltningsområde. I normalfallet uppgick tiden till mellan 20 dagar och två månader. Kortare och längre tid betecknades som undantag och i det stora flertalet fall var överklagandetiden fastställd till 30 dagar eller en månad.

I en förberedande utredning angående regleringen av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskilds rätt och därmed sammanhängande frågor (SOU 1946:69 s. 194) hade professor Nils Herlitz redan 1946 framfört att en översyn av besvärstiderna var påkallad. I betänkandet uttalade han bl.a. följande.

Den brokiga mängden av regler – som stundom är i hög grad förvillande – borde kunna ersättas av mera enhetliga sådana. Därvid kunde det komma under övervägande, om icke tiden ofta är onödigt lång; man måste taga hänsyn till att kommunikationerna äro helt annorlunda beskaffade än på den tid då den nu gällande huvudregeln lagfästes (1866).

1954 års besvärstidslag

I början av 1950-talet fick de Besvärssakkunniga i uppdrag att komma till rätta med de olägenheter som olikartade besvärstider ansågs vålla. Vid fullgörande av detta uppdrag ansåg de Besvärssakkunniga det angeläget att finna ett tidsmått som kunde lämpa sig såsom en enhetlig överklagandetid i normalfallen. Såväl ur allmän synpunkt som med hänsyn till enskilda intressen framstod en förkortning av den gällande 30-dagarsfristen enligt 1866 års besvärslagen som ett viktigt önskemål. Eftersom tidsfristen då skulle understiga en månad, återstod endast att fastställa en ny generell tidsfrist som fick uttryckas i veckor. Den tid som då närmast kunde komma ifråga var tre veckor. Om detta tidsmått valdes skulle nämligen den allmänna överklagandetiden av förvaltningsbeslut överensstämma med den för vadetalan bestämda fristen i allmän domstol, vilket ansågs angeläget. Vägande skäl talade inte heller för att tiden för talans fullföljande i förvaltningsmål borde göras kortare eller längre än motsvarande frist i rättegång i allmän domstol (SOU 1953:30 s. 26 och 27). På grundval av liknande

överväganden hade en motsvarande frist också godtagits av kommunallagskommittén såvitt avsåg kommunalbesvär och av utredningsmannen beträffande verksstadgan i fråga om klagan över verkens beslut (SOU 1951:12 s. 49 och 1952:14 s. 339). I sistnämnda betänkande uttalades att en förkortning till tre veckor rimligen borde kunna ske med tanke på att den tidigare gällande fristen om 30 dagar tillkommit under sådan äldre tid då sämre kommunikationer rådde (jfr SOU 1951:12 s. 49).

Den tidsfrist om tre veckor i allmän domstol som de Besvärssakkunniga hänvisade till i samband med framtagandet av sitt förslag till besvärstidslag, hade införts i samband att 1942 års rättegångsbalk trädde i kraft. Bestämmelser finns alltså i 50 kap. 1 § respektive 51 kap. 1 § RB, som reglerar sätt och tid för överklagande av tingsrätts dom i tvistemål respektive brottmål. I Processlagsberedningsförslag till rättegångsbalk kommenterades emellertid den valda tidsfristens längd ytterst sparsamt och några närmare överväganden synes inte ha föregått utredningens förslag i denna del. I betänkandet anges, såvitt avser överklagande i tvistemål, blott att den valda tidsrymden torde vara tillräcklig för att parten ska kunna avgöra, huruvida han ska fullfölja vadet, och för uppsättande av vadeinlaga (SOU 1938:44 s. 509; NJA II 1943 s. 624).

I 1954 års besvärstidslag¹¹ kom, delvis med rättegångsbalken som förebild, därför att anges att besvär över förvaltande myndighets beslut vid äventyr av talans förlust ska ha inkommit till vederbörande myndighet inom tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet. Besvärstidslagen var dock endast subsidiär och tillämpades endast i den mån annat inte följde av lag eller annan författning. Särskilda överklagandetider kom därför även efter besvärstidslagens tillkomst att gälla i flertalet fall genom att det i specialförfattningar för vissa förvaltningsområden fanns föreskrifter med avvikande innehåll.

1971 års förvaltningslag och tiden därefter

När 1954 års besvärstidslag upphävdes i samband med att 1971 års förvaltningslag trädde i kraft, utformades den senare lagens bestämmelser om klagotid i huvudsaklig överensstämmelse med besvärstidslagens motsvarande bestämmelser. En klagotid om tre veckor skulle

¹¹ SFS 1954:355.

alltjämt gälla om inte annat framgick av särskild föreskrift i specialförfattning (prop. 1971:30 s. 416 och 417).

När 1971 års förvaltningslag därefter upphävdes i samband med tillkomsten av 1986 års förvaltningslag, överfördes bestämmelsen om klagotid oförändrad och utan några närmare överväganden till lagens 23 § (prop. 1985/86:80 s. 73). Bestämmelsen har därefter utan några närmare överväganden överförs till 44 § FL.

5.3.4 Tidsfrister på socialförsäkringsområdet och deras processuella betydelse

Av 2 § FPL och 4 § FL följer att avvikande bestämmelser om sätt och tid för att överklaga och begära omprövning ska tillämpas om det på ett visst förvaltningsområde införts särskilda bestämmelser om detta. Sådana undantagsbestämmelser har införts på ett flertal olika rättsområden genom särskilda bestämmelser i den materiella lagstiftningen. Ett sådant område är socialförsäkringsområdet.

Enligt 113 kap. 19 och 20 §§ SFB gäller som nämnts att såväl en begäran om omprövning som ett överklagande av Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens eller en allmän förvaltningsdomstols beslut ska ha kommit in inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet. Detta gäller endast beslut som fattats enligt socialförsäkringsbalken. Genom hänvisningar till detta lagrum i andra författningar på socialförsäkringsområdet har tvåmånadersfristen dock gjorts i det närmaste generellt tillämplig vid omprövning och överklagande på detta område.

Om enskild underlåter att överklaga inom denna tid vinner beslutet laga kraft och kan inte längre angripas på ordinär väg. En annan, men närbesläktad fråga, är huruvida rättskraft, i den meningen att saken inte kan prövas på nytt, också inträder som en följd av att beslutet inte längre kan angripas till följd av laga kraftens inträde. Det kan nämnas att Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 2002 ref. 61, som gällde livränta, förklarar att förvaltningsdomstols lagkraftvunna avgöranden i dylika socialförsäkringsmål bör tillmätas sådan negativ rättskraft att en förnyad ansökan i samma sak ska avvisas. Detta gäller frågor som prövats initialt av Försäkringskassan såväl efter ansökan som på kassans eget initiativ (se även RÅ 2010 ref. 1).

Av 113 kap. 7 § andra stycket SFB följer vidare att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte får ompröva en fråga som av-

gjorts efter omprövning. Denna bestämmelse utgör en nyhet i förhållande till vad som tidigare gällde i omprövningshänseende och avser situationen att sakfrågan prövats av beslutsmyndigheten två gånger. I förarbetena till bestämmelsen anges att det framstod som olämpligt att den som beslutet angår skulle kunna begära omprövning av samma sakfråga ytterligare en gång. Med hänsyn till detta ansåg regeringen att det i socialförsäkringsbalken borde föras in en bestämmelse som utesluter möjligheterna att ompröva ett beslut som har meddelats efter omprövning (prop. 2008/09:200 s. 578). Genom Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden i HFD 2013 ref. 68 och HFD 2016 ref. 83 har numera klargjorts att även ett beslut av Försäkringskassan vinner negativ rättskraft om den enskilde antingen inte begär omprövning av ett grundbeslut i tid eller överklagar ett omprövningsbeslut för sent, dvs. när beslutet vinner laga kraft. Det finns dock inget som hindrar att ett sådant beslut ändras med stöd av 113 kap. 3 § SFB (Hessmark m.fl., Socialförsäkringsbalken: En kommentar, 113 kap. 7 §, Zeteo, 2017-05-11).

5.3.5 Bakgrunden till tvåmånadersfristen på socialförsäkringsområdet

Under lång tid gällde en treveckorsfrist

I 1947 års lag om allmän sjukförsäkring var möjligheten att anföra besvär över allmän sjukkassas beslut kraftigt beskuren. Besvär anfördes hos tillsynsmyndigheten och därefter kunde talan fullföljas endast under förutsättning att tillsynsmyndigheten lämnat tillstånd till detta. Enskild hade att inom en månad efter det att han eller hon erhållit kännedom om beslutet, att anföra besvär mot såväl allmän sjukkassas som tillsynsmyndighets beslut. Liknande frister fanns även i t.ex. lagen om folkpensionering. Varför en frist om en månad ansågs lämplig i dessa sammanhang övervägdes inte närmare i förarbetena (se t.ex. prop. 1946:312 s. 273 och 274).

Som tidigare nämnts inrättades en högsta domstolsinstans för socialförsäkringen, Försäkringsdomstolen, i samband med omorganisationen av socialförsäkringsadministrationen på 1960-talet. Socialförsäkringens administrationsnämnd föreslog i samband med detta att besvärsförfarandet till den nyinrättade domstolen skulle bli det samma inom alla områden som föll under dess jurisdiktion. Nämnden

förordade därför att, såvitt avsåg tiden för att överklaga tillsynsmyndighetens beslut, den tidigare gällande besvärstiden om en månad skulle ändras till tre veckor, som gällde enligt besvärstidslagen. Någon särskild hänvisning till denna lag ansågs dock ej erforderlig (SOU 1960:35 s. 229; prop. 1961:45 s. 229 och 230). Däremot behölls fristen om en månad för att överklaga till tillsynsmyndigheten.

Genom lagen om allmän försäkring sammanfördes de olika grenarna av socialförsäkringen. I samband med detta upphävdes de särskilda bestämmelser om överklagandetid som behållits vid överklagande i sjukförsäkrings- och pensionsärenden. Vid överklagande skulle i stället besvärstidslagen tillämpas fullt ut. Eftersom försäkringskassorna inte betraktades som sådana förvaltande myndigheter som avsågs i besvärstidslagen, infördes i 20 kap. 13 § AFL en uttrycklig bestämmelse om att vad som föreskrevs beträffande tid för att anföra besvär i besvärstidslagen skulle tillämpas jämväl vid besvär i fråga om allmän försäkringskassas beslut. Härigenom kom således treveckorsfristen att gälla generellt vid överklagande av mål enligt lagen om allmän försäkring (jfr prop. 1962:90 s. 57). När 1954 års besvärstidslag sedermera upphävdes i samband med att 1971 års förvaltningslag trädde i kraft, kom därefter denna lags allmänna bestämmelse om tid för överklagande att tillämpas i stället, dvs. en tidsrymd om tre veckor (jfr prop. 1971:30 s. 627).

En frist om två månader för att överklaga införs

Det var först i samband med att försäkringsrätterna inrättades på 1970-talet som överklagandetiden förlängdes från tre veckor till två månader i socialförsäkringsmål. Fram till dess hade socialförsäkringsprocessen i princip varit utformad som ett enpartsförfarande i vilken det huvudsakligen var en uppgift för den enskilde att se till att ett felaktigt beslut blev överprövat av högre instans. Inom ramen för Riksförsäkringsverkets dubbla roll som besvärsprovande organ och tillsynsmyndighet försökte man emellertid tillgodose kravet på likformighet och rättvisa vid tillämpningen av socialförsäkringen genom två institut som båda hade till syfte att bidra till att tveksamma eller felaktiga beslut blev överprövade av högre instans, ex officioprövning och underställning.

Genom s.k. ex officioprövningsrätt hade Riksförsäkringsverket enligt bestämmelser såväl i lagen om allmän försäkring som i flera andra författningar nämligen befogenhet att självant ta upp försäkringskassornas och de lokala skattemyndigheternas beslut till prövning. I vissa fall skulle en sådan prövning alltid äga rum, varvid försäkringskassorna överlämnade ärendet till verket för prövning. I dessa fall talade man i stället regelmässigt om underställning av kassans beslut. Denna ex officioprövningsrätt medförde att verket, när en försäkrad överklagat en försäkringskassas beslut, regelmässigt prövade ärendet i dess helhet. Ex officioprövningsrätten innebar vidare att verket kunde ta upp en försäkrads besvär till prövning även om besvären kommit in efter besvärstidens utgång.

Räckvidden av dessa institut ansågs emellertid begränsad och i samband med att försäkringsrätterna inrättades i slutet av 1970-talet föreslogs i stället att ett fakultativt tvåpartsförfarande skulle införas.¹² I detta förfarande tilldelades Riksförsäkringsverket uppgiften att, i stället för att vara besvärsorgan, jämte den enskilde föra talan i socialförsäkringsmål. Det primära syftet med denna nyordning var att åstadkomma ökad likformighet och rättvisa vid tillämpningen av socialförsäkringslagstiftningen. Det ansågs då inte lämpligt att försäkringsrätterna skulle överta den ex officioprövningsrätt som Riksförsäkringsverket tidigare haft. Försäkringsrätterna fick således inte den möjlighet som verkets besvärsavdelning tidigare hade att ta upp för sent inkomna besvär till prövning. Det förutsågs därför att det i framtiden skulle bli mycket viktigare att gällande överklagandefrister iakttogs.

Utredningen angående översyn av besvärsorganisationen inom socialförsäkringen m.m. föreslog mot denna bakgrund att överklagandefristen skulle förlängas till två månader och uttalade att en sådan förlängning skulle underlätta för enskilda att få till stånd prövning i högre instans (SOU 1976:53 s. 182). I samband med att utredningen redovisade sina överväganden när det gällde införandet av ett obligatoriskt omprövningsförfarande av försäkringskassornas beslut, betonade utredningen vidare att människor som berörs av socialförsäkringsorganens beslut, särskilt gamla och sjuka personer, ofta har större svårigheter än människor som berörs av beslut inom andra förvaltningsområden att rätt uppfatta innehållet i besluten, att upp-

¹² Ett förfarande där en part för det allmänna, RFV, gavs möjlighet inträda i processen som den enskildes motpart.

täcka felaktigheter eller att i rätt tid inkomma med besvär (s. 139; se även prop. 1977/78:20 s. 84). Enligt utredningen kunde det dock vara tveksamt vilken överklagandefrist som borde väljas.

Utredningen konstaterade i det sammanhanget att en frist om två månader var vanlig inom taxeringsprocessen och att denna frist framstod som väl avvägd även för socialförsäkringens vidkommande. I utredningens förslag intogs därför en bestämmelse om att överklagandetiden skulle vara två månader (SOU 1976:53 s. 182). Regeringen instämde i utredningens bedömning (prop. 1977/78:20 s. 102).

5.3.6 Bakgrunden till tvåmånadersfristen på skatteområdet

Tvåmånadersfristens ursprung

Enligt 67 kap. 2 § SFL får Skatteverkets beslut i en fråga som har betydelse för beskattningen eller något annat förhållande mellan en enskild och det allmänna överklagas av den som beslutet gäller. Ett sådant överklagande ska ha kommit in till Skatteverket senast det sjätte året efter utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut (67 kap. 12 § SFL). När det gäller överklagande av förvaltningsrättens eller kammarrättens beslut, ska överklagandet däremot ha kommit in inom två månader från den dag då den som beslutet gäller fick del av det (67 kap. 28 § SFL).

Tidsrymden om tvåmånader för att anföra besvär till högre instans i skatteprocessen har gamla anor. Redan i 1928 års taxeringsförordning¹³ föreskrevs att kammarrättens utslag i taxeringsmål fick överklagas hos kungl. Maj:t inom sextio dagar från det att klaganden tagit emot underinstansens utslag. I praktiken gällde en tvåmånadersfrist även vid överklagande av taxeringsnämndernas beslut. Taxeringsnämndens arbete skulle nämligen vara avslutat senast den 15 maj under det aktuella taxeringsåret samtidigt som ett överklagande av dess beslut normalt skulle inges senast den 15 juli. Talan mot taxeringsnämndens beslut fördes hos prövningsnämnden i första instans. På motsvarande vis ankom det på prövningsnämnderna att senast den 10 oktober samma år avsluta sitt arbete samtidigt som ett överklagande av nämndens beslut normalt skulle ges in senast den sista helgfria vardagen i december.

¹³ Taxeringsförordningen den 28 september 1928 (nr 379).

Redan i början av 1940-talet föreslogs emellertid att klagofristerna i taxeringsprocessen borde förändras. När det gällde tiden för att överklaga prövningsnämndens beslut till kammarrätten, anfördes att det inte framstod som nödvändigt med en överklagandetid av sådan längd som då stod till de skattskyldigas förfogande. Fristen borde utan olägenhet kunna nedsättas till 30 dagar räknat från den dag då klaganden tog del av beslutet (SOU 1942:49 s. 188).

I sitt remissvar var Kammarrätten i Stockholm emellertid kritisk mot förslaget och uttalade att hänsynen till de skattskyldiga krävde att klagotiden inskränktes i minsta möjliga mån. Enligt kammarrättens mening var det viktigt att inte glömma att många skattskyldiga, varav många var bosatta i avlägsna delar av landet, var i behov av biträde med uppsättande av överklagandeskrivelsen. Den tidsutdräkt som uppstod till följd av detta, i förening med en ofta bristfällig postgång, kunde medföra svårigheter för skattskyldiga att överklaga i tid. Kammarrätten förordade i stället en förlängning av klagotiden till sextio dagar för samtliga klagande. Härigenom skulle dessutom vinnas att tiden för överklagande av såväl prövningsnämndens beslut som kammarrättens utslag blev enhetlig (prop. 1943:345 s. 137 och 138).

Med hänvisning bl.a. till vad kammarrätten uttalat i sitt remissvar föreslog även regeringen att klagofristen skulle fastställas till sextio dagar i ledet mellan första och andra instans (s. 141).

Förvaltningsprocesslagen och skatteprocessen

Prövningsnämnderna, som tidigare var inbyggda i länsstyrelseorganisationen, ombildades till domstolar benämnda länsrätter genom 1971 års länsförvaltningsreform (prop. 1971:60 s. 61 och SOU 1981:75 s. 49). Genom förvaltningsrättsreformen året därpå lades samtidigt grunden för dagens förvaltningsdomstolsorganisation och förvaltningsprocess (prop. 1971:30). Den viktigaste lagstiftningsprodukt som utfärdades inom ramen för denna reform var förvaltningsprocesslagen. Någon för förvaltningsdomstolarna gemensam förfarandelagstiftning hade inte tidigare funnits. Redan vid tillkomsten av förvaltningsprocesslagen var enhetliga lösningar inom förvaltningsprocessen ett angeläget mål. Genom enkla och enhetliga regler skulle den enskildes möjligheter att tillvarata sin rätt öka (Ds 1996:40 s. 120).

Förvaltningsprocesslagen kom redan från början att vara tillämplig även för förfarandet i länsskatterätterna. Mot denna bakgrund uppkom i lagstiftningsarbetet frågan om huruvida förvaltningsprocesslagens allmänna klagotid om tre veckor skulle tillämpas även i skatteprocessen (prop. 1971:60 s. 102 och 103).

I förarbetena uttalades att intresset av enhetlighet i förvaltningsprocessen genom regler som var gemensamma för olika delar av förvaltningsområdet starkt talade för att förvaltningsprocesslagens allmänna klagotid borde gälla för överklagande av domar och beslut till kammarrätt och Regeringsrätten (s. 102 och 103). Därefter redovisades emellertid också vilka skäl som tidigare ansetts motivera en särskild klagotid om två månader i skatteprocessen. I det sammanhanget anfördes bl.a. följande.

Den besvärstid av två månader som nu gäller, har motiverats av hänsyn både till de skattskyldiga och till dessas motparter, dvs. taxeringsintendenter och kommuner. I fråga om de skattskyldiga har åberopats bl.a. deras behov av erforderlig tid för att kunna få hjälp med besvärsskriftens upprättande och i fråga om taxeringsintendent har erinrats om svårigheterna att på kort tid ta ställning till det stora antal frågor om fullföljd som samtidigt kan vara aktuella (se prop. 1943:345 s. 137–141 och 1956: 150 s. 312 samt SOU 1955: 51 s. 199).

Enligt regeringen gick det inte helt att bortse från de tidigare åberopade skälen för den gällande tvåmånadersfristen och det anfördes vidare bl.a. följande (prop. 1971:60 s. 103 och 104).

Intresset av enhetlighet i förvaltningsprocessen genom regler som är gemensamma för olika delar av förvaltningsområdet talar starkt för att den föreslagna treveckorsfristen också bör gälla som besvärstid för besvär till kammarrätt och regeringsrätt. Emellertid måste man även i fortsättningen räkna med att ett stort antal beslut av skatterätt meddelas under sådan tid att de tillställs parterna strax före eller under semestern. Samma situation föreligger om beslut tillställs skattskyldig i samband med någon av de större helgerna under året. För många skattskyldiga skulle det under sådana omständigheter kunna bli mycket svårt att inom en så kort tidsfrist som tre veckor ta ställning till om och i vilket eller vilka avseenden han vill överklaga ett beslut som gått honom emot. Man får i detta sammanhang inte glömma bort att det är mycket vanligt att den skattskyldige inte själv i tillräcklig grad behärskar den problematik som det är fråga om i ett skattemål och att han alltså ofta behöver anlita sakkunnig hjälp. Också för de skattskyldigas motparter, främst taxeringsintendenterna, kan det befaras att en så väsentlig förkortning av tiden för anförande av besvär till överinstanserna som det är fråga om skulle vålla vissa svårigheter. Ofta kommer många beslut, kanske flera hundra, på en

gång eller med korta mellanrum. Sedan det konstaterats om beslutet gått taxeringsintendenten emot, ska han avgöra om och i vilken omfattning han har anledning att överklaga beslutet.

Mot denna bakgrund konstaterades att det förelåg ett starkt intresse av att såväl de skattskyldiga som deras motparter tillförsäkrades en inte alltför kort besvärstid och underströk att skattemålen i en helt annan omfattning än andra slags mål berör allmänheten och i särskilt stor utsträckning förs av den skattskyldige själv utan hjälp av annan. Regeringen var därför inte beredd att förorda en förkortning av den gällande tvåmånaderstiden i syfte att tillskapa en mer enhetlig reglering av klagotiden i förvaltningsprocessen (prop. 1971:60 s. 104).

5.3.7 Bakgrunden till tvåmånadersfristen för att begära omprövning

När omprövningsinstitutet först infördes i lagen om allmän försäkring 1979 var som framgått institutet inte utformat på ett sådant vis att den enskilde var hänvisad till att begära omprövning innan ett överklagande kunde aktualiseras. Initialt ålades beslutsmyndigheten endast en skyldighet att ta upp beslut till ny prövning när enskild överklagade. Med hänsyn till institutets initiala utformning, som ett för den enskilde icke-obligatoriskt förstadium till ett överklagande, saknades således en reell frist inom vilken omprövning skulle begäras. Eftersom överklagandefristen var två månader, innebar detta i praktiken dock att omprövning i samband med överklagande också var föremål för en frist om två månader.

När lagstiftaren 1982 utvidgade omprövningsinstitutet och den enskilde nödsakades att begära omprövning av ett beslut innan han eller hon sedermera kunde överklaga, föreslogs, utan några närmare överväganden, att reglerna om bl.a. tiden och sättet för att överklaga ärenden även skulle gälla för omprövning (se Ds S 1981:9 s. 126 och prop. 1981/82:88 s. 19 och 20).

5.4 Tidsfrister – en ofta återkommande fråga

5.4.1 Allmänt

Frågan om en förkortning av överklagandetiden i socialförsäkringsmål, såväl för överklagande från förvaltningsmyndighet till domstol som inom förvaltningsprocessen, har övervägts vid ett flertal tillfällen. Däremot har tidsfristen för att begära omprövning i socialförsäkringsmål aldrig tidigare blivit föremål för översyn.

5.4.2 1996 – Promemorian Översyn av förvaltningsprocessen

I departementspromemorian Översyn av förvaltningsprocessen (Ds 1996:40) föreslogs att överklagandetiden skulle vara tre veckor i såväl socialförsäkrings- som skattemål.¹⁴ Syftet var bl.a. att minska det merarbete som de oenhetliga reglerna medförde. Det anfördes bl.a. att särlösningarna i fråga om klagofristernas längd på skatte- och socialförsäkringsområdet hade tillkommit under delvis andra betingelser än de som då gällde, och att flera reformer, däribland reglerna om obligatorisk omprövning samt införandet av tvåpartsprocessen, hade sört för att tyngdpunkten i rättsskipningen ska ligga i första instans. En klagofrist på tre veckor borde därför rimligen vara tillräcklig.

Remissutfallet var blandat. En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte eller lämnade förslaget utan erinran. Justitieombudsmannen fann inte att de skäl för förslaget som anfördes i promemorian var övertygande. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att en reduktion av klagotiden sannolikt skulle leda till försämrade rättssäkerhet för enskilda. Riksskatteverket motsatte sig bestämt en förkortad klagotid i skattemål med hänvisning dels till den enskilde, dels omständigheter hänförliga till hur processföringen hos skattemyndigheterna var organiserad. Riksförsäkringsverket ansåg att klagotiden på två månader i socialförsäkringsmål borde kvarstå och anförde till stöd för detta väsentligen samma grunder som anförts av Riksskatteverket.

¹⁴ En förkortad överklagandefrist i skattemål övervägdes också av Skatteförenklingskommittén, se SOU 1985:42 s. 214.

Någon ändring av tidsfristen för socialförsäkringsmål föreslogs – till skillnad från förslaget i promemorian – inte i propositionen. Regeringen anförde bl.a. följande (prop. 1997/98:101 s. 95).

Det är enligt regeringens mening lätt att se fördelarna med en enhetlig överklagandetid. En sådan lösning innebär en minskad risk för misstag i fråga om den tid inom vilken ett beslut skall överklagas och en förklarad hantering vid domstolarnas målkanslier. Ett viktigt skäl för en generell och därmed för vissa måltyper förkortad överklagandetid är att avgörandet i dessa mål skulle vinna laga kraft tidigare än vad som nu är fallet, vilket i sin tur medför att verkställighet kan ske tidigare. Parterna skulle således på ett tidigare stadium kunna vidta dispositioner på grundval av det slutliga beskedet i målet. För de mål där överklagandetiden nu är två månader skulle promemorians förslag också undanröja de komplikationer som kan uppstå när det gäller att avgöra om talan mot beslut i processuella frågor skall följa överklagandetiden på tre veckor enligt förvaltningsprocesslagen eller om den skall följa överklagandetiden i speciallagen. Som regeringen tidigare varit inne på måste emellertid förslaget i promemorian ses i belysning av samtliga de effekter som förslaget kan få. Det ligger i sakens natur att bedömningen av dessa effekter måste grundas i de förhållanden som nu råder hos berörda myndigheter och domstolar. Trots vad som angivits ovan om bl.a. de förändringar av processreglerna som skett både i fråga om skattemålen och i fråga om socialförsäkringsmålen samt vad som anförts om fördelarna med förslaget finner regeringen att det vid bedömningen av förslagets lämplighet inte går att bortse från den kritik som bl.a. Riksskatteverket och Riksförsäkringsverket riktat mot förslaget. Denna kritik har i huvudsak sin grund i att en treveckors överklagandetid är svår att hantera för skattemyndigheterna och försäkringskassorna med den organisation som dessa har, vilket i förlängningen medför en risk för merarbete även för domstolarna. Vi anser därför att det mot bakgrund av nuvarande förhållanden inte finns tillräckliga skäl för att införa en bestämmelse om en generell treveckors överklagandetid.

5.4.3 2001 – Betänkandet En handläggningslag – förfarandet hos försäkringskassorna

I betänkandet En handläggningslag – förfarandet hos försäkringskassorna (SOU 2001:47), ansågs att det som åberopades vid reformen på 1970-talet vid införandet av tvåmånadersfristen för överklagande till domstol, dvs. att en förlängning av tidsfristen underlättar för den enskilde att få sin sak prövad i högre instans, alltjämt fick anses äga giltighet. Utredningen beaktade vidare den omständigheten att statsmakterna nyligen tagit ställning till frågan om en enhetlig överkla-

gandetid i förvaltningsdomstol, men avvisat förslaget. Utredningen föreslog därför inte någon förändring av tvåmånadersfristen.

5.4.4 2008 – Framställan från Kammarrätten i Stockholm

Frågan om en förkortad överklagandetid i socialförsäkringsmål uppmärksammats togs upp av Kammarrätten i Stockholm i en framställan till Justitiedepartementet 2008.¹⁵ I framställan föreslogs att tiden för överklagande av domstols dom, i likhet med vad som gäller inom den allmänna processen och i flertalet förvaltningsmål, skulle vara tre veckor även i skatte- och socialförsäkringsmål. I den promemoria som låg till grund för framställan anfördes att ett enhetligt system för överklagandetiden minskade risken för misstag när det gäller frågan om vilken överklagandetid som gäller i olika mål. Enligt kammarrättens uppfattning medför enkla och enhetliga regler för överklagande att rättssäkerheten, och därmed möjligheten för enskilda att ta tillvara sin rätt, ökar. Det framstod närmast som förvirrande för den enskilde att ha olika överklagandetider för t.ex. beslut om personlig assistans beroende på om beslutet fattats av kommunen eller Försäkringskassan. Enligt domstolen kunde skillnader i överklagandetider för olika måltyper också ifrågasättas ur rättvisesynpunkt. Den nuvarande ordningen skapar också bekymmer för domstolarna och den enskilde när det gäller att avgöra om talan mot beslutet i en processuell fråga ska följa fristen för överklagande i förvaltningsprocesslagen eller socialförsäkringsbalken. Ytterligare ett skäl för att förkorta överklagandetiden i socialförsäkringsmål var enligt kammarrätten att denna orsakar onödiga fördröjningar i handläggningen, något som såväl det allmänna som de enskilda fick anses ha ett intresse av att förhindra. Med hänvisning till Europakonventionen betonades också att parter hade rätt att ställa krav på att domstolarna avgör deras mål inom rimlig tid. Enligt kammarrättens mening föranledde inte den omständigheten att Försäkringskassan och Skatteverket av organisatoriska skäl skulle ha svårt att hantera en kortare tidsfrist, tillräckliga skäl mot att införa en kortare överklagandefrist.

¹⁵ Ju2008/5639/DOM.

5.4.5 2010 – Promemorian En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess

I departementspromemorian En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess (Ds 2010:17) föreslogs att domstolsavgöranden i skatte- och tullmål, socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkring skulle omfattas av förvaltningsprocesslagens ordning med tre veckors överklagandetid.

Förslagen i departementspromemorian möttes av övervägande positiva remissyttranden vad gällde förkortad överklagandetid i socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkring. Försäkringskassan framförde i sitt remissyttrande att det är positivt med en överklagandetid om tre veckor eftersom det är angeläget för de enskilda att handläggningstiden i domstolarna blir så kort som möjligt. Arbetslöshetskassornas samorganisation uppgav sig vara positiv till försök att skynda på beslutsprocessen i domstol och hade därför inget att erinra mot förslaget. Varken Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter eller någon av kammarrätterna gav uttryck för att det skulle vara problematiskt med en förkortad överklagandetid. LO-TCO Rättsskydd AB (LO-TCO Rättsskydd) motsatte sig däremot förslaget och anförde att tre veckor är en för kort tid för att den enskilde ska hinna söka juridiskt biträde och vidta nödvändiga åtgärder.

Mot bakgrund av det övervägande positiva remissutfallet föreslog regeringen att tvåmånadersfristen för överklagande av bl.a. mål om socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring skulle tas bort och ersättas av en överklagandetid om tre veckor (prop. 2012/13:45). Som skäl för ändringen angavs beträffande mål om socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring bl.a. intresset av en enhetlig ordning inom förvaltningsprocessen. Enligt regeringen skulle en sådan ändring vidare minska risken för misstag när det gäller frågan om vilken överklagandetid som gäller i olika mål. Ett annat skäl som ansågs tala för tre veckors överklagandetid är att långa överklagandetider orsakar onödiga fördröjningar i handläggningen. Då de frågor som de aktuella målen avser ofta har stor betydelse för enskildas vardag, t.ex. för försörjning, boende och egendom, är det angeläget att handläggningstiden i domstol blir så kort som möjligt. I propositionen anfördes vidare att en förkortad överklagandetid även kan motverka att okomplicerade eller uppenbara mål tynger domstolarnas balanser samt bidra till ett bättre uppfyllande av kraven i artikel 6 i Europakonventio-

nen och i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen om att mål avgörs inom skäligen tid. Regeringen ansåg också att riskerna för reservationsvisa överklaganden inte skulle överdrivas och menade att det är möjligt för en part att även vid en förkortad överklagandetid ta ställning till om han eller hon avser att överklaga och därefter formulera ett överklagande. Regeringen anförde vidare att vid behov kan klaganden begära att få komplettera överklagandet efter överklagandetidens utgång. I propositionen föreslogs även en tre veckors överklagandetid i tullmål. Däremot ansågs det i propositionen vara mindre lämpligt att vid den tidpunkten vidta åtgärder för att göra motsvarande förkortning av överklagandetiden i skattemål.

Justitieutskottet hyste emellertid farhågor om att den föreslagna förkortningen av överklagandetiden skulle vara till nackdel för de försäkrade. Utskottet framhöll att det i socialförsäkringsmålen ofta behövs mer tid för att överklaga domar eftersom dessa ofta bygger på medicinska bedömningar. Utskottet framhöll vidare att det kan ta tid att söka juridiskt biträde och att det inte är ovanligt att det är först efter förvaltningsrättens avgörande som det framkommer vad som behöver kompletteras i det medicinska underlaget. Eftersom regeringen inte berörde dessa frågor i sitt lagförslag, föreslog utskottet att riksdagen skulle avstyrka regeringens förslag och ge som sin mening tillkänna att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en konsekvensbeskrivning av hur enskilda påverkas av en kortare överklagandetid. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (bet. 2012/13:JuU15, rskr. 2012/13:154).

5.4.6 2014 – Betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål

Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen fick i uppdrag att göra en sådan konsekvensbeskrivning som riksdagen efterfrågade i 2013 års lagstiftningsärende. Av den av utredningen genomförda konsekvensbeskrivningen som finns i betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76), framgår att utredningen sammantaget bedömde att de negativa konsekvenser som kan identifieras inte kan anses vara sådana att de överväger de fördelar en förkortad överklagandetid skulle medföra. Enligt utredningen talade flera skäl för en förkortad överklagandetid i mål om socialförsäkring.

Domstolarnas hantering skulle därigenom kunna göras effektivare, vilket skulle kunna medföra en snabbare genomströmning av målen. En kortare överklagandetid skulle kunna minska behovet för ansvarig domare att sätta sig in i målet dels när det kommer in, dels när överklagandetiden löpt ut. Utredningen framhöll vidare att det stora flertalet enskilda som överklagar en dom eller en domstols beslut gör detta på samma underlag som har prövats i tidigare instanser. För dessa klaganden skulle en förkortad överklagandetid därför inte få någon större betydelse. Utredningen betonade också att tyngdpunkten i rättsskipningen ska ligga i första instans och att det ankommer på den enskilde att redan hos beslutsmyndigheten presentera bevisning som visar att förutsättningarna för en viss förman är uppfyllda.

Utredningen framhöll vidare att nya läkarintyg i överinstanserna som regel inte medför att utgången i målet ändras eftersom prövningen i allmänhet avser förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden. Enligt utredningen kan en förkortad överklagandefrist därför medföra att enskilda bättre förstår att tyngdpunkten i rättsskipningen ska ligga i första instans och vad detta innebär. Om överklagandetiden ändrades till tre veckor framstod det också som mer sannolikt att överinstanserna skulle kunna göra en ren överprövning av de förhållanden som underinstanserna prövat. Utredningen påtalade att en förkortning av tiden för överklagande förvisso medför att den enskilde får kortare tid på sig att sammanställa och ge in sitt överklagande. En förkortning av överklagandetiden skulle därför kunna medföra att det blir svårare för den enskilde att inhämta nytt medicinskt underlag eller anlita juridiskt biträde. Enligt utredningen står det emellertid den enskilde alltid fritt att ge in ett "blankt" överklagande och samtidigt begära anstånd med att utveckla grunderna för talan. En förkortad överklagandetid skulle därför inte påverka de enskildas möjligheter i praktiken. Mot bakgrund härav föreslog utredningen att överklagandetiden avseende domstolsavgöranden i mål om socialförsäkring skulle ändras till tre veckor.

Det stora flertalet remissinstanser tillstyrkte utredningens förslag att förkorta tiden för överklagande till kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstol till tre veckor. Endast ett fåtal remissinstanser avstyrkte förslaget.

Såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten ansåg dock att det även borde utredas om inte tiden för överklagande till för-

valtningsrätten borde förkortas. Försäkringskassan påpekade att mål i dag kan bli liggande i förvaltningsrätten i närmare två månader och handläggningstiden därigenom fördröjas i onödan. En enhetlig tid för överklagande av beslut inom socialförsäkringen och domstolsbeslut skulle vara enklare för den enskilde att hålla reda på. De nackdelar som en förkortning av överklagandetiden skulle kunna medföra skulle enligt Försäkringskassan till stor del kunna avhjälpas genom möjligheten att begära anstånd.

Inspektionen för socialförsäkringen instämde i utredningens bedömning men framhöll att det finns en risk för att den enskilde inte hinner komplettera sitt överklagande med t.ex. ett nytt medicinskt underlag inom den föreslagna överklagandetiden. Enligt inspektionen var detta emellertid inte ett problem i praktiken eftersom den enskilde alltid har möjlighet att lämna in ett blankt överklagande och samtidigt begära anstånd med att utveckla grunderna för sin talan. Inspektionen framhöll emellertid också att det finns en risk för att den effektivitetsvinst som förkortade överklagandetider kan leda till inte blir så stor som utredningen räknat med, eftersom en kortare frist kan leda till att det blir vanligare att enskilda begär anstånd med att komplettera sitt överklagande.

Advokatsamfundet däremot avstyrkte förslaget och framhöll att fördelarna med en förkortad tid inte uppväger nackdelarna som förslaget kan leda till för den enskilde ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Enligt samfundet försvårar en kortare tid för enskilda att tillvara ta sin rätt. Med tanke på den mycket långa handläggningstid som i dag förekommer kommer en förkortning av tidsfristen om några veckor sakna reell betydelse för många.

Även LO-TCO Rättsskydd AB avstyrkte förslaget och framhöll att det skulle få ett antal negativa effekter för den enskilde. Bland annat framhölls att en förkortad tid kan påverka den enskildes möjligheter att komplettera utredningen i målet eftersom denne sällan känner till möjligheten att begära anstånd. En sådan möjlighet ansågs särskilt viktig med tanke på att beslutsmotiveringar inte sällan är bristfälliga och beslutsunderlaget otillräckligt. En annan negativ effekt som framhölls var att den enskilde skulle få otillräckligt med tid för att anlita juridiskt biträde. En förkortad frist skulle också riskera att leda till att fler människor än i dag överklagar för sent. Enligt bolaget kommer det sannolikt vara förvirrande för den enskilde med en annan överklagandetid i domstol än i underinstansen.

En annan aspekt är att det också finns en risk för att de försäkrade överklagar direkt när domen kommer för att vara säkra att inte missa fristen. Enligt bolaget talar den enskildes intresse att få sin sak prövad på ett materiellt korrekt underlag tyngre än intresset av enhetliga regler inom förvaltningsprocessen.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) avstyrkte förslaget och framhöll att det finns en risk för att enskilda kommer att lida rättsförluster på grund av den förkortade överklagandetiden. Enligt förbundet är en tidsfrist om tre veckor en synnerligen kort tid för den som är sjuk och därför inte har ork att just när det behövs fokusera på sitt överklagande. Det är vidare få som känner till möjligheten att överklaga ”blankt” och begära anstånd för att utveckla sin talan. Om enskilda utnyttjar denna möjlighet har någon tid inte heller vunnits. I stället tvingas domstolen lägga ned resurser på att hantera anståndsfrågan. Det saknas utredning över hur långt innan den nuvarande överklagandetiden löpt ut överklagandet i genomsnitt kommer in. Det är därför omöjligt att ha en uppfattning om en förkortad överklagandetid skulle frigöra några resurser för domstolen.

Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

5.5 Statistik

5.5.1 Inledning

Frågan om en förkortning av fristerna för att överklaga på socialförsäkringsområdet har diskuterats förhållandevis flitigt under många år. Som framgått har ett flertal utredningar och remissinstanser behandlat frågan och utförligt beskrivit såväl skäl som talar för som emot en ändrad ordning.

Argumentation i dessa frågor har i det närmaste uteslutande rört sig på ett principiellt plan. Sålunda har inte sällan framförts att en förkortad överklagandetid skulle gynna effektiviteten i rättsskipningen och undvika risker för missförstånd. Mot detta har inte sällan framförts argument av rättssäkerhetskaraktär som på motsvarande vis sällan underbyggs av något empiriskt underlag. Frågor som då inställer sig är t.ex. om det är rimligt att anta att en förkortad överklagandetid riskerar att medföra att enskilda inte kan tillvarata sin rätt eller att de inte hinner komplettera sin talan. Är det rimligt att

anta att enskilda inte är förtrogna med möjligheterna att begära anstånd?

Utan ett underlag om hur det faktiskt förhåller sig i verkligheten blir det förvisso ofrånkomligt att argumenten för och emot en viss ordning med nödvändighet förläggs på det mer principiella planet. Vi anser dock att det kan vara fruktbart att argumenten för och emot en ändrad ordning prövas mot ett empiriskt underlag om hur enskilda i dag rent faktiskt överklagar, begär omprövning och kompletterar ärendet på socialförsäkringsområdet. Ett sådant underlag kan underlätta en värdering och analys av argumentens bärkraft, vilket i sin tur har direkt betydelse för våra överväganden. Av denna anledning har vi valt att genomföra en undersökning som vi närmare beskriver nedan.

För att undersöka hur enskilda i socialförsäkringsmål för sin talan i domstol, har vi begärt ut cirka 8 procent av alla socialförsäkringsmål som avgjorts av förvaltningsrätterna under 2016, sammanlagt cirka 1 000 mål. Tillfrågade domstolar¹⁶ har blivit ombedda att lämna ut det antal avgöranden som motsvarar 10 procent av domstolens samtliga avgjorda socialförsäkringsmål för 2016.¹⁷ Domstolarna har vidare ombetts att välja ut målen helt kronologiskt med start från årets början. För samtliga mål har vi registrerat ett antal variabler i syfte att kunna ge en rättvisande bild av verkligheten. I *bilaga 2* till betänkandet lämnar vi ytterligare information om hur vi gått tillväga för att ta fram dessa uppgifter.

När det gäller omprövningsinstitutet har vi inte genomfört någon egen undersökning utan fått hjälp av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att ta fram olika uppgifter.

I förevarande avsnitt redogör vi för vissa allmänna iakttagelser som vi gjort med anledning av de företagna undersökningarna, men återkommer i följande avsnitt med ytterligare information i anslutning till att vi analyserar olika argument för och emot en ändrad ordning.

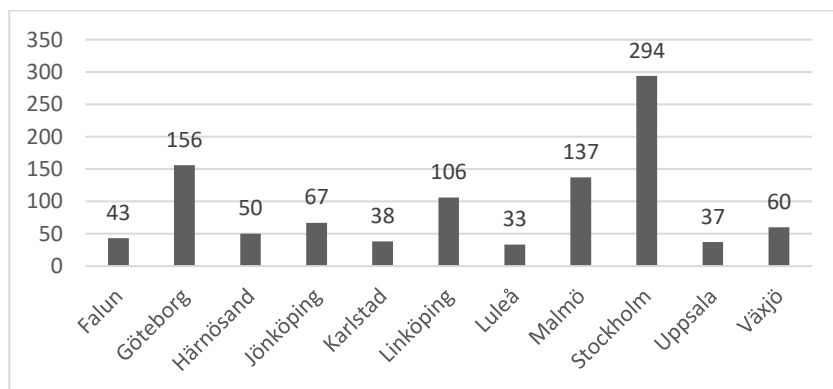
¹⁶ Detta inkluderar alla förvaltningsrätter utom Förvaltningsrätten i Umeå.

¹⁷ Bortsett från Förvaltningsrätten i Stockholm. För Förvaltningsrätten i Stockholm har vi studerat och analyserat cirka 5 procent av samtliga socialförsäkringsmål.

5.5.2 Mål och måltyper

Under 2016 avgjorde förvaltningsrätterna tillsammans totalt 12 813 socialförsäkringsmål. Av dessa har vi här som nämnts begärt ut knappt 8 procent. Fördelningen av mål mellan förvaltningsrätterna har varit proportionell utifrån hur många socialförsäkringsmål varje tillfrågad förvaltningsrätt avgjort under året. Förvaltningsrätten i Malmö avgjorde t.ex. cirka 1 300 socialförsäkringsmål under 2016. Från denna förvaltningsrätt har vi därför begärt ut cirka 130 socialförsäkringsmål. Denna metod har fördelen att samma andel mål av respektive domstols totala mängd socialförsäkringsmål inhämtats och studerats.

Figur 5.1 Undersökta mål per förvaltningsrätt under 2016



Källa: Baseras på tillfrågade förvaltningsrätters uppgifter till utredningen.

I figur 5.1 ovan redovisas antalet mål som granskats för varje förvaltningsrätt. För att få ett brett underlag har vi ansett det värdefullt att inte begränsa undersökningen till någon eller endast vissa måltyper på socialförsäkringsområdet. Sjukersättning och sjukpenning är de i särklass vanligaste förmånstyperna i den population av mål vi undersökt. Nästan 50 procent av målen tillhör således endera av dessa förmånstyper. I övrigt är mål rörande assistansersättning, sjukpenninggrundande inkomst och bostadstillägg väl representerade i statistiken och står tillsammans för ungefär 24 procent av målen.

5.5.3 Tid för att överklaga

För en enskild är överklagandetiden i socialförsäkringsmål två månader från den dag då han eller hon fick del av beslutet, vilket ungefär motsvarar 60 dagar. Varken Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten delger emellertid sina beslut. I några mål prövas därför enskildas överklagande i sak av domstolen trots att överklagandet kanske inkommit först efter ibland 15 eller t.o.m. 20 veckor.

I vår undersökning av tidsåtgången för att överklaga har vi emellertid utgått från den dag då det överklagade beslutet fattades och förutsatt att de allra flesta enskilda i realiteten tar del av det klandrade beslutet inom någon eller några dagar från denna dag.

Av vår undersökning framgår att mer än 71 procent av samtliga överklagandena inkommer till domstolarna inom 9 veckor från det överklagade beslutet. Genomsnittstiden för denna grupp är 35 dagar från dagen för beslutet. Bortsett från något eller några undantag, inkommer också ungefär lika många överklaganden varje vecka till domstolarna under den tid överklagandetiden löper. 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). Detta förmedlar således inte bilden av att tvåmånadersfristen svarar mot ett enhetligt behov för alla.

Genomsnittstiden för dem som överklagade inom 9 veckor är 35 dagar. Vår tidsberäkning utgår från dagen för det överklagade beslutet, och inte dagen för delfåendet. Det innebär att den faktiska tidsåtgången av denna anledning bör vara något kortare. Utöver detta ges överklagandet in till beslutsmyndigheten, i detta fall Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, som därefter har att pröva om överklagandet kommit in i rätt tid. Eftersom överklagandet således inkommer till beslutsmyndigheten innan det översänds till domstolen, innebär detta alltså att den faktiska tidsåtgången även av denna anledning bör vara någon eller några dagar kortare än den vi redovisar. Detta bör sammantaget innebära att en konstaterad tidsåtgång om upp till 35 dagar motsvarar en faktisk tidsåtgång som närmar sig fyra veckor.

5.5.4 Kompletteringar och överklaganden

En intressant aspekt av enskildas processföring är om dessa kompletterar ärendet med utredning i domstol. I vår undersökning av samtliga mål har vi därför registrerat om enskilda till domstolen har kommit in med ytterligare handlingar. Med ytterligare handlingar avses här olika typer av intyg och handlingar som är utfärdade av andra än parterna. Det kan t.ex. vara fråga om medicinska handlingar, intyg från arbetsgivare, ekonomiska handlingar etc. Bedömningen av om ytterligare handlingar har kommit in till domstolen har gjorts utifrån det dagboksblad som upprättas för varje mål. Det ska i detta sammanhang dock noteras att vår undersökning inte kan ge ett säkert besked beträffande om det är ny eller relevant utredning. Vad undersökningen i denna del visar är emellertid om enskilda, välgrundat eller ej, upplevt ett behov av att komplettera sitt överklagande eller sin talan med en eller flera handlingar utfärdade av annan än klaganden själv.

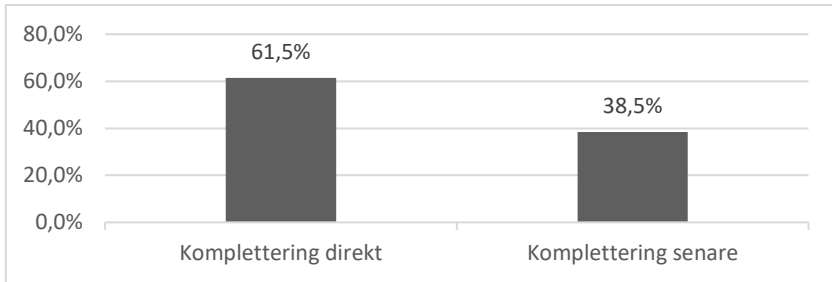
Enligt vår undersökning har den enskilde gett in kompletterande handlingar i 47,6 procent av de granskade målen. Denna kompletteringsgrad överensstämmer väl med vad Inspektionen för socialförsäkringen kunde konstatera i sin undersökning av 905 mål från förvaltningsrätterna för åren 2011 och 2012. Av den undersökningen framgår att ny komplettering inkom i 46 procent av de undersökta målen.¹⁸

I detta sammanhang kan nämnas att kompletteringsgraden inte är lika för alla förmånstyper.

En annan aspekt som är intressant att undersöka är när i tid enskilda väljer att komplettera med ytterligare handlingar. För att fånga upp även denna aspekt har vi registrerat huruvida enskilda inkommit med kompletterande handlingar direkt i samband med överklagandet eller senare i processen. Av tabell 5.2 nedan framgår att det är förhållandevis vanligt att enskilda kompletterar direkt i samband med att överklagandet ges in till förvaltningsrätten. I ungefär 38 procent av målen, där komplettering görs, sker kompletteringen först senare i processen.

¹⁸ ISF 2014:18, Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna, s. 64.

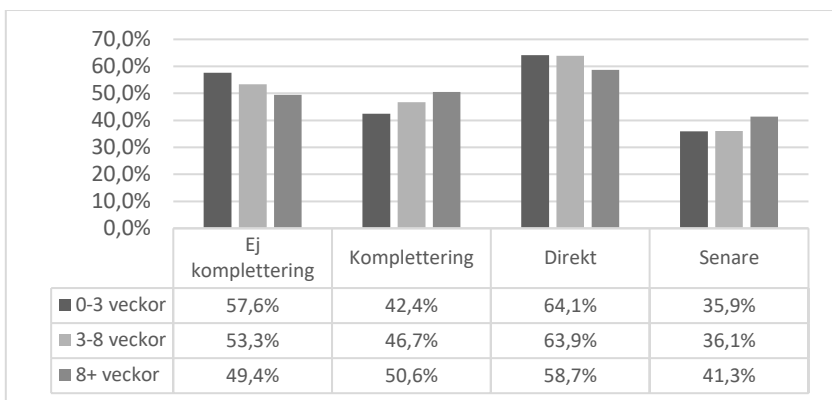
Figur 5.2 Tidpunkt för komplettering



Källa: Baseras på tillfrågade förvaltningsrätters uppgifter till utredningen.

Statistiken ovan säger emellertid ingenting beträffande frågan om det finns något samband mellan benägenheten att komplettera med ytterligare handlingar och när i tid överklagandet kommer in till domstolen. För att undersöka detta har vi valt att jämföra den grupp av mål där överklagandet kom in inom 3 veckor från dagen för det överklagade beslutet med den grupp där överklagandet kom in inom 3–8 veckor respektive senare än 8 veckor från denna dag. Denna undersökning visar föga förvånande att det är vanligare att enskilda kompletterar med ytterligare handlingar i gruppen 3–8 veckor än 0–3 veckor och att det är vanligast med kompletteringar i den grupp av mål där överklagandet inkom först efter 8 veckor eller senare. Mer förvånande är emellertid att det inte skiljer sig mer än några procentenheter mellan grupperna.

Figur 5.3 Tidpunkt för komplettering och typ av komplettering

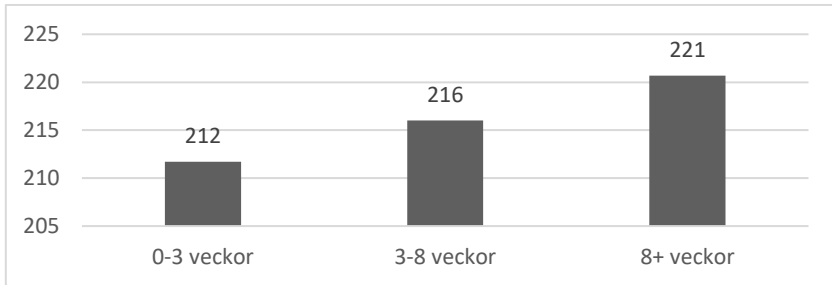


Källa: Baseras på tillfrågade förvaltningsrätters uppgifter till utredningen.

Om man därefter undersöker när komplettering sker i de olika överklagandegrupperna är det ingen större skillnad mellan 0–3 veckor och 3–8 veckor. I båda grupperna inkommer kompletteringen först senare i processen i ungefär 36 procent av målen. I den grupp som överklagar först efter 8 veckor eller senare är det intressant nog vanligast att kompletteringen inkommer senare i processen. Det betyder följaktligen att de enskilda som använder mest tid för att överklaga är den grupp som mera sällan inkommer med kompletterande handlingar när de väl ger in överklagandet. Först efter ytterligare tid därefter tenderar denna överklagandegrupp således att komma in med kompletterande handlingar.

5.5.5 Tid för att överklaga och dagar till dom

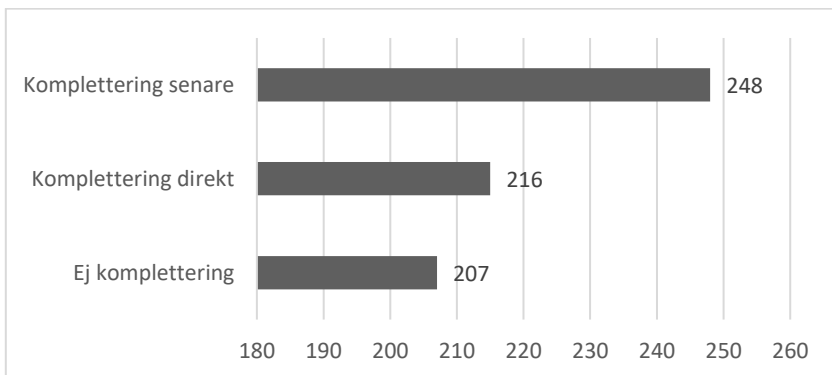
Ett argument som ofta har förts fram till stöd för att förkorta överklagandefristen är att detta borde leda till att mål kan avgöras snabbare av domstolarna. Eftersom förvaltningsdomstolarna i dag normalt är förhindrade att avgöra ett socialförsäkringsmål innan överklagandetiden löpt ut, är det därför egentligen mindre meningsfullt att genomföra en undersökning av huruvida det finns ett samband mellan hur snabbt enskilda överklagar och hur många dagar det därefter dröjer innan dom meddelas eller domstolen på annat sätt skiljer sig från ärendet. Ett ärende som överklagas tidigare skulle, i vart fall teoretiskt, kunna medföra utökade möjligheter för domstolen att sätta sig in och bekanta sig med ärendet snabbare än annorledes. Det är tänkbart att detta förhållande återspeglar sig vid en undersökning där hänsyn tas till dessa faktorer. Av denna anledning har vi i figur 5.4 nedan jämfört genomsnittstiden för hur många dagar det tar för domstolarna att avgöra ett mål utifrån hur snabbt överklagandet inkommit till domstolen.

Figur 5.4 Överklagandetid och tid till avgörande

Källa: Baseras på tillfrågade förvaltningsrätters uppgifter till utredningen.

Vår undersökning visar att domstolarna i genomsnitt avgör mål snabbare om överklagandet kommer in tidigare. Skillnaderna är dock försumbara, vilket sannolikt sammanhänger med att domstolarna, oavsett när överklagandet kommer in, har att iaktta överklagandefristens utgång.

Frågan kan därefter ställas om benägenheten att komplettera har någon större betydelse för antalet dagar det i genomsnitt tar innan domstolen skiljer sig från ärendet. I figur 5.5 nedan har vi även undersökt detta.

Figur 5.5 Handläggningstid och kompletteringar

Källa: Baseras på tillfrågade förvaltningsrätters uppgifter till utredningen.

Som framgår av figuren ovan finns det, föga förvånande, en icke obetydlig skillnad mellan mål i vilka komplettering sker, direkt eller senare, såvitt avser hur många dagar domstolen i genomsnitt behöver

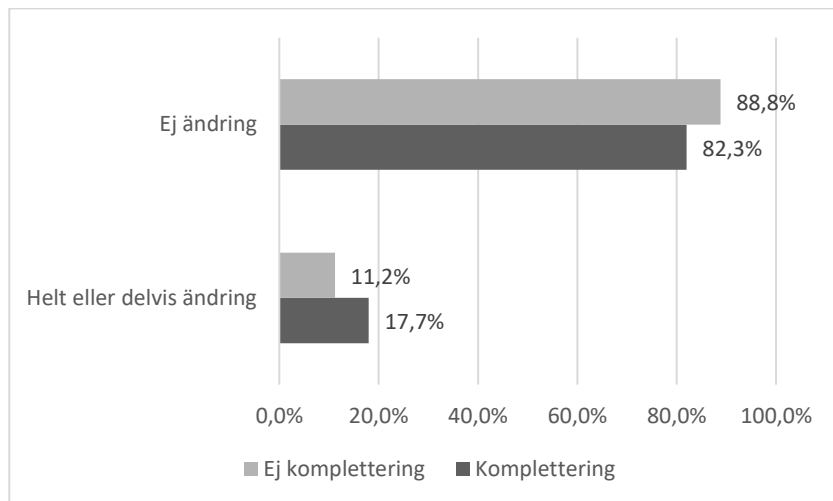
innan målet kan avgöras. Intressant att notera är dock att denna effekt inträder redan om en enskild kompletterar i samband med överklagandet.

5.5.6 Komplettering och ändringsfrekvens

En annan fråga av intresse är huruvida bifallsfrekvensen är högre i de mål där den enskilde väljer att komplettera med ytterligare handlingar. Inspektionen för socialförsäkringen fann i sin rapport, Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna (ISF 2014:18), att ny utredning var orsaken till att förvaltningsrätterna ändrade beslutsmyndighetens avgörande i 23 procent av de mål där ändring förekom i mål rörande sjuk- och aktivitetsersättning. Motsvarande siffra för mål om livränta var 28 procent.

För att få fram information om detta har vi jämfört de mål i vilka komplettering förekommit med de mål där komplettering inte förekommit. Därefter har vi undersökt ändringsfrekvensen i respektive grupp.

Figur 5.6 Ändringsfrekvens och kompletteringar



Källa: Baseras på tillfrågade förvaltningsrätters uppgifter till utredningen.

Som framgår av figuren ovan är ändringsfrekvensen ungefär 18 procent i de mål komplettering förekommer jämfört med cirka 11 procent i de mål där komplettering inte förekommer.

5.5.7 Tid för att begära omprövning

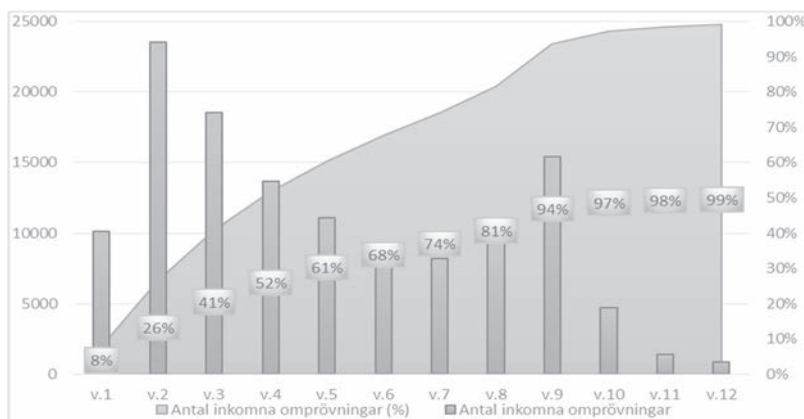
Inledning

När det gäller inom vilken tid enskilda begär omprövning har vi inte företagit någon egen undersökning. I stället har vi anmodat Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan att förse oss med uppgifter.

Försäkringskassan

Av Försäkringskassans uppgifter, som tagits fram efter en genomgång av samtliga omprövningar från och med 2014, framgår att det är många som begär omprövning i nära anslutning till grundbeslutet, men även att en stor andel väntar till sista stund. I ungefär 40 procent av fallen inkom enskild med sin begäran inom tre veckor efter att grundbeslutet fattats. Vid en jämförelse mellan åren kan dock konstateras att det blivit vanligare och vanligare att vänta med att skicka in omprövningsbegäran. Exempelvis inkom 45 procent av alla omprövningar inom 3 veckor 2014.

Figur 5.7 Tid för att begära omprövning av Försäkringskassans beslut



Källa: Försäkringskassan.

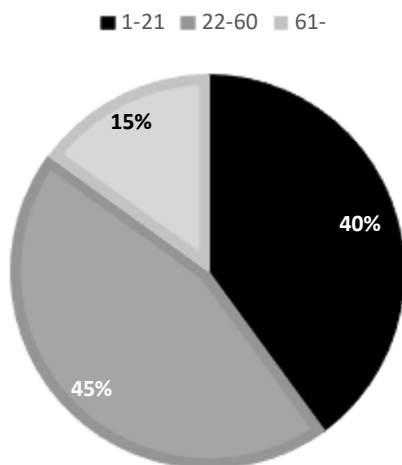
Av Försäkringskassans uppgifter framgår också att det finns skillnader mellan olika förmånstyper. Inom t.ex. sjukförsäkring och assistansersättning är det mer vanligt att begäran om omprövning görs sent än inom föräldraförsäkring eller bostadsbidrag, där man är mer benägen att begära omprövning i nära anslutning till att grundbeslutet fattas.

Försäkringskassan har ingen statistik över hur stor andel som kommer in med kompletterande uppgifter i samband med begäran om omprövning. Försäkringskassans allmänna uppfattning är dock den att det framför allt kompletteras i de förmånsärenden där omprövningsbegäran inkommer sent.

Pensionsmyndigheten

Av Pensionsmyndighetens uppgifter framgår beträffande 2016 att 40 procent begär omprövning av Pensionsmyndighetens beslut inom 3 veckor från dagen för grundbeslutet. Endast 15 procent begär omprövning sedan mer än 60 dagar förflutit. Det inkom ny utredning i 303 av totalt 3 276 omprövningsärenden, dvs. i ungefär 9 procent av samtliga omprövningsärenden.

Figur 5.8 Tid för att begära omprövning av Pensionsmyndighetens beslut



Källa: Pensionsmyndigheten.

5.6 Utgångspunkter

5.6.1 Inledning

Processuella tidsfristers funktion

Processuella tidsfrister för att överklaga eller begära omprövning motiveras av rättssäkerhetsskäl. Möjligheten för enskilda att anlita sådana rättsmedel för att angripa myndighetsbeslut skapar nämligen ovisshet om huruvida beslutet blir bestående eller inte, vilket i sin tur bidrar till att skapa osäkerhet för såväl myndigheter som enskilda beträffande vad som gäller i ett visst rättsligt hänseende eller i en viss situation. En sådan osäkerhet kan självfallet inte tillåtas bestå hur länge som helst. Processuella tidsfrister fyller på detta vis en viktig rättssäkerhetsfunktion i samhällslivet eftersom de skapar trygghet och stabilitet för såväl enskilda som myndigheter.

I vissa ärenden är det inte heller bara fråga om en tvist mellan en enskild och beslutsmyndigheten. Det finns t.ex. i mål om underhållsstöd även en enskild motpart, som beroende på utgången, kan bli betalningsskyldig. Processuella tidsfrister fyller således också en viktig funktion av hänsyn till en sådan person.

Processuella tidsfristers närmare utformning är ofta resultatet av en avvägning mellan flera olika motstående intressen. Även om det är en grundläggande rättssäkerhetsgaranti i förvaltningsrätten att enskilda kan påkalla rättslig kontroll av beslut som de anser är felaktiga och angår dem, talar allmänna ordnings- och trygghetsskäl för att denna möjlighet inte kan stå öppen hur länge som helst. Det är med andra ord rimligt att kräva av enskilda att de förhållandevist skyndsamt visar sitt missnöje med ett beslut om de vill angripa det. Tidsfristernas funktion kan i så måtto sägas innebära att en handlingskyldighet åläggs enskilda. Det ankommer med andra ord på enskilda att inom viss tid göra beslutsmyndigheten eller den överprövande instansen uppmärksam på att han eller hon påkallar en rättslig prövning av ett visst beslut. Däremot innebär fastställandet av processuella tidsfrister för att överklaga eller begära omprövning inte att den enskilde åläggs en skyldighet att inom den fastställda tidsfristen uttömmande förklara varför han eller hon anser att det överklagade beslutet bör ändras. Tidsfristens funktion är egentligen således inte att säkerställa att talan i materiellt hänseende är fullständig inom viss

tid, utan endast att säkerställa att enskilda inom viss tid avger en viljeförklaring på ett visst formaliserat sätt.

I 4 § FPL anges förvisso att det i ett överklagande ska anges vad som yrkas, vilket beslut som överklagas och de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet. Klaganden ”bör” enligt samma bestämmelse ange de bevis som han eller hon vill åberopa och vad som ska styrkas med varje särskilt bevis. I 43 § FL används inte termen yrkande. I stället anges att klaganden ska ange på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras. I denna bestämmelse uppställs över huvud taget inte något krav på att omständigheterna måste anges i ett överklagande. I bestämmelsen erinras dock om att det i 3 och 4 §§ FPL finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla. Det måste dock beaktas att 4 § FPL är en formföreskrift avseende överklagandeskriftens utformning. Den måste därför läsas tillsammans med 8, 29 och 30 §§ FPL (Wennergren och von Essen, Förvaltningsprocesslagen – en kommentar, 4 §, Zeteo, 2017-09-07).

I 30 § FPL anges att rättens avgörande ska grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet. Av detta följer att part normalt kan tillföra ytterligare omständigheter under processens gång. Begränsningen ligger bara i att saken inte får bli en annan. Ingenting hindrar heller att klaganden senare under processen åberopar ytterligare bevisning. Syftet med regeln att part redan i den inledande skriften bör ange de bevis som åberopas är nämligen främst att underlätta för rätten att planera målet (Wennergren och von Essen, Förvaltningsprocesslagen – en kommentar, 4 §, Zeteo, 2017-09-07). Någon särskild konsekvens anges inte i paragrafen för dem vilkas inlagor brister när det gäller de krav som ställs upp i lagrummet. I 5 § FPL föreskrivs dock en påföljd vid försummelse, men endast i en viss situation. I bestämmelsen anges att klagandens talan kan komma att avvisas om överklagandeskriften är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak. Men detta får ske först efter att rätten förelagt klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att hans eller hennes talan annars inte tas upp till prövning. Ansvar för att det blir klarlagt vad som yrkas i målet och vilka omständigheter som görs gällande ligger alltså på domstolen. Lagstiftaren har följaktligen tänkt sig att det ankommer på förvaltningsdomstolarna att reda ut vad klaganden avser med sin talan när detta inte alls framgår av överklagandet. Först om detta

inte är möjligt kan avvisning komma i fråga (Wennergren och von Essen, Förvaltningsprocesslagen – en kommentar, 4 §, Zeteo, 2017-09-07). Av motiven kan vidare utläsas att lagstiftaren inte avsett att särskilt höga krav ska ställas på enskilda parter i detta avseende (prop. 1971:30 Del 2 s. 519 och 580). Utgångspunkten är att enskilda helt utan juridiska förkunskaper själva ska kunna föra sin talan i förvaltningsmål och domstolen får kompensera för de brister som till följd av detta kan belasta domstolsprocessen.

Olika intressen och processuella tidsfristens närmare utformning

Med denna ingång i frågan kan konstateras att intresset av att säkerställa rättslig kontroll av förvaltningsbeslut och intresset av trygghet och ordning, fordrar att ett antal svåra gränsdragningar görs. Hur lång tid är det rimligt att enskilda ska ha till sitt förfogande för att de ska kunna avge den viljeförklaring som krävs för att anhängiggöra ett ärende eller mål? Är tre veckor lagom? Är två månader för lång tid? Och hur bedömer man egentligen vad som är en adekvat tidsfrist?

Vilka svar som lämnas på de uppräknade frågorna torde bero på ett antal faktorer. Enligt vår mening är det emellertid svårt att besvara sådana frågor utan att ta sin utgångspunkt i det övergripande syfte som regleringen tillkommit för att tillgodose. En given utgångspunkt måste rimligen vara att en tidsfrist bör utformas på ett sådant sätt att den kan tjäna sitt syfte. En annan utgångspunkt måste vara att fristen inte får medföra sådana konsekvenser för andra intressen att fördelarna förbyts i nackdelar. Vad som är en rimlig tidsfrist måste således bl.a. avgöras utifrån de för- och nackdelar för andra viktiga intressen som kan förutses beroende på vilken tidsfrist som väljs. Om en tidsfrist är för lång förfelas syftet med att överhuvudtaget införa fristen. Om en tidsfrist å andra sidan är så kort att den i praktiken gör det i det närmaste omöjligt för enskilda att tillvarata sina rättigheter, får fristen sådana nackdelar för andra intressen att den inte framstår som väl avvägd. I en sådan situation finns således ingen balans mellan mål och medel.

Argument för och emot förkortade tidsfrister

Som framgått har regeringen under senare tid tillsatt flera utredningar eller på annat sätt låtit utreda frågan om förkortade överklagandetider. Invändningar som har riktats *emot* förkortade tidsfrister har främst tagit sikte på olika rättssäkerhetsaspekter. Det har sålunda ofta framförts att enskilda inte hinner klaga i tid, inte hinner komplettera med ytterligare utredning eller konsultera ombud om fristen förkortas. Med andra ord har det gjorts gällande att en förkortad tidsfrist medför att enskilda i någon mån tillhandahålls ett mindre effektivt rättsmedel eftersom rätten att angripa förvaltningsbeslut beskärs på ett oacceptabelt vis.

Även argumenten *för* att ändra tidsfristerna kan emellertid, i vart fall delvis, ytterst hänföras till intresset av att värna rättssäkerhet. Ett argument som ofta har förts fram är t.ex. att en kortare överklagandefrist kan reducera risken för misstag i fråga om den tid inom vilken ett beslut ska överklagas. Ett annat argument är emellertid att en reducerad tidsfrist medför att ärenden kan avgöras snabbare, vilket gör rättsmedlet effektivare och skapar ökad trygghet och stabilitet för såväl enskilda som myndigheter i sina förhållanden. Även detta är givetvis ytterst ett rättssäkerhetsargument. Argumentet är emellertid inte enbart ett rättssäkerhetsargument. Om handläggningen i domstol effektivteras till följd av förkortade frister, kan det nämligen antas att handläggningen i domstol underlättas, vilket i sig bör föranleda reducerade verksamhetskostnader. Argumentet är sålunda också ekonomiskt.

Sammantaget kan således sägas att såväl argumenten för som emot en ändrad ordning i stor utsträckning underbyggs av intresset av att värna rättssäkerheten. Detta visar således på vilket mångfacetterat begrepp rättssäkerhet är. Rättssäkerhet fordrar således såväl att enskilda har tillgång till ett effektivt rättsmedel som att enskilda och myndigheter efter viss tid ska kunna utgå från att vissa förhållanden är beständiga. Skillnaden mellan många argument för och emot förkortade frister är således i stor utsträckning att olika aspekter av rättssäkerhetsbegreppet betonas och lyfts fram som viktigare än andra samt att man har olika ingångar i frågan om vad som utgör ett rättssäkert förfarande.

När förslag om ändrade frister lämnats har detta emellertid inte sällan gjorts under föresatsen att uppnå enhetlighet såvitt gäller tid

och sätt för att anhängiggöra mål i allmän förvaltningsdomstol. Varför är då enhetlighet något eftersträvansvärt?

Att förändra processuella tidsfrister i syfte att uppnå enhetlighet är ett instrumentellt argument. Enhetlighet är med andra ord inte något som är värdefullt i sig utan har endast betydelse utifrån de effekter som det kan tänkas ge upphov till, exempelvis reducera risken för misstag eller underlätta handläggningen i domstol.

Att eftersträva enhetlighet ger inte heller besked om vilken tid som bör tillämpas enhetligt. Strikt taget innebär kravet på enhetlighet nämligen endast att en och samma tidsrymd tillämpas oavsett vad det är fråga om för rättsområde. Huruvida denna tidsrymd bör uppgå till tre veckor eller två månader följer således inte av kravet på enhetlighet. Först genom att kravet tar sin utgångspunkt i en redan etablerad ordning, kan kravet på enhetlighet ange vilken tidsrymd som bör förordas.

Varken enhetlighetsargumentet eller andra argument som brukar föras fram till stöd för en förkortad tidsfrist berör emellertid den kanske viktigaste och mest fundamentala frågan: vad är det som gör att en viss specifik tidsrymd uppfyller eller inte uppfyller de krav på rättssäkerhet som bör ställas? Varför uppfyller t.ex. en överklagandefrist om tre veckor, men inte en frist om två veckor, de krav som bör ställas av rättssäkerhetsskäl? Att argumentera för ändrade frister genom att hänvisa till enhetlighet eller snabbare handläggning undgår helt att besvara frågor av detta slag.

Denna avsaknad av resonemang och överväganden rörande vad som utgör en rättssäker tidsrymd är emellertid inget unikt för socialförsäkringsprocessen. Som framgått tillkom den allmänna treveckorsfristen i förvaltningsprocessen utan några egentliga resonemang om vad som utmärker eller karakteriserar en rättssäker frist. I stället var det närmast enhetlighetsskäl som föranledde lagstiftaren att införa en generell treveckorsfrist för att överklaga. En sådan frist hade införts i den allmänna domstolsprocessen och några bärande skäl för att avvika från denna på förvaltningsområdet ansågs då inte föreligga.

När treveckorsfristen infördes i den allmänna domstolsprocessen betonades emellertid två faktorer som särskilt viktiga; dels måste tidsfristen vara tillräcklig för att enskilda ska kunna bestämma sig för om de vill överklaga, dels måste det finnas tillräckligt med tid för att upprätta en överklagandeskrift. Härutöver kan antas att även tidsåtgången för att ge in överklagandeskriften har beaktats.

Eftersom tvåmånadersfristen på socialförsäkringsområdet klart avviker från den allmänna klagotiden på tre veckor, synes det rimligt att anta att lagstiftaren i detta sammanhang skulle ta tillfället i akt och utveckla skälen för varför just en tvåmånadersfrist ansågs lämplig. Något sådant klargörande lämnades dock inte.

Bakgrunden till att tvåmånadersfristen infördes i socialförsäkringsprocessen hängde nämligen framför allt ihop med den omstruktureringsprocessen av socialförsäkringens administration som genomfördes i slutet av 1970-talet. Eftersom dåvarande Riksförsäkringsverket inte längre skulle ha möjlighet att ta upp för sent inkomna besvär till prövning, förutsågs det att det framöver skulle bli viktigare att gällande frister iakttogs. Med hänsyn härtill och då människor som berörs av socialförsäkringsorganens beslut, särskilt gamla och sjuka personer, ofta har större svårigheter att rätt uppfatta innehållet i besluten, att upptäcka felaktigheter eller att i rätt tid inkomma med besvär, förlängdes fristen från tre veckor till två månader. När det gäller varför just en frist om två månader ansågs lämplig hänvisades bara till att en sådan frist framstod som väl avvägd och redan tillämpades i skatteprocessen (jfr SOU 1976:53 s. 182).

5.6.2 Våra ansatser till frågan om ändrade tidsfrister

I förvaltningsprocessen och förvaltningsförfarandet har det sedan länge funnits en strävan att skapa enhetliga bestämmelser för tid och sätt att överklaga till domstol. Enhetlighet betraktas som något eftersträvanvärt eftersom det förenklar för såväl enskilda som myndigheter. Risken för fel kan minimeras och effektivitetsvinster kan uppnås. Därutöver ger enhetlighet uttryck för en likabehandlingstanke. Ärenden ska handläggas på samma sätt om det inte finns sakliga skäl för en annan ordning.

Förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen är kanske lagstiftarens tydligaste uttryck för denna övergripande ambition. Genom dessa lagar har lagstiftaren samlat alla viktigare bestämmelser för förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas handläggning av ärenden och mål och gjort dem generellt tillämpliga. Enligt 4 § FL och 2 § FPL är det endast om det är särskilt föreskrivet som andra bestämmelser ska tillämpas. Detta ger i sig uttryck för lagstiftarens strävan

att endast tillåta avvikande handlägningsregler om det finns sakliga skäl för en sådan ordning.

Utgångspunkten måste således vara att avvikande processuella bestämmelser endast bör tillåtas om det finns sakliga skäl för detta.

På socialförsäkringsområdet tillämpades tidigare en treveckorsfrist för att överklaga. När tvåmånadersfristen infördes i slutet av 1970-talet var detta inte på grund av att fristens längd föranlett kritik. Som nämnts lämnades inte heller någon egentlig förklaring till varför just två månader betraktades som en lämplig tidsfrist i socialförsäkringsmål. Förändringen skedde också under en tid då det processuella ramverket i övrigt var väsentligen annorlunda beskaffat än i dag och föranleddes som nämnts främst av att dåvarande Riksförsäkringsverket framtogs sin ex officioprövningsrätt.

Det är följaktligen få av de skäl som ursprungligen motiverade tvåmånadersfristen som alltjämt kan motivera att avsteg görs för den tidsfrist som i övrigt tillämpas på i stort sett hela förvaltningsområdet. Likaså är förhållandena i dag väsentligen annorlunda än förhållandena då.

Utgångspunkten för den fortsatta framställningen måste därför vara att undersöka om det i dag finns argument med sådan styrka att det alltjämt finns skäl att göra avsteg från den allmänna klagofristen om tre veckor på förvaltningsområdet.

När det gäller omprövningsfristen är vår utgångspunkt emellertid något annorlunda. Detta sammanhänger med att det i princip endast är på skatteområdet och området för arbetslöshetsförsäkring som det i dag finns sådana sammanhållna och utförligt reglerade system för omprövning som går att jämföra med det som finns på socialförsäkringsområdet. För såväl arbetslöshetsförsäkringsområdet som socialförsäkringsområdet gäller en omprövningsfrist om två månader. Beroende på vad för typ av beslut det är fråga om, gäller på skatteområdet en omprövningsfrist om två månader eller sex år. Omprövningsfristen på socialförsäkringsområdet avviker således inte från någon jämförbar omprövningsfrist. Snarare talar enhetlighetsskäl således för att fristen bör kvarstå oförändrad.

5.7 Argument för och emot ändrade tidsfrister

5.7.1 Inledning

Om man studerar tidigare utredningsförslag, propositioner, remissvar m.m. blir det ganska tydligt att det är ungefär samma argument för och emot förkortade tidsfrister som återkommer gång efter en annan. Även om dessa argument tidigare främst har förts fram beträffande tidsfrister i ett senare led i domstolskedjan, kan de allra flesta av argumenten sägas äga generell giltighet.

Om dessa argument sammanställs blir det också förhållandevis tydligt att argumenten kan hänföras till följande fyra huvudgrupper:

- argument för och emot förkortade tidsfrister med hänvisning till intresset att värna den enskildes rättssäkerhet (rättssäkerhetsargument),
- argument för och emot förkortade tidsfristerna med hänvisning till olika systemaspekter, t.ex. att inskräpa instansordningsprincipen (systemargument),
- argument för och emot förkortade tidsfristerna med hänvisning till intresset av att uppnå en effektivare handläggning i domstol (effektivitetsargument), och
- argument som kan benämnas rättviseargument, t.ex. att det är sakligt omotiverat att fastställa en längre tid att överklaga i socialförsäkringsmål jämfört med andra måltyper.

Under varje huvudgrupp kan argumenten alltså delas in i sådana huvudargument som talar för och emot förkortade tidsfrister. Argumenten under varje huvudgrupp kan vidare indelas i argument som i sig inte talar för en viss ordning, utan frånkänner i stället den vikt som bör tillmätas ett huvudargument. Dessutom tillkommer argument som frånkänner den vikt som bör tillmätas ett sådant motargument.

5.7.2 Rättssäkerhetsargument

Beskrivning

När det gäller såväl argument för som emot en ändrad tidsfrist på socialförsäkringsområdet har som nämnts oftast rena rättssäkerhetsargument stått i förgrunden. Det är inte förvånande att rättssäkerhetsskäl ofta använts för att argumentera för varför en tvåmånadersfrist bör behållas. Men sådana skäl har också framförts till stöd för varför fristen bör förkortas.

Såvitt gäller rättssäkerhetsargument till stöd för varför tidsfristerna bör förkortas, anförs ofta att risken för misstag kan undvikas när det gäller vilken överklagandetid som gäller i olika mål. Ett annat skäl är att avgörandet skulle vinna laga kraft tidigare, vilket i sin tur medför att verkställighet kan ske tidigare. Parterna skulle således på ett tidigare stadium kunna vidta dispositioner på grundval av det slutliga beskedet i målet. Ytterligare ett skäl för att förkorta överklagandetiden i socialförsäkringsmål är att denna orsakar onödiga fördröjningar i handläggningen. Det påstås att det stora flertalet enskilda som överklagar gör detta på samma underlag som har prövats i tidigare instanser, varför de behöver inte särskilt lång tid för att överklaga. Med hänvisning till Europakonventionen har parter dessutom rätt att ställa krav på att domstolarna avgör deras mål inom rimlig tid.

En rimlig invändning emot dessa rättssäkerhetsargument är emellertid att det huvudsakliga problemet med handläggningstiderna inte beror på överklagandefristerna som sådana och att ett förkortande av överklagandetiden inte skulle få någon reell betydelse för handläggningstiden i domstol. Ofta tar väntetiden nämligen sin början när talan är slutförd och målet är klart för avgörande.

Beträffande rättssäkerhetsargument till stöd för varför tidsfristerna inte bör förkortas är det mest uppenbara argumentet att förkortade frister inverkar menligt på rätten att få till stånd en överprövning av förvaltningsbeslut. Dels har anförts att socialförsäkringsärenden ofta handlar om personer som lider av sjukdom och då kan ha svårare att agera snabbt och handlingskraftigt. De kommer därför inte alltid att kunna läsa, skriva och ge in ett överklagande på så kort tid. Om fristen förkortas kommer fler människor än i dag att missa överklagandefristen och komma in med överklagandet för sent. Dels har anförts att målen ofta är komplexa, vilket gör det nödvändigt för

enskilda att anlita ombud för att de överhuvudtaget ska kunna tillvarata sin rätt. Detta hinner enskilda inte med om fristen är för kort. Utöver detta anförs att tvåmånadersfristen behövs för att enskilda ska hinna komplettera överklagandet med ytterligare utredning, vilket ofta skulle behövas eftersom underlaget för beslutsmyndighetens bedömning inte sällan är bristfälligt. Ibland påstås att beslutsmotiveringarna många gånger också är så dåliga att det inte är förrän senare det står klart för den enskilde hur talan bör kompletteras.¹⁹ Då behövs det tid för att uppsöka läkare och specialister och ofta är väntetiden lång. Denna tid kan vara särskilt lång under semestertider. För dem som bor på avlägsna orter kan postgången dessutom utgöra ett särskilt bekymmer.

Invändningarna mot dessa rättssäkerhetsargument är emellertid flera. Motargumenten är av varierande slag och avser först och främst att en förkortad frist inte får sådana kännbara effekter för rättssäkerheten som görs gällande eftersom enskilda kan överklaga ”blankt”, dvs. utan att redogöra för de omständigheter som bör föranleda domstolen att ändra det överklagade beslutet, och begära anstånd med att utveckla grunderna för talan. En förkortad överklagandetid skulle därför inte påverka de enskildas möjligheter i praktiken. Mot detta invänds dock i sin tur ofta att enskilda inte känner till möjligheten att begära anstånd och överklaga blankt. Dessutom brukar invändas att blanka överklaganden leder till merarbete och onödigt arbete (se under systemargument). Mot detta har emellertid ofta invänts att riskerna för dylika överklaganden inte ska överdrivas och att det är möjligt för en part att även vid en förkortad överklagandetid ta ställning till om han eller hon avser att överklaga och därefter formulera ett överklagande.

Ett annat motargument är att förminska betydelsen av de aktiviteter som enskilda uppger behöva företa under överklagandetiden för att tillvarata sin rätt. Det kan argumenteras för att nya läkarintyg i regel inte medför att utgången i målet ändras eftersom prövningen i allmänhet avser förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden. Det har också anförts att det stora flertalet enskilda som överklagar gör detta på samma underlag som har prövats i tidigare instanser. För dessa

¹⁹ Detta har varit en synpunkt som ofta återkommit; se t.ex. LO-TCO Rättskydd AB:s remissvar till SOU 2014:76.

klaganden skulle en förkortad överklagandetid därför inte få någon större betydelse.

Analys

Kortare frister kan stärka rättssäkerheten

Det framstår som okontroversiellt att påstå att risken för misstag, såväl från enskilda som från det allmänna, kan reduceras om överklagandefristen på socialförsäkringsområdet ändras till tre veckor. Detta är en rimlig och föga diskutabel konsekvens av ökad enhetlighet. Likaså framstår det som okontroversiellt att påstå att kortare överklagandetider i vart fall skapar förutsättningar för domstolarna att avgöra mål snabbare. Eftersom domstolarna i dag normalt är förhindrade att avgöra mål innan överklagandetiden löpt ut, skulle en kortare frist – rent teoretiskt – nämligen innebära att domstolarna ges bättre förutsättningar att avgöra mål snabbare. En sådan utveckling är givetvis gynnsam för rättssäkerheten i förfarandet.

Samtidigt är det naturligtvis inte så enkelt att handläggningstiden i domstol enbart är avhängig överklagandetidens längd. Om så vore fallet borde rimligen mål i vilka överklagandet i dag inkommer till domstolen i nära anslutning till överklagandefristens utgång avgöras snabbare än mål i vilka överklagandet kommer in väldigt tidigt. Detta eftersom målhanteringen i sådana fall borde förenklas och inte förutsätta den typ av dubbelhantering som annars kan uppstå. Även om en sådan tendens förefaller finnas, visar den statistik vi tagit fram dock inte på någon avsevärd skillnad i detta avseende. Mål i vilka någon komplettering inte ingavs och som inkom till domstolen 8 veckor eller senare från dagen för det överklagade beslutet, och sålunda ofta i anslutning till att överklagandetiden löpte ut, avgjordes i genomsnitt 208 dagar efter det att överklagandet kom in. För mål i vilka komplettering inte ingavs och som inkom till domstolen inom 3 veckor från dagen för det överklagade beslutet, tog det 199 dagar i genomsnitt innan målet avgjordes. Slutsatsen måste således vara att överklagandetiden, men även ett antal andra faktorer, har betydelse för hur snabbt mål avgörs i domstolarna.

Att en kortare överklagandetid är en av flera faktorer som skulle kunna underlätta en effektivare och snabbare handläggning av mål i domstol kan dock knappast framstå som särskilt uppseendeväckande

att påstå. Likaså framstår det som mycket sannolikt att ett antal mål av enklare beskaffenhet, såväl materiellt som handlägningsmässigt, på detta vis skulle kunna avgöras betydligt snabbare och därigenom medföra en mindre belastning för domstolarna. I mer än vartannat mål inkommer t.ex. den enskilde inte med någon kompletterande utredning och i över 70 procent av dessa mål kommer överklagandet in till domstolen mellan 0–6 veckor från dagen för det överklagade beslutet. Rent generellt borde ett flertal av dessa mål således kunna avgöras redan när de anhängiggörs vid domstolen utan hinder av förvaltningsprocesslagens krav på kommunikering. Det är därför fullt rimligt att anta att ett flertal mål inte kan avgöras och ett antal enskilda i dag måste vänta onödigt länge på besked från domstolen enbart till följd av att domstolarna måste avvakta överklagandetidens utgång.

Vissa behöver dock längre tid för att överklaga

Samtidigt är det givetvis så att det också finns ett antal människor som av olika anledningar behöver längre tid på sig för att överklaga. Kanske behöver de tid för att förstå hur beslutsmyndigheten har resonerat kring deras ärende. Kanske behöver de konsultera ombud. Kanske behöver de rådgöra med en läkare och ge in ett nytt läkarintyg. Frågan blir därför om det är rimligt och nödvändigt att ett antal människor måste vänta opåkallat länge på sina avgöranden för att det finns ett antal andra människor som behöver längre tid på sig för att överklaga? Svaret på den frågan beror på ett antal faktorer.

Som påpekats ovan framförs inte sällan att många enskilda behöver längre tid för att överklaga eller begära omprövning på socialförsäkringsområdet av den anledningen att de klandrade besluten är otydligt motiverade.

Ett väl motiverat beslut är naturligtvis viktigt av rättssäkerhetsskäl. Om inte den enskilde förstår hur beslutsmyndigheten resonerat eller värderat olika delar av underlaget och hur det har bedömts mot regelverket, föreligger givetvis avsevärda brister i detta hänseende.

Inspektionen för socialförsäkringen har genomfört en granskning av Försäkringskassans beslut om sjukpenning i syfte att undersöka i vilken mån besluten uppfyller vissa krav av detta slag.²⁰ Undersök-

²⁰ ISF 2013:1, När sjukpenning nekas.

ningen omfattade beslut på grundnivå och de omprövningsbeslut som följde av dessa. I granskningen konstateras att förutsättningarna för rätten till sjukpenning beskrevs korrekt och individualiserat i ett av tio grundbeslut och i fyra av tio omprövningsbeslut. Omständigheter i det aktuella fallet som talade emot rätt till sjukpenning beskrevs i tre fjärdedelar av besluten men endast i en fjärdedel av omprövningsbesluten. I övriga saknades omständigheter helt eller så fanns endast omständigheter som talade för rätt till sjukpenning. Inspektionen bedömde vidare att de försäkrades synpunkter inte i tillräcklig omfattning bemöttes i vare sig grundbeslutet eller omprövningsbeslut. Uppgifterna kan framstå som nedslående, men det är värt att framhålla att inspektionen inte gjorde någon granskning av om de undersökta besluten var felaktiga i materiellt hänseende.

Likväl är det mot den bakgrunden förstående att försäkrade i vissa fall kan uppleva ett behov av mer tid än annars för att överväga om de vill angripa ett beslut som de inte upplever är ändamålsenligt utformat.

Förutsättningarna för att enskilda ska förstå beslutsmyndigheternas ställningstaganden är förhållandevis goda

Socialförsäkringsområdet är förhållandevis unikt i det hänseendet att beslutsmyndigheten måste förklara sitt ställningstagande för den enskilde inte bara en gång, utan flera gånger. Först tillhandahålls den enskilde en förklaring i grundbeslutet och därefter får han eller hon, om myndigheten överväger att avslå omprövningsbegäran, regelmässigt ta del av ytterligare ett ställningstagande inför omprövningsbeslutet. Därefter tillhandahålls den enskilde givetvis också själva omprövningsbeslutet. Det på socialförsäkringsområdet förhållandevis unika omprövningsinstitutet innebär således i viss mån förstärkta garantier för att den enskilde ska begripa myndigheternas överväganden och ställningstaganden. Någon motsvarighet till detta finns inte på andra närbesläktade områden, t.ex. ärenden enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Att ett beslut om personlig assistans enligt LSS skulle vara särdeles mycket tydligare än vad såväl ett grundbeslut och ett omprövningsbeslut om assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken är samfällt, framstår som osannolikt. Därmed givetvis inte sagt att det inte finns utrymme för förbättringar vad gäller beslutsmotiveringar. Lös-

ningen på problemet måste dock rimligen vara att genomföra ett målinriktat arbete för att säkerställa att de beslut som fattas är ändamålsenligt utformade. Att försöka avhjälpa detta problem genom att i stället fastställa längre tidsfrister, framstår således som missriktat. Om beslutet är så pass otydligt att det inte går att förstå myndighetens ställningstagande, torde för övrigt inte heller fler genomläsningar av beslutet medföra en ökad förståelse av detsamma.

*Behovet av att anlita ombud är inte unikt
för socialförsäkringsområdet*

Vad gäller argumentet att många enskilda behöver en längre klagofrist i socialförsäkringsmål för att anlita ombud eller att inhämta kompletterande utredning kan följande sägas.

Behovet av att anlita ombud för att få hjälp med att tillvarata sin rätt är inget unikt för socialförsäkringsområdet. Tvärtom är det ett behov som enskilda ofta kan uppleva även på andra områden. Inte sällan kan det vara fråga om personer som är helt obekanta med det regelverk som tillämpas och ovanligt är inte heller att det är fråga om personer som är äldre, sjuka eller på annat vis har en nedsatt funktionsförmåga. Exempelvis kan äldre som ansöker om särskilt boende enligt socialtjänstlagen (2001:453) ha svårt att tillvarata sin rätt utan hjälp. Samma sak gäller ärenden enligt LSS, ärenden enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och ärenden enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. för att nämna några. Beslut enligt de uppräknade lagarna kan alla dessutom ha långvariga och betydande effekter för den enskildes möjligheter att leva ett dragligt liv. Beträffande alla dessa typer av ärenden har enskilda tre veckor på sig att överklaga till förvaltningsdomstol om de är missnöjda med det beslut som fattats. För det fall att de vill konsultera ombud innan överklagandet ges in, har de sålunda att iaktta en betydligt kortare tid än den som gäller i socialförsäkringsmål. Några belägg för att detta utgör ett reellt problem har emellertid inte framkommit.

Det ska erinras om att de allra flesta inte anlitar ombud i socialförsäkringsmål. Enligt vår undersökning företräds enskilda inte av ombud i första domstolsinstans i cirka 77 procent av de studerade fallen. Detta är förvisso inte ägnat att förvåna med tanke på att många människor inte har råd att anlita ombud i socialförsäkringsmål.

På socialförsäkringsområdet har enskilda betydligt längre tid på sig att överväga behovet av att anlita ombud jämfört med andra rättsområden

Det förtjänar att erinras om den särskilda handläggning som gäller för socialförsäkringsärenden. Till följd av detta har enskilda nämligen egentligen förhållandevis goda möjligheter att konsultera ett juridiskt ombud. Enskilda har för det första möjlighet att anlita ombud redan innan ärendet initieras hos beslutsmyndigheten. Därefter har en enskild möjlighet att konsultera ombud under handläggningen hos beslutsmyndigheten inför grundbeslutet. Sedan har enskilda två månader på sig att begära omprövning, en tid som givetvis också kan användas för att anlita juridisk hjälp. På samma vis som inför grundbeslutet kan enskilda givetvis även anlita hjälp under handläggningen inför omprövningsbeslutet, t.ex. genom att begära anstånd. Om enskild i detta skede alltså inte funnit skäl att konsultera biträde, har den enskilde – som läget är nu – också ytterligare två månader på sig att anlita sådan hjälp. Rent faktiskt har enskilda i socialförsäkringsmål, även med ett förkortande av överklagandefristen till tre veckor, således goda och rent av bättre möjligheter än på andra rättsområden att, redan innan domstolsprövningen tar vid, anlita juridiskt ombud. Till detta kommer givetvis att det självfallet inte finns något som hindrar enskild från att anlita hjälp under den tid domstolsprocessen pågår.

Mot detta kan skulle kunna invändas att många litar på att ett, enligt deras mening, felaktigt beslut kommer att rättas vid omprövningen, vilket gör att det är många som inte inser att de faktiskt har ett behov av hjälp förrän de väl har fått ett negativt omprövningsbeslut. Det kan dock erinras om att i vart fall Försäkringskassan regelmässigt gör den enskilde uppmärksam på att Försäkringskassan överväger att avslå en ansökan innan avslagsbeslut fattas.

Det är rimligt att anta att de flesta enskilda vet att det går att begära anstånd m.m.

Det brukar också invändas att enskilda inte känner till att man kan överklaga ”blankt” och därefter anlita ombud eller inkomma med kompletterande handlingar.

Givetvis finns det människor som inte känner till den korrekta juridiska terminologin för olika typer av processhandlingar i domstol

eller i förvaltningsförfarandet och således inte korrekt kan uttrycka att han eller hon av någon anledning t.ex. vill ha ytterligare tid på sig innan beslutsinstansen skiljer sig från ärendet genom att besluta i sak. På motsvarande sätt finns det sannolikt en hel del människor som t.ex. inte vet vad ett blankt överklagande är. Det framstår dock inte som särskilt rimligt att anta att enskilda saknar förmåga att t.ex. ringa upp en domstol och i all enkelhet förklara att han eller hon snart kommer att ge in ett intyg eller något liknande som han eller hon vill att domstolen tar del av. En sådan önskan är också fullt tillräcklig för att domstolen ska begripa vad det är fråga om och för att rätten korrekt ska kunna klassificera partens handlande juridiskt, dvs. som ett yrkande om anstånd. Hela förvaltningsprocessen vilar för övrigt just på den premissen att förfarandet ska vara så enkelt och flexibelt att enskilda inte ska behöva ha några juridiska förkunskaper för att kunna tillvarata sin rätt. Det är egentligen precis av den anledningen som lagstiftaren påfört förvaltningsdomstolarna ett särskilt ansvar för målets beredning i såväl processuellt som materiellt hänseende.

Den statistik vi tagit fram ger inte heller stöd för att enskilda inte skulle vara införstådda med möjligheten att komplettera ärendet med utredning senare under processen. I nästan 40 procent av samtliga undersökta ärenden i vilka kompletterande handlingar inkom, skedde detta inte i samband med överklagandet utan senare i processen. Det visar på att möjligheten att begära anstånd och komplettera med nytt underlag inte är så obekant för enskilda som det ibland görs gällande.

Argumentet att enskilda inte känner till att det går att begära anstånd och överklaga "blankt" bygger också på vissa antaganden vars rimlighet kan ifrågasättas. I diskussionen förutsätts nämligen att enskilda har väldigt begränsade kunskaper om vissa frågor samtidigt som de förutsätts vara väl förtrogna och besitta goda kunskaper om andra. Typpersonen antas sålunda t.ex. inte känna till möjligheten att begära anstånd, men antas samtidigt förstå att man kan anlita ombud och att man kan komplettera ärendet i domstol genom att kontakta läkare för att få ett intyg utfärdat. Typpersonen antas vidare utan problem kunna ta del av vissa anvisningar i en bilaga med upplysningar om hur man överklagar, samtidigt som andra anvisningar antas vålla stora bekymmer. Ibland antas dessutom att typpersonens kunskap om en och samma sak förändras beroende på kontexten eller sammanhanget. Till exempel brukar anföras att förkortade tids-

frister kommer att leda till att domstolarna måste hantera en stor mängd yrkanden om anstånd. I denna situation antas enskilda sålunda vara så pass förtrogna med möjligheten att begära anstånd att detta antas få implikationer för domstolarnas arbete.

Vi finner således att det är rimligare och mer fruktbart för de fortsatta övervägandena att i stället anta att enskilda, eller någon dem närstående som kan var dem behjälpliga, besitter sådana kunskaper att de såväl kan ta till sig instruktioner som förstår att det t.ex. går att såväl begära anstånd som att komplettera ärendet med ny utredning.

Vad gäller anstånd är det givetvis så att det i och för sig inte är den enskilde som förfogar över denna fråga och ensidigt kan besluta att en sådan begäran ska medges. Det ankommer nämligen alltid på domstolen att verka för att målet förs fram till ett slutligt avgörande. JO har uttalat (JO 1999/2000 s. 199) att ett föreläggande till part att slutföra sin talan bör ges efter högst två eller tre anstånd. Därefter bör det endast om särskilda omständigheter kan återopas, komma i fråga att på nytt medge anstånd.

Enskilda som använder mer av överklagandetiden använder inte tiden för att få fram kompletterande handlingar i större utsträckning

Frågan kan också ställas om det verkligen är så att enskilda som i dag använder hela överklagandetiden, gör detta för att han eller hon behöver tid för att komplettera ärendet med ny utredning. Den statistik vi fått fram ger inte belägg för att enskilda som inkommer med överklagandet sent, i väsentligen större utsträckning använder tiden för att få fram kompletterande handlingar jämfört med dem som använder betydligt kortare del av överklagandetiden. I den population av mål där den enskilde överklagade efter 8 veckor eller senare var det nämligen endast i 30 procent av målen som den enskilde inkom med kompletterande handlingarna direkt i samband med överklagandet. I övriga fall, dvs. i 70 procent av dessa mål, inkom den enskilde således antingen inte alls med ytterligare utredning eller så kom de kompletterande handlingar in först senare och alltså inte i samband med överklagandet. Därutöver var det vanligare att den enskilde kom in med kompletterande handlingar direkt i samband med överklagandet i den population av mål i vilka överklagandet inkom senast tre veckor efter dagen för det klandrade beslutet (64,1 procent jämfört med 58,7 procent).

Vikten av att känna sig hörd

I diskussionen har emellanåt förts fram att det inte spelar någon större roll om enskilda inte hinner ge in kompletterande handlingar eftersom dessa oftast saknar betydelse för utgången i målet. Detta resonemang ställer vi oss dock avvisande till av flera skäl. För det första förefaller resonemanget inte vara korrekt i sak. Den statistik vi tagit fram visar nämligen att ändringsfrekvensen är ungefär 18 procent i de mål i vilka komplettering ingavs jämfört med cirka 11 procent i de mål där kompletterande handlingar inte ingavs. Av Inspektionen för Socialförsäkringens rapport (2014:18), Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna, framgår också att ny bevisning var den näst vanligaste anledningen till att förvaltningsrätterna ändrade underinstansens beslut. I en fjärdedel av de mål som inspektionen undersökte var ny bevisning således orsaken till att förvaltningsrätten biföll överklagandet.

En annan sak är att det kan diskuteras vilken vikt som bör tillmätas ny bevisning i många socialförsäkringsmål. Den bevisning som klaganden ger in kan av olika anledningar nämligen många gånger inte tillskrivas den betydelse som klaganden önskar (se mer härom under avsnitt 5.7.3).

En viktigare invändning mot denna typ av resonemang är emellertid att det för den formella rättssäkerheten i förfarandet är av ganska underordnad betydelse huruvida en viss komplettering kan antas ha stor betydelse för en viss utgång eller inte. I att förfarandet är rättsäkert ligger nämligen att detta ska vara förutsägbart och bereda den enskilde möjligheten att konstruktivt kunna ta till vara sina intressen. Det är således viktigt av rättssäkerhetsskäl att den enskilde, även om en viss komplettering framstår som betydelslös för andra, upplever att domstolen beaktar samtliga de skäl och – inom rimliga gränser – all den bevisning som han eller hon menar är viktig för den tvistiga frågans bedömning. Det har således ett egenvärde att enskilda tillåts att, inom vissa ramar, tillvara sin talan på det vis han eller hon anser lämpligast.

5.7.3 Systemargument

Beskrivning

En annan typ av argument som inte sällan har förts fram till stöd för att överklagandefristen bör förkortas hänför sig närmast till olika processuella systemaspekter. Det övergripande temat för dessa argument är att olika aspekter av det befintliga processuella ramverket påbjuder att fristen förkortas till tre veckor. En kortare frist medför i någon mån att bättre överensstämmelse kan uppnås på systemnivå mellan det processuella ramverkets olika delar. Ett exempel på ett argument av denna typ är att hänvisa till instansordningsprincipen och betona vikten av att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans. I enlighet med denna princip anförs att det ankommer på enskilda att redan hos beslutsmyndigheten presentera bevisning som visar att förutsättningarna för en viss förmån är uppfyllda. Eftersom enskilda, enligt denna tankegång, inte ska berika processmaterialet med ytterligare material först i överinstansen, är det följdriktigt att det införs en kortare frist för att överklaga. Enskilda behöver helt enkelt inte så mycket tid för att överklaga om överinstansen endast ska utföra en ren överprövning av de förhållanden som underinstanserna prövat. Utöver detta brukar anföras att en förkortad överklagandefrist kan medföra att enskilda bättre förstår att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans och vad detta innebär, dvs. kortare frister tillskrivs här också en pedagogisk funktion.

Det brukar också framhållas att förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet utgör en yttersta garanti för att ärenden blir så utredda som krävs oavsett hur enskilda väljer att utforma sin talan i domstol.

Ett annat argument av denna typ är att hänvisa till att överklagandefristens längd på socialförsäkringsområdet tillkommit under delvis andra betingelser än de som numera gäller, och att flera reformer, däribland reglerna om obligatorisk omprövning samt införandet av tvåpartsprocessen, förändrat förutsättningarna för att alltjämt behålla en längre tidsfrist på detta område. Ett annat argument som ofta förts fram är att en förkortad klagofrist medför att det uppnås överensstämmelse mellan när talan förs mot beslut i en processuell fråga och mot beslut i en materiell fråga.

Invändningarna mot dessa systemargument är väsentligen av två olika slag. En övervägande del av argumenten tar inte sikte på giltigheten i argumentet som sådana. Till exempel ifrågasätts inte att det är viktigt av instansordningsskäl att tyngdpunkten i prövningen förskjuts nedåt i instanskedjan. Vad som anförs är i stället att argumentet, även om det inte ifrågasätts att bättre överensstämmelse på systemnivå kan förutses, får sådana negativa effekter för andra intressen, framför allt rättssäkerheten, att det inte bör tillmätas någon större vikt.

En annan invändning som brukar lyftas fram mot olika systemargument är att det finns sådana brister i systemet att det likväl är nödvändigt att enskilda tillhandahålls en längre tidsfrist på detta område. Till exempel anförs inte sällan att myndigheternas beslutsmotiveringar är så intetsägande att det först genom förvaltningsrättens dom blir tydligt för den enskilde vad han eller hon underlåtit att styrka. Ett annat exempel är att det ofta påstås att enskilda tvingas komplettera beslutsunderlaget i domstol med relativt grundläggande information därför att ärendet inte har blivit ordentligt utrett på myndighetsnivån. Ett annat argument är att en kortare klagotid kan störa tvåpartsprocessen genom att det allmänna inte kommer att hinna klaga i tid. Detta kan i sin tur leda till att praxisbildningen tar skada.

Analys

Såväl förvaltningsprocessen som förvaltningsförfarandet har genomgått stora förändringar sedan lagstiftaren övergav treveckorsfristen till förmån för tvåmånadersfristen på socialförsäkringsområdet. Som nämnts brukar det inte sällan också framföras att tvåmånadersfristen därför är något obsolet med tanke på hur situationen ser ut i dag. Det finns dock vissa problem med denna typ av resonemang.

Även om förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen i allmänhet genomgått betydande förändringar över tid, måste man hålla i minnet att socialförsäkringsprocessen redan i slutet av 1970-talet i viss mån var en tvåpartsprocess. Tvåmånadersfristen för att överklaga tillkom alltså i samband med att socialförsäkringsprocessen gick från att ha varit utformad som ett enpartsförfarande till att bli en fakultativ tvåpartsprocess. Det bör också erinras om att tvåmånadersfristen tillkom i samband med att omprövningsinstitutet infördes och inte innan. Det var alltså trots dessa reformer på socialförsäk-

ringsområdet som lagstiftaren fann skäl att införa tvåmånadersfristen. Detta innebär givetvis inte att inte även socialförsäkringsprocessen som sådan genomgått stora förändringar över tid. En korrekt förståelse för de betingelser under vilka tvåmånadersfristen tillkom är dock viktigt.

Mot den bakgrunden kan konstateras att tvåmånadersfristen för att överklaga tillkom främst med hänsyn till att dåvarande Riksförsäkringsverket fråntogs den befogenhet som verket tidigare haft att självmant och, oaktat att överklagandefristen löpt ut, ta upp ärenden till förnyad prövning. Riksförsäkringsverket skulle inte längre utgöra besvärinstans utan i stället ha möjlighet att träda in som den enskildes motpart i domstol. Det förutsågs därför att det i framtiden skulle bli mycket viktigare att gällande överklagandefrister iakttogs. Det var mot den bakgrunden det föreslogs att överklagandefristen skulle förlängas till två månader och det uttalade syftet var att en sådan förlängning skulle underlätta för enskilda att få till stånd prövning i högre instans (SOU 1976:53 s. 182).

Tvåmånadersfristen var dock endast en av flera ändringar som genomfördes av denna anledning vid samma tidpunkt. Även den ändringsmöjlighet som numera återfinns i 113 kap. 3 § SFB infördes vid denna tidpunkt av liknande skäl. Trots att överklagandefristen förlängdes ansågs det sålunda angeläget att det utöver detta infördes en mekanism i socialförsäkringens prövningssystem för att kunna få felaktiga beslut ändrade även efter besvärstidens utgång. När omprövningsinstitutet därefter reformerades i början på 1980-talet – och enskilda på så vis tillförsäkrades ytterligare möjligheter att få till stånd en förnyad prövning av sina ärenden, dels genom att inom två månader begära omprövning, dels genom att inom två månader från omprövningsbeslutet överklaga – fördes i princip inga diskussioner om hur detta påverkade tidigare överväganden.

I dag har socialförsäkringsprocessen, men framför allt den allmänna förvaltningsprocessen, förändrats på flera sätt jämfört med vad som gällde i slutet av 1970-talet. Bland annat har instansordningen förändrats och för de allra flesta mål, inklusive socialförsäkringsmål, gäller att förvaltningsrättens avgörande prövas av kammarrätten efter dispensprövning. Kammarrätternas avgörande prövas likaså av Högsta förvaltningsdomstolen först efter sådan prövning. Genom en fullt utbyggd obligatorisk tvåpartsprocess har det också skapats en ordning där de allmänna intressena är partsföreträdna redan i den första dom-

stolsinstansen. Detta har i sin tur betytt att förhållandet mellan förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen i viss mån förändrat karaktär. Genom att parterna i en tvåpartsprocess bättre sörjer för ett fullödigt utredningsmaterial, avlastas domstolen också en del av arbetet för att sakfrågorna i målet blir tillräckligt utredda. Domstolens funktion och behovet av aktivitet från domstolens sida kan då också i viss mån sägas ha förändrats. En tydlig ambition bakom tvåpartsprocessen har varit att säkerställa att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i den första domstolsinstansen.

Det kan således konstateras att det sedan länge funnits en vilja att renodla förvaltningsdomstolarnas roll och säkerställa att tyngdpunkten i rättsskipningen ligger i första instans. Ambitionen har varit att alla relevanta omständigheter och bevisning ska presenteras och behandlas redan hos beslutsmyndigheten. Härigenom kan domstolarna bättre inrikta sin prövning mot att göra en regelrätt överprövning av det överklagade beslutet på samma underlag som beslutsmyndigheten hade till sitt förfogande.

Det ligger således varken i linje med denna tanke eller instansordningsprincipen att enskilda först i förvaltningsdomstol presenterar omständigheter och bevisning till stöd för sin talan i ett socialförsäkringsmål. En sådan ordning medför i stället ett hinder för domstolarna att företa den rena överprövning som förutsatts av lagstiftaren.

Det kan också övervägas vilken vikt som egentligen bör tillmätas ny bevisning i många socialförsäkringsmål. När kan ny bevisning exempelvis beaktas i ett mål om sjukersättning? Försäkringskassan gör ju en prognos vid beslutstillfället beträffande möjligheterna för återgång i arbete utifrån den utredning som då föreligger. Ny bevisning som åberopas i ett sådant mål kan ibland ha betydelse för förfluten tid, men i regel bör den kanske snarare läggas till grund för en ny ansökan om förmånen från och med en senare tidpunkt.

Enligt vår mening talar vad som nu anförts för att det, ur ett systemperspektiv, inte finns skäl att behålla en längre överklagandefrist i syfte att möjliggöra för enskilda att åberopa nya omständigheter eller inhämta kompletterande bevisning. Till detta kommer att det just på socialförsäkringsområdet finns ett välutbyggt omprövningsinstitut som i vart fall delvis tillkommit för att fungera som ett förstadium till ett överklagande. Den enskilde tillförsäkras på detta område således goda möjligheter att redan tidigare komplettera ärendet med ytterligare bevisning. Att likväl behålla tvåmånadersfristen

med hänvisning till att enskilda måste ges tid att på nytt komplettera ärendet, förfelar således i någon mån också själva syftet med omprövningsinstitutet.

Egentligen kan dock sägas att argumentet att förkorta tvåmånadersfristen i syfte att renodla domstolsprövningen vilar på en bräcklig grund. Som tidigare nämnts är överklagandefristens funktion nämligen inte att förmå enskilda att inom en föreskriven tid fullständigt anhängiggöra sin talan i materiellt hänseende. Fristens funktion är egentligen endast att avkräva en på visst sätt formaliserad viljeförklaring från den som vill angripa ett beslut. Fristen innebär således inte på något vis en egentlig begränsning av möjligheten att t.ex. inkomma med ny bevisning. Att en kortare tidsfrist indirekt kan få denna effekt i praktiken är egentligen en annan sak. I allmän förvaltningsdomstol gäller fri bevisföring och det står således parterna normalt fritt att, inom ramen för vad som utgör saken, komplettera ärendet även i högre instans.²¹ En grund för kammarrätten att meddela prövningstillstånd kan till och med ofta vara att den försäkrade kompletterat målet med ny utredning som ställer förvaltningsrättens avgörande i delvis ny dager (ändringsdispens). En annan sak är dock, som tidigare påpekats, vilken betydelse och värde som bör tillskrivas ny utredning givet den prövning domstolarna har att fullgöra.

Fråga är således snarare om att, genom en förkortad tidsfrist, indirekt stimulera parter att i första hand ge in bevisning tidigt och på så vis upprätthålla instansordningsprincipen och säkerställa att tyngdpunkten i förfarandet förskjuts nedåt. Detta står givetvis inte i motsatsförhållande till principen om fri bevisföring. Fråga är inte om att begränsa vad som åberopas och hur talan förs, utan snarare att indirekt stimulera parter att i möjligaste mån företa dessa dispositioner tidigt.

Argumentet att förkortade tidsfrister riskerar att få negativa effekter för praxisbildningen eftersom det allmänna inte hinner handla i tid, har tidigare förts fram beträffande överklagandefristen till kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen och går inte helt att överföra till förändringar av omprövningsfristen och fristen för att överklaga till förvaltningsrätten. Detta sammanhänger främst

²¹ I Högsta förvaltningsdomstolen får omständighet eller bevis, som klaganden åberopar först i Högsta förvaltningsdomstolen, dock beaktas endast om det föreligger särskilda skäl (37 § FPL).

med att det allmänna i regel inte har möjlighet att överklaga myndighetsbeslut till domstol i detta syfte.²²

Vad slutligen gäller argumentet att det i dag kan uppstå komplikationer när det gäller att avgöra om talan mot beslut i processuella frågor ska följa överklagandetiden på tre veckor eller den längre överklagandetiden på socialförsäkringsområdet, har i 113 kap. 21 § SFB införts en bestämmelse som i vart fall reglerar den situationen att en begäran om omprövning eller ett överklagande avvisas. Enligt bestämmelsen gäller numera att sådana avvisningsbeslut, med de undantag som anges i 11 §, överklagas i samma ordning som beslutet i huvudsaken (jfr prop. 2008/09:200 s. 581).

5.7.4 Effektivitetsargument

Beskrivning

Ett av de vanligaste argumenten för att ändra tvåmånadersfristen på socialförsäkringsområdet har varit vad som närmast kan beskrivas som ett effektivitetsargument. Kärnan i argumentet är att förkortade tidsfrister leder till allehanda effektivitetsvinster, såväl för enskilda som för domstolarna. Sålunda har ofta framhållits att en förkortad frist t.ex. bör medföra en förenklad hantering vid domstolarnas målkanslier. Olika blanketter för olika måltyper kan undvikas och misstag som generellt föränleds av att olika processuella regler tillämpas kan reduceras. Detta skulle i sig underlätta domstolarnas handläggning av mål och rent allmänt också minimera risken för misstag. Domstolarnas hantering skulle därigenom kunna göras effektivare. En kortare överklagandetid kan också leda till effektivitetsvinster genom att det minskar behovet för ansvarig domare att sätta sig in i målet dels när det kommer in, dels när överklagandetiden löpt ut. På så vis frigörs också resurser på domstolen.

Invändningarna mot effektivitetsargumentet är emellertid flera. Argumenten tar oftast sikte på endera att effektivitetskalkylen är ofullständig eftersom vissa oönskade effekter inte medtas i beräkningen, eller att de effekter som förutses överskattas.

²² På socialförsäkringsområdet finns i och för sig ett allmänt ombud med denna uppgift. Ombudets verksamhet är dock mycket begränsad.

Den kanske viktigaste direkta invändningen mot effektivitetsargumentet är att det bygger på felaktiga antaganden om hur enskilda betar sig och vilken utveckling som kan förväntas om överklagandetiden förkortas. Det påstås att enskilda i stället kommer att inkomma med onödiga överklaganden, anståndsbegäran m.m. i en betydligt högre utsträckning än tidigare om fristen förkortas. Detta medför i sin tur ytterligare arbete för de anställda på domstolarna som t.ex. måste skicka ut kompletteringsförelägganden och fatta olika typer av handläggningsbeslut. I stället för att effektivisera handläggningen tvingas domstolen således lägga ned resurser på att hantera exempelvis anståndsfrågor och föreläggandefrågor. Den effektivitetsvinst som förutses bygger således på en bristfällig kalkyl eftersom vissa effekter inte tas med i beräkningen.

En annan invändning mot effektivitetsargumentet är att det underbyggs av en ofullständig problembild. Enligt detta motargument löser förkortade tidsfrister inte problemet med långsam målgenomströmning i domstolarna. Det stora problemet är nämligen inte att domarna måste sätta sig in i målet två gånger och att det finns uppenbara mål som bara ligger och väntar på att bli avgjorda. Att förkorta överklagandefristen kommer således inte att medföra sådana effektivitetsvinster som förutses.

Utöver detta framförs mot effektivitetsargumentet ibland argument som inte direkt tar sikte på giltigheten i argumentet som sådant, utan snarare vilket värde som bör tillmätas detsamma. Till exempel framförs ibland att en förkortad tidsfrist, även om effektivitetsvinster kan förutses, får sådana negativa effekter för andra intressen, framför allt rättssäkerheten, att det inte bör tillmätas någon större vikt.

Analys

Det är givetvis oerhört svårt att förutse vilka effekter en förkortad överklagandefrist eller frist för att begära omprövning skulle få. Enligt vår mening är det dock fullt rimligt att anta att enhetliga överklagandetider bör underlätta för personal på domstolen att handlägga målen. Exempelvis bör domstolshandläggarna enklare kunna arbeta med målen och den ansvariga domaren bör i vissa fall kunna undvika dubbelarbete. Dessa effektivitetsvinster bör samtidigt inte överskattas.

Ofta börjar nämligen domaren eller föredraganden att arbeta med ett mål först när överklagandetiden löpt ut. Samtidigt är det givetvis så att anställda på domstolen alltid måste göra någon slags översiktlig kontroll i samband med att överklagandet kommer in. Det måste exempelvis kontrolleras att domstolen är rätt forum och att målet inte ska behandlas med förtur. Dessutom måste alltid omgående kontrolleras att klaganden inte framställt ett yrkande om interimistisk åtgärd. Om målet redan då eller inom kort är klart för avgörande kan således visst merarbete undvikas.

Enligt vår mening är det också fullt rimligt att anta att en förkortad tidsfrist kommer att medföra att enskilda framöver kommer att begära anstånd och överklaga blankt i större utsträckning än vad som är fallet i dag. Redan i dag är det emellertid mycket vanligt att enskilda t.ex. begär anstånd för att ge in läkarintyg eller annan bevisning. I nästan 20 procent av de mål som vi undersökte inkom t.ex. klaganden med kompletterande handlingar senare i processen. Det merarbete fler yrkanden om anstånd riskerar att medföra ska samtidigt inte heller överdrivas. Inte sällan är det endast fråga om att klaganden ringer upp domstolen och berättar att hon eller han önskar ge in ett läkarintyg. Anståndet antecknas då i målets dagboksblad och saken är därefter utagerad.

Enligt vår mening bör inte heller riskerna för onödiga överklaganden överdrivas. För det fallet att klaganden finner skäl att återkalla sitt överklagande, kan målet dessutom avskrivas förhållandevis enkelt genom ett stämpelbeslut på återkallelsekrivelsen.

Vi har tidigare berört argumenten att problemet egentligen är ett annat och att flera rättssäkerhetsargument talar emot effektivitetsargumenten. Det saknas därför skäl att i detta sammanhang på nytt beröra dessa frågor.

5.7.5 Rättviseargument

Beskrivning

Ett annat argument som framförts i olika sammanhang är vad som närmast kan beskrivas som ett rättviseargument. Argumentet är närbesläktat med enhetlighetsargumentet men innehåller även ytterligare en komponent i form av en rättvisetanke. När enhetlighetsargumentet framförs sker en jämförelse med andra rättsområden

varefter enhetlighet förordas i syfte att underlätta hantering och reducera risken för misstag. När rättviseargumentet framförs sker också en jämförelse med andra rättsområden, men därefter blir argumentationen annorlunda.

Enligt argumentet ska en tidsfrist sålunda inte ändras i syfte att uppnå enhetlighet och de gynnsamma effekter detta får. Det som står i förgrunden är i stället de konstaterade skillnadernas osakliga grund. Varför tillämpas en tvåmånadersfrist i socialförsäkringsmål när enskilda i princip på alla andra områden endast har tre veckor på sig att klaga? För vissa förmåner med socialförsäkringsrättslig karaktär som inte regleras i socialförsäkringsbalken, är den allmänna klagotiden dessutom tre veckor. Frågan kan då ställas om det är skäligt att det tillämpas en tvåmånadersfrist på socialförsäkringsområdet när t.ex. en biståndssökande endast har tre veckor på sig att överklaga enligt socialtjänstlagen? Även biståndstagare är en utsatt grupp som inte sällan står helt utan juridisk hjälp. I såväl mål om ekonomiskt bistånd som socialförsäkringsmål fordras inte heller sällan att den enskilde nödsakas införskaffa och inkomma med kompletterande handlingar.

Invändningarna mot rättviseargumentet är i princip av två slag. För det första kan argumenteras för att socialförsäkringsmålen utmärker sig från andra mål på ett sådant vis att det finns sakliga skäl för en längre tidsfrist. Socialförsäkringsmålen är med andra ord inte jämförbara med andra mål, varför det inte är orättvist att en annan längre frist tillämpas på socialförsäkringsområdet. Sakliga skäl finns med andra ord för en sådan ordning.

En annan invändning mot rättviseargumentet är att medge att det finns måltyper som förvisso är jämförbara med socialförsäkringsmålen, men att det likväl finns sakliga skäl för att behålla tvåmånadersfristen på socialförsäkringsområdet. Enligt detta argument är det därför snarare tidsfristerna i de jämförbara målen som borde förlängas än vice versa.

Analys

Den längre överklagandefristen i socialförsäkringsmål har ofta rättfärdigats med hänsyn till faktorer som målens art och komplexitet, att målen ofta gäller sjuka, utsatta eller funktionsbegränsade personer samt beslutsunderlagets omfattning och beskaffenhet. I så måtto

finns ett antal beröringspunkter med vissa andra mål- och ärendetyper. Detta gäller bl.a. vissa mål enligt socialtjänstlagen, t.ex. mål om särskilt boende för äldre. Som ytterligare exempel kan nämnas mål enligt LSS. För att överklaga beslut om personlig assistans enligt LSS gäller en tidsfrist om tre veckor, och för beslut om assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken tillämpas en överklagandefrist om två månader. Till detta kommer att beslut enligt LSS inte är underkastade det omprövningsinstitut som mål om assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken är. Det måste onekligen framstå närmast som förvirrande för den enskilde, att som nu, ha olika överklagandetider och omprövningsregler för beslut om personlig assistans beroende på om beslutet fattats av kommunen eller Försäkringskassan. Det är också svårt att argumentera för att dessa måltyper inte är jämförbara.

Att det finns måltyper med en kortare överklagandetid som är jämförbara med socialförsäkringsmål är dock egentligen inte ett argument till stöd för att tvåmånadersfristen bör ändras. Vad är det nämligen som säger att det inte i stället är t.ex. LSS-målen som borde underkastas samma omprövnings- och överklaganderegler som socialförsäkringsmålen?

Det givna svaret på den frågan är naturligtvis att detta följer av enhetlighetsskäl och det förhållandet att den allmänna klagotiden på förvaltningsområdet i dag är tre veckor.

Jämförelsen med LSS-målen är därför främst intressant av en annan anledning och det är att det inte synes ha vållat några särskilda bekymmer för enskilda att de på detta område endast har en frist om tre veckor för att överklaga. Det finns t.ex. inga belägg för att överklaganden av beslut som fattats enligt LSS avvisas till följd av att de inkommit försent i betydligt högre utsträckning än vad som är fallet på socialförsäkringsområdet. Inte heller finns det några belägg för att enskilda inte hinner komplettera i tid eller anlita ombud i t.ex. mål om personlig assistans enligt LSS. Då ska också betänkas att enskilda på detta område inte heller har möjlighet att begära omprövning av beslut på det vis som är möjligt enligt socialförsäkringsbalken. Mot den bakgrunden kan det t.ex. ifrågasättas varför vi bör förvänta oss att en treveckorsfrist på socialförsäkringsområdet bör föranleda ett antal effekter som uppenbarligen inte framträder på andra områden.

5.8 Förslag och bedömning

5.8.1 Inledning

Möjligheten för enskilda att anlita olika rättsmedel i syfte att angripa myndighetsbeslut skapar ovisshet om huruvida ett angripet beslut blir bestående eller inte, vilket i sin tur bidrar till att skapa osäkerhet för såväl myndigheter som enskilda beträffande vad som gäller i ett visst rättsligt hänseende eller i en viss situation. En sådan osäkerhet kan inte tillåtas bestå hur länge som helst.

När frågan om förkortade processuella tidsfrister övervägs, kan den emellertid analyseras från olika utgångspunkter. I våra fortsatta överväganden och förslag kommer vi att närma oss frågan genom att till stor del utgå från angreppsobjektet (beslutet), snarare än angreppsformen eller angreppsobjektet. Denna metod har den fördelen att frågan om tidsfrister kan ses ur ett större fullföljdsperspektiv. Genom att det är beslutet som ställs i centrum, kan vissa systemavvikelser tydliggöras.

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut enligt 113 kap. SFB kan, ur detta perspektiv, delas in tre olika undergrupper: grundbeslut, omprövningsbeslut samt beslut som varken får omprövas eller har tillkommit efter omprövning.

Grundbeslut får angripas av enskild genom en begäran om omprövning och av det allmänna ombudet genom ett överklagande. Oavsett angripandeform är tidsfristen satt till två månader. Omprövningsbeslut angrips däremot på samma sätt och inom samma tid av såväl enskild som det allmänna ombudet; det får överklagas inom två månader. Till övriga beslut enligt 113 kap. SFB hör sådana beslut som inte är omprövningsbeslut och inte heller får omprövas enligt 113 kap. 7 § SFB, dvs. vissa avvisningsbeslut och beslut enligt 113 kap. 3 § SFB. Även sådana beslut angrips på samma sätt och inom samma tid av såväl enskild som det allmänna ombudet; de får överklagas inom två månader.

5.8.2 Tidsfristen för att överklaga omprövningsbeslut och beslut som inte ska omprövas

Förslag: Tiden för att överklaga omprövningsbeslut och beslut som inte ska omprövas ska förkortas till tre veckor.

Inledning

Omprövningsbeslut och beslut som inte ska omprövas enligt socialförsäkringsbalken kan i dag angripas genom att de överklagas. Denna möjlighet tillkommer såväl berörd enskild som det allmänna ombudet för socialförsäkringen.

I dag gäller en allmän överklagandetid för enskilda om tre veckor i förvaltningsprocessen och utgångspunkten måste vara att avvikande processuella tidsfrister endast bör tillåtas om det finns sakliga skäl för detta.

Tvåmånadersfristen svarar inte mot ett enhetligt behov för alla

På socialförsäkringsområdet har främst rättssäkerhetsskäl anförts till stöd för att det är motiverat att en avvikande klagofrist om två månader behålls på detta område. En rimlig utgångspunkt måste då vara att tvåmånadersfristen är väl avpassad och fyller ett reellt behov i detta avseende. Bortsett från något eller några undantag, inkommer dock ungefär lika många överklaganden varje vecka till domstolarna under den tid överklagandetiden löper. Detta förmedlar således inte bilden av att tvåmånadersfristen svarar mot ett enhetligt behov för alla. Det kan också konstateras att en majoritet av samtliga överklaganden som kommer in i rätt tid, inkommer till domstolen inom 35 dagar från dagen för det överklagade beslutet, vilket i realiteten innebär en faktisk tidsåtgång som närmar sig fyra veckor. Detta framstår som särskilt förvånande med tanke på att människor i allmänhet har en tendens att inrätta sig efter de förutsättningar som gäller. Det torde t.ex. vara vanligt att folk lämnar in sin självdeklaration någon av de sista dagarna. Trots detta väljer alltså ett stort antal människor att överklaga betydligt snabbare än vad dagens bestämmelser maximalt medger.

Enligt vår undersökning är den genomsnittliga överklagandetiden cirka 52 dagar. Medianvärdet är något lägre och ligger på ungefär 49 dagar. Om man emellertid bortser från de som överklagar efter mer än 9 veckor, av vilka flertalet egentligen kan antas ha försuttit fristen för att överklaga, och endast undersöker hur lång tid för att överklaga som övriga använder, blir resultatet annorlunda. Genomsnittstiden för att överklaga för dem som överklagade inom 9 veckor från dagen för det överklagade beslutet är nämligen ungefär 35 dagar. Denna grupp utgör cirka 71 procent av samtliga klaganden. I detta sammanhang finns anledning att åter framhålla att den faktiska tidsåtgången bör vara något kortare än den tidsåtgång vi redovisat. Som tidigare nämnts beror detta dels på att dagen för delfåendet normalt ligger något längre fram än dagen för det meddelade beslutet, dels på att överklagandet ges in till beslutsmyndigheten medan vi i våra beräkningar utgått från den dag då överklagandet anhängiggjordes vid domstol. Den tid som denna grupp i genomsnitt tycker sig behöva, närmar sig således 4 veckor och är långt ifrån 2 månader. Det är inte troligt att denna majoritet – som valt att lämna in överklagandet betydligt tidigare än som krävs – skulle känna sig hårt drabbad av en frist om tre veckor.

Överklagandefristens funktion är inte att avskära möjligheten för enskilda att ge in utredning

Det brukar dock framhållas att det finns ett antal människor som verkligen behöver en längre tidsfrist för att kunna tillvarata sin rätt på ett fullgott sätt. Det betonas ofta att socialförsäkringsmål inte sällan angår sjuka människor som inte har samma förutsättningar som andra att tillvarata sina rättigheter. Det påpekas ofta att enskilda i socialförsäkringsmål inte sällan behöver tid för att få fram läkarintyg och konsultera juridiskt ombud.

Denna typ av argument vilar dock på en delvis felaktig bild av vilken funktion överklagandefristen tillkommit för att tillgodose. Tidsfristens funktion är nämligen egentligen inte att säkerställa att talan i materiellt hänseende är fullständig inom viss tid, utan endast att säkerställa att enskilda inom viss tid avger en viljeförklaring på ett visst föreskrivet sätt. Det finns således ingenting som hindrar enskilda från att komplettera med ytterligare bevisning eller anlita ombud bara för att fristen löpt ut.

Mot detta brukar framhållas att många enskilda inte känner till de möjligheter som faktiskt finns att överklaga ”blankt” eller att begära anstånd. Enligt vår mening måste man emellertid utgå från att människor i allmänhet, även om de inte känner till den korrekta juridiska terminologin för vissa processhandlingar, förstår att dessa möjligheter står dem till buds. Anstånd och komplettering är nämligen två företeelser som är mycket vanliga i socialförsäkringsprocessen i dag enligt den statistik vi tagit fram. Vi har dessutom inte funnit stöd för att enskilda, som i dag inkommer med överklagandet senare, i större utsträckning använder tiden för att få fram kompletterande handlingar jämfört med dem som använder betydligt kortare del av överklagandetiden.

Till detta kan läggas att en person som inte förstår att det går att begära anstånd, förmodligen inte heller vet att eller hur man kan komplettera ärendet genom att inge ny medicinsk bevisning eller anlita ombud. En sådan person lär under alla förhållanden sålunda varken vara behjälpt av en längre överklagandetid eller stjälp av en kortare.

Det saknas belägg för att en kortare tidsfrist vållar bekymmer på närbesläktade rättsområden

Det kan också konstateras att det i dag finns ett antal andra måltyper för vilka den allmänna överklagandetiden om tre veckor tillämpas och i flera avseenden har beröringspunkter med socialförsäkringsmålen, t.ex. mål enligt socialtjänstlagen eller lagen om färdtjänst samt mål rörande beslut om personlig assistans eller annat stöd enligt LSS. På dessa områden saknas belägg för att klagotiden vållat några särskilda bekymmer av det slag som nu framförts, varför det framstår som sannolikt att så inte heller kommer att bli fallet på socialförsäkringsområdet.

Tvåmånadersfristen tillkom under andra betingelser

Det är också värt att notera hur förutsättningarna var när tvåmånadersfristen först tillkom. För det första kan noteras att det inte lämnades någon egentlig förklaring till varför just två månader betraktades som en lämplig tidsrymd. Jämförelsen med skatteprocessen

framstår än i dag som mindre övertygande med tanke på att måltyperna i grunden är så pass olika. Fristen tillkom också i en tid då det gällde andra formella förutsättningar för att överklaga och då sådant som elektronisk post ännu inte hade gjort sitt inträde i samhället. Det är också värt att beakta att tvåmånadersfristen egentligen var en konsekvens av de förändringar som i övrigt genomfördes av socialförsäkringens administration i slutet av 1970-talet. Samtidigt som fristen infördes, infördes också omprövningsinstitutet och den ändringsmöjlighet som numera återfinns i 113 kap. 3 § SFB. De är alla verktyg som i varierande grad syftar till att värna rättssäkerhet och såväl ändringsinstitutet som tvåmånadersfristen motiverades särskilt med hänvisning till att det framöver skulle bli av större vikt att enskilda överklagade i tid. Tidigare hade sådana misstag kunnat åtgärdas genom dåvarande Riksförsäkringsverkets ex officioprövningsrätt. Mellan raderna går således att ana att förslagen främst tillkom som en följd av en viss osäkerhet beträffande hur enskilda skulle komma att påverkas av omorganisationen.

Prövningen i allmän förvaltningsdomstol kan främjas av en kortare tidsfrist

Sedan tvåmånadersfristen infördes har förvaltningsprocessen genomgått betydande förändringar och sedan länge har det funnits en ambition att såväl renodla domstolsprövningen som att förlägga tyngdpunkten i prövningen närmare beslutsmyndigheten. Att tyngdpunkten i dömandet ska ligga i första instans har sedan lång tid tillbaka varit den allmänna utgångspunkten för domstolssystemet (jfr prop. 2012/13:45 s. 80 och prop. 1995/96:22 s. 79). Genom att alla relevanta omständigheter och bevisning presenteras och behandlas redan hos beslutsmyndigheten, kan domstolarna på ett bättre sätt inrikta sin verksamhet mot att göra en regelrätt överprövning av det överklagade beslutet på samma underlag som beslutsmyndigheten haft till sitt förfogande (jfr prop. 2016/17:180 s. 222). Det ligger således väl i linje med denna tanke att enskilda inte först i förvaltningsdomstol presenterar omständigheter och bevisning till stöd för sin talan i ett socialförsäkringsmål. Detta kan i sin tur skapa bättre förutsättningar för domstolarna att bibehålla sin neutralitet i processen och säkerställa att domstolarna inte blir det

primära forumet för en utredningsverksamhet som helst bör vara avklarad redan hos beslutsmyndigheten.

Det finns också anledning att något problematisera argumentet att enskilda behöver längre tid för att överklaga med hänsyn till den tid det tar för dem att införskaffa t.ex. ny medicinsk utredning. Givet den överprövningsfunktion som domstolarna har i socialförsäkringsmål är det nämligen inte självklart att utredning som åberopas först i domstol kan tillmätas den betydelse som enskilda önskar. Ny bevisning som åberopas i ett mål kan ibland ha betydelse för förfluten tid, men många gånger bör den kanske snarare läggas till grund för en ny ansökan om förmånen från och med en senare tidpunkt.

Omprövningsinstitutets betydelse för frågan

På socialförsäkringsområdet finns ett välutbyggt omprövningsinstitut som, i vart fall delvis, tillkommit för att fungera som ett förstadium till ett överklagande. Den enskilde tillförsäkras på socialförsäkringsområdet således sällsynt goda möjligheter att redan hos beslutsmyndigheten komplettera ärendet med ytterligare bevisning. Att likväl behålla tvåmånadersfristen av den anledningen att enskilda måste ges tid att på nytt komplettera ärendet, går således i någon mån stick i stäv med själva syftet med detta omprövningsinstitut. Själva tanken bakom bestämmelsen i 113 kap. 10 § SFB, dvs. att enskild först måste begära omprövning av ett beslut innan det får överklagas, anges i förarbetena nämligen bl.a. vara att tyngdpunkten i ärendehanteringens ska ligga hos den handläggande myndigheten (jfr prop. 2008/09:200 s. 579).

Vad som kan uppnås med att förkorta fristen för att överklaga omprövningsbeslut m.m.

Enligt vår mening talar inte tillräckligt starka skäl för att det är rimligt att låta ett antal människor vänta längre än nödvändigt på sina avgöranden bara för att andra behöver längre tid på sig för att överklaga och slutföra sin talan när det på annat sätt finns möjlighet att säkerställa att de inte lider någon rättsförlust. När det då gäller vilka vinster som kan förväntas om fristen förkortas till tre veckor

kan följande sägas. Risken för misstag, såväl från enskilda som det allmänna, bör kunna reduceras om överklagandefristen på socialförsäkringsområdet ändras till tre veckor. Detta är en rimlig och föga diskutabel konsekvens av ökad enhetlighet. Likaså framstår det som okontroversiellt att påstå att kortare överklagandetider i vart fall skapar förutsättningar för domstolarna att avgöra mål snabbare. Eftersom domstolarna i dag normalt är förhindrade att avgöra mål innan överklagandetiden löpt ut, skulle en kortare frist – rent teoretiskt – nämligen innebära att en omständighet, som i dag hindrar domstolarna från att avgöra mål snabbare, undanröjs. Likaså framstår det som mycket sannolikt att ett antal mål av enklare beskaffenhet, såväl materiellt som handläggningsmässigt, på detta vis skulle kunna avgöras betydligt snabbare och därigenom medföra en mindre belastning för domstolarna. Av vår statistik framgår t.ex. att den enskilde i mer än vartannat mål inte inkommer med någon kompletterande utredning.

Självfallet är det dock så att ett stort antal faktorer har betydelse för hur snabbt mål handläggs i domstol. Att förkorta överklagandetiden är givetvis inte det enda sättet att nedbringa denna tid. Naturligtvis har sådant som ytterligare resurser, bättre handläggningsrutiner, bättre stöd, tydligare processledning m.m. också stor betydelse för att säkerställa att enskilda inte tvingas vänta orimligt länge på besked från domstolarna. Poängen är dock den, att desto gynnsammare förhållanden som råder på domstolarna i övrigt, desto större betydelse bör fristens längd få i strävandena att nedbringa den totala handläggningstiden i domstol.

Utöver detta kan en effekt av en kortare tidsfrist bli den att det skapas bättre förutsättningar för förvaltningsdomstolarna att fullgöra den överprövningsfunktion som lagstiftaren förutsatt. En annan effekt som kan förutses är att tyngdpunkten i förfarandet förskjuts närmare beslutsmyndigheten.

Med tanke på det förslag om en treveckorsfrist för att överklaga till kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen som lämnats i SOU 2014:76, skulle det enligt vår mening dessutom framstå som något säreget om inte också en treveckorsfrist tillämpades vid överklaganden till förvaltningsrätten. En treveckorsfrist för att överklaga omprövningsbeslut till förvaltningsrätten innebär således att det i princip för samtliga överklaganden på socialförsäkringsområdet gäller en och samma tidsfrist, dvs. tre veckor.

5.8.3 Tidsfrister för att angripa beslut som ska omprövas

Bedömning: Tiden för att angripa ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som ska omprövas ska alltså vara två månader.

Inledning

I dag kan ett beslut som inte har omprövats av beslutsmyndigheten angripas på två olika sätt. Enskilda kan angripa beslutet genom att påkalla omprövning och det allmänna ombudet kan angripa detsamma genom att överklaga. Beroende på vem som angriper beslutet är det således fråga om att tillämpa två olika tidsfrister; för enskilda gäller en omprövningsfrist och för det allmänna ombudet gäller en överklagandefrist. Oavsett frist är det emellertid fråga om en tidsrymd om två månader. I detta finner vi inte skäl att föreslå någon ändring. Detta betyder att såväl fristen för att begära omprövning av ett grundbeslut som fristen för det allmänna ombudet att överklaga detsamma alltså ska vara två månader.

Detta ställningstagande gör vi av följande skäl.

Tidsfristen för enskilda att begära omprövning avviker inte från någon jämförbar frist

För det första är vår utgångspunkt när det gäller omprövningsfristen något annorlunda än vår utgångspunkt när det gäller överklagandetiden. Detta sammanhänger med att omprövningsfristen på socialförsäkringsområdet inte avviker från någon jämförbar allmän omprövningsfrist. I princip är det endast på skatteområdet och på området för arbetslöshetsförsäkring som det i dag finns sådana avancerade och slutna system för omprövning som går att jämföra med det som finns på socialförsäkringsområdet. När det gäller omprövningsfristen talar enhetlighetsskäl därför närmast för att fristen bör kvarstå oförändrad.

*Tidsfristen för enskilda att begära omprövning
har en annan processuell betydelse*

För det andra har fristen för att begära omprövning en annan betydelse för beslutsmyndighetens möjlighet att handlägga ett ärende jämfört med överklagandefristens betydelse för domstolen i motsvarande hänseende. Till skillnad från domstolen är beslutsmyndigheten således inte förhindrad att avgöra ett ärende innan tiden för omprövning löpt ut. Beslutsmyndigheten behöver således normalt inte avvakta fristens utgång innan den avgör sådana enklare ärenden som annars skulle kunna tynga beslutsmyndighetens arbete.

Omprövnings- och överklagandeinstituten har olika funktioner

För det tredje är det värt att framhålla att omprövningsinstitutet och överklagandeinstitutet, även om båda är rättsmedel för att angripa beslut, fyller olika funktioner.

En omprövning innebär en ny förutsättningslös prövning av saken utifrån de förhållanden som gäller vid tidpunkten för omprövningen. Vid en sådan prövning kan kompletterande handlingar och utredning många gånger tillmätas en annan betydelse än vad som ibland är fallet vid en regelrätt överprövning i domstol. Om beslutsmyndigheten exempelvis har avslagit en ansökan om sjukersättning med hänvisning till att rehabiliteringsåtgärder bedöms kunna leda till att den försäkrade återfår arbetsförmåga, kan ett nytt läkarintyg som ges in i samband med omprövningen föranleda Försäkringskassan att göra en annan bedömning av frågan. Grundbeslutet var således korrekt givet det material som då hade presenterats, men eftersom Försäkringskassan kan göra en ny förutsättningslös prövning vid omprövningen, har Försäkringskassan möjlighet att, detta oaktat, bevilja förmånen med hänvisning till vad som sedermera framkommit.

Vid en regelrätt överprövning i domstol är förhållandena något annorlunda. Domstolen har inte att göra en ny förutsättningslös prövning, utan har i strikt mening endast att pröva huruvida det överklagade beslutet var riktigt givet de förutsättningar som då rådde. Vid en sådan prövning är det inte självklart att ett läkarintyg som i efterhand visar att förutsättningarna för rehabilitering är uttömda, bör föranleda domstolen att upphäva Försäkringskassans beslut.

Institutens olika funktioner medför enligt vår mening således att delvis andra överväganden bör göras beträffande vilka tidsfrister som bör kopplas till dem vid enskildas talan. Eftersom en omprövning innebär en ny förutsättningslös prövning och dessutom utgör ett förstadium till ett överklagande, följer att det är av större vikt att enskilda i samband med detta får längre tid på sig att införskaffa kompletterande utredning samt att ärendet tidigt blir tillräckligt utrett. En risk är annars att en förändring av omprövningsfristen skulle kunna stävja den koncentration av omständigheter och utredningsunderlag till beslutsmyndigheten som lagstiftaren länge strävat efter att uppnå. Därmed skulle domstolarnas överprövning också riskera att försvåras.

Våra överväganden om en kortare tid för att överklaga omprövningsbeslut kan i någon mån således sägas förutsätta att enskilda har en längre tid för att begära omprövning. Denna längre tid för att begära omprövning tillsammans med beslutsmyndigheternas utredningsplikt, bör nämligen minska behovet av en överklagandetid som överstrider den gängse.

En viss försiktighet är påkallad

Vi anser också att en viss försiktighet är påkallad innan ytterligare steg tas för att förändra de regler som styr handläggningen och rättskipningen på socialförsäkringsområdet. Att fristen för att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens omprövningsbeslut förkortas till tre veckor är i sig en betydande förändring för såväl enskilda som det allmänna. Det kan därför finnas goda skäl att nu inte dessutom förändra fristerna för att angripa Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens grundbeslut.

Det allmänna ombudets möjligheter att fullgöra sitt uppdrag kan väsentligen försvåras

Vi befarar att en förkortning av fristerna för att angripa grundbeslut, riskerar att få kännbara effekter för det allmänna ombudets möjligheter att välja ut och överklaga principiellt intressanta frågor till domstol. Vid det samråd som utredningen har haft med det allmänna ombudet, har framkommit att en differentierad angripandetid, med tre

veckor för det allmänna ombudet och två månader för enskilda, skulle få sådana effekter att det i praktiken skulle omöjliggöra ombudets uppdrag i vissa delar. Detta eftersom ombudets tid för att få nödvändig vetskap och hinna reagera för att överklaga grundbeslut i vissa fall skulle reduceras till tre veckor, något som skulle vålla särskilda bekymmer i relation till Pensionsmyndigheten. Eftersom det endast är ombudet som har möjlighet att påkalla domstolsprövning av grundbeslut, skulle en förkortad tidsfrist således i realiteten riskera att förhindra ombudet från att fullgöra sin ombudsexklusiva uppgift.

Förkortade frister för att angripa grundbeslut skulle emellertid också i andra situationer kunna påverka ombudets förmåga att fullgöra sin funktion.²³

Rent allmänt framstår det också som något svårbegripligt varför det allmänna ombudet, som inte har möjlighet att begära omprövning, ska tilldelas en annan tidsfrist än enskilda att angripa ett och samma beslut.

Differentierade tidsfrister för att angripa beslut som ska omprövas kan få säregna effekter

Om tiden för det allmänna ombudet att angripa ett grundbeslut skulle fastställas till tre veckor samtidigt som enskilda har möjlighet att inom två månader begära omprövning, skulle det också kunna uppstå en risk för processuella komplikationer på systemnivå.

Mot bakgrund av vår tolkning av bestämmelsen i 113 kap. 9 § samt det förslag till förtydligande av bestämmelsen som vi lämnat (se avsnitt 4.11) kan en effekt av differentierade tidsfrister för att angripa ett grundbeslut åskådliggöras med följande exempel.

Anta att det allmänna ombudet överklagar ett grundbeslut två veckor efter att beslutet meddelats. Ärendet ska då inte omprövas och den enskildes begäran om omprövning, som alltjämt ska ha inkommit inom två månader från delfäendet, ska i stället betraktas som

²³ Den maximala tid det allmänna ombudet i dag har till sitt förfogande för att identifiera och överklaga intressanta frågor till domstol (ombudets reaktionstid), kan normalt beskrivas enligt formeln: 2 månader + X + 2 månader där X är obekant men lika med handläggningstiden hos beslutsmyndigheten inför omprövningsbeslutet. Den maximala reaktionstiden för att föra upp en principiellt intressant fråga till domstol uppgår således i dag normalt till 4 månader + X. Om såväl tiden för att angripa grundbeslut som omprövningsbeslut ändras kommer ombudets reaktionstid emellertid ändras till 3 veckor + X + 3 veckor. Den maximala reaktionstiden blir då i stället 6 veckor + X, en ganska betydande förändring således.

ett överklagande. Om enskild väljer att begära omprövning inom två månader måste denne sålunda upptas som klagande i målet. Detta torde således innebära att den domstol som handlägger ett mål där det allmänna ombudet överklagat ett grundbeslut, måste avvakta omprövningstiden för att säkerställa vilken roll som ska tilldelas den enskilde i processen i domstol (jfr RÅ 1997 not. 7). I detta fyller en förkortning av överklagandetiden till tre veckor således inte någon egentlig funktion.

Härutöver torde det kunna uppstå vissa andra processuella problem som har med bl.a. laga kraft att göra.

Anta t.ex. att Försäkringskassan i ett grundbeslut beslutar att bevilja en enskild halvt vårdbidrag utan en skattefri merkostnadsdel. Den enskilde tar del av beslutet en vecka efter att beslutet meddelades. Det allmänna ombudet, vars tid för att överklaga börjar löpa direkt, överklagar beslutet efter två veckor från dagen för beslutets meddelande. Ombudet yrkar därvid att förvaltningsrätten förordnar om en skattefri merkostnadsdel med bibehållande av den nivå på vårdbidraget som beslutsmyndigheten fastställt. Förvaltningsrätten avslår därefter överklagandet utan att kommunicera överklagandet med den enskilde eftersom förvaltningsrätten dessförinnan gjort bedömningen att det inte fanns anledning anta att talan skulle komma att bifallas helt eller delvis (jfr 10 § andra stycket 1 FPL). Förvaltningsrättens dom meddelas exakt fem veckor efter det att grundbeslutet fattades och domen vinner laga kraft efter ytterligare tre veckor, dvs. 8 veckor efter grundbeslutet.²⁴ Den enskilde, vars tid för att begära omprövning fortfarande löper vid denna tidpunkt, anser sig emellertid ha rätt till en skattefri merkostnadsdel. Denne begär därför omprövning av grundbeslutet precis innan tiden för att begära omprövning löper ut. Eftersom det allmänna ombudet dessförinnan överklagat beslutet, ska emellertid den enskildes begäran behandlas som ett överklagande av grundbeslutet i denna situation. Vid den tidpunkt då den enskildes överklagande kommer in till domstolen har förvaltningsrättens avgörande emellertid vunnit laga kraft och frågan om skattefri merkostnadsdel blivit rättskraftigt avgjord. Den enskildes överklagande torde därför få avvisas till följd av bristande sakprövningsföretsättningar (*res judicata*). I sådant fall fräntas den

²⁴ Detta resonemang bygger på att förslaget i SOU 2014:76 att införa en frist om tre veckor för att överklaga till kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen genomförs.

enskilde således möjligheten att få till stånd en prövning av frågan om skattefri merkostnadsdel i grundbeslutet. Den enskilde kan inte heller överklaga förvaltningsrättens dom. Av rättspraxis följer nämligen att den som inte överklagar en förvaltningsmyndighets beslut inte – efter att förvaltningsrätten på talan av annan part inte ändrat beslutet – kan överklaga förvaltningsrättens dom till kammarrätten (RÅ 2002 ref. 58).

Denna problematik skulle rent teoretiskt givetvis också kunna uppstå även om det gäller en och samma tidsrymd om två månader för att angripa ett grundbeslut. Detta eftersom tiden för enskilda att begära omprövning räknas från delfäendet. Risken för detta borde emellertid vara i det närmaste obefintlig.

5.8.4 Författningsändringar som föranleds av våra förslag i denna del

Vårt förslag i denna del föranleder ändring i lagtexten på så vis att det i socialförsäkringsbalken införs två nya paragrafer, 113 kap. 19 a § och 113 kap. 19 b §, samtidigt som nuvarande 113 kap. 20 § justeras. I 113 kap. 19 a § SFB regleras tiden för att överklaga för enskild. Ett sådant överklagande, som alltid tar sikte på ett omprövningsbeslut eller ett beslut som inte får omprövas, ska alltså ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

I 113 kap. 19 b § SFB regleras därefter klagofristen för det allmänna ombudet separat. I denna paragraf görs, i enlighet med våra överväganden ovan, skillnad på grundbeslut respektive omprövningsbeslut och beslut som inte får omprövas. Om det allmänna ombudet överklagar ett beslut som ska omprövas enligt 10 § innan det får överklagas av enskild, ska ombudets överklagande ha kommit in inom två månader från den dag då beslutet meddelades. I annat fall ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

I 113 kap. 20 § SFB måste till följd av detta en justering göras. Denna paragraf kommer framöver att reglera inom vilken tid såväl enskild som det allmänna ombudet måste överklaga allmän förvaltningsdomstols beslut till högre instans. Eftersom denna tidsfrist inte omfattas av våra utredningsdirektiv, har vi valt att i paragrafen blott ange den tidsfrist som i dag gäller. Vi är dock, som framgått ovan,

införstådda med att det i SOU 2014:76 har lämnats förslag på att även denna frist ska förkortas till tre veckor.

6 Ett mer välfungerande och ändamålsenligt återkravsförfarande

6.1 Inledning

6.1.1 Bakgrund och utredningens uppdrag i denna del

Bakgrunden till utredningens direktiv i denna del är att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsfordringar under det senaste decenniet har ökat kraftigt. Fordringsstocken avseende återkrav ökade under perioden 2006 till och med 2017 från cirka 1,2 miljarder kronor till cirka 3,3 miljarder kronor. Till detta ska läggas s.k. manuella krav (dvs. krav som oftast ligger utanför det som framgår av statistik, se vidare avsnitt 6.5.1) om cirka 0,5 miljarder kronor och upplupna räntor och avgifter om cirka 0,75 miljarder kronor, vilket innebär att fordringsstocken i slutet av 2017 totalt uppgick till cirka 4,6 miljarder kronor.¹

Det anges i utredningens direktiv (dir. 2016:104 s. 6) att ju längre tid som går från det att myndigheterna beslutat om återkrav, desto större är risken för att den felaktiga utbetalningen aldrig återbetalas och att fordringen till sist helt eller delvis skrivs ned. För 2014 har Försäkringskassan skrivit ned mer än hälften (cirka 2 miljarder kronor) av de totala återkravsfordringarna.² Det framhålls att det är angeläget att förhindra att fordringarna fortsätter att öka.

¹ I direktiven anges att mellan åren 2006 och 2014 ökade Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsfordringar från cirka 650 miljoner kronor till cirka 3,4 miljarder kronor (dir. 2016:104 s. 6). Detta är dock missvisande. En närmare redogörelse för de korrekta uppgifterna avseende nämnda år finns i avsnitt 6.5.

² Nedskrivning av en fordran innebär inte att den inte ska betalas och inverkar inte heller i övrigt på hanteringen av fordringen. Värdering av fordringar, dvs. bedömning av det verkliga värdet utifrån hur stor del av fordringen som förväntas bli betald, sker i samband med bokslutet och fordringar som Försäkringskassan betecknar som osäkra skrivs ned till 0 kronor.

Utredaren ska enligt direktiven utreda och föreslå åtgärder för att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig återkravshantering inom socialförsäkringen. I direktiven anges om uppdraget i denna del vidare följande (s. 8 och 9).

För detta krävs att utredaren tecknar den fullständiga problembilden över skuldsättningen och återkravsförfarandet på området. Översynen inbegriper hela återkravskedjan från en felaktig utbetalning fram till ansökan om verkställighet. Nödvändiga författningsförslag ska lämnas. Utfallet av förslagen i betänkandet Ett modernare utökningsförfarande (SOU 2016:81) ska beaktas. Det är angeläget att bestämmelserna i SFB fungerar på ett tillfredsställande sätt i förhållande till bestämmelserna i utökningsbalken. Syftet med att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig hantering är att åstadkomma en ökad återbetalning som både kan minska fordringsstocken och, framför allt, förhindrar att den växer ytterligare. En mer effektiv och ändamålsenlig hantering ska också öka rätts-säkerheten för den försäkrade och minska risken för att hamna i omfattande och långvarig skuldsättning.

Utredaren ska särskilt beakta på vilket sätt föreslagna åtgärder kan påverka den enskilda försäkrade.

6.1.2 Närmare om hur vi uppfattar uppdraget

I direktiven anges att översynen inbegriper hela återkravskedjan från en felaktig utbetalning fram till ansökan om verkställighet. Processen för återkrav av en felaktigt utbetald förmån kan delas upp i följande två faser.

- Processen från upptäckt av en felaktig utbetalning till och med beslut om återkrav inklusive bedömning av frågan om eftergift.
- Processen från beslut om återkrav till dess att fordran har betalats eller ärendet på annat sätt har avslutats.

En fråga som uppkommer är hur direktivens formulering ”från en felaktig utbetalning” ska tolkas. Med detta kan avses från det att den felaktiga utbetalningen faktiskt sker eller från det att den konstateras, dvs. då beslut om återbetalning fattas.

Det problem som är den huvudsakliga anledningen till utredningens uppdrag är, som det beskrivs, den kraftiga ökningen av återkravsfordringarna. Syftet med översynen, enligt direktiven, är att åstadkomma en ökad återbetalning som både kan minska fordringsstocken och, framför allt, förhindra att den växer ytterligare.

Mot bakgrund av problembeskrivningen och syftet med uppdraget har vi riktat in vårt arbete mot den sista fasen i förfarandet, dvs. från beslut om återkrav till dess att fordran har betalats eller ärendet på annat sätt har avslutats.³ Detta har bl.a. inneburit att vi huvudsakligen har avgränsat vår översyn till verksamheten hos Försäkringskassan, eftersom Försäkringskassan har hand om fordringshanteringen avseende såväl sina som Pensionsmyndighetens återkrav.

Vårt uppdrag omfattar återbetalning av felaktigt utbetalda förmåner inom socialförsäkringen. Betalningsskyldighet för underhållsstöd t.ex. omfattas därmed inte av uppdraget. Beträffande underhållsstöd omfattas endast fordringar avseende återkrav av felaktigt utbetalat stöd.

I direktiven framhålls vidare (dir. 2016:104 s. 8) att återkrav av bostadsbidrag står för den enskilt största delen av fordringsstocken och att det är en förutsättning för att kunna hålla antalet återkrav nere att förmåner inte är konstruerade på ett sätt som ger upphov till omfattande återkrav. Där anges att regeringen har aviserat en översyn av förmånerna bostadsbidrag och underhållsstöd och att regeringen i särskild ordning kommer att återkomma när det gäller de förmånsspecifika reglerna för återkrav i fråga om dessa förmåner. Mot denna bakgrund och med hänsyn till avgränsningen av vårt uppdrag kommer vi inte att behandla frågor som rör utformningen av själva förmånsreglerna eller hur myndigheterna arbetar för att motverka felaktiga utbetalningar.

I kapitel 7 behandlar vi frågan om verkställbarhet av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återkrav.

³ Den första fasen, dvs. från upptäckt av en felaktig utbetalning till och med beslut om återkrav inklusive bedömning av frågan om eftergift, granskades så sent som 2014 av Inspektionen för socialförsäkringen i rapporten Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten – Styrning och tillämpning (Rapport 2014:3). Vi behandlar denna rapport närmare i avsnitt 6.6.4. Efter rapporten har såväl Pensionsmyndigheten som Försäkringskassan vidtagit åtgärder i syfte att förbättra organisation och styrning samt höja kvaliteten i återkravshandläggningen, se bl.a. avsnitt 6.4.2–6.4.4 och 6.7.2 under rubriken Återkravsbedömningarna behöver bli mer enhetliga. Vidare kan nämnas att Regeringen den 30 juni 2016 (dir. 2016:60) beslutade att inrätta en delegation med uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, vilken har antagit namnet Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Senast den 1 december 2019 ska en slutlig redovisning av uppdraget lämnas till regeringen.

6.1.3 Vissa begrepp som vi använder

Försäkringskassan har i olika dokument valt att benämna den första av de faser som beskrivs ovan (se punktuppställning under föregående rubrik) för återkravshandläggningen och fasen därefter för fordringshanteringen. Återbetalningsverksamheten används som en samlingsbeteckning för bägge faserna. Även vi kommer i det följande använda oss av dessa begrepp.

Vi kommer vidare att benämna enskilda som sökande, försäkrade eller gäldenärer och inte använda beteckningen kunder, en beteckning som Försäkringskassan under vissa tider och i vissa sammanhang har använt. När vi återger innehållet i rapporter, resultatet av intervjuer m.m. använder vi dock den terminologi som har valts där.

6.1.4 Kapitlets disposition

I kapitlet redogörs inledningsvis, i avsnitt 6.2, för studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar och dess orsaker samt omfattningen av återkrav, de grundläggande bestämmelserna på området samt hur processen för återkravshandläggningen och fordringshanteringen vid Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan ser ut. Därefter beskrivs organisationen och styrningen av återbetalningsverksamheten vid Pensionsmyndigheten (i avsnitt 6.3) respektive Försäkringskassan (i avsnitt 6.4).

I avsnitten 6.5 redogörs för statistik beträffande bl.a. fordringsstock och nya återkrav samt indrivningsåtgärder, inbetalningar och verksamhetskostnad vid fordringshanteringen. Tidigare granskningar m.m. av återbetalningsverksamheten redovisas i avsnitt 6.6. I avsnitt 6.7 presenteras resultatet av intervjuer som vi har hållit med handläggare, specialister och chefer vid Försäkringskassans fordringshantering.

Våra bedömningar och förslag finns i avsnitt 6.8–6.12.

6.2 En introduktion till återbetalningsverksamheten

6.2.1 Omfattningen av felaktiga utbetalningar

Inledning

Det ligger i sakens natur att det inte är möjligt att veta exakt hur mycket som betalats ut felaktigt från socialförsäkringen. Tillförlitliga data framtagna med klassiska statistiska metoder, som inkluderar mörkertalet (de fel som inte upptäckts), saknas. Däremot finns s.k. omfattningsstudier där försök görs att uppskatta den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna inklusive de fel som inte upptäckts. Nedan redovisas sådana studier som har genomförts med hjälp av en metod som kallas för Expert Elicitation. Metoden, som inte är exakt, går i korthet ut på att experter av olika slag på ett systematiskt sätt gör uppskattningar av felens omfattning baserat på sin egen specialistkunskap tillsammans med tillgänglig statistisk. De individuella uppskattningarna vägs sedan samman till en total bedömning. Metoden har dock kritiserats i olika sammanhang.⁴

FUT-delegationen

Regeringen beslutade under 2005 om ett åtgärdspaket för att bekämpa fusk i skatte- och förmånssystemen. Ett led i åtgärdspaketet var att tillsätta en delegation som skulle arbeta mot felaktiga utbetalningar från de offentliga bidrags- och försäkringssystemen. Delegationen antog namnet Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen). I uppdraget ingick att mäta omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Delegationen gjorde 2005 en uppskattning av omfattningen av felaktiga utbetalningar med följande resultat.⁵

Djupstudier gjordes av 16 trygghetssystem och en översiktlig analys av ytterligare 30 sådana system. Delegationen bedömde sammantaget att i genomsnitt 4 procent av de cirka 510 miljarder kro-

⁴ Se bl.a. Altermark och Nilsson, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, 2017, "Det handlar om miljarder" – En metodanalys av hur assistansfusket bedöms av svenska myndigheter.

⁵ SOU 2008:74 s. 13 och 14 samt FUT-delegationens Rapport 7, november 2007, Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, s. 15.

nor som årligen utbetalades ut från välfärdssystemen betalades ut felaktigt. Bedömningen inkluderade ett mörkertal, det vill säga fel som i regel inte upptäcks. Totalt uppskattades de felaktiga utbetalningarna omfatta 18–20 miljarder kronor. Uppskattningen hade ett osäkerhetsintervall på mellan 3,2 och 10,5 procent och felet antogs därmed ligga mellan cirka 8 och 26 miljarder kronor.

Fördelningen mellan avsiktliga och oavsiktliga fel inom trygghetssystemen bedömdes så att 50 procent utgjorde avsiktliga fel från de sökande, 30 procent oavsiktliga fel från de sökande och 20 procent oavsiktliga fel från myndigheterna. Utbetalningar orsakade av uppsåtliga bidragsbrott kunde därmed uppskattas till cirka 10 miljarder kronor.

Försäkringskassans omfattningsstudier

Försäkringskassan fick i regleringsbrevet för 2009 i uppdrag av regeringen att redovisa en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen. I svar på regeringsuppdraget (2010-02-19, dnr 002939-2010) bedömde Försäkringskassan att de felaktiga utbetalningarna under 2009 sammanlagt kunde uppskattas till 3,65 procent av socialförsäkringssystemets totala utbetalningar om 449 miljarder kronor. Detta motsvarade cirka 16,4 miljarder kronor. Något osäkerhetsintervall angavs inte. När det gäller orsaker till felet bedömdes en tredjedel av felet härröra från avsiktliga fel från allmänheten, en tredjedel från oavsiktliga fel från allmänheten och en tredjedel från oavsiktliga fel från myndigheter.

Samverkansuppdraget

I syfte att fortsätta arbetet mot felaktiga utbetalningar fattade regeringen i mars 2009 beslut om ett treårigt samverkansuppdrag till elva myndigheter. Ekonomistyrningsverket skulle enligt beslutet vara sammanfattande myndighet samt leda och fördela arbetet. Enligt regeringens uppdrag skulle myndigheterna bl.a. genomföra löpande systemövergripande omfattningsstudier.

Inom ramen för samverkansuppdraget genomfördes en studie av omfattningen av felaktiga utbetalningar från de offentliga välfärds-

systemen för 2010. Det bedömdes att de felaktiga utbetalningarna sammantaget kunde uppskattas till 3,3 procent av de totala utbetalningarna som uppgick till nära 500 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 16,5 miljarder kronor. Uppskattningen hade ett osäkerhetsintervall på mellan 0,9 och 5,8 procent och felen antogs därmed ligga på mellan cirka 4 och 29 miljarder kronor.⁶

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 att inrätta en delegation med uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system (dir. 2016:60). Delegationen, som har antagit namnet Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, ska bl.a. genomföra omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen inom områden där det finns väsentliga risker för sådana utbetalningar, och där studier av detta slag saknas eller är inaktuella. Senast den 1 december 2019 ska delegationen lämna en slutlig redovisning av uppdraget till regeringen.

6.2.2 Varför blir det fel?

Inledning

Som framgått av föregående avsnitt brukar en indelning av orsakerna göras mellan avsiktliga fel från de sökande, oavsiktliga fel från de sökande och oavsiktliga fel från myndigheterna. Avsiktliga fel från de sökande bedöms utgöra en stor andel av de felaktiga utbetalningarna. Många gånger kan de avsiktliga felen utgöra bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen (2007:612).

En felaktigt utbetald ersättning ska som utgångspunkt återkrävas om den har orsakats av sökanden. Så ska också ske om den som fått ersättningen inte har orsakat den felaktiga utbetalningen men har insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen skett felaktigt. Se vidare i avsnitt 6.2.4 om den närmare regleringen av detta.

⁶ Ekonomistyrningsverket, 2011, Samverkansuppdraget mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010, 2011:11, s. 12 och 13.

Avsiktliga fel från de sökande

Den brottslighet som riktas mot socialförsäkringssystemet är till sin karaktär sådan att den är svårupptäckt. Den skiljer sig från många andra typer av brott bl.a. genom att det inte finns något fysiskt brotts-offer i traditionell mening som direkt kan reagera på brottsligheten. Det finns därmed i regel inte heller någon som har incitament för att anmäla brottsligheten.

Antalet anmälningar om brott mot socialförsäkringen styrs i hög grad av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens prioriteringar och verksamhetsinriktningar. Ju fler kontroller och ju mer välriktade dessa är, desto fler felaktiga utbetalningar upptäcks och desto fler återkrav beslutas. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten genomför s.k. kontrollutredningar med syfte att systematiskt upptäcka och stoppa bidragsbrottslighet. Kontrollutredningarna hanteras inte i den ordinarie handläggningsprocessen utan utförs av särskilda utredare⁷.

Av en rapport från Brottsförebyggande rådet från 2016 (Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag, 2016:9, s. 115–117) framgår att flera olika ageranden har observerats vad gäller brott riktade mot Försäkringskassan. Det har varit fråga om förfalskade hyreskontrakt, skenseparationer, utomlandsbosatta som har uppburit exempelvis barnbidrag utan att vara berättigade, underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden t.ex. förbättrad arbetsförmåga eller förändrade inkomstförhållanden. Vidare har observerats förfalskade arbetsgivarintyg och lönespecifikation, som kan leda till för hög utbetald ersättning. Det kan också vara fråga om att personen har erhållit svarta inkomster och samtidigt fått ersättning från Försäkringskassan. I en annan rapport från rådet från 2015 (Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg., 2015:8, s. 40–41) beskrivs bl.a. problemen med olika typer av missbruk av läkarintyg. De varianter som redogörs för är förfalskade, manipulerade eller köpta läkarintyg, intyg som ställs ut av vilseledda eller hotade läkare samt intyg som påverkas av läkares effektivitets- och vinstkrav.

⁷ Försäkringskassan, Särskild redovisning av felaktiga utbetalningar, Svar på regeringsuppdrag, 2016-02-19, dnr 005742-2015, och Pensionsmyndighetens årsredovisning 2016 s. 63.

I betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förbygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) redogörs för en kartläggning som utredningen gjort beträffande ett antal myndigheters brottsanmälningar enligt följande (s. 219, 225, 226, 228 och 231).

Antalet brottsanmälningar från Försäkringskassan under åren 2013–2015 uppgick till cirka 3 400, varav 9 procent avsåg grovt bidragsbrott, 82 procent avsåg bidragsbrott av normalgraden och övriga anmälningar avsåg ringa bidragsbrott och vårdslöst bidragsbrott. Försäkringskassan hade i 56 procent av fallen fått impulser från den egna kontrollen.

Det totala antalet anmälningar fördelade sig i fråga om brottsutsatta system så att 25 procent avsåg tillfällig föräldrapenning, 14 procent föräldrapenning, 12 procent sjukpenning, 10 procent sjukersättning, 9 procent barnbidrag, 9 procent bostadsbidrag, 6 procent bostadstillägg, 4 procent aktivitetsstöd, 3 procent assistansersättning samt att resterande 8 procent fördelade sig på aktivitetsersättning, arbetsskadelivränta, bilstöd, boendetillägg, handikappersättning, tandvårdstöd, underhållsstöd och vårdbidrag.

Vad gäller tiden som brottet pågick angavs för 81 procent av anmälningarna en brottstid på 1–5 år och för 12 procent en brottstid på 5–10 år. Det felaktigt utbetalade beloppet var i 61 procent av fallen lägre än 100 000 kronor, i 34 procent av fallen mellan 100 000 och 500 000 kronor, i 4 procent av fallen mellan 0,5 och 1 miljon kronor och i 2 procent av fallen högre än 1 miljon kronor.

Pensionsmyndigheten hade under åren 2011–2015 upprättat 68 polisanmälningar. Av dessa avsåg 75 procent bidragsbrott, 13 procent urkundsförfalskning och 12 procent bedrägeri. När det gäller brottsutsatta system så fördelade sig anmälningarna så att 50 procent avsåg bostadstillägg till pensionärer, 16 procent ålderspension, 7 procent garantipension, 7 procent efterlevandestöd, 6 procent omställningspension, 5 procent barnpension, 5 procent äldre försörjningsstöd, 2 procent förlängd omställningspension och 2 procent änkepension.

Oavsiktliga fel från de sökande

Felaktiga utbetalningar kan också bero på oavsiktliga fel från sökanden. Sökanden kan t.ex. ha glömt att anmäla ändrad inkomst-uppgift eller att meddela andra ändrade förhållanden eller ha missförstått hur ansökan ska fyllas i.

Felaktiga utbetalningar som uppstår på grund av att den försäkrade oavsiktligt har lämnat felaktiga uppgifter eller inte har meddelat ändrade förhållanden hanteras i allmänhet av förmåns-handläggare i den ordinarie handläggningsprocessen. I sådana situationer handlar det ofta om att hjälpa försäkringstagaren att göra rätt genom att ge information.⁸

Som framgått i det föregående aktualiseras dock återkrav om den som fått ersättningen insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen skett felaktigt. Oavsiktligt fel från sökanden kan i vissa fall dessutom vara att bedöma som vårdslöst bidragsbrott.

Oavsiktliga fel från myndigheten

I Försäkringskassans årsredovisning för 2016 anges (s. 33) att antalet identifierade felaktiga utbetalningar ökade från cirka 90 000 under 2015 till cirka 98 000 under 2016. Den andel som bedömdes ha orsakats av Försäkringskassan minskade samtidigt från 41 till 39 procent. Endast felaktiga utbetalningar över 1 000 kronor inkluderades i siffrorna, på grund av den då gällande beloppsgränsen för utredning av återkrav (se avsnitt 6.12.6).

Försäkringskassan bedömde kvaliteten i handläggningen som inte tillfredsställande under 2015 och 2016. I en majoritet av förmånerna och ärendeslagen bedömdes kvaliteten som tillfredsställande eller god. Däremot bedömdes att kvaliteten i handläggningen av sjukersättning, sjukpenning och assistansersättning inte var tillfredsställande. Eftersom dessa tre förmåner stod för närmare hälften av Försäkringskassans totala försäkringsutgifter hade de avgörande påverkan på den samlade kvalitetsbedömningen.⁹

⁸ Försäkringskassan, Särskild redovisning av felaktiga utbetalningar, Svar på regeringsuppdrag, 2016-02-19, dnr 005742-2015, s. 3.

⁹ Försäkringskassan, Särskild redovisning av kvaliteten i handläggningen, Svar på regeringsuppdrag, 2016-02-19, dnr 005733-2015, s. 19 och Försäkringskassans årsredovisning för 2016 s 30.

Vid Pensionsmyndigheten pågår, enligt myndighetens årsredovisning för 2016 (s. 24, 28 och 49), ett arbete med att ta fram information om det som är känt om återkrav, t.ex. orsaken till att återkraven uppstår, hur fel som lett till en felaktig utbetalning har hittats och hur fördelningen är i antal och belopp mellan de olika förmånerna. Pensionsmyndigheten bedömde resultatet för ärendehantering 2016 som acceptabelt. Förbättringsområden angavs vara bl.a. kvaliteten i handläggningen av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd som bedömdes som otillräckligt och där utbetalningsprecisionen hade försämrats jämfört med föregående år.

6.2.3 Hur mycket som återkrävs

Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska i princip återkräva en felaktigt utbetalad socialförsäkringsförmån om den som har fått förmånen har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller har insett eller skäligen borde ha insett felet (se vidare avsnitt 6.2.4).

Det totala återkrävda beloppet per år för båda myndigheterna har under de senaste fem åren legat på ungefär samma nivå eller ökat något, till sammanlagt drygt 1,3 miljarder kronor 2017. Ungefär hälften av återkraven avser bostadsbidrag, vilket har att göra med att utformningen av reglerna för beräkning och utbetalning av bostadsbidrag regelmässigt genererar många återkrav (se vidare om detta i avsnitt 6.2.4).

Det är alltså stora skillnader mellan bedömd beloppsmässig omfattning av felaktiga utbetalningar och återkrävt belopp. Uppskattningarna som har gjorts av omfattningen av felutbetalningarna, vilka i och för sig är osäkra, indikerar att det kan vara mindre än 10 procent som återkrävs.

I slutet av 2017 uppgick fordringsstocken avseende återkrav inom socialförsäkringen till 4,6 miljarder kronor, inklusive s.k. manuella krav, upplupna räntor och avgifter. Återkrav av bostadsbidrag står för mer än en tredjedel av fordringsstocken. När det gäller antalet gäldenärer är dominansen ännu större för bostadsbidragen. Två tredjedelar av det totala antalet återkravsgäldenärer har skulder avseende återkrav av bostadsbidrag.

Fordringsstocken har under det senaste decenniet ökat för varje år. Mellan åren 2006 och 2017 har stocken (exklusive manuella

krav, räntor och avgifter) ökat från cirka 1,2 miljarder kronor till cirka 3,3 miljarder kronor, dvs. en ökning med drygt 2 miljarder kronor eller med över 150 procent.

En närmare redogörelse för statistik rörande detta finns i avsnitt 6.5.

6.2.4 Regleringen av återkrav och eftergift

Var regleringen finns

Som framgått av kapitel 3 trädde socialförsäkringsbalken i kraft den 1 januari 2011 och ersatte då ungefär 30 av de tidigare gällande socialförsäkringsförfattningarna. Socialförsäkringsbalken omfattar i stort sett samtliga socialförsäkringsförmåner som administreras av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Sedan socialförsäkringsbalkens införande finns en sammanhållen och i stort sett enhetlig reglering av återbetalning av felaktiga utbetalningar när det gäller de förmåner som omfattas av balken. Bestämmelserna om återkrav i socialförsäkringsbalken gäller även för ett antal förmåner som regleras i andra författningar. Vid handläggning av t.ex. vissa ärenden enligt lagen (1991:1047) om sjuklön hänvisas till bestämmelserna om återkrav i socialförsäkringsbalken (se 26 § lagen om sjuklön). I följande fall finns dock bestämmelser om återbetalning av socialförsäkringsförmåner i andra författningar.

I lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd finns bestämmelser om återkrav av ersättning som har betalats ut till vårdgivare och om möjligheter till avräkning (kvittning) av återkrävt belopp. Återbetalningsskyldigheten är i princip strikt, bortsett från att en viss typ av bidrag enligt lagen inte får återkrävas om vårdgivaren har haft skälig anledning att anta att patienten varit berättigad till sådant bidrag.

Rätten till aktivitetsstöd och utvecklingsersättning samt etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning regleras i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. I nämnda förordning regleras frågor om återbetalningsskyldighet och återkrav avseende dessa ersättningar liksom frågor om anstånd och avbetalningsplan, ränta, eftergift och möjligheter till kvittning.

Vidare finns särskilda bestämmelser om återkrav och eftergift i förordningen (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbets-

platsnära stöd för återgång i arbete och i förordningen (2017:117) om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service.

Reglerna om återkrav i nämnda förordningar motsvarar i princip bestämmelserna i socialförsäkringsbalken, såvitt avser förutsättningar för återkrav, men formuleras något annorlunda.

I detta avsnitt redogörs för huvuddragen i socialförsäkringsbalkens bestämmelser om återkrav. Vilka bestämmelser som styr hanteringen av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsfordringar framgår av avsnitt 6.2.5.

Återkrav

I 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, SFB, finns huvudregeln i fråga om återkrav av ersättning enligt balken. I bestämmelsens första stycke anges att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om återbetalning av ersättning som den har beslutat enligt balken, om den försäkrade eller, i förekommande fall, den som annars har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Det samma gäller enligt andra stycket om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta.

Det finns alltså enligt huvudregeln två situationer då ersättning som har betalats ut ska krävas åter av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Den första situationen är att någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet har förorsakat att ersättning lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Det krävs inte att ersättningsmottagaren har varit medveten om felaktigheten eller att han eller hon har agerat oaktsamt. För att återkrav ska aktualiseras på den grunden att den enskilde brutit i sin anmälningsskyldighet måste det klart framgå vilka förhållanden den enskilde är skyldig att lämna uppgifter om för att fullgöra denna skyldighet (se bl.a. HFD 2013 ref. 9).

Den andra situationen är att någon felaktigt eller med för högt belopp har fått ersättning och denne har insett eller skäligen borde ha insett detta. Det krävs alltså i detta fall inte att mottagaren har

orsakat den felaktiga utbetalningen, utan det kan t.ex. vara fråga om att Försäkringskassan av misstag betalat ut ett för stort belopp. Den avgörande frågan är om mottagaren är i god tro. Om så är fallet undgår denne återbetalningsskyldighet.

I fråga om vissa förmåner gäller bestämmelser om återkrav som avviker från huvudregeln. När det gäller underhållsstöd och bostadsbidrag ska Försäkringskassan t.ex. besluta om återkrav oavsett om den enskilde har orsakat felet eller inte och utan beaktande av den enskildes goda tro, s.k. strikt återbetalningsskyldighet. Detta framgår av 108 kap. 8 § och 9 § andra stycket SFB.

Det finns dock två system för återkrav av bostadsbidrag. Det ena är det nyss nämnda som bygger på strikt återbetalningsskyldighet vid felaktig utbetalning. Det andra systemet för återkrav av bostadsbidrag, som regleras i 108 kap. 9 § första stycket SFB, avser den situationen att slutligt bostadsbidrag bestäms till ett lägre belopp än vad som har betalats ut i preliminärt bidrag. I sådana fall behöver det inte ha varit fråga om en felaktig utbetalning. Bakgrunden är att särskilda handlägningsregler gäller för utbetalning av bostadsbidrag, vilket medför att återkrav av bostadsbidrag i stor omfattning beslutas i samband med en årlig avstämning enligt rutiner som kan sägas ligga vid sidan av den övriga återkravshandläggningen.

I korthet innebär handlägningsreglerna för utbetalning av bostadsbidrag följande. Preliminärt bostadsbidrag beräknas efter en uppskattad bidragsgrundande inkomst och betalas ut månadsvis. Slutligt bostadsbidrag bestäms för kalenderår, efter den tidpunkt när besked om slutlig skatt enligt 56 kap. 10 § första stycket skatteförfarandelagen (2011:1244) senast ska ha skickats. Det slutliga bostadsbidraget kan bestämmas först efter november månads utgång under året efter inkomståret, dvs. året efter det kalenderår då det preliminära bostadsbidraget har utgivits. Det är dock vanligt att det slutliga bostadsbidraget i praktiken bestäms det andra året efter bidragsåret. Om det vid avstämningen visar sig att det slutliga bostadsbidraget bestäms till ett högre belopp än det preliminära ska mellanskillnaden betalas ut till den försäkrade och om det visar sig att det är lägre så ska den försäkrade betala tillbaka mellanskillnaden till Försäkringskassan enligt bestämmelserna om återkrav. Belopp under 1 200 kronor ska varken betalas ut eller betalas tillbaka (se 98 kap. 2 och 4–6 §§ SFB).

Det är myndigheten som ska visa att förutsättningarna för återkrav föreligger (se bl.a. HFD 2011 ref. 81).

Försäkringskassan beslutade i juni 2015 att inte utreda felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor före skatteavdrag. Dessförinnan gällde en beloppsgräns om 1 000 kronor enligt ett beslut från 2012. Även Pensionsmyndigheten har bestämt att ett återkravsärende i normalfallet inte ska inledas med anledning av felaktiga utbetalningar som understiger 2 000 kronor. I avsnitt 6.12.6 finns en utförlig redogörelse för innebörden av och skälen för myndigheternas beslut gällande detta.

Eftergift

Huvudregeln i fråga om eftergift av återkrav finns i 108 kap. 11 § SFB. Där anges att om det finns särskilda skäl får den handläggande myndigheten helt eller delvis efterge krav på återbetalning. Vissa specialregler om eftergift av återkrav finns i fråga om sjukersättning och bostadsbidrag.

I förarbetena till den tidigare gällande lagen (1996:1030) om underhållsstöd har uttalats följande, vilket är giltigt beträffande vad som kan utgöra skäl för att efterge krav på återbetalning även av andra förmåner (prop. 1995/96:208 s. 91):

Att det skall föreligga särskilda skäl för att eftergift skall ges innebär att bestämmelsen skall tillämpas återhållsamt. Särskilda skäl för eftergift kan exempelvis föreligga om han eller hon skäligen inte borde ha förstått att utbetalningen var felaktig och det dessutom med hänsyn till betalningsmottagarens ekonomiska och personliga förhållanden finns skäl att inte återkräva underhållsstödet eller del av det. Det kan också vara så att eftergiften kan fungera som ett led i social rehabilitering.

Eftergift kan således komma i fråga för att mildra konsekvenserna av det stränga personliga ansvar som följer av återbetalningsskyldigheten och för att anpassa beloppets storlek till den återbetalningsskyldiges ekonomiska och sociala situation. En individuell och sammanvägd bedömning av omständigheterna ska göras. De faktorer som kan behöva beaktas är bl.a. orsaken till den felaktiga utbetalningen, hur lång tid som gått sedan utbetalningen, beloppets storlek och den återbetalningsskyldiges ekonomiska förhållanden, hälsa och försörjningsmöjligheter (se bl.a. RÅ 2008 ref. 2).

När det gäller underhållsstöd och bostadsbidrag gäller som nämnts i det föregående s.k. strikt återbetalningsskyldighet. Möjlighet till eftergift finns även i dessa fall vid särskilda skäl.¹⁰

6.2.5 Regleringen av fordringshanteringen

Allmänt om fordringshanteringen och var regleringen finns

Det är Försäkringskassan som sköter den handläggning som följer på ett beslut om återkrav, även i de fall det är Pensionsmyndigheten som har fattat beslutet om återkrav. Detta framgår av 108 kap. 14 a § SFB.¹¹ Handläggningen innefattar verkställighetsåtgärder och beslut enligt bestämmelser i 108 kap. SFB om kvittning, ränteuttag m.m., för att det återkrävda beloppet ska bli reglerat.

Förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar, hanteringsförordningen, är tillämplig på Försäkringskassans hantering av fordringar avseende återkrav. Enligt 3 § hanteringsförordningen ska bestämmelserna i förordningen tillämpas om inte något annat följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Vidare anges i hanteringsförordningen bl.a. följande. Varje myndighet ska se till att myndighetens fordringar betalas enligt betalningsvillkoren. Om fordran inte har betalats senast på förfallodagen, ska myndigheten så snart som möjligt skicka en betalningspåminnelse till den betalningsskyldige (10 §). Om fordran inte betalas efter påminnelse, ska myndigheten vidta de åtgärder som behövs för att få betalt (11 §). Vidare finns i förordningen bestämmelser om bl.a. i

¹⁰ I rättsfallet HFD 2013 ref. 64, som gällde tillämpningen av en motsvarande återkravsregel i dåvarande 23 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd, tog Högsta förvaltningsdomstolen ställning till frågan om det förelåg särskilda skäl för eftergift vid s.k. strikt återbetalningsskyldighet då den felaktiga utbetalningen hade orsakats av myndighet och mottagaren varit i god tro. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att enbart den omständigheten att den som fått de felaktiga utbetalningarna, inte hade orsakat dessa utan tagit emot dem i god tro, inte kunde utgöra särskilda skäl för befrielse från återbetalningsskyldighet. Särskilda skäl för eftergift ansågs dock föreligga i fallet med hänsyn till att lång tid hade gått från det att ersättningsarna betalats ut till dess att återkrav aktualiserades.

¹¹ Paragrafen trädde i kraft den 1 januari 2015 (SFS 2013:747) och ersatte då en tidsbegränsad regel av motsvarande innebörd. I förarbetena till bestämmelsen övervägde regeringen olika alternativ för hur Pensionsmyndighetens återkravsfordringar skulle hanteras efter att den tidsbegränsade regeln hade upphört att gälla, och ansåg att alternativet att Försäkringskassan även fortsättningsvis skulle hantera fordringarna var att föredra. Vid denna bedömning tog regeringen hänsyn till de kostnadsökningar och risker för fel och fördröjningar som det skulle innebära om Pensionsmyndigheten tog hem hela eller delar av fordringshanteringen (se prop. 2012/13:169 s. 38 och 39).

vilken utsträckning myndigheten får medge betalningsanstånd eller ackord, avbryta indrivning och medge eftergift (se vidare om detta i det följande under olika rubriker). Myndigheten ska enligt 19 § hanteringsförordningen samråda med Kammarkollegiet i vissa fall, t.ex. innan den beslutar att avbryta indrivningsförsök eller anta ackordsförslag.

Kammarkollegiet har utfärdat föreskrifter till hanteringsförordningen, Kammarkollegiets föreskrifter (KAMFS 2006:1) om hantering av statliga fordringar.

Vidare styrs Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar av inkassolagen (1974:182). Inkassoverksamhet ska enligt 4 § bedrivas enligt god inkassosed. Datainspektionen är den myndighet som utfärdar allmänna råd om hur inkassolagen ska tillämpas.

Avbetalningsplan och betalningsanstånd

Försäkringskassan kan träffa avtal med gäldenären om en avbetalningsplan. Fordringshanteringen ska enligt 4 § hanteringsförordningen präglas av affärsmässighet. Avgörande för om avtal om avbetalningsplan ska träffas och hur avtalet i så fall ska utformas ska för Försäkringskassan således vara vad som är mest lönsamt. Avbetalningarna kan bestå av inbetalningar eller överenskomna avdrag i utgående förmåner, s.k. frivillig kvittning.

Enligt 14 § hanteringsförordningen får Försäkringskassan medge skäligt betalningsanstånd men anstånd utöver ett år från förfallodagen får medges bara om det är till fördel för staten eller om det i övrigt finns synnerliga skäl.

Försäkringskassan får bara medge betalningsanstånd om den betalningsskyldige skriftligen förbinder sig att betala skulden enligt de särskilda villkor som man har kommit överens om. En överenskommelse om betalningsanstånd ska vara en skriftlig avbetalningsplan som godkänns av gäldenären. Enstaka, kortvariga anstånd får lämnas muntligen (KAMFS 2006:1).

Ränta och dröjsmålsränta

Försäkringskassan kan, som framgått i det föregående, ingå avtal med gäldenären om en avbetalningsplan eller medge betalningsanstånd. Den som är återbetalningsskyldig ska i sådana fall betala ränta på det återkrävda beloppet. Räntan ska beräknas från den dag då avtalet om avbetalningsplan träffades eller anstånd medgavs, dock inte innan återkravet har förfallit till betalning, dvs. 30 dagar efter att det har framställts. Räntan ska motsvara statens utlåningsränta, vilken årligen fastställs av Riksgäldskontoret, med ett tillägg om två procentenheter (108 kap. 15 och 16 §§ SFB).

I förarbetena till bestämmelsen om ränta anförde regeringen att det i linje med övriga insatser som pågick för att öka effektiviteten i återkravsverksamheten fanns skäl att fastställa en något högre räntesats än statens utlåningsränta för dem som felaktigt disponerat statens medel. Regeringen framhöll bl.a. att de som accepterar en avbetalningsplan ju för övrigt undgår den högre räntenivån för dröjsmålsränta (prop. 2006/07:49 s. 41).

Dröjsmålsränta ska tas ut om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid, enligt vad som framgår av 108 kap. 19 § första stycket SFB. För uttag av dröjsmålsränta gäller enligt andra stycket i tillämpliga delar räntelagen (1975:635). Enligt räntelagen börjar dröjsmålsränta löpa från den dag som infaller trettio dagar efter det att återkrav framställdes (4 §), om inte annat följer av att ett avtal om avbetalning träffats eller anstånd har medgetts (3 §).¹² Dröjsmålsränta utgår med en räntesats som motsvarar den av Riksbanken fastställda referensräntan med ett tillägg av åtta procentenheter (6 §).

Såväl fordringsränta som dröjsmålsränta kan efterges av samma skäl som kan föranleda att kravet på återbetalning efterges, enligt 108 kap. 21 § SFB (se avsnitt 6.2.4 under rubriken Eftergift) eller 17 § hanteringsförordningen (se nedan under rubriken Eftergift enligt hanteringsförordningen). Skälen för att efterge krav på återbetalning och att efterge ränta behöver förstås inte alltid sammanfalla. Jämkning kan också undantagsvis bli aktuell enligt 8 § ränte-

¹² Dröjsmål kan föreligga från och med förfallodagen för såväl en huvudfordran som en delbetalning enligt en avbetalningsplan. Motsvarande gäller om tiden enligt ett anståndsbeslut löpt ut (Hessmark m.fl., Socialförsäkringsbalken [22 dec. 2016, Zeteo], kommentaren till 108 kap. 19 §).

lagen, vilket följer av hänvisningen i 108 kap. 19 § andra stycket SFB till räntelagen.

För premiepension och bostadsbidrag finns särskilda bestämmelser om ränta i 108 kap. 17 och 18 §§ SFB.

Kvittning

Försäkringskassan får enligt 108 kap. 22 § SFB, i den utsträckning det är skäligt, göra avdrag på ersättning enligt socialförsäkringsbalken (även benämnt kvittning eller tvångsvis kvittning) om den ersättningsberättigade enligt beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är återbetalningsskyldig för en ersättning som lämnats på grund av balken eller någon annan författning. Avdrag får göras även för upplupen ränta och avgifter. Avdrag får dock endast göras på ersättning som administreras av samma myndighet som fattat beslutet om återkrav. I 108 kap. 24 och 25 §§ SFB regleras kvittning i några särskilda situationer beträffande förmåner till efterlevande.

Återkrav av pensionsförmåner och andra ersättningar som handhas av Pensionsmyndigheten kan alltså inte regleras genom avdrag från ersättning som Försäkringskassan beslutar om. Pensionsmyndigheten saknar dock möjlighet att själv besluta om avdrag på en ersättning. Noteras kan i sammanhanget att pensioner och andra förmåner som Pensionsmyndigheten handlägger betalas ut genom Försäkringskassan (jfr 7 § förordningen [2002:782] om ansökan och utbetalning av pension m.fl. förmåner).

Skälighetsbedömningen avser såväl avdragsmöjligheten i sig som avdragsbeloppets storlek. Detta betyder att det i varje enskilt fall får bedömas om det, med hänsyn till ersättningens karaktär, är lämpligt att göra avdrag och i så fall med vilket belopp avdrag ska göras (se prop. 2008/09:200 s. 548). I förarbetena till den tidigare gällande lagstiftningen, men som fortfarande är aktuella, uttalades att möjligheterna till kvittning naturligtvis måste begagnas med urskillning och att skälig hänsyn i varje särskilt fall måste tas till försäkringsersättningens betydelse för den ersättningsberättigades och hans familjs försörjning (prop. 1962:90 s. 384).

I Försäkringskassans vägledning för Fordringshanteringen anges bl.a. följande (Vägledning 2005:2 version 13 s. 43):

När Försäkringskassan beräknar ett kvittningsbelopp är det lämpligt att Försäkringskassan utgår från Kronofogdemyndighetens föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. Det är bara faktiska inkomster som ska räknas med. Det finns inte stöd för att kräva av den enskilde att denne ska söka alla förmåner eller bidrag som han eller hon kan ha rätt till, i syfte att öka det ekonomiska utrymmet för kvittning (KRNG mål nr 1122-06).

Försäkringskassan räknar ut ett skäligt kvittningsbelopp med stöd av Kronofogdemyndighetens föreskrifter om förbehållsbelopp. Detta belopp omfattar dock inte alla kostnader som en gäldenär kan ha. Därför måste Försäkringskassan också utreda vilka kostnader som ska läggas till förbehållsbeloppet för att sedan fastställa ett skäligt kvittningsbelopp.

Genom att besluta om kvittning kan Försäkringskassan således reglera en fordran, helt eller delvis, utan att behöva utverka en exekutionstitel. Verkställighet genom kvittning får vidare ske även om beslutet om återkrav inte har fått laga kraft, vilket följer av 112 kap. 5 § SFB.¹³

Avbruten indrivning

Indrivningen får, enligt 15 § hanteringsförordningen, avbrytas tills vidare om ytterligare indrivningsåtgärder framstår som utsiktslösa eller inte är försvarliga med hänsyn till kostnaderna och indrivning inte heller krävs från allmän synpunkt. Indrivningen ska tas upp på nytt, om det visar sig att betalning kan fås utan större kostnader än vad som är skäligt.

Ackord

Försäkringskassan får, enligt 16 § hanteringsförordningen, anta ett förslag om ackord, om det kan anses fördelaktigt för staten. Ett ackordsförslag som inte framställts i konkurs eller enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion får antas bara om övriga borgenärer som berörs av ackordet godkänner det.

¹³ I doktrin har anförts att om den som återkravet riktar sig mot har överklagat detta till förvaltningsdomstol, bör myndigheten avvakta utgången i domstol innan den beslutar om kvittning (Hessmark m.fl., Socialförsäkringsbalken [22 dec. 2016, Zeteo], kommentaren till 108 kap. 22 §). Försäkringskassan har emellertid inte som uttalad rutin att avvakta med kvittning på grund av att fordran är tvistig, jämför avsnitt 6.2.6.

Eftergift enligt hanteringsförordningen

I 17 § hanteringsförordningen anges att en fordran helt eller delvis får efterges om det på grund av den betalningsskyldiges sjukdom eller av någon annan anledning är uppenbart oskäligt att kräva betalning. Eftergift med stöd av denna bestämmelse aktualiseras alltså under fordringshanteringen.

Preskription

En återkravsfordran preskriberas tio år efter tillkomsten om inte preskriptionen avbryts dessförinnan. Detta följer av 2 § preskriptionslagen (1981:130).

Fordran torde uppstå när den felaktiga utbetalningen har gjorts (Hessmark m.fl., Socialförsäkringsbalken [22 dec. 2016, Zeteo], kommentaren till 108 kap. 2 §). Preskriptionstiden avbryts dock när Försäkringskassan beslutar om återkrav eftersom beslutet anses vara ett preskriptionsavbrott enligt 5 § preskriptionslagen. Enligt 6 § samma lag löper en ny preskriptionstid enligt 2 § från dagen för avbrottet, dvs. 10 år. Ett annat exempel på en preskriptionsbrytande åtgärd är att Försäkringskassan skickar ett rekommenderat brev med mottagningsbevis, som återsänds till kassan.

Återkrav mot gäldenärer i utlandet

Det finns ett europeiskt samarbete för återkrav inom de sociala trygghetssystemen, Europaparlamentets och Rådets förordning nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och Europaparlamentets och Rådets förordning nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning 883/2004. Dessa förordningar tillämpas gentemot EU-länderna, EES-länderna samt Schweiz. De flesta förmåner som Försäkringskassan hanterar omfattas.¹⁴

¹⁴ Felaktigt utbetalda förmåner ska i första hand avräknas (kvittas), enligt artikel 71 och 72 förordning 987/2009. En institution i ett medlemsland, som felaktigt har betalat ut förmåner till en person, kan begära att en institution i varje annat medlemsland som betalar ut förmåner till samma person drar av det felaktiga beloppet (enligt lagstiftningen i det landet där avdraget görs) och överför det avdragna beloppet till den institution som gjort den felaktiga utbetalningen. I andra hand ska indrivning ske enligt artikel 71 och 75–85 nämnda förordning. Försäkringskassan ansöker om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten, som ansvarar för verkställighet av kassans fordringar hos exekutiva myndigheter i annat medlemsland (vilket ska utföras enligt det landets lagstiftning). Ett lägsta belopp har fastställts för de fordringar som får drivas in enligt förordningarna, vilket är 350 euro sedan i december 2014. Det finns inte någon skyldighet att bistå med indrivning när en fordran är mer än fem år gammal, räknat från det att exekutionsutöeln utfärdades (artikel 82.1b i förordning 987/2009).

6.2.6 Återbetalningsverksamheten – en processbeskrivning¹⁵

Inledning

I detta avsnitt beskrivs processen för återkravshandläggning och fordringshantering vid Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan med avseende på rutiner och arbetsmetoder.

I avsnitt 6.7 redovisas vad som framkom vid intervjuer som vi genomfört med handläggare och enhetschefer vid Försäkringskassans fordringshantering, angående hur handläggningen i praktiken fungerar.

Återkravshandläggningens organisering vid Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens återkravshandläggning finns organisatoriskt på Produktionsavdelningen. I fråga om återkrav av allmänpension och efterlevandepension är återkravshandläggningen integrerad med förmånshandläggningen. När det gäller återkrav av bostadstillägg är det särskilda återkravshandläggare som utför handläggningen. När ett beslut om återkrav är fattat lämnas ärendet över till Försäkringskassans fordringshantering för fortsatt handläggning (se under nästkommande rubrik).

I avsnitt 6.3.1 finns en närmare beskrivning av hur Pensionsmyndighetens återkravshandläggning är organiserad.

Återbetalningsverksamhetens organisering vid Försäkringskassan

Försäkringskassans återkravshandläggning och fordringshantering finns organisatoriskt inom verksamhetsområdet Återbetalning, som tillhör Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor. Processen fram till och med själva återkravsbeslutet hanteras vid någon av enheterna för återkravshandläggning. Då beslutet om återkrav är fattat lämnas ärendet över till någon av enheterna för fordrings-

¹⁵ Beskrivningen i avsnittet bygger på uppgifter från verksamhetsutvecklare vid verksamhetsområde Återbetalning, Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor vid Försäkringskassan. Beskrivningen av Pensionsmyndighetens verksamhet bygger på uppgifter från den myndigheten.

hantering (även benämnt Statlig fordran). Enheterna för fordringshantering har geografisk placering i Östersund.

I avsnitt 6.4.2 beskrivs närmare hur återbetalningsverksamheten vid Försäkringskassan är organiserad.

It-system som stöd i handläggningen

Vid Försäkringskassans återkravshandläggning används främst myndighetens allmänna ärendehanteringssystem (ÄHS). Detta system används också vid Pensionsmyndighetens återkravshandläggning.

De it-system som används vid fordringshanteringen är fordringshanteringssystemet Kåntra och journalföringssystemet InkassoNet, men även i viss mån ÄHS. Utöver att ärendena finns i dessa tre system, finns de även i fysiska pappers akter. Vid Försäkringskassan finns pappersakter kvar inom ett fåtal verksamhetsområden, bl.a. fordringshanteringen och Rättsavdelningen.

Det har lyfts fram att it-systemen är föråldrade och att de innebär många extra moment som skulle kunna undvikas med nyare system (se vidare avsnitt 6.7.2 under rubriken It-systemen är föråldrade och ineffektiva). Kåntra är från 1974 och DOS-baserat. Det har under lång tid funnits planer på att ersätta it-systemen och det har gjorts flera förstudier under senare år. Som exempel kan nämnas att systemen under 2008 skulle ersättas av fordringshanteringssystemet ApticCollect. Projektet sköts dock upp på obestämd tid. Efter sommaren 2017 har en förstudie som tidigare genomförts återupptagits, i syfte att införa ett nytt it-system för Försäkringskassans återbetalningsverksamhet. Förstudien pågick fram till den 20 december 2017, varefter beslut ska fattas om ett eventuellt genomförande.

På Försäkringskassans externa webbplats har det under 2017 blivit möjligt för gäldenärer att bl.a. anmäla felaktiga utbetalningar, se sin skuld och begära avbetalningsplan.

Utredning av återbetalningsskyldighet, prövning av eftergift och återkravsbeslut

Hur aktualiseras ett återkrav?

Frågan om återbetalningsskyldighet aktualiseras när Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får information om ändrade förhållanden eller andra omständigheter som ger anledning att misstänka att en eller flera förmåner har betalats ut felaktigt. Sådan information kan myndigheten få t.ex. från den försäkrade själv, från andra myndigheter, genom en inkommen anmälan eller en egen kontroll.

Om informationen kommer i ett tillräckligt tidigt skede kan myndigheten stoppa utbetalningar och ompröva rätten till förmånen innan det har skett en felaktig utbetalning.

Återkravsbeslut (figur 6.1 punkt 1)

Försäkringskassan kan endast besluta om återkrav när det gäller en utbetalning som har skett efter beslut från Försäkringskassan. Pensionsmyndigheten beslutar på motsvarande sätt om återkrav i fråga om utbetalning som skett efter beslut av den myndigheten.

Innan själva återkravsbeslutet kan fattas måste återbetalningsskyldigheten fastställas och frågan om eftergift prövas enligt bestämmelserna om detta i socialförsäkringsbalken (se avsnitt 6.2.4). Denna prövning sker på Försäkringskassan vid en enhet för återkrav. När ett beslut om återkrav har fattats uppstår en fordran som ska krävas in, varvid ärendet lämnas över till en enhet för fordringshantering. Återkravsbeslutet registreras av återkravshandläggaren i Kåntra (det it-system som används vid fordringshanteringen). I vissa fall går det inte att registrera kravet i Kåntra, varvid ärende-id skickas till fordringshanteringen. Med vanlig post skickas ärenden som avser personer med särskild sekretessmarkering eller juridiska personer. Original sparas vid det kontor där återkravsbeslutet fattats.

På Pensionsmyndigheten utreder förmånshandläggare anledningen till den felaktiga utbetalningen och vem som har orsakat den. Förmånshandläggaren skapar ett återkravsärende i de fall det har konstaterats att en återkravsutredning ska genomföras. I återkravsärendet ska förmånshandläggaren kort beskriva orsaken till återkravet, om den försäkrade har fått information om den felaktiga utbetalningen

och om möjligt ange belopp och period. Återkravshandläggare tar därefter över ärendet och sammanställer informationen i ärendet samt prövar frågorna om återbetalningsskyldighet och eftergift.

När ett nytt återkravsbeslut inkommer till Statlig fordran avvaktar handläggarna med att skapa en akt innan kravet har förfallit till betalning. En kontroll av uppgifterna i beslutet görs så att dessa överensstämmer med vad som finns registrerat i Kåntra och ett ärende skapas manuellt i InkassoNet. Om ett ärende har skapats och sedan avslutas genom att fordran betalas avslutas ärendet i såväl Kåntra som InkassoNet. Ett avslutsdokument skrivs ut och läggs i akten.

Omprövning eller överklagande av beslut om återkrav

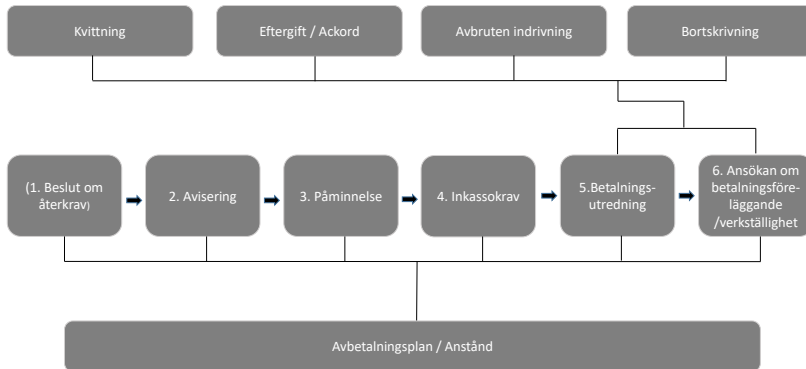
När Försäkringskassan får in en begäran om omprövning eller ett överklagande ska information om detta genast vidarebefordras till fordringshanteringen. Vid fordringshanteringen journalförs de nya uppgifterna. Nya beslutet efter omprövning eller överklagande meddelas fordringshanteringen genom vidarebefordran av en kopia av beslutet eller domen.

Förvaltningsdomstol kan efter begäran från gäldenären besluta om inhibition, dvs. att det överklagade beslutet tills vidare inte gäller. Om inget beslut om inhibition fattas kan Försäkringskassan fortsätta driva in fordran trots överklagandet.

Försäkringskassan har dock som rutin att inte ansöka om betalningsföreläggande eller stämning så länge det pågår en process om återkravet i förvaltningsdomstol, för att undvika två processer i samma ärende.

Hantering av återkravsfordringar (fordringshantering)

Figur 6.1 Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar



Avisering och påminnelse (figur 6.1 punkt 2–3)

Försäkringskassan underrättar den försäkrade skriftligen om återkravsbeslutet och om möjligheten att överklaga detta. Denne har då 30 dagar på sig från det att beslutet skickas ut att inkomma med betalning. Inbetalningskort skickas separat. Information som hänvisar den försäkrade till fordringshanteringen vad gäller frågor kring återbetalningen ska också finnas med i beslutsbrevet.

När förfallodagen och fem extra dagar har passerat skickas en kravpåminnelse till gäldenären (enligt 10 § hanteringsförordningen). Allt detta sker automatiskt.

Påminnelseavgift tas inte ut såvida inte gäldenären och Försäkringskassan har kommit överens om en betalningsplan och påminnelseavgift ingår i det avtalet. Den som har fått ett beslut om återkrav ska betala dröjsmålsränta till Försäkringskassan om skulden finns kvar efter förfallodagen. Om Försäkringskassan och den återbetalningsskyldiga har kommit överens om en betalningsplan eller om Försäkringskassan har beviljat anstånd med betalningen ska en lägre ränta betalas (i avsnitt 6.2.5 redogörs närmare för detta).

Inkassokrav (figur 6.1 punkt 4)

Försäkringskassan skickar ett inkassokrav till gäldenären när förfallodagen för påminnelsen har passerat och ingen inbetalning skett. Detta krav ska vara utformat i enlighet med bestämmelserna i inkassolagen. Inkassokravet innebär att den återbetalningsskyldige måste betala inkassoavgift, för närvarande 180 kronor. Inkassokravet skickas maskinellt.

Inga rättsliga åtgärder vidtas från Försäkringskassans sida innan inkassokrav skickats och den angivna tiden har löpt ut. Försäkringskassan kan dock skicka ut ett kommuniceringsbrev om att myndigheten avser att besluta om avräkning (kvittning) redan efter att förfallodagen för påminnelsen har passerat. Beslut om kvittning fattas därefter om inga uppgifter inkommer som visar att betalningsförmåga saknas.

Betalningsutredning (figur 6.1 punkt 5)

En betalningsutredning syftar till att utreda gäldenärens betalningsförmåga.

Försäkringskassan gör sedan i maj 2017 i allmänhet en betalningsutredning när inkassokravet har förfallit till betalning (dessa förinnan gjordes betalningsutredningen före utskick av inkassokravet). Många gäldenärer betalar hela eller del av skulden efter ett inkassokrav. Ofta hör gäldenären av sig med önskemål om en avbetalningsplan.

Vid de intervjuer som utredningen genomfört med handläggare vid fordringshanteringen beskrevs tre olika typer av betalningsutredningar som görs (se avsnitt 6.7.2). Det är den tredje typen av betalningsutredning som avses i det följande.

I Försäkringskassans egna system kontrolleras vilka förmåner som betalas ut till gäldenären av kassan, för att kunna avgöra om det finns möjlighet till avräkning (kvittning). I ett andra steg begärs ett registerutdrag från Kronofogdemyndigheten. Sedan ett par år tillbaka finns en teknisk lösning för denna hantering i ÄHS.

Försäkringskassan beräknar, som ett led i betalningsutredningen, ett förbehållsbelopp (dvs. det belopp som gäldenären alltid har rätt att behålla för att täcka boendekostnad och andra vanliga levnadsomkostnader). Beräkningen görs baserat på de uppgifter kassan har

tillgång till eller utifrån schabloner för t.ex. boendekostnad. Pågår utmätning hos Kronofogdemyndigheten utgår Försäkringskassan främst från uppgifter ur Kronofogdemyndighetens register. Beräkningen av förbehållsbeloppet kommuniceras med gäldenären så att denne får möjlighet att ge synpunkter på eventuella felaktigheter.

Vid bedömning av betalningsförmågan använder handläggarna de instruktioner och hjälpmedel för beräkning av förbehållsbeloppet som finns på Kronofogdemyndighetens webbplats.

Om en betalningsutredning har visat att gäldenären inte har någon betalningsförmåga ska Försäkringskassan inte ansöka om betalningsföreläggande utan avbryta indrivningen tills vidare.

Ansökan om betalningsföreläggande och om verkställighet (figur 6.1 punkt 6)

I det fall gäldenären inte har betalat en skuld efter påminnelse och inkassokrav kan Försäkringskassan ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Därefter, när det finns ett utslag eller en dom från allmän domstol där betalningsskyldighet enligt återkravet helt eller delvis har fastställts, kan Försäkringskassan ansöka om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten.

Vid bedömningen av om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten ska sökas, ska en avvägning göras mellan återkravsbeloppets storlek och utsikterna att få tillbaka pengarna. Ansökan om betalningsföreläggande, och senare om verkställighet, skickas med post eller i elektronisk form till Kronofogdemyndigheten. Handläggaren kan också välja att avvakta med ansökan om betalningsföreläggande om det finns anledning att tro att det kommer framtida utbetalningar från Försäkringskassan, t.ex. om gäldenären är nära pensionering.

I vissa fall kan Försäkringskassan vilja ha ett utslag men inte att det ska verkställas, t.ex. om ett ärende är på väg att bli preskriberat och kassan vill få till ett preskriptionsavbrott. Försäkringskassan gör alltid en ansökan om betalningsföreläggande, och anger i ansökan att utslaget inte ska verkställas, om ett ärende har legat i åtta år och därmed närmar sig gränsen för preskription (tio år). I dag sker detta manuellt.

Kvittning

Försäkringskassan har, som framgått i avsnitt 6.2.5, jämförelsevis stora befogenheter att besluta om avdrag för en fordran i samband med ny utbetalning av en förmån för att på så sätt få betalt för fordran. Ärendet måste i regel utredas och kommuniceras innan beslutet kan verkställas. I varje enskilt fall ska hänsyn tas till den försäkrades ekonomiska situation och vilken betydelse ersättningen har för dennes försörjning. Handläggaren gör därmed en betalningsutredning, vilket är förklaringen till placeringen av kvittning i figur 6.1 ovan. Kvittning kan dock ske även tidigare under processen, förutsatt att det har gjorts en betalningsutredning. Kvittning kan ske även om återkravet inte har fått laga kraft.

Det beslutas om kvittning i förmåner som betalas ut från Försäkringskassan även om en gäldenär är föremål för utmätning hos Kronofogdemyndigheten. När Försäkringskassan genomför kvittning i detta skede innebär det att kassan går före alla andra fordringsägare. Konsekvensen för Kronofogdemyndigheten (och de andra fordringsägarna) blir att det utmättningsbara beloppet minskar.

Eftergift och ackord

Eftergift enligt hanteringsförfordningen kan medges under fordringshanteringen (se avsnitt 6.2.5), även om det är mycket ovanligt att det sker. I de flesta fall är det en kombination av dålig ekonomi och sjukdom av allvarligt slag som utgör grund för eftergift. Eftergift kan också beviljas om Försäkringskassan begått allvarliga fel i sin handläggning.

Ackord innebär att Försäkringskassan träffar en överenskommelse med gäldenären om att denne betalar av del av skulden i en eller två större betalningar och att resterande del av skulden skrivs av. Detta är en mycket ovanlig åtgärd.

När det gäller såväl eftergift som ackord kan en ansökan om det komma in när som helst under processen, men handläggaren måste göra en betalningsutredning för att bedöma betalningsförmågan innan beslut kan fattas (se figur 6.1).

Avbruten indrivning

Om det betraktas som utsiktslöst att för tillfället driva in en fordran – eller om det inte anses försvarligt med hänsyn till kostnaderna – kan Försäkringskassan besluta att avbryta indrivningen tills vidare. När indrivningen avbryts läggs ärendet på bevakning. I dag är det tekniskt möjligt att lägga ärendet på bevakning i tre år men ett år i taget är fortfarande vanligast. Den enskilde underrättas om beslutet och informeras om att skulden kommer att ligga under bevakning tills den blir betald. Tidigare fanns stora brister i bevakningen vilket kunde leda till att skulder preskriberades. I dag finns dock tydliga rutiner för bevakningen.

För att beslut om avbruten indrivning ska kunna fattas måste en betalningsutredning ha gjorts. Ett sådant beslut kan fattas även efter att en fordran har lämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning (se figur 6.1).

Avskrivning (Bortskrivning)

Inom Försäkringskassan används inte begreppet avskrivning utan bortskrivning. I Försäkringskassans s.k. process för återbetalning¹⁶ som beslutades i april 2017 anges att om betalningsförmåga saknas, eller om betalningsförmåga finns men indrivningsmöjligheter saknas, behöver handläggaren ta ställning till om Försäkringskassan kan komma att få betalt för fordringen längre fram och motivera sin bedömning. Om Försäkringskassan bedöms inte komma att få betalt för fordran är det inte affärsmässigt för Försäkringskassan att behålla den, varvid den ska avskrivas (Försäkringskassan, Process 2017:01, version 1.0, Återbetalning, s. 54 och 55).

Om kapitalskulden överstiger ett prisbasbelopp ska handläggaren samråda med en specialist före avskrivning.

Om avskrivning sker efter en bedömning av nu nämnt slag, föregås det av en betalningsutredning (se figur 6.1). Avskrivning ska också ske om fordran är preskriberad.

¹⁶ Vid Försäkringskassan används s.k. processer för att beskriva verksamheten och överenskommet arbetssätt.

Avbetalningsplan

I samtliga brev som skickas till gäldenären (återkravsbeslut, påminnelse, inkassokrav) upplyser Försäkringskassan om möjligheten att träffa avtal med Försäkringskassan om en avbetalningsplan. Ett sådant avtal kan vara muntligt eller skriftligt och kan träffas när som helst under processen (se figur 6.1).

De faktorer som Försäkringskassan tar i beaktande vid förhandlingen med en gäldenär om avbetalningsplan är bl.a. skuldens storlek, gäldenärens tillgångar, övriga skulder och Försäkringskassans kvittningsmöjligheter. Den avgörande faktorn ska vara vad som är mest lönsamt för Försäkringskassan. Är gäldenärens önskemål skäligt i förhållande till skuldens storlek så behöver ingen egentlig betalningsutredning göras utan endast en bedömning av om planen är skälig i förhållande till fordringens storlek (se avsnitt 6.7.2 angående olika typer av betalningsutredningar).

Fleråriga planer är inte ovanliga och en avbetalningsplan kan löpa upp till 5–6 år beroende på skuldens storlek och gäldenärens betalningsförmåga. Att ett avtal om avbetalningsplan träffas medför att Försäkringskassan kan ta ut olika avgifter för den administrativa hanteringen av planen. Eftersom detta medför extra kostnader för gäldenären ska Försäkringskassan försöka begränsa avbetalningstiden. Det ligger också i Försäkringskassans intresse att betalning sker och återkravsärendet avslutas så snabbt som möjligt.

Under den tid då avbetalningsplanen gäller och följs får inte några tvångsåtgärder för indrivning vidtas från Försäkringskassans sida avseende de skulder som omfattas av planen. Normalt ska gäldenärens samtliga skulder till samma myndighet ingå i en avbetalningsplan, men det är inget krav. Gäldenären kan också ha olika avbetalningsplaner för olika skulder eller en avbetalningsplan för en skuld samtidigt som andra åtgärder pågår i fråga om andra skulder.

Om en avbetalningsplan inte följs sägs den upp. Detta ska ske efter två missade betalningar i följd. Ändrade förutsättningar som t.ex. nya återkrav eller inkomständringar kan också innebära att planen måste förhandlas om.

Anstånd

Den återbetalningsskyldige kan få anstånd med betalningen, dvs. skjuta upp den under en tid, i normalfallet inte med mer än ett år från förfallodagen. För att Försäkringskassan ska kunna medge anstånd med betalningen måste den försäkrade skriftligen komma överens med Försäkringskassan om en avbetalningsplan. Anstånd kan beslutas när som helst under processen (se figur 6.1).

6.3 Organisation och styrning av Pensionsmyndighetens återkravsverksamhet¹⁷

6.3.1 Organisation

Pensionsmyndigheten bildades 2010 och tog då över handläggningen av ålderspension, efterlevandepension och bostadstillägg för pensionärer från Försäkringskassan. Cirka 75 procent av Pensionsmyndighetens återkravsärenden avser bostadstillägg, cirka 20 procent avser ålderspension och cirka 5 procent avser efterlevandepension.

Återkrav av bostadstillägg tillhör organisatoriskt sett produktionsområdet Kontroll och utbetalning. Särskilda återkravshandläggare utför handläggningen, som är koncentrerad till två arbetsgrupper. Återkrav av allmänpension och efterlevandepension tillhör organisatoriskt sett produktionsområdet Förmånshandläggning, och är integrerad med handläggningen av dessa förmåner. Antalet handläggare av återkrav uppgår till cirka 15 för återkrav av bostadstillägg och 6–8 för övriga återkrav.

Pensionsmyndigheten har under de senaste åren arbetat särskilt med att minska antalet pågående återkrav av bostadstillägg genom att tillföra mer resurser och öka effektiviteten i handläggningen av bostadstillägg och återkrav av förmånen. Myndigheten har också genomfört organisationsförändringar för att förbättra den långsiktiga styrningen av återkravsverksamheten.

¹⁷ Uppgifter till utredningen från Pensionsmyndigheten.

6.3.2 Styrning

Styrande dokument

Styrande dokument för handläggningen av återkrav vid Pensionsmyndigheten är, förutom författningar och föreskrifter, främst en vägledning om återkrav och meddelanden från Juridikavdelningen. Det finns också en handledning som beskriver arbetsprocessen.

Mål

Målet för återkravshandläggningen är en genomströmningstid om 90 dagar. Under 2017 (januari–september) var den genomsnittliga genomströmningstiden för samtliga återkrav 130 dagar. Enligt en rapport från 2014 av Inspektionen för socialförsäkringen var det genomsnittliga antalet dagar per handlagt återkravsärende 294 år 2012 och 272 år 2013 (nämnda rapport beskrivs närmare i avsnitt 6.6.4).

Kvalitetsgranskning

Under 2012 infördes en ny rutin inom återkravshanteringen som innebär att det görs en kontinuerlig kvalitetskontroll av återkravsärenden. Ett slumpmässigt urval av 28 ärenden per månad granskas av handläggare på omprövningsenheten utifrån kriterierna enkelhet samt formell och materiell riktighet. Syftet med kvalitetsgranskningen är att ge en sammantagen bild av kvalitetsnivån för återkravsarbetet. Resultatet återkopplas även individuellt och till ansvariga på enheterna.

I Pensionsmyndighetens kvalitetsmodell ingår att följa upp kvaliteten på individ- och gruppnivå. På individnivå följer gruppchefer regelbundet upp kvaliteten i sina medarbetares ärenden. I syfte att hitta förbättringsområden genomförs minst en kvalitetsuppföljning per år där kvaliteten granskas på djupet. Resultatet redovisas i en rapport, som utgör underlag för ytterligare analys angående identifierade förbättringsområden. Vid kvalitetsuppföljningarna granskas bl.a. om besluten är tillräckligt motiverade och om de följer myndighetens beslutsmodell.

Pensionsmyndigheten har under 2016 och 2017 arbetat med att implementera en ny kvalitetsmodell där ansvar för kvalitet ”flyttas ut i linjen”. En genomlysning av återkravsverksamheten inom bostadstillägg medförde att hanteringen av impulser för eventuella handläggningsåtgärder nu sker dagligen, vilket leder till bättre kvalitet i besluten avseende grundförmånen samt färre återkrav.

För att minska felutbetalningar har en s.k. strategisk ledning upprättats för att styra utvecklingen av det förbyggande kontrollarbetet. Det pågår även ett arbete med att utveckla riskanalyser för felaktiga utbetalningar och under 2017 har ett flertal analyser genomförts.

6.4 Organisation och styrning av Försäkringskassans återbetalningsverksamhet

6.4.1 Försäkringskassans organisation

En kort historisk tillbakablick

Den 1 januari 2005 bildades den nya sammanhållna myndigheten Försäkringskassan. Myndigheten behöll till 2007 den länsbaserade organisationen och organiserades i tre divisioner och en avdelning. Länsorganisationerna skiljde sig åt i fråga om sätt att organisera verksamheten och vilka verksamhetsmål som prioriterades utöver de gemensamma.¹⁸

Under 2008 genomfördes en genomgripande omorganisation av Försäkringskassan. Den länsbaserade organisationen avskaffades och ersattes av tre kundkanaler, s.k. nationella försäkringscenter (NFC), lokala försäkringscenter (LFC) samt kundcenter och servicekontor (KS). Därutöver skapades ett antal enheter för administration, it och ekonomi.¹⁹

¹⁸ Statskontoret, Den nya Försäkringskassan Delrapport 1, 2006:1, s. 10.

¹⁹ Statskontoret, Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar, 2009:19, s.15.

Nuläge och pågående förändringsarbete²⁰

År 2014 förändrades Försäkringskassans organisation återigen och antog då i stort sett den form den har i dag (bortsett från vissa förändringar som har införts under 2016 och 2017, vilka redogörs för i det följande).

Försäkringskassan leds sedan 2016 av en styrelse som är utsedd av regeringen. Styrelsen är fullt ansvarig för verksamheten och generaldirektören är ansvarig inför styrelsen.

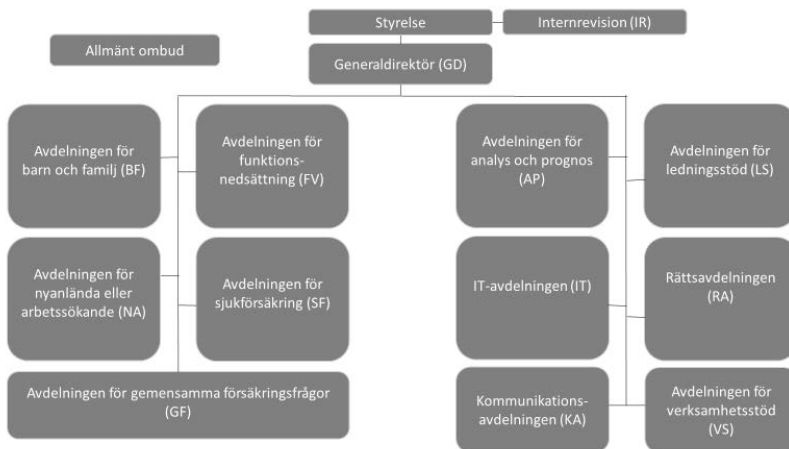
Under 2017 genomfördes organisationsförändringar innebärande att den tidigare Avdelningen för gemensamma kundfrågor, som hade funnits sedan 2014, upphörde och dess ansvarsområden uppgick i kundmötesavdelningarna inklusive avdelningen för Gemensamma försäkringsfrågor. Vidare hade Försäkringskassan sedan 2014 grupperat de försäkrade i fem s.k. livssituationer med en kundansvarig för varje livssituation, något som också togs bort under 2017.

Organisatoriskt bestod Försäkringskassan den 21 augusti 2017 av styrelse, generaldirektör och elva avdelningar. Försäkringskassan har även en internrevision och ett allmänt ombud som självständigt organiserar sin verksamhet (se kapitel 4). Försäkringskassan har cirka 14 200 anställda och finns på cirka 100 orter i Sverige. Försäkringskassans organisation illustreras av figur 6.2 nedan.

²⁰ Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan, dnr 1307-2017, 4–5 och 7 §§ samt bilaga 1.

Figur 6.2 Försäkringskassans organisation

per den 21 augusti 2017



Källa: Utredningens illustration av Försäkringskassans organisation enligt bilaga 1 till Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan version 1.6 2017-08-21.

Handläggning av enskilda ärenden sker inom avdelningarna för barn och familj, funktionsnedsättning, nyanlända eller arbetssökande, sjukförsäkring och gemensamma försäkringsfrågor. Dessa s.k. kundmötesavdelningar ansvarar för att tillhandahålla försäkringsförmåner, fatta beslut, ge information och service till allmänheten, tillhandahålla beslutat tjänsteutbud inom telefoni, hantera inkommande e-post samt att motverka felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen. Övriga avdelningar – avdelningarna för analys och prognos, ledningsstöd, verksamhetsstöd, it, kommunikation och rättsligt stöd – ger olika typer av stöd till verksamheten.

Varje avdelning leds av en avdelningschef. Inom varje avdelning finns ett antal verksamhetsområden som vart och ett leds av en verksamhetsområdeschef. Återkravshandläggningen och fordringshanteringen finns inom verksamhetsområde Återbetalning vid Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor.

6.4.2 Organisering av återbetalningsverksamheten

En kort historisk tillbakablick

Såväl återkravshandläggningen som fordringshanteringen sköttes till en början inom varje länsorganisation.

Fordringshanteringen samlades 2006 till vad som benämndes som Statlig fordran och förlades i Östersund. Bakgrunden till koncentrationen var det s.k. försvarsbeslutet 2005 där Försäkringskassan ålades att placera ett antal tjänster i Östersund. Fordringshanteringen i Östersund blev en del av NFC Östersund. I Östersund fanns en platschef med operativt ansvar för hela NFC Östersund (som därutöver innefattade aktivitetsstöd/utvecklingsersättning och dagpenning/familjebidrag till totalförsvarspliktiga). Fordringshanteringen kom att delas in i fyra lika stora enheter, s.k. team, med var sin enhetschef.²¹

Ansvaret för återkravshandläggningen kom efter omorganisationen 2008 att delas mellan lokala och nationella försäkringscenter (LFC och NFC). Handläggningen av återkrav koncentrerades till enheter med särskilda återkravshandläggare.²²

Nuläge och pågående förändringsarbete²³

Fordringshanteringen sker fortfarande vid Statlig fordran i Östersund. Återkravshandläggningen sker till vissa delar i Östersund men till övervägande del på andra orter.

Ansvaret för återbetalningsverksamheten ligger numera, som nämnts, på Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor och närmare bestämt verksamhetsområde Återbetalning som leds av en verksamhetsområdeschef. Tillämpningen styrs av Rättsavdelningen.

Verksamhetsområde Återbetalning är indelat i fyra enheter för fordringshantering, sex enheter för handläggning av återkrav och en enhet för utveckling och stöd. Enheterna leds av enhetschefer, som är direkt underställda verksamhetsområdeschefen. Numera

²¹ Statskontoret, Återkrav vid felaktiga utbetalningar – Försäkringskassans och CSN:s hantering av återkravsfordringar, 2008:12, s. 150 och 151.

²² Inspektionen för socialförsäkringen, Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, Styrning och tillämpning, 2014:3, s. 25 och 26.

²³ Uppgifter till utredningen från verksamhetsområde Återbetalning vid Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor.

hanteras alla återkrav och fordringar nationellt oavsett var den försäkrade är folkbokförd.

En ny återbetalningsprocess beslutades i april 2017. Den nya processen är tänkt att skapa förutsättningar för att alla återkravshandläggare ska kunna hantera alla typer av återkravssituationer oavsett förmånstyp. Tidigare hanterade de olika enheterna för återkrav vissa specifika förmåner.

De fyra enheterna för fordringshantering är indelade utifrån de försäkrades födelsedatum. Varje enhet är organiserad i 3–4 team som vart och ett består av 6–8 handläggare.

6.4.3 Styrning och uppföljning hos Försäkringskassan

Vad som styr Försäkringskassans verksamhet

Försäkringskassans verksamhet styrs på många olika sätt, exempelvis genom lagar och förordningar, interna regler och föreskrifter samt hur den organiseras. Även formuleringen av resultatkrav, mål och resursfördelning fungerar som styrmedel.

Bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900), myndighetsförordningen (2007:515), förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan och regeringens årliga regleringsbrev ligger till grund för myndighetens styrning och de mål som sätts upp. Styrning kan också ske genom särskilda regeringsuppdrag. Försäkringskassans verksamhet styrs av myndighetens styrelse genom bl.a. inriktning och verksamhetsplan.

Vad som varit i fokus under olika perioder

Inspektionen för socialförsäkringen har i en arbetsrapport från 2016 studerat externa och interna styrdokument i syfte att ge en bild av styrningen och vad som har varit i fokus för verksamheten under åren 2005–2016. Rapporten är disponerad i tidsperioder, utifrån fyra utvecklingssteg som Försäkringskassan enligt rapporten har använt för att beskriva sitt förändringsarbete. *Den första perioden*, 2005–2007, handlade om att skapa Ett Försäkringskassan. Drivkraften var rättssäkerhet och fokus låg på organisationen. *Den andra perioden*, 2008–2011, handlade om att stabilisera verksamheten och skapa Ett

effektivt Försäkringskassan. För perioden var effektivitet drivkraften och för verksamheten var produktionen i fokus. *Den tredje perioden*, som inleddes 2012, handlade om Ett effektivt Försäkringskassan för kunden, med förtroende som drivkraft för förändring och fokus på kunden. *Sedan 2016* beskriver myndigheten att det handlar om Ett effektivt och rättssäkert Försäkringskassan med god service, där drivkraften är balanserad styrning och fokus ligger på kvalitet.²⁴

Nuvarande styrning och uppföljning

Inriktningen

I Försäkringskassans interna styrdokument benämnt Inriktning 2017–2021 (dnr 071306-2016) anges att Försäkringskassan ska fokusera på att förbättra sin kärnverksamhet och därigenom bättre kunna fullfölja sitt uppdrag och nå regeringens uttalade mål. Tre fokusområden – Rättssäkerhet, Service och Produktivitet – är enligt inriktningen särskilt viktiga att prioritera. Inom varje fokusområde ställs ett antal mål upp. I dokumentet anges bl.a. följande.

Ett av målen inom fokusområde Rättssäkerhet är att andelen felaktiga utbetalningar ska minska. Det anges att Försäkringskassan ska prioritera kontroller före utbetalning, bl.a. eftersom det är betydligt mer resurskrävande att åtgärda felaktiga utbetalningar i efterhand än att förhindra dem redan i den ordinarie handläggningen. Med kontroller menas här både kontroller inom ramen för den ordinarie handläggningen och maskinella kontroller i automatiserade system. Viktiga åtgärder är, enligt vad som anges, att utveckla betalsystemet med maskinella kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar som orsakas av otillåtna kombinationer av förmåner samt att utveckla Försäkringskassans system för riskbaserade kontroller före utbetalning.

I fråga om fokusområde Produktivitet ska Försäkringskassan fortsätta att utveckla och implementera Försäkringskassans produktionssystem, vilket innebär gemensamma ramar och riktlinjer för hur myndigheten ska planera, genomföra, följa upp och förbättra sin produktion. Kassan har hittills kunnat mäta produktiviteten i för-

²⁴ Inspektionen för socialförsäkringen, Försäkringskassan i förändring. En studie av myndighetens styrande dokument år 2005–2016, 2016:2, s. 4 och 5.

månshandläggningen, men har nu som ambition att även kunna mäta produktiviteten för övrig verksamhet. Försäkringskassan prioriterar utvecklingsprojekt som innebär en ökad automatiseringsgrad i såväl handläggning som i övrig verksamhet i syfte att minska sina kostnader.

För att uppnå målen inom respektive fokusområde har tre interna förutsättningar identifierats, vilka måste planeras, genomföras och följas upp på ett sammanhållet sätt. Dessa förutsättningar är Medarbetare, Mål- och resultatstyrning samt Digitalisering.

Verksamhetsplan

Varje år tar Försäkringskassan fram en verksamhetsplan som i huvudsak uttrycker det myndigheten ska åstadkomma under året. Främst är verksamhetsplanens innehåll en konkretisering av den fleråriga inriktningen som har fastställts. Utöver konkretiserade mål innehåller planen de finansiella ramarna. Verksamhetsplanen beslutas av myndighetens styrelse och är ett viktigt underlag för styrningen av verksamheten. Respektive avdelnings verksamhetsplan innehåller sedan en ytterligare konkretisering av målen och de nyckelaktiviteter som ska genomföras för att målen ska uppnås.

I Försäkringskassans verksamhetsplan 2017 (2017-02-14, dnr 012155-2016, s. 3) anges att målet för 2017, i fråga om felaktiga utbetalningar, är att andelen konstaterade felaktiga utbetalningar i förhållande till antal utbetalningar ska minska med minst 7 procent jämfört med 2016. Felaktiga utbetalningar definieras i verksamhetsplanen som konstaterade felaktiga utbetalningar, det vill säga både felutbetalningar som renderar i återkravsimpulser och de som på grund av beloppsgränser inte ska utredas (se avsnitt 6.12.6 angående beloppsgränser). Under 2016 konstaterade myndigheten cirka 130 000 felaktiga utbetalningar exklusive de som genereras genom avstämningar av bostadsbidrag. Målsättningen till 2021 jämfört med 2016 är en minskning av de felaktiga utbetalningarna med 35 procent, vilket enligt verksamhetsplanen motsvarar den andel fel som myndigheten själv orsakar.

Styrdokument för handläggningen

De regler och riktlinjer som styr handläggningen finns i ett antal olika styrdokument. Förutom bindande författningar och föreskrifter finns Försäkringskassans allmänna råd som ger rekommendationer om tillämpningen av en bestämmelse. Försäkringskassan tar också fram s.k. rättsliga ställningstaganden i syfte att åstadkomma en enhetlig och likformig rättstillämpning inom Försäkringskassan när rättsläget är oklart.

Till hjälp vid tillämpningen av gällande regler finns också Försäkringskassans vägledningarna. Vägledningarna innehåller en samlad information om vad som gäller inom ett visst område och kan innehålla beskrivningar av författningsbestämmelser, förarbeten, allmänna råd, rättsliga ställningstaganden, praxis och Justitieombudsmannens beslut. Vägledningarna uppdateras fortlöpande.

Vidare finns processer för att beskriva verksamheten på ett strukturerat sätt och för att se helheten i det arbete som utförs. Processerna är ett överenskommet arbetssätt som dokumenteras.

Systematisk kvalitetsutveckling²⁵

Försäkringskassans kvalitetsarbete sker sedan några år tillbaka utifrån en modell för systematisk kvalitetsutveckling som syftar till att på ett samlat och systematisk sätt följa upp och analysera kvaliteten i handläggningen.

Uppföljningar görs med stöd av tre verktyg; den s.k. Væksten, kvalitetsindikatorer och fördjupade rättsliga kvalitetsuppföljningar. Kvalitetsuppföljning med stöd av Væksten innebär att pågående eller avslutade ärenden följs upp på individ- eller gruppnivå såvitt avser bl.a. tillämpningen av relevanta regelverk. Kvalitetsuppföljning med stöd av kvalitetsindikatorer ger information om systematiska avvikelser som kan vara svåra att upptäcka genom andra kvalitetsuppföljningar, till exempel skillnader i avslagsfrekvens mellan olika enheter, tillgänglighet per telefon eller styckkostnader. En fördjupad rättslig kvalitetsuppföljning görs genom granskning av akter avseende ärenden från en specifik tidsperiod. Den ger fördjupad

²⁵ Uppgifter till utredningen från verksamhetsområde Återbetalning vid Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor och Rättsavdelningen.

kunskap inom ett avgränsat område där det finns indikationer på brister i tillämpningen av regelverket.

Enligt upprättad plan för de fördjupade rättsliga kvalitetsuppföljningar som Rättsavdelningen ska genomföra under år 2017 och 2018 (2017-02-03, dnr 007151-2017) ska t.ex. uppföljning av beslut om återkrav göras i syfte att få en fördjupad bild av kvaliteten i återkravsärenden, framför allt när det gäller bedömningen av eftergift, med granskningsperiod det första kvartalet 2018 och rapport det andra kvartalet 2018.

Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet görs riskanalyser för varje förmåns- och ärendeslag. En riskanalys för felaktiga utbetalningar ska beskriva de risker som finns i försäkringshandläggningen trots kontroller. Riskanalysen beskriver de fel som kan uppstå i handläggningen och som innebär att fel beslut eller utbetalning sker.

Smarta kontroller²⁶

Försäkringskassan driver även ett it-utvecklingsprojekt för att öka möjligheterna att implementera s.k. urvalsprofiler i handläggningen. Genom att ta hänsyn till mönster och samband i sina kunddata skapar myndigheten urvalsprofiler som hjälper till att identifiera ärenden som bör hanteras på ett visst sätt på grund av t.ex. en förhöjd risk för fel. Härigenom skapas bättre förutsättningar för en riskanpassad handläggning med tidiga åtgärder. Redan i samband med en ansökan kommer handläggarna att kunna få en impuls i systemen med instruktioner om hur ärendet ska hanteras.

Resultatuppföljning

I verksamhetsplanen anges att uppföljning av resultat utifrån de mål som beslutas i planen ska ske månatligen. Inom ramen för den månatliga rapporteringen ska också uppföljning göras av bl.a. väsentliga risker för att målen inte kan uppnås. Uppföljning på myndighetsnivå av avdelningarnas resultat utifrån beslutade verksamhetsplaner

²⁶ Uppgifter till utredningen från verksamhetsområde Återbetalning vid Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor.

ska ske cirka tre gånger under ett år. Analys görs i detta sammanhang av om avdelningarnas nyckelaktiviteter sammantaget stödjer realiseringen av Försäkringskassans mer långsiktiga inriktning, f.n. för 2021, och de konkretiserade målen för det aktuella året (Försäkringskassans verksamhetsplan 2017, 2017-02-14, dnr 012155-2016, s. 8).

6.4.4 Särskilt om styrning och uppföljning av återbetalningsverksamheten

Regeringens styrning

Skrivningar i instruktionen

Försäkringskassan ska, enligt 2 § 3 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan, säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Av instruktion framgår också att Försäkringskassan ska samverka med berörda myndigheter, kommuner och landsting, samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet samt därvid särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs (5 § 1). Någon bestämmelse som särskilt tar sikte på återbetalningsverksamheten finns dock inte.

Uppdrag i regleringsbrev

Något specifikt mål för återbetalningsverksamheten finns inte intaget i Försäkringskassans regleringsbrev. Försäkringskassan har däremot under de senaste åren fått ett antal uppdrag som rör återbetalningsverksamheten. I avsnitt 6.6.7 redogörs för dessa uppdrag och Försäkringskassans svar på uppdragen.

Förändringar av regelverk

Regeringen har vidare genomfört eller arbetar med förändringar av regelverken för ett flertal förmåner. En förändring som träder i kraft den 1 januari 2019 (prop. 2016/17:58, 2016/2017:SkU21, rskr 2016/17:256) och som kan komma att påverka flera förmåner och återkrav av dem rör inrapportering av s.k. månadsuppgifter och

Försäkringskassans tillgång till dem. Uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå ska till Skatteverket lämnas månadsvis i en arbetsgivardeklaration i stället för årligen i en kontrolluppgift. Försäkringskassan ska för vissa ändamål – dock inte för fordringshanteringen – medges direktåtkomst till beskattningsdatabasen. Syftet med förslaget är bl.a. att förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera deras arbete.

Försäkringskassans styrning

*Resursstyrning*²⁷

I mars 2017 fanns 130 handläggare av återkrav och 80 inom fordringshanteringen. Därutöver fanns inom verksamhetsområdet Återbetalning bl.a. 11 specialister, 4 verksamhetsutvecklare och 11 enhetschefer.²⁸

Före 2013 har vid ett antal olika tillfällen personal lånats ut från fordringshanteringen till andra verksamheter inom Försäkringskassan. Som exempel kan nämnas att under november och december 2007 lånades cirka 60 handläggare (vilket motsvarade ungefär hälften av handläggarna) ut till verksamheterna för handläggning av aktivitetsstöd och telefonkundtjänst.

Inför budgetåret 2014 flyttades resurser från återbetalningsverksamheten till handläggningen av utbetalande förmåner. Från fordringshanteringen flyttades budgetmedel motsvarande 40 årsarbetskrafter (en minskning med ungefär en tredjedel från 120 till 80 årsarbetskrafter) till handläggningen av aktivitetsstöd och från handläggningen av återkrav flyttades budgetmedel motsvarande 30 årsarbetskrafter till utbetalning av förmåner. Verksamhetsområdet Återbetalning tilldelades alltså markant minskade budgetmedel mellan 2013 och 2014, en sammanlagd minskning med 70 årsarbetskrafter. Nerdragningen var en konsekvens av att medel omfördelades inom myndigheten till delar som då sågs som mer prioriterade.²⁹

²⁷ Uppgifter till utredningen från verksamhetsområde Återbetalning vid Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor.

²⁸ Uppgifterna avser årsarbetskrafter.

²⁹ Det var flera organisatoriska delar som var inblandade. Fordringshanteringen flyttades tillfälligt från NFC till dåvarande TA (tillfälligt nedsatt arbetsförmåga) inom SF (sjukförsäkringen) och medel motsvarande 40 årsarbetskrafter flyttades då inte med fordringshanteringen utan fördelades om till andra delar inom NFC. Det finns inget dokumenterat beslut om detta.

Prioriteringar³⁰

Det finns en tydlig prioriteringsordning inom fordringshanteringen. Denna illustreras av figur 6.3 nedan.

Figur 6.3 Prioriteringsordning vid fordringshanteringen



Källa: Försäkringskassan.

Gäldenärer eller ärenden som ”hör av sig” har högsta prioritet. Om en gäldenär söker kontakt via e-post eller telefon ska det hanteras skyndsamt och han eller hon ska få svar inom 48 timmar. Ärenden kan också ”höra av sig” på annat sätt, t.ex. genom att en dom eller ett beslut om omprövning har fattats. Det kan också handla om bevakningar som automatiskt genereras t.ex. när någon har betalat in mer än vad han eller hon är skyldig, när villkoren för en skuld-sanering inte har följts eller när en gäldenär har avlidit.

Impulser från Kronofogdemyndigheten prioriteras därefter. En impuls genereras automatiskt till ett av Försäkringskassans it-system om gäldenären har en pågående skuld hos Försäkringskassan samtidigt som Kronofogdemyndigheten beslutat om utmätning i ersättning från Försäkringskassan. Detta ger Försäkringskassan möjlighet att gå in och i stället göra avdrag på ersättningen till betalning av en återkravsfordring (kvitta).

Beloppsmässigt höga återkrav återfinns därefter i prioriteringsordningen. Det är erfarenhetsmässigt svårare att få betalt för fordringar avseende höga belopp än fordringar avseende låga belopp. Därför prioriterar Försäkringskassan att arbeta aktivt med krav överstigande 89 000 kronor.

³⁰ Uppgifter till utredningen från verksamhetsområde Återbetalning vid Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor.

Mål

I regleringsbrevet för 2013 gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att bl.a. föreslå ett lämpligt mål på området för återkravs- och fordringshantering. I Försäkringskassans svar på uppdraget (se även avsnitt 6.6.7) angavs att Försäkringskassans mål är skuldfria kunder och att Försäkringskassan arbetar för detta genom att

- minska felaktiga utbetalningar (tryggare),
- antal kunder som fått för mycket utbetalt och blir skyldiga att betala tillbaka ska minska (mänskligare) och
- kunder som har blivit återbetalningsskyldiga ska fortare och enklare bli skuldfria (enklare).

I Försäkringskassans verksamhetsplan på myndighetsnivå finns i dag inga specifika mål för fordringshanteringen. I fråga om återkravshandläggningen finns ett mål som följs upp på myndighetsnivå gällande väntetid för en viss kategori ärenden. I övrigt finns mål och uppdrag kopplade till felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen, t.ex. målet att felaktiga utbetalningar inte ska förekomma.

Mål för fordringshanteringen och återkravshandläggningen finns dock i verksamhetsplanen för verksamhetsområde Återbetalning samt i produktionsplaner för detta verksamhetsområde. Sådana verksamhetsplaner har tagits fram sedan 2016. De tas fram inom verksamhetsområdet och beslutas på avdelningsnivå, dvs. av avdelningschefen för Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor.

I verksamhetsplanen för verksamhetsområde Återbetalning för 2017 finns mål inom Försäkringskassans tre fokusområden Rättssäkerhet, Service och Produktivitet för åren 2017–2021 enligt följande³¹.

När det gäller fokusområdet Rättssäkerhet gäller ett av målen den tidigare nämnda s.k. processen för hela återbetalningsflödet som beslutades i april 2017 (Process 2017:01, version 1.0). Under 2017 är målet att den ska vara framtagen och implementerad. Detta mål har uppnåtts. Under de följande åren ska förflyttning i verksamheten

³¹ Uppgifter till utredningen från verksamhetsområde Återbetalning vid Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor.

göras mot återbetalningsflödet så att det 2020 finns ett sammanhållet återbetalningsflöde i enlighet med den nya processen.

Ett annat mål inom samma fokusområde rör sådana smarta kontroller och uppföljningar som nämnts i det föregående. Målet är att kvaliteten under åren 2017–2020 ska förbättras inom de områden där det går att uttala sig och att kvaliteten 2020 ska vara god.

Ytterligare mål för 2017 inom fokusområdet Rättssäkerhet, som avser verksamheten för fordringshantering, är att kötiden för krav som inte är i aktiv åtgärd ska minska. Måluppfyllnaden gällande detta kan inte följas på ett tillfredsställande sätt. Vidare ska antalet s.k. professionella och varaktiga beslut³² öka och balansen minska. Detta mål uppfylldes 2017 till 97 procent (se vidare under de två nästkommande rubrikerna).

När det gäller fokusområdet Service är målet för 2017 att det ska finnas ett digitalt grundutbud som ger gäldenärerna större insyn och kontroll över sin återbetalning. Gäldenärerna ska ha tillgång till ”Mina Sidor” på Försäkringskassans webbplats och där kunna följa sina ärenden, se sin skuld, sina inbetalningar, simulera avbetalningsplaner, få beslut om avbetalningsplaner i enklare ärenden samt anmäla felaktiga utbetalningar. Detta har genomförts (se avsnitt 6.2.6 under rubriken It-system som stöd i handläggningen). Målet för 2019 är att ha utvecklat en möjlighet att kunna erbjuda kunden att betala sin skuld via e-faktura och målet för 2020 att härigenom ha minskat utskicken av fysiska brev med 50 procent.

Inom fokusområde Produktivitet är målet att vart och ett av åren 2017–2020 öka produktiviteten inom återkravshandläggningen med tre procent jämfört med föregående år. Detta mål har uppfyllts såvitt avser 2017.

Såvitt avser fordringshanteringen fanns det före omorganisationen 2014 inga formellt fastlagda siffersatta mål för fordringshanteringen och än mindre någon dokumenterad resultatuppföljning. Verksamhetsplaner, produktionsplaner eller motsvarande togs inte fram specifikt för fordringshanteringen eller för återbetalningsverksamheten i stort vid denna tid. De produktionsmål som gällde för fordringshanteringen för 2013 och 2014 var att andelen krav i åtgärd skulle öka och att andelen inbetalade medel som kunde härröras till fordrings-

³² Sådana beslut anses beslut om avbetalningsplan, kvittning, verkställighet och avskrivning vara, vilka alla förutsätter att en betalningsutredning görs.

hanteringen insatser skulle öka. För 2015 gällde även som mål att antalet skuldsatta försäkrade ska minska. Det är dock oklart om någon resultatuppföljning har skett avseende dessa mål. Det har inte gått att få fram några uppgifter om detta. Att bemanningen minskade (framför allt under 2014) medan inflödet av återkrav i stort sett var oförändrat gjorde det dock svårt att uppfylla målen. Den nya beloppsgränsen för att utreda återkrav som infördes vid denna tid (beloppsgränsen höjdes från 1 000 kronor till 2 000 kronor, se avsnitt 6.12.6) gjorde att fordringarnas genomsnittsbelopp blev högre, vilket försvårade ytterligare att uppnå målen. Mindre skulder betalas nämligen oftare direkt.³³

I svar på ett regeringsuppdrag uppgav Försäkringskassan 2011 (se avsnitt 6.6.7) att verksamheten vid fordringshanteringen styrdes av två mål. Det första målet var att 90 procent av inkomna ärenden där handläggaren behöver bedöma eller besluta ska vara åtgärdade inom 30 dagar. Det andra målet var att öka inbetalningarna med en viss procentsats jämfört med föregående år. Procentsatsen varierade från år till år, för 2010 var den 15 procent och för 2011 sex procent. Även beträffande dessa mål är det oklart om någon resultatuppföljning har skett. Uppgifter om detta har inte gått att få fram.

Produktionsplaner³⁴

Från och med september 2016 har produktionsplaner tagits fram för fordringshanteringen, med siffrsatta mål per månad gällande olika indikatorer. Indikatorerna tar sikte på de tidigare nämnda målen att kötiden för krav som inte är i aktiv åtgärd ska minska och att antalet s.k. professionella och varaktiga beslut ska öka och balansen minska. En ny produktionsplan ska tas fram för varje år. I produktionsplanerna läggs kontinuerligt in resultatet per månad så att det tydliggörs i vilken mån de siffrsatta målen har uppfyllts. Produktionsplanerna tas fram och beslutas inom verksamhetsområde Återbetalning, dvs. av verksamhetsområdeschefen, och förankras och godkänns dessförinnan av avdelningschefen.

³³ Uppgifter till utredningen från verksamhetsområde Återbetalning vid Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor.

³⁴ Uppgifter till utredningen från verksamhetsområde Återbetalning vid Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor.

De indikatorer som mäts (i förhållande till vissa siffrersatta mål) i produktionsplanen för 2017 är kötiden för de krav som inte är i aktiv åtgärd, antal ärenden som väntar på beslut, antalet skuldsatta kunder, antalet beslut om olika typer av åtgärder (avbetalningsplan, kvittning, verkställighet och bortskrivning) samt antalet professionella beslut i förhållande till arbetad tid.

Den nya process och kalkyl som har tagits fram under 2017 (se under föregående rubrik) innehåller uppdaterade kalkyltider för betalningsutredningar och en definition av vad ett ärende är, vilket har betydelse för beräkningarna i produktionsplanerna.

*Resultatuppföljning*³⁵

Uppföljning av återbetalningsverksamhetens resultat sker i enlighet med Försäkringskassans övriga struktur för uppföljning, vilket innebär s.k. veckopuls och månadsuppföljning samt en samlad uppföljning tre gånger om året inför styrelsens sammanträden.

Uppföljningen tre gånger om året avser rapportering till myndighetsledningen. Det finns dock, som nämnts, inga mål för fordringshanteringen som följs upp av myndighetsledningen.

De veckovisa och månadsvisa uppföljningarna rapporteras av verksamhetsområdeschefen till avdelningschefen. De månadsvisa uppföljningarna fokuserar på produktion i förhållande till plan, produktivitet, sjuktal, väntetider, kötider samt ekonomi. Vid de veckovisa uppföljningarna stäms det framför allt av i vilken utsträckning målen i produktionsplanen har uppfyllts. Resultatet under den tid som produktionsplaner har funnits framgår av tabell 6.1 nedan.

Tabell 6.1 Uppföljning av fordringshanterings produktionsmål

Period	Mål (antal beslut)	Utfall (antal beslut)	Måluppfyllnad (i procent)
September–december 2016	27 208	33 650	124
Januari–oktober 2017	103 057	99 805	97

³⁵ Uppgifter till utredningen från verksamhetsområde Återbetalning vid Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor.

Som framgått under de föregående rubrikerna är det, såvitt framkommit, först under det eller de allra senaste åren som siffersatta resultatmål har börjat sättas upp för återbetalningsverksamheten, i verksamhets- och produktionsplaner för verksamhetsområdet. Dessa mål tas fram och beslutas inom verksamhetsområde Återbetalning, efter godkännande av avdelningschefen. De är inte förankrade på myndighetsnivå. Det är också först nyligen som uppföljning av dessa mål har börjat ske på avdelningsnivå. Förutsättningar saknas därför för att dra några särskilda slutsatser i fråga om uppsatta mål och i vilken mån de uppfylls.

Noteras kan vidare i detta sammanhang att möjligheterna att analysera statistik avseende återbetalningsverksamheten är begränsade. Det krävs manuell handpåläggning vid framtagande av statistik avseende denna verksamhet från Försäkringskassans gemensamma statistikdatabas. Sedan 2013 har möjligheterna emellertid förbättrats i vissa avseenden och fler statistiska uppgifter kan tas fram om återbetalningsverksamheten.

6.5 Statistik

6.5.1 Hur uppgifterna inhämtades

Vi bad Försäkringskassan att ta fram vissa statistiska uppgifter om hanteringen av återkravsfordringar, huvudsakligen avseende åren 2012 till 2016. Vi fick del av de efterfrågade uppgifterna i slutet av maj 2017. Vid ett uppföljande möte i juni 2017 med controller, verksamhetsutvecklare, chefen för verksamhetsområde Återbetalning, en enhetschef vid fordringshanteringen och en enhetschef vid återkravshandläggningen gick vi igenom uppgifterna och ställde följdfrågor. Vid mötet lämnades ytterligare upplysningar och förklaringar till uppgifterna. Viss kompletterande statistik har senare efterfrågats och levererats i olika omgångar. I december 2017 fick vi del av uppdaterade uppgifter för 2017 i vissa delar. Noteras bör att för 2017 avser siffrorna förhållandena den 30 november medan de för övriga år avser förhållandena den 31 december. I de fall detta kan antas innebära någon skillnad anges detta i texten nedan med Försäkringskassans uppskattning av vilken skillnaden är jämfört med förhållandena i slutet av december 2017.

I Statskontorets rapport Återkrav vid felaktiga utbetalningar – Försäkringskassans och CSN:s hantering av återkravsfordringar (2008:12), herefter benämnd Statskontorets rapport 2008 (se närmare avsnitt 6.6.6) finns statistiska uppgifter avseende åren 2003 till 2007 som delvis motsvarar de uppgifter som vi har inhämtat och som redovisas i detta avsnitt. Vissa jämförelser kan därmed göras med förhållandena vid den tiden, dock med beaktande av att uppgifterna av olika anledningar inte är helt jämförbara.

Uppmärksammas bör att det finns vissa s.k. manuella återkrav, som inte finns med i den statistik som redovisas i det följande. Bakgrunden till detta är att det finns ett antal fordringslag som it-stödet Kåntra inte stödjer, utan som hanteras separat genom manuell handläggning. De s.k. manuella fordringarna finns inte med i den statistik som kan tas ut från handläggarstödet. Bland dessa finns krav avseende t.ex. garantipension, assistansersättning och statligt tandvårdsstöd. Fordringsstocken avseende s.k. manuella återkrav uppskattas av Försäkringskassan till cirka 0,5 miljarder kronor.

I samråd med Försäkringskassan delades förmånerna in i fem grupper för att vid framtagandet av statistiska uppgifter kunna jämföra olika typer av förmåner, vilka framgår av tabell 6.2.

Tabell 6.2 Grupper av socialförsäkringsförmåner

FV – Funktionsnedsättning	SF – Sjukförsäkring	NA – Nyanlända eller arbetsökande	BF – Barn och Familj	PM – Pensionsmyndigheten
Assistansersättning	Närståendepennning	Aktivitetsstöd	Barnbidrag	Pensionsförmåner
Aktivitetsersättning	Rehabiliteringsersättning	Etableringsförmåner	Flerbarnstillägg	
Bostadstillägg	Sjuklön		Bostadsbidrag	
Handikappersättning	Sjukpenning		Familjebidrag	
Sjukersättning	Smittbärarsättning		Föräldrapennning	
Vårdbidrag			Tillfällig föräldrapennning	
			Graviditetspenning	
			Jämställdhetsbonus	
			Underhållsstöd	

I detta avsnitt redogör vi för de statistiska uppgifter som vi har erhållit från Försäkringskassan samt kommentarer och förklaringar till uppgifterna som har lämnats av kassan.

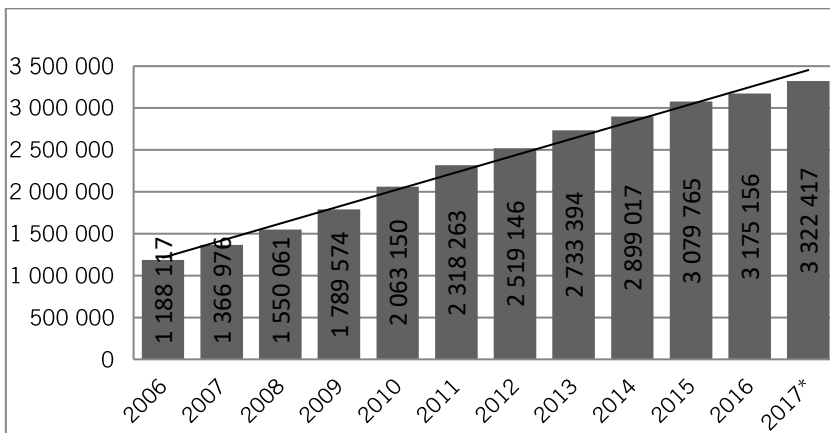
I avsnitt 6.8 redovisar vi vår analys av vilka problem som lägger hinder i vägen för ett mer effektivt och ändamålsenligt återkravsförfarande, baserat på bl.a. de statistiska och andra uppgifter vi har inhämtat.

6.5.2 Fordringsstocken

Fordringsstockens storlek

Under det senaste decenniet har Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens fordringsstock avseende återkrav, dvs. de ackumulerade återkravsfordringarna avseende kapitalbelopp, successivt ökat. I slutet av 2017 uppgick, enligt vad som framgår av diagrammet nedan (figur 6.4), fordringsstocken till 3,3 miljarder kronor. Noteras bör som nämnts att för 2017 avser siffrorna förhållandena den 30 november medan de för övriga år avser förhållandena den 31 december. Det är sannolikt att fordringsstocken (kapitalbeloppet) sjunker något från den 30 november till den 31 december 2017, uppskattningsvis med 20 miljoner kronor.

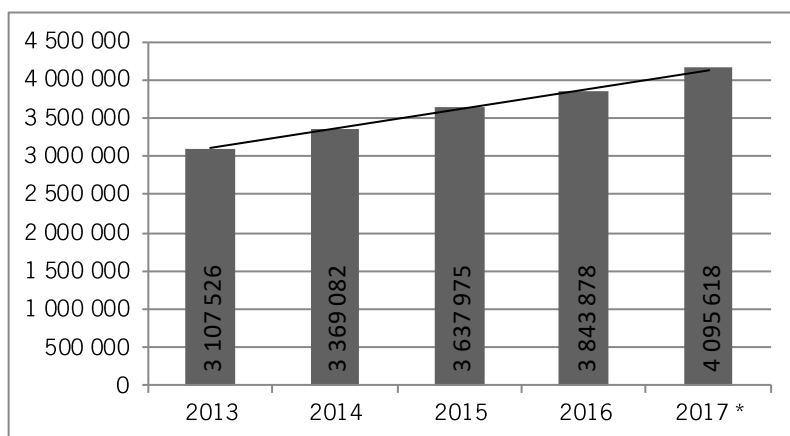
Figur 6.4 Fordringsstock, kapitalbelopp (i tusen kronor)



*Per den 30 november 2017. Källa: Försäkringskassan.

Statistik avseende fordringsstockens storlek har historiskt sett avsett endast kapitalbelopp. Uppgifter som inkluderar ränta och avgifter finns att tillgå endast sedan 2013. Nedanstående diagram (figur 6.5) utvisar de ackumulerade återkravsfordringarna avseende kapitalbelopp, ränta och avgifter under åren 2013 till 2017. Uppskattningsvis kommer fordringsstocken (kapitalbelopp, ränta och avgifter) sjunka med 10–15 miljoner kronor från den 30 november till den 31 december 2017.

Figur 6.5 Fordringsstock inklusive kapitalbelopp, ränta och avgifter (i tusen kronor)



*Per den 30 november 2017. Källa: Försäkringskassan.

Till detta ska som nämnts läggas ytterligare cirka 0,5 miljarder kronor avseende s.k. manuella krav, som ligger utanför det som framgår av statistiken. Totalt uppgick således fordringsstocken i slutet av 2017 till cirka 4,6 miljarder kronor.

Fordringsstockens ökningstakt

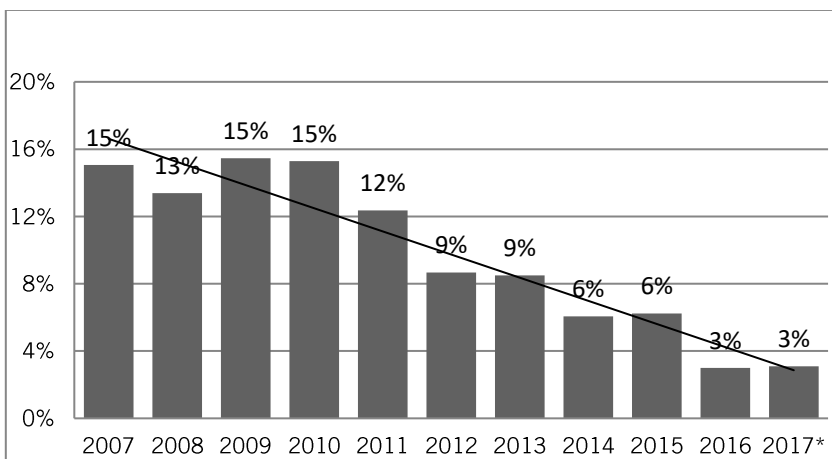
Fordringsstocken har, som nämnts, ökat för varje år under det senaste decenniet. Exklusive manuella krav, räntor och avgifter har stocken ökat från cirka 1,2 miljarder kronor till cirka 3,3 miljarder kronor (se figur 6.4), dvs. en ökning med ungefär 2 miljarder kronor eller med över 150 procent. Under det senaste decenniet har alltså Försäkrings-

kassans och Pensionsmyndighetens återkravsfordringar totalt sett i det närmaste tredubblats.

Som framgår av diagrammen nedan (figur 6.6 och 6.7) ökade fordringsstocken med 12–15 procent under åren 2007 till 2011 medan ökningstakten därefter ser ut att ha minskat successivt till 9 och sedan 6 procent under åren 2012 till 2015. Åren 2016 och 2017 var ökningstakten nere på 3 procent.

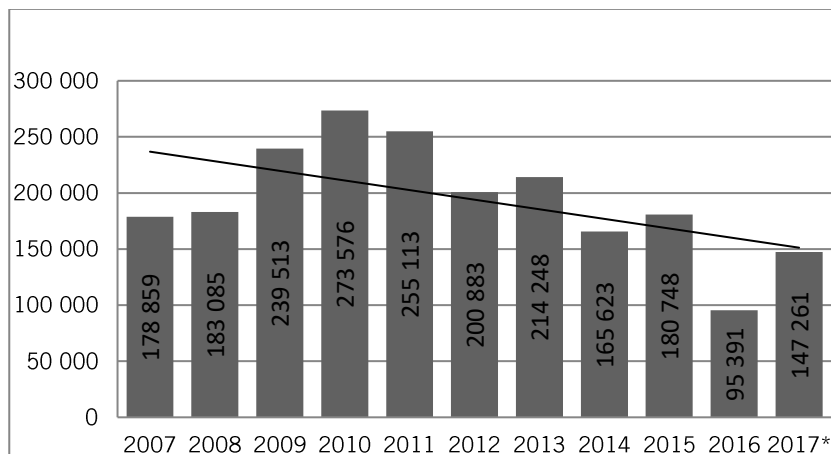
Även under perioden 2003 till 2006 ökade fordringsstocken, enligt vad som framgår av Statskontorets rapport 2008. Ökningstakten låg, enligt rapporten, under åren 2003 till 2005 på 4 till 8 procent medan den 2006 steg till 12 procent.

Figur 6.6 Fordringsstockens ökning i procent jämfört med föregående år



*Per den 30 november 2017. Källa: Försäkringskassan.

Figur 6.7 Fordringsstockens ökning i tusen kronor jämfört med föregående år



*Per den 30 november 2017. Källa: Försäkringskassan.

Enligt Försäkringskassan är ökade avskrivningar (Försäkringskassan använder begreppet bortskrivningar) ett skäl till att fordringsstockens ökningstakt har minskat. Försäkringskassan aviserade i svar till regeringen i slutet av 2013 sin avsikt att i större utsträckning än tidigare avskrivna fordringar där indrivningsarbetet hade avbrutits (se avsnitt 6.6.7). Som framgår i det följande har avskrivningarna ökat under de senaste åren. År 2016 skrevs betydligt mer av än andra år, uppemot 6 procent av fordringsstocken, vilket var nästan fem gånger så mycket som året dessförinnan. Försäkringskassan har upplyst att detta beror på att det i oktober 2016 gjordes en särskild insats i fråga om avskrivningar. Hade inte denna särskilda insats gjorts, så hade fordringsstocken ökat med cirka 7 procent 2016.

I Försäkringskassans vägledning för fordringshanteringen finns fastlagda kriterier för avskrivningar. I och med den nya process som lanserades i maj 2017 har det blivit möjligt att skriva av i ett tidigare skede än vad som gällde dessförinnan. Enligt den nya processen ska det, för att avskrivning inte ska ske, kunna motiveras varför fordringen kan komma att bli betald längre fram.

Att fordringsstockens ökningstakt har minskat måste också sättas i relation till inflödet av nya återkrav. Som framgår nedan har inflödet minskat såvitt avser antalet återkrav, från cirka 166 000 år 2012 till cirka 145 000 år 2017. I belopp har återkraven under samma period

varit konstant fram till 2015 varefter en viss ökning har skett. År 2012 infördes för första gången en beloppsgräns för återkrav (1 000 kronor). Beloppsgränsen höjdes 2015 till 2 000 kronor (en närmare redogörelse för detta finns i avsnitt 6.12.6). Detta tillsammans med neddragningen av personal inför 2014 (se avsnitt 6.4.4 under rubriken Resursstyrning) har, enligt Försäkringskassan, påverkat antalet återkravsbeslut. Beloppsgränsen kan också antas ha bidragit till att inflödet av nya återkrav under de senaste två åren beloppsmässigt har ökat samtidigt som antalet återkrav inte har ökat i motsvarande mån.

Fordringsstockens sammansättning

Fordringsstockens fördelning på olika förmånsgrupper framgår av tabell 6.3. Av tabellen framgår fördelningen på de fem förmånsgrupperna, där Barn och familj (BF) är en av dem. I Barn och familj ingår bl.a. bostadsbidrag. I tabellen har bostadsbidragen brutits ut så att det framgår särskilt hur mycket som återkrav avseende bostadsbidrag står för. Bakgrunden till detta är att bostadsbidragen har en dominerande roll när det gäller återkrav inom socialförsäkringen.

Som framgår av tabellen står bostadsbidragen för mer än en tredjedel av den totala fordringsstocken. Förmånsgruppen Barn och familj (BF) som helhet svarar för nästan 60 procent av fordringsstocken. Funktionsnedsättning (FV) är den förmånsgrupp som svarar för den näst största andelen av fordringsstocken, uppemot 25 procent. I denna grupp ingår bl.a. återkrav av assistansersättning, en ersättning som har varit föremål för vissa särskilda insatser under de senaste åren efter uppdrag från regeringen i regleringsbrev för åren 2012 till 2015.

Vidare framgår av tabellen att om de olika förmånsgrupperna ses var för sig är det endast inom grupperna Funktionsnedsättning (FV) och Barn och familj (BF) samt i någon mån Pensionsmyndigheten (PM) som fordringsstocken har ökat.

Tabell 6.3 Fordringsstock (i miljoner kronor) fördelat på förmånsgrupper

År	FV	SF	NA	BF	BF, endast		Totalt
					bostadsbidrag	PM	
2015	699	332	114	1 775	1 122	160	3 080
2016	731	327	104	1 849	1 140	164	3 175

Källa: Försäkringskassan.

I det följande redogörs för ytterligare skillnader mellan de olika förmånsgrupperna, när det gäller antal gäldenärer och skuld per gäldenär samt nya återkrav (avsnitt 6.5.3 och 6.5.4).

När det gäller fordringsstockens åldersmässiga sammansättning, dvs. vilket år de fordringar som ingår i stocken härrör från, kan övergripande sägas att drygt 95 procent av fordringarna härrör från åren 2007 till 2017. Mindre än 5 procent av fordringarna är alltså äldre än tio år. Cirka 50 procent av fordringarna har uppkommit under de senaste fyra åren (2014 till 2017).

6.5.3 Gäldenärerna

Antal gäldenärer och genomsnittlig skuld per gäldenär

Det totala antalet gäldenärer (ackumulerat under året) har inte ökat nämnvärt mellan åren 2012 och 2017, vilket framgår av tabell 6.4 nedan. En successiv ökning har skett under åren 2012 till 2015 men därefter har antalet gäldenärer minskat igen. För 2017 avser siffrorna förhållandena den 30 november medan de för övriga år avser förhållandena den 31 december. Antalet gäldenärer kan uppskattas minska med cirka 3 000 från den 30 november till den 31 december 2017.

Den genomsnittliga skulden per gäldenär har dock ökat successivt under samma period från knappt 17 000 kronor till drygt 21 500 kronor (tabell 6.4). Under nästkommande rubrik framgår att antalet nya återkravsärenden har minskat mellan åren 2012 och 2017 medan det genomsnittliga beloppet per återkrav har ökat. Att gäldenärernas genomsnittliga skuld har ökat kan alltså antas bero på att varje återkravsbeslut under de senaste fem åren i genomsnitt har avsett allt högre belopp.

Tabell 6.4 Antal gäldenärer och genomsnittlig skuld per gäldenär

År	Antal gäldenärer	Genomsnittlig skuld per gäldenär (i kronor)
2012	150 056	16 788
2013	153 293	17 831
2014	156 408	18 535
2015	158 032	1 488
2016	150 626	21 080
2017*	153 958	21 580

*Per den 30 november 2017. *Källa:* Försäkringskassan.

Som jämförelse kan nämnas att under perioden 2003 till 2007 låg, enligt Statskontorets rapport 2008, antalet gäldenärer relativt konstant runt 130 000 medan den genomsnittliga skulden per gäldenär ökade succesivt från cirka 7 300 till cirka 10 500 kronor. Under den perioden ökade antalet återkravsbeslut medan det genomsnittliga beloppet per återkrav låg på en relativt konstant nivå. Att gäldenärernas genomsnittliga skulder då ökade berodde därmed på att det tillkom ytterligare återkravsbeslut avseende samma gäldenärer.

Antal kvinnor respektive män som har en återkravsskuld och genomsnittlig skuld

Det är generellt sett fler kvinnor än män som får ersättning från socialförsäkringen. När det gäller antalet kvinnor respektive män som har en återkravsskuld är fördelningen dock en annan.

Tabell 6.5 Antal kvinnor respektive män som är gäldenärer

År	Antal totalt	Antal kvinnor	Antal män	Andel kvinnor (i procent)	Andel män (i procent)
2013	153 293	74 469	78 824	49	51
2014	156 408	76 091	80 317	49	51
2015	158 032	76 899	81 133	49	51
2016	150 626	73 431	77 195	49	51
2017*	153 958	74 968	78 998	49	51

*Per den 30 november 2017. *Källa:* Försäkringskassan.

När det gäller antalet kvinnor respektive män som har en återkravsskuld är fördelningen relativt jämn. Det finns dock en liten övervikt för antalet män, och den övervikten är konstant över tid.

Tabell 6.6 Genomsnittlig skuld per gäldenär uppdelat på kvinnor och män (i kronor)

År	Genomsnittlig skuld per gäldenär	Genomsnittlig skuld för kvinnor	Genomsnittlig skuld för män
2013	17 831	18 065	17 610
2014	18 535	18 733	18 348
2015	19 488	19 645	19 340
2016	21 080	21 307	20 864
2017*	21 580	21 887	21 289

*Per den 30 november 2017. Källa: Försäkringskassan.

Även när det gäller genomsnittlig skuld per gäldenär är skillnaderna små mellan kvinnor och män. Kvinnor har dock beloppsmässigt, i genomsnitt per gäldenär, något större skulder än män. Även denna skillnad mellan könen är konstant år från år.

Antal gäldenärer och genomsnittlig skuld fördelat på förmånsgrupper

Antal gäldenärer fördelat på de olika förmånsgrupperna under åren 2015 och 2016 framgår av tabell 6.7. I tabellen redovisas särskilt antalet gäldenärer avseende återkrav av bostadsbidrag.

Det framgår att när det gäller antalet gäldenärer är dominansen stor för bostadsbidragen. Två tredjedelar av det totala antalet gäldenärer har skulder avseende återkrav av bostadsbidrag. Antalet gäldenärer med skulder avseende återkrav av bostadsbidrag har också, som framgår av tabellen, ökat mellan 2015 och 2016.

Observeras bör att summan av antalet gäldenärer i förmånsgrupperna är större än det totala antalet gäldenärer. Detta beror på att en del gäldenärer har återkrav inom fler än en förmånsgrupp och de räknas då en gång per grupp.

Tabell 6.7 Antal gäldenärer fördelat på förmånsgrupper

År	FV	SF	NA	BF	BF, endast bostadsbidrag	PM	Totalt
2015	13 232	9 818	15 109	130 838	96 531	6 825	158 032
2016	13 397	8 533	14 351	119 668	100 437	7 086	150 626

Källa: Försäkringskassan.

Tabell 6.8 visar genomsnittlig skuld per gäldenär fördelat på förmånsgrupperna under åren 2015 och 2016. Även här anges särskilt hur det ser ut i fråga om återkrav av bostadsbidrag. När det gäller genomsnittlig skuld per gäldenär är det, som framgår av tabellen, skulder inom förmånsgruppen Funktionsnedsättning (FV) som beloppsmässigt ligger högst, följt av skulder inom förmånsgruppen Sjukförsäkring (SF). Skulder avseende återkrav av bostadsbidrag uppgår till relativt låga belopp i genomsnitt per gäldenär.

Tabell 6.8 Genomsnittlig skuld per gäldenär fördelat på förmånsgrupper (i kronor)

År	FV	SF	NA	BF	BF, endast bostadsbidrag	PM	Totalt
2015	52 810	33 834	7 559	13 564	11 622	23 421	19 488
2016	54 560	38 270	7 264	15 451	11 346	23 201	21 080

Källa: Försäkringskassan.

Av tabell 6.8 framgår också att den genomsnittliga skulden per gäldenär ökade mellan åren 2015 och 2016 inom grupperna Funktionsnedsättning (FV), Sjukförsäkring (SF) och Barn och familj (BF), dock inte de genomsnittliga skulderna avseende bostadsbidrag.

6.5.4 Nya återkrav

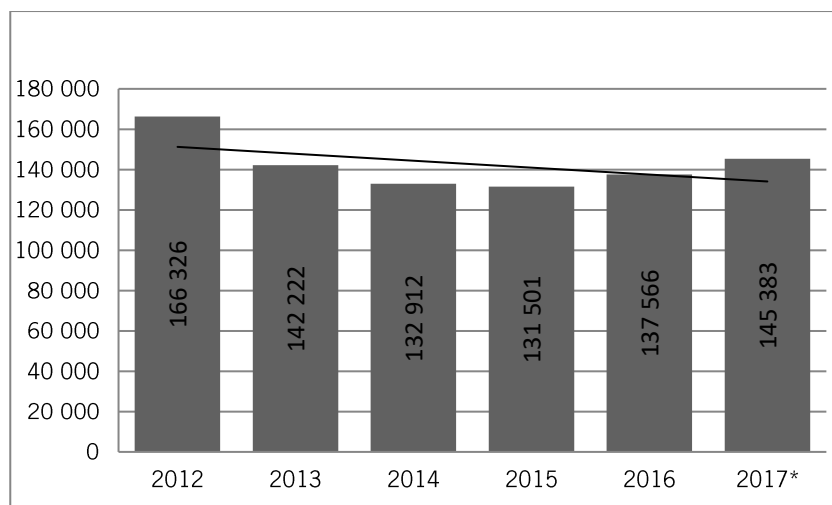
Nya återkrav, antal och belopp

Som redan nämnts har inflödet av nya återkrav, räknat i antal återkravsbeslut, minskat under åren 2012 till 2015 medan det år 2016 och 2017 har ökat. Detta framgår av nedanstående diagram (figur 6.8 och 6.9). I totalbelopp per år räknat har de nya återkraven under åren

2012 till 2014 legat på ungefär samma nivå, runt 1 miljard kronor årligen, varefter de har ökat varje år sedan 2015, till drygt 1,3 miljarder kronor i november 2017. Antalet nya återkrav kan uppskattas öka med cirka 4 500–5 000 under december 2017. Beloppsökningen under december 2017 är svårt att göra en uppskattning om men ökningen borde se ut ungefär som i december 2016, vilket skulle innebära en ökning med cirka 70 miljoner kronor.

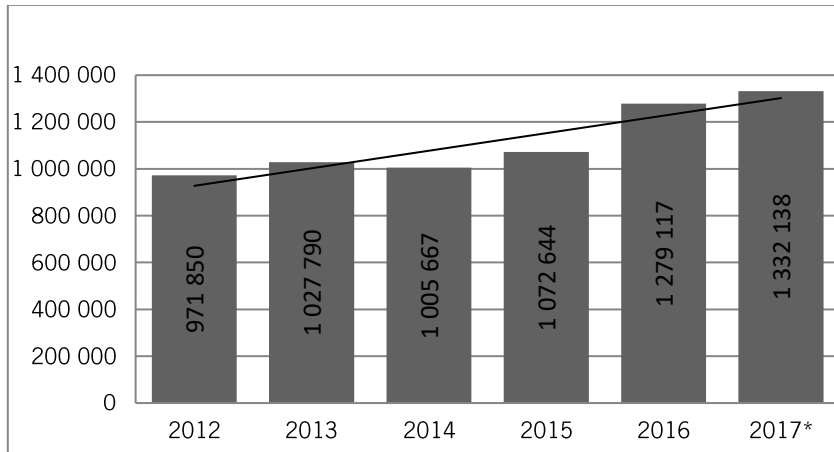
Under perioden 2004 till 2007 ökade, enligt Statskontorets rapport 2008, för varje år såväl antalet nya återkrav som det totala återkrävda beloppet per år. Det totala återkrävda beloppet per år ökade från cirka 610 miljoner kronor 2004 till cirka 770 miljoner kronor 2007.

Figur 6.8 Inflöde nya återkrav till fordringshanteringen (antal)



*Per den 30 november 2017. Källa: Försäkringskassan.

Figur 6.9 Inflöde nya återkrav till fordringshanteringen
(belopp i tusen kronor)



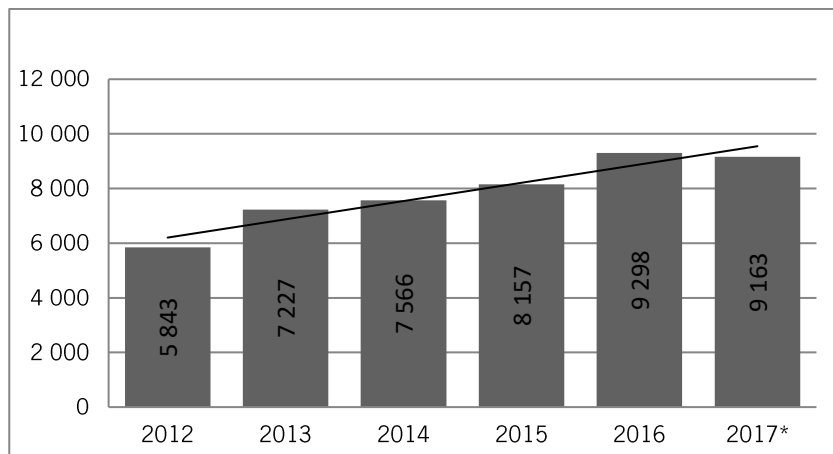
*Per den 30 november 2017. Källa: Försäkringskassan.

Som nämnts infördes hos Försäkringskassan 2012 en beloppsgräns (om 1 000 kronor) för återkrav. Beloppsgränsen höjdes 2015 till 2 000 kronor. Hos Pensionsmyndigheten infördes 2012 en beloppsgräns för återkrav om 2 000 kronor (dessförinnan hade felutbetalningar under 1 000 kronor regelmässigt hanterats så att kravet eftergavs). Detta kan antas ha bidragit till att hålla nere antalet återkravsbeslut samtidigt som inflödet av återkrav beloppsmässigt har ökat (se vidare om beloppsgränserna i avsnitt 6.12.6).

Genomsnittligt belopp för nya återkrav

Som framgår av diagrammet nedan (figur 6.10) har mellan åren 2012 och 2017 det genomsnittliga skuldbeloppet ökat med 60 procent. Det genomsnittliga beloppet kan antas inte förändras nämnvärt mellan den 30 november och den 31 december 2017. Dessförinnan har det genomsnittliga beloppet legat på ungefär samma nivå år från år. Under åren 2004 till 2007 låg således, enligt Statskontorets rapport 2008, det genomsnittliga återkravet på mellan cirka 5 000 kronor och 5 500 kronor.

Figur 6.10 Genomsnittligt belopp per nytt återkrav (i kronor)



*Per den 30 november 2017. Källa: Försäkringskassan.

Nya återkrav fördelat på förmånsgrupper

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten administrerar drygt fyrtio olika förmånsslag inom socialförsäkringen. Tabell 6.9 och 6.10 nedan visar inflödet av nya återkrav till fordringshanteringen, i antal respektive belopp, fördelat på de olika förmånsgrupperna. Inflödet av återkrav avseende bostadsbidrag redovisas särskilt.

Av nämnda tabeller framgår inledningsvis att bostadsbidragen står för en dominerande andel av de nya återkraven. År 2013 avsåg 52 procent av det totala antalet nya återkrav bostadsbidrag. År 2016 var motsvarande siffra 63 procent. Beloppsmässigt har bostadsbidragens andel av de nya återkraven ökat från 46 procent 2013 till 49 procent 2016. Den näst största gruppen, i fråga om årligt återkrävt belopp, är Funktionsnedsättning (FV).

Bostadsbidragen har länge haft en dominerande ställning bland återkraven inom socialförsäkringen. Under åren 2004 till 2007 svarade således, enligt Statskontorets rapport 2008, återkrav av bostadsbidrag antalsmässigt för mellan 55 och 64 procent och beloppsmässigt för mellan 51 och 61 procent av alla nya återkrav.

Tabell 6.9 Inlöde antal nya återkrav till fordringshanteringen fördelat på förmånsgrupper

År	FV	SF	NA	BF	BF, endast bostadsbidrag	PM	Totalt
2013	7 700	8 959	8 801	109 449	73 759	7 313	142 222
2014	7 588	8 532	7 549	102 033	76 053	7 210	132 912
2015	6 726	7 236	6 592	104 265	82 292	6 682	131 501
2016	7 838	9 798	8 391	103 625	86 863	7 914	137 566

Källa: Försäkringskassan.

Tabell 6.10 Inlöde nya återkrav i miljoner kronor till fordringshanteringen fördelat på förmånsgrupper

År	FV	SF	NA	BF	BF, endast bostadsbidrag	PM	Totalt
2013	145	65	37	660	472	122	1 028
2014	114	63	30	686	513	113	1 006
2015	123	63	28	756	566	102	1 073
2016	176	94	29	859	627	121	1 279

Källa: Försäkringskassan.

Av tabellerna 6.9 och 6.10 framgår vidare att bostadsbidrag står för den i särklass största ökningen under perioden såväl sett till antal nya återkrav som det årliga återkrävda beloppet. Även förmånsgruppen Barn och familj (BF) som helhet samt förmånsgrupperna Funktionsnedsättning (FV) och Sjukförsäkring (SF) uppvisar en beloppsmässig ökning.

Jämförelse mellan nya återkrav och fordringsstocken

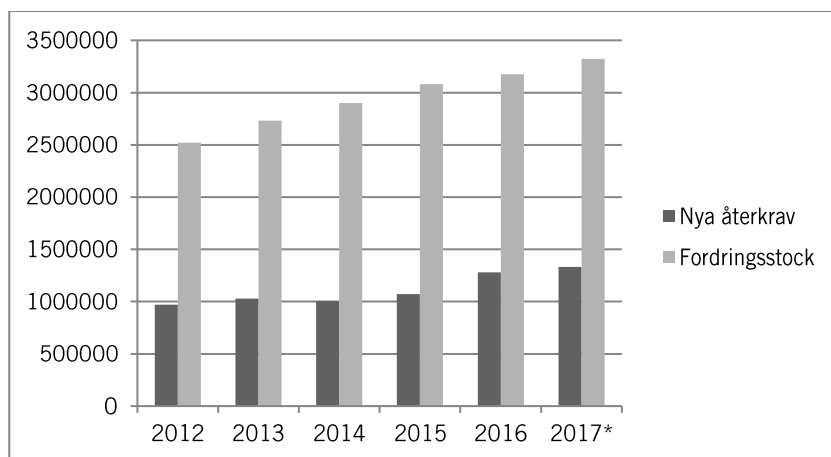
Tabell 6.11 och figur 6.11 nedan visar utvecklingen under de senaste fem åren såvitt avser nya återkrav och fordringsstocken och hur dessa förhåller sig till varandra.

Tabell 6.11 Nya återkrav och fordringsstocken

År	Nya återkrav, antal	Nya återkrav, belopp (i tusen kronor)	Fordringsstocken, belopp (i tusen kronor)
2012	166 326	917 850	2 519 146
2013	142 222	1 027 790	2 733 394
2014	132 912	1 005 667	2 899 017
2015	131 501	1 072 644	3 079 765
2016	137 566	1 279 117	3 175 156
2017*	145 383	1 332 137	3 322 416

*Per den 30 november 2017. Källa: Försäkringskassan.

Figur 6.11 Nya återkrav och fordringsstock (i tusen kronor)



*Per den 30 november 2017. Källa: Försäkringskassan.

Att inflödet av nya återkrav under de senaste fem åren har legat konstant eller ökat i relativt liten omfattning kan antas ha bidragit till att fordringsstockens ökningstakt har sjunkit under samma period. År 2016 syns dock en något större beloppsmässig ökning av de nya återkraven.

6.5.5 Inbetalningar

Inbetalningar och vad de avräknas mot

De årliga inbetalningarna till Försäkringskassan med anledning av återkrav uppgick, som framgår av tabell 6.12, under perioden 2013 till 2015 till mellan 800 och 900 miljoner kronor. Under 2016 och 2017 inbetalades något mer än tidigare år, drygt 1 miljard kronor. Uppskattningsvis tillkommer inbetalningar om cirka 65–70 miljoner kronor under december 2017.

Att inbetalningarna ökade under 2016 kan, enligt Försäkringskassan, förklaras bl.a. med att fordringshanteringen i högre grad har riktats in på att arbeta med ”rätt” återkravsärenden. Handläggningen av fordringarna präglas under de senaste åren mer av affärsmässighet, dvs. att medarbetarna inte ska lägga ner tid på återkrav där det inte kan förväntas ge något resultat. Som ett led i detta avskrevs en större mängd ärenden under 2016.

En ytterligare förklaring är att återkrav av bostadsbidrag ökade under 2016. Dessa återkrav blir i hög grad betalda, inte sällan genom kvittning mot nya bostadsbidrag.

Vid årsskiftet 2015/2016 ändrade Försäkringskassan avräkningsordningen så att inbetalade medel skulle avräknas mot kapitalbeloppet före ränta och avgifter i stället för tvärtom. Syftet var att gäldenärerna snabbare skulle bli skuldfria (se avsnitt 6.6.7). Av tabell 6.12 framgår således även att 2016 och 2017 avviker från tidigare år på så sätt att en betydligt större andel av inbetalningarna avräknades mot kapital och en mindre andel mot ränta och avgifter jämfört med tidigare år.

Tabell 6.12 Inbetalningar i miljoner kronor och vad de avräknats mot

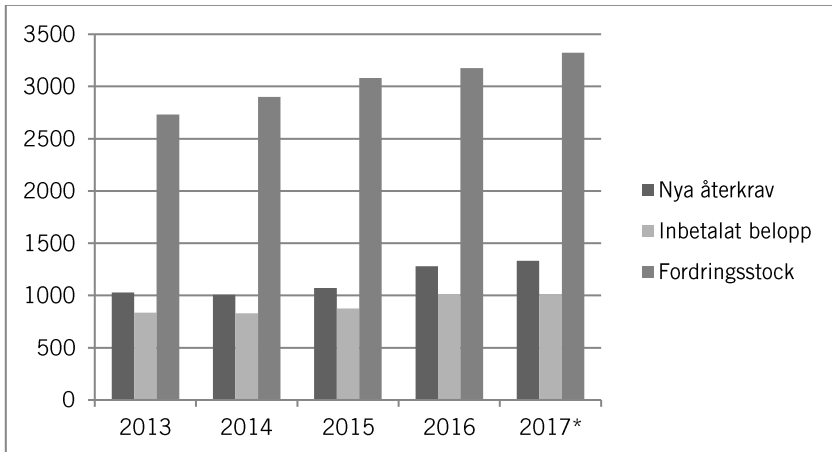
År	Avräknat mot kapital	Avräknat mot ränta	Avräknat mot avgifter	Totalt
2013	767	50	18	836
2014	761	51	17	829
2015	799	54	23	876
2016	985	20	7	1 012
2017*	974	21	9	1 004

*Per den 30 november 2017. *Källa:* Försäkringskassan.

Jämförelse mellan nya återkrav, inbetalningar och fordringsstocken

Som redovisats i det föregående har fordringsstocken avseende återkrav inom socialförsäkringen ökat för varje år under perioden 2003 till 2017, även om ökningstakten har minskat under perioden.

Den främsta förklaringen till att fordringsstocken har ökat är att inbetalningarna inte håller jämna steg med de beslutade återkraven. I diagrammet nedan (figur 6.12) jämförs utvecklingen under de senaste fem åren såvitt avser nya återkrav, inbetalningar och fordringsstockens storlek. Inbetalt belopp och återkrävt belopp gäller i detta sammanhang inte identiska ärenden. Återkrävt belopp avser alla återkrav som har beslutats under året och inbetalt belopp avser alla inbetalningar som har registrerats samma år. Försäkringskassan lyckas inte driva in alla krav. Många gamla krav förblir obetalda samtidigt som nya obetalda återkrav tillkommer vilket leder till att fordringsstocken växer. Även ränta och avgifter tillkommer. I avsnitt 6.8.5 återkommer vi till förhållandet mellan nya återkrav och inbetalat belopp och vilka slutsatser som kan dras av det.

Figur 6.12 Nya återkrav, inbetalningar och fordringsstocken (i miljoner kronor)

*Per den 30 november 2017. Källa: Försäkringskassan.

6.5.6 Avskrivningar

Avskrivning av ett återkrav kan göras av flera orsaker. En vanlig orsak är att kravet har blivit preskriberat. En annan orsak kan vara att det bedöms som utsiktslöst att driva in skulden, t.ex. från ett dödsbo eller en gäldenär som är avregistrerad hos Försäkringskassan i Sverige (se vidare avsnitt 6.2.6).

Tabell 6.13 visar Försäkringskassans avskrivningar av återkravsfordringar under åren 2013 till 2016 såvitt avser antal ärenden, totalt avskrivet belopp, genomsnittligt belopp per ärende och avskrivningar i procent av fordringsstocken.

Tabell 6.13 Försäkringskassans avskrivningar av återkravsfordringar

År	Antal ärenden	Totalt belopp (i tusen kronor)	Genomsnittligt belopp per ärende (i kronor)	Avskrivningar i procent av fordringsstocken
2013	10 204	45 412	4 450	1,7
2014	9 911	54 443	5 493	1,9
2015	14 989	65 541	4 373	2,1
2016	26 033	182 050	6 993	5,7

Källa: Försäkringskassan.

Av tabellen framgår att avskrivningarna under åren 2013 till 2015 har ökat i fråga om totalt årligt belopp, från cirka 45 till cirka 66 miljoner kronor. Även i procent av fordringsstocken ökade avskrivningarna, från 1,7 procent till 2,1 procent. Antal ärenden som avskrevs ökade medan det genomsnittliga beloppet per ärende låg kvar på ungefär samma nivå.

Vidare framgår att 2016 var avskrivningarna avsevärt större än de föregående åren, cirka 182 miljoner kronor eller nästan 6 procent av fordringsstocken skrevs av. Även sett till antal ärenden och genomsnittligt belopp per ärende var avskrivningarna större 2016. Som tidigare nämnts är bakgrunden till detta att det i oktober 2016 gjordes en särskild satsning på avskrivningar vid Försäkringskassans fordringshantering, varvid en stor mängd ärenden avskrevs på kort tid.

Under åren 2003 till 2007 låg, enligt Statskontorets rapport 2008, avskrivningarna konstant på 1,1–1,2 procent av fordringsstocken. Avskrivningarna som andel av fordringsstocken ligger således numera generellt sett på en högre nivå än för ett decennium sedan.

Nämnas bör i sammanhanget att Försäkringskassan, i svar till regeringen på uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2013, aviserade sin avsikt att i större utsträckning än tidigare avskryva fordringar där indrivningsarbetet hade avbrutits (se avsnitt 6.6.7).

6.5.7 Verksamhetskostnaden

Ett sätt att bedöma effektiviteten av fordringshanteringen är att sätta verksamhetens kostnader i relation till de resultat som åstadkoms. För att verksamheten ska vara effektiv ska resultaten uppnås till en så låg kostnad som möjligt.

Av tabell 6.14 framgår de administrativa kostnaderna för Försäkringskassans fordringshantering och dess relation till antalet nya återkrav och inbetalat belopp.

Tabell 6.14 Kostnad för fordringshanteringen

År	Kostnad för handläggningen (i miljoner kronor)	Kostnad per nytt återkrav (i kronor)	Kostnad per 100 inbetalda kronor (i kronor)
2012	47	283	–
2013	42	295	5
2014	39	293	5
2015	36	274	4
2016	38	276	4
2017*	38	261	4

*Per den 30 november 2017. Källa: Försäkringskassan.

Av tabellen framgår att kostnaden för handläggningen av fordringshantering har minskat. Samtidigt har antalet nya återkrav inte minskat i samma omfattning och inbetalningarna till fordringshanteringen har ökat. Kostnaden per nytt återkrav har därför minskat liksom kostnaden per 100 inbetalda kronor. Kostnaden för varje hundralapp har mellan åren 2013 och 2017 minskat från 5 kronor till 4 kronor. Om antalet återkrav ökar med 5 000 i december 2017 (se avsnitt 6.5.2) kommer kostnaden per nytt återkrav att ytterligare sjunka till 252 kronor. Kostnaden per 100 inbetalda kronor kommer att vara 4 kronor (avrundat till hela krontal) för 2017 även om ytterligare 70 miljoner kronor betalas in under december 2017 (se avsnitt 6.5.5).

Kostnaderna för administrationen av Försäkringskassans fordringshantering har också sänkts jämfört med motsvarande kostnader under åren 2003 till 2007 enligt Statskontorets rapport 2008. Kostnaderna per 100 inbetalda kronor låg på cirka 10 kronor under tiden från 2003 till 2006, varefter den sänktes till cirka 6 kronor 2007. I rapporten jämförs med motsvarande kostnad för återkravshanteringen vid Centrala studiestödsnämnden, som anges under samma period ligga på mellan cirka 0,5 och 1 krona.

Kostnadsminskningen i absoluta tal under de senaste åren beror på personalnedskärningar vid fordringshanteringen. Som framgår av tabell 6.14 är sedan 2016 budgettilldelningen per år till fordringshanteringen 38 miljoner kronor.

6.5.8 Vilka indrivningsåtgärder som vidtas

Effektiviteten i Försäkringskassans handläggning av återkravsfordringar kan också mätas i vilka åtgärder som vidtas samt på vilket sätt och hur snabbt de felaktigt utbetalade medlen återbetalas. Dessa förhållanden kan ses som mått på hur aktiv och effektiv myndigheten är i sin indrivningsverksamhet.

Det finns ett antal olika åtgärder som kan vidtas av Försäkringskassan i syfte att påskynda betalning av återkravsfordringarna. I vilken utsträckning Försäkringskassan under perioden 2013 till 2016 har vidtagit olika indrivningsåtgärder framgår av tabell 6.15.

Tabell 6.15 Antal vidtagna indrivningsåtgärder

År	Avbetalningsplan	Kvittning	Verkställighet hos Kronofogdemyndigheten	Avbruten indrivning	Skuld-sanering	Totalt
2013	72 377	3 989	9 114	24 267	2 685	112 432
2014	72 610	2 005	6 254	11 856	3 410	96 135
2015	76 542	3 158	8 240	10 230	2 834	100 914
2016	75 526	4 069	5 333	8 661	6 114	99 703

Källa: Försäkringskassan.

Av tabellen kan utläsas att avbetalningsplaner är den absolut vanligaste åtgärden vid Försäkringskassans fordringshantering. Antalet avbetalningsplaner har legat på en hög och konstant nivå under perioden. Detta kan antas hänga samman med prioriteringsordningen vid fordringshanteringen, enligt vilken ärenden där gäldenären hör av sig ska prioriteras (se avsnitt 6.4.4 under rubriken Försäkringskassans styrning).

Kvittning sker i relativt få fall. Antalet har under perioden varierat relativt mycket mellan olika år. Nytt sedan 2016 är att det i systemen kommer en impuls från Kronofogdemyndigheten om att utmätning ska ske i en förmån från Försäkringskassan, varvid kassan kan gå in och kvitta i stället. Detta är en trolig förklaring till ökningen av antalet kvittningar under 2016. Kvittning skulle enligt uppgift från Försäkringskassan kunna ske i många fler fall än i dag. I hur många fler fall går inte att säga eftersom det inte går att på ett systematiskt sätt identifiera de fall där det går att kvitta. Vidare

hinns inte alla fall där det finns en impuls om att det går att kvitta med, på grund av höga balanser (se vidare avsnitt 6.7.2 och 6.12.2).

Även antalet ansökningar om verkställighet är relativt få i förhållande till andra åtgärder. Av tabellen framgår att antalet återkravsfordringar som har blivit föremål för ansökan om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten under åren 2013–2016 har varierat mellan cirka 5 000 och cirka 9 000.³⁶ Verkställighet hos Kronofogdemyndigheten är en åtgärd som till antalet har varierat relativt mycket under de senaste fem åren men totalt sett har minskat med drygt 70 procent under perioden. En förklaring till detta, som Försäkringskassan har fört fram, är att myndigheten under åren 2013 till 2015 hade en inriktning med större fokus på kundens, dvs. den enskilde försäkrades, behov. Försäkringskassan har också blivit mer restriktiv med att skicka ärenden till Kronofogdemyndigheten till följd av ett avgörande från Högsta domstolen 2013 på grund av att myndigheten inte vill hamna i två parallella rättsprocesser (se avsnitt 7.2.3).

Det finns vidare, enligt vad Försäkringskassan har uppgett, ett större fokus i dag på att arbeta affärsmässigt. I att arbeta affärsmässigt ligger att ärenden inte bör skickas till Kronofogdemyndigheten om det bedöms som utsiktslöst, t.ex. för att det finns andra fordringar med förtur vid utmätning mot samma gäldenär. Kvittning kan då vara att föredra.

Även det förhållandet att det sedan 2016 kommer en impuls i systemen när Kronofogdemyndigheten ska utmäta i en förmån från Försäkringskassan, varvid Försäkringskassan kan gå in och kvitta i stället, kan ha bidragit till nedgången i antal ansökningar till Kronofogdemyndigheten.

Vidare kan noteras att antalet fall av avbruten indrivning har minskat kraftigt under perioden.

Antalet fall av skuldsanering ökade, enligt vad som framgår av tabellen och diagrammet nedan, kraftigt 2016 efter att ha legat på en konstant nivå under åren dessförinnan.

³⁶ Uppgifterna avser antal fordringar som har blivit föremål för verkställighetsansökan, inte antalet verkställighetsansökningar. En ansökan kan avse flera fordringar mot samma gäldenär. I avsnitt 7.4.2 redovisar vi att antalet ansökningar om verkställighet med Försäkringskassan som sökande under denna tidsperiod, enligt Kronofogdemyndighetens uppgifter till utredningen, har varierat mellan cirka 2 500 och cirka 5 000.

6.5.9 De sätt som inbetalningar sker på

Hur de inbetalda fordringarna fördelas på olika betalningssätt framgår av tabell 6.16 nedan.

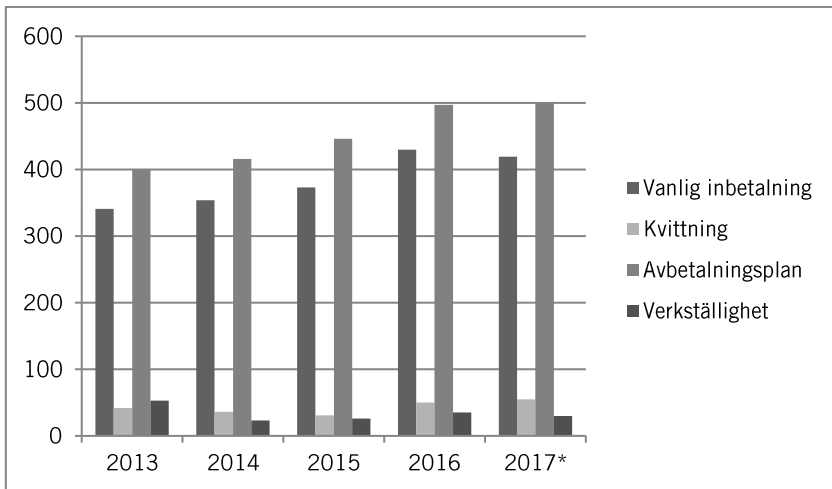
Med vanlig inbetalning menas att betalning har skett av hela eller del av skulden utan att överenskommelse om avbetalningsplan har träffats. Det kan ha skett före förfallodagen, efter påminnelse eller inkassokrav eller långt senare.

Tabell 6.16 Inbetalda belopp fördelade på betalningssätt (i miljoner kronor)

År	Vanlig inbetalning	Kvittning	Avbetalningsplan	Verkställighet hos Kronofogdemyndigheten
2013	341	42	400	53
2014	354	36	415	23
2015	373	31	446	26
2016	430	50	497	36
2017*	419	55	501	30

*Per den 30 november 2017. *Källa:* Försäkringskassan.

Av tabell 6.16 och av diagrammet nedan (figur 6.13) framgår att det är vanliga inbetalningar och inbetalningar enligt frivillig avbetalningsplan som står för den stora merparten av de medel som inkommer. Försäkringskassan har framfört att den nya inkassorutinen som tillämpas sedan i maj 2017 (se avsnitt 6.2.6), och som innebär att inkassokrav skickas ut innan någon betalningsutredning har gjorts, kan komma att ge ytterligare ökningar av de vanliga inbetalningarna. Förhoppningen är även att ”Mina sidor” på den externa webbplatsen som har lanserats under 2017, med information om bl.a. skulder, ska bidra till fler vanliga inbetalningar och även till fler initiativ till avbetalningsplaner från gäldenärernas sida.

Figur 6.13 Inbetalda belopp fördelade på betalningssätt (i miljoner kronor)

*Per den 30 november 2017. Källa: Försäkringskassan.

Av tabell 6.17 och figur 6.14 nedan framgår inbetalningar fördelade på olika betalningssätt i procent av de totala inbetalningarna per år.

Tabell 6.17 Inbetalningar fördelade på betalningssätt (i procent)

År	Vanlig inbetalning	Kvittning	Avbetalningsplan	Verkställighet
2013	41	5	48	6
2014	43	4	50	3
2015	43	4	51	3
2016	43	5	49	3
2017*	41	5	50	3

*Per den 30 november 2017. Källa: Försäkringskassan.

Vanlig inbetalning och inbetalning enligt avbetalningsplan, dvs. i princip betalning på initiativ av gäldenären, står för cirka 90 procent av inbetalningarna. Kvittning och verkställighet står för de återstående inbetalningarna med cirka 5 respektive cirka 3 procent.

Även under åren 2004 till 2007 utgjorde, enligt Statskontorets rapport 2008, vanliga inbetalningar cirka hälften av alla inbetalningar. Andelen vanliga inbetalningar ökade under denna period från cirka 42 till cirka 48 procent av de totala inbetalningarna. Inbetalningar enligt avbetalningsplan låg också på ungefär samma nivå som i dag, dvs. cirka hälften av alla inbetalningar. Kvittning och

verkställighet stod även under denna period för en liten andel av inbetalningarna. Betalning via verkställighet hos Kronofogdemyndigheten låg under hela perioden på endast cirka 1 procent av alla inbetalningar. Andelen inbetalningar genom kvittning ökade dock under perioden från cirka 3 till cirka 6 procent.

6.5.10 Inom vilken tid inbetalningar sker

Av tabell 6.18 nedan framgår hur många av återkravsärendena som blir slutbetalade inom vissa tidsintervall. I tabell 6.19 framgår samma sak men uttryckt i procent. Observera att vad som framgår av dessa tabeller är antal återkravsärenden. Hur stora belopp de olika återkravsärendena avser framgår av tabell 6.20 och 6.21.

Tabell 6.18 Antal återkrav som slutbetalas inom olika tidsintervaller

År	Antal nya återkrav	Betalda före förfallodag	Betalda efter förfallodag men under beslutsåret	Betalda under året efter beslutsåret	Betalda under år två efter beslutsåret	Betalda under år tre efter beslutsåret
2011	184 166	–	–	–	7 391	3 826
2012	166 326	–	–	17 183	6 681	3 871
2013	142 222	62 173	19 180	16 282	6 758	2 837
2014	132 912	57 004	19 244	16 307	5 322	–
2015	131 501	54 612	19 368	15 075	–	–
2016	137 566	57 295	20 511	–	–	–

Källa: Försäkringskassan.

Tabell 6.19 Antal återkrav i procent som slutbetalas inom olika tidsintervaller

År	Betalda				
	Betalda före förfalldag	Betalda efter förfalldag men under beslutsåret	Betalda under året efter beslutsåret	Betalda under år två efter beslutsåret	Betalda under år tre efter beslutsåret
2011	–	–	–	4	2
2012	–	–	10	4	2
2013	44	13	11	5	2
2014	43	14	12	4	–
2015	42	15	11	–	–
2016	42	15	–	–	–

Källa: Försäkringskassan.

Av tabell 6.18 och 6.19 framgår att uppemot hälften av återkravsfordringarna slutbetalas redan före förfalldagen. Betalning sker även i övrigt tidigt i mycket större utsträckning än sent i processen. Redan under det andra året efter beslutsåret är andelen fordringar som blir slutbetalda nere på mindre än fem procent och därefter sjunker andelen ytterligare. Andelen återkravsfordringar som återstår, dvs. inte är slutbetalda, fyra år efter det år då återkravet beslutades är cirka 25 procent.

Andelen återkravsfordringar, i antal räknat, som slutbetalas inom olika tidsintervaller behöver dock inte sammanfalla med andelen återkrav i belopp räknat som betalas inom dessa intervall. Av tabellerna 6.20 och 6.21 framgår det sistnämnda.

Tabell 6.20 Återkrav (belopp i miljoner kronor) som slutbetalas inom olika tidsintervaller

År	Nya återkrav	Betalda före förfalldag	Betalda efter förfalldag men under beslutsåret	Betalda under året efter beslutsåret	Betalda under år två efter beslutsåret	Betalda under år tre efter beslutsåret
2011	990	–	–	–	64	37
2012	972	–	–	114	58	37
2013	1 028	267	93	109	60	30
2014	1 006	269	93	113	52	–
2015	1 073	283	98	110	–	–
2016	1 279	331	114	–	–	–

Källa: Försäkringskassan.

Tabell 6.21 Återkrav (belopp) i procent som slutbetalas inom olika tidsintervaller

År	Betalda före förfalldag	Betalda efter förfalldag men under beslutsåret	Betalda under året efter beslutsåret	Betalda under år två efter beslutsåret	Betalda under år tre efter beslutsåret
2011	–	–	–	7	4
2012	–	–	12	6	4
2013	26	9	11	6	3
2014	26	9	11	5	–
2015	27	9	10	–	–
2016	26	9	–	–	–

Källa: Försäkringskassan.

Andelen återkrav i belopp räknat, som slutbetalas under de fyra första åren, är betydligt mindre än dessa krav i antal räknat. Av tabellerna framgår att lite drygt 25 procent av återkravsfordringarna slutbetalas före förfalldagen, att jämföra med knappt 45 procent av fordringarna i antal räknat. Som framgått av det nyss sagda är 75 procent av antalet återkravsfordringar slutbetalda fyra år efter det år då återkravet beslutades. De fordringar som slutbetalas inom denna tid motsvarar dock beloppsmässigt endast 55 procent av återkraven. De fordringar som återstår, dvs. inte är slutbetalda efter denna tid, motsvarar beloppsmässigt således cirka 45 procent. Den slutsat-

sen kan dras att återkrav som avser lägre belopp slutbetalas snabbare än återkrav som avser högre belopp.

6.6 Tidigare granskningar m.m. av återbetalningsverksamheten

6.6.1 Inledning

I utredningens direktiv lyfts ett antal rapporter fram. Där nämns att Försäkringskassan på uppdrag av regeringen 2013 har genomfört en analys av myndighetens fordringsstock för att bl.a. identifiera orsaker bakom fordringsstockens kraftiga tillväxt. Vidare att Riksrevisionen i en rapport från 2016 har granskat Försäkringskassans kontrollverksamhet vad gäller felaktiga utbetalningar. Såväl Försäkringskassans internrevisorer (2013 respektive 2016) som Inspektionen för socialförsäkringen (2014) har, vilket också nämns i direktiven, riktat kritik mot Försäkringskassans, och i vissa delar mot Pensionsmyndighetens, återkravshantering.

I detta avsnitt redogör vi för innehållet i dessa rapporter. Vidare tar vi upp Återkravsutredningens betänkande (SOU 2009:6) och vissa ytterligare svar från Försäkringskassan på regeringsuppdrag. Därutöver har vi funnit anledning att särskilt uppmärksamma Statskontorets rapport från 2008 som avser just fordringshanteringen vid Försäkringskassan.

6.6.2 Riksrevisionens rapport om felutbetalningar

Uppdraget

Riksrevisionen har i en rapport från 2016 granskat Försäkringskassans kontrollverksamhet vad gäller felaktiga utbetalningar på socialförsäkringsområdet (Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet, RiR 2016:11). Riksrevisionen anförde i rapporten bl.a. följande.

Felutbetalningarnas omfattning

Den senaste omfattningsstudien genomfördes 2010. Enligt den uppgick de sammantagna felaktiga utbetalningarna till knappt 16 miljarder för socialförsäkringen. Efter 2010 har varken regeringen eller Försäkringskassan genomfört eller efterfrågat någon ny undersökning som kan visa storleken på de felaktiga utbetalningarna. Riksrevisionsverket rekommenderar att regelbundna mätningar görs.

Nedprioritering av återkravsverksamheten

Försäkringskassans återkrav uppgår till drygt 1 miljard kronor årligen. Om resultatet, 16 miljarder kronor, från den senaste omfattningsstudien antas vara korrekt har endast en liten andel av de felaktiga utbetalningarna upptäckts. Samtidigt växer fordringsstocken och antalet pågående återkravsärenden.

Försäkringskassans återkravsverksamhet har inte några mål för hur länge den försäkrade får vänta på besked om återkrav. Under 2014 prioriterade dessutom Försäkringskassan ned sin återkravsverksamhet. Det har lett till en stor balansökning inom återkrav och att antalet äldre ärenden ökar. Lång tid mellan felutbetalning och återkrav ökar risken för att återkraven blir obetalda och att den redan stora fordringsstocken växer. Dessutom medför det otrygghet för den försäkrade.

En av Försäkringskassans lösningar på balansökningen har varit att höja beloppsgränsen för när myndigheten normalt inte utreder återkrav. Det finns en risk för att undantagsregler från återkrav försämrar förtroendet för myndigheten och socialförsäkringsystemet.

Riksrevisionsverket rekommenderar Försäkringskassan att tillse att prioriteringar inom arbetet mot felaktiga utbetalningar inte leder till att återkravsverksamheten nedprioriteras.

Försäkringskassans kontrollverksamhet

Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar förefaller ha varit nedprioriterat sedan samverkansuppdraget avslutades 2012. I stället verkar kundnöjdhet och snabbhet i utbetalningar ha prioriterats.

Riksrevisionen har dock fått indikationer på att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar har prioriterats upp under 2015.

Statistik från Försäkringskassan visar att antalet kontrollutredningar har minskat samtidigt som kontrollutredning med åtgärd har ökat. Det indikerar att precisionen i Försäkringskassans arbete har förbättrats. Försäkringskassan har även genomfört en organisationsförändring där kontrollutredning och utbetalningskontroll har koncentrerats till verksamhetsområdet Kontroll och återkravs- och fordringsverksamheten har koncentrerats till verksamhetsområdet Återbetalning. På så sätt anser Försäkringskassan att de kan följa kostnaderna på ett bättre sätt. Riksrevisionsverket rekommenderar att Försäkringskassan mäter effektiviteten i insatser för att minska felaktiga utbetalningar.

6.6.3 Återkravsutredningen betänkande

En särskild utredare tillkallades 2007 med uppdrag att ta fram enhetligare regler om återkrav beträffande ekonomiska förmåner för personligt ändamål inom de centrala delarna av välfärdssystemen. I betänkandet Återkrav inom välfärdssystemen – Förslag till lagstiftning (SOU 2009:6) föreslog utredaren att det ska införas en generell återkravslag för huvuddelen av de förmåner som ingick i de svenska välfärdssystemen.

Om förutsättningarna för återbetalningsskyldighet är uppfyllda ska myndigheten, enligt förslaget, vara skyldig att besluta om återkrav. Eftergift ska endast få ske vid synnerliga skäl.

Betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

6.6.4 Inspektionen för socialförsäkringens rapport om återkravshandläggningen

Granskningens avgränsning och genomförande

I rapporten Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten – Styrning och tillämpning (2014:3) redovisas resultatet från en granskning som genomfördes 2014 av Inspektionen för socialförsäkringen. Granskningen omfattade endast återkravshandlingen från det att en felaktig utbetalning är fastställd

och fram till dess att ett beslut om återkrav har fattats. Hanteringen av de fordringar som uppstår till följd av återkravsbeslut omfattades inte av granskningen. Granskningen innefattade dokumentstudier, myndigheternas återkravsstatistik, intervjuer och en aktgranskning. I rapporten lyftes bl.a. följande fram.

Prioritering och organisering av återkravsverksamheten

Återkravsverksamheten kommer ofta i skymundan av myndigheternas utbetalande verksamhet. Att betala ut ersättning prioriteras framför utredningar av återkrav.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har valt att organisera återkravsverksamheten på olika sätt, antingen med särskilda återkravshandläggare eller med förmånshandläggare som också fattar beslut om återkrav. En effektiv organisering av återkravsverksamheten bör säkerställa att handläggarna har tillräcklig kunskap om både förmåns- och återkravsbestämmelserna.

Återkravsbeslutens kvalitet

Myndigheterna har haft långa handläggningstider och brister i kvaliteten i återkravsbesluten. Förändringar av tillämpning och arbets sätt på Pensionsmyndigheten har bidragit till effektivitetsproblem för återkravshandläggningen.

Flera problemområden finns i myndigheternas tillämpning av återkravsbestämmelserna. Det finns skillnader i styrningen när det gäller hur myndigheterna bedömer olika moment vid prövningen av återkrav och eftergift. Handläggarna behöver ytterligare stöd särskilt när det gäller hur utredningen av eftergift ska genomföras och i vilken utsträckning de ska göra en s.k. förbehållsberäkning för att bedöma den försäkrades ekonomiska situation. Det har även framkommit att försäkrade inte alltid får en individuell prövning i återkravsärenden.

Åtgärder för att begränsa återkrav

För att begränsa antalet återkravsutredningar som inleds har båda myndigheterna vidtagit åtgärder som syftar till att minska antalet ärenden som utreds. Ett exempel är att myndigheterna har infört beloppsgränser för när en återkravsutredning ska inledas, trots att det enligt lagen finns en skyldighet att utreda.

För att kunna hitta verkningfulla åtgärder behöver myndigheterna öka sin kunskap om vad som orsakar felen. Detta görs genom mer heltäckande statistik samt mer systematisk återkoppling och användning av den information som framkommer i återkravshandläggningen. Arbetet med att minska antalet felaktiga utbetalningar bidrar också till legitimitet för socialförsäkringen och förtroende för myndigheterna.

6.6.5 Försäkringskassans internrevisorers rapporter om återkravshandläggningen

Försäkringskassans internrevisorer har i två rapporter, Återkravsprocessen (2013:5) och Återkravshantering av felutbetalningar under 2 000 konor (2016:4), granskat myndighetens återkravshandläggning ur olika synvinklar.

Rapporten från 2013 syftar till att utvärdera processen för återkravshandläggning med avseende på ändamålsenlighet och effektivitet i den interna styrningen och kontrollen. Revisorerna bedömde att det fanns utrymme för förbättringar främst i fråga om interna kontroller och organisation. I rapporten föreslogs bl.a. att återkrav skulle omfattas av slumpmässiga kontroller och att det skulle utredas vilket gränssnitt mellan försäkrings- och återkravshandläggningen som är optimalt.

Rapporten från 2016 syftar till att bedöma huruvida Försäkringskassans återkravshantering av felutbetalningar under 2 000 kronor är ändamålsenlig och säkerställer en tillförlitlig redovisning och rapportering. Internrevisorerna bedömde i rapporten att det administrativa beslutet inte harmoniserar med socialförsäkringsbalken och att den praktiska hanteringen av dessa ärenden inte säkerställer en god intern styrning och kontroll. Internrevisorerna rekommenderade att beslutet om en beloppsgräns skulle upphävas och att en översyn

skulle göras avseende hur historiken ska rättas (se vidare om frågan om beloppsgränser i avsnitt 6.12.6).

6.6.6 Statskontorets rapport om fordringshanteringen

Uppdraget

Statskontoret genomförde 2008, på uppdrag av regeringen, en utvärdering av Fordringshanteringen hos bl.a. Försäkringskassan, Återkrav vid felaktiga utbetalningar – Försäkringskassans och CSN:s hantering av återkravsfordringar (2008:11).

Som ett led i framtagandet av rapporten, i den del den avsåg Försäkringskassan, genomförde Statskontoret intervjuer med medarbetare vid Försäkringskassans fordringshantering och inhämtade från Försäkringskassan statistisk avseende åren 2003–2007.

Vissa iakttagelser och bedömningar

I avsnitt 6.5 har vi redogjort för de statistiska uppgifter avseende Försäkringskassans fordringshantering under åren 2003 till 2007 som redovisas i Statskontorets rapport. Uppgifterna redovisas i samband med de uppgifter som vi har inhämtat avseende åren 2012 till 2017 gällande bl.a. fordringsstocken, nya återkrav, inbetalningar, avskrivningar, verksamhetskostnad och vidtagna indrivningsåtgärder.

Statskontorets samlade slutsats i rapporten var att det fanns betydande problem med resultaten av Försäkringskassans fordringshantering, att resultaten skulle kunna försämrats ytterligare om inte verksamheten blev mer effektiv och att det fanns en betydande effektiviseringspotential i verksamheten.

De olika bedömningar som Försäkringskassans handläggare var tvungna att göra innebar en avvägning mellan gäldenärens betalningsförmåga, skuldens storlek och kostnaderna för indrivning m.m. Statskontorets bedömning var att Försäkringskassan arbetade aktivt med de problem som kunde uppstå inom ärendehandläggningen, såsom bristande enhetlighet. Statskontorets konstaterade samtidigt att det fortfarande fanns ett stort utrymme för individuella bedömningar vid val av indrivningsåtgärder.

Återkravshanteringen var enligt Statskontoret nedprioriterad inom Försäkringskassan. Det fanns inga formaliserade mål för fordringshanteringen som var fastställda av Försäkringskassans ledning och ingen uppföljning eller utvärdering hade gjorts av verksamheten. Verktyg för systematisk uppföljning saknades.

Det fanns stora brister i de ärendehanteringssystem som användes (Kåntra och InkassoDirekt) vilket ledde till många onödiga extramoment för handläggarna. Enligt Statskontorets bedömning innebar bristen på fungerande ärendehanteringssystem ett betydande hinder för en effektiv fordringshantering.

Enligt Statskontoret var det tydligt att hanteringen av återkravsfordringar var lägre prioriterad än andra verksamheter, som t.ex. att betala ut ersättning. Fordringshanteringen hade fått stå tillbaka för andra verksamheter. Som exempel nämndes att två tredjedelar av handläggarna lånades ut till annan verksamhet under några månader hösten 2007 och att införandet av ett nytt it-stöd hade skjutits fram på obestämd tid på grund av att andra system ansågs viktigare än den interna konkurrensen om it-resurser. Handläggarna uppfattade att de arbetade i en verksamhet som ofta fick stå tillbaka för annan verksamhet inom Försäkringskassan.

Huvudsakliga slutsatser

Statskontorets slutsatser i rapporten var huvudsakligen följande.

Regeringen hade under åren närmast före rapporten prioriterat åtgärder som skulle förhindra felaktiga utbetalningar från trygghetsystemen, vilket avspeglades tydligt i Försäkringskassans regleringsbrev. Däremot ställdes i princip inga sådana krav på återkravsverksamheten. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar hade således prioriterats, medan konsekvenserna i form av ökade volymer återkravsärenden inte alls hade fått samma uppmärksamhet eller varit föremål för motsvarande styrning från regeringen sida.

Försäkringskassan hade förbättrat effektiviteten i sin återkravsverksamhet i vissa avseenden under de senaste åren. Samtidigt fanns det stora problem med kostnadseffektiviteten. Försäkringskassans kostnader för att driva in 100 kronor låg drygt 10 gånger högre än motsvarande kostnad hos CSN.

Försäkringskassan hade haft en mindre positiv resultatutveckling än CSN. Sedan 2003 låg det årliga återkrävda beloppet varje år högre än det belopp som betalades in. Återkraven ökade i snabbare takt än inbetalningar av återkrävt belopp. Detta innebar att fordringsstocken ökat successivt varje år.

Det fanns två huvudförklaringar till varför återkravsverksamheten inte uppvisade bättre resultat, trots ökade resursinsatser och delvis högre effektivitet. Dessa var avsaknaden av ett strategiskt angreppssätt hos Försäkringskassan och regeringen samt systemhinder som begränsade myndigheternas handlingsutrymme.

Förslag

Statskontorets samlade bedömning var att det fanns betydande potential för effektiviseringar inom återkravsverksamheten hos Försäkringskassan. För att realisera dessa krävdes åtgärder på både myndighetsnivå och systemnivå. Statskontoret föreslog bl.a. följande.

Regeringen borde löpande följa Försäkringskassans arbete med att driva in återkravsfordringar. Konkreta fleråriga resultatmål borde ställas upp. Kravet på enhetlighet i handläggningen borde förstärkas genom att regeringen formulerar lämpliga mål och återrapporteringskrav. Slutligen föreslog Statskontoret att regeringen borde ge Försäkringskassan i uppgift att ta fram förslag på mått eller indikatorer för hur återkravsverksamheten ska kunna följas och effektiviseras.

Försäkringskassan borde förtydliga det strategiska ansvaret för hanteringen av återkravsfordringar. Vidare borde rutiner för systematisk uppföljning och utvärdering av återkravsverksamheten utvecklas av myndigheten. En första uppföljning av verksamheten borde resultera i att myndigheten centralt tog fram en flerårig plan för återkravsverksamheten, med konkreta mål i syfte att successivt minska fordringsstocken, öka kostnadseffektiviteten och säkerställa rätts säkerheten i handläggningen av ärenden. Försäkringskassan borde också prioritera arbetet med att anpassa och införa ett nytt ärendehanteringssystem för återkravsverksamheten.

6.6.7 Regeringsuppdrag och Försäkringskassans svar

Årliga uppdrag kring felaktiga utbetalningar

I regleringsbrev har regeringen gett Försäkringskassan årliga uppdrag avseende felaktiga utbetalningar. I de senaste årens regleringsbrev finns ett särskilt uppdrag där myndigheten ska redovisa och kommentera arbetet med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs, arbetet med att motverka bidragsbrott samt arbetet med smarta kontrollsystem.

För budgetåren 2013 och 2014 fick Försäkringskassan även i uppdrag att särskilt redovisa vilka åtgärder som hade vidtagits för att minska oavsiktliga fel från handläggare eller den sökande och vilka behov myndigheten såg av att stärka kontrollperspektivet i den ordinarie handläggningen.

I regleringsbrevet för 2015 fick Försäkringskassan i uppdrag att redovisa resultatet i fråga om kvaliteten utifrån den nyligen införda kvalitetsmodellen. Vidare skulle redovisningen innehålla en beskrivning av hur kassan arbetade för att minska de oavsiktliga felen. Myndigheten skulle också redovisa hur den arbetade med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att bidragsbrott motverkas. I redovisningen skulle även beskrivas hur myndigheten arbetade med att utveckla träffsäkra kontrollsystem och hur arbetet med kontrollutredningar fortlöpte. Särskilt fokus var på assistansersättningen och hur samverkan med andra myndigheter fungerade.

Vad gäller specifika områden gav regeringen för åren 2012–2015 Försäkringskassan uppdrag riktade mot assistansersättningen som bl.a. handlade om god kontroll och säkerhet i besluten. Inför att frånvarointyget från förskola eller skola skulle tas bort 2013 fick Försäkringskassan i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som myndigheten skulle vidta på kort och lång sikt för att förhindra fel och missbruk inom den tillfälliga föräldrapenningen. Även resultatet av genomförda kontroller skulle redovisas. Andra förmåner som berörts av specifika uppdrag har varit bostadstillägg och tandvårdsstöd.

Uppdrag åren 2010, 2013 och 2014 rörande återbetalningsverksamheten och Försäkringskassans svar

Regleringsbrevet för 2010

I regleringsbrevet för 2010 lämnade regeringen ett uppdrag till Försäkringskassan som utgick ifrån Statskontorets rapport från 2008 (vilken redogörs för i avsnitt 6.6.6).

Uppdraget innebar att Försäkringskassan skulle följa upp och utvärdera hur myndighetens fordringsverksamhet utvecklades med avseende på resultat och kostnadseffektivitet. Uppföljningen skulle även omfatta fordringar på i utlandet bosatta personer. Inom ramen för uppdraget skulle Försäkringskassan särskilt redovisa effekter av myndighetens koncentration av fordringshanteringen. Vidtagna åtgärder för att öka effektiviteten i verksamheten, i termer av minskad fordringsstock och högre inbetalningsgrad, skulle redovisas. Myndigheten skulle därutöver redovisa vilka insatser som hade vidtagits och planerats mot bakgrund av Statskontorets nämnda rapport.

I Försäkringskassans svar på uppdraget (2011-03-24, 073649-2010) angavs följande i fråga om vilka åtgärder som myndigheten hade vidtagit med anledning av Statskontorets rapport.

Koncentrationen av fordringshanteringen till ett ställe i landet hade lett till en både snabb och långsiktig effektivisering. Myndigheten hade fler ärenden i aktiva åtgärder än någonsin vilket var en del i en positiv utveckling. Verksamheten hade blivit mer strukturerad, bl.a. genom införandet av processer, vilket lett till en bättre organiserad handläggning. Detta hade resulterat i att arbetet utfördes mer effektivt och bl.a. skickades fler ärenden till Kronofogdemyndigheten för verkställighet än tidigare. Handläggarna var mer restriktiva med att avbryta indrivningen av ett ärende, vilket hade varit tämligen vanligt tidigare.

Verksamheten vid fordringshanteringen styrdes av två mål. Det första målet var att 90 procent av inkomna ärenden där bedömning eller beslut behövdes skulle vara åtgärdade inom 30 dagar. Det andra målet var att öka inbetalningarna med en viss procent jämfört med det föregående året. Siffran varierade från år till år, för 2010 var den 15 procent. För 2011 var målet 6 procent. Försäkringskassan hade på så sätt skapat tydligare målbilder samt ringat in sådana nyckeltal genom vilka fordringshanteringen kunde följas (för uppföljningen av målen, se avsnitt 6.4.4 under rubriken Mål).

För att kunna driva in större belopp och arbeta bort balanserna hade fler handläggare rekryterats och skulle komma att rekryteras under 2011. En förstudie till ett nytt it-stöd för återkravs- och fordringsverksamheterna beräknades vara klar under våren 2011.

Regleringsbrevet för 2013

Vad gäller återkravs- och fordringsverksamheten har regeringen också lämnat uppdrag i regleringsbrevet för 2013. Uppdraget innebar att Försäkringskassan skulle genomföra en analys av myndighetens fordringsstock för att identifiera orsaker bakom fordringsstockens kraftiga tillväxt under det senaste decenniet. Utifrån denna analys skulle Försäkringskassan presentera möjliga åtgärder för att såväl förhindra en fortsatt tillväxt som minska den befintliga fordringsstocken. Myndigheten skulle redovisa vilka åtgärder den avsåg att vidta samt föreslå ett lämpligt mål på området. Försäkringskassan skulle därtill analysera effektiviteten i återkravs- respektive fordringshanteringen. I regleringsbrevet fick Försäkringskassan även i uppdrag att redovisa effekter av en regelförändring av bostadstillägg. I uppdraget ingick att beskriva den nya hanteringen bl.a. med avseende på handläggningstiderna samt mängden felaktiga utbetalningar och återkrav.

I Försäkringskassans svar på uppdraget (2013-11-08, 003043-2013-FPPB) angavs inledningsvis att myndigheten inte hade möjlighet att statistiskt redovisa enskilda ersättningar, förmåner och bidrag utan endast s.k. förmånsfamiljer. Inte heller hade den möjlighet att redovisa de manuella fordringarna, bl.a. assistansersättning och tandvårdsstöd statistiskt.

Under rubriken Försäkringskassans förslag på mål för området angavs att Försäkringskassans mål var skuldfria kunder och att Försäkringskassan arbetade för detta genom att

- minska felaktiga utbetalningar (tryggare),
- antal kunder som fått för mycket utbetalt och blir skyldiga att betala tillbaka ska minska (mänskligare) och
- kunder som har blivit återbetalningsskyldiga ska fortare och enklare bli skuldfria (enklare).

Efter att ha redogjort för vissa statistiska uppgifter – i stort motsvarande den typ av uppgifter som framgår av avsnitt 6.5, – angavs bl.a. följande under rubriken Fördjupad analys av fordringsstocken.

Den största orsaken till felaktiga utbetalningar av bostadsbidrag är att kunden inte ha anmält ändrade förhållanden i tid. Detta visar sig bl.a. vid den maskinella avstämningen där beräknad inkomst stäms av mot taxerad inkomst och där avstämningen i många fall visar att kunden underskattat sin inkomst och heller inte anmält inkomständringar.

Vad gäller förmånsfamiljen Pension, livränta och vårdbidrag beror 76 procent av de felaktiga utbetalningarna på att ändrade förhållanden inte anmälts i tid.

Även vad gäller förmånsfamiljen Dagersättning (innehållande t.ex. sjukpenning och föräldrapenning) är det ett genomgående problem att kunderna inte anmäler ändrade förhållanden i tid. Det är oklart varför det är på det sättet men en trolig anledning är att myndigheten inte är tillräckligt tydlig med när och i vilka situationer kunden ska anmäla ändrade förhållanden. Vidare förekommer felregistreringar beroende på att handläggaren registrerat fel information, vilket till stor del beror på att denne arbetar i många olika system i samma ärende. Till detta kommer att Försäkringskassan inte åtgärdar anmälda ändringar, t.ex. om kunden anmält att inkomsten ändrats tas inte informationen om hand i alla de ärenden där kundens information är relevant.

Inom Dagersättningar beror 41 procent av de felaktiga utbetalningarna på att kunden inte anmält ändrade förhållanden i tid och 35 procent kan hänföras till felregistreringar.

Inom förmånsfamiljen Barnbidrag (innehållande t.ex. barnbidrag och underhållsstöd) beror 89 procent av samtliga felutbetalningar på att kunden inte anmält ändrade förhållanden och 9 procent på att Försäkringskassan inte vidtagit åtgärder när kunderna anmält ändrade förhållanden i tid.

Under rubriken Effektiviseringar av fordringshanteringen angav Försäkringskassan bl.a. följande. Betalningsutredning görs för att fastställa om kunden har betalningsförmåga. Om betalningsförmågan är alltför låg avbryts indrivningsarbetet under en tid innan det tas upp för ny utredning. Att göra betalningsutredning är resurskrävande och Försäkringskassan har begränsade möjligheter att hämta in uppgifter om kundens ekonomiska situation. Detta kan få konsekvenser

för kunden. Om Försäkringskassan bedömt att kunden inte kan betala läggs ärendet vilande med avbruten indrivning. Under tiden löper dröjsmålsränta, vilket innebär att skulden ökar betänkligt i väntan på att den betalas.

Vad gäller förslag till åtgärder angavs huvudsakligen följande. Försäkringskassan ska sträva efter att förenkla de arbetsmoment som kräver stora resurser och använda alla tillgängliga verktyg för att få betalt för fordran. Ett sådant vore att oftare begära verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Avräkningsordningen vid influten betalning bör vidare ändras så att kapitalbeloppet räknas av först. Försäkringskassan har också för avsikt att i större utsträckning avskrika fordringar där indrivningsarbetet har avbrutits då bedömning gjorts att Försäkringskassan inte kommer att få betalt för fordringarna i stället för att dessa fordringar ska ligga kvar tills de blir preskriberade.

Regleringsbrevet för 2014

I regleringsbrevet för 2014 fick Försäkringskassan i uppdrag att genomföra en kartläggning av överskuldsättning till följd av återkrav av bostadsbidrag och krav på betalning av underhållsstöd. Försäkringskassan skulle också föreslå eventuella åtgärder för att undvika eller begränsa överskuldsättning. Vidare skulle Försäkringskassan redovisa hur omfattningen av enskildas skuldsättning inom socialförsäkringen hade utvecklats över tid.

Försäkringskassans svar på detta uppdrag lämnades i två delar, varav del 1 avsåg en analys av indrivnings- och återkravsregler i fråga om återkrav av bostadsbidrag respektive betalning av underhållsstöd. Del 2 avsåg förslag på åtgärder för att undvika eller begränsa att en bidragsmottagare blir överskuldssatt till följd av sådana krav. I del 1 (2015-01-30, 008540-2014) anfördes bl.a. följande.

Beslut om betalningsskyldighet för underhållsstöd handläggs som allmänt mål hos Kronofogdemyndigheten medan Försäkringskassans återkrav handläggs som enskilt mål. Kartläggningen visar att vid indrivning genom Kronofogdemyndigheten blir de fordringar som hanteras som allmänna mål betalda i större utsträckning än de som hanteras som enskilda mål.

Det fanns hos Kronofogdemyndigheten cirka 1,3 miljarder kronor i fordringar avseende betalningsskyldighet för underhållsstöd för verkställighet per den sista december 2013. Försäkringskassan fick inbetalningar på totalt cirka 314 miljoner kronor under 2013 från Kronofogdemyndigheten. Det gav 24 procent i inbetalningar i förhållande till fordringsstocken som låg för verkställighet.

Vidare fanns det hos Kronofogdemyndigheten cirka 323 miljoner kronor i återkravsfordringar för verkställighet per den sista december 2013. Försäkringskassan fick inbetalningar på totalt cirka 53 miljoner kronor under 2013 från Kronofogdemyndigheten. Det gav 16 procent inbetalningar i förhållande till fordringsstocken som låg för verkställighet. Jämförelsen visade alltså att fordringar avseende betalningsskyldighet för underhållsstöd blev betalda hos Kronofogdemyndigheten i högre grad än återkravsfordringar, däribland för mycket utbetalt bostadsbidrag (24 procent mot 16 procent).

I viss utsträckning har gäldenärerna i de två grupperna olika ekonomiska förutsättningar, men det kunde enligt Försäkringskassan inte helt förklara skillnaden i resultat. De allmänna målen har en prioriteringsfördel vid utmätning av lön, medan de fordringar som hanteras som enskilda mål endast skickas till Kronofogdemyndigheten i de fall Försäkringskassan bedömer att det går att få betalt genom utmätning. Utifrån ett gäldenärsperspektiv finns det nackdelar med att en skuld går till Kronofogdemyndigheten för indrivning, främst att den enskilde får en betalningsanmärkning vilket begränsar det ekonomiska handlingsutrymmet. Det finns, inom handläggningen av återkravsfordringar, goda möjligheter att tillmötesgå en betalningsvillig gäldenär genom att avtala om en avbetalningsplan som båda parter kan acceptera. Vid betalningsskyldighet i underhållsstöd förekommer inte avbetalningsplaner på samma sätt, men när anstånd beviljas läggs en betalningsplan upp. Beloppet som räknas fram vid en betalningsplan är föremål för ett detaljerat regelverk vilket medför begränsningar i möjligheten att individanpassa betalningsplanen.

Ytterligare en skillnad är att preskriptionstiden skiljer sig åt, tio år för återkrav och fem år för betalningsskyldighet i underhållsstöd. Preskriptionstiden kan i båda fallen förlängas genom preskriptionsavbrott, men det är betydligt svårare när det gäller fordringar avseende underhållsstöd jämfört med återkravsfordringar. I återkravsärenden där Försäkringskassan bedömer det som utsiktslöst att driva

kravet vidare kan Försäkringskassan avskryva fordringsärendet innan preskriptionstiden löpt ut. Den möjligheten saknas för betalningsskyldighet för underhållsstöd.

Vid betalningsskyldighet för underhållsstöd är regelverket för indrivningen detaljstyrt. Försäkringskassan har generellt sett en större flexibilitet och därmed bättre förutsättningar att ta hänsyn till enskildas skuldsättningssituation och betalningsförmåga i återkravsärenden än vid betalningsskyldighet för underhållsstöd.

Del 2 av Försäkringskassans svar på uppdrag i regleringsbrevet för 2014 (2015-05-29, 008540-2014) avsåg förslag på åtgärder för att undvika eller begränsa att en bidragsmottagare blir överskuldsatt till följd av återkrav. I fråga om denna del av uppdraget anförde Försäkringskassan bl.a. följande.

Försäkringskassan har valt att koppla frågan om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten till frågan om kundsegmentering. Det innebär att vissa ärenden, exempelvis ärenden där bidragsbrott begåtts, mer frekvent borde gå till Kronofogdemyndigheten. Medan andra ärenden, exempelvis ärenden där Försäkringskassan orsakat felutbetalningen, snarare ska hanteras genom att i största möjliga mån försöka få betalt utan att behöva gå till Kronofogdemyndigheten.

I Försäkringskassans fordringshantering görs i dag betalningsutredningar inför vissa åtgärder, exempelvis inför kvittning eller ansökan om betalningsföreläggande. Ibland har Försäkringskassan aktuella uppgifter om gäldenärens ekonomi från till exempel ett förmånsärende. Men ofta har Försäkringskassan bara tillgång till gäldenärens senaste beslut om slutlig skatt. Det är inaktuella uppgifter vilket innebär att träffsäkerheten för Försäkringskassans bedömning av betalningsförmåga blir låg.

Försäkringskassans ambition är att bara söka betalningsföreläggande när det är troligt att det kommer att leda till betalning. Trots det får Försäkringskassan under ett år betalt endast för 14 procent av den skuldsomma som ligger för indrivning hos Kronofogdemyndigheten. I de flesta fall leder ansökan till ett utslag. Det innebär att de extra kostnader som uppstår läggs på gäldenärens skuld och att gäldenären får en betalningsanmärkning.

Den dåliga träffsäkerheten i nuvarande hantering med inaktuell information leder till att Försäkringskassan vidtar åtgärder i onödan mot en grupp gäldenärer som ändå inte kan betala. Samtidigt finns det troligtvis en grupp gäldenärer vars ekonomi är bättre än vad det

senaste beslutet om slutlig skatt visar, där Försäkringskassan på grund av inaktuella inkomstuppgifter låter bli att vidta åtgärder som hade kunnat leda till betalning.

Försäkringskassan bedömde att den huvudsakliga förklaringen till att så många blir återbetalningsskyldiga för bostadsbidrag är bostadsbidragets grundläggande konstruktion med uppskattade inkomster och preliminära beslut men några konkreta förslag lämnades inte i den delen, bl.a. på grund av frågans komplexitet. Vissa åtgärder kan vidtas inom ramen för nuvarande regelverk för bostadsbidrag, eller med mindre förändringar av detsamma, men Försäkringskassan bedömde att dessa åtgärder endast i mindre omfattning kommer att minska skuldsättningen.

När det gäller regelverket för betalningsskyldighet för underhållsstöd konstaterades att det är inrättat på ett sätt som ska vara billigt och effektivt men som inte är särskilt flexibelt. Åtgärder som möjliggör att större hänsyn kan tas till bidragsmottagarens ekonomiska situation i högre grad än i dag riskerar därför att bli administrativt kostsamma. Alla åtgärder som syftar till en ökad flexibilitet förutsätter att det skapas möjligheter att handlägga ärendena mer individualiserat.

I fråga om återbetalningsskyldighet för underhållsbidrag ansåg Försäkringskassan att det skulle få positiv effekt på skuldsättningen att höja fribeloppet så att besluten om betalningsskyldighet bättre motsvarar vad som är praktiskt möjligt att driva in. Det vore vidare rimligt att även betalningsskyldighet för underhållsstöd omfattas av kvittningsmöjligheterna enligt socialförsäkringsbalken.

Försäkringskassan anförde slutligen att avräkningsordningen borde ändras så att kapitalet avräknas först, i syfte att gäldenärerna snabbare ska bli skuldfria.

6.7 Intervjuer med medarbetare vid fordringshanteringen i Östersund

6.7.1 Hur vi har gått till väga

Utredaren och de två utredningssekreterarna reste i juni 2017 till Östersund för att intervjua medarbetare vid Försäkringskassans fordringshantering.

Vi genomförde tre gruppintervjuer med handläggare och specialister. Vid varje intervju deltog fyra till fem personer. Handläggarna kom från olika enheter inom fordringshanteringen. Alla fyra enheter var representerade vid åtminstone någon av intervjuerna. Vid två av intervjuerna deltog endast handläggare och vid en intervju deltog såväl handläggare som två specialister.

Vi genomförde också en gruppintervju med tre av de fyra enhetscheferna vid fordringshanteringen.

Varje intervju pågick i cirka 1,5 timme.

Intervjuerna med handläggare, specialister och enhetschefer hade formen av s.k. fokusgrupper. Utredaren och utredningssekreterarna samtalande med deltagarna utifrån ett antal diskussionsfrågor. Utredaren eller någon av utredningssekreterarna hade rollen av moderator. Deltagarna hade inte fått del av några frågor i förväg utan endast informerats om utredningens uppdrag och varför vi ville prata med just dem. I inledningen av intervjun informerades de också om uppbygget och om att vi skulle anteckna vad som sades och vilken yrkesroll de representerade men inte några namn.

Moderatorn utgick under intervjun från en lista med frågor som i princip besvarades under diskussionens gång. Detta skedde dock med utgångspunkten att det var gruppen som höll i diskussionen, inte moderatorn. Tanken var att skapa en naturlig samtalsdynamik deltagarna emellan. Moderatorn försökte ställa öppna frågor i stället för ledande. Om det behövdes ställde moderatorn följdfrågor för att få deltagarna att formulera sig tydligt. Om vissa personer har varit tysta under en diskussion bjöd moderatorn in just dem till diskussionen. Vidare fick varje grupp titta på och kommentera ett flödesschema avseende processen för handläggning av en återkravsfordring. Under intervjuerna fördes anteckningar.

I oktober 2017 hade utredaren och utredningssekreterarna uppföljande möten via videolänk med de tidigare intervjuade grupperna av handläggare, specialister och enhetschefer. Inför dessa möten hade deltagarna fått läsa igenom vad utredningen nedtecknat från intervjuerna i juni 2017. Vid de uppföljande mötena lämnade deltagarna synpunkter på vad som hade nedtecknats vid intervjuerna varefter korrigeringar gjordes i enlighet med synpunkterna.

Utredaren inhämtade därefter synpunkter från Försäkringskassan på central nivå beträffande de uppgifter som nedtecknats från inter-

vjuerna.³⁷ I allt väsentligt bekräftades den bild av verksamheten som framkommit vid intervjuerna.

Återbetalningsverksamheten har aldrig tagits upp vid styrelsens sammanträden, såvitt framgår av protokollen från sammanträdena.

Vid gruppintervjuerna med handläggare, specialister och chefer framkom en i det närmaste samstämmig bild. I avsnitt 6.7.2 redogörs för de hinder och problem som lyftes fram vid intervjuerna och vad som i huvudsak framfördes om detta. I de få fall olika åsikter framfördes avseende ett förhållande anges det särskilt.

6.7.2 Vad som framkom vid intervjuerna

Fordringshanteringen är inte prioriterad

Orsaken till dagens problem med t.ex. stora ärendebalanser, underbemanning och outvecklat it-stöd är att verksamheten inte har prioriterats av myndighetsledningen. Budgetstyrningen gentemot fordringshanteringen är inte tillfredsställande. Det upplevs som att ingen egentligen bryr sig om fordringshanteringen lyckas eller misslyckas med sitt uppdrag. Fordringshanteringen får inte de resurser som krävs för att fullgöra uppdraget.

Att fordringshanteringen inte är prioriterad beror på att Försäkringskassan i grund och botten är en utbetalande myndighet. Fordringshanteringen ses inte som en del av kärnverksamheten och många i organisationen känner knappt till att den existerar eller dess uppgifter. Försäkringskassans modeller för kvalitetsuppföljning och it-system m.m. är utformade för andra delar av verksamheten och passar mindre väl för att applicera på fordringshanteringen. Till skillnad från andra verksamheter inom myndigheten går det inte heller att på ett enkelt sätt ta ut statistik som visar vad som utförs vid fordringshanteringen. En av medarbetarna uttryckte det som att ”vi är sist i näringskedjan”. Om utbetalningarna inte fungerar kan det komma klagomål från allmänheten och bli upprörda samtal i tv:s morgonsoffor, men det gör det inte på samma sätt om återbetalningsverksamheten inte fungerar.

³⁷ Möte den 24 oktober 2017 med Försäkringskassans generaldirektör och chefen för Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor.

Handläggarna vet att de gör ett väldigt bra arbete, men de har alltid känt sig lite undanskuffade.

Verksamheten är kraftigt underbemannad

Underbemanningen vid fordringshanteringen är ett av de största problemen. I dag finns 70–75 årsarbetskrafter vid de fyra enheterna för fordringshantering. Det behövs egentligen cirka 150 årsarbetskrafter enligt en kalkyl som alldeles nyligen har tagits fram inom verksamhetsområdet.

Sedan 2006 har ärendebalanserna vuxit eftersom de som har slutat eller blivit sjukskrivna inte alltid har ersatts. Det var dock i samband med neddragningen av personal 2014 som ”det brakade samman helt”. Personalen reducerades från 120 till 80 personer. Cirka 40 tjänster flyttades till annan verksamhet inom myndigheten. Det var då ”det stora tappet” började. Enligt budgeten vid den tiden skulle det inte behövas mer än 80 personer vid fordringshanteringen. Efter tre månader började tjänster dock i viss mån flyttas tillbaka, men då var skadan redan skedd.

Fordringshanteringen tappar personresurser kontinuerligt och det fylls inte på med nya i samma takt, varför det i dag är färre än 80 årsarbetskrafter. Det tar dessutom sju månader till ett år innan en person som nyanställs är helt självgående. Effektiv utbildningstid är vid fordringshanteringen en månad, att jämföra med återkravsenheterna där effektiv utbildningstid är en vecka. Eftersom arbetet på fordringshanteringen anses kvalificerat, händer det inte sällan att andra delar av Försäkringskassan, som kan betala högre lön, lockar över anställda.

It-systemen är föråldrade och ineffektiva

Att it-stödet är så dåligt är det största problemet jämte underbemanningen. It-systemen är alltför föråldrade. De tre it-systemen – Kåntra (från 1970-talet), Ärendehanteringssystemet (ÄHS) och InkassoNet – kommunicerar inte med varandra. Det har gjorts flera förstudier under senare år men de har hittills inte lett till uppdaterade it-system. Nyligen (efter sommaren 2017) har en tidigare förstudie återupptagits men handläggarna har svårt att tro att detta ska leda till något.

Ärendehanteringens sker både elektroniskt och i pappersakter. Vid Försäkringskassan läggs pappersakter fortfarande upp endast inom ett fåtal verksamheter, däribland fordringshanteringen. Fordringshanteringen tvingas arbeta med ”fel verktyg”, anpassade i första hand till Försäkringskassans övriga verksamhet. Datasystemen är inte anpassade till verksamheten och emellanåt måste handläggarna ”lura” systemet för att registrera olika händelser m.m.

Vid handläggningen av ett ärende måste handläggaren gå in i minst två, oftast alla tre systemen. I regel har handläggaren dessa tre system uppe samtidigt (vissa har två skärmar, vilket underlättar). Inget överförs automatiskt mellan systemen och många gånger måste en och samma uppgift skrivas in manuellt i flera av systemen. Detta tar tid. Det är också lätt att göra fel, t.ex. att råka skriva in något i fel ärende, särskilt eftersom handläggarna får många telefonsamtal under en dag och kanske måste ta telefonen mitt i handläggningen av ett ärende.

Det är överhuvudtaget många moment som kräver ”handpåläggning” där det skulle underlätta mycket om det i stället gjordes automatiskt i systemen. Påminnelse och inkassokrav skickas normalt sett ut automatiskt efter ett ”knaptryck” av handläggare. Kommunikation, som t.ex. måste göras före en kvittning, innebär fler manuella moment. Ansökan om betalningsföreläggande eller om verkställighet till Kronofogdemyndigheten sker dock i princip automatiskt. I vissa fall, t.ex. om ansökan om betalningsföreläggande endast avser ränta och avgifter eller om ansökan om verkställighet grundar sig på en dom, krävs dock en mer manuell hantering.

Även när en avbetalningsplan ändras eller om en ”rest” ska föras över från förra inbetalningen krävs ”handpåläggning”. Återbetalning från kassan sker då och då, när en gäldenär har betalat in för mycket, och det tar mycket tid och resurser att genomföra. Ett annat exempel på tidskrävande arbetsmoment är att handläggare måste skicka brev till Kronofogdemyndigheten varje gång det skett en nedsättning av en skuld som ligger för utmätning. Inbetalningar från Kronofogdemyndigheten sker vidare manuellt och handläggarna måste skriva in det manuellt i Kåntra.

Det är inte möjligt för gäldenärerna att betala via autogiro eller elektronisk faktura, men det utreds för närvarande om detta ska bli möjligt. Det skulle underlätta mycket både för gäldenärerna och för Försäkringskassan. I dag måste gäldenärerna betala via avi, varvid de

debiteras en aviavgift om 15 kronor, eller betala manuellt. Om de betalar manuellt blir även det extra mycket arbete för handläggarna.

De solidariska kraven är besvärliga på flera sätt. Det är främst återkrav av bostadsbidrag där gäldenärerna kan vara solidariskt betalningsansvariga men även vissa andra t.ex. assistansersättning. Om en man och en kvinna är solidariskt betalningsansvariga registreras alltid mannen som Gäldenär 1 och kvinnan som Gäldenär 2. Detta medför vissa konsekvenser, bl.a. att det är möjligt för mannen att kunna betala sina egna skulder genom avdrag från ny utbetalning av bostadsbidrag medan motsvarande möjlighet inte finns för kvinnan. Om den ena solidariska gäldenären är föremål för en tvingande åtgärd (kvittning eller verkställighet hos Kronofogdemyndigheten) kan den andra inte få till stånd en frivillig åtgärd (t.ex. avbetalningsplan) för betalning av skulden. Detta går inte på grund av att it-systemen omöjliggör det (Kåntra kan inte beräkna olika räntesatser samtidigt, för frivillig respektive tvingande åtgärd), trots att det står i Vägledningen för fordringshanteringen att det ska gå att göra.

Det finns många passiva ärenden och handläggarna behöver välja rätt ärenden att arbeta med. För detta behövs smarta tekniska lösningar. I dag finns det t.ex. stora möjligheter att kvitta, men det utnyttjas inte fullt ut. Det skulle behövas en funktion i it-stödet som gör att det kommer en impuls om vilka gäldenärer som får utbetalningar av förmåner.

Mycket prioriteras bort

Underbemanningen och de höga balanserna gör att handläggarna måste prioritera bort mycket. Det finns en prioriteringsordning som är fastslagen och följs. Den innebär i princip att ärenden där någon hör av sig eller det annars händer något prioriteras (se avsnitt 6.4.4). Övriga ärenden blir liggande. I stort sett innebär det i praktiken att om inte gäldenären hör av sig med anledning av återkravet – t.ex. för att betala eller få till stånd en avbetalningsplan – så händer det ingenting i ärendet. Sedan 2014 görs betalningsutredningar i betydligt mindre omfattning och de utredningar som görs avser företrädesvis nytillkomna krav. Betalningsutredningar avseende äldre krav, t.ex. de som har status avbruten indrivning, hinns med i mycket liten omfattning. Detta innebär i sin tur att såväl kvittning som ansökan om

betalningsföreläggande och verkställighet hos Kronofogdemyndigheten sannolikt skulle kunna aktualiseras i betydligt fler fall än som görs i dag.

Många betalningsutredningar är omständliga att göra och det stoppar upp i hanteringen att dessa inte hinns med i önskvärd omfattning. Försäkringskassan har inte heller tillgång till uppdaterade inkomstuppgifter i samma utsträckning som Kronofogdemyndigheten utan är i princip hänvisade till gäldenärens egna uppgifter om sin inkomst. De uppgifter från Skatteverket om taxerad inkomst som Försäkringskassan har tillgång till är två år gamla. Detta innebär t.ex. att om en gäldenär uppger att han eller hon inte har någon inkomst eller en låg sådan måste denna uppgift ofta godtas.

Vid fordringshanteringen talas om tre olika typer av betalningsutredningar, varav endast den tredje typen är en betalningsutredning i egentlig mening.

Den första typen, som är den enklaste varianten, tillämpas när det finns ett önskemål om avbetalningsplan och innebär helt enkelt att en bedömning görs av om planen är skälig i förhållande till fordringarnas storlek, dvs. att de slutbetalas inom rimlig tid (vad som är rimlig tid definieras inte för närvarande). Någon bedömning av gäldenärens betalningsförmåga görs inte.

Om handläggaren hämtar in uppgifter om betalningsförmåga från Kronofogdemyndigheten eller från ett annat ärende hos Försäkringskassan blir det fråga om en betalningsutredning av den andra typen. Handläggaren använder helt enkelt Kronofogdemyndighetens eller Försäkringskassans tidigare gjorda betalningsutredning vid sin bedömning av betalningsförmågan. Resultatet av en betalningsutredning av denna typ blir ett belopp som motsvarar betalningsförmågan.

Om handläggaren behöver hämta in andra uppgifter, t.ex. om hyra eller inkomst eller kontaktar gäldenären, blir det fråga om en betalningsutredning av den tredje, mest avancerade, typen. Den tredje typen av betalningsutredning innebär att handläggaren själv utreder betalningsförmågan och räknar ut ett belopp som motsvarar vad gäldenären kan betala. För att kunna besluta om t.ex. kvittning, ansökan om verkställighet (inklusive ansökan om betalningsföreläggande) eller avbruten indrivning krävs att en betalningsutredning av den andra eller tredje typen har gjorts.

Under våren, då handläggning av återkrav av bostadsbidrag tar mycket tid i anspråk (se under nästkommande rubrik), görs i prin-

cip endast betalningsutredningar av den första typen. Under denna tid inkommer en stor mängd önskemål om avbetalningsplan (i ärendena om återkrav av bostadsbidrag) under kort tid. Under hösten ser det annorlunda ut. Under september 2017 t.ex. gjordes vid fordringshanteringen (alla enheter sammanlagt) 1 837 betalningsutredningar av den första typen, 1 677 av den andra typen och 1 253 av den tredje typen.

Om det beslutas om avbruten indrivning i ett visst ärende kommer det ärendet att bli liggande utan åtgärd i många år. Enligt riktlinjerna ska det tas upp igen efter ett år men i praktiken – som det ser ut nu – kommer ingen att titta på det på kanske sju eller tio år eller aldrig mer. Endast om det kommer en impuls av något slag i ärendet kan det komma att tas upp. Det är emellertid inte säkert att ärendet tas upp ens då eftersom fordringshanteringen inte ligger i fas.

”Ryggsäcken” talar handläggarna om och menar då allt det som ska göras men inte hinns med och som läggs i kö för åtgärd. Situationen upplevs som frustrerande och för många blir det en stor stressfaktor.

Bostadsbidrag och kundkontakter tar mycket tid

Handläggningen av återkrav av bostadsbidrag tar mycket tid, den övervägande delen av handläggarnas arbetstid vid fordringshanteringen. På våren (från februari till juni) tar dessa återkrav nästan all tid, eftersom avstämningar sker i början av året. Under resterande del av året tar de också relativt mycket tid i anspråk. Uppskattningsvis ägnas i genomsnitt under året i vart fall mer än 50 procent av arbetstiden åt återkrav av bostadsbidrag.

I samband med omorganisationen i april 2017 (se avsnitt 6.4.1) upphörde Kundcenter och inkommande telefonsamtal kopplas nu antingen via växeln ut till avdelningarna direkt eller tas emot av handläggare vid en annan avdelning och skickas vidare till fordringshanteringen genom att de läggs in i ett it-system som ”impulser”, varefter handläggare vid fordringshanteringen ska kontakta den som ringt. Antalet impulser har ökat med 13 procent per år de senaste två åren. Tidigare tog Kundcenter telefonsamtalen och när det skickades vidare till fordringshanteringen för åtgärd fanns det med information om varför personen ville ha kontakt, kontaktpuppgifter m.m. Detta gjorde att handläggaren kunde förbereda sig inför att de skulle ringa

upp eller på annat sätt kontakta personen. Växeln får inte ta personnummer eller annan liknande information om den som ringer. Detta har resulterat i mycket merarbete för fordringshanteringen.

Sedan Kontaktcenter upphörde ringer enskilda betydligt mer till fordringshanteringen och ställer frågor etc. Att handläggarna får många telefonsamtal tar i sig mycket tid. Detta leder, som nämnts, till avbrott i handläggningen vilket skapar merarbete och extra tid för att återgå till ärendet som blev avbrutet samt ökar risken för felaktig handläggning. Handläggarna har ofta, när det kommer till arbetet, ett antal telefonnummer att ringa upp och fler samtal tillkommer under dagen. De har ett serviceåtagande att höra av sig till kund inom 48 timmar. För en handläggare kan hela dagen gå åt för att, ofta förgäves, försöka få tag på kunder. Handläggarna kan då inte styra vad arbetstiden ska läggas på utan tvingas i stället hantera kunder som har ringt.

Kvittningsmöjligheten utgör en stor outnyttjad potential

De sätt som i dag finns att få reda på att kvittning är möjlig är följande.

- Att det görs en betalningsutredning.
- Att handläggare av en förmån ringer och berättar att det ska betalas ut en förmån, vilket händer då och då men det görs inte regelmässigt.
- Att det kommer en impuls i ÄHS om att Kronofogdemyndigheten ska utmäta i en förmån, varvid Försäkringskassan kan gå in och kvitta i stället.

Det är ohållbart att handläggare ska sitta och ringa till varandra för att det ska fungera. Det som behövs är ett it-stöd för att hitta de gäldenärer för vilka det går att kvitta, dvs. det behövs en impuls från utbetalande enhet till fordringshanteringen inför en förmånsutbetalning.

Kvittningsmöjligheten har en outnyttjad potential. Kvittning skulle kunna ske i många fler fall än i dag. I hur många fler fall går inte att säga eftersom det inte finns system för att på ett systematiskt sätt identifiera de fall där det går att kvitta.

Det är nytt sedan 2016 att det kommer en impuls i systemen om att Kronofogdemyndigheten avser att utmäta i en förmån från Försäkringskassan, varvid Försäkringskassan kan gå in och kvitta i stället. Det är dock inte alltid som kvittningar läggs på dagersättningar eftersom sådana ersättningar kan upphöra eller ändras snabbt. Detta gäller t.ex. sjukpenning. Försäkringskassan måste, i samband med en betalningsutredning, lägga in spärrar för att det ska komma impulser om att utbetalning ska ske av förmån från Försäkringskassan.

Vidare hinner fordringshanteringen inte alltid med de fall där det finns en impuls om att det går att kvitta. Antalet impulser om att kvittning är möjligt som inte hinns med varierar under olika delar av året mellan 500 och 1 500. På hösten, när handläggningen av återkrav gällande bostadsbidrag tar mindre tid i anspråk, brukar antalet vara nere på 500 vilket i princip innebär att man är ikapp (en viss eftersläpning måste alltid finnas).

Verkställighetsförfarandet behöver bli snabbare och enklare

Om Försäkringskassans återkravsbeslut fick verkställas direkt och dessa ärenden handlades som allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten, med företrädesrätt vid löneutmätning och förkortad preskriptionstid, skulle det innebära en mer effektiv hantering. För fordringshanteringen skulle det i hög grad spara resurser.

Det kan antas att alla de ärenden som i dag läggs på avbruten indrivning i stället skulle skickas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet. För närvarande hamnar cirka 10 procent av de nya återkraven (cirka 16 600 ärenden) i avbruten indrivning. Vidare skulle antagligen inte lika många avbetalningsplaner beviljas som i dag utan vissa av de ärendena skulle också skickas till Kronofogdemyndigheten.

Det kan antas att en ordning av detta slag skulle innebära en vinst för det allmänna, särskilt när de gäller återkrav på större belopp. Återkrav avseende t.ex. assistansersättning, tandvårdsersättning och sjukersättning uppgår ofta till stora belopp.

En sådan ordning skulle också göra det enklare för gäldenärerna att förstå förfarandet. Det är svårt att förklara för dem vad det innebär att en skuld t.ex. läggs på avbruten indrivning.

Det borde vara lättare att få del av återbetalad skatt vid omtaxering

Vid omtaxering i samband med återkrav är det den enskilde själv som får tillbaka pengarna från Skatteverket. Det är ett problem att enskilda kan vända sig till Skatteverket och få sänkt skatt med hänvisning till ett återkravsbeslut och att utbetalningen från Skatteverket därefter inte används för att betala tillbaka den felaktigt utbetalda förmånen. För att Försäkringskassan ska få del av pengarna måste kassan ofta ansöka om betalningsföreläggande och sedan, på grundval av Kronofogdemyndighetens utslag eller allmän domstols dom, begära verkställighet. Då är det dock oftast redan för sent. Många gånger får kassan inte ens reda på att omtaxering har skett.

Brist på enhetlighet vid fordringshanteringen?

När det gäller enhetlighet i handläggningen framfördes vid intervjuerna skilda åsikter.

Enligt vissa, främst handläggare, upprätthålls inte kravet på lika-behandling i fordringshanteringen utan behandlingen skiljer sig åt beroende på vilken enhet, och även vilken handläggare, som ärendet hamnar hos. Vissa handläggare har antagit ”det mänskliga perspektivet” mer än andra. Ibland kanske handläggare drar sig för att skicka ett krav till Kronofogdemyndigheten med hänsyn till att gäldenären då får en betalningsanmärkning. Men detta styrs också av affärsmässigheten, det är mer effektivt att kvitta om det går. Olika handläggares olika syn och bedömningar kan således få genomslag i handläggningen, vid t.ex. val av indrivningsåtgärd. Det finns stora variationer i hur ärenden handläggs och vilka åtgärder som vidtas beroende på vilken handläggare som handhar ärendet.

Enligt andra, främst specialister och enhetschefer, har arbetet med att göra handläggningen mer enhetlig lyckats förhållandevis bra, även om det kan uppstå flaskhalsar på vissa enheter och även om enheterna skulle kunna hjälpas åt ännu mer än vad som görs i dag. Fältstudier och teamträffar som har genomförts vid myndigheten har visat att handläggarna i stor utsträckning handlägger ärendena lika. Det lever trots detta kvar en bild bland handläggarna av att det finns olika falanger med olika bedömningskriterier.

Under olika tidsperioder har olika synsätt hos myndigheten haft olika mycket genomslag. Det har varit olika bud genom åren om ifall de som har en skuld till Försäkringskassan ska kallas ”kund” eller ”gäldenär” och behandlas därefter. Detta kan också ha påverkat i vilken utsträckning återkrav har lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Under senare år präglas dock verksamheten av en ökad affärsmässighet.

Återkravsbedömningarna behöver bli mer enhetliga

Det skulle underlätta mycket för fordringshanteringen om handläggningen av beslut om återkrav och eventuell eftergift blev mer enhetlig och rättssäker. Om frågan om eftergift i högre grad bedömdes rätt från början skulle det göra att en del av de fordringar som blir liggande länge på grund av bristande betalningsförmåga försvann. Det finns sedan hösten 2016 ett nytt metodstöd för bedömning av återkrav och eftergift. Det har hållits utbildningar för återkravshandläggarna och metodstödet är inarbetat i den nya process som började gälla i maj 2017. Förhoppningsvis kommer detta att bidra till en bättre, mer korrekt och enhetlig, återkravshandläggning.

Förslag på åtgärder

De viktigaste åtgärderna för att få fordringshanteringen att fungera bättre är följande.

- Förändra inställningen till fordringshanteringen så att den blir mer prioriterad. Ett sätt kan vara att ”öronmärka” medel till fordringshanteringen.
- Tillför personalresurser.
- Inför bättre it-system som
 - minskar de manuella momenten och
 - ger impulser så att handläggningen styrs mot rätt ärenden.
- Se över regleringen av bostadsbidrag.
- Förbättra förutsättningarna för att göra betalningsutredningar.

- Se till att kvittning alltid sker när det är möjligt och förenkla kvittningsförfarandet.
- Se till att verkställighetsförfarandet blir snabbare och enklare.
- Förtydliga när ett ärende inte längre ska fullföljas och förkorta preskriptionstiden.

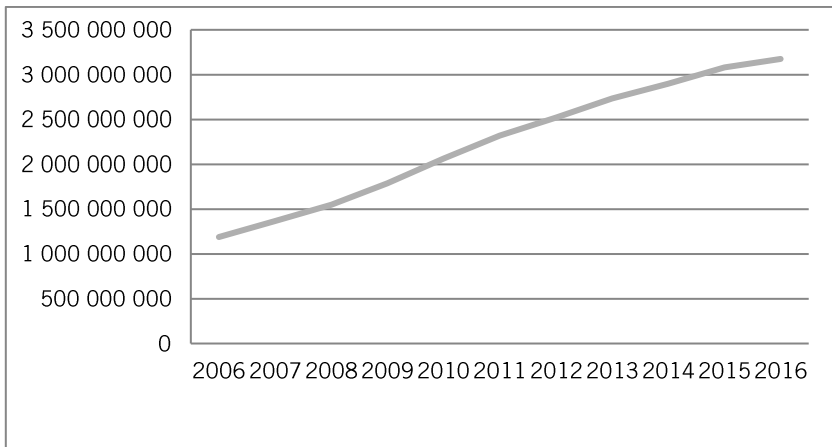
6.8 Vilka är problemen och är hanteringen av återkravsfordringar effektiv?

6.8.1 Inledning

Vi ska enligt direktiven teckna den fullständiga problembilden på området (se avsnitt 6.1.1). Detta låter sig knappast göras. I detta avsnitt tar vi upp det som vi uppfattar som de största problemen som lägger hinder i vägen för att, som det uttrycks i direktiven, uppnå ett mer effektivt och ändamålsenligt återkravsförfarande inom socialförsäkringen.

6.8.2 Fordringsstocken växer – det grundläggande problemet

Mot bakgrund av vår genomgång tidigare i detta kapitel – återbetalningsverksamheten i siffror, tidigare granskningar och regeringsuppdrag samt de intervjuer som vi har genomfört – står det klart att det grundläggande problemet är att fordringsstocken har tillåtits att växa år efter år utan att det har gjorts tillräckligt för att hejda den utvecklingen.

Figur 6.14 Fordringsstockens utveckling (i kronor)

Källa: Försäkringskassans uppgifter till utredningen.

Fordringsstocken har, som framgått, nära nog tredubblats på tio år och uppgick i slutet av 2017 till cirka 3,3 miljarder kronor. Om s.k. manuella krav (i avsnitt 6.5.1 förklaras vad som avses med detta), räntor och avgifter räknas in uppgick fordringsstocken till cirka 4,6 miljarder kronor (se avsnitt 6.5.2). Fordringsstocken kommer att fortsätta att växa så länge åtgärder inte vidtas för att hejda tillväxten.

Att fordringsstocken växer är inte bara ett ekonomiskt fördelingsproblem – staten ligger ute med medel som skulle kunnat användas för andra angelägna ändamål. Det är kanske i ännu högre grad ett förtroendeproblem. Att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte i tillräcklig utsträckning får tillbaka felaktigt utnyttjade socialförsäkringsförmåner riskerar att skada medborgarnas förtroende för socialförsäkringssystemet som helhet. Vi återkommer till detta nedan, i avsnitt 6.9.3.

Vår samlade bedömning är att Försäkringskassans hantering av sina och Pensionsmyndighetens återkravsfordringar inte bedrivs effektivt. Nedan redogör vi för skälen för denna bedömning. Vi bedömer vidare att ett genomförande av de förslag som lämnas i avsnitt 6.12 samt i avsnitt 7.5 och 7.6 skulle leda till att fler skulder än vad Försäkringskassan förmår i dag skulle kunna drivas in.

6.8.3 Varför växer fordringsstocken?

Fordringshanteringens stora problem är att gäldenärernas skulder inte betalas i samma utsträckning som nya återkrav tillkommer. Detta har som nämnts resulterat i en kontinuerligt växande fordringsstock. Orsakerna till att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bara får tillbaka en del av vad gäldenärerna är skyldiga är komplexa.

En del faktorer, såsom gäldenärernas betalningsförmåga, har Försäkringskassan svårt att påverka. Stor betydelse för att felutbetalningar sker, som kan resultera i återkrav om de upptäcks, har förmånsystemens utformning och komplexitet. Detta är dock en fråga som faller utanför vårt uppdrag.

En annan faktor som sannolikt har betydelse, men som vi inte undersökt inom ramen för denna utredning, är tillväxten i flera av socialförsäkringsförmånerna.³⁸ Ett rimligt antagande är att ökningar i antalet förmånstagare och utbetalda belopp också påverkar mängden nya återkrav om kontrollinsatserna hålls på samma nivå eller ökar. Stor betydelse har antalet personer som uppbär bostadsbidrag och variationer i detta system.

Många faktorer kan dock myndigheterna själva påverka. Tillämpningen av regelsystemen och verksamhetens organisering har betydelse för antalet felaktiga utbetalningar och återbetalningsverksamhetens effektivitet. I en rapport från 2015 från Inspektionen för socialförsäkringen (Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan – slutrapport, 2015:7) gjordes bedömningen att Försäkringskassan dels hade underskattat den ökade tidsåtgången och risken för fel när flera handläggare var engagerade i samma ärende, dels att myndigheten genererade onödig efterfrågan genom det sätt på vilket den hade definierat tillgänglighet. Även mängden och kvaliteten i de bidragskontroller som görs kan myndigheterna själva påverka (i avsnitt 6.3.2 och 6.4.3 redogörs för Pensionsmyndighetens respektive Försäkringskassans arbete med kvalitetsutveckling och kontroller). Orsaker till felutbetalningar och kontrollverksamheten hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten omfattas dock inte av våra direktiv.

Som framgått i det föregående sker återkravshandläggningen hos såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten medan fordrings-

³⁸ Se Försäkringskassans årsredovisningar för 2012–2016. De totala utgifterna för socialförsäkringen har ökat med cirka 22 miljarder kronor under dessa år och är nu uppe i cirka 227 miljarder kronor.

hanteringen sköts av Försäkringskassan beträffande både kassans och Pensionsmyndighetens återkrav. Fordringshanterings effektivitet, och därmed fordringsstockens storlek, påverkas inte enbart av vad som görs inom den verksamhet i Östersund som har ansvar för att driva in fordringarna. Återkravshandläggningen påverkar antalet och kvaliteten hos de återkrav som lämnas till fordringshanteringen. Fordringshanteringen kan inte påverka inflödet av återkrav men väl hur effektivt fordringarna drivs in, bl.a. genom en snabb hantering och genom att välja ut sådana fordringar som har störst möjlighet att bli återbetalda.

6.8.4 Återkravens och fordringsstockens sammansättning utifrån olika förmånsgrupper

Inledning

Den sammansättning av förmånsgrupper som inflödet av nya återkrav har, liksom vilka andelar olika förmånsgrupper har i fordringsstocken, ger en bild av vilken typ av ärenden som fordringshanteringen har att arbeta med. I avsnitt 6.5.1 finns en närmare beskrivning av de grupper av socialförsäkringsförmåner som omnämns i det följande.

Bostadsbidrag dominerar stort i inflödet av nya återkrav

I inflödet av nya återkrav under perioden 2013–2016 har återkrav inom förmånsgruppen Barn och familj, vari förmånen bostadsbidrag ingår, dominerat stort (se avsnitt 6.5.4). Beloppsmässigt står återkrav inom denna förmånsgrupp för i genomsnitt cirka 70 procent. Återkrav av bostadsbidrag dominerar inom förmånsgruppen. Ungefär hälften av det totala belopp som återkrävs varje år avser bostadsbidrag.

Räknat i antal ärenden utgör återkraven inom förmånsgruppen Barn och familj närmare 80 procent av det totala inflödet av återkrav. Resterande förmånsgrupper, dvs. Funktionsnedsättning, Sjukförsäkring, Nyanlända eller arbetssökande och Pensionsförmåner utgör grovt räknat fem procent vardera av inflödet räknat i antal ärenden.

Vid våra intervjuer med medarbetare inom fordringshanteringen uppskattade de intervjuade att mer än 50 procent av den totala arbets-

tiden används för att hantera återkravsfordringar som gäller bostadsbidrag (se avsnitt 6.7.2).

Stabilitet i inflödet förbättrar möjligheterna att sätta upp mål och följa upp dem

Antalet nya återkrav som varje år kommer in till fordringshanteringen har inte varierat särskilt mycket under perioden 2013 till 2017. Antalet har som lägst varit cirka 132 000 ärenden och som högst cirka 145 000 ärenden. Inte heller sammansättningen av förmånsgrupper har ändrats särskilt mycket under perioden. Som nämnts står återkrav inom förmånsgruppen Barn och familj för merparten av nya återkrav. Varken antalsmässigt eller beloppsmässigt varierar andelarna mellan olika förmånsslag särskilt mycket mellan olika år (se avsnitt 6.5.4).

Den övergripande bilden är stabilitet i inflödet av nya återkrav såvitt avser antal återkrav och vilka förmånsgrupper de avser. Denna stabilitet i inflödet medför att variationer i fordringshanteringsresultat inte i någon större utsträckning kan förklaras med att sammansättningen av förmåner eller antalet återkrav har ändrats. Givet att inflödet av återkrav fortsätter att uppvisa samma stabila mönster, skulle förändringar i resultat snarare kunna förklaras av faktorer som har att göra med effektiviteten i själva fordringshanteringen, t.ex. hur snabbt fordringarna drivs in och vilken typ av fordringar som prioriteras.

Stabilitet i inflödet av nya återkrav innebär också att förutsättningarna för att sätta upp mål för verksamhetens effektivitet och att följa upp dem är bättre än vad de annars skulle vara.

Fordringsstocken har delvis en annan sammansättning än inflödet av nya återkrav

Bostadsbidragen är inte lika dominerande i fordringsstocken som i inflödet av nya återkrav. I fordringsstocken utgör bostadsbidragen lite drygt en tredjedel av stockens totala belopp mot ungefär 50 procent i återkravsinflödet. En omvänd relation gäller återkraven inom förmånsgruppen Funktionsnedsättning. I inflödet står dessa återkrav för cirka 12 procent räknat i belopp, medan de i fordringsstocken står

för nästan en fjärdedel. Att det förhåller sig på detta sätt har att göra med att den genomsnittliga återkravsfordringen inom gruppen Funktionsnedsättning är väsentligt större än den genomsnittliga återkravsfordringen avseende bostadsbidrag. Inom förmånsgruppen Funktionsnedsättning är återkravskulden per gäldenär drygt 50 000 kronor, medan motsvarande för bostadsbidrag är drygt 11 000 kronor (se avsnitt 6.5.2, 6.5.3 och 6.5.4).

Fördelningen av förmåner i fordringsstocken ger också en antydning om att olika strategier kan väljas för att minska fordringsstocken. Å ena sidan är antalet gäldenärer inom bostadsbidrag högt och skulderna relativt enkla att få återbetalda. Å andra sidan får varje återbetalt bostadsbidrag inte lika stor betydelse för fordringsstockens storlek som återbetalningar av ersättningar inom förmånsgruppen Funktionsnedsättning.

6.8.5 Hur har resultatet utvecklats sedan 2011?

I vår bedömning i detta och nästkommande avsnitt (avsnitt 6.8.6) av om Försäkringskassans hantering av återkravsfordringarna bedrivs effektivt, utgår vi från samma kriterier som Statskontoret ställde upp i sin rapport 2008 (se närmare avsnitt 6.6.6) för att fastställa effektiviteten i fordringshanteringen. Dessa kriterier är följande.

- *Resultat* – att en hög andel av det felaktigt utbetalda beloppet betalas tillbaka.
- *Kostnadseffektivitet* – att ett gott resultat ska uppnås till så låga kostnader som möjligt.
- *En effektiv handläggning* – att handläggningen ska vara aktiv och åtgärderna leda till så snabb återbetalning som möjligt.
- *En enhetlig handläggning* – att gäldenärerna behandlas lika, oavsett var i landet de bor och vem som handlägger ärendet.

En metod för att mäta effektiviteten, som Statskontoret också använde, är att undersöka förhållandet mellan nya återkrav och inbetalat belopp ett visst år.³⁹ Detta ger en bild av hur stor andel av återkrävda belopp som faktiskt betalas tillbaka, även om återkraven och inbetalningarna ett visst år inte avser identiska ärenden. Enligt Försäkringskassans uppgifter till utredningen (se också avsnitt 6.5.4 och 6.5.5) ser förhållandet mellan nya återkrav och inbetalade belopp för de senaste åren ut på det sätt som framgår av tabell 6.22.

Tabell 6.22 Återbetalningsverksamhetens resultat

År	Inbetalat belopp (i tusen kronor)	Återkrävt belopp (i tusen kronor)	Inbetalat belopp i procent av återkrävt belopp
2011	675 452	990 223	68
2012	682 929	971 850	70
2013	836 093	1 027 790	81
2014	829 205	1 005 667	82
2015	875 607	1 072 644	82
2016	1 012 386	1 279 117	79
2017*	1 004 328	1 332 138	75

*Per den 30 november 2017. *Källa:* Försäkringskassan.

Av tabellen framgår att den andel av det totala återkrävda beloppet som Försäkringskassan för åren 2011–2017 inte lyckades få tillbaka låg på mellan 20 och 30 procent. Det som inte betalas tillbaka förs över till fordringsstocken som då växer. Måttet har dock sina begränsningar.

Måttet speglar inte endast hur effektiva handläggarna är eftersom en stor del av de inbetalade beloppen sker på gäldenärernas initiativ efter automatiska förfaranden såsom avisering, påminnelser, etc. Inkluderas även avbetalningsplaner som även de sker på gäldenärernas

³⁹ Statskontoret redovisade i sin rapport från 2008 att andelen inbetalda medel i förhållande till återkrav låg på mellan 97,5 procent och 84 procent beroende på år. Enligt uppgift från Försäkringskassan var dock de uppgifter om inbetalt belopp som myndigheten hade redovisat till Statskontoret, och som låg till grund för Statskontorets beräkningar i denna del, felaktiga. Felet upptäcktes av Försäkringskassan först efter det att Statskontoret publicerat sin rapport och bestod i att flera av inbetalningarna dubbelräknats och att ett för högt inbetalningsbelopp därmed angivits, se Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2010, 2011-03-24, dnr 073649-2010. Hur stort felet var och om det var genomgående under alla år, har inte gått att klarlägga.

initiativ, omfattar dessa inbetalningar cirka 90 procent av alla inbetalningar (se avsnitt 6.5.9).

Måttet ger inte heller en bild av hur effektiv fordringshanteringen har varit under ett enskilt år. En inbetalning ett visst år kan vara ett resultat av nedlagt arbete just det året, men likaväl ett resultat av arbete som lagts ned längre tillbaka i tiden. Vi bedömer dock tidsserien som tillräckligt lång för att någorlunda kompensera för tidsförskjutningar mellan insats och utfall.

Vår bedömning är att måttet är enkelt och användbart som en temperaturmätare på hur återbetalningsverksamheten fungerar och hur den påverkar fordringsstocken. Om andelen inbetalningar ökar kommer fordringsstocken att minska och vice versa. Vi kan alltså konstatera att inte alla felaktigt utbetalningar återbetalas och att detta får en negativ inverkan på fordringsstocken. Vi ser också att andelen inbetalade belopp har ökat sedan 2011 men har återigen sjunkit under 2016 och 2017.

Vi kan däremot inte dra slutsatser om vad inom återbetalningsverksamheten som orsakar att inte alla återkrav betalas. Problemen kan t.ex. finnas inom återkravenheterna eller hos fordringshanteringen eller bero på att gäldenärerna inte kan betala sina skulder. Den statistik och andra uppgifter som har redovisats tidigare i detta kapitel kan dock bidra till att åskådliggöra och analysera hur effektivt Försäkringskassan arbetar med fordringshanteringen och var i verksamheten bristerna finns. Detta skildras i det följande.

6.8.6 Hanteringen av återkravsfordringar kan bli mer effektiv

Inledning

Vår analys av det material som vi har inhämtat, och redovisat i främst avsnitt 6.5 och 6.7, visar att det finns såväl positiva som negativa tendenser när det gäller effektiviteten i Försäkringskassans fordringshantering.

Kostnadseffektiviteten har blivit bättre

Sett över perioden 2012–2017 har Försäkringskassans handläggning av fordringar blivit mer kostnadseffektiv (se avsnitt 6.5.7). I dag kostar fordringshanteringen 38 miljoner kronor vilket är cirka 10 miljoner kronor mindre än 2012. Samtidigt lyckas fordringshanteringen få in mer pengar än den gjorde 2012. Det har resulterat i att kostnaden för att driva in 100 kronor har gått ner från fem till fyra kronor. Kostnadseffektiviteten i fordringshanteringen har också förbättrats sedan Statskontoret gjorde sin analys 2008. Att det inbetalade beloppet är 25 gånger högre än kostnaderna för att driva in beloppet indikerar att investeringar i fordringsverksamheten kan vara mycket lönsamma.

Ett annat sätt att mäta kostnadseffektiviteten är att relatera inbetalt belopp till årsarbetskrafter. Detta har Försäkringskassan gjort bl.a. 2011, i svar på uppdrag i regleringsbrevet för 2010, och kom då fram till att kassan mellan åren 2005 och 2010 avsevärt förbättrat sin förmåga att driva in skulder om dessa mättes i relation till antalet årsarbetskrafter inom fordringshanteringen. För 2005 var det inbetalade beloppet per handläggare cirka 3,4 miljoner kronor, medan motsvarande siffra för 2010 var cirka 8 miljoner kronor.⁴⁰ För 2016 är det inbetalda beloppet per handläggare ungefär detsamma som 2010, det vill säga cirka 8 miljoner kronor. Detta under förutsättning att det vid fordringshanteringen finns 80 årsarbetskrafter. Vi har fått uppgifter om att det i realiteten är något färre årsarbetskrafter inom fordringshanteringen (se avsnitt 6.8.2). Om personalstyrkan exempelvis skulle vara 70 årsarbetskrafter skulle inbetalt belopp per handläggare 2016 närma sig 9 miljoner kronor.

Här bör dock nämnas att det inte finns något entydigt och linjärt förhållande mellan årsarbetskrafter och inbetalningar i den meningen att mer personal leder till mer inbetalningar. Det första skedet i processen avseende indrivningen av fordringar består av automatiserade förfaranden (se beskrivning av processen för fordringshanteringen i avsnitt 6.2.6), vilket innebär att mer återkrav till en början kommer att generera mer återbetalningar oavsett antalet årsarbets-

⁴⁰ Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2010, 2011-03-24, dnr 073649-2010. Försäkringskassan gör antagandet att 60 procent av inbetalningarna är sådana som beror på aktiva insatser från handläggarna, medan 40 procent av inbetalningarna är ett resultat av automatiserade processer. Vi gör samma antagande.

krafter. Det är först när de automatiska stegen (avi, påminnelse och inkassokrav) är avklarade och betalning fortfarande inte har skett som de mer personalkrävande delarna av indrivningen tar vid. Här kan personalen i sig vara mer eller mindre effektiv vilket visas i den statistik som Försäkringskassan presenterade 2011. År 2005 fanns det vid fordringshanteringen 100 årsarbetskrafter och de lyckades driva in 338 miljoner kronor. År 2010 fanns det 50 årsarbetskrafter och de lyckades driva in 398 miljoner kronor.

Inbetalade belopp ökar

Räknat i inbetalt belopp har Försäkringskassans fordringshantering förbättrats. År 2013 inbetalades 836 miljoner kronor. Motsvarande belopp för 2017 var drygt 1 miljard kronor (se avsnitt 6.5.5). Enligt Försäkringskassan beror det förbättrade resultatet på att fordringshanteringen har blivit bättre på att driva in de skulder som kan drivas in och att återkraven vad gäller bostadsbidrag har ökat. Som andel av återkrävt belopp per år har dock inbetalningarna minskat sedan 2013.

Fordringshanterings resurser påverkar resultatet och därmed fordringsstocken

Sedan 2012 har antalet nya återkrav minskat med drygt 17 procent medan det totala återkrävda beloppet har ökat med drygt 30 procent (se avsnitt 6.5.4). Nettoeffekten är att snittbeloppet per återkrav har ökat. Hur detta påverkar fordringsstocken och fordringshanterings resultat är inte helt enkelt att dra slutsatser om.

Å ena sidan visar vår statistik att ökningarna i återkrävda belopp leder till ökningarna i inbetalda belopp på totalen. Detta har sannolikt att göra med att de första stegen i fordringshanteringen är automatiserade. Avisering, påminnelse och inkassokrav sköts till stor del genom automatiserade processer som inte är så beroende av personalresurser. Å andra sidan tenderar också fordringsstocken att växa till följd av ökande återkrav. Detta beror på att fordringshanteringen, när väl de automatiska möjligheterna är uttömda, stöter på resursproblem. De mer resurskrävande delarna i de senare leden av fordringshanteringen såsom betalningsutredning, kvittning och överlämnade till Kronofogdemyndigheten för verkställighet hinns helt enkelt

inte med. Detta resulterar i skulder som inte drivs in och som därmed bidrar till att fordringsstocken växer.

Att de senare leden i återkravprocessen är resurskrävande kan synliggöras genom att undersöka hur personalneddragningen med 40 personer mellan 2013 och 2014 har påverkat utfallet vad gäller indrivningsåtgärder. Mellan 2013 och 2014 minskade antalet indrivningsåtgärder med 15 procent och de har ännu inte återgått till den nivå de låg på 2013. De indrivningsåtgärder som framför allt minskade var kvittningsbeslut och avbrutna indrivningar.

Man skulle i förstone kunna tro att en minskning av antalet avbrutna indrivningar är en positiv tendens. Ju färre indrivningar som avbryts desto mer pengar går att driva in. Så förhåller det sig dock inte.

Enligt Försäkringskassan är förhållandet det motsatta. Åtgärden avbruten indrivning vidtas när Försäkringskassan har gjort bedömningen att det är utsiktslöst att vid den aktuella tiden fortsätta driva in skulden. För att kunna göra en sådan bedömning krävs en ingående utredning av gäldenärens betalningsförmåga. Av våra intervjuer framgår samstämmigt från såväl handläggare som chefer att det vid fordringshanteringen saknas personal för att i önskvärd omfattning genomföra dessa mer resurskrävande delar i fordringshanteringen (se avsnitt 6.7.2). Att det är färre beslut om avbruten indrivning i dag än 2013 innebär att det finns en större mängd ärenden som i onödan belastar fordringshanteringen. Arbetsbelastningen inom fordringshanteringen påverkas dels av inflödet av nya återkrav, dels av de äldre ärenden som finns i fordringsstocken och som väntar på åtgärd. Att antalet avbrutna indrivningar minskat innebär att fler ärenden, där det i normalfallet är utsiktslöst att kräva in pengar, ligger i kö för att hanteras av handläggarna.

Även andra indikationer på att resursbristen påverkar resultatet kan hämtas från resultatet av våra intervjuer. I de fall beslut fattas om avbruten indrivning ska ärendet enligt riktlinjerna tas upp efter ett år. Som läget nu är inom fordringshanteringen kommer, enligt vad som framkom vid intervjuerna, i praktiken ingen att titta närmare på ärendet på sju eller tio år eller aldrig mer.

Inom fordringshanteringen finns en tydlig prioriteringsordning. Först tas de ärenden upp där gäldenären hör av sig t.ex. för att de vill ha en frivillig avbetalningsplan, därefter impulser från Kronofogdemyndigheten, osv. I nuläget hinner handläggarna, enligt vad som framkom vid intervjuerna, i vissa perioder i stort sett bara med att

träffa avtal om avbetalningsplaner. Detta innebär att Försäkringskassan går miste om pengar som myndigheten skulle kunna driva in via Kronofogdemyndigheten eller andra mer aktiva åtgärder, av den enda anledningen att fordringshanteringen har brist på personal.

Fordringsstocken ökar, men i långsammare takt än tidigare

Ökningstakten hos fordringsstocken har avtagit kontinuerligt sedan 2010. År 2011 ökade stocken med 12 procent i förhållande till föregående år medan fordringsstocken 2016 och 2017 endast ökade med 3 procent i förhållande till föregående år (se avsnitt 6.5.2).

En förklaring till denna utveckling är att Försäkringskassan sedan några år tillbaka skriver av allt större återkravsbelopp. År 2016 ökade avskrivningarna ytterligare genom att kassan gjorde en särskild satsning på avskrivningar och det året skrev kassan av omkring 6 procent av fordringsstocken, motsvarande cirka 200 miljoner kronor.

Det är positivt att tillväxttakten i fordringsstocken är långsammare än tidigare. Att detta delvis är en följd av ökade avskrivningar kan dock ses både som positivt och negativt. Det är positivt i den bemärkelsen att Försäkringskassan gör sig av med fordringar som inte kommer att betalas och som därmed belastar fordringshanteringen i onödan. Samtidigt är det negativt i den bemärkelsen att vissa av de fordringar som avskrivs skulle ha kunnat betalas om fordringshanteringen haft en högre prioritet hos Försäkringskassan.

Över 90 procent av inbetalningarna sker på gäldenärens initiativ

Som framgått i det föregående betalas i genomsnitt och sett över flera år knappt 80 procent av Försäkringskassans återkravsfordringar, dvs. inbetalat belopp som andel av återkrävt belopp per år utgör knappt 80 procent (se avsnitt 6.8.5). För de inbetalningar som sker gäller följande.

Under den senaste fyraårsperioden har lite drygt 40 procent av inbetalningarna avsett s.k. vanlig inbetalning, dvs. betalning utan att avtal om avbetalningsplan har träffats. Därutöver betalas ytterligare 50 procent i enlighet med överenskommen avbetalningsplan. Således sker mer än 90 procent av inbetalningarna på gäldenärens initiativ utan att alltför resurskrävande åtgärder behöver vidtas av

handläggarna vid fordringshanteringen. Återstående inbetalningar sker via de mer resurskrävande förfarandena kvittning eller verkställighet hos Kronofogdemyndigheten (se avsnitt 6.5.9).

Utifrån de uppgifter som har framkommit genom inhämtad statistik (se avsnitt 6.5) och genomförda intervjuer (se avsnitt 6.7) drar vi slutsatsen att kvittning och verkställighet hos Kronofogdemyndigheten är underutnyttjade åtgärder inom fordringshanteringen. När det gäller kvittning är det främst föråldrade it-system och resursbrist som utgör hinder (se vidare avsnitt 6.12.2 och 6.12.4). När det gäller verkställighet genom Kronofogdemyndigheten reser det nuvarande verkställighetsförfarandet hinder. Vi återkommer i kapitel 7 med en närmare beskrivning av problembilden i detta avseende och med förslag om ett förenklat verkställighetsförfarande.

Försäkringskassans indrivningsåtgärder har inte ändrats

Mönstret för hur Försäkringskassan får in sina betalningar är tämligen stabilt över tid, inte bara mellan 2013 och 2017 utan också delvis i relation till den analys som Statskontoret gjorde 2008. Således stod redan då vanlig inbetalning och avbetalningsplan för den övervägande delen av inbetalningarna (cirka 90 procent) liksom kvittning och indrivning hos Kronofogdemyndigheten stod för en mindre del (se avsnitt 6.5.9).

De små variationerna i inbetalningssätt kan tolkas som att Försäkringskassan inte styrt indrivningsverksamheten i någon särskild riktning. Med tanke på att en femtedel av de felaktiga utbetalningar som återkrävs inte blir betalda, skulle man kunna förvänta sig en mer aktiv styrning från Försäkringskassan för att förhindra fordringsstockens tillväxt. Exempelvis skulle man kunna tänka sig en styrning mot att en större andel av de obetalda skulderna snabbare blir återbetalade via vanlig inbetalning i stället för att läggas upp på avbetalningsplaner som ofta löper över flera år. Eller att en större andel ärenden lämnades över till Kronofogdemyndigheten i stället för att skrivas av.

Det tar lång tid innan fordringar betalas

Hur snabbt Försäkringskassan driver in sina fordringar är också ett mått på handläggningens effektivitet. Den statistik vi har hämtat in (se avsnitt 6.5.10) visar att drygt hälften av antalet fordringar blir betalda samma år som återkravet ställdes, varav merparten före förfallodagen. När det gäller inbetalat belopp är det dock bara en dryg tredjedel som betalas in det första året. Därefter sjunker andelarna för såväl antal betalade fordringar som inbetalat belopp drastiskt. Två år efter det att ett återkrav har beslutats är andelen fordringar som bli återbetalade nere på 4–5 procent. Fyra år efter återkravsbeslutet är det fortfarande 25 procent av fordringarna som är obetalda. Räknat i belopp är det ungefär 45 procent av fordringarna som återstår att betala fyra år efter återkravsbeslutet. Den andel av fordringarna som blir återbetalade samma år, efter ett år, osv. varierar mycket lite under de år (2013–2016) som statistiken avser. Detta antyder att handläggningen inte blivit effektivare under den period vi har studerat. Det är samma andel av fordringarna som blir betalde inom olika tidsintervaller oavsett om det gäller 2013 eller 2016. Statistiken visar också att det blir allt svårare att få betalt ju längre tiden går. Detta visar på vikten av att få betalt för ett återkrav så snabbt som möjligt efter att beslutet har fattats.

Enligt Försäkringskassans svar på regeringens uppdrag i regleringsbrevet för 2014 (se avsnitt 6.6.7) är träffsäkerheten låg såvitt avser val av fordringar myndigheten driver in. Kännedomen är låg om gäldenärens inkomster från andra förmånssystem och om gäldenärens betalningsförmåga generellt. Ofta saknas även tillgång till annat än två år gamla uppgifter vad gäller deklarerad inkomst. Det betyder att handläggare riskerar att arbeta med ärenden som i slutänden visar sig inte vara möjliga att driva in på grund av låg betalningsförmåga och att de missar ärenden där det är relativt enkelt att driva in fordringen eftersom betalningsförmågan är god.

Statskontoret har i sin rapport från 2008 redogjort för att privata inkassobolag arbetar med s.k. scoring av sina fordringar. Det innebär att ärenden sorteras efter hur stor sannolikhet det är att fordran blir betald. Sorteringen görs automatiskt i it-systemen utifrån faktorer såsom tidigare betalningsanmärkningar, inkomstuppgifter, skuldsaldo hos Kronofogdemyndigheten, m.m. Sorteringen styr sedan hur inkassobolaget prioriterar mellan olika ärenden.

Resultatstyrningen av fordringshanteringen har varit utvecklad

Försäkringskassan centralt har inte satt upp något mål för fordringshanteringen. Däremot finns sedan 2016 mål som har tagits fram inom verksamhetsområde Återbetalning, där fordringshanteringen ingår, och har beslutats på avdelningsnivå. Sedan september 2016 arbetar fordringshanteringen även efter en produktionsplan, som också den har tagits fram inom verksamhetsområdet och godkänts på avdelningsnivå. I den finns siffersatta mål som i stort syftar till att bl.a. minska ärendebalanserna (se avsnitt 6.4.4). Det är således först under det senaste året som fordringshanteringen mer strukturerat har börjat styras och följas upp. Detta sker på verksamhetsområdesnivå, och delvis på avdelningsnivå. Någon resultatstyrning eller uppföljning på myndighetsnivå i fråga om fordringshanteringen finns inte.

Ineffektiv organisering av återbetalningsverksamheten

För att fordringshanteringen ska lyckas med att få betalt för fordringarna krävs bl.a. att återkravshandläggarna har utrett ärendena tillräckligt väl. I Inspektionen för socialförsäkringens granskning av återkravshandläggningen på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten från 2014 (se avsnitt 6.6.4) gjorde inspektionen bedömningen att handläggningstiderna var långa och att det fanns brister i återkravbeslutens kvalitet (s. 39). Det kan innebära att en del av de återkravsärenden som fordringshanteringen ska arbeta med redan är så pass gamla att det blir svårt att få betalt för en fordran. Enligt vad som hävdades våra intervjuer med medarbetare inom fordringshanteringen (se avsnitt 6.7.2) skulle eftergift i större utsträckning kunna beviljas i samband med återkravsprövningen. Om det förhåller sig så och rätt beslut hade fattats från början, skulle vissa fordringar, som blir liggande länge på grund av att gäldenären har bristande betalningsförmåga, ha kunnat undvikas.

Inom fordringshanteringen finns också ett antal andra problem som gör att arbetet inte blir så effektivt som det skulle kunna vara. Det främsta problemet är föråldrade it-system som i grunden inte är anpassade för fordringshanteringen utan för Försäkringskassans utbetalande verksamhet. Av redogörelsen för resultatet av våra intervjuer framgår bl.a. att handläggarna måste vara inne i flera system

samtidigt för att kunna hantera ett ärende och att dessa system inte kommunicerar med varandra. Detta medför att många uppgifter inte överförs automatiskt mellan systemen utan i stället behöver skrivas in manuellt. Risken för fel är också påtaglig. Enligt handläggarna innebär de föråldrade it-systemen att mycket tid får läggas på manuella rutiner. Det gäller till exempel i samband med kvittning och i kontakten med Kronofogdemyndigheten.

Ett annat problem som lyftes fram vid intervjuerna är att Försäkringskassans kundcenter nyligen har lagts ned, vilket genererar merarbete för handläggarna vid fordringshanteringen. Detta har lett till att en del av den arbetstid som handläggarna tidigare hade för att driva fordringsärenden nu går åt till kommunikation via telefon och e-post med gäldenärer.

Splittrad bild när det gäller enhetligheten i fordringshanteringen

Enligt de intervjuer vi har gjort med handläggare inom fordringshanteringen (se avsnitt 6.7.2) kan handläggningen av ett ärende variera mycket med avseende på vilka åtgärder som vidtas beroende på vem som handlägger ärendet. Ett exempel är att vissa handläggare drar sig för att lämna ett ärende till Kronofogdemyndigheten, medan andra inte gör det. Chefer och specialister som vi har intervjuat menar dock att handläggningen är enhetlig.

6.8.7 Den bristande effektiviteten kostar

För närvarande arbetar knappt 80 personer med fordringshantering vid Försäkringskassan. Vi har konstaterat att knappa resurser har medfört att fordringshanteringen inte har hunnit genomföra åtgärder som skulle ha inneburit att fler och mer av skulderna skulle ha återbetalats. Det gäller bl.a. kvittning och överlämnande av ärenden till Kronofogdemyndigheten. Vi kan också påvisa att Försäkringskassans kostnader för att få betalt för sina fordringar är mycket låga i förhållande till resultatet – ungefär fyra kronor för varje inbetalad hundralapp. Det paradoxala är således att Försäkringskassan genom att spara 1 krona på fordringshanteringen har förlorat 25 kronor som skulle ha kunnat återbetalas.

Det bör noteras att ovanstående resonemang förutsätter att det finns möjligheter till ökade inbetalningar genom att öka resurserna till fordringshanteringen. Vår bedömning är att det finns ett sådant utrymme, men att utrymmet också begränsas bl.a. av att en andel av de skuldsatta aldrig kommer att kunna eller vilja betala tillbaka sina skulder oavsett vilka åtgärder som vidtas och av att det finns ineffektivitet i den nuvarande fordringshanteringen.

Detta resonemang blir tydligare om vi relaterar till den kalkyl om personalbehov som har tagits fram och beslutats i april 2017 inom verksamhetsområde Återbetalning.⁴¹ I kalkylen har genom tidsstudier bedömts hur lång tid det tar att handlägga ärenden av olika svårighetsgrad. Givet den tid som cirka 80 årsarbetskrafter motsvarar, dras slutsatsen att fordringshanteringen för närvarande hinner hantera endast ungefär hälften av de ärenden som den egentligen borde hantera. Uttryckt på annat sätt, om fordringshanteringen skulle dubblera sitt personalantal skulle alla de ärenden som nu finns i fordringsstocken och det årliga inflödet av nya ärenden kunna hanteras. Det är dock viktigt att beakta att detta inte nödvändigtvis innebär att Försäkringskassan kommer att kunna dubblera dagens inbetalningar från en miljard kronor till två miljarder kronor eller för den delen reducera hela fordringsstocken på dryga 4 miljarder kronor.

Av nämnda kalkyl framgår således hur många fler ärenden som skulle kunna hanteras med mer personal, men inte hur mycket mer pengar som skulle betalas in med mer personal. Samtidigt har vi säkra indikationer på att mer skulle kunna inbetalas än vad som är fallet i dag. Det finns från tid till annan ärenden ”på kö” i fordringsstocken som skulle kunna kvittas eller lämnas till Kronofogdemyndigheten om det hade funnits mer tillgänglig tid för personalen.

6.8.8 Samma problem nu som för tio år sedan

Statskontorets samlade bedömning i rapporten från 2008 (se avsnitt 6.6.6) var att det fanns betydande problem med resultaten av Försäkringskassans fordringshantering. Resultaten kunde dessutom komma att försämrats ytterligare om inte verksamheten blev mer

⁴¹ Utredningen har granskat kalkylen och de antaganden som använts för att räkna fram personalbehovet. Vi bedömer att de antaganden som gjorts angående volymer och tidsåtgång är rimliga.

effektiv. Statskontorets bedömning var att det fanns en betydande effektiviseringspotential i Försäkringskassans fordringshantering.

Vår genomgång visar att de huvudsakliga problem som Statskontoret redovisade 2008 alltjämt består. Då som nu växte fordringsstocken, då som nu var återbetalningsverksamheten inte prioriterad, då som nu saknades fastställda mål för återbetalningsverksamhetens resultat, då som nu var it-systemen inte anpassade för en effektiv hantering av fordringsstocken.

Inte många – om ens något – av de förslag till effektiviseringar som Statskontoret lämnade har, trots att nästan tio år gått sedan rapporten publicerades, blivit genomförda.

6.9 Varför är effektivitet viktigt?

6.9.1 Författningsregleringen

Enligt 3 § budgetlagen (2011:203) ska i statens verksamhet hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

Enligt förarbetena åsyftas med uttrycket hög effektivitet att statens verksamhet ska bedrivas på ett sådant sätt att av riksdagen angivna mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten ska med andra ord genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Uttrycket god hushållning kan exemplifieras med att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet och att statens medel ska hanteras säkert. En god hushållning innefattar även att statens tillgångar i övrigt samt statens skulder förvaltas väl. Hög effektivitet i en verksamhet kan inte nås i en absolut bemärkelse. Detta markeras i lagtexten genom att uttrycket eftersträvas används. När det däremot gäller god hushållning är kraven mindre relativa. Vissa minimikrav på ordning och sparsamhet måste uppfyllas. Därför används uttrycket iakttas. Det anges i förarbetena vidare att för att en verksamhet ska kunna bedrivas effektivt krävs att mål sätts upp för verksamheten och att dessa mål nås i så hög grad som möjligt (prop. 1995/96:220 s. 82).

En återkravsfordran utgör en tillgång i staten. Det följer således av den ovan nämnda regleringen att en sådan tillgång ska förvaltas väl och att hög effektivitet ska eftersträvas i fordringshanteringen.

6.9.2 Hög effektivitet ökar statens inkomster

I förarbetena till bidragsbrottslagen (prop. 2006/07:80 s. 39) angavs att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har en omedelbar statsfinansiell betydelse, att det i förlängningen finns en risk för att nuvarande ersättningsnivåer i välfärdssystemen inte längre kan upprätthållas och att detta riskerar att främst drabba dem som är mest beroende av ett väl fungerande skyddsnet.

Uttalandet ska självfallet ses i ljuset av de undersökningar som gjorts av de felaktiga utbetalningarnas omfattning och som vi redogjort för i avsnitt 6.2.1. Endast en mindre del av dessa utbetalningar återkrävs. Men, som vi också redogjort för i det föregående, är det inte obetydliga belopp som krävs åter varje år av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (se avsnitt 6.2.3 och 6.5.4). En bristande effektivitet på området innebär att statens inkomster är lägre än vad de skulle kunna vara. Detta i sin tur leder till sämre möjligheter för staten att finansiera den gemensamma välfärden och övriga utgifter.

Skulle å andra sidan fordringsstocken minska med lite drygt 10 procent till följd av ökade inbetalningar, skulle statens inkomster öka med nästan en halv miljard kronor. Det motsvarar t.ex. ungefär en tredjedel av det årliga anslaget till Åklagarmyndigheten.

6.9.3 Hög effektivitet är viktigt för tilltron till välfärdssystemen och för dess legitimitet

De svenska välfärdssystemen, som socialförsäkringen utgör stommen i, bygger i mångt och mycket på tillit. Till stora delar fattas beslut om bidrag och förmåner utifrån de uppgifter som den försäkrade har lämnat och det finns begränsade möjligheter och resurser för Försäkringskassan att kontrollera riktigheten av fattade beslut.

Hos Försäkringskassan fattas varje år cirka 15 miljoner beslut och det verkställs cirka 60 miljoner utbetalningar. År 2006 skedde slumpmässig kontroll i endast 1 promille av ärendena (prop. 2006/07:80 s. 40). Kontrollen är i dag upplagd på ett annat sätt, men risken för den enskilde att drabbas av en kontroll får i normalfallet bedömas som liten.

Sedan lång tid tillbaka har det varit mer eller mindre självklart att skattekontrollen och att systemet för att driva in obetalda skatter ska vara effektivt. Arbetet mot bidragsbrott och felaktiga utbetalningar

av socialförsäkringsförmåner har dock inte alltid på ett liknande sätt varit självklart. Regeringar av olika färg har dock alltsedan 2005 prioriterat arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Arbetet har skett på bred front och bl.a. innefattat inrättande av särskilda delegationer – nu senast Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (dir. 2016:60) – särskilda satsningar på myndigheternas kontrollverksamhet, utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter och en särskild specialstraffrätt på området, bidragsbrottslagen.

I den senaste finansplanen, intagen i budgetpropositionen för 2018, finns ett särskilt avsnitt med rubriken Fusk med skatter och bidrag ska motverkas (prop. 2017/18:1, finansplan m.m., s. 55 och 56). Där aviserar regeringen att den avser att återkomma till behovet av skärpningar i bidragsbrottslagen, att den avser att analysera vidare om utbetalningarna i välfärdssystemen kan samordnas och att en förbättrad kontrollverksamhet kan motverka fusk men även bidra till att förhindra t.ex. penningtvätt och terrorfinansiering. Under denna rubrik nämns även att Centrala studiestödsnämnden får ökade resurser bl.a. för att återbetalningen av obetalda studieskulder bland utlandsbosatta ska öka.

I den proposition som låg till grund för införandet av bidragsbrottslagen motiverades lagens införande bl.a. av att den skulle få en påverkan på människors värderingar. Regeringen konstaterade utifrån olika undersökningar att det finns värderingar hos många medborgare som inte är förenliga med villkoren för att få del av välfärdssystemen och att det i olika utsträckning uppfattas som acceptabelt att missbruka systemen. Regeringen uttalade vidare att det är väl känt att människors handlande i hög grad styrs av uppfattningar om vad omgivningen anser är accepterat och inte accepterat. Om det finns en utbredd uppfattning om att det är accepterat att välfärdssystemen kan utnyttjas även i situationer när man inte är berättigad till det, kan detta enligt regeringen medföra en risk för att människor handlar i enlighet därmed. Det framstod enligt regeringen därför som särskilt angeläget med åtgärder som har en mer långsiktig inriktning och som tar sikte på människors värderingar. Regeringen betonade att det anförda i kombination med den brottslighet som förekommer mot välfärdssystemen visar att det finns ett behov av att påverka allmänhetens inställning till vikten av lojalitet mot välfärdssystemen och att

det inte får uppfattas som acceptabelt att begå brott mot eller på annat sätt missbruka välfärdssystemen (prop. 2006/07:80 s. 40).

Även om en stor andel av de felaktiga utbetalningarna orsakas av ett medvetet handlande från de försäkrade, som kan innefatta brott, så förklarar det långt ifrån alla felaktiga utbetalningar. I en stor andel av fallen är det fråga om att de försäkrade inte har förstått vad som åligger dem i form av att redovisa korrekta uppgifter eller skyldighet att lämna uppgifter om ändrade förhållanden. I andra fall orsakas det av de försäkrades oaktsamhet. En stor andel utgörs vidare av de fallen då Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har orsakat de felaktiga utbetalningarna och den försäkrade drabbas av återkrav till följd av att denne förstått eller borde ha förstått att han eller hon hade fått ett bidrag eller en förmån felaktigt eller med ett för högt belopp, s.k. ond tro.

Det stora flertalet människor är hederliga och måna om att inte slarva vid ifyllande av blanketter och inte glömma att anmäla ändrade förhållanden. Men inte alla. Det kan konstateras att ett mycket litet antal av de felaktiga utbetalningarna leder till reaktioner från samhället i form av åtal eller strafföreläggande. Den enda återstående samhällsreaktionen blir i de fall som en felaktig utbetalning upptäcks, att det felaktigt utbetalda beloppet krävs åter. Det är av vikt för regelfosterlevnaden och för förtroendet och tilliten till välfärdssystemet att återkrävt belopp verkligen drivs in och att samhället gör sitt yttersta för att skulden ska betalas.

Socialförsäkringssystemet bygger som nämnts på att den försäkrade lämnar ett korrekt och fullständigt beslutsunderlag. Ur detta perspektiv är det avgörande att det blir tydligt att en försäkrad måste sätta sig in de regler som gäller och ta ansvar för att ändrade förhållanden anmäls. Okunskap, lättja och slarv får inte premieras utan det motsatta måste gälla. Felaktiga utbetalningar måste betalas tillbaka, eller som regeringen uttalade i den ovan refererade finansplanen; att stöd bara går till dem som har rätt till det är en förutsättning för tilliten till våra gemensamma trygghetssystem.

Det kan konstateras, utifrån vad som framkommit vid intervjuer med medarbetare på Försäkringskassans fordringshantering i Östersund, att det tyvärr är så att de som inte anstränger sig för att göra rätt för sig kan sägas i någon mån premieras. Som situationen är i dag, så kommer de som hör av sig efter ett inkassokrav, och är angelägna om att återbetala eller lägga upp en återbetalningsplan, in i en

aktiv åtgärd. De som däremot inte hör av sig och där fordran inte överstiger 88 000 kronor, prioriteras däremot inte om inte deras ärende av annan anledning blir föremål för detta. I stället blir sådana ärenden liggande i avvaktan på att en grundlig betalningsutredning görs, vilket i värsta fall kan dröja flera år. Detta förhållande skadar tilltron till välfärdssystemet.

En skuld till staten på grund av ett återkrav är som vi ser det inte att jämställa med vilken skuld som helst. Drivs den inte in effektivt riskerar ett tillkortakommande på området att i förlängningen undergräva förtroendet för och tilliten till välfärdsstaten. Eller som regeringen sammanfattningsvis anförde i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, finansplan m.m., s. 47):

Det är av avgörande betydelse för arbetet mot fusk med ersättningar och bidrag att återkravsverksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och att felaktigt utbetalda ersättningar och bidrag betalas tillbaka. Det är enligt vår mening även så att en fordringshantering som inte bedrivs effektivt kan medföra att regelefterlevnaden riskerar att försvagas. En väl fungerande fordringshantering är också av betydelse för att långsiktigt kunna bevara tilltron till välfärdssystemen.

6.10 De två grundläggande orsakerna till problemen

6.10.1 Inledning

I avsnitt 6.8 har vi redogjort för vad vi uppfattar är de största problemen som lägger hinder i vägen för en mer välfungerande fordringshantering. Vi bedömer att verksamheten för hantering av återkravsfordringar hos Försäkringskassan inte fungerar effektivt. Verksamheten har förvisso blivit mer kostnadseffektiv, men långt färre skulder drivs in än vad som skulle vara möjligt. Inbetalade belopp har ökat mellan år 2012 och 2016, men som andel av beslutade återkrav har de gått ner sedan 2015. Det tar också lång tid att driva in skulderna, ett mönster som inte har ändrats nämnvärt sedan 2013. Det finns flera orsaker till ineffektiviteten. Som exempel har vi nämnt ett föråldrat it-stöd, outvecklad mål- och resultatstyrning och kraftiga personalneddragningar.

Vi tycker oss kunna identifiera två grundläggande orsaker som förklarar en stor del av de problem som vi har kunnat iaktta, dels att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsbeslut inte är verkställbara, dels att Försäkringskassans hantering av återkravs-

fordringar är en på myndigheten nedprioriterad verksamhet. Vi lämnar därför förslag för att åtgärda dessa två grundläggande orsaker.

6.10.2 Återkravsbesluten är inte verkställbara

Det ena problemet är att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsbeslut inte är verkställbara, vilket innebär att myndigheten måste ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid domstol för att få till stånd ett verkställbart avgörande. I kapitel 7 redogör vi närmare för problembilden i detta avseende.

6.10.3 Fordringshanteringen är nedprioriterad

Prioritering hos regeringen

Som vi närmare har redogjort för i avsnitt 6.6.6. genomförde Statskontoret 2008, på uppdrag av regeringen, en utvärdering av fordringshanteringen hos bl.a. Försäkringskassan. Som ett resultat av utredningen lämnade Statskontoret tre förslag riktade till regeringen. Ett av förslagen var att regeringen löpande borde följa Försäkringskassans arbete med att driva in återkravsfordringar och ställa upp konkreta fleråriga resultatmål. Det andra förslaget gick ut på att kravet på enhetlighet i handläggningen borde förstärkas genom att regeringen formulerade lämpliga mål och återrapporteringskrav. Slutligen föreslog Statskontoret att regeringen borde ge Försäkringskassan i uppgift att ta fram förslag på mått eller indikatorer för hur återbetalningsverksamheten ska kunna följas och effektiviseras.

Inget av dessa förslag har genomförts. Däremot gav regeringen Försäkringskassan de uppdrag som framgår av avsnitt 6.6.7. Svaren på dessa uppdrag har dock inte resulterat i att regeringen har ställt upp något mål för verksamheten eller riktat några krav mot Försäkringskassan.

Att beakta i sammanhanget är också att vi har fått det uppdrag vi har fått.

Prioriteringar hos Försäkringskassan

Den samfälliga uppfattningen hos anställda vid fordringshanteringen i Östersund är att verksamheten inte är prioriterad, och kanske närmast är nedprioriterad i förhållande till andra verksamheter inom Försäkringskassan. Detta framkom vid de intervjuer som vi har genomfört (se avsnitt 6.7.2). Att Försäkringskassans verksamhet för hantering av återkravsfordringar inte är prioriterad inom myndigheten vinner också stöd av ett antal observerbara förhållanden.

Fordringsstocken har tillåtits växa varje år.

Verksamheten har från tid till annan drabbats av kraftiga personalneddragningar. Före 2013 har, vid ett antal olika tillfällen, personal lånats ut från fordringshanteringen till andra verksamheter inom Försäkringskassan. Som exempel kan nämnas att under november och december 2007 lånades cirka 60 handläggare (vilket motsvarade ungefär hälften av handläggarna) ut till verksamheterna för handläggning av aktivitetsstöd och telefonkundtjänst. År 2014 drogs personalen ned från cirka 120 till 80 årsarbetskrafter med de följer för verksamheten som personalen vittnat om. Det finns inget i vårt underlag som talar för att beslutet föranleddes av att verksamheten var överdimensionerad utan det mesta talar för att annan verksamhet i Försäkringskassan bedömdes vara mer prioriterad.

It-systemen är alltså omoderna och med bristande funktionalitet, mål- och resultatuppföljningen är outvecklad och indikatorer för att bedöma effektiviteten i verksamheten är inte framtagna eller i vart fall outvecklade.

Sammanfattande bedömning och våra överväganden

Att fordringshanteringen inte har hög prioritet inom Försäkringskassan kan ha sina naturliga förklaringar.

Myndighetens primära funktion är att betala ut ersättning till dem som har rätt till det. För de försäkrade är detta avgörande för deras försörjning. Det är dessutom av stor betydelse att detta sker skyndsamt och med hög effektivitet. Att fullfölja detta uppdrag utgör – till skillnad från fordringshanteringen – kärnverksamheten hos myndigheten.

De ekonomiska incitamenten för myndigheten är dessutom svaga. Fordringshanteringen belastar förvaltningsanslaget under det att

resultatet av verksamheten, dvs. inbetalningar kommer inte Försäkringskassan till del utan levereras in till statskassan.

Från regeringens sida har styrningen inte varit sådan att Försäkringskassan har haft anledning att på något avgörande sätt ändra sina prioriteringar.

Att fordringshanteringen får en lägre prioritet jämfört med andra verksamheter är inte heller något som det alltid finns anledning att klandra Försäkringskassan för. Under senare år har stora reformer genomförts inom socialförsäkringen, och det har funnits goda skäl för myndigheten att t.ex. prioritera implementeringen av dessa.

Problemet, som vi ser det, är att fordringsverksamheten under så lång tid och, som det tycks, ständigt har varit nedprioriterad. Kända problem har inte åtgärdats och fordringsstocken har tillåtits att växa. Detta får effekter i form av lägre inkomster för staten. Det riskerar också, som vi har framhållit, att leda till en försvagad regelefterlevnad och att legitimiteten för välfärdssystemet undergrävs.

6.11 Förslag om återkravsbesluts verkställbarhet

I kapitel 7 redogör vi närmare för de överväganden och de förslag som vi lämnar beträffande återkravsbesluts verkställbarhet.

6.12 Förslag för att uppnå en ökad prioritering av fordringshanteringen

6.12.1 Mål för fordringshanteringen i Försäkringskassans regleringsbrev

Förslag: Regeringen ska i Försäkringskassans regleringsbrev ange mål för fordringshanteringen.

Ett mål ska vara att Försäkringskassan fram till utgången av 2022 ska öka det inbetalade beloppet i förhållande till återkrävt belopp per år till 85 procent (inbetalningsmål).

Regeringen ska ge Försäkringskassan i uppdrag att föreslå lämpliga mål och åtgärder för att aktivt minska fordringsstocken.

Regeringen ska ge Försäkringskassan i uppdrag att årligen återrapporera hur myndigheten ligger till i förhållande till inbe-

talningsmålet samt antalet återkrav, dess sammanlagda belopp och hur fordringsstocken utvecklas.

Skälen för förslaget

Vi har dragit slutsatsen att hanteringen av återkravsfordringar inte har varit prioriterad hos Försäkringskassan.

Ett skäl till nedprioriteringen kan vara att regeringen i sin styrning av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte ställer upp några mål för återbetalningsverksamheten i regleringsbrev till myndigheterna. Regeringen ställer dock upp ett övergripande mål om att socialförsäkringen ska tillämpas med hög kvalitet så att den enskilde får rätt ersättning i tid och relevant stöd. Av Försäkringskassans respektive Pensionsmyndighetens instruktioner framgår vidare att myndigheterna ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. I instruktionerna anges vidare att myndigheterna ska samverka med andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och därvid särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs. Däremot saknas helt styrning för den del som rör återbetalning av felaktiga utbetalningar, där fordringshanteringen ingår. Vi menar att Försäkringskassans fordringsstock nu nått en sådan nivå att det är hög tid för regeringen att ställa skärpta krav och sätta upp mål beträffande fordringshanteringen.

Centrala studiestödsnämnden är en annan bidragsutbetalande myndighet. Regeringen har intagit en skarpare hållning kring Centrala studiestödsnämndens utbetalningar och återkrav än i fråga om Försäkringskassans. I regleringsbrevet för budgetåret 2017 avseende Centrala studiestödsnämnden ställde regeringen upp ett mål för nämndens återbetalnings- och återkravverksamhet. Målet är att återbetalnings- och återkravverksamheten ska säkerställa att lån och återkrav betalas och att detta ska ske i högre utsträckning än tidigare. Centrala studiestödsnämnden ska, enligt nämnda regleringsbrev, i återrapportering till regeringen redovisa de mål som myndigheten har satt upp för denna verksamhet och hur väl målen uppfylls. I Centrala studiestödsnämndens årsredovisning för 2016, som är en del av återrapporteringen till regeringen, framgår inte vilka mål nämnden har satt upp men rapporteringen är fyllig vad gäller återbetalnings- och

återkravverksamheten. Utöver årsredovisningen har Centrala studiestödsnämnden också lämnat en rapport där myndigheten mer ingående redogör för fordringsstocken och återbetalningsverksamheten.⁴²

Vad är lämpliga mål för styrning av Försäkringskassans fordringshantering?

Att sätta upp mål för Försäkringskassans fordringshantering är inte helt enkelt. Som vi tidigare har redogjort för påverkas fordringshanteringen av faktorer som verksamheten själv inte rör över, såsom tillväxten i de totala utbetalningarna inom socialförsäkringen, förbättrad träffsäkerhet i kontroller, osv. Det gäller således att sätta upp mål inom de områden som fordringshanteringen kan påverka.

Ett alternativ för styrning av Försäkringskassans resultat i hanteringen av återkravsfordringar är att regeringen utgår från det allmänna mål som gäller för Centrala studiestödsnämndens återkravverksamhet. Vi tolkar detta mål som att regeringen allmänt kräver en slags kontinuerlig förbättring av verksamheten. Ett motsvarande mål skulle kunna sättas upp för Försäkringskassan. Vi menar dock att den typen av mål inte är tillräckligt tydliga när det gäller vad som ska förbättras och hur det ska förbättras. Vi bedömer att det behövs ett tydligare mål för Försäkringskassans fordringshantering.

Även om inflödet av återkrav varierat något under den gångna fyraårsperioden är helhetsbilden att inflödet legat på en relativt stabil nivå. Stabiliteten gäller också sammansättningen av olika förmåns typer. Om inflödet fortsätter att visa samma stabila mönster finns goda förutsättningar för att mäta effektiviteten i själva handläggningen. Fordringshanteringsresultat påverkas ju i så fall sannolikt inte i särskilt hög grad av förändringar i inflödet.

Vi har använt oss av måttet inbetalt belopp i förhållande till återkrävt belopp ett visst år (inbetalningsmål). Vi har övervägt måttets begränsningar i avsnitt 6.8.5. Trots vissa begränsningar bedömer vi att måttet som helhet väl speglar effektiviteten i fordringshanteringen och hur denna hantering påverkar fordringsstocken.⁴³ Måttet har

⁴² Centrala studiestödsnämnden, 2017:2, Studiestödet 2016, dnr 2016-100-9238.

⁴³ Försäkringskassan har också använt detta mått i sitt svar på uppdrag i regleringsbrevet för 2010, 2011-03-24, dnr 073649-2010.

också den fördelen att det inte påverkas av de tidigare leden i Försäkringskassans arbete mot felaktiga utbetalningar och återbetalningsverksamhet. En utökad kontrollverksamhet kommer – om fråga är om efterkontroller – naturligen att leda till fler beslut om återkrav. Kontroller tidigare i processen kan bidra till att minska felutbetalningarna. Samtidigt sätter resurserna på återkravsenheterna gränser för hur många återkrav som kan beslutas. Måttet inbetalt belopp i förhållande till beslutade återkrav tar hänsyn till denna resursbegränsning genom att den mäter inbetalningar i relation till de återkrav återkravsenheterna förmår besluta om, givet sina resurser. De ärenden som inte hinns med läggs på kö. Andelen inbetalningar är också något som fordringshanteringen kan påverka.

Detta mått behöver dock kompletteras med andra mått som på olika sätt speglar handläggningens effektivitet. Sådana mått används inom fordringshanteringen redan i dag, men en del av dem behöver också förankras och följas upp på ledningsnivå i Försäkringskassan. Vi återkommer med förslag om detta i nästa avsnitt.

Inbetalningsmålet bör nivåbestämmas

Under de senaste åren har det inbetalade beloppet i förhållande till återkrävt belopp per år legat på en stabil nivå omkring 80 procent. Om målet skulle höjas till 85 procent skulle det ge incitament för både investeringar och effektiviseringar i fordringshanteringen. Ett problem med måttet är dock, som vi tidigare har redogjort för, att det finns en fördröjning mellan fordringshanterings arbetsinsats och resultatet i form av inbetalningar. Genom att låta målet uppnås under en längre tidsperiod bör detta kompensera för eftersläpningar.

Vad som är en lämplig nivå för ökningen är svårt att avgöra. Under den gångna femårsperioden har förhållandet varit 82 procent vid några tillfällen. Ökningar därutöver bör också vara möjliga. Ett problem är att veta var gränsen går med hänsyn till att vissa gäldenärer av olika skäl inte kan betala. I dagsläget har Försäkringskassan inte tillräcklig kunskap om sin fordringsstock för att kunna göra sådana bedömningar. Ett annat problem är att bedöma hur stor potentialen är för effektiviseringar i fordringshanterings handläggning. Vi bedömer att det finns en potential, men kan inte säga hur stor den är. Effektiviseringspotentialen påverkas bl.a. av om och

när it-systemen uppgraderas, hur bemanningen inom återbetalningsverksamheten utvecklas och framför allt om återkravsbeslut blir verkställbara enligt vårt förslag i kapitel 7.

Med de begränsningar som nämnts bedömer vi det ändå som rimligt att Försäkringskassan fram till utgången av 2022 ökar inbetalningarna per år, i förhållande till nya återkrav som lämnas till fordringshanteringen samma år, till 85 procent. Om ökningen sprids jämt över åren skulle det innebära en ökning med 1 procentenhet per år. Hur mycket fordringsstocken kommer att minska i kronor räknat går inte att förutsäga eftersom det styrs av hur stora belopp som kommer att återkrävas under kommande år. Under antagande av att beloppet som återkrävdes 2016 skulle vara oförändrat till 2022 skulle fordringsstocken minska med cirka 77 miljoner kronor. Det är uppenbart att enbart ökade krav på inbetalning i förhållande till beslutade återkrav inte påverkar fordringsstocken nämnvärt. Målet kan påverka inflödet av nya återkrav och bromsa fordringsstockens tillväxt, men ytterligare åtgärder behöver sättas in för att minska fordringsstocken.

Den åtgärd som Försäkringskassan använt för att begränsa fordringsstockens tillväxt är att skriva av fordringar som inte bedöms komma att bli betalade. Därutöver bör Försäkringskassans ambition också vara att driva in äldre skulder där det bedöms finnas betalningsförmåga. I nuläget hinns detta inte med på grund av personalbrist. Försäkringskassans it-system medger inte heller en systematisk sökning i fordringsstocken efter skulder som skulle vara möjliga att driva in. Vi återkommer nedan med förslag beträffande personalförstärkningar och it-stöd. Vi bedömer även att vårt förslag om verkställighet kommer att bidra till att fordringsstocken minskar.

Regeringen bör i regleringsbrevet ange att målet för Försäkringskassans återbetalningsverksamhet är att öka det inbetalade beloppet per år i förhållande till återkrävt belopp per år till 85 procent fram till 2022. Därutöver bör regeringen ge Försäkringskassan i uppdrag att föreslå lämpliga mål och åtgärder för att aktivt minska i fordringsstocken. Det är Försäkringskassan som bäst känner verksamheten och också är bäst skickad att ta fram mål och åtgärder för att få ner fordringsstocken. Slutligen bör regeringen i regleringsbrevet ställa krav på Försäkringskassan att årligen återrapporera till regeringen hur myndigheten ligger till i förhållande till inbetalningsmålet samt

antalet återkrav, dess sammanlagda belopp och hur fordringstocken utvecklas.

6.12.2 Uppdrag från regeringen till Försäkringskassan att undanröja hinder för att kvitta

Förslag: Regeringen ska ge Försäkringskassan i uppdrag att redogöra för vilka åtgärder Försäkringskassan avser att vidta för att komma till rätta med de hinder som finns för att fullt ut utnyttja möjligheten att enligt 108 kap. 22 § socialförsäkringsbalken göra avdrag på ersättning om den ersättningsberättigade enligt beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är återbetalningsskyldig för en ersättning (kvitta).

I redogörelsen ska ingå en tidsplan för att vidta dessa åtgärder.

Försäkringskassan ska årligen, till dess hindren är undanröjda, återrapportera till regeringen hur myndigheten ligger till i förhållande till tidsplanen.

Skälen för förslaget

Regleringen

Försäkringskassan får till betalning av en återkravsfordran, i den utsträckning det är skäligt, göra avdrag på ersättning som annars skulle ha betalats ut till den person återkravet gäller (även benämnt kvittning). Avdrag får även göras för upplupen ränta och avgifter. Avdrag får dock endast göras på ersättning som administreras av samma myndighet som fattat beslutet om återkrav. Återkrav av pensionsförmåner och andra ersättningar som administreras av Pensionsmyndigheten kan således inte regleras genom att Försäkringskassan gör avdrag från ersättning som den beslutar om, och tvärtom. Det är Försäkringskassan som beslutar om kvittning även såvitt avser förmåner som administreras av Pensionsmyndigheten. I avsnitt 6.2.5 har vi lämnat en utförlig redovisning av regleringen.

En outnyttjad potential att kvitta

I avsnitt 6.7.2 redogörs för vad som framkom vid utredningens intervjuer med medarbetare vid fordringshanteringen. Såvitt avser kvittning framkom bl.a. följande.

Kvittningsmöjligheten har en outnyttjad potential. Det står klart att kvittning skulle kunna ske i många fler fall än i dag men i hur många fler fall går inte att säga eftersom det inte finns system för att på ett systematiskt sätt identifiera de fall där det går att kvitta.

Det som behövs är ett it-stöd för att hitta de gäldenärer för vilka det går att kvitta, dvs. vid förmånsutbetalningar till gäldenär som har en återkravsskuld skulle fordringshanteringen behöva få en impuls om att en förmån är på gång att betalas ut till gäldenären.

En nyhet sedan 2016 är att det kommer en impuls i systemen om att Kronofogdemyndigheten ska utmäta i en förmån från Försäkringskassan, varvid Försäkringskassan kan gå in och kvitta i stället. Fordringshanteringen hinner inte alltid med de fall där det finns en sådan impuls.

Förutom en impuls från Kronofogdemyndigheten av nu nämnt slag är de enda sätt som i dag finns att få reda på att kvittning är möjligt att det görs en betalningsutredning eller att en handläggare av en förmån ringer och berättar att det ska betalas ut ersättning. Att en förmånshandläggare ringer upp fordringshanteringen händer då och då men det görs inte regelmässigt.

Handläggaren vid fordringshanteringen måste manuellt lägga in ett kvittningsuppdrag och om det belopp som utbetalas ändras måste beloppet som ska kvittas också ändras manuellt. Det är därför som kvittningar inte alltid beslutas beträffande dagersättningar (t.ex. sjukpenning), eftersom sådana ersättningar kan upphöra eller ändras snabbt. Kvittning sker därför främst i månadsersättningar. Om det gick att lägga in ett uppdrag som innebar att varje belopp överstigande förmånsbeloppet (det belopp som gäldenären har rätt att behålla) ska dras av hade detta underlättat.

Av den statistik som redovisas i avsnitt 6.5.8 framgår att kvittning sker i relativt få fall. Antalet beslut om kvittning som andel av alla vidtagna indrivningsåtgärder (avtal om avbetalningsplan, kvittning, ansökan om verkställighet, avbruten indrivning och skuldsanering) varierade under åren 2013 till 2016 mellan 2 och 4 procent. Under 2016 ökade antalet kvittningsbeslut något i förhållande till 2015.

Nytt sedan 2016 är, som nämnts, att det kommer en impuls i systemen om att utmätning ska ske hos Kronofogdemyndigheten i en förmån från Försäkringskassan, varvid Försäkringskassan kan gå in och kvitta i stället. Detta kan vara en förklaring till uppgången i antalet kvittningar under 2016.

Kvittning står endast för cirka 5 procent av de årliga inbetalningar som görs med anledning av återkrav (se avsnitt 6.5.9), vilket motsvarar cirka 30–50 miljoner kronor av de totala inbetalningarna om cirka 0,8–1 miljard kronor.

Våra överväganden

Försäkringskassan har tillerkänts relativt omfattande möjligheter att besluta om kvittning. Som jämförelse kan nämnas att varken t.ex. studiestödslagen (1999:1395) eller socialtjänstlagen (2001:453) innehåller några bestämmelser om kvittning. Sedan socialförsäkringsbalkens införande är reglerna vidare förhållandevis enhetliga och okomplicerade att tillämpa. Det förhållandet att kvittning sedan 2015 även kan ske av upplupen ränta och avgifter ger också bättre förutsättningar för en administrativt praktisk hantering.

De uppgifter som har framkommit vid utredningens intervjuer med medarbetare vid Försäkringskassans fordringshantering, de statistiska uppgifter som utredningen har inhämtat samt det förhållandet att Försäkringskassan varje år betalar ut en fjärdedel av statens totala utgifter, eller cirka 250 miljarder kronor, tyder på att möjligheten att till betalning av återkrav kvitta i utgående förmåner skulle kunna ske i mycket större utsträckning än vad som sker i dag. I hur många fler fall går inte att säga eftersom det inte finns system för att på ett systematiskt sätt identifiera de fall där det går att kvitta.

Det framstår som en grundläggande förutsättning för att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig återkravshantering att Försäkringskassan utnyttjar de möjligheter som finns enligt lagstiftningen att göra avdrag i utbetalningar från samma myndighet.

Vi kan inte se annat än att det inte skulle vara särskilt komplicerat eller resurskrävande för Försäkringskassan att tillse att det på ett systematiskt sätt går att identifiera de fall där kvittning är möjligt. Eftersom det hos Kronofogdemyndigheten finns möjlighet att identifiera de fall då en förmån ska utbetalas från Försäkrings-

kassan och det samtidigt finns ett återkrav avseende samma gäldenär, borde rimligtvis samma möjlighet kunna finnas hos Försäkringskassan.

Det är att föredra för såväl gäldenären som för fordringshanteringen att Försäkringskassan identifierar de fall där kvittning är möjligt och beslutar om kvittning i stället för att återkravsfordran lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

Mot denna bakgrund anser vi att regeringen bör ge Försäkringskassan i uppdrag att redogöra för vilka åtgärder som Försäkringskassan avser att vidta för att komma till rätta med de hinder som finns för att utnyttja möjligheten att enligt 108 kap. 22 § socialförsäkringsbalken göra avdrag på ersättning om den ersättningsberättigade enligt beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är återbetalningsskyldig för en ersättning. I uppdraget bör också ingå att ta fram en tidsplan för dessa åtgärder. Försäkringskassan bör också årligen, till dess hindren är undanröjda, åiterrapportera till regeringen hur myndigheten ligger till i förhållande till tidsplanen.

6.12.3 Försäkringskassan ska fastställa mål för fordringshanteringen

Förslag: Försäkringskassan ska på ledningsnivå besluta målet att fram till år 2022 ska det inbetalade beloppet i förhållande till återkrävt belopp per år öka till 85 procent.

Försäkringskassan ska på ledningsnivå fastställa mål och åtgärder för att successivt minska fordringsstocken.

Skälen för förslaget

Som vi tidigare konstaterat har Försäkringskassans ledning inte beslutat några mål för hanteringen av återkravsfordringar. Vissa mål för fordringshanteringen har beslutats på avdelningsnivå (se avsnitt 6.4.4). Som framhållits i avsnitt 6.10.3 är fordringshanteringen, att döma av de intervjuer och övriga uppgifter som utredningen har inhämtat, inte en verksamhet som myndighetsledningen har prioriterat. Vi menar att fordringsstockens stora ökning under de senaste

åren är en tydlig signal om att fordringshanteringen behöver bli mer prioriterad inom Försäkringskassan än den för närvarande är.

Ett första steg i en sådan riktning är att Försäkringskassan på ledningsnivå beslutar om mål för fordringshanteringen. I avvaktan på att regeringen fattar beslut om mål i regleringsbrevet bör Försäkringskassan anta de mål rörande inbetalningar som vi ovan föreslagit att regeringen ska ange i Försäkringskassans regleringsbrev.

Därutöver bör Försäkringskassan på ledningsnivå anta en flerårig plan för verksamheten. Planen bör innehålla mål och åtgärder för att successivt minska fordringstocken. Inom verksamhetsområdet Återbetalning, där fordringshanteringen ingår, har ett arbete påbörjats med att utveckla rutiner för systematisk uppföljning av fordringshanteringen. Sådana rutiner är nödvändiga för att Försäkringskassan kontinuerligt ska kunna utveckla hanteringen av fordringar och bli mer riktade i sina åtgärder och därmed höja effektiviteten i verksamheten.

6.12.4 Försäkringskassan ska uppgradera fordringshanteringsens it-system

Förslag: Försäkringskassan ska genomföra en uppgradering av fordringshanteringsens it-system.

Uppgraderingen ska tillgodose de krav som kan ställas på en modern och effektiv fordringshantering. Det innebär bl.a. att ärenden ska kunna sorteras efter gäldenärens betalningsförmåga och efter belopp.

Uppgraderingen ska också möjliggöra att det på ett enkelt och systematiskt sätt ska gå att identifiera de fall där det går att kvitta och på ett ändamålsenligt sätt gå att lägga in ett uppdrag om kvittning i systemet.

Skälen för förslaget

Statskontoret föreslog redan 2008 att arbetet med att anpassa ett nytt ärendehanteringssystem skulle prioriteras. Det har sedan dess genomförts ett antal förstudier som inte har gett något resultat. De it-system som fordringshanteringen använder är inte moderna och

funktionella. It-systemen kommunicerar dåligt med varandra och uppgifter överförs inte automatiskt mellan systemen. De automatiska funktionerna är överhuvudtaget begränsade och många moment kräver ”handpåläggning”.

Ärendehantering i it-systemet är personbaserat. Det innebär att ärendena som handläggarna hanterar utgår från personnummer. När en ny fordran ska hanteras, vare sig det är ett nyinkommet ärende eller ett ärende som tillhör fordringstocken sedan tidigare, är det den aktuella personens fordringar som kommer upp på skärmen. Det är relativt vanligt att Försäkringskassan har flera fordringar på en person. Då måste handläggaren hantera alla de fordringar som ligger på den personen.

Eftersom it-systemet är personbaserat finns det i dag inga möjligheter för handläggarna att sortera fram ärenden efter bidragstyp, efter betalningsförmåga, efter vilka ärenden som i normalfallet är enklast att driva in, osv. Det betyder kort sagt att it-systemen inte medger en effektiv hantering av fordringar. Privata inkassobolag har utvecklat sina it-system för att de ska uppnå maximal effektivitet i fordringshanteringen, bl.a. genom att ärenden sorteras fram enligt en särskild prioriteringsordning.

Som framgått av avsnitt 6.12.2 skulle kvittning kunna ske i många fler fall än i dag men det skulle behövas ett it-stöd för att hitta de gäldenärer för vilka det kan vara aktuellt att kvitta. Vid förmånsutbetalningar till gäldenär som har en återkravsskuld skulle fordringshanteringen i förväg behöva få en impuls om att en förmån är på gång att betalas ut till gäldenären, varvid handläggare skulle bedöma om kvittning är möjligt och lämpligt. Vidare skulle det behövas ett it-stöd som underlättar förfarandet när kvittning har beslutats. Handläggarna vid fordringshanteringen måste i dag manuellt lägga in ett kvittningsuppdrag och om det belopp som utbetalas ändras måste beloppet som ska dras av (kvittas) också ändras manuellt. Om det t.ex. gick att lägga in ett uppdrag som innebar att varje belopp överstigande förmånsbeloppet (det belopp som gäldenären har rätt att behålla) ska dras av hade detta underlättat.

Den första och kanske enskilt viktigaste åtgärden som Försäkringskassan bör genomföra är en uppgradering av fordringshanterings it-system. En uppgradering av it-systemet kommer i sig innebära att personalresurserna används på ett bättre sätt och leda till en bättre utväxling av arbetsinsatserna i termer av inbetalade fordringar.

Uppgraderingen bör tillgodose de krav som kan ställas på en modern och effektiv fordringshantering. Det innebär bl.a. att ärenden ska kunna sorteras efter gäldenärens betalningsförmåga och efter belopp.

Uppgraderingen bör vidare innebära att behovet av att på ett enkelt och systematiskt sätt kunna identifiera de fall där det går att kvitta tillgodoses, och att det på ett ändamålsenligt sätt går att lägga in ett uppdrag om kvittning i systemet.

6.12.5 Försäkringskassan ska överväga resursförstärkning till fordringshanteringen

Förslag: Parallellt med att it-systemen uppgraderas och implementeras – och med beaktande av om förslagen i kapitel 7 genomförs – ska Försäkringskassan överväga personalförstärkningar till fordringshanteringen.

Skälen för förslaget

Vi noterar att Försäkringskassans fordringshantering endast lyckas driva in drygt en tredjedel av återkrävt belopp inom ett år från det att återkravet beslutades. Vi ser vidare att ju längre tid som går från återkravsbeslutet, desto svårare blir det att driva in fordringen (se avsnitt 6.5.10). Att Försäkringskassan vidtar nödvändiga åtgärder för att öka inbetalade belopp under det första året är således nödvändigt. En del av problemen hänger samman med ineffektiva it-system med de har även sin grund i personalbrist.

I kapitel 7 föreslår vi att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsbeslut ska bli verkställbara. Genomförs detta innebär det ett mer effektivt användande av resurser vid Försäkringskassans fordringshantering (se avsnitt 9.5.2 och 9.5.4). Med hänsyn till om och när nu nämnda förslag genomförs, med dess konsekvenser för resursbehovet, bör Försäkringskassan parallellt med att it-systemen uppgraderas och implementeras överväga personalförstärkningar till fordringshanteringen. Erfarenheten är att skedet från förstudie till implementering av nya eller förändrade it-stöd tar lång tid. Försäkringskassan bör redan nu överväga de personalförstärkningar som behövs under övergångsperioden.

Osäkerheten när det gäller hur stora resurstillskott som krävs medför att resurser får skjutas till gradvis och effekterna av resurstillskotten kontinuerligt följas upp. Förr eller senare kommer nämligen fordringshanteringen att stöta på sitt kapacitetstak där ytterligare resurstillskott inte blir verkningsfulla. Kapacitetstaket utgörs av den andel gäldenärer som inte kan och inte heller kommer att kunna återbetala sina skulder samt de som inte betalar oavsett åtgärd. En förutsättning för det nu sagda är att andelen nyinkomna återkrav håller sig på samma nivå som under åren 2012–2016 (drygt 140 000 återkrav i genomsnitt per år). Om antalet återkrav ökar får Försäkringskassan ta höjd för det personalmässigt utifrån den personalkalkyl som är gjord för Försäkringskassans fordringshantering. Det bör också framhållas att det, som vi redovisat i avsnitt 6.8.6, inte finns något enkelt och linjärt förhållande mellan årsarbetskrafter och inbetalningar i den meningen att mer personal leder till mer inbetalningar. Det är dock vår bedömning att fordringshanteringen nu befinner sig i ett sådant läge att mer personal, i vart fall initialt, skulle öka inbetalningarna. Många ärenden som ligger på kö hinns inte med och det skulle kunna leda till mer inbetalningar om det fanns tillräckligt med personal för att hantera dem.

Som tidigare nämnts är det inbetalade beloppet per handläggare vid fordringshanteringen i dag i genomsnitt cirka 8 miljoner kronor. Den siffran varierar givetvis beroende på antal handläggare och storleken på inbetalningarna. Inte i något fall har dock siffran understigit 3,4 miljoner kronor per handläggare under de år som mätningar har gjorts.⁴⁴

Redan i dagsläget mäts inom fordringshanteringen många parametrar som har att göra med handläggningens effektivitet, till exempel registreringar på olika ärendetyper och inbetalningar. Enligt vår mening är ett bra sammanfattande mått det genomsnittliga inbetalade beloppet per handläggare, vilket är ett mått som Försäkringskassan tidigare har redovisat till regeringen.

⁴⁴ Försäkringskassans svar på uppdrag i regleringsbrevet för 2010, 2011-03-24, dnr 073649-2010.

Ökad kontrollverksamhet leder till fler återkrav

Både före och efter en utbetalning genomför Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kontroller. Myndigheterna genomför också kontrollutredningar för att upptäcka och förhindra bidragsbrott. Andelen kontrollutredningar som resulterat i åtgärder har hos Försäkringskassan ökat från 33 till 40 procent mellan 2015 och 2016. Hos Pensionsmyndigheten var andelen 15 procent 2016, jämfört med 16 procent 2015. De vanligaste åtgärderna som beslutas av kontrollutredarna är att stoppa eller minska pågående ersättning samt att skicka en impuls till återkravshandläggare så att de kan fatta beslut om återkrav.⁴⁵

Den statistik som vi inhämtat från Försäkringskassan visar att antalet nya återkrav, beslutade av kassan eller Pensionsmyndigheten, som lämnades över till fordringshanteringen minskade från drygt 166 000 ärenden till drygt 131 000 ärenden under perioden 2012 till 2015 varefter de ökade med cirka 6 000 ärenden under 2016 och med cirka 10 000 ärenden under 2017. En förklaring till ökningen under 2016 och 2017 kan vara den förbättrade kontrollverksamheten. Ökningar i antalet återkrav resulterar i sin tur i att antalet fordringar ökar. Om kontrollerna fortsätter att bli alltmer träffsäkra bör detta således leda till en större arbetsbelastning inom fordringshanteringen och åtföljande behov av resursförstärkningar.

Vi menar att hanteringen av återkravsfordringar ska ses som en integrerad del i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Om Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens kontrollverksamhet leder till att allt fler felaktiga utbetalningar upptäcks bör detta leda till att resurserna till fordringshanteringen ses över. Insatser hos myndigheterna som ökar träffsäkerheten i bidragskontrollerna blir mindre verksamma om Försäkringskassan inte samtidigt ser till att stärka förutsättningarna för att få tillbaka de bidrag som betalats ut felaktigt.

Vad som nu sagts gäller även vid en ökad belastning inom vissa förmånssystem eller andra omständigheter som skulle kunna leda till fler återkrav.

⁴⁵ Försäkringskassans årsredovisning för 2016 s. 158 och 159 samt Pensionsmyndighetens årsredovisning 2016 s. 63.

6.12.6 Beloppsgränser för återkrav

Förslag: En reglering av när återkrav kan underlåtas med hänsyn till beloppets storlek, ska tas in i lag.

Återkrav av felaktigt utbetald ersättning under 300 kronor ska underlåtas om det inte i ett enskilt fall finns skäl som talar för att återkrav behövs från allmän synpunkt.

Bakgrund

I avsnitt 6.2.4 anges under vilka förutsättningar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten enligt relevanta författningsbestämmelser ska besluta om återbetalning av ersättning som har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp. Vid sidan härav har såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten emellertid infört en särskild hantering för återkrav som uppgår till ett mindre belopp. I administrativa beslut, ett för varje myndighet, har det införts beloppsgränser för att utreda och initiera återkravsärenden. I detta avsnitt överväger vi denna hantering och lämnar förslag med anledning härav.

Försäkringskassans särskilda hantering

Försäkringskassans administrativa beslut 2012

I september 2012 beslutade Försäkringskassan att misstänkta felutbetalningar under 1 000 kronor, före skatteavdrag, inte skulle utredas.⁴⁶ Däremot skulle utredning av återbetalningsskyldighet och eftergift göras så fort en utbetalning hade konstaterats vara felaktig. Beslutet motiveras med att det kan vara svårt för den försäkrade att inse att en utbetalning har blivit fel när beloppet är litet. Att inte utreda en eventuell felaktig utbetalning vid ringa belopp skulle enligt Försäkringskassan också kunna stärka förtroendet för myndigheten. Det fanns dock vissa undantag i beslutet, bl.a. i sådana fall där den försäkrade själv informerade om den felaktiga utbetalningen, vid misstanke om att den försäkrade medvetet och på felaktiga grunder

⁴⁶ Försäkringskassans beslut den 10 september 2012, dnr 040743–2012.

försökt tillskans sig ersättning, eller när ersättningen betalats ut till fel person.

Försäkringskassans tilläggsbeslut 2013

Under 2013 fattade Försäkringskassan beslut om att beloppsgränsen inte skulle tillämpas i vissa fall.⁴⁷ Med anledning av en utredning om vilka konsekvenser som beslutet visade sig ha medfört, beslutade Försäkringskassan i februari 2013 att vissa förmåner skulle undantas från tillämpningen av beloppsgränsen. Felaktiga utbetalningar skulle alltså, såvitt avsåg de aktuella förmånerna, utredas även om de avsåg belopp under 1 000 kronor.

I juni 2013 beslutade Försäkringskassan att vissa ytterligare förmåner skulle undantas från tillämpningen av beloppsgränsen. Det beslutet föregicks av en utredning som syftade till att fördjupa den tidigare utredningen av potentiella risker och konsekvenser av en fortsatt beloppsgräns, förmån för förmån. I utredningen identifierades flera risker med beloppsgränsen, bl.a. att en annan part kan drabbas negativt av att en misstänkt felaktig utbetalning under 1 000 kronor inte utreds och att begränsningen medfört att handläggningstiderna förlängts. Sammanfattningsvis skulle Försäkringskassans förmåns-handläggare i de fall de enbart misstänkte att en utbetalning var fel, men där beloppet understeg gränsen, endast göra en anteckning i förmånsärendets journal om att ärendet för närvarande inte lämnades för återkravsutredning. Något återkravsärende skapades därmed inte.

Försäkringskassans administrativa beslut 2015 m.m.

I juni 2015 fattade Försäkringskassan ett nytt administrativt beslut rörande hanteringen av felaktiga utbetalningar av mindre belopp.⁴⁸ Enligt beslutet infördes en särskild hantering enligt vilken Försäkringskassan inte utreder konstaterade felutbetalningar som understiger 2 000 kronor före skatteavdrag. Beslutet utökade således beloppsgränsen för att inte utreda felaktiga utbetalningar. En annan

⁴⁷ Försäkringskassans informationsmeddelanden 2013:010 och 2013:095.

⁴⁸ Försäkringskassans beslut den 5 juni 2015, dnr 001940–2015.

avgörande förändring var att felutbetalningarna inte längre betraktades som misstänkta, utan som konstaterade.

Genom Försäkringskassans beslut att inte utreda konstaterade felutbetalningar under 2 000 kronor försvann således den juridiska grund som den förenklade hanteringen av misstänkta felutbetalningar under 1 000 kronor, enligt tidigare beslut, hade vilat på.

Beslutet gäller, med några undantag, alla förmåner som Försäkringskassan administrerar. Undantag från den särskilda hanteringen ska, beträffande förmåner som omfattas av regleringen, endast göras om det föreligger särskilda skäl. I informationsmeddelanden till beslutet angavs att särskilda skäl föreligger när den försäkrade uttryckligen begär att få betala tillbaka det felaktigt utbetalda beloppet och när en handläggare upptäcker att en kund vid upprepade tillfällen har fått felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor.⁴⁹ Vidare anges att handläggaren ska överlämna ärendet till kontrollavdelningen om handläggaren har anledning att misstänka att en kund medvetet försökt få ersättning på felaktiga grunder. Enligt samma anvisningar ankommer det på handläggaren att, med hänvisning till det administrativa beslutet, dokumentera i journalen att ett återkrav inte utreds eftersom det felaktigt utbetalade beloppet understiger 2 000 kronor.

Skälen för beslutet uppgavs vara att skapa förutsättningar för hållbara kundleveranser inom återbetalning, prioritera återkrav av större belopp och samtidigt skapa utrymme för aktiv återföring och kvalitetsutveckling. Drivkraften bakom beslutet var den kraftiga tillväxten av återkravsbalanserna. Enligt Försäkringskassan behövdes kraftfulla åtgärder för att styra resursanvändningen mot rätt ärenden och på ett för myndigheten kostnadseffektivt sätt. Det betonades att det är viktigt att använda resurserna på rätt sätt och att det finns ett krav på ett sådant agerande från såväl uppdragsgivare som allmänheten. Det ansågs vidare sannolikt att allmänhetens förtroende för myndighetens prioriteringar skulle komma att urholkas om myndighetens resurser användes för att återkräva små belopp för vilka kostnaden för återkravet översteg värdet av det som återkrävdes. Det framhölls att detta särskilt gäller i sådana fall då myndigheterna orsakat den felaktiga utbetalningen eller då den enskildes agerande framstod som begripligt med hänsyn till regelverkets komplexitet eller

⁴⁹ Informationsmeddelande 2015:090 och 2015:134.

myndigheternas bristfälliga information och vägledning kring regelverket. Annars ansågs det i förlängningen kunna undergräva allmänhetens förtroende för det offentliga och därigenom också systemets legitimitet.

I september 2015 fattades ett tilläggsbeslut enligt vilket även underhållsstöd som betalats ut felaktigt ska omfattas av den särskilda hanteringen.⁵⁰ Ett nytt beslut fattades i november 2015, varigenom även bl.a. aktivitetsstöd kom att omfattas av beloppsgränsen.⁵¹ Båda besluten följdes av omarbetade informationsmeddelanden som närmare beskrev den praktiska hanteringen. Den 16 december 2016 utfärdades ett nytt informationsmeddelande som kom att ersätta informationsmeddelandet från december 2015 utan några förändringar i sak.

Pensionsmyndighetens särskilda hantering

Pensionsmyndighetens administrativa beslut

Före juli 2012 hanterade Pensionsmyndigheten regelmässigt felaktiga utbetalningar under 1 000 kronor genom att efterge kravet på återbetalning.⁵²

I juni 2012 beslutade Pensionsmyndigheten emellertid att höja beloppsgränsen till 2 000 kronor.⁵³ Samtidigt beslutades att denna åtgärd inte längre skulle betraktas som en eftergiftsåtgärd. I stället skulle åtgärden ses som en följd av ett administrativt beslut. Det ansågs nämligen tveksamt om det fanns något egentligt stöd för att efterge återkrav på det vis som tidigare hade skett. Enligt Pensionsmyndigheten borde beloppsgränsen framöver i stället främst motiveras av att få en kostnads- och processeffektiv handläggning av återkravsärendena. Det som talade emot en höjning ansågs främst vara det allmänpreventiva perspektivet. Pensionsmyndigheten bedömde samtidigt att enbart en höjning av beloppsgränsen inte skulle ha någon större ekonomisk effekt. För att ge en större effekt behövdes därutöver också införas en mer summarisk beräkning. Detta för att i

⁵⁰ Försäkringskassans beslut den 4 september 2015, dnr 001940–2015.

⁵¹ Försäkringskassans beslut den 27 november 2015, dnr 001940–2015.

⁵² Juridikavdelningen informerar 2012–3. Se avsnitt 6.2.4 angående förutsättningarna för eftergift.

⁵³ Pensionsmyndighetens beslut den 29 juni 2012, dnr VER 2012–218.

ett tidigt skede kunna avbryta beräkningsförfarandet i sådana fall då beloppet helt uppenbart inte skulle uppgå till 2 000 kronor.

I dag gäller således att felaktiga utbetalningar som understiger beloppsgränsen överhuvudtaget inte ska prövas enligt återkravsbestämmelserna. När Pensionsmyndigheten vid handläggning av försäkringsärenden upptäcker att ett belopp betalats ut felaktigt och beloppet understiger 2 000 kronor före skatteavdrag, ska inga återkravsåtgärder vidtas med anledning av utbetalningen såvida inte det finns särskilda skäl för detta. Beloppsgränsen ska vidare tillämpas oavsett om det är Pensionsmyndigheten eller den enskilde som orsakat den felaktiga utbetalningen. Om det på grund av en och samma händelse eller orsak har skett mer än en felaktig utbetalning ska det sammanlagda värdet av utbetalningarna emellertid beaktas vid tillämpningen av beloppsgränsen. Som särskilda skäl anges att den försäkrade upprepade gånger orsakat sådana utbetalningar eller vid misstanke om brott. I annat fall görs endast en notering i förmånsjournalen om att ärendet har avslutats i enlighet med det administrativa beslutet.

Internrevisionens kritik

Internrevisionen hos Försäkringskassan har i en rapport från 2016 uttalat att Försäkringskassans hantering av felaktiga utbetalningar behöver ses över och förbättras.⁵⁴ Internrevisionen föreslog vidare att Försäkringskassans administrativa beslut, med åtföljande informationsmeddelande, skulle upphävas och uttalade som sin mening att Försäkringskassans beslut att inte utreda felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor var oförenligt med socialförsäkringsbalken. Bedömningen gjordes också att handläggningsprocessen inte var rättssäker, att det fanns en risk för att felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor legaliserades och att likabehandlingsprincipen åsidosattes. Internrevisionen betonade vidare att handläggningen medförde en risk för ett systematiskt missbruk av socialförsäkringen och att medborgarnas förtroende för Försäkringskassan och socialförsäkringen påverkades negativt.

⁵⁴ Internrevisionsrapport – Återkravshantering av felutbetalningar under 2 000 kronor, dnr 018218–2016.

Som svar på rapporten uttalade Försäkringskassan emellertid att man inte avsåg att upphäva det administrativa beslutet. Försäkringskassan betonade att fråga var om ett administrativt prioriteringsbeslut som det tillkom myndigheten att fatta inom ramen för det utrymme att göra prioriteringar i administrationen som tillkom den. Försäkringskassan uttalade vidare att beloppsgränsen hade minskat inflödet med cirka 67 000 ärenden för utredning av återkrav per år, vilket motsvarade ett ökat resursbehov på 153 årsarbetare inom återbetalning till en årskostnad om 77 miljoner kronor. Försäkringskassan framhöll dock att det framstod som angeläget med en tydligare reglering på området.

Riksrevisionens kritik

I sin granskning av ålderspensionens tilläggsförmåner kom Riksrevisionen att beröra frågan om Pensionsmyndighetens hantering av återkrav avseende mindre belopp.⁵⁵ Riksrevisionen gjorde bedömningen att det saknas stöd för att fatta ett administrativt beslut om särskild hantering av återkrav vid ringa belopp. Riksrevisionens bedömning var att felaktiga utbetalningar ska prövas enligt socialförsäkringsbalken och att Pensionsmyndigheten fattat ett beslut som inte kan härledas till den tillämpliga lagstiftningen. Vidare noterade Riksrevisionen att eftergift endast får beviljas om det finns särskilda skäl efter en individuell och sammanvägd bedömning. Enligt Riksrevisionen krävs vidare att Pensionsmyndigheten fattar ett formellt beslut i varje enskilt ärende om felaktig utbetalning. Enligt Riksrevisionens medför det administrativa beslutet också att felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor inte längre kan statistikföras.

Inspektionen för socialförsäkringens bedömning

I likhet med Riksrevisionen ansåg Inspektionen för socialförsäkring att det inte är förenligt med regleringen för återkrav att fatta ett administrativt beslut om en beloppsgräns för felaktiga utbetal-

⁵⁵ Riksrevisionens rapport (RiR 2013:7), Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram?

ningar.⁵⁶ För att kunna bedöma om det är mer effektivt att avstå från att utreda mindre sådana utbetalningar, borde myndigheterna ha gjort en mer omfattande kostnadsanalys som borde ha innehållit både direkta och indirekta kostnader för att begränsa de felaktiga utbetalningar som utreds. De utredningar som gjordes inför beslutet bedömdes ha varit bristfälliga då konsekvenserna för olika förmaner inte belystes. Enligt inspektionen saknades bl.a. heltäckande beräkningar som inte bara beaktade förvaltningskostnader utan även ökade kostnader för förmånerna. Inspektionen betonade samtidigt att beloppsgränser kan missbrukas om det blir känt för de försäkrade att en mindre felaktig utbetalning inte innebär ett krav på att behöva betala tillbaka ersättning. Inspektionen instämde i bedömningen att det är angeläget att myndigheterna använder sina resurser effektivt och ansåg att ett förslag från Pensionsmyndighetens sida om att införa lagstiftning som begränsar myndigheternas skyldigheter att utreda felutbetalningar, behövde utredas vidare.

Pågående rättsprocesser

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen har under senare tid överklagat ett flertal ärenden i vilka Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten underlåtit att återkräva en felaktigt utbetald ersättning med hänsyn till beloppets ringa storlek.

I sina överklaganden argumenterar ombudet för att det föreligger en skyldighet för beslutsmyndigheterna att återkräva felaktigt utbetald ersättning om förutsättningarna för detta i 108 kap. SFB är uppfyllda. Ombudet tillstår samtidigt att det finns argument som talar emot en sådan strikt bokstavstolkning av lagen och instämmer i att det knappast är förenligt med god hushållning av statens resurser att alltid vidta åtgärder för att handlägga, besluta om och indriva felaktiga utbetalningar. Med hänsyn till lagtextens utformning är ombudet dock av uppfattningen att det starkt kan ifrågasättas om beslutsmyndigheterna har rätt att avstå från att ställa återkrav på den grunden att beloppet är för lågt.

⁵⁶ Inspektionen för socialförsäkringens rapport (2014:3), Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, Styrning och tillämpning.

Mot detta har Pensionsmyndigheten invänt att en konstaterad felaktig utbetalning inte innebär att myndigheten har inlett ett återkravsärende som måste följas av ett beslut. Enligt Pensionsmyndigheten är det först när det finns ett ärende som beslut om återbetalning ska fattas. Enligt Pensionsmyndigheten anger varken socialförsäkringsbalken eller förvaltningslagen när ett återkravsärende ska initieras. Enligt Pensionsmyndigheten följer det således inte av de materiella återkravsbestämmelserna i 108 kap. SFB när ett återkravsärende formellt ska initieras. Enligt Pensionsmyndigheten måste den slutsatsen därför dras att ett återkravsärende initieras när myndigheten ex officio väljer att inleda ett sådant ärende.

Försäkringskassan har å sin sida framhållit att beslutet att inte utreda felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor är ett administrativt beslut som inte grundar sig på socialförsäkringsbalken. Försäkringskassans åtgärd att med stöd av beslutet inte återkräva felaktigt utbetald ersättning är således inte heller ett beslut som fattats enligt socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan menar därför att det inte kan överklagas av det allmänna ombudet.

Endast ett mål har avgjorts i förvaltningsrätten, Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 2 oktober 2017.⁵⁷ I målet var det fråga om en person som hade fått för mycket ålderspension till följd av utebliven samordning mellan svensk och utländsk pension. I ärendet hade Pensionsmyndigheten inlett ett återkravsärende och i samband med detta framkom att det endast förelåg återbetalningsskyldighet för en viss period till ett belopp som understeg 2 000 kronor. I det överklagade beslutet avskrevs därför ärendet från vidare handläggning med hänvisning till Pensionsmyndighetens administrativa beslut att inte återkräva belopp under 2 000 kronor.

Förvaltningsrätten konstaterade att det av ordalydelsen i 108 kap. 2 § framgår att det finns en skyldighet att besluta om återbetalning när det framkommit att det finns grund för återbetalningsskyldighet enligt bestämmelsen. Enligt förvaltningsrätten saknades därför lagstöd för att i en sådan situation underlåta att besluta om återkrav på grund av att det är fråga om ett lågt belopp. En bedömning av om en person ska undgå konstaterad återbetalningsskyldighet måste i stället hanteras inom ramen för bestämmelsen om eftergift i 108 kap.

⁵⁷ Förvaltningsrätten i Stockholms avgörande i mål nr 6156–17.

11 § SFB. Förvaltningsrätten upphävde därför Pensionsmyndighetens beslut.

Ärendet som Förvaltningsrätten i Stockholm prövade är emellertid lite annorlunda än de andra målen som det allmänna ombudet har överklagat. I det aktuella målet hade Pensionsmyndigheten nämligen initierat ett återkravsärende. Pensionsmyndighetens sedvanliga argumentation till stöd för den särskilda hanteringen, dvs. att det ankommer på myndigheten att avgöra när den vill initiera ett återkravsärende, kom därför aldrig att prövas i detta mål.

Pensionsmyndighetens framställan

Mot bakgrund av Riksrevisionens uppfattning att Pensionsmyndighetens administrativa beslut inte är förenliga med återkravsbestämmelserna, gjorde Pensionsmyndigheten i november 2013 en framställan till regeringen om ändring i socialförsäkringsbalkens bestämmelser om återkrav av felaktiga utbetalningar.⁵⁸ I skrivelsen, som Försäkringskassan har ställt sig bakom, föreslår Pensionsmyndigheten att det införs en möjlighet att göra undantag från huvudregeln i 108 kap. SFB om att felutbetalda belopp alltid ska utredas för återkrav. I skrivelsen betonar Pensionsmyndigheten att återkravsutredningar i många fall är betydligt mer kostsamma än det belopp som är föremål för utredning om återkrav. Genom de i framställan föreslagna författningsändringarna skulle Pensionsmyndigheten inte behöva inleda återkravsutredningar som bedöms vara dyrare än det belopp som är föremål för utredning, vilket skulle innebära att myndigheten undviker administrativa kostnader för en hantering som inte är ekonomiskt motiverad.

Beloppsgränser på andra områden

Det är inte vanligt att det i författning anges att förmåner och ersättningar inte ska återkrävas med hänvisning till en fastställd beloppsgräns. Det kan således erinras om att varken socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

⁵⁸ Pensionsmyndighetens framställan den 25 november 2013, dnr VER 2013–325.

eller lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. innehåller någon sådan bestämmelse.

På det kommunala området, t.ex. ovan nämnd socialtjänstlag, är många återkravsregler utformade på så sätt att myndigheten får besluta om återbetalning. I detta ligger givetvis indirekt en möjlighet för myndigheten att regelmässigt välja att inte återkräva belopp som understiger en viss beloppsgräns.

I några fall anges dock direkt i författning att åtgärder för att återkräva felaktigt utbetalda ersättning inte ska vidtas med hänsyn till återkravsbeloppets storlek. I 5 kap. 1 § första stycket studiestödslagen (1999:1395) anges t.ex. att belopp som understiger en viss gräns enligt föreskrifter som meddelats av regeringen, inte ska krävas tillbaka. I 5 kap. 1 § studiestödsförordningen (2000:655) anges att detta belopp uppgår till 300 kronor.

Ett annat exempel är 6 § förordningen av (1976:1128) om felparkeringsavgift. Enligt denna bestämmelse behöver indrivning inte begäras för en fordran som understiger 100 kronor om indrivning inte krävs från allmän synpunkt.

Andra exempel på beloppsgränser finns i reglerna om preliminär sjukersättning i 37 kap. 14 § andra stycket SFB. Enligt denna bestämmelse ska belopp under 1 200 kronor vare sig återkrävas eller betalas ut. För bostadsbidragen finns en motsvarande bestämmelse i 98 kap. 6 § andra stycket SFB.

Överväganden

Det bör införas en reglering

Enligt 108 kap. 2 § SFB ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten besluta om återbetalning av ersättning om vissa förutsättningar är uppfyllda. Liknande förutsättningar för återkrav finns därutöver i vissa specialförfattningar på socialförsäkringsområdet. Bland dessa förutsättningar finns inte att fråga ska vara om ett belopp som uppgår till en viss storlek. Såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten har emellertid i praktiken infört en sådan ytterligare förutsättning för återkrav genom att i två administrativa beslut fastställa beloppsgränser om 2 000 kronor för att utreda och initiera ärenden om återkrav.

Rent formellt är det givetvis inte fråga om att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten på eget bevåg infört andra och ytterligare rekvisit för återbetalning än dem som anges i författning. Beloppsgränserna vilar i stället på ett juridiskt resonemang där det görs en skarp åtskillnad mellan skyldigheten att återkräva felaktigt utbetald ersättning och skyldigheten att dessförinnan utreda och initiera ärenden för återkrav. Enligt detta synsätt reglerar socialförsäkringsbalken således endast under vilka förutsättningarna beslut om återkrav ska fattas och inte under vilka betingelser ett ärende ska initieras för utredning av återkrav. Det står enligt detta betraktelsesätt således beslutsmyndigheterna fritt att själv avgöra när ett återkravsärende ska initieras och utredas och det är först när myndigheterna väl har initierat ett återkravsärende som förutsättningar för återkrav ska tillämpas. Rent principiellt finns det, med detta resonemang, således ingenting som hindrar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten från att i framtiden t.ex. höja beloppsgränsen för att utreda återkrav till t.ex. 10 000 eller t.o.m. 100 000 kronor.

Invändningar har emellertid riktats mot det förda resonemanget. Bland annat kan den frågan ställas hur detta synsätt förhåller sig till eftergiftsbestämmelserna? Det har t.ex. argumenteras för att beloppsgränsen i praktiken vidgar det utrymme för att efterge återkrav som lagstiftaren beslutat om, varför hanteringen egentligen är lagstridig. Vidare kan frågan ställas hur beloppsgränsen för att utreda och initiera ärenden om återkrav förhåller sig till exempelvis 110 kap. 13 § SFB. Enligt denna bestämmelse ankommer det nämligen såväl på Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten att se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Ett annat spørsmål är hur beloppsgränsen förhåller sig till de beloppsgränser för återkrav som är uttryckligen reglerade i socialförsäkringsbalken rörande preliminär sjukersättning och bostadsbidrag.⁵⁹ Den frågan kan även ställas om det är motiverat med en beloppsgräns med hänvisning till socialförsäkringens komplexitet. Det framstår nämligen som oklart varför endast felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor skulle vara föranledda av sådan systemkomplexitet som medför att det, ur ett allmänt förtroendeperspektiv,

⁵⁹ I Försäkringskassans internmeddelande anges förvisso att det administrativa beslutet inte ska tillämpas i dessa situationer. Frågan kan dock ställas om det är lagenligt att införa beloppsgränser genom ett administrativt beslut när lagstiftaren beträffande andra återkravssituationer funnit skäl att inta beloppsgränser i socialförsäkringsbalken.

är begripligt att ärendet inte initieras eller utreds vidare. Ett annat sätt att se på frågan är om det inte är mer förtroendeingivande att låta utredningen i varje enskilt fall visa huruvida omständigheterna är sådana att det finns skäl att efterge ett återkrav med stöd av de eftergiftsbestämmelser som lagstiftaren anförtrott beslutsmyndigheterna att tillämpa. Det är också värt att erinra om att det är en allmän princip i svensk rätt att en enskilds bristande kännedom om vad som krävs enligt olika regler inte fritar denne från ansvar från ett handlande eller en underlåtenhet att handla. En annan sak är att den enskildes okunnighet kan beaktas vid bedömningen av om skäl för eftergift föreligger (jfr SOU 2009:6 s. 214).

Det har också framkommit att Försäkringskassans administrativa beslut också kan få vissa effekter av annat slag. Den som exempelvis felaktigt fått utbetalt tillfällig föräldrapenning, behöver inte betala tillbaka belopp understigande 2 000 kronor, samtidigt som dagarna för vilka ersättning felaktigt utgick återställs. En person som fått tillfällig föräldrapenning kan således behålla pengarna som felaktigt utgått och därefter använda samma dagar på nytt.

Beslutet skulle också kunna utgöra ett rättssäkerhetsproblem. Det förhållandet att, fråga är om ett administrativt nedprioriteringsbeslut, skulle nämligen kunna innebära att Försäkringskassan i framtiden återupptar återkravsärendena. Att så skulle ske rimmar dock illa med hur beslutet har motiverats. Såvitt framgår finns inte heller någon planering i dag för ett sådant återupptagande. Om så sker kan det, förutom att utgöra ett rättssäkerhetsproblem för enskilda, emellertid fordra betydligt mer resurser än vad som skulle krävas i dag för att handlägga ärendena.

De utomstående som har uttalat sig i frågan – Riksrevisionen och Inspektionen för socialförsäkringen – har inväntat att beslutsmyndigheternas juridiska argumentation till stöd för den särskilda hanteringen inte är övertygande.

En process har nu också inletts för att denna fråga ska avgöras av rättstillämpningen. Vi kommer därför i det följande inte att ta ställning till denna rättsliga fråga.

De pågående rättsprocesserna kan emellertid leda till att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten från en dag till en annan tvingas att helt upphöra med att tillämpa någon form av beloppsgräns. Vi menar att detta skulle vara olyckligt och att det är viktigt att det finns en reglering, eller förslag till reglering, att falla tillbaka

på om denna situation skulle uppstå. Det finns också ett värde i att denna ifrågasatta tillämpning får en tydlig reglering. Därför bör en reglering tas fram på området.

Hur bör beloppsgränser fastställas?

I likhet med många andra offentliga system kan socialförsäkrings-systemet i stor utsträckning betecknas som ett tillitssystem. Av bl.a. den anledningen är det centralt att socialförsäkringssystemets legitimitet upprätthålls. En viktig aspekt för att upprätthålla förtroendet för socialförsäkringssystemet är naturligtvis att systemet uppfattas som förutsägbart och att ersättning endast ska utgå enligt de förutsättningar som anges i lag eller annan författning. En ersättning som av någon anledning betalats ut felaktigt bör av samma skäl därför återkrävas. Även om utgångspunkten således måste vara att alla felaktiga utbetalningar ska krävas tillbaka, bör man dock undvika en så rigorös utformning av regelsystemet att allmänheten tar avstånd från det. Legitimitetsskäl talar således för att statens återkravsverksamhet utformas på ett sådant sätt att den kan godtas av allmänheten.

Mot dessa legitimitetsaspekter måste emellertid även vägas andra intressen. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kan det t.ex. ifrågasättas om det verkligen är god hushållning med statens medel och resurser att in absurdum utreda och återkräva varje liten felaktig utbetalning. Vid en viss beloppsnivå – beroende på hur kostnadseffektivt en verksamhet bedrivs – överstiger nämligen kostnaderna för återkravsutredning och efterföljande fordringshantering den ekonomiska vinst som ett återkrav kan innebära. Det kan således knappast vara ekonomiskt motiverat att en myndighet ska satsa resurser på återkrav av alla felaktiga utbetalningar oavsett hur små belopp det är fråga om.

Ett införande av en beloppsgräns för återkrav av något slag kan, i synnerhet i ett omfattande utbetalningssystem som socialförsäkringen, i sig således inte framstå som omotiverat. Som både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har betonat, kan en beloppsgräns, under förutsättning att den avvägs på rätt sätt, dessutom bidra till att allmänheten får ett större förtroende för socialförsäkringens administration. Den svåra frågan är enligt vår mening

således inte huruvida det är motiverat att införa en beloppsgräns som sådan, utan snarare hur den bör avvägas och fastställas.

För att uppnå en rimlig avvägning är det enligt vår mening av avgörande betydelse att man i den ekonomiska kalkylen beaktar samtliga förväntade kostnader; kortsiktiga som långsiktiga och direkta som indirekta.

Utöver de rent faktiska handläggningskostnaderna bör sålunda även t.ex. långsiktiga legitimitetskostnader beaktas; vilken kostnad åsamkas egentligen det allmänna om legitimitetsaspekterna kontinuerligt eftersätts och förtroendet för socialförsäkringssystemet på sikt minskar genom att en viss beloppsgräns tillämpas? Kan en ett minskat förtroende för socialförsäkringssystemet t.ex. leda till att människor framöver blir sämre på att iaktta socialförsäkringens bestämmelser? Vad kan denna kostnad i så fall beräknas uppgå till?

Nära förbundna med sådana legitimitetskostnader är de kostnader som på sikt kan åsamkas det allmänna till följd av bristande prevention. Om det blir allmänt känt att beslutsmyndigheterna tillämpar beloppsgränser för återkrav, kan detta t.ex. inbjuda till att fler lämnar felaktiga uppgifter eftersom upptäcktsrisken är minimal. Det kan i detta sammanhang särskilt framhållas att Försäkringskassan har ålagts den särskilda uppgiften att motverka bidragsbrott.⁶⁰

Även sådana kostnader som orsakas av utebliven individprevention bör emellertid beaktas. En försäkrad som oavsiktligt orsakat en felutbetalning kommer kanske inte att lära sig av sitt misstag och kan på så vis inte heller förmås att inte göra om samma misstag ytterligare en gång. Även denna effekt bör kostnadsättas.

Det är med andra ord viktigt att en beloppsgräns fastställs med beaktande av samtliga kostnader. I detta sammanhang kan erinras om att de beloppsgränser som i dag redan finns i olika författningar är betydligt lägre än de som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fastställt.

⁶⁰ Jfr 2 § p. 3 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

Hur bör beloppsgränser regleras?

Utöver frågan om vilken beloppsgräns som bör förordas, är det nödvändigt att också ta ställning till hur en beloppsgräns bör regleras. Härvid kan man tänka sig några olika alternativ.

En möjlighet är att regeringen i förordning föreskriver det belopp som regeringen anser bör tillämpas. Mot en sådan ordning har det emellertid uttryckts vissa tveksamheter. Till exempel gjorde Återkravsutredningen den bedömningen att det kan ifrågasättas om regeringen med stöd av 8 kap. regeringsformen kan bestämma beloppsgränser för vad som behöver återkrävas. Detta eftersom det är fråga om undantag från myndigheternas lagreglerade återkravskyldighet (jfr SOU 2009:6 s. 252 och 253). Återkravsutredningen gjorde därför bedömningen att ett bemyndigande för regeringen att meddela bestämmelser i frågan torde behövas.

Ett annat alternativ är därför att det i socialförsäkringsbalken införs en bestämmelse som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om en beloppsgräns för återkrav.

Ett argument som talar för att låta myndigheterna, efter bemyndigande från regeringen, fastställa en sådan gräns är framför allt den omständigheten att detta medför att beloppsgränsen då kan komma att fastställas så nära den tillämplande verksamheten som möjligt. Genom den kunskap som finns hos beslutsmyndigheterna om den egna verksamheten samt socialförsäkringen i allmänhet, borde det skapas goda förutsättningar för att beloppsgränsen får en ändamålsenlig avvägning. Det kan t.ex. tänkas att gränserna inte ska vara enhetliga vid återkrav av alla socialförsäkringsförmåner. Särskilda överväganden kan då behöva göras. Sådana överväganden torde beslutsmyndigheterna rimligen ha bäst förutsättningar att göra.

En annan fördel med en sådan reglering är att beloppsgränsen, som kan behöva justeras i takt med samhällsutvecklingen, lättare kan ändras.

Ett annat alternativ är emellertid att det direkt i socialförsäkringsbalken intas en beloppsgräns. Det kan erinras om att det i balken i dag redan finns beloppsgränser för återkrav av såväl felaktigt utbetald preliminär sjukersättning som bostadsbidrag.

Fördelarna med detta alternativ är enligt vår mening flera. Principiella skäl kan anses tala för att det bör ankomma på riks-

dagen att i lag ange under vilka förutsättningar statliga myndigheter ska underlåta att återkräva allmänna medel.

Med en beloppsgräns i socialförsäkringsbalken uppnås överensstämmelse med det sätt på vilket statsmakterna hitintills valt att införa beloppsgränser för återkrav av socialförsäkringsförmåner. Ett angivande av beloppsgränsen direkt i 108 kap. SFB har också den fördelen att förutsättningarna för återkrav av förmåner som betalats ut felaktigt enligt socialförsäkringsbalken regleras i ett sammanhang.

Det kan i någon mån också ifrågasättas om huruvida det lämpligaste är att beslutsmyndigheterna själva får besluta om beloppsgränser. Även om, som påtalats ovan, det finns goda skäl för en sådan ordning, finns det också skäl som talar mot detta. Till exempel kan befaras att en myndighet, som anförtros att fastställa en beloppsgräns, inte i tillräcklig mån väljer att anlägga ett sådant mer övergripande perspektiv på beloppsfrågan som torde fordras. Det kan inte uteslutas att det finns en risk för att myndigheter lägger för stor vikt vid interna myndighetshänsyn och prioriteringar; prioriteringar och hänsyn som kan föranleda myndigheterna att göra avvägningar som inte helt sammanfaller med vad som är önskvärt ur ett bredare allmänt perspektiv. Till stöd för det nu sagda kan nämnas att t.ex. Försäkringskassans administrativa beslut om att införa beloppsgränser i icke ringa grad snarast synes ha motiverats av en önskan att reducera antalet återkrav och frigöra arbetsresurser.

Mot denna bakgrund anser vi att övervägande skäl talar för att det lämpligaste är att det i socialförsäkringsbalken intas en bestämmelse som anger att återkrav understigande ett visst belopp inte ska återkrävas.

Vilken beloppsgräns bör tillämpas?

Frågan blir då vilken beloppsgräns som bör förordas. I dag tillämpar såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten en beloppsgräns om 2 000 kronor. Såvitt framgår är detta belopp framför allt framräknat utifrån kostnaderna för återkravsutredning och efterföljande fordringshantering. Den typ av legitimitets- och preventionskostnader som vi också menar måste kostnadssättas, synes myndigheterna således inte ha fäst avseende vid. Detta talar för att den beloppsgräns som i dag tillämpas är för hög. I denna riktning talar även att be-

loppet klart överstiger de beloppsgränser som i dag tillämpas såväl på andra områden som i socialförsäkringsbalken.

När en beloppsgräns för bostadsbidragen först infördes i lagen (1993:737) om bostadsbidrag, uppgick den till endast 100 konor. Den 1 januari 2000 höjdes gränsen till 200 kronor (prop. 1999/2000:1, utg. omr. 18 s. 43 och 44). Därefter, den 1 januari 2004, höjdes gränsen till den nivå som alltså gäller i dag, dvs. 1 200 kronor. Höjningen av beloppsgränsen, i förarbetena även kallad det s.k. förlåtandeintervallet, motiverades dock inte särskilt (jfr prop. 2003/04:1, utgiftsområde 18, s. 65).

När en motsvarande beloppsgräns om 1 200 kronor infördes vid återkrav av sjukersättning som utbetalats preliminärt enligt 37 kap. SFB, föreslogs initialt att belopp understigande 3 000 kronor, motsvarande 250 kronor per månad, inte skulle betalas tillbaka till Försäkringskassan (Ds 2008:14 s. 138 f). Flera remissinstanser ansåg emellertid att 3 000 kronor var ett för högt belopp och hänvisade i stället till reglerna för bostadsbidrag med liknade regler om preliminärt och slutligt beslut. Regeringen tog intryck av kritiken, men ansåg det samtidigt angeläget att undvika att alltför små belopp skulle återbetalas. Enligt regeringen borde en viss feltolerans tillåtas och en avvikelse om 1 200 kronor per år ansågs i det sammanhanget skälig (jfr prop. 2007/08:124 s. 81).

Såväl bostadsbidrag som bestämmelserna om steglös avräkning vid sjukersättning enligt 37 kap. SFB bygger på att det årsvis sker en avstämning mellan vad som beslutats preliminärt och slutligt. Varje månad betalar Försäkringskassan ut ersättning enligt ett preliminärt beslut och om det i ett slutligt beslut i efterhand visar sig att ersättning utgått med för högt belopp, ska ersättningen återkrävas. Den avvikelse häremellan som regeringen för tio år sedan ansåg skälig motsvarar alltså 100 kronor per månad och utbetalning (1 200/12).

Den beloppsgräns som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten infört genom sina administrativa beslut synes således klart avvika från vad regeringen tidigare betraktat som skäligt.

Som tidigare nämnts har en beloppsgräns om 300 kronor ansetts skälig vid återkrav av studiemedel. Beträffande detta belopp anges i förarbetena endast att belopp som understiger en viss miniminivå, exempelvis 300 kronor, inte ska återkrävas (prop. 1997/98:1, utg. omr. 15 s. 20). Att notera är dock att denna beloppsgräns endast

gäller om en studerande har fått studiemedel felaktigt eller med för högt belopp på grund av att summan av hans eller hennes överskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt beslut om slutlig skatt överstigit den inkomst som lagts till grund för beräkningen av studiemedel. I övriga fall, dvs. i sådana situationer som motsvarar vad som anges i 108 kap. 2 § SFB, gäller inte denna beloppsgräns. Lagstiftaren har således gjort ett medvetet val att varken ange en beloppsgräns eller bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om beloppsgränser för återkrav då någon genom oriktiga uppgifter har orsakat att medel lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om någon på annat sätt fått studiestöd felaktigt eller med för högt belopp och insett eller borde ha insett detta.

Enligt vår mening talar detta för att en högre beloppsgräns än 300 kronor inte bör komma ifråga. Om en beloppsgräns överhuvudtaget ska fylla en funktion kan beloppet samtidigt inte heller gärna vara lägre. En beloppsgräns om 300 kronor motsvarar ungefär dagsbeloppet för föräldrapenning på grundnivå och knappt halva maximala dagsbeloppet vid hel sjukpenning beräknat på 75 procent av den försäkrades sjukpenninggrundandeinkomst (SGI).

I tabell 6.23 har vi beträffande Försäkringskassan tagit fram beräkningar för bl.a. kostnader och intäkter vid olika beloppsgränser.

Tabell 6.23 Kostnader och intäkter m.m. utifrån beloppsgräns, Försäkringskassan

Beloppsgräns	Ärende	Kostnader	Intäkter	Kronor per investerad krona ⁶¹
0	56 000	92 346 000	36 406 000	0,39
300	43 000	70 909 000	34 746 000	0,49
600	31 000	51 120 000	30 346 850	0,59
900	22 000	36 279 000	24 695 668	0,68
1 200	15 000	24 736 000	18 676 612	0,76
1 500	10 000	16 490 000	13 297 815	0,81
1 800	2 500	4 123 000	3 906 174	0,95

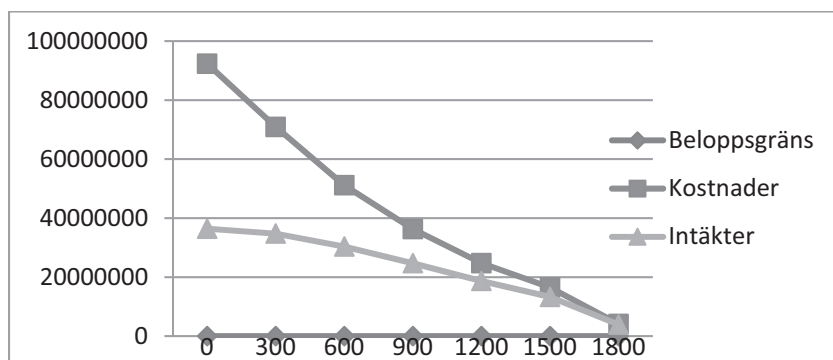
Källa: Försäkringskassan.

⁶¹ Med detta avses hur mycket varje investerad krona i återkravsverksamheten kan antas inbringa till det allmänna.

Ovanstående beräkningar visar att det allmänna åsamkas betydligt högre kostnader om en lägre beloppsgräns tillämpas samtidigt som det totala utfallet blir sämre. Enligt dessa beräkningar medför således exempelvis en beloppsgräns om 1 800 kronor nästan fullständig kostnadstäckning, medan en beloppsgräns om exempelvis 300 kronor innebär en kostnadstäckning om cirka 50 procent.

I figur 6.15 nedan åskådliggörs hur avståndet mellan förväntade intäkter och kostnader ökar respektive minskar utifrån olika beloppsgränser.

Figur 6.15 Förväntade kostnader och intäkter utifrån beloppsgräns, Försäkringskassan



Källa: Försäkringskassan.

Av tabell 6.24 nedan framgår förväntade nya ärenden och ökade kostnader för Pensionsmyndigheten utifrån olika beloppsgränser.

Tabell 6.24 Kostnader och ärenden utifrån beloppsgräns, Pensionsmyndigheten

Beloppsgräns	Ärenden	Kostnad
0	12 930	15 060 606
300	8 287	9 871 131
600	6 260	7 522 858
900	4 212	5 004 990
1 200	2 925	3 454 296
1 500	1 792	1 810 578
1 800	800	808 161

Källa: Pensionsmyndigheten.

Beräkningar ovan är emellertid gjorda helt utifrån beräknade handläggningskostnader och, såvitt avser Försäkringskassan, förväntade intäkter vid olika beloppsgränser. Den typ av preventionskostnader och legitimitetskostnader som vi redogjort för ovan och som bör vägas in i beräkningarna, har således inte beaktats. Frågan är då hur man skulle kunna justera dessa siffror i syfte att även beräkna vad denna typ av effekter kan antas medföra för kostnader.

Givetvis är detta en väldigt grannliga uppgift. Det är emellertid viktigt att överväga och försöka beräkna hur kostnader av detta slag kan antas påverka kalkylen. Av denna anledning har gjort ett försök att beakta även denna typ av kostnader. Våra beräkningar återges i *bilaga 3* till betänkandet.

Vår uppskattning av dessa kostnader är givetvis väldigt osäker och gör inte anspråk på att vara fullständig eller utan brister. För att råda bot på detta krävs ett betydligt säkrare statistiskt underlag än det vi har tillgång till. Beräkningarna syftar främst till att visa att man måste och att det är fullt möjligt att vidga det perspektiv som vi menar bör anläggas vid beräkningar av detta slag.

Med detta sagt kan konstateras att våra beräkningar tyder på att skillnaderna mellan att tillämpa olika beloppsgränser krymper betydligt om även preventions- och legitimitetskostnader beaktas. En beloppsgräns om exempelvis 1 500 kronor kommer således att medföra avsevärt högre preventionskostnader jämfört med exempelvis en beloppsgräns om 300 kronor. Detta får till följd att utfallet mellan att införa dessa två beloppsgränser krymper jämfört med vad som framgår av beräkningarna ovan.

Vid en sammantagen bedömning anser vi därför att en beloppsgräns om 300 kronor framstår som rimlig och väl avvägd även för socialförsäkringens del.

Närmare om vårt förslag

I 108 kap. 2 a § SFB bör det införas ett undantag från huvudregeln om att felutbetalda belopp ska återkrävas. Återkrav ska enligt denna bestämmelse inte ske om fråga är om ett återkravsanspråk som understiger 300 kronor. Denna beloppsgräns ska gälla oavsett vem som har orsakat den felaktiga utbetalningen. För att beloppsgränsen

ska fylla sin kostnadsbesparande funktion krävs att den kan tillämpas oaktat huruvida förutsättningarna för återkrav enligt 108 kap. 2 § föreligger eller inte.

Det är samtidigt nödvändigt att införa någon form av säkerhetsventil. Det kan i vissa situationer nämligen finnas skäl från allmän synpunkt att även belopp som understiger beloppsgränsen kan återkrävas. Vi föreslår därför att det i 108 kap. 2 a § SFB också anges att en felaktig utbetalning ska kunna återkrävas även om beloppet understiger beloppsgränsen, om det behövs från allmän synpunkt. Exempel härpå kan vara om den enskilde t.ex. vid upprepade tillfällen orsakat felutbetalningar av var och för sig mindre belopp eller det finns misstanke om brott. Återkrav bör trots beloppsgränsen också kunna aktualiseras i den situationen att en försäkrad hör av sig och själv begär att få betala tillbaka felaktigt utbetald ersättning.

Som nämnts i avsnitt 6.2.4 hänvisas det i vissa andra författningar till socialförsäkringsbalkens bestämmelser om återkrav. För vissa författningar på socialförsäkringsområdet finns dessutom egna återkravsbestämmelser intagna direkt i den aktuella författningen. Några bärande skäl för att inte tillämpa en beloppsgräns vid återkrav av förmåner och ersättningar enligt dessa specialförfattningar finns egentligen inte. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse i respektive författning varigenom det – direkt eller genom hänvisning – klargörs att beloppsgränsen även ska tillämpas i dessa fall. Undantag härifrån görs dock för återkrav enligt förordningen om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete och förordningen om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service. Detta görs med anledning av det finns särskilda bestämmelser om återkrav i den EU-rättsakt som de nationella författningarna hänvisar till.⁶²

⁶² Båda författningarna hänvisar till kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpning av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I beslutet finns särskilda bestämmelser om återkrav i artikel 6.

7 Verkställighet av återkrav

7.1 Inledning

7.1.1 Bakgrund

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återkrav av en felaktigt utbetald socialförsäkringsförmån utgör inte en exekutionstitel, dvs. verkställighet hos Kronofogdemyndigheten får inte ske på grund av myndighetens avgörande. Överklagas ett sådant beslut av den enskilde, utgör inte heller förvaltningsdomstolens dom en exekutionstitel enligt ett avgörande från Högsta domstolen från 2013 (NJA 2013 s. 413). Dessförinnan ansågs i rättspraxis en sådan dom av en förvaltningsdomstol utgöra en exekutionstitel. För verkställighet krävs numera att betalningsskyldigheten meddelas i utslag av Kronofogdemyndigheten i mål om betalningsföreläggande eller i dom av allmän domstol.

Det nya rättsläget, samt det grundläggande förhållandet att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återkrav inte utgör exekutionstitlar, påverkar möjligheten att på ett effektivt sätt driva in dessa fordringar.

I avsnitt 6.2.6 har vi redovisat hur den faktiska hanteringen avseende verkställighet av återkravsfordringarna ska gå till. Av avsnitt 6.7.2 framgår hur fordringshanteringen går till i praktiken.

7.1.2 Utredningens uppdrag i denna del

Som framgått av avsnitt 6.1.1 ska utredningen enligt direktiven utreda och föreslå åtgärder för att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig återkravshantering inom socialförsäkringen. Vidare anges i direktiven följande (dir. 2016:104 s. 8 och 9).

Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans beslut om återkrav enligt 108 kap. SFB är inte direkt verkställbara enligt utsökningsbalken. Det innebär att myndigheten måste ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan i tingsrätten för att på det sättet få en exekutionstitel som kan ligga till grund för verkställighet. Frågan om vilka förutsättningar som bör gälla för att en myndighets beslut ska få verkställas har övervägts av Utsökningsutredningen i betänkandet Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81). I betänkandet föreslås lagändringar som syftar till att myndigheters beslut om bl.a. återbetalning i större utsträckning ska vara direkt verkställbara. Utredningens förslag angränsar alltså till frågor i detta uppdrag.

Utfallet av förslagen i betänkandet Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81) ska beaktas. Det är angeläget att bestämmelserna i SFB fungerar på ett tillfredsställande sätt i förhållande till bestämmelserna i utsökningsbalken. Syftet med att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig hantering är att åstadkomma en ökad återbetalning som både kan minska fordringsstocken och, framför allt, förhindrar att den växer ytterligare. En mer effektiv och ändamålsenlig hantering ska också öka rättssäkerheten för den försäkrade och minska risken för att hamna i omfattande och långvarig skuldsättning.

Utredaren ska särskilt beakta på vilket sätt föreslagna åtgärder kan påverka den enskilda försäkrade.

I avsnitt 7.5.3 redogör vi för hur vi ser på vårt uppdrag i denna del, med beaktande av det förslag som Utsökningsutredningen har lämnat.

7.1.3 Kapitlets disposition

Avsnitt 7.2 ägnas åt gällande rätt i de delar den har betydelse för förståelsen av de frågor vi ska ta ställning till. Vi redogör översiktligt för nuvarande ordning i fråga om betalningsföreläggande och utsökning (7.2.1) och vad som gäller allmänt i fråga om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut (7.2.2), i fråga om verkställighet av återkrav inom socialförsäkringen (7.2.3) och i fråga om verkställighet av vissa andra förvaltningsmyndigheters beslut (7.2.4).

I avsnitt 7.3 redogörs för hur frågor om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut tidigare har behandlats. Redogörelsen avser rättsläget före utsökningsbalkens införande (7.3.1), förarbetena till utsökningsbalken (7.3.2), en skrivelse från Försäkringskassan till regeringen (7.3.3) samt Utsökningsutredningens nyligen avläm-

nade betänkande (7.3.4) och remissyttrandena över det betänkandet (7.3.5).

Avsnitt 7.4 innehåller en redovisning av viss statistik som utredningen har inhämtat. Avsnittet är indelat i en inledning där vi beskriver hur uppgifterna har inhämtats (7.4.1), en del om verkställighet av återkrav (7.4.2) och en del om Försäkringskassans hantering av fordringar avseende betalningsskyldighet för underhållsstöd (7.4.3).

Våra överväganden, bedömningar och förslag redovisar vi i avsnitt 7.5 och avsnitt 7.6.

7.2 Gällande rätt

7.2.1 Betalningsföreläggande och utsökning

Betalningsföreläggande

Kronofogdemyndigheten handlägger mål om betalningsföreläggande inom ramen för den s.k. summariska processen. Detta är ett förenklat förfarande där Kronofogdemyndigheten, i stället för domstol, beslutar i fråga om borgenärs rätt att få betalt för en fordran.

Bestämmelser om Kronofogdemyndighetens handläggning av mål av nyss nämnt slag finns i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Av lagen framgår bl.a. följande.

En ansökan om betalningsföreläggande får avse åläggande för svaranden att betala en penningfordran som är förfallen till betalning, om förlikning är tillåten i saken. Tar Kronofogdemyndigheten upp ansökningen, ska svaranden föreläggas att till myndigheten yttra sig inom viss tid från det att ansökningen delgavs honom eller henne. Tiden får inte utan särskilda skäl bestämmas till mer än två veckor. Om svaranden efter delgivning bestrider ansökningen i rätt tid, ska sökanden underrättas om det. Om sökanden vill vidhålla sitt yrkande, kan sökanden begära att målet i den bestridda delen ska överlämnas till tingsrätten. Har svaranden inte i rätt tid bestritt ansökningen, ska Kronofogdemyndigheten meddela utslag i enlighet med ansökningen. Inom en månad från det att utslaget meddelades kan svaranden ansöka om återvinning av utslaget. Om ansökan om återvinning görs i rätt tid ska Kronofogdemyndigheten överlämna målet till tingsrätten för fortsatt handläggning.

Utsökning och verkställighet

Tvångsmässigt genomförande av förpliktelser benämns ofta exekution. Exekutiva åtgärder som har till syfte att tillgodose endast en viss berättigad benämns utsökning. Detta begrepp omfattar i första hand verkställighet, dvs. genomförande av förpliktelser som har prövats av domstol eller i annan särskild ordning (Gregow, Utsökningsrätt, 2012, s. 21).

Den centrala svenska utsökningsrätten regleras i utsökningsbalken, UB, och i utsökningsförordningen (1981:981), UF. Utsökningsrättsliga bestämmelser finns också i t.ex. lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., indrivningslagen, och indrivningsförordningen (1993:1229).

Utsökningsbalken är tillämplig bl.a. i fråga om verkställighet av dom eller annan exekutionstitel som innefattar betalningsskyldighet. Verkställighet som avser betalningsskyldighet sker genom utmätning.

Kronofogdemyndigheten ansvarar för all verkställighet enligt utsökningsbalken.

Ärenden hos Kronofogdemyndigheten¹

Under 2016 kom det in totalt cirka 3,4 miljoner ärenden och mål till Kronofogdemyndigheten.

Av de inkomna målen avsåg cirka 1,2 miljoner mål om betalningsföreläggande. Ungefär lika många mål om betalningsföreläggande avslutades under 2016. Cirka 43 procent av de målen återkallades innan de hann avgöras, oftast på grund av att sökanden fått betalt alternativt nått en uppgörelse med svaranden. Det var få mål som bestreds av svaranden. Under året inkom bestridande i cirka 80 000 mål, vilket motsvarade 7 procent av inflödet av mål. Endast cirka 10 000 mål eller 1 procent av de inkomna målen överlämnades till domstol.

Cirka 2,2 miljoner av de inkomna målen avsåg verkställighet, varav cirka 1,6 miljoner allmänna mål och 600 000 enskilda mål (se nedan under rubriken Allmänna och enskilda mål om vad som avses med sådana mål). Antalet tillkommande gäldenärer i inkomna mål var cirka 200 000, varav förstagångsgäldenärer cirka 100 000. Under året

¹ Uppgifterna är hämtade från Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2016 s. 21, 22 och 56–58.

drev Kronofogdemyndigheten in totalt cirka 10,6 miljarder kronor, varav cirka 5,8 miljarder kronor i allmänna mål och 4,7 miljarder kronor i enskilda mål.

Allmänna och enskilda mål

Vilka mål som är allmänna respektive enskilda

Utsökningsmålen indelas enligt 1 kap. 6 § första stycket UB i enskilda mål och allmänna mål. I de allmänna målen är indrivningslagen tillämplig.²

De fordringar som ska handläggas som allmänna mål är enligt paragrafens andra stycke böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom samt, enligt vad regeringen närmare föreskriver, annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till. Vidare anges att i annan lag kan föreskrivas att även mål om uttagande av någon annan fordran är allmänt mål.

Sådana föreskrifter av regeringen som avses i andra stycket har meddelats i 1 kap. 2 § UF. Där finns en uppräkningslista av vissa fordringar som ska handläggas som allmänna mål, bl.a. belopp som domstol har dömt någon att betala till staten eller belopp som någon enligt lag har rätt att återkräva av någon annan, om enligt särskild föreskrift indrivning av beloppet får ske enligt bestämmelserna i

² I betänkandet Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81), föreslås att begreppen allmänna och enskilda mål utmönstras ur lagsiftningen men att vissa särskilda regler även fortsatt ska gälla för mål som ska handläggas enligt indrivningslagen. I avsnitt 7.3.4 beskrivs närmare Utsökningsutredningens förslag i vissa delar.

indrivningslagen.³ Föreskrifter med hänvisning till indrivningslagen finns i ett stort antal författningar.⁴

Förvaltningsmyndighets beslut utgör exekutionstitel endast om det finns en särskild föreskrift om att beslutet får verkställas (se vidare i avsnitt 7.2.2).

Andra mål än allmänna är enskilda mål, vilket framgår av 1 kap. 6 § tredje stycket UB. Staten (eller en kommun) kan vara sökande i ett utsökningsmål utan att det är allmänt mål. Detta gäller oftast i de fall då fordran inte är verkställbar enligt utsökningsbalken. Om en fordran ska handläggas som ett allmänt eller enskilt mål framgår inte alltid av en författning utan den frågan kan behöva lösas med ledning av förarbeten (se SOU 2016:81 s. 118).

³ De fordringar som i övrigt räknas upp i paragrafen är

1. belopp som har förklarats förverkat eller som någon har ålagts att betala som annan särskild rättsverkan av brott,
2. belopp som i ett mål eller ärende vid domstol eller annars i samband med en rättegång har utgått av allmänna medel och som enligt domstolens beslut ska återbetalas,
3. sådan kostnad för rätts hjälp som part eller någon annan har ålagts att ersätta staten enligt rätts hjälplagen (1996:1619),
4. vad som ska betalas enligt beslut som avses i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd,
5. byggsanktionsavgifter enligt 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900),
6. utländsk skatt eller avgift enligt lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen och lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden,
7. avgifter enligt förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmåteriförrättningar,
8. avgifter enligt förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel,
9. fordran mot en aktieägare, styrelseledamot eller verkställande direktör i ett aktiebolag på grund av punkt 5 av övergångsbestämmelserna till lagen (1994:802) om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385) och fordran mot en övertagare på grund av 17 § lagen (1996:761) om inkomstskatteregler m.m. med anledning av ändrade bestämmelser om aktiekapitalets storlek, om fordringen mot bolaget drivs in som allmänt mål,
10. avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och förordningen (1998:903) om avgifter för prövning enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning samt avgifter enligt föreskrifter som en kommun meddelat med stöd av sistnämnda förordning eller med stöd av 27 kap. miljöbalken,
11. upphandlingsskadeavgift enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, samt
12. skattetillägg enligt lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall.

⁴ En sammanställning av några författningar som innehåller en särskild föreskrift om verkställighet eller hänvisning till indrivningslagen finns i betänkandet Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81), bilaga 8.

Skillnader i handläggningen av allmänna respektive enskilda mål

Kronofogdemyndigheten har i allmänna mål dubbla roller. Myndigheten ska dels tillvarata borgenärens, dvs. statens, rätt, dels såsom verkställande myndighet handlägga målet objektivt utan att ge staten oberättigade fördelar. I ett enskilt mål kan fordringsägaren välja att avstå från indrivningsåtgärder medan huvudregeln i de allmänna målen är att den debiterande myndigheten ska begära indrivning hos Kronofogdemyndigheten om inte särskilda skäl talar mot det.

En annan skillnad mellan allmänna och enskilda mål är att någon avgift inte tas ut av sökanden för indrivning av fordringar i allmänna mål. Det finns härutöver en rad särbestämmelser för Kronofogdemyndighetens handläggning av de allmänna målen genom vilka undantag görs från utsökningsbalkens vanliga bestämmelser.

I bl.a. indrivningslagen och indrivningsförordningen finns ytterligare särbestämmelser som gäller för de allmänna målen.

7.2.2 Allmänt om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut

Behov av verkställighet enligt utsökningsbalken

När det gäller förvaltningsavgöranden föreligger behov av exekution enligt utsökningsbalken främst beträffande beslut som innebär betalningsskyldighet. Myndighets beslut om återbetalning av felaktigt utbetalt bidrag eller ersättning utgör en stor sådan kategori. Därin ingår återkrav av socialförsäkringsförmåner enligt beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, av studiestöd enligt beslut av Centrala studiestödsnämnden och av bistånd enligt beslut av en kommun eller Migrationsverket.

För verkställighet krävs, som framgått, en exekutionstitel av något slag. I 3 kap. 1–20 §§ UB redogörs för de olika exekutionstitlar som finns och vad som krävs för att de ska få verkställas.

Exekutionstitel

Verkställighet kan endast ske av exekutionstitel som innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse (1 kap 1 § första stycket UB).

I 3 kap. 1 § första stycket UB finns en uppräknig av de olika typer av exekutionstitlar som kan föranleda verkställighet. Av bestämmelsen framgår att bl.a. domstols dom, utslag eller beslut samt Kronofogdemyndighetens utslag i mål om betalningsföreläggande utgör exekutionstitlar (3 kap. 1 § första stycket 1 och 8 UB). Det samma gäller förvaltningsmyndighets beslut som enligt särskild föreskrift får verkställas (3 kap. 1 § första stycket 6 UB).

Det finns numera ett antal sådana särskilda föreskrifter som avses i 3 kap. 1 § första stycket 6 UB, som innebär att ett visst beslut av förvaltningsmyndighet får verkställas av Kronofogdemyndigheten. I vissa fall framgår även av föreskriften att fordringen ska drivas in enligt bestämmelserna i indrivningslagen och alltså handläggas som allmänt mål.⁵

När förvaltningsmyndighetens beslut enligt en särskild föreskrift får verkställas innebär det att redan beslutet i sig utgör en exekutionstitel. I annat fall måste förvaltningsmyndigheten ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol för att få en exekutionstitel, innan verkställighet enligt utsökningsbalken får ske med anledning av beslutet (se vidare avsnitt 7.2.4).

Villkor för verkställighet

I utsökningsbalken regleras i vilken utsträckning exekutionstitlar får verkställas innan de har fått laga kraft och andra villkor för verkställighet. När det gäller förvaltningsmyndighets beslut tillämpas vad som gäller för dom, om inte något annat är föreskrivet (3 kap. 20 § första stycket UB). Detta innebär bl.a. att verkställigheten får ske utan särskilda villkor när myndighetens beslut har fått laga kraft (3 kap. 3 § första stycket UB). Vidare innebär det att förvaltningsmyndighets beslut som inte har fått laga kraft i vissa fall får verkställas ändå, dock ibland endast under vissa särskilda förutsättningar

⁵ I avsnitt 7.2.3 nämns några exempel på sådana föreskrifter. Se också not 2.

bl.a. rörande försäljning av utmätt egendom och utbetalning av medel (3 kap. 5–9 §§, 8 kap. 4 § och 13 kap. 14 § UB).

I 3 kap. 23 § UB finns särskilda bestämmelser om allmänna mål. Av paragrafen framgår bl.a. att dom eller beslut avseende böter, vite eller sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet, inte får verkställas förrän domen eller beslutet har vunnit laga kraft. Annan exekutionstitel i allmänt mål får verkställas innan den har vunnit laga kraft, om det är särskilt föreskrivet. Exekutionstitel i allmänt mål verkställs såsom dom som har fått laga kraft, dvs. utan särskilda villkor rörande t.ex. försäljning och utbetalning.

Utsökningsutredningen har föreslagit ändringar i fråga om vad som ska gälla för verkställighet av förvaltningsmyndighets beslut, vilket redogörs för i avsnitt 7.3.4.

7.2.3 Verkställighet av återkrav inom socialförsäkringen

Myndighets beslut om återkrav

I fråga om Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans beslut om återkrav enligt 108 kap. socialförsäkringsbalken, SFB, finns det ingen sådan särskild föreskrift som avses i 3 kap. 1 § första stycket 6 UB. Inte heller beträffande nämnda myndigheters beslut om återkrav av socialförsäkringsförmåner enligt andra författningar än socialförsäkringsbalken finns sådana särskilda föreskrifter. Dessa beslut är således inte verkställbara exekutionstitlar enligt utsökningsbalken.

Myndigheterna måste ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan i tingsrätten för att få till stånd en exekutionstitel som kan ligga till grund för verkställighet. Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens fordringar avseende återkrav handläggs som enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten.

Förvaltningsdomstols avgörande efter överklagande av ett beslut om återkrav

Som framgått i det föregående nämns i 3 kap. 1 § UB bland exekutionstitlarna domstols dom, utslag eller beslut. Enligt utsökningsbalkens förarbeten avses med domstol även förvaltningsdomstol (prop. 1980/81:8 s. 172, 288 och 289). När en förvaltningsdomstols

avgörande är verkställbart gäller samma villkor för verkställighet som för en allmän domstols avgörande. En dom av en förvaltningsdomstol bör alltså anses verkställbar om den, som 1 kap. 1 § UB förutsätter, innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse, dvs. om den har karaktären av en s.k. fullgörelsedom.

Verkställbarhet enligt lagrummet tillkommer inte bara dom, utslag eller beslut i första instans utan också sådant avgörande som förvaltningsdomstol meddelat efter överklagande. En fråga som uppkommer är dock vad som gäller om en förvaltningsdomstol efter överklagande omprövar ett inte verkställbart beslut av en förvaltningsmyndighet, t.ex. om återbetalning av förmån inom socialförsäkringen. Kan domstolens avgörande anses vara en exekutionstitel, trots att det överklagade beslutet inte var det?

Högsta domstolen hade länge (se NJA 1991 s. 363) betraktat ett sådant domstolsavgörande som verkställbart, men ändrade sin praxis genom rättsfallet NJA 2013 s. 413, varefter förvaltningsdomstols avgöranden i mål av detta slag inte anses utgöra exekutionstitel.

I det följande redogör vi översiktligt för utvecklingen i rättspraxis gällande frågan om verkställbarheten av förvaltningsdomstolars domar och viss diskussion i doktrinen i anslutning till rättsfallen.

Rättsläget efter rättsfallet NJA 1991 s. 363

I rättsfallet NJA 1991 s. 363 prövade Högsta domstolen frågan om en dom där en försäkringsrätt hade överprövat en Försäkringskassas beslut om återbetalning av bidrag var att anse som en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 UB.

Högsta domstolen anförde att det förhållandet att ett avgörande efter besvär i motsats till det tidigare beslutet kan verkställas kan knappast anses innebära någon ändring i sak till klagandens nackdel. Att vissa domar skulle ges en begränsad verkan syntes också mindre väl förenligt med domstolarnas rättskipande uppgift. Praktiska skäl talade också för att en ny prövning av allmän domstol i görligaste mån borde undvikas eftersom en sådan ordning är tidsödande och inte alldeles okomplicerad särskilt med hänsyn till den kompetenskonflikt som kan uppkomma beträffande räckvidden av allmän domstols prövningsrätt.

Högsta domstolen konstaterade att det aktuella domslutet inte innehöll någon uttrycklig föreskrift om betalningsskyldighet. Det var, enligt Högsta domstolen, angeläget att underlätta de exekutiva myndigheternas hantering genom att domslutet i en fullgörelsedom utformades som ett tydligt åläggande. Försäkringsrättens domslut läst tillsammans med försäkringskassans beslut kunde dock knappast ges annan mening än att försäkringsrätten ej ändrat den återbetalningsskyldighet varom försäkringskassan har beslutat.

I domskälen hänvisade Högsta domstolen också till ett tidigare avgörande, rättsfallet NJA 1987 s. 780 I, där Högsta domstolen hade uttalat att beslut varigenom en försäkringsdomstol har ålagt enskild att återbetala uppbyren ersättning utgör exekutionstitel och kan därmed läggas till grund för verkställighet. Högsta domstolen noterade att det i den juridiska litteraturen hade riktats kritik mot uttalandet i 1987 års rättsfall men fann att skälen var övertygande för att vidhålla den rättsuppfattning som där hade getts uttryck för.

Ett justitieråd var av skiljaktig mening och anförde bl.a. följande.

Varken i förarbetena till UB eller i lagtexten har gjorts något undantag från regeln att domstols avgörande, som innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse, är verkställbart. I ett fall där förvaltningsdomstolens dom innebär en prövning av ett icke verkställbart myndighetsbeslut uppkommer emellertid en konflikt med den i doktrinen redovisade principen om verkan av förvaltningsdomstols avgörande. Denna konflikt har inte diskuterats av lagstiftaren, vilket hade kunnat förväntas, om avsikten varit att överge principen. En fråga av sådan vikt bör inte anses vara överlämnad åt rättstillämpningen. Ett åsidosättande av principen skulle även innebära att den enskilda part, som överklagar innehållet i ett icke verkställbart myndighetsbeslut, åsamkas en processuell nackdel, något som även om hans sak inte försämras får sägas falla under förbudet mot reformatio in pejus. Frågan kan även ställas om en verkställbarhet av förvaltningsdomstolens dom under sådana förhållanden är förenlig med bestämmelsen i 29 § förvaltningsprocesslagen om räckvidden av domstolens avgörande. Härtill kommer de oförutsebara svårigheter som skulle orsakas verkställighetsorganen.

Sammanfattningsvis bör, om i ett fall som det förevarande försäkringsrättens dom ska vara verkställbar, överlämnas åt lagstiftaren att åstadkomma detta genom t ex en utvidgning av 3 kap 1 § UB. Detta i sin tur torde främst av rättssäkerhetsskäl och för erhållande av enhetlighet förutsätta en ändrad beslutsordning inom försäkringskassorna.

I doktrinen riktades kritik mot Högsta domstolens uttalande i 1987 års rättsfall och ställningstagande i 1991 års rättsfall. Kritiken innefattade samma invändningar som den redovisade skiljaktiga me-

ningen till 1991 års rättsfall. Flera författare pekade också på alternativa lösningar som att göra Försäkringskassans återbetalningsbeslut verkställbara eller att ge kassan möjlighet att framställa sitt betalningsanspråk hos förvaltningsrätt.⁶

I rättsfallet NJA 2001 s. 22 prövade Högsta domstolen frågan om det förelåg hinder för att pröva en förvaltningsmyndighets fullgörelsetalan vid allmän domstol när ett överklagande som kan leda till en exekutionstitel är anhängigt vid förvaltningsdomstol. Högsta domstolen konstaterade att av den rättsprincip som slogs fast i rättsfallet NJA 1991 s. 363 följer att länsrättens dom tillsammans med myndighetens, i detta fall Jordbruksverkets, beslut utgör en exekutionstitel. I NJA 1991 s. 363 hade det ifrågasvarande förvaltningsdomstolsavgörandet fått laga kraft. Så var däremot inte fallet i det förevarande målet. Högsta domstolen förklarade därefter att av grunderna för 1 kap. 6 § RB får det anses följa att en tvist om återbetalningsskyldighet inte bör komma under allmän domstols prövning så länge det i förvaltningsdomstol pågår en rättegång som kan avslutas med tillkomsten av en exekutionstitel avseende den ifrågasvarande betalningsskyldigheten.

Två justitieråd var av skiljaktig mening eftersom de ansåg att den aktuella talan inte borde prövas i förvaltningsdomstol utan att enbart allmän domstol skulle anses behörig att pröva saken. De anförde vidare bl.a. följande.

Målet illustrerar de problem med kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol som har behandlats t.ex. i NJA 1994 s. 657 och 1996 s. 202, RÅ 1995 ref. 58 och 1997 ref. 65, av Lavin i *Skrifter tillägnade Gustaf Petrén* s. 61, i *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1991 s. 298 och i *Juridisk Tidskrift* 1990–91 s. 485, 1994–95 s. 731 och 2000–01 s. 93, av Nergelius i *Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt* (bl.a. s. 142 f.) samt av Warnling-Nerep i *Rättsprövning & rätten till domstolsprövning* (bl.a. s. 74 ff.). Fördelningen av behörigheten att pröva olika frågor av offentligrättslig karaktär borde nu övervägas utifrån mera principiella utgångspunkter än dem som nuvarande ordning bygger på. En ändrad kompetensfördelning kan emellertid knappast åstadkommas genom utveckling i rättspraxis utan torde kräva lagstiftningsåtgärder, vid vilka en allsidig prövning kan göras av de frågor som aktualiseras i sammanhanget.

⁶ Lavin i böckerna *Barnbidrag*, 1983, s. 42 och *Återbetalning av social ersättning*, 1986, s. 197 och 198 samt i artiklar i *Förvaltningsrättslig tidskrift (FT)* 1984 s. 276, 1988 s. 42-53, 1988 s. 245-251 och 1991 s. 298-307. Gregow i *FT* 1988 s. 144-148. Strömberg i *Allmän förvaltningsrätt*, 13 u. 1986, s. 157 och *Juridisk Tidskrift (JT)* 1991-92 s. 290-295.

Ett justitieråd, som stod för majoritetsuppfattningen, tillade för egen del följande.

Genom förevarande beslut undanröjs risken för motstridiga domar i det enskilda fallet. Om förvaltningsdomstolarna slutligen kommer att anse sig behöriga att pröva överklaganden av beslut om återbetalning av omställningsstöd (jfr NJA 1994 s. 657 och RÅ 1997 ref. 65, där frågans art ansetts kunna ge förvaltningsdomstol behörighet i mål om rätt till bidrag), måste det emellertid anses mindre lämpligt att allmän domstol över huvud taget är behörig att pröva samma sak, vare sig Jordbruksverket för en fullgörelsetalan eller den enskilde för en negativ fastställsetalan. I så fall skulle ju den enskilde kunna välja mellan två instansordningar, inom vilka en skild praxis kan finnas i den materiella frågan. Ett sätt att lösa en sådan positiv kompetenskonflikt (jfr Lavin, *Domstol och administrativ myndighet*, 1972, s. 373 ff.) vore att låta Jordbruksverket få rätt att utverka en exekutionstitel hos förvaltningsdomstol, varefter allmän domstols behörighet kunde avskaffas. I återbetalningsmål kan emellertid framföras olika invändningar av allmän art, såsom att bidraget mottagits och förbrukats i god tro, vilka naturligen hör hemma i de allmänna domstolarna (se t.ex. NJA 1970 s. 539). Av kostnads- och rättskraftsskäl bör en och samma domstolsorganisation vara behörig att behandla alla invändningar. En sammanvägning med beaktande av alla tänkbara invändningar mot återbetalningsskyldigheten måste således företas innan behörigheten bestäms.

Rättsläget efter rättsfallet NJA 2013 s. 413

I rättsfallet NJA 2013 s. 413, som avgjordes av Högsta domstolen i dess helhet, prövade domstolen om det fanns tillräckligt starka skäl att ändra den i NJA 1991 s. 363 fastlagda rättsgrundsatsen, att en dom enligt vilken en förvaltningsdomstol överprövat en Försäkringskassas beslut om återbetalning av bidrag kan innefatta betalningsskyldighet och därmed läggas till grund för verkställighet.

Högsta domstolen konstaterade att sedan 1991 års avgörande hade förvaltningsprocessen i flera hänseenden reformerats. När ett beslut av Försäkringskassan av den enskilde överklagas till förvaltningsdomstol blir det numera, till skillnad från vad som gällde vid den tiden, hos domstolen fråga om en obligatorisk tvåparts-process, där Försäkringskassan är motpart till den enskilde, i enlighet med 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Tvisteformen ändrar karaktär mellan förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen så att det hos förvaltningsdomstolen startar en ny sorts process med en enskild klagande på den ena sidan och beslutsmyndigheten på den andra.

Processen blir inte längre en fortsättning på förfarandet hos förvaltningsmyndigheten. Högsta domstolen noterade emellertid att förändringen inte hade medfört att förvaltningsmyndigheten, i ett fall som det förevarande, kunde framställa något yrkande för egen del när den enskilde har överklagat myndighetens beslut.

Vidare anförde Högsta domstolen att om en förvaltningsdomstol utformat sitt domslut som en skyldighet för den enskilde att betala är domen enligt ordalydelsen i 3 kap. 1 § första stycket 1 UB verkställbar. Samtidigt förklarade Högsta domstolen att det måste föreligga processuella förutsättningar för domstolen att ålägga den enskilde att fullgöra en betalningsskyldighet. Huruvida det underliggande beslutet kan anses innefatta en förpliktelse är av betydelse för frågan om en förvaltningsdomstols dom kan verkställas.

Högsta domstolen konstaterade att Försäkringskassans återkravsbeslut inte var verkställbart och förklarade att om återkravsbeslutet inte överklagas vinner det inte heller rättskraft eftersom frågan, trots att beslutet har fått laga kraft, kan bli föremål för en saklig prövning av allmän domstol om Försäkringskassan för talan dit eller den enskilde för en negativ fastställsetalan. Mot denna bakgrund kom Högsta domstolen fram till att Försäkringskassans beslut inte kunde anses utgöra ett bindande förvaltningsbeslut utan närmast anses vara ett s.k. partsbesked. Oavsett hur ett sådant beslut är formulerat kan det, enligt Högsta domstolen, inte i sig anses innefatta en betalningsskyldighet i den mening som avses i 1 kap. 1 § UB.

Högsta domstolen förklarade att när en enskild överklagar ett myndighetsbeslut, som inte kan anses innefatta en betalningsförpliktelse enligt utskönningsbalken, bestäms ramen för förvaltningsdomstolens prövning av beslutet och de ytterligare begränsningar som kan följa av den enskildes yrkanden. Myndigheten kan då inte utforma sin talan som ett förpliktande för den enskilde att betala vad myndigheten har beslutat om utan kan endast helt eller delvis motsätta sig ändring eller medge bifall till överklagandet. Att ett avgörande går utöver vad som är yrkat kan inte anses förenligt med den grundläggande processrättsliga princip som har kommit till uttryck i 29 § förvaltningsprocesslagen.

Det kunde, framhöll Högsta domstolen, hävdas att det från effektivitetssynpunkt var fördelaktigt att behålla den ordning som, i fråga om en försäkringskassas beslut om återbetalningsskyldighet, lades fast i 1991 års rättsfall. Sådana hänsynstaganden var emellertid

inte tillräckliga för att åsidosätta grundläggande processrättsliga principer. Högsta domstolen kom till slutsatsen att om ett myndighetsbeslut, som inte kan anses innefatta en betalningsförpliktelse i den mening som avses i 1 kap. 1 § UB, efter överklagande av den enskilde överprövas av en förvaltningsdomstol, utgör domstolens dom inte någon verkställbar exekutionstitel. Den rättsgrundsats som slogs fast i rättsfallet NJA 1991 s. 363 frångicks därmed.

Tre justitieråd var skiljaktiga och anförde att det enligt deras mening saknades anledning att nu inta någon annan ståndpunkt än den som hade etablerats i 1991 och 2001 års rättsfall. Däremot kunde det, ansåg de, finnas anledning för lagstiftaren att överväga om regleringen på detta område är ändamålsenligt utformad.

Allmän domstols avgörande i mål om återkrav

Väcker myndigheten eller den enskilde talan vid allmän domstol ska domstolen tillämpa de regler som gäller för dispositiva tvistemål. Den allmänna domstolen är vid sin prövning, inom ramen för parternas yrkanden och medgivanden, obunden av de administrativa myndigheternas bedömning av en särskild fråga. Utgångspunkten för den allmänna domstolen blir att pröva de invändningar som anförs mot beslutet om återkrav i sak. Det är med andra ord parterna som styr över vad som ska prövas. Detta skiljer sig från de processuella förutsättningar som gäller i förvaltningsdomstol, där domstolen har en utredningsskyldighet. Den materiella prövningen i allmän domstol ska dock ske med tillämpning av de offentlighetsrättsliga föreskrifter som reglerar den aktuella frågan, se rättsfallen NJA 1984 s. 648, 2002 s. 288 och 2008 s. 560.

7.2.4 Verkställighet av vissa andra beslut av förvaltningsmyndigheter

Försäkringskassans beslut om underhållsstöd

Försäkringskassan handlägger ärenden om underhållsstöd, vilket är en förmån som ingår i socialförsäkringen. Underhållsstöd kan enligt 17 kap. 2 § SFB lämnas till ett barn vars föräldrar inte bor tillsammans, varvid en förälder som är underhållsskyldig för barnet kan bli

skyldig att till Försäkringskassan betala hela eller delar av det stöd som lämnats till barnet. Försäkringskassans beslut om betalningsskyldighet för underhållsstöd för den bidragsskyldige föräldern inklusive ränta får enligt 19 kap. 49 § SFB verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken och handläggs som allmänt mål. Försäkringskassans ansökningar om indrivning av underhållsstöd uppgick 2016 till cirka 440 000 fördelat på cirka 28 000 gäldenärer.

När bestämmelserna om underhållsstöd infördes för första gången genom den numera upphävda lagen (1996:1030) om underhållsstöd infördes en särskild föreskrift om att beslut om återbetalningsskyldighet och ränta skulle få verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken. Noteras kan att domar och avtal om underhållsbidrag sedan länge dessförinnan varit verkställbara. I förarbetena berördes inte skälen till att beslut om underhållsstöd skulle vara verkställbara. Fordringar avseende betalningsskyldighet för underhållsstöd handläggs som allmänna mål (prop. 1995/96:208 s. 66 och 67).

Underhållsstöd som Försäkringskassan felaktigt har betalat ut till någon kan krävas tillbaka av förmånstagaren enligt balkens allmänna bestämmelser om återbetalning i 108 kap. SFB (se vidare avsnitt 6.2.2). Ett sådant beslut om återbetalningsskyldighet är däremot, i enlighet med vad som redogjorts för i avsnitt 7.2.2, inte verkställbart.

Beslut av kommuner

Socialnämnden får väcka talan om ersättning vid förvaltningsrätt

I socialtjänstlagen (2001:453) finns vissa bestämmelser enligt vilka enskilda personer kan bli betalningsskyldiga gentemot en kommun. En kommun får ta ut viss ersättning för bl.a. uppehälle vid vård på grund av missbruk och för vård av underårig (8 kap. 1 §). Felaktigt utbetalat ekonomiskt bistånd får återkrävas under förutsättningarna som i huvudsak överensstämmer med vad som gäller för återkrav enligt socialförsäkringsbalken (9 kap. 1 och 2 §§). Av 9 kap. 3 § första stycket socialtjänstlagen framgår att om betalning enligt nämnda bestämmelser inte sker frivilligt får socialnämnden väcka talan – inte hos tingsrätten utan hos förvaltningsrätten – inom tre år från det att kommunens kostnader uppkom. I 9 kap. 3 § andra stycket samma lag anges att talan om ersättning inte får bifallas, om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kan antas

bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt eller annars synnerliga skäl talar mot bifall till ersättningsanspråket.

Vissa beslut om avgifter är verkställbara enligt särskild föreskrift

Beslut om byggsanktionsavgift får enligt 11 kap. 61 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900) verkställas som en dom som har vunnit laga kraft. Beslut om byggsanktionsavgift fattas av tillsynsmyndigheten, som kan vara en kommun eller Boverket. Fordringar avseende byggsanktionsavgift handläggs som allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten. I 30 kap. 5 § miljöbalken finns en liknande föreskrift om verkställighet avseende miljöskänkionsavgift. Om miljöskänkionsavgift beslutar kommunen. I förarbetena till nu nämnda lagar anges, som skäl för att avgiftsbesluten ska vara omedelbart verkställbara, att avgifterna är avsedda att vara en snabb och effektiv reaktion från samhället och att detta förutsätter en snabb verkställighet när den avgiftsskyldige inte betalar i tid (se prop. 2009/10:170, del 1, s. 349 och 499 samt prop. 1997/98:45, del 1, s. 543, 545 och 546).

Beslut av Centrala Studiestödsnämnden

Enligt 4 kap. 27 § studiestödslagen (1999:1395) får årsbelopp och avgifter avseende studielån som inte har betalats inom föreskriven tid tas ut genom utmätning utan föregående dom eller utslag. Fordringar av dessa slag handläggs som allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten. År 2016 var Centrala studiestödsnämndens ansökningar i allmänna mål cirka 130 000 fördelat på cirka 95 000 gäldenärer.

Om en studerande har fått studiemedel felaktigt eller med för högt belopp ska, enligt 5 kap. 1 § studiestödslagen, det som betalats ut för mycket under vissa förutsättningar krävas tillbaka. I fråga om återbetalningsfordringar finns det ingen särskild föreskrift om verkställighet. Centrala studiestödsnämnden måste ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan i tingsrätten för att få till stånd en exekutionstitel som kan ligga till grund för verkställighet. Fordringar avseende återkrav handläggs som enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten.

Centrala studiestödsnämnden handlägger även återkrav och återbetalning av lån enligt vissa förordningar.⁷ Inte heller sådana beslut är verkställbara utan föregående dom eller utslag.

Felparkeringsavgifter

I 5 § lagen (1976:206) om felparkeringsavgift anges att parkeringsanmärkning ska innehålla en uppmaning att inom en viss tid betala den fastställda avgiften. Enligt 6 § ska fordonets ägare, om en felparkeringsavgift inte betalas inom föreskriven tid, erinras om betalningsansvaret och uppmanas att inom viss tid betala avgiften. Betalas inte avgiften inom denna tid ska ett åläggande utfärdas att inom viss tid betala en förhöjd avgift.

Följs inte sist nämnda åläggande ska Transportstyrelsen, enligt 13 §, begära indrivning av avgiften, varvid verkställighet enligt utskökningsbalken får ske oavsett om åläggandet har fått laga kraft. Fordran handläggs som allmänt mål hos Kronofogdemyndigheten.

Tv-avgifter

Av 17 § lagen (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst framgår att Radiotjänst i Kiruna Aktiebolags beslut om att påföra avgifter enligt den lagen ska anses som beslut av förvaltningsmyndighet och får verkställas, om avgiften är obetald och förfallen till betalning. Verkställighet får ske även om avgiftsbeslutet har begärts omprövat eller omprövningsbeslutet har överklagats. Verkställighet i fråga om avgift enligt lagen handläggs hos Kronofogdemyndigheten som allmänt mål. Debiteringsbeslutet fattas alltså i fråga om avgift av detta slag av ett aktiebolag.

Mål om tv-avgifter är en av de vanligaste måltyperna hos Kronofogdemyndigheten. I juni 2016 fanns cirka 100 000 pågående gäldenärer och 845 000 mål. Skuldbeloppet totalt översteg 1 miljard kronor. Under 2016 inkom cirka 285 000 mål fördelat på cirka 96 000 gäldenärer.

⁷ Förordningen (2013:1121) om kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning, förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskola, förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar samt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

7.3 Tidigare behandling av frågan om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut

7.3.1 Rättsläget före utsökningsbalkens införande

1877 års utsökningslag innehöll inte en fullständig uppräkningslista av handlingar som kunde utgöra exekutionstitlar. Där nämndes endast några av dem, främst domstols dom eller annat avgörande i tvistemål. Att exekutiv myndighet kunde medge verkställighet även i andra fall än som angavs i lagen framgick av olika författningar men ansågs av vissa ibland kunna ske utan stöd av särskild föreskrift (SOU 1973:22 s. 146).

Utsökningslagen var inte direkt tillämplig beträffande verkställighet av en förvaltningsmyndighets beslut. Införsellagen (1968:621) kom däremot att vara direkt tillämplig även på vissa beslut som meddelats av en sådan myndighet. Införsel (utmätning av lön) fick enligt den lagen äga rum bl.a. för skatter, allmänna avgifter, böter och viten, även när detta hade beslutats av en förvaltningsmyndighet, samt på grund av beslut av en länsstyrelse att någon skulle utge bidrag till kommun enligt viss lagstiftning för omhändertaget barn eller till hjälptagares försörjning. Allmänna bestämmelser som angav i vad mån förvaltningsmyndigheters beslut fick verkställas fanns inte.

Vissa förvaltningsbeslut fick enligt uttryckliga författningsbestämmelser verkställas. Frågan om verkställighet på grund av en förvaltningsmyndighets beslut i någon omfattning även kunde ske utan stöd av uttrycklig föreskrift var oklar och omstridd i den juridiska litteraturen vid denna tid. Enligt en åsikt skulle förvaltningsbeslut generellt vara verkställbara, enligt en annan kunde beslut varigenom betalningsskyldighet ålagts som regel verkställas medan andra inte kunde det. En tredje mening gick ut på att beslut av förvaltningsmyndighet borde anses verkställbara i den mån besluten fick samma rättskraft som domstols dom, medan andra beslut inte skulle kunna verkställas, oavsett om de meddelats av lägre eller högre instans.⁸ När beslut av förvaltningsmyndighet fick verkställas exekutivt utan stöd av särskild föreskrift ansågs utsökningslagens bestämmelser vara ana-

⁸ Här bör nämnas att begreppet förvaltningsmyndighet efter 1971 års förvaltningsrättsreform hade fått en mer preciserad innebörd. Myndigheter vilka räknas som förvaltningsdomstol föll utanför. Nämda uttalanden i litteraturen gjordes vid tiden före förvaltningsdomstolsreformen, och omfattade alltså även beslut av myndigheter vilka var förvaltningsdomstol.

logt tillämpliga. Det var dock ovisst i vad mån det för verkställighet krävdes att beslutet fått laga kraft (SOU 1973:22 s. 176 och 177).

7.3.2 Förarbetena till utsökningsbalken

I samband med införandet av utsökningsbalken infördes den nu gällande bestämmelsen i 3 kap. 1 § första stycket 6 om att förvaltningsmyndighets beslut är exekutionstitel om beslutet enligt särskild föreskrift får verkställas (se vidare avsnitt 7.2.2). Beträffande denna bestämmelse anfördes i förarbetena följande (prop. 1980/81:8 s. 290):

Beträffande punkt 6 (förvaltningsmyndighets beslut) har RSV kritiserat beredningens förslag att verkställighet ska få ske inte bara när det är särskilt föreskrivet utan även i viss utsträckning utan stöd av särskild föreskrift. Verket anser det inte tillfredsställande att man i balken behåller den nuvarande osäkerheten huruvida verkställighet kan ske utan stöd av särskild föreskrift. Jag delar verkets syn på denna fråga. Även jag anser alltså att det bör krävas uttrycklig föreskrift för att verkställighet enligt UB ska få äga rum. Skulle sådan föreskrift undantagsvis saknas, bör exekutionstitel anskaffas på vanligt sätt. I vissa fall där föreskrift nu saknas bör sådan införas, t.ex. när det gäller verkställighet av länsstyrelsens beslut i fall som avses i 72 § andra stycket barnavårdslagen (1960:97) och 40 § lagen (1956:2) om socialhjälp. I samband med följdlagstiftningen till UB får övervägas om det föreligger behov av särskilda föreskrifter om verkställighet även i andra fall.

Vilka skäl som ska motivera att en förvaltningsmyndighets beslut kan verkställas utvecklades inte i förarbetena till utsökningsbalken. Inte heller i något annat lagstiftningsärende har vi kunnat finna några utvecklade principer för när förvaltningsmyndighets beslut ska vara verkställbart.

7.3.3 Försäkringskassans skrivelse till regeringen

I skrivelse till regeringen den 27 september 2013 (dnr Ju2014/05440) föreslog Försäkringskassan att dess återkravsfordringar skulle bli verkställbara hos Kronofogdemyndigheten. Kassan hänvisade till att rättspraxis hade ändrats genom Högsta domstolens avgörande samma år (se avsnitt 7.2.3) och anförde bl.a. följande.

Den nya ordningen innebär att ett krav kan bli föremål för prövning först i tre instanser i förvaltningsdomstol och därefter i tre in-

stanser i allmän domstol innan det kan verkställas. Utöver det resurslöseri som detta innebär, medför den nuvarande ordningen en risk för att prövningen av återkravsbeslut förskjuts mot allmän domstol. Det finns också en risk för motstridiga domar som rör samma sak.

Försäkringskassan är vid sin fordringshantering skyldig att följa god inkassosed. Försäkringskassan ansöker därför inte om betalningsföreläggande förrän gäldenären har betalningsförmåga. I många fall har gäldenären betalningsförmåga men prioriterade fordringar upptar betalningsutrymmet och Försäkringskassan tvingas bevaka sin fordran tills de prioriterade fordringarna har betalats eller preskriberats. Det medför att kravet kan vara flera år gammalt när det kommer till domstolsprövning vilket innebär svårigheter i bevishänseende. För Försäkringskassans fordringar gäller tioårig preskriptionstid och både gäldenär och borgenär kan bryta preskriptionen. Detta medför att Försäkringskassans fordringar kan hållas levande mycket länge innan de preskriberas.

Försäkringskassan deltar i myndighetssamarbetet för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten och har som en följd av utredningar som företagits med anledning av detta samarbete ställt ett antal återkrav. Det har visat sig vara mycket svårt att driva in dessa eftersom tillgångarna hinner försvinna innan det finns en exekutionstitel som kan verkställas. Försäkringskassan bedömer att en väsentlig faktor för att öka effektiviteten i myndighetens arbete mot grov organiserad brottslighet är att myndigheten ges effektivare och snabbare möjligheter för att driva in beslutade återkrav.

Försäkringskassan anser att om fordringarna var prioriterade men hade kortare preskriptionstid så skulle det vara en bättre avvägning mellan det allmännas intresse av att få betalt och den enskildes intresse av att inte stå skuldsatt under orimligt lång tid. Försäkringskassan är dock angelägen om att även i fortsättningen kunna kvitta i utgående ersättning. Vidare bör det vara möjligt att betalningssäkra tillgångarna redan under återkravsprocessen, på sätt liknande det som i dag gäller enligt skatteförfarandelagen (2011:1244).

Skrivelsen från Försäkringskassan mynnade ut i direktiv till Utredningsutredningen att utreda frågan (dir. 2014:127), se under nästkommande rubrik.

7.3.4 Utsökningsutredningens förslag

Frågan om vilka förutsättningar som bör gälla för att en förvaltningsmyndighets beslut ska få verkställas har nyligen övervägts av Utsökningsutredningen i betänkandet Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81), som överlämnades i november 2016.

I betänkandet föreslås en ny ordning som innebär att förvaltningsmyndigheters beslut som avser betalningsskyldighet alltid ska kunna verkställas när de har fått laga kraft, förutsatt att beslutet utgör myndighetsutövning och att den förpliktade har haft en reell möjlighet att överklaga beslutet. Förslaget innebär att det inte längre ska krävas en särskild föreskrift för att en förvaltningsmyndighets beslut ska utgöra en exekutionstitel. Förvaltningsmyndigheter och kommuner kommer då inte längre att behöva skaffa en exekutionstitel via den summariska processen eller genom att ansöka om stämning i allmän domstol.

Om beslutet överklagas ska enligt förslaget förvaltningsdomstolens dom bli en verkställbar exekutionstitel. För att ett beslut av förvaltningsmyndighet ska få verkställas före laga kraft måste detta, enligt Utsökningsutredningens förslag, framgå av en särskild föreskrift i lag eller förordning. Om en förvaltningsmyndighets beslut ska verkställas enligt indrivningslagen ska också detta, enligt förslaget, regleras genom en särskild föreskrift i lag eller förordning (SOU 2016:81 del 1 s. 129–132).

En alternativ ordning som övervägs i betänkandet är att förvaltningsmyndigheter ges möjlighet att framställa sitt betalningskrav i förvaltningsdomstol, i stället för i allmän domstol, varvid förvaltningsdomstolens dom skulle utgöra exekutionstitel. Utsökningsutredningen anför att den enskilde i så fall skulle ha kvar möjligheten att överklaga förvaltningsmyndighetens beslut till förvaltningsdomstol och särskilda bestämmelser som möjliggör en samordning av förfarandena skulle kunna införas. Alternativet avfärdas dock med motiveringen att det i någon mån skulle bli dubbla processer och att omfattande ändringar av förvaltningsdomstolarnas processuella förfaranderegler också skulle behöva införas (s. 128–129).

7.3.5 Remissyttranden över förslagen

Remissinstanserna är till övervägande del positiva till förslaget att förvaltningsmyndigheters beslut ska kunna verkställas när de har fått laga kraft. Många remissinstanser tillstyrker förslaget – däribland Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten – eller lämnar det utan erinran. Vissa instanser anför dock att förslaget behöver kompletteras på visst sätt eller utredas ytterligare, däribland Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden och Lantmäteriet.

Försäkringskassan anför i sitt remissvar bl.a. följande. Försäkringskassan anser att förslaget att förvaltningsmyndigheters beslut ska bli verkställbara bör genomföras snarast möjligt, dvs. med förtur. Förslaget förenklar och sparar resurser på flera håll, såväl inom de berörda myndigheterna som hos rättsväsendet och Kronofogdemyndigheten. Nuvarande ordning är ohållbar och därför bör denna ändring träda i kraft snarast och om möjligt innan övriga ändringar träder i kraft. I dag förekommer det att Försäkringskassan i stället väcker talan vid tingsrätten när Kronofogden inte lyckas delge en gäldenär. Försäkringskassan bedömer att ett sådant behov kommer att kvarstå och förutsätter att det även i framtiden kommer att vara möjligt att ansöka om stämning för att få betalt för en återkravsfordran om återkravsbeslutet inte har kunnat delges.

Pensionsmyndigheten anför i sitt remissvar bl.a. att det är svårt att se något bättre alternativ än att förvaltningsmyndigheters beslut blir exekutionstitlar och att det vore en fördel om en lagändring träder i kraft så snart som möjligt. Pensionsmyndigheten anser vidare att förhållandet mellan kvittningsbestämmelserna och löneutmätningbestämmelserna bör förtydligas om företrädesordningen utreds.

Landsorganisationen i Sverige (LO) avstyrker förslaget och anför bl.a. följande. I sådana ärenden som innebär komplicerade bedömningar är den enskildes rättssäkerhet inte tillgodosedd med utredningens förslag. Inspektionen för socialförsäkringen har i en rapport pekat på brister i kvalitet i besluten hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten när det gäller återkravshandläggningen. Den enskilde förstår inte heller alltid myndighetens beslut och hur gången är i ärendet eller konsekvenserna av att inte överklaga.

Utsökningsutredningens förslag bereds inom Regeringskansliet.

7.4 Statistik

7.4.1 Inledning

Som framgått i det föregående ansvarar Försäkringskassan även för Pensionsmyndighetens fordringar. I fordringshanteringen ingår indrivningsåtgärder såsom ansökan om betalningsföreläggande och ansökan om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten (se avsnitt 6.2.5).

Utredningen har från Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten inhämtat vissa statistiska uppgifter avseende Försäkringskassans fordringshantering. Vid samrådsmöten med myndigheterna har uppgifterna följts upp och förklarats ytterligare. Uppgifterna redovisas huvudsakligen i avsnitt 6.5. I avsnitt 7.4.2 nedan redovisas dock vissa uppgifter rörande verkställighet hos Kronofogdemyndigheten av återkrav inom socialförsäkringen.

Centrala studiestödsnämnden bedriver verksamhet som i någon mån är jämförbar med Försäkringskassans verksamhet. Som jämförelsematerial har därför vissa uppgifter om Centrala studiestödsnämnden inhämtats från Kronofogdemyndigheten.

Som jämförelsematerial har också från Försäkringskassan inhämtats vissa uppgifter om kassans hantering av betalningskrav avseende underhållsstöd, vilka redovisas i avsnitt 7.4.3.

7.4.2 Försäkringskassans ansökningar om betalningsföreläggande och verkställighet av återkrav

Antal ansökningar om betalningsföreläggande

För att verkställighet hos Kronofogdemyndigheten ska kunna ske av ett återkrav av förmån inom socialförsäkringen krävs, som nämnts, att återkravet slås fast i ett utslag från Kronofogdemyndigheten eller i en dom från allmän domstol. Det är mycket sällan som Försäkringskassan väcker talan vid domstol. Det är i de allra flesta fall mer tids- och kostnadseffektivt att använda sig av den summariska processen vid Kronofogdemyndigheten. Om Försäkringskassan avser att lämna ett återkrav för verkställighet ansöker Försäkringskassan således i allmänhet först om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten.

Från Kronofogdemyndigheten har uppgifter inhämtats om antalet ansökningar om betalningsföreläggande med Försäkringskassan som

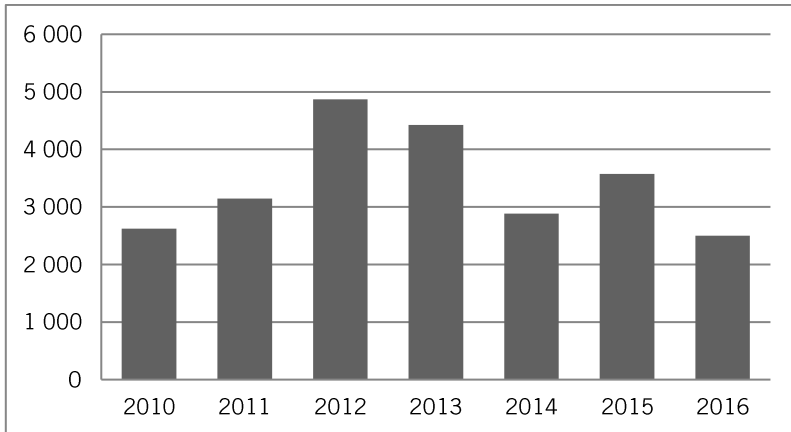
sökande. Av figur 7.1 nedan framgår att Försäkringskassans ansökningar om betalningsföreläggande under tidsperioden 2012–2016 till antalet har varierat mellan 2 500 och 4 900. Som jämförelse kan nämnas att antalet ansökningar om betalningsföreläggande från Centrala studiestödsnämnden under samma tid har varierat mellan cirka 8 000 och 13 500.

Inflödet av nya återkrav till fordringshanteringen, dvs. beslut om återkrav fattade av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, har under åren 2012–2017 varierat mellan 131 000 och 166 000 (se avsnitt 6.5.4). Centrala studiestödsnämnden fattar, som jämförelse, årligen cirka 55 000 beslut om återkrav av studiestöd⁹.

Antalet återkravsbeslut per år hos Centrala studiestödsnämnden är således en tredjedel jämfört med antalet återkravsbeslut hos Försäkringskassan. Nämndens ansökningar om betalningsföreläggande är samtidigt fyra gånger så många som Försäkringskassans. I relation till antalet nya återkrav ligger antalet ansökningar om betalningsföreläggande på cirka 2–3 procent hos Försäkringskassan, att jämföra med cirka 15 procent hos Centrala studiestödsnämnden.

Försäkringskassans ansökningar om verkställighet – och säkerligen dess ansökningar om betalningsföreläggande – avser dock högre belopp än Centrala studiestödsnämndens (se nedan under rubriken Antal ansökningar om verkställighet).

⁹ Uppgiften har hämtats från myndighetens remissvar i april 2017 gällande Utsökningsutredningen betänkande.

Figur 7.1 Försäkringskassans ansökningar om betalningsföreläggande

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Försäkringskassans ansökningar om betalningsföreläggande under perioden 2010 till 2016 har ökat och minskat relativt kraftigt mellan olika år. De har i princip halverats 2016 i förhållande till 2012 och 2013, vilket framgår av figur 7.1 ovan. Som framgår av avsnitt 6.5.9 har på motsvarande sätt en halvering skett sedan 2013 när det gäller hur stor andel av inbetalningarna på grund av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkrav som härrör från verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Åren 2016 och 2017 var det endast 3 procent av inbetalningarna som kom från verkställighet hos Kronofogdemyndigheten, vilket kan jämföras med 2013 då det var 6 procent (se vidare avsnitt 6.5).

Som framgår av figur 7.1, har det inte – vilket skulle kunna ha förväntats – skett någon generell ökning av antalet ansökningar om betalningsföreläggande från Försäkringskassan under åren efter Högsta domstolens avgörande 2013 (se avsnitt 7.2.3) i förhållande till åren före avgörandet. Nämnas kan att inte heller Centrala studiestödsnämndens ansökningar om betalningsföreläggande har ökat generellt sett efter 2013 i förhållande till åren dessförinnan.

Vid utredningens kontakter med Försäkringskassans fordringshantering har framförts att Försäkringskassan till följd av domen har blivit mer restriktiv med att ansöka om betalningsföreläggande eftersom myndigheten inte vill hamna i två parallella rättsprocesser. Försäkringskassan har i övrigt framfört bl.a. följande förklaringar till

skillnaderna i antal ansökningar om betalningsföreläggande under de aktuella åren.

Vid olika tider har Försäkringskassan i olika hög grad prioriterat att söka verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Under åren 2013 till 2015 hade myndigheten en inriktning med större fokus på kundens, dvs. den försäkrades, behov vilket kan ha bidragit till att återkrav i mindre omfattning skickades för verkställighet.

Försäkringskassans fordringshantering förlorade 2014 en stor del av sina resurser, cirka 40 årsarbetskrafter (se avsnitt 6.4.4). Detta har bl.a. inneburit att betalningsutredningar inte hinns med – vilket i normalfallet är en förutsättning för att ansöka om betalningsföreläggande – och att frivilliga överenskommelser med gäldenärer i stället prioriteras.

Vid en affärsmässig hantering av fordringarna kan det också, om det finns andra fordringar med förtur vid utmätning avseende samma gäldenär, i många fall bedömas som mindre lämpligt att ansöka om verkställighet. Andra åtgärder kan då ofta vara att föredra.

Resultat av ansökningarna om betalningsföreläggande

I ett mål om betalningsföreläggande ska svaranden delges ansökan och föreläggas att yttra sig inom en viss tid från delgivning. Utslag ska därefter meddelas om svaranden inte har bestritt ansökan. Inom en månad från det att ett utslag meddelats kan svarande ansöka om återvinning, och om så sker ska målet överlämnas till tingsrätten för vidare handläggning. Även vid bestridande från svaranden innan utslag har meddelats ska målet överlämnas till tingsrätten för vidare handläggning, om sökanden begär det. Återkallas ansökan av sökanden innan utslag har meddelats ska Kronofogdemyndigheten avskriva målet (se vidare avsnitt 7.2.1).

Tabell 7.1 Resultat av Försäkringskassans ansökningar om betalningsföreläggande

År	Ansökningar	Meddelade utslag	Helt återkallade ansökningar	Helt bestridda ansökningar	Mål som överlämnats till tingsrätt
2014	2 882	2 135	353	199	96
2015	3 576	2 724	387	235	110
2016	2 502	1 785	317	160	83

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Tabell 7.1 åskådliggör vilket resultat Försäkringskassans ansökningar om betalningsföreläggande leder till. I tabellen visas bl.a. hur många utslag som meddelades, hur många ansökningar som återkallades och hur många ansökningar som bestreds under de angivna åren. De flesta av Försäkringskassans ansökningar om betalningsföreläggande leder till att utslag meddelas. Som andel av antalet ansökningar samma år uppgår meddelade utslag till cirka 75 procent. Om utslag inte meddelas beror det i flertalet fall på att ansökan har återkallats av sökanden – ofta på grund av att fordran har betalats eller att parterna har träffat en överenskommelse om betalning – varvid målet avskrivs. I förhållande till antalet ansökningar samma år återkallas cirka 12 procent. I några fall bestrids ansökan av svaranden och en viss mindre andel av dem överlämnas målet till tingsrätt. Överlämnande till tingsrätt kan också ske efter återvinning av ett utslag. Antalet bestridanden utgör cirka 7 procent av antalet ansökningar samma år och antalet mål som överlämnats till tingsrätt cirka 3 procent.

I mål med Centrala studiestödsnämndens som sökande återkallas ansökan i något fler fall, i cirka 19–26 procent av de mål som inkom samma år. Utslag meddelas följaktligen inte i en lika stor andel av målen med nämnden som sökande, cirka 55 procent avslutas genom att utslag meddelas. Svaranden bestrider vidare ansökan i något färre fall, närmare bestämt i 3–4 procent av antalet ansökningar samma år. När det gäller överlämnande till tingsrätt, efter bestridande eller återvinning av utslag, är andelen 1–2 procent.

Handläggningstid

Om utslag inte meddelas i ett mål om betalningsföreläggande avslutas målet med beslut om avskrivning eller avvisning. Avskrivning sker t.ex. efter återkallelse av sökanden eller misslyckad partsdelgivning. Avvisning sker bl.a. efter att sökanden har erbjudits partsdelgivning men inte antagit erbjudandet.¹⁰

Den genomsnittliga handläggningstiden för mål om betalningsföreläggande med Försäkringskassan som sökande framgår av tabell 7.2 nedan. Från uppgifterna i tabellen om genomsnittligt antal dagar till avvisnings- eller avskrivningsbeslut har, som framgår, undantagits avskrivningsbeslut efter återkallelse i de fall sökanden inte har erbjudits partsdelgivning. Återkallelse sker i sådana fall ofta tidigt i processen, t.ex. på grund av att betalning har skett eller att parterna har träffat en överenskommelse. Siffrorna skulle inte återspegla Kronofogdemyndighetens handläggningstid om dessa beslut inkluderades, eftersom återkallelse kan ske när som helst under processen.

Tabell 7.2 Genomsnittlig handläggningstid för mål om betalningsföreläggande med Försäkringskassan som sökande

År	Antal dagar till utslag	Antal dagar till beslut*
2014	72	143
2015	70	138
2016	79	124

* Exklusive beslut om avskrivning efter återkallelse utan att partsdelgivning erbjudits sökanden.
 Källa: Kronofogdemyndigheten.

Som framgår av tabell 7.2 meddelas utslag i genomsnitt cirka två och en halv månad efter ansökan. Handläggningstiden är betydligt längre, i genomsnitt mellan fyra och fem månader, i de mål som inte avslutas genom utslag utan genom avvisnings- eller avskrivningsbeslut.

¹⁰ Har Kronofogdemyndigheten inte kunnat delge svaranden föreläggandet att yttra sig ska sökanden erbjudas att själv ombesörja delgivningen, s.k. partsdelgivning.

Delgivningssätt

I delgivningslagen (2010:1932) finns bestämmelser om olika delgivningssätt och under vilka förutsättningar de får användas. Hur ansökan om betalningsföreläggande delges svaranden i mål om betalningsföreläggande med Försäkringskassan som sökande, framgår av tabell 7.3 nedan.

Tabell 7.3 Delgivningssätt vid delgivning med svaranden av ansökan i mål om betalningsföreläggande med Försäkringskassan som sökande

År	Vanlig delgivning	Stämningssmannadelgivning	Delgivning ombesörjd av sökanden	Övriga delgivningssätt	Totalt antal delgivningar
2014	1 481	892	-	5	2 378
2015	2 014	1196	45	8	3 263
2016	1 272	911	85	10	2 278

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Av tabellen framgår att i de flesta fall delges svaranden ansökan om betalningsföreläggande i denna typ av mål genom s.k. vanlig delgivning (cirka 60 procent av delgivningarna), vilket vanligtvis innebär att handlingarna skickas till svaranden per post och att svaranden undertecknar och skickar tillbaka bifogat delgivningsbevis. I relativt många fall används s.k. stämningssmannadelgivning (cirka 40 procent av delgivningarna), vilket innebär att en person som har behörighet att utföra sådan delgivning lämnar handlingen som ska delges på visst sätt och dokumenterar åtgärden (31 § delgivningslagen). Detta blir aktuellt om svaranden inte skickar tillbaka delgivningsbeviset.

Av tabell 7.3 framgår också att det i ett antal fall förekommer att Försäkringskassan lyckas delge en svarande sedan Kronofogdemyndigheten misslyckats med det. Vidare framgår att delgivning genom övriga delgivningssätt (i vilka ingår delgivning i utlandet och kungörelsedelgivning) är ovanligt i dessa mål.

Antal ansökningar om verkställighet

Mål om verkställighet av återkrav inom socialförsäkringen handläggs som enskilda mål (se avsnitt 7.2.3).

Tabell 7.4 Enskilda mål med Försäkringskassan som sökande

År	Antal ansökningar	Belopp i mkr
2015	3 275	-
2016	2 542	248
2017*	2 248	227

* Per den 7 november 2017. *Källa:* Kronofogdemyndigheten.

Av tabell 7.4 ovan framgår att Försäkringskassans ansökningar om verkställighet de aktuella åren till antalet i stort sett följer antalet ansökningar om betalningsföreläggande samma år, dvs. i stort sett alla ansökningar om betalningsföreläggande leder till en ansökan om verkställighet. Beloppsmässigt motsvarade ansökningarna 2016 cirka 248 miljoner kronor.

Som jämförelse kan nämnas att Centrala studiestödsnämndens ansökningar om verkställighet i enskilda mål 2016 var cirka 10 000 till antalet och motsvarade beloppsmässigt cirka 203,9 miljoner kronor.

Försäkringskassans ansökningar om verkställighet var alltså, i likhet med dess ansökningar om betalningsföreläggande, betydligt färre än Centrala studiestödsnämndens ansökningar. Försäkringskassans ansökningar avsåg dock högre belopp än nämndens ansökningar.

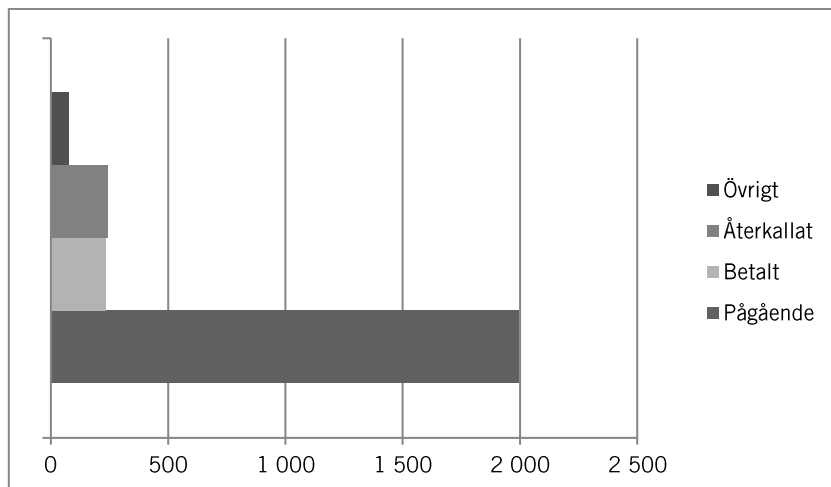
Resultat av ansökningarna om verkställighet

Av figur 7.2 nedan framgår status per den 18 maj 2017 för de enskilda mål med Försäkringskassan som sökande som inkom till Kronofogdemyndigheten under 2016.¹¹ Av de 2 542 mål som inkom 2016 var 1 995 (78 procent) fortfarande pågående och 547 (22 procent) avslutade. Av de 547 avslutade målen var det 231 (42 procent) som hade avslutats på grund av att fordran hade blivit betald genom

¹¹ Enstaka enskilda mål med Försäkringskassan som sökande som avser andra typer av fordringar än återkrav kan naturligtvis finnas, t.ex. fordringar avseende skadestånd eller civilrättsliga fordringar av olika slag.

verkställighet, 241 (44 procent) som hade avslutats på grund av sökandens återkallelse och 75 (14 procent) som hade avslutats av annan anledning.

Figur 7.2 Status för enskilda mål inkomna 2016 med Försäkringskassan som sökande (per den 18 maj 2017)



Källa: Kronofogdemyndigheten.

Fler av målen med Centrala studiestödsnämnden som sökande än målen med Försäkringskassan som sökande var avslutade i maj året efter att de inkom. Av de avslutade målen var det fler av målen med nämnden som sökande som hade avslutats på grund av återkallelse. En vanlig orsak till återkallelse i detta skede kan antas vara att gäldenären frivilligt har betalat fordran. I målen med Försäkringskassan som sökande var det fler som hade avslutats på grund av betalning genom verkställighet än i målen med Centrala studiestödsnämnden.

7.4.3 Försäkringskassans hantering av fordringar avseende betalningskrav för underhållsstöd

Antal ansökningar om verkställighet

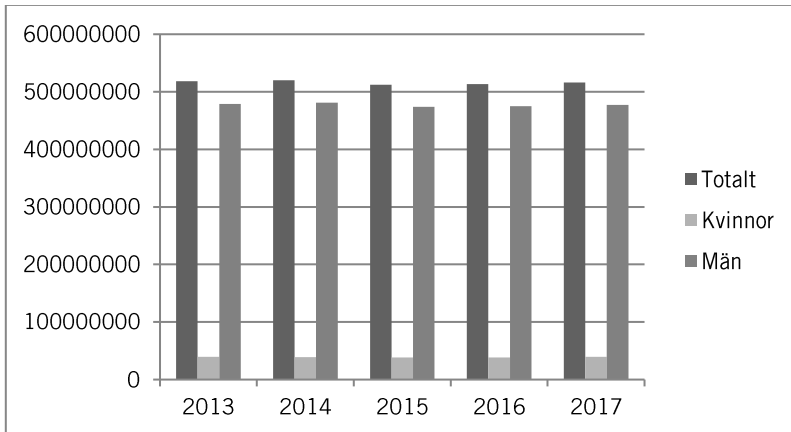
Försäkringskassans beslut om bidragsskyldig förälders betalningsskyldighet för underhållsstöd är det enda av kassans beslut som utgör en exekutionstitel, och som vid verkställighet hos Kronofogdemyndigheten handläggs som allmänt mål. Indrivning av fordringar som avser betalningsskyldighet för underhållsstöd ska, enligt bestämmelser i indrivningsförordningen, begäras senast fem månader efter förfallodagen om inte särskilda skäl talar emot det.

Underhållsstöd är den vanligaste typen av verkställighetsmål som Kronofogdemyndigheten handlägger sett till antalet mål. Under 2016 inkom cirka 440 000 ansökningar om verkställighet avseende underhållsstöd, fördelat på ungefär 28 000 gäldenärer. Ett skäl till att antalet är så stort är att det läggs upp ett nytt mål per barn och månad.

Fordringsstock och inbetalningar

Försäkringskassans fordringsstock avseende betalningskrav för underhållsstöd har, under de senaste fem åren, legat stabilt på drygt 500 miljoner kronor (figur 7.3). Det är till helt övervägande del män som är betalningsskyldiga för underhållsstöd.

Figur 7.3 Fordringsstock Försäkringskassans betalningskrav för underhållsstöd (i kronor)

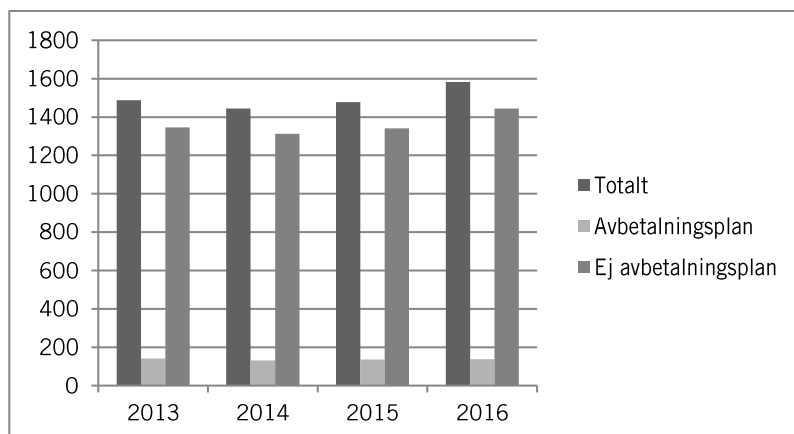


Källa: Försäkringskassan.

Att fordringsstocken inte växer betyder att betalningskraven avslutas i samma takt som nya betalningskrav tillkommer. Betalningskrav avslutas på grund av att de blir betalda, att de efterges eller avskrivs (t.ex. på grund av att de har preskriberats) eller att betalningsskyldigheten bortfaller av annat skäl. I sammanhanget kan nämnas att preskriptionstiden för fordringar avseende underhållsstöd är fem år, att jämföra med tio år för fordringar avseende återkrav (se vidare avsnitt 7.6.6).

Avslutade betalningskrav per år, totalt och uppdelat utifrån förekomst av avbetalningsplan, framgår av diagrammet nedan (figur 7.4). Avbetalningsplaner förekommer men i relativt liten omfattning. Detta skulle kunna ha att göra med underhållsbidragets konstruktion, som innebär att nya belopp tillkommer månadsvis. De avslutade betalningskraven under perioden 2013–2016 har, som framgår av diagrammet, legat relativt stabilt runt 1,4 till 1,6 miljarder kronor per år. Följaktligen (eftersom fordringsstocken inte har vuxit under perioden) har de nya betalningskraven uppgått till ungefär samma belopp per år.

Figur 7.4 Avslutade betalningskrav för underhållsstöd (i mkr)



Källa: Försäkringskassan.

Ungefär två tredjedelar av betalningskraven avslutades på grund av frivilliga inbetalningar. Ungefär en tredjedel skickades till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Betalningskraven har i övrigt i viss mindre utsträckning bortfallit på grund av avdrag vid umgänge med barnet eller betalning till vårdnadshavaren, avskrivning eller eftergift. Detta framgår av tabell 7.5 nedan.

Tabell 7.5 Avslutade betalningskrav för underhållsstöd per år och anledning till att de avslutades (i miljoner kronor)

År	Frivillig betalning	Indrivning begärd hos Kronofogdemyndigheten	Avdrag vid umgänge eller betalning till vårdnadshavare	Avskrivning	Eftergift	Totalt
2013	995	473	10	7	2	1 487
2014	964	462	10	6	3	1 444
2015	997	464	10	4	2	1 477
2016	1 074	498	5	3	3	1 583

Källa: Försäkringskassan.

Av tabell 7.5 framgår inte hur stor andel, av de betalningskrav som under de aktuella åren skickades till Kronofogdemyndigheten för indrivning, som har blivit eller kommer att bli betalda respektive preskriberas under handläggningen hos Kronofogdemyndigheten. Som nämnts har fordringar avseende underhållsstöd en preskriptionstid på fem år.

För att undersöka i vilken utsträckning fordringar i mål hos Kronofogdemyndigheten om underhållsstöd blir betalda respektive preskriberade, har vi från Kronofogdemyndigheten inhämtat uppgifter om resultatet av de ansökningar som Försäkringskassan lämnade in under 2011. Försäkringskassans ansökningar om indrivning av underhållsstödsfordringar uppgick det året till cirka 480 miljoner kronor. Totalt till och med 2016 hade dessa fordringar betalats till ett belopp om cirka 320 miljoner kronor och preskriberats till ett belopp om cirka 160 miljoner kronor. Ansökningarna om indrivning av underhållsbidrag 2011 ledde alltså till att cirka 67 procent av fordringsbeloppet blev betalt medan cirka 33 procent blev preskriberat.

Ett annat sätt att undersöka hur stor andel av de fordringar avseende underhållsstöd, som Försäkringskassan lämnar för indrivning, som leder till betalning, är att studera resultatet av indrivning i dessa mål per år. Av tabell 7.6 nedan framgår hur mycket som har drivits in och hur mycket som har preskriberats i mål om indrivning av underhållsstöd under åren 2013–2017. Relationen mellan betalning och preskription var den att 60–70 procent av fordringarna blev betalda medan 30–40 procent blev preskriberade.

Förhållandet mellan hur mycket som betalas och hur mycket som preskriberas synes således vara ungefär detsamma år från år och oavsett om det är resultatet per år som studeras eller om resultatet av de ansökningar som inkom ett visst år följs upp.

Tabell 7.6 Resultatet av indrivning hos Kronofogdemyndigheten i mål om underhållsstöd

År	Indrivet belopp (i mkr)	Preskriberat belopp (i mkr)
2013	317,6	179,7
2014	311,7	195,5
2015	302,5	183,6
2016	303,9	150,6
2017*	285,5	138,1

* Per den 6 november 2017. *Källa:* Kronofogdemyndigheten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att betalningskraven för underhållsstöd i hög grad blir betalda och att de avslutas i samma takt som nya tillkommer. Ungefär två tredjedelar betalas på vanligt sätt. Nästan en tredjedel av kraven skickas för indrivning hos Kronofogdemyndigheten. Av de fordringar som skickas till Kronofogdemyndigheten blir 60–70 procent betalda och resterande 30–40 procent preskriberade. Fordringsstocken avseende betalningskrav för underhållsstöd ökar därmed inte utan ligger på samma nivå år från år.

7.5 Återkrav ska få verkställas efter laga kraft

Förslag: Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återkrav av en förmån inom socialförsäkringen ska få verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser sedan beslutet har fått laga kraft.

7.5.1 Nuvarande ordning är inte effektiv

Det är omständligt att begära verkställighet av återkrav

Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut om återkrav av en felaktigt utbetald socialförsäkringsförmån utgör inte en exekutionstitel.

Enligt äldre rättspraxis från Högsta domstolen ledde en förvaltningsdomstols prövning av en förvaltningsmyndighets beslut om återkrav, där förvaltningsdomstolen lämnat den enskildes överklagande utan bifall, till en exekutionstitel. Rättsläget sedan Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 2013 s. 413 innebär att om

ett sådant beslut efter överklagande av den enskilde överprövas av förvaltningsdomstol, utgör inte heller domstolens dom en exekutionstitel.

Om den försäkrade är missnöjd med ett beslut om återkrav kan denne begära att det omprövas. Är den försäkrade efter myndighetens omprövning av beslutet alltså missnöjd kan beslutet överklagas till förvaltningsrätt, kammarrätt och slutligen Högsta förvaltningsdomstolen. Resultatet av dessa omprövningar och domstolsprövningar – domstolsprövningar som sålunda kan ha skett i tre instanser – har dock i praktiken inget värde för Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten eftersom det inte kan verkställas enligt utsökningsbalken. För verkställighet av beslut om återbetalning av felaktigt utbetald socialförsäkringsförmån krävs utslag av Kronofogdemyndigheten i mål om betalningsföreläggande eller dom av en allmän domstol.

Den nuvarande ordningen för verkställighet av beslut om återkrav påverkar Försäkringskassans möjligheter att på ett effektivt sätt driva in sina och Pensionsmyndighetens återbetalningsfordringar.

I ännu fler fall än tidigare är det, sedan rättsläget ändrades 2013, nödvändigt att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller ansöka om stämning vid allmän domstol för att få till stånd verkställighet.

Det har emellertid – i motsats till vad som skulle kunna antas – i praktiken inte skett någon ökning av Försäkringskassans ansökningar om betalningsföreläggande sedan 2013. Det nya rättsläget sedan 2013 kan snarare ha bidragit till att Försäkringskassan har blivit mer restriktiv med att ansöka om betalningsföreläggande, just på grund av att kassan inte vill riskera att hamna i två parallella rättsprocesser (se avsnitt 7.4.2).

Om den enskilde överklagar återbetalningsbeslutet prövas överklagandet som tidigare av förvaltningsdomstol. Detta kan dock inte, som nämnts, leda till ett verkställbart avgörande. I värsta fall kan det därför bli en långdragen och kostsam process i såväl förvaltningsdomstol som i allmän domstol. Inte endast det allmänna, utan även den enskilde försäkrade riskerar högre processkostnader med den nuvarande ordningen.

En annan nackdel med den nuvarande ordningen är att återkravet kan vara flera år gammalt när det kommer till domstolsprövning. Detta innebär svårigheter i bevishänseende för Försäkringskassan.

Det kan självfallet även vara mycket besvärande för den enskilde att efter flera år tvingas genomgå en sådan prövning. Bakgrunden till detta är att Försäkringskassan måste ta hänsyn till utsikterna att få betalt för sin fordran vid bedömningen av om kassan ska ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid tingsrätt för att få sitt betalningskrav fastställt. En betalningsutredning behöver genomföras, vilket är resurskrävande. Vid bedömningen spelar emellertid inte endast gäldenärens betalningsförmåga in. Även fordringens storlek, och vilka eventuella andra skulder som gäldenären har, kan ha betydelse för bedömningen. I många fall har gäldenären betalningsförmåga men andra fordringar, som har företrädesrätt vid löneutmätning, ligger för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten och upptar betalningsutrymmet. Försäkringskassan avvaktar då tills de andra fordringarna har betalats eller preskriberats.

Den nuvarande ordningen som innebär att det är nödvändigt att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller ansöka om stämning vid allmän domstol för ett återkrav ska kunna lämnas för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten – och att detta är nödvändigt även i de fall ett återkrav har prövats av förvaltningsdomstol och resulterat i ett avgörande som har fått laga kraft – utgör ett hinder för en effektiv hantering av återkravsfordringarna. Om Försäkringskassan är mindre benägen att ansöka om betalningsföreläggande på grund av risken att hamna i två parallella rättsprocesser, utgör även detta ett hinder för en så effektiv fordringshantering som möjligt.

Försäkringskassan har också till utredningen framfört att den nuvarande ordningen för verkställighet behöver ändras för att myndigheten på ett så snabbt och effektivt sätt som möjligt ska kunna driva in beslutade återkrav. Som framgått i det föregående har kassan även framfört önskemål om en ändrad ordning för verkställighet av återkrav i skrivelse till regeringen 2013 (se avsnitt 7.3.3) och i remissyttrande 2017 (se avsnitt 7.3.5).

Verkställighet skulle kunna och bör begäras i betydligt fler fall än i dag

Försäkringskassans fordringshantering har höga ärendebalanser och en stor del av det arbete som skulle behöva utföras måste prioriteras bort. Framst underbemanning och föråldrade it-system har orsakat detta. Att handläggningen av återkrav av bostadsbidrag liksom kundkontakter tar mycket tid i anspråk är ytterligare bidragande faktorer.

Vid våra intervjuer med medarbetarna vid Försäkringskassans fordringshantering framkom (se avsnitt 6.7.2) att verkställighet hos Kronofogdemyndigheten skulle kunna aktualiseras i betydligt fler fall än i dag. Betalningsutredningar avseende äldre krav, t.ex. de som har status avbruten indrivning, hinns med i mycket liten omfattning. Inte heller betalningsutredningar avseende nytillkomna krav hinns med i önskvärd omfattning. Detta leder till att ärenden blir liggande. Det framfördes också att betalningsutredningar är omständliga att göra, bl.a. på grund av att Försäkringskassan inte har tillgång till uppdaterade inkomstuppgifter i samma utsträckning som Kronofogdemyndigheten utan i princip är hänvisade till gäldenärens egna uppgifter om sin inkomst.

Många ärenden hamnar till följd av detta på s.k. avbruten indrivning i åratall eller för alltid. Återkravsfordringarna har en tio-årig preskriptionstid men kan hållas levande i princip hur länge som helst genom att preskriptionsbrytande åtgärder vidtas med jämna mellanrum. Under tiden ackumuleras ränta och fordringarna växer. Detta innebär en belastning för såväl enskilda gäldenärer, vars skuldsättning ökar, som för fordringshanteringen, som har att hantera en växande fordringsstock.

Denna bild, som framkom vid intervjuerna med medarbetarna, får stöd av vad Försäkringskassan i övrigt har uppgett till utredningen om fordringshanteringsorganisation och styrning (se avsnitt 6.4.2–6.4.4) och vad som kan utläsas av tillgänglig statistik (se avsnitt 6.5 och 7.4).

Det finns en tydlig prioriteringsordning för fordringshanteringen som innebär att de ärenden där gäldenären hör av sig, eller där det kommer någon annan impuls utifrån, prioriteras medan andra ärenden kan bli liggande utan åtgärd under mycket lång tid.

Av statistiken framgår att de betalningar som i dag sker till helt övervägande del (cirka 90 procent) sker genom vanlig inbetalning

eller inbetalning enligt en avbetalningsplan, dvs. på gäldenärens initiativ. Verkställighet hos Kronofogdemyndigheten står för en liten del (cirka 3 procent) av de inbetalda beloppen.

Även sett till antal vidtagna åtgärder vid fordringshanteringen är avtal om avbetalningsplan den absolut vanligaste åtgärden – cirka 75 procent av alla åtgärder 2016 avsåg avtal om avbetalningsplan. Ansökan om verkställighet stod samma år för cirka 5 procent av åtgärderna.

Försäkringskassans ansökningar om betalningsföreläggande har till antalet varierat mycket mellan olika år, vilket redovisas i avsnitt 7.4.2. Av nämnda avsnitt framgår att Försäkringskassan har pekat på en mängd olika faktorer som har påverkat i vilken omfattning Försäkringskassan under olika tidsperioder har lämnat återkravsfordringar för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Myndighetens prioriteringar och de resurser som dess fordringshantering har haft till sitt förfogande är några sådana faktorer. Det har inte framkommit att denna fluktuation har berott på att behovet av eller möjligheten att ansöka om verkställighet har varierat mellan olika år.

Det kan i detta sammanhang noteras att de enskilda handläggarna vid fordringshanteringen har stort inflytande över vilka åtgärder som ska vidtas i de olika fordringsärendena. Vid våra intervjuer med medarbetarna framkom att vissa, främst handläggare, hade uppfattningen att det finns stora variationer i hur ärenden handläggs och vilka åtgärder som vidtas beroende på vilken handläggare som handhar ärendet. Enligt andra, främst specialister och enhetschefer, handläggs ärendena i stor utsträckning lika (se avsnitt 6.7.2). Vi har inte kunnat klara ut hur det förhåller sig med detta. Det kan dock i detta sammanhang anmärkas att så sent som 2015 angav Försäkringskassan att den har valt att koppla frågan om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten till frågan om kundsegmentering. Det innebär enligt myndigheten att vissa ärenden, exempelvis ärenden där bidragsbrott begåtts, mer frekvent borde gå till Kronofogdemyndigheten, medan andra ärenden, exempelvis ärenden där Försäkringskassan orsakat felutbetalningen, snarare ska hanteras genom att i största möjliga mån försöka få betalt utan att behöva gå till Kronofogdemyndigheten (se närmare avsnitt 6.6.7).

Som framgått (bl.a. i avsnitt 6.9.6) har Försäkringskassans indrivningsåtgärder inte ändrats under de senaste åren. Det synes inte ha

skett någon aktiv styrning från Försäkringskassan, t.ex. för att en större andel av återkravsfordringarna ska lämnas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet.

Vid en jämförelse med antalet ansökningar om betalningsföreläggande från Centrala studiestödsnämnden kan konstateras att nämndens ansökningar är betydligt fler än Försäkringskassans i relation till antal fordringar. I relation till antalet nya återkrav ligger antalet ansökningar om betalningsföreläggande på 2 till 3 procent hos Försäkringskassan, att jämföra med cirka 15 procent hos Centrala studiestödsnämnden. Antalet ansökningar om verkställighet hos myndigheterna motsvarar i princip antalet ansökningar om betalningsföreläggande. Skillnaden kan säkerligen delvis förklaras av att dessa myndigheter har att göra med gäldenärer som generellt sett har olika ekonomiska förutsättningar. Det framstår dock, även mot bakgrund av vad som framkommit vid intervjuer med medarbetare vid fordringshanteringen, som att Försäkringskassan skulle kunna ansöka om betalningsföreläggande, och i förlängningen om verkställighet, i betydligt fler fall än den gör i dag.

Som närmare framgår bl.a. av avsnitt 6.7.2 och 6.10.3 så är hanteringen av återkravsfordringar nedprioriterad hos Försäkringskassan. Verksamheten drabbas från tid till annan av kraftiga personalneddragningar, it-systemet är inte anpassat till verksamhetens behov och intresset för verksamheten på ledningsnivå har historiskt sett varit lågt. Verksamheten utgör – till skillnad från indrivningsverksamheten hos Kronofogdemyndigheten – inte en kärnverksamhet hos Försäkringskassan. Även om vi i avsnitt 6.12 lämnar ett antal förslag för att fordringshanteringen ska få ökad prioritet hos Försäkringskassan, är risken överhängande att verksamheten även i framtiden kommer att dras med många av de problem den uppvisar i dag.

Ärendena avseende återkravsfordringar skulle enligt vår mening i större utsträckning behöva hamna i aktiv åtgärd såsom kvittning eller – om kvittning inte är möjligt och avtal om avbetalningsplan inte kan träffats med gäldenären – verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Det finns också ett behov av att fordringar som inte blir betalda, och för vilka betalning inte kan räknas med inom överskådlig tid, får ett avslut. Detta skulle bidra till en mer effektiv och ändamålsenlig fordringshantering men även till att minska enskildas överskuldssättning.

Verkställighetsförfarandet behöver bli snabbare och enklare

Ett snabbt och effektivt återkravsförfarande är viktigt av många anledningar, som vi har närmare utvecklat i avsnitt 6.9. Inte minst är hög effektivitet viktigt för legitimiteten hos och tilltron till välfärds-systemet.

Ett led i att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt återkravsförfarande är, enligt vår bedömning, att det finns ett snabbt och effektivt verkställighetsförfarande att tillgå. Det finns enligt vår mening också ett behov av att tydliggöra i vilka fall verkställighet hos Kronofogdemyndigheten ska begäras och inte. Vidare finns det ett behov av att tillse att de återkravsfordringar som inte har blivit betalda trots att alla tillgängliga medel för detta syfte har prövats, och för vilka utsikterna att få betalt inom en överskådlig framtid bedöms som mycket små, får ett avslut. Detta skulle vara till fördel för såväl de enskilda som effektiviteten hos fordringshanteringen.

Statistiken visar att det blir allt svårare att få betalt för återkravsfordringar ju längre tiden går och ju äldre fordringarna blir (se avsnitt 6.5.10). Det är alltså av stor vikt att med alla tillgängliga medel försöka få betalt för fordringarna så snart som möjligt efter att de har uppkommit.

En så snabb hantering av återkravsfordringar som möjligt innebär att fordringar inte i onödan växer med räntor och avgifter, vilket leder till att överskuldssättningen minskar och motverkar att fordringsstocken växer.

En ökad användning av verkställighet hos Kronofogdemyndigheten, och en ökad tydlighet i förhållande till enskilda när det gäller i vilka fall verkställighet kommer att begäras, skulle även kunna tänkas ge incitament till att andra åtgärder – så som kvittning och avbetalningsplan – kommer till större användning. Detta skulle i sin tur främja effektiviteten och ändamålsenligheten.

Ökad tydlighet gällande i vilka fall en återkravsfordran ska lämnas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet, t.ex. att det alltid ska ske inom en viss tid om betalning inte inflyter på annat sätt, skulle enligt vår bedömning också göra förfarandet enklare att förstå och mer rättssäkert för den enskilde gäldenären.

7.5.2 Förtroendet för rättsväsendet undermineras

Effektivitet i och förtroende för rättsväsendet

Eftersom en förvaltningsdomstols dom inte utgör en exekutionstitel måste som tidigare nämnts Försäkringskassan, för att få till stånd en sådan titel, ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller stämning i allmän domstol även om frågan kommer att prövas eller har prövats av förvaltningsdomstol. Det förhållande att en och samma fråga avgörs såväl av allmänna domstolar som av förvaltningsdomstolar är inte ett effektivt utnyttjande av rättsväsendets resurser. Det riskerar även att medföra onödigt höga processkostnader för båda parter. Den enskilde riskerar dessutom att under lång tid inte få besked om vad som gäller.

Det skulle kunna sägas att processen i förvaltningsdomstolen saknar betydelse. I det fall den leder till en betalningsförpliktelse för den försäkrade, så kan avgörandet inte läggas till grund för verkställighet utan Försäkringskassan måste påbörja en ny process för detta ändamål. I det fall den försäkrade vinner processen i förvaltningsdomstolen, innebär detta – i vart fall i teorin – ingen garanti för denne. Det finns inget som hindrar Försäkringskassan från att ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid allmän domstol om samma sak. Men också vid motsatt utgång i förvaltningsdomstolen, dvs. när den försäkrade har förlorat målet i förvaltningsdomstolen, måste situationen för många uppfattas som besynnerlig. Efter ett processande i dessa domstolar, inleds en ny process hos Kronofogdemyndigheten eller vid tingsrätten med åtföljande kostnader och oro för den försäkrade. Nu nämnda förhållanden är ägnade att försvaga tilltron till rättsväsendet i stort.

Förvaltningsbeslut bör prövas av förvaltningsdomstol

Den grundläggande regeln att ett förvaltningsbeslut ska prövas i förvaltningsdomstol undergrävs med den nuvarande ordningen. Denna regel kommer till uttryck i 40 § förvaltningslagen (2017:900). Paragrafen slår fast principen om att rättslig kontroll av förvaltningsbeslut sker genom domstolsprövning och syftar samtidigt till att anvisa en behörig domstol och förebygga negativa kompetenskonflikter mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Bakgrunden till bestämmelsens tillkomst 1998 (22 a § i den tidigare gällande förvaltningslagen [1986:223]) är bl.a. att Europarättens krav på tillgång till domstolsprövning lett till negativa kompetenskonflikter mellan de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna (se bl.a. NJA 1994 s. 657 och RÅ 1995 ref. 58).

Det är dessutom så att förvaltningsdomstolarna, till skillnad från de allmänna domstolarna, är vana vid att pröva de materiella bestämmelserna bakom återkravsbeslut inom socialförsäkringen. Detta är inte förhållandet för de allmänna domstolarna. Att samma frågor prövas i ett och samma domstolsslag är en effektiv ordning och kan antas främja en enhetlig rättstillämpning och därmed enskildas rättssäkerhet.

Kompetenskonflikter och risk för dubbla processer

Det nya rättsläget sedan 2013 innebär vidare att samma sak – rent av samtidigt – kan komma upp till prövning i både förvaltningsdomstol och allmän domstol¹².

I Försäkringskassans rutiner ingår att avvakta med att ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan i allmän domstol så länge det pågår en process angående ett visst återkravsärende i förvaltningsdomstol. Undantag kan göras om det finns förutsättningar för att ansöka om att gäldenärens tillgångar beläggs med kvarstad, dvs. om gäldenären har tillgångar men det finns påvisbara omständigheter som talar för att gäldenären tänker undandra sig att betala skulden efter domstolsprövningen (se Försäkringskassan, Fordringshantering hos Försäkringskassan, Vägledning 2005:2 version 13, s. 37). Vidare finns det möjlighet för domstolen att besluta om vilandeförklaring av ett mål om det pågår en process gällande samma sak i en annan domstol. Även med beaktande av detta finns en risk för samtida dubbla processer.

Det finns vidare en risk för att motstridiga avgöranden meddelas rörande samma sak i förvaltningsdomstol respektive allmän domstol,

¹² Rättsavdelningen vid Försäkringskassans har i en rapport i september 2017 granskat de fordringsmål i allmän domstol som avslutades 2014. Av rapporten framgår att det i 16 av de 172 ärenden som drevs i tingsrätt fanns en dom från förvaltningsrätten som fastställde återkravsbeslutet. Rapporten, som saknar diarienummer, har titeln Uppföljning av fordringsmål som avslutades 2014.

inte minst med hänsyn till att olika processuella bestämmelser tillämpas vid prövningen i de olika domstolsslagen. För den enskildes rättssäkerhet och förtroendet för domstolarna och rättsväsendet i stort är detta olyckligt.¹³ Enskilda försäkrade kan hamna i en situation där olika domstolar ger olika besked.

Risk för motstridiga prejudikat

Än allvarigare är att prejudikatfrågor kan komma att avgöras i såväl förvaltningsdomstol som allmän domstol med motstridiga besked som följd. Det skulle kunna inträffa att en fråga av grundläggande natur rörande t.ex. rätten till sjukpenning kommer under båda domstolsslagens prövning på grund av att den enskilde har överklagat Försäkringskassans återkravsbeslut till förvaltningsrätt och Försäkringskassan därefter har ansökt hos Kronofogdemyndigheten om betalningsföreläggande eller hos tingsrätt om stämning i enlighet med återkravsbeslutet. Det skulle kunna tänkas att Högsta förvaltningsdomstolen i sitt avgörande kommer fram till att rätt till sjukpenning förelåg och att Försäkringskassans beslut om återkrav således var felaktigt, medan Högsta domstolen i sitt avgörande bedömer att rätt till sjukpenning inte förelåg och att Försäkringskassan har rätt till betalning i enlighet med återkravsbeslutet. Om en sådan situation uppstår skulle det vara mycket allvarligt för förtroendet för rättssystemet som sådant och det skulle vara oklart för domstolar, myndigheter och enskilda vad som gäller.

Konsistens i rättsskipningen är av grundläggande betydelse för rättsordningen i stort, för stabiliteten i samhällslivet och för att upprätthålla likheten inför lagen. Europadomstolen har i ett antal avgöranden ansett att om motstridiga rättsliga avgöranden tillåts bestå under en längre tid – och det saknas effektiva mekanismer för att komma till rätta med en sådan situation – kan det utgöra ett brott

¹³ Vidare kan hävdas att det inte är helt enkelt att klargöra under vilka förhållande allmän domstol är kompetent att pröva en återkravstalan. I doktrinen har framförts att en förvaltningsdomstols dom, i ett mål där enskild har överklagat ett återkrav, även med beaktande 2013 års rättsfall, i vissa fall skulle kunna anses utgöra en fullgörelsedom. Det har framförts att så t.ex. skulle kunna vara fallet om myndigheten överklagar en dom som har gått den emot eller om det allmänna ombudet för socialförsäkringen överklagar myndighetens beslut. Förvaltningsdomstolens avgörande skulle då kunna formuleras som en fullgörelsedom och därmed accepteras som exekutionstitel (se Lavin, FT 2013 s. 259–264 och FT 2015 s. 583–602).

mot rätten till rättvis rättegång i artikel 6 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen (se t.ex. domstolens avgörande den 20 oktober 2011 i målet Sahin och Sahin mot Turkiet).¹⁴

Som redovisats i det föregående har det upprepade gånger framhållits i såväl avgöranden från Högsta domstolen som i den juridiska litteraturen att problemen med rådande ordning för kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol på området, knappast kan förväntas lösas i rättstillämpningen utan i stället bör övervägas av lagstiftaren.

7.5.3 Problemen bör lösas snarast

Som har framgått i det föregående har Utsökningsutredningen föreslagit att alla beslut av en förvaltningsmyndighet, som avser betalningsskyldighet och som fattats inom ramen för myndighetsutövning, ska kunna verkställas när de har fått laga kraft, eller dessförinnan om det är föreskrivet i lag eller förordning. Om Utsökningsutredningens förslag genomförs kommer det i princip att lösa de problem som behandlats ovan. Finns det då anledning för oss att också lämna förslag rörande detta?

Utsökningsutredningens betänkande Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81) är mycket omfattande och innehåller förslag till genomgripande förändringar i utsökningsbalken. Betänkandet omfattar tre band om totalt cirka 1 500 sidor och författningsförslagen upptar cirka 250 sidor. Det kan inte uteslutas att beredningen av förslagen kommer att dra ut på tiden. Det är svårt att veta när lagändringar med anledning av förslaget kan komma att träda i kraft, men att det kommer att dröja ett antal år är rimligt att förutse. Det är naturligtvis inte heller säkert att förslagen i alla delar kommer att genomföras.

Utsökningsutredningens förslag avser en generell reglering som ska gälla för beslut av alla förvaltningsmyndigheter. Utredningen har inte tagit ställning till hur regleringen av verkställighet av återkrav av socialförsäkringsförmån mer specifikt bör vara utformad, bl.a. om

¹⁴ Jfr Melin och Lindskog, Svensk Juristtidning (SvJT) 2017 s. 348 och 349.

lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen) ska vara tillämplig och vad som ska gälla i fråga om t.ex. preskription, företrädesrätt vid löneutmätning och åtgärder för betalningssäkring.

Utsökningsutredningen anser, enligt vad som anförs i betänkandet, att lagstiftaren i varje enskilt fall bör göra de behövliga övervägandena. Om det inte införs någon särskild föreskrift i speciallagstiftningen blir enligt förslaget huvudregeln tillämplig, som bl.a. innebär att verkställighet får ske först sedan beslutet har fått laga kraft, att indrivningslagen inte är tillämplig och att det inte föreligger företrädesrätt vid löneutmätning (SOU 2016:81 s. 122, 123 och 131). Dessa och andra frågor om villkor för verkställighet måste alltså beredas och prövas för varje typ av myndighetsbeslut för sig.

Beträffande verkställighet av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkrav måste Utsökningsutredningens förslag således kompletteras och ställning måste tas till ett antal frågor som inte har behandlats av utredningen. Vilka dessa frågor är framgår av avsnitt 7.6.

Ett ställningstagande till dessa frågor är inte bara nödvändigt utan resultatet av ställningstagandet har dessutom avgörande betydelse för effektiviteten på området. Vi anser att det är angeläget att – inom ramen för vårt uppdrag att teckna problembilden och föreslå åtgärder för att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig återkravshandling inom socialförsäkringen – även utreda och analysera vilken modell för verkställighet som bäst skulle kunna bidra till detta. Vid denna bedömning finns det en mängd faktorer att ta hänsyn till och det finns flera olika alternativ att välja på. Den närmare utformningen av regleringen kring verkställighet av återkravsfordringar får således avgörande betydelse för fordringshanteringsföresättningar till effektivitet och ändamålsenlighet.

Som framgått i det föregående har Försäkringskassan under de senaste åren, i skrivelse till regeringen och i sitt remissvar avseende Utsökningsutredningen betänkande, framfört att den nuvarande situationen är ohållbar och att det är angeläget att lagändringar införs skyndsamt. Vi delar Försäkringskassans uppfattning. Ett snabbare och effektivare verkställighetsförfarande skulle, så som framhållits i föregående avsnitt, innebära stora fördelar för det allmänna men även för enskilda.

Fordringsstocken avseende återkrav inom socialförsäkringen har, som framgått i avsnitt 6.5, vuxit kraftigt under det senaste decenniet, från cirka 1,2 miljarder kronor till cirka 3,3 miljarder kronor (exklusive räntor och avgifter samt vissa återkrav som inte ingår i statistiken). Endast en liten andel av inbetalningarna sker genom verkställighet hos Kronofogdemyndigheten (cirka 3 procent). Som framgått av avsnitt 7.4 är det få fordringar som lämnas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet (2 till 3 procent i förhållande till antalet nya återkrav under ett år). De ärenden där gäldenären inte betalar eller hör av sig och träffar avtal med Försäkringskassan om en avbetalningsplan, blir ofta liggande utan åtgärd i många år varvid ränta ackumuleras och skulden därför växer snabbt.

Socialförsäkringssystemet, som är stommen i det svenska välfärdssystemet, bygger på tillit. Om statens fordringar avseende återkrav inom socialförsäkringen inte hanteras och drivs in på ett effektivt sätt riskerar detta att undergräva förtroendet för och tilliten till välfärdsstaten (se vidare om våra överväganden gällande detta i avsnitt 6.8.3).

Sedan rättsläget ändrades genom Högsta domstolens avgörande 2013 finns det på socialförsäkringsområdet en reell risk för att samma sak kommer upp och prövas i båda domstolsslagen. Det finns följaktligen också en risk att en prejudikatfråga avgörs av såväl Högsta förvaltningsdomstolen som Högsta domstolen, och att domstolarna ger motstridiga besked. Det är mycket angeläget att den rådande ordningen – som inte kan lösas av rättstillämpningen – ändras för att förhindra att en sådan situation uppstår.

Enligt vår mening är det, mot denna samlade bakgrund, mycket angeläget att ändringar snarast komma till stånd i fråga om verkställighet av återkravsbeslut inom socialförsäkringen. Detta bör ske oberoende av om och när Utsökningsutredningens generella förslag, i fråga om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut, genomförs.

I det följande redogörs för olika alternativa lösningar och deras för- och nackdelar (avsnitt 7.5.4). I avsnitten därefter redogör vi för det förslag vi har stannat vid (se avsnitt 7.5.5 och 7.6). Ekonomiska och andra konsekvenser av förslaget analyseras närmare i avsnitt 9.5.

Som närmare framgår av sistnämnda avsnitt leder vårt förslag till ökade inbetalningar till staten med lågt räknat 65–115 miljoner kronor per år. En fördröjning av behövliga lagstiftningsåtgärder med

exempelvis fem år – en inte orealistisk tidsutdräkt i samband med omfattande ändringar i en balk – innebär således att staten går miste om inbetalningar i storleksordningen en halv miljard kronor. Detta förhållande talar med styrka för att problemen bör lösas snarast.

7.5.4 Alternativa lösningar på problemen

Inledning

Vi har övervägt tre alternativa förslag för att råda bot på de i avsnitt 7.5.1 och 7.5.2 beskrivna problemen. De alternativa förslagen är

- att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsbeslut ska få verkställas när de har fått laga kraft,
- att Försäkringskassan ska få väcka talan om återkrav i förvaltningsdomstol och inte kunna ansöka om betalningsföreläggande, eller
- att Försäkringskassan ska få väcka talan om återkrav i förvaltningsdomstol eller ansöka om betalningsföreläggande, varvid målet vid bestridande eller ansökan om återvinning ska överlämnas till förvaltningsdomstol.

Som framgått i det föregående är det relativt vanligt förekommande att beslut av förvaltningsmyndighet får verkställas (se bl.a. avsnitt 7.2.1 och 7.2.3). Det förekommer också i lagstiftningen att talan om enskilda återbetalningsskyldighet gentemot det allmänna får föras i förvaltningsdomstol (se avsnitt 7.2.3).

Som också har framgått av föregående avsnitt (7.2.3, 7.3.1 och 7.3.2) är det svårt att hitta tidigare uttalanden som kan tjäna som vägledning vid bedömningen av vilken modell för verkställighet som bör väljas. I förarbetena är det i regel mycket knapphändigt motiverat varför ett visst beslut av en förvaltningsmyndighet får verkställas enligt utsökningsbalken. Ofta hänvisas till behovet av ett effektivt verkställighetsförfarande (se t.ex. prop. 2009/10:170, del 1, s. 349 och 499 samt prop. 1997/98:45, del 1, s. 543, 545 och 546). I många fall saknas uttalanden rörande de bakomliggande övervägandena helt.

De beslut som i dag utgör en exekutionstitel har ofta gjort det under mycket lång tid, vilket bidrar till att det är svårt att klarlägga

bakomliggande motiv eller att dra några generella slutsatser av de skäl som anförts. Det tycks inte heller ha utvecklats några principer om när det är lämpligt att beslut av förvaltningsmyndighet är verkställbara och när det inte är det.

De kriterier som vi bedömer främst bör styra valet av modell för verkställighet av återkrav inom socialförsäkringen är att den bör leda till ökade inbetalningar till staten, ökad effektivitet i Försäkringskassans fordringshantering, att rättssäkerheten för den enskilde inte försvagas samt att dubbla domstolsprocesser undviks och att förvaltningsmyndigheters beslut prövas av förvaltningsdomstol.

Alternativ 1: Beslut om återkrav ska få verkställas enligt utsökningsbalken efter laga kraft

Alternativets innebörd

Alternativet innebär att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återbetalning av en förmån inom socialförsäkringen, med stöd av särskild föreskrift om detta, ska få verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser efter att beslutet har fått laga kraft.

Att myndigheternas beslut ska ha vunnit laga kraft innan de får verkställas innebär att besluten måste delges den enskilde, så att det med säkerhet ska gå att fastställa när överklagandetiden börjar löpa och när den löper ut, vilket är den tidpunkt då beslutet får laga kraft.

Överklagas beslutet blir förvaltningsdomstols dom en exekutionstitel.

Tidigare behandling av alternativet

Alternativet överensstämmer i princip med Utsökningsutredningens förslag (se avsnitt 7.3.4).

Remissinstanserna har ställt sig till övervägande del positiva till förslaget. Landsorganisationen i Sverige (LO) har, som enda remissinstans, avstyrkt förslaget med hänvisning till att det skulle kunna påverka den enskildes rättssäkerhet negativt (se vidare avsnitt 7.3.5).

Ökad effektivitet i fordringshanteringen

En av de stora fördelarna med denna lösning är den effektivitetsvinst som uppnås genom att Försäkringskassan inte skulle behöva ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller föra talan i allmän domstol för att få till stånd en exekutionstitel. Delgivning skulle å andra sidan behöva ske av återkravsbeslut, vilket skulle medföra ökade kostnader. Kostnadsökningarna kan dock antas vara begränsade.

Även för enskilda skulle höga processkostnader undvikas med detta alternativ. Det skulle också minska risken för växande räntekostnader och överskuldsättning.

Det kan antas att alternativet skulle innebära en betydande effektivitetsvinst även i övrigt vid hanteringen hos Försäkringskassan av återkravsfordringar. Antalet återkravsfordringar som lämnas för verkställighet skulle sannolikt öka. Verkställighetsförfarandet skulle gå snabbare. Vidare skulle vetskapen hos gäldenärerna om att Försäkringskassan kan lämna fordran för verkställighet innebära ett ökat incitament för frivillig betalning och att träffa avtal om avbetalningsplan. All erfarenhet talar för att ett snabbare och effektivare verkställighetsförfarande skulle öka möjligheten för att återbetalning faktiskt sker. Resurser skulle då frigöras för handläggning av andra återkrav.

Ökade inbetalningar till staten

Om återkrav oftare och snabbare lämnas för verkställighet kan detta förväntas leda dels till ökade inbetalningar genom verkställighet, dels till ökade inbetalningar genom frivilliga betalningar. De närmare beräkningarna av detta beror på hur förslaget i övrigt utformas.

Dubbla processer undviks

Med detta alternativ undviks parallella processer i de olika domstolslagen.

Förvaltningsbeslut prövas av förvaltningsdomstol

Om Pensionsmyndighetens eller Försäkringskassans beslut om återbetalning överklagas av den enskilde skulle överklagandet, i likhet med i dag, komma att prövas av förvaltningsdomstol. Eftersom processer om återkrav i allmän domstol undviks upprätthålls principen om att förvaltningsbeslut ska prövas i förvaltningsdomstol.

Har återkravsbesluten tillräckligt hög kvalitet?

En invändning som tidigare har riktats mot detta alternativ är att myndigheternas återkravsbeslut inte håller tillräckligt hög kvalitet.¹⁵

De beslut av förvaltningsmyndighet som i dag är verkställbara enligt utsökningsbalken är ofta beslut av enkel och schablonartad beskaffenhet, men inte uteslutande beslut av denna karaktär.

Beslut om återbetalning inom socialförsäkringen rör en stor mängd olika förmåner. Vid bedömningen av om förmånen har betalats ut felaktigt får de förmånsspecifika förutsättningarna betydelse. I prövningen av om återbetalningsskyldighet föreligger ingår sedan i många fall att ta ställning till en rad olika moment, främst om betalningsmottagaren har förorsakat att ersättning har lämnats felaktigt eller skäligen borde ha insett att ersättningen har betalats ut felaktigt. Dessutom ska frågan om förutsättningar finns för eftergift prövas. En likformig och rättssäker hantering ställer höga krav på myndigheterna.

I vissa fall är de bedömningar som föregår ett återkravsbeslut dock av mindre komplicerad art. När det gäller underhållsstöd och bostadsbidrag som har lämnats felaktigt gäller t.ex. strikt återbetalningsskyldighet, dvs. Försäkringskassan ska besluta om återkrav oavsett

¹⁵ Se bl.a. Lavin, Återbetalningsdomars verkställbarhet, *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1991 s. 298–307 och Strömberg, Försäkringsrätts dom i besvärsmål som exekutionstitel, *Juridisk Tidskrift* 1991–92 s. 290–295. Se också Landsorganisationen i Sveriges remissyttrande över Utsökningsutredningens betänkande, återgivet i avsnitt 7.3.5.

om den enskilde har orsakat felet eller inte och utan beaktande av den enskildes goda tro (se vidare avsnitt 6.2.4). Noteras kan att återkrav av bostadsbidrag beloppsmässigt står för cirka 50 procent av alla nya återkrav per år. Sett till antal nya återkravsbeslut per år står bostadsbidragen för 60 procent (se vidare avsnitt 6.5.4).

Inspektionen för socialförsäkringen har i en rapport från 2014 (se närmare om rapporten i avsnitt 6.6.4) granskat återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och bl.a. kommit fram till att tillämpningen av bestämmelserna i vissa avseenden inte är helt enhetlig och att det delvis finns ett behov av en tydligare styrning.

Försäkringskassan har efter nämnda rapport dock genomfört vissa organisationsförändringar och det pågår ett utvecklingsarbete i syfte att säkerställa enhetlighet och kvalitet i återkravsbesluten (vilket beskrivs mer utförligt i bl.a. avsnitt 6.4.2–6.4.4 och avsnitt 6.7.2 under rubriken Återkravsbedömningarna behöver bli mer enhetliga). Ansvaret för återkravs- och fordringsverksamheterna ligger numera på Avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor. Tillämpningen styrs av Rättsavdelningen och till stöd för verksamheten finns verksamhetsutvecklare och specialister. Enligt arbetsordningen ska beslut om återkrav där det felaktiga beloppet överstiger 40 000 kronor fattas av en särskild utsedd beslutsfattare efter föredragning.

Även Pensionsmyndigheten arbetar för att förbättra handläggningen av återkrav, se närmare om detta i avsnitt 6.3.2. De problemområden som inspektionen tog upp var väl kända för myndigheten sedan tidigare och förbättringsåtgärder har vidtagits inom i stort sett alla områden. Bostadstillägg är den förmån som står för majoriteten av återkravsärendena och mer resurser har tillförts för att minska antalet återkrav av bostadstillägg. Myndigheten har genomfört organisationsförändringar för att förbättra den långsiktiga styrningen av återkravsverksamheten.

Det kan naturligtvis alltid sättas i fråga om en myndighet uppvisar tillräcklig kvalitet i sitt beslutsfattande. Vi kan dock konstatera att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har genomfört ett antal åtgärder för att förbättra kvalitén i detta avseende.

I sammanhanget bör uppmärksammas att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har en långtgående skyldighet att på eget initiativ ändra och på begäran ompröva sina egna beslut, enligt 113 kap. 3 och 7 §§ SFB. Omprövningen ska ske inom en funktion som orga-

nisatoriskt är skild från den som handlagt grundbeslutet (jfr prop. 2006/07:117 s. 55). Vid omprövning ska myndigheten göra en ny fullständig prövning av sakfrågan och ingen bundenhet finns till motiveringen i grundbeslutet. Det är således fråga om ett helt annat institut än den mycket begränsade omprövningsskyldighet som föreskrivs i 39 § förvaltningslagen (2017:900). En fullständig prövning ska göras även om den försäkrade inte har åberopat några nya omständigheter. Det kan också bli aktuellt att hämta in ny utredning (se vidare i avsnitt 5.2.4 och 5.2.5).

Värt att notera är även att lagstiftaren har ansett att Försäkringskassans beslut i vissa fall, nämligen i fråga om beslut om underhållsstöd, ska utgöra exekutionstitlar. De prövningar som Försäkringskassan har att göra i dessa ärenden är inte okomplicerade och betydligt mer komplicerade än de bedömningar som görs i ärenden om återbetalning av bostadsbidrag, som är det vanligast förekommande återkravsärendet. Försäkringskassans beslut om betalningsskyldighet för underhållsstöd föregås av förhållandevis komplicerade bedömningar rörande bl.a. om förutsättningar för att betala ut underhållsstöd föreligger och beräkning av betalningsbelopp.¹⁶

Vidare bör uppmärksammas att vägen till ett verkställbart avgörande i fråga om Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans beslut om återbetalning i dag med endast några få undantag går via den summariska processen. Försäkringskassans ansökningar om betalningsföreläggande resulterar i det stora flertalet fall i att ett utslag meddelas. Få mål överlämnas till domstol för prövning (endast cirka 3 procent). Den summariska processen innebär inte någon materiell prövning av återbetalningsskyldigheten. Det nuvarande förfarandet för att få till stånd en exekutionstitel innebär således i den stora majoriteten av fall att Pensionsmyndighetens eller Försäkringskassans beslut om återbetalningsskyldighet och eventuell eftergift inte överprövas.

¹⁶ I bedömningen av om förutsättningar för underhållsstöd finns ingår också att ta ställning till bl.a. var barnet ska anses bo och i vilken utsträckning, förmånstiden och rätt till förlängt underhållsstöd efter 18-årsdagen samt om det finns anledning att anta att en bidragsskyldig förälder i rätt ordning betalar underhåll till barnet med minst det belopp som skulle ha fastställts som betalningsbelopp. Det belopp som den bidragsskyldige ska betala ska motsvara ett procenttal av den bidragsskyldiges inkomst enligt en viss beräkningsmodell, med hänsyn till samtliga barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för. Vissa särskilda villkor gäller när den bidragsskyldige bor utomlands eller får lön från utlandet. Före ett beslut om indrivning ska kassan också ta ställning till bl.a. rätt till anstånd och eftergift av betalningsskyldigheten (se 18 och 19 kap. SFB).

För den enskilde kommer det, med det nu diskuterade alternativet, precis som i dag vara möjligt att överklaga ett beslut om återbetalningsskyldighet till förvaltningsrätten. Även om det fortfarande kan finnas skäl för ett fortsatt förbättringsarbete vad gäller återkravsbeslutens kvalitet hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, så innebär ju den nu behandlade ordningen att besluten efter överklagande blir föremål för en opartisk prövning med viss utredningsskyldighet i allmän förvaltningsdomstol. Till detta kommer att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten även fortsatt kommer att ha skyldighet att i vissa fall ompröva eller ändra ett beslut.

Det nu behandlade alternativet kan därför, enligt vår mening, inte sägas innebära någon skillnad av betydelse i förhållande till nuvarande ordning när det gäller frågan om återkravsbeslutens kvalitet.

Försäkringskassan får redan i dag besluta om kvittning

Det kan också konstateras att Försäkringskassan enligt nuvarande ordning har relativt omfattande möjligheter att besluta om kvittning, dvs. i skäligen utsträckning göra avdrag på ersättning som annars skulle ha betalats ut till den återbetalningsskyldige (se avsnitt 6.2.5). För detta krävs inte att återbetalningsskyldigheten har slagits fast i ett utslag från Kronofogdemyndigheten eller i en dom från allmän domstol.

Möjligheten till kvittning har funnits länge på socialförsäkringsområdet. Även före balkens införande fanns i lagstiftningen en mängd olika regler för när kvittning fick förekomma. Sedan 2015 är det möjligt för Försäkringskassan att göra avdrag även för upplupen ränta och eventuella avgifter, dvs. för hela den skuld som den enskilde har. I förarbetena till lagändringen angavs att det var administrativt praktiskt och underlättade både för den återbetalningsskyldige och för Försäkringskassan om myndigheten gavs möjlighet att göra avdrag för såväl återkravsbeloppet som upplupen ränta och eventuell avgift (prop. 2012/13:169 s. 41).

Som jämförelse kan nämnas att varken t.ex. studiestödslagen (1999:1395) eller socialtjänstlagen (2001:453) innehåller några bestämmelser om kvittning. Försäkringskassan har alltså anförtrotts denna möjlighet att besluta om kvittning medan vissa andra myndigheter som fattar jämförbara beslut inte har det.

Genom att besluta om kvittning kan alltså Försäkringskassan reglera hela eller delar av en enskilds skuld till kassan hänförlig till ett återkravsbeslut, utan att behöva skaffa en exekutionstitel. Steget kan då anses inte vara så långt till att ett sådant beslut också ska få verkställas hos Kronofogdemyndigheten sedan det fått laga kraft. Kvittningsförfarandet kan i praktiken, för en enskild som för sin försörjning är beroende av en socialförsäkringsförmån, vara lika ingripande som verkställighet genom t.ex. löneutmätning. Frågan kan ställas om det är önskvärt och rimligt att personer som har sin försörjning från annat än förmåner inom socialförsäkringen på detta sätt ska vara i ett bättre läge än personer som har hela eller delar av sin försörjning från sådana förmåner inom socialförsäkringen.

Tillgodoses med detta alternativ enskildas rättssäkerhet?

Förmåner inom socialförsäkringen är i många fall av avgörande betydelse för enskilda människors försörjning. Det ligger också i sakens natur att de personer som mottar sådana förmåner, och därmed kan bli föremål för beslut om återbetalning, kan ha svårt att ta tillvara sin rätt genom att t.ex. överklaga beslut i tid. Det kan tänkas att den försäkrade inte alltid förstår myndighetens beslut, hur gången är i ärendet eller konsekvenserna av att inte överklaga.

Frågan är mot denna bakgrund om det nu diskuterade alternativet i tillräckligt hög grad tillgodoser rättssäkerheten för enskilda.

Försäkringskassan skulle enligt detta alternativ inte längre behöva ansöka om betalningsföreläggande eller stämning vid allmän domstol för att kunna få till stånd verkställighet av en återkravsfordran. I stället skulle kassan dock behöva delge beslutet om återkrav med den person som beslutet gäller. Den enskilde skulle således delges beslutet och i beslutet informeras om att han eller hon inom två månader kan begära omprövning, eller om sådan omprövning skett, överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol (frågan om huruvida överklagandetidens längd bör förkortas till tre veckor behandlas i kapitel 5). Om den enskilde efter omprövning överklagade beslutet inom angiven tid skulle förvaltningsdomstol komma att överpröva Pensionsmyndighetens eller Försäkringskassans beslut. I annat fall skulle beslutet få laga kraft och därefter få verkställas hos Kronofogdemyndigheten.

Detta kan jämföras med hur det i dag går till i praktiken, dvs. hur förfarandet går till i ett mål om betalningsföreläggande. Som nämnts är det i de allra flesta fall genom ansökan om betalningsföreläggande, och utslag av Kronofogdemyndigheten, som ett verkställbart avgörande om återkrav kommer till stånd. Efter att Försäkringskassan har lämnat in en ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten, delges ansökan med den person som betalningsanspråket gäller (svaranden), med uppmaning att yttra sig inom viss tid och upplysning om att målet kan komma att avgöras även om svaranden inte yttrar sig. Tiden för yttrande är inte två månader utan oftast 10 dagar och får inte utan särskilda skäl bestämmas till mer än två veckor. Om svaranden i rätt tid bestrider ansökan överlämnas målet till allmän domstol för vidare handläggning om Försäkringskassan begär det.

Det kan självfallet riktas invändningar mot att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut efter laga kraft blir verkställbara med motiveringen att många enskilda inte förstår allvaret eller inser att den som är missnöjd måste överklaga beslutet. I dag expedieras beslut om återkrav i allmänhet på samma sätt som andra beslut från myndigheterna, dvs. utan att delges. Det nu aktuella alternativet innebär dock ändringar i förfarandet som kan få positiva effekter när det gäller att inskräpa allvaret i situationen.

Alternativet förutsätter nämligen att denna typ av beslut delges den försäkrade för att det ska gå att avgöra när beslutet får laga kraft. I beslutet ska den enskilde underrättas om hur hon eller han kan överklaga det. Det finns anledning att anta att detta förhållande – att beslutet delges – hos många är ägnat att inskräpa betydelsen av beslutet på samma sätt som många förstår allvaret när andra beslut delges, t.ex. sökandens betalningsanspråk i ett mål om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten.

Enligt vår mening kan detta alternativ sammantaget inte sägas innebära någon påtaglig försämring av den enskildes ställning i rätts-säkerhetskänseende.

Att märka är att den enskilde skulle ha längre tid på sig att begära omprövning och överklaga återkravsbeslutet efter delgivning, än tiden som svaranden i dag har på sig att bestrida betalningsanspråket efter delgivning i ett mål om betalningsföreläggande. Om ansökan om betalningsföreläggande inte bestrids och utslag meddelas har svaranden dock möjlighet att inom en månad begära återvinning.

Vidare bör noteras att om utslag meddelas i ett mål om betalningsföreläggande får gäldenären en s.k. betalningsanmärkning, dvs. en uppgift hos ett kreditupplysningsföretag om betalningsförsummelse som får lämnas ut som kreditupplysning. Detsamma sker om målet efter bestridande överlämnas till tingsrätt och tingsrätten meddelar tredskodom. Detta följer av 7 § kreditupplysningslagen (1973:1173).

Med det nu diskuterade alternativet skulle gäldenären inte få någon betalningsanmärkning före det att fordran, om så sker, lämnas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet.

I avsnitt 7.2.4 har redogjorts för ett antal exempel på förvaltningsmyndigheters beslut som är verkställbara enligt särskild föreskrift. Även dessa beslut kan i många fall drabba personer som av olika skäl kan ha svårt att tillvarata sin rätt. Det förhållandet att de drabbas av betalningsanmärkningar, för i många fall mycket små belopp, har inte hindrat lagstiftaren från att låta besluten vara verkställbara. Detta gäller t.ex. betalningsskyldighet för underhållsstöd, parkeringsavgifter och inte minst tv-avgifter. Som nämnts tidigare (avsnitt 7.4.3) är mål om underhållsstöd den vanligaste typen av verkställighetsmål som Kronofogdemyndigheten handlägger, med cirka 440 000 ansökningar om året fördelade på ungefär 28 000 gäldenärer. Mål om tv-avgifter är också en av de vanligaste måltyperna hos Kronofogdemyndigheten. För närvarande finns cirka 845 000 pågående mål om tv-avgifter fördelade på 100 000 gäldenärer.

Mot bakgrund av våra redovisade överväganden anser vi inte att alternativ 1 försvagar den enskildes rättssäkerhet.

Alternativ 2: Talan om återkrav ska väckas i förvaltningsrätt

Alternativets innebörd

Detta alternativ innebär att det införs bestämmelser med innebörd att om Försäkringskassan vill väcka talan om återbetalning av förmån inom socialförsäkringen, ska talan väckas i förvaltningsrätten i stället för tingsrätten. Det skulle inte heller vara möjligt att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Förvaltningsdomstolens avgörande utgör en exekutionstitel och får verkställas av Kronofogdemyndigheten när det har vunnit laga kraft.

Det skulle vidare införas bestämmelser med innebörd att om det samtidigt i en förvaltningsdomstol pågår ett mål av nu nämnt slag

och ett mål om överklagande av samma återkravsbeslut, ska det vara möjligt att handlägga målen gemensamt.

Tidigare behandling av alternativet

Denna lösning har lyfts fram i tillägget till rättsfallet NJA 2001 s. 22 och av flera författare i den juridiska litteraturen (se vidare avsnitt 7.2.3).

Lösningen övervägdes också av Utsökningsutredningen men avfärdades med motiveringen att det i någon mån kan bli dubbla processer och att omfattande ändringar av förvaltningsdomstolarnas processuella förfaranderegler skulle behöva införas (se vidare avsnitt 7.3.3).

En liknande bestämmelse finns i 9 kap. 3 § socialtjänstlagen (se vidare avsnitt 7.2.4) och det är alltså inte något helt nytt. En skillnad i förhållande till den bestämmelsen är dock att de återkrav som avses där inte kan överklagas.

Dubbla processer undviks inte helt

Med denna lösning skulle talan om återkrav inte längre kunna föras i allmän domstol och processer i båda domstolsslagen avseende samma anspråk undviks därmed. Det skulle emellertid finnas en risk för dubbla processer i förvaltningsdomstol.

Förvaltningsbeslut prövas av förvaltningsdomstol

Alternativet skulle innebära att principen om att förvaltningsdomstolar ska pröva förvaltningsmyndighets beslut upprätthållas.

Stärkt rättssäkerhet

Till skillnad från hur det ser ut i dag och vad som skulle vara fallet enligt alternativ 1, dvs. att den enskilde har rätt att få till stånd domstolsprövning av återkravet, skulle det med denna lösning krävas att domstol materiellt prövar frågan om återbetalningsskyldighet och eventuell eftergift innan verkställighet hos Kronofogdemyndigheten

skulle få ske. Den enskildes rättssäkerhet skulle därmed i högre grad tillgodoses.

Som nämnts får gäldenären en s.k. betalningsanmärkning om utslag meddelas i ett mål om betalningsföreläggande eller om tingsrätten, efter att målet överlämnats dit, meddelar tredsdom. Med det nu diskuterade alternativet, liksom alternativ 1, skulle gäldenären inte få någon betalningsanmärkning förrän fordran, i förekommande fall, lämnas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet.

Försämrad effektivitet i fordringshanteringen

Om ett återkravsbeslut överklagas av den enskilde skulle Försäkringskassan, enligt det nu behandlade alternativet, kunna välja att i det läget också lämna in ansökan om att få sitt betalningsanspråk prövat till förvaltningsdomstolen. Målen skulle då kunna handläggas gemensamt. Gemensam handläggning skulle på samma sätt kunna vara möjlig om ett överklagande inkommer till domstolen medan ett mål om återbetalningsskyldigheten, med myndigheten som sökande, pågår.

Detta alternativ skulle kunna sägas innebära ökad effektivitet i förhållande till den nuvarande ordningen i så måtto att processer inte skulle föras både i förvaltningsdomstol och i allmän domstol alternativt hos Kronofogdemyndigheten.

Emellertid skulle det innebära att Försäkringskassan inte längre skulle ha tillgång till den summariska processen, vilket är ett snabbt och enkelt förfarande för att få till stånd en exekutionstitel. Detta skulle leda till att verkställighetsförfarandet blir betydligt mindre effektivt än i dag och i synnerhet i förhållande till alternativ 1. Verkställighetsprocessen skulle också ta längre tid och riskera att medföra högre processkostnader.

Inbetalningarna till staten skulle inte öka

Med hänsyn till att alternativet inte innebär ett snabbare verkställighetsförfarande jämfört med i dag, snarare tvärtom, skulle inbetalningarna till staten sannolikt inte heller öka.

Alternativ 3: Talan om återkrav ska väckas i förvaltningsrätt men det ska vara tillåtet att i stället ansöka om betalningsföreläggande

Alternativets innebörd

Alternativet har samma innebörd som alternativ 2 med den skillnaden att det fortfarande ska vara möjligt för Försäkringskassan att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten i stället för att väcka talan vid förvaltningsrätten. Målet om betalningsföreläggande ska, vid bestridande eller ansökan om återvinning, överlämnas för fortsatt handläggning till förvaltningsrätten i stället för till tingsrätten.

Dubbla processer undviks inte helt

I detta avseende skulle lösningen innebära samma sak som alternativ 2.

Förvaltningsbeslut prövas av förvaltningsdomstol

Alternativet skulle även i detta avseende innebära samma sak som alternativ 2.

Effektivitet i fordringshanteringen

Den stora fördelen med detta alternativ i förhållande till alternativ 2 är att Försäkringskassan inte förlorar möjligheten att använda sig av den summariska processen, som erbjuder betydande fördelar i form av ett förenklat och mindre tidskrävande förfarande jämfört med förfarandet vid domstol.

När det gäller Kronofogdemyndighetens handläggning i enlighet med alternativet har myndigheten till utredningen upplyst att den inte ser några praktiska problem med att införa den nu diskuterade lösningen, bortsett från vissa utbildningsinsatser för handläggarna. Noteras kan att vissa mål om betalningsföreläggande redan i dag överlämnas till annan instans än tingsrätt, t.ex. till mark- och miljödomstol eller hyresnämnd.

Det nu diskuterade alternativet kan antas innebära vissa vinster i effektivitetshänseende i förhållande till dagens ordning, med hänsyn till att parallella processer i de båda domstolsslagen skulle undvikas och eventuella dubbla processer i förvaltningsdomstol kunna handläggas gemensamt.

I förhållande till alternativ 1 skulle verkställighetsprocessen ta längre tid och riskera medföra högre processkostnader.

Inbetalningarna till staten skulle inte öka

Med hänsyn till att alternativet inte innebär ett snabbare verkställighetsförfarande jämfört med i dag skulle inbetalningarna till staten sannolikt inte heller öka.

Rättssäkerhet

Det kan förutses att Försäkringskassan i det allra flesta fall skulle välja att ansöka om betalningsföreläggande i stället för att ansöka hos förvaltningsdomstol för att få återbetalningsskyldigheten fastställd i ett verkställbart avgörande. Någon materiell prövning av betalningsanspråket skulle i dessa fall inte ske. Det krävs således inte enligt detta alternativ, vilket det gör enligt alternativ 2, att domstol materiellt prövar frågan om återbetalningsskyldighet och eventuell eftergift för att verkställighet hos Kronofogdemyndigheten ska få ske. I rättssäkerhetshänseende kan detta alternativ således sägas vara sämre än alternativ 2 och ungefär likvärdigt med nuvarande ordning.

En materiell prövning i domstol kan enligt detta alternativ tänkas komma till stånd i ungefär samma utsträckning som i dag.

Uppmärksammas bör också att gäldenären, som framgått i det föregående, får en s.k. betalningsanmärkning om utslag meddelas i ett mål om betalningsföreläggande. Detsamma gäller om tingsrätten, sedan målet efter bestridande överlämnats dit, meddelar tredsdom. Med både alternativ 1 och 2 skulle detta undvikas.

7.5.5 Skälen för vårt förslag

Utgångspunkter

Utredningen ska enligt direktiven (dir. 2016:104 s. 8 och 9) utreda och föreslå åtgärder för att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig återkravshantering inom socialförsäkringen. Syftet är dels att åstadkomma en ökad återbetalning som både kan minska fordringsstocken och förhindra att den växer ytterligare, dels öka rättssäkerheten för den försäkrade och minska risken för att hamna i omfattande och långvarig skuldsättning. I direktiven framhålls att utredningen särskilt ska beakta på vilket sätt föreslagna åtgärder kan påverka den enskilda försäkrade. Det framhålls att det är angeläget att bestämmelserna i socialförsäkringsbalken fungerar på ett tillfredsställande sätt i förhållande till bestämmelserna i utsökningsbalken.

Som framhållits ovan är de kriterier som vi anser främst bör styra valet av modell för verkställighet av återkrav att den bör leda till ökade inbetalningar till staten och ökad effektivitet i Försäkringskassans fordringshantering, att rättssäkerheten för den enskilde inte får försvagas samt att den bör innebära att dubbla domstolsprocesser undviks och att förvaltningsmyndigheters beslut prövas av förvaltningsdomstol.

Det alternativ som bäst uppfyller de uppsatta kriterierna

Alternativet att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återkrav ska utgöra exekutionstitlar (alternativ 1) är det av alternativen som skulle ge överlägset störst effektivitetsvinster och vinster i form av ökade inbetalningar till staten.

När det gäller rättssäkerheten för enskilda ser vi samtidigt inte att detta alternativ på något nämnvärt sätt skulle innebära försämringar i förhållande till dagens ordning, snarast det motsatta. Till skillnad från vad som i dag gäller, skulle Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten tvingas att delge den enskilde återkravsbesluten. Därefter skulle den enskilde ha möjlighet att få till stånd omprövning för att slutligen kunna överklaga beslutet inom överklagandetiden för att få till stånd en prövning i förvaltningsrätten av återbetalningsskyldigheten. I förhållande till den summariska processen blir det betydligt längre frister för överklagandet (där tiden för att begära omprövning om två måna-

der måste medräknas). Ansökan om betalningsföreläggande delges varefter den enskilde har en viss tid (oftast 10 dagar) på sig att bestrida ansökan för att få till stånd en prövning i tingsrätt av återbetalningsskyldigheten. Den enskilde kan också ansöka om återvinning inom en månad om utslag har meddelats.

Om det, såsom enligt alternativ 2, alltid skulle krävas att en domstol materiellt har prövat frågan om betalningsskyldighet och eventuell eftergift för att verkställighet hos Kronofogdemyndigheten ska kunna ske, skulle detta tillgodose den enskildes rättssäkerhet i högre grad än de två andra alternativen. Så är emellertid inte fallet i dag. Införandet av en sådan ordning skulle få en mycket negativ påverkan på effektiviteten och inbetalningarna till staten. Visserligen skulle alternativet innebära att frågor om återbetalningsskyldighet inom socialförsäkringen endast skulle prövas av förvaltningsdomstol och att vissa samtidigt pågående mål skulle kunna handläggas gemensamt. Försäkringskassan skulle dock förlora möjligheten att dra nytta av de effektivitetsvinster som den summariska processen erbjuder och för domstolsväsendet skulle det bli en ökad belastning.

Alternativ 3 skulle innebära att Försäkringskassan fortsatt kan använda sig av den summariska processen för att få till stånd ett verkställbart avgörande. Detta alternativ skulle dock inte innebära lika stora effektivitetsvinster som alternativ 1. Enligt detta alternativ skulle det inte krävas att en domstol materiellt har prövat frågan om betalningsskyldighet för att verkställighet hos Kronofogdemyndigheten ska kunna ske. I rättssäkerhetshänseende innebär alternativet därmed inte samma fördelar som alternativ 2. Alternativet innebär, enligt vår bedömning, inte att enskildas rättssäkerhet tillgodoses i högre grad än enligt alternativ 1.

Det är enligt vår mening angeläget att det skyndsamt införs lagändringar som innebär att beslut om återbetalning av förmån inom socialförsäkringen inte riskerar att bli föremål för prövning i både allmän domstol och förvaltningsdomstol. Detta är av väsentlig betydelse ur såväl rättssäkerhets- som effektivitetssynpunkt, i enlighet med vad vi har redogjort för i avsnitt 7.5.1. Alla tre alternativ skulle innebära en lösning på dagens problematik med risk för sådana dubbla processer i de båda domstolsslagen avseende samma sak. Alternativ 2 och 3 innebär dock i viss mån en risk för dubbla processer i förvaltningsdomstol.

Alternativ 2 eller 3 skulle vidare innebära införande av en särskild ordning som skulle kräva omfattande författningsändringar men även stora administrativa och it-tekniska förändringar på myndigheterna. Dessutom finns det en påtaglig risk för att dessa förändringar blir onödiga om Utsökningsutredningens förslag senare genomförs.

Alternativ 1 överensstämmer med Utsökningsutredningens förslag, vilket är en stor fördel. Det är viktigt att den lösning som väljs inte riskerar att behöva rivas upp utan i stället ligger i linje med de ändringar som senare kan komma att införas med anledning av de förslag som utredningen har lämnat.

Sammantaget anser vi att alternativ 1 är att föredra, dvs. att beslut om återbetalning av förmån inom socialförsäkringen ska få verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser efter att beslutet har fått laga kraft.

I det följande gör vi en fördjupad prövning av om detta ställningstagande står sig utifrån utgångspunkterna att alternativet ska minska såväl fordringsstocken som risken för att den enskilda hamnar i en omfattande och långvarig skuldsättning.

Alternativet minskar såväl fordringsstocken som enskildas överskuldsättning

Strategin mot överskuldsättning

Regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2016 en strategi för att motverka överskuldsättning (se prop. 2015/16:1, utg.omr. 18, s. 59–62). Strategin syftar till att dels motverka att enskilda får ekonomiska problem, dels hjälpa de som fått problem med skulder att förbättra sin ekonomiska situation. Förbättrad hantering av skulder till det allmänna var en del av strategin.

Regeringen framhöll i fråga om detta att när en fordran överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning kan det få negativa konsekvenser för enskilda, bl.a. i form av betalningsanmärkningar. Ett arbete hade inletts alternativt planerades hos de myndigheter som överlämnade många fordringar till Kronofogdemyndigheten (Skatteverket, Transportstyrelsen, Radiotjänst i Kiruna AB, Centrala Studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Polismyndigheten) med att utveckla rutiner och arbetssätt som innebär att de, så långt det är möjligt, själva driver in fordringarna. Syftet var att motverka att

skulder överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning utan att alla andra möjliga åtgärder först har vidtagits av berörd myndighet. Om inte detta arbete fick avsedd effekt skulle, angav regeringen, ytterligare åtgärder övervägas.

Vårt förslag minskar överskuldssättningen

När ett återkrav skickas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet innebär det, som berörts, att den enskilde får en s.k. betalningsanmärkning¹⁷. Det är därför, enligt regeringens strategi mot överskuldssättning, av stor vikt att alla andra möjliga åtgärder vidtas av Försäkringskassan innan en fordran överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

Vi instämmer i synsättet att andra åtgärder, så som kvittning eller avtal med gäldenären om en avbetalningsplan som bedöms som rimlig, bör väljas före indrivning. Alternativet att återkrav ska få verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser efter laga kraft står inte i motsatsförhållande till detta. Vårt förslag är utformat i enlighet med detta synsätt (se avsnitt 7.6.5) och ligger därmed i linje med regeringens strategi mot överskuldssättning.

Det måste däremot sättas i fråga om dagens ordning är förenlig med denna strategi. Som framgått av det föregående är det i dag många återkravsfordringar hos Försäkringskassan som blir liggande utan bevakning år efter år med ränta som ackumuleras. Detta bidrar till en ökad överskuldssättning för enskilda. Bakgrunden till situationen är, enligt vad som framkommit bl.a. vid utredningens intervjuer med medarbetare vid Försäkringskassans fordringshantering (se avsnitt 6.7.2) brist på resurser vid fordringshanteringen och att den prioriteringsordning som tillämpas vid handläggningen innebär att de ärenden prioriteras där någon hör av sig eller annan impuls kommer utifrån. Betalningsutredningar hinns inte med i önskvärd omfattning, särskilt när det gäller äldre krav som har lagts på s.k. avbruten indrivning. De kan bli liggande utan att betalningsförmågan utreds eller någon indrivningsåtgärd vidtas i sju eller tio år eller för alltid, enligt vad som uppgavs vid intervjuerna. Återkravsfordringar

¹⁷ Det kan dock antas att många av dem, som inte betalar sin återkravsskuld i tid, redan har skulder hos Kronofogdemyndigheten och därmed betalningsanmärkningar.

har en preskriptionstid på tio år, men de preskriptionsregler som gäller innebär att fordringarna kan hållas levande i princip hur länge som helst genom att preskriptionsbrytande åtgärder vidtas.

Dröjsmålsräntan för återkrav som inte betalas beräknas enligt en räntefot som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan med ett tillägg av åtta procentenheter (108 kap. 19 § SFB och 6 och 9 § räntelagen [1975:635]). För närvarande är referensräntan extremt låg – minus 0,5 procent – vilket innebär att dröjsmålsräntan endast är 7,5 procent. En återkravsfordran om 20 000 kronor (vilket är den genomsnittliga återkravsskulden per gäldenär), som får ligga utan åtgärd i tio år skulle, om den nu gällande räntan tillämpas under hela perioden, ändå växa till cirka 35 000 kronor, dvs. nästan fördubblas. En skuld om 50 000 kronor skulle växa till cirka 88 000 kronor. Vid mera normala räntelägen växer en skuld betydligt snabbare än så. Riksbankens nuvarande bedömning är att reporäntan, som styr referensräntan, på lång sikt kan väntas ligga på mellan 2,5 och 4 procent. Det innebär en dröjsmålsränta på mellan 10,5 och 12 procent. Vid dessa räntesatser dubblas en skuld på ungefär åtta respektive tio år.

När alla andra rimliga åtgärder har vidtagits är det, enligt vår bedömning, bättre för den enskilde att fordran lämnas för indrivning – särskilt när detta kombineras med en kortare preskriptionstid, vilket vi föreslår i avsnitt 7.6.6 – än att den läggs på avbruten indrivning så att ränta ackumuleras och fordran växer.

Det kan i sammanhanget anmärkas att enligt en ny bestämmelse i kreditupplysningslagen som ska träda i kraft den dag regeringen bestämmer (SFS 2017:599), ska fordringar som handläggs som allmänt mål vid verkställighet hos Kronofogdemyndigheten – vilket vi föreslår att återkravsfordringar ska göra, se avsnitt 7.6.3 – för enskilda inte medföra en betalningsanmärkning förrän gäldenären av Kronofogdemyndigheten har underrättats om kravet och haft tillräcklig tid att bevaka sin rätt.

Vårt förslag minskar fordringsstocken

Vi bedömer att ett snabbare och enklare verkställighetsförfarandet i fråga om återkrav inom socialförsäkringen också skulle bidra till att minska fordringsstocken.

En jämförelse kan göras med Försäkringskassans hantering av fordringar avseende betalningsskyldighet för underhållsstöd. Dessa fordringar utgör exekutionstitlar och ska lämnas för indrivning senast fem månader från förfallodagen. Fordringar avseende underhållsstöd har företrädesrätt vid utmätning i lön. De har en preskriptionstid om fem år, vilken kan förlängas endast under vissa särskilda förutsättningar eller genom beslut av förvaltningsdomstol. Betalningskraven för underhållsstöd blir i hög grad betalda och de avslutas i samma takt som nya tillkommer. Ungefär två tredjedelar av de nya betalningskraven betalas på vanligt sätt. Nästan en tredjedel av betalningskraven gällande underhållsstöd, sett till kravens belopp, skickas för indrivning hos Kronofogdemyndigheten. Av de fordringar som skickas till Kronofogdemyndigheten blir 60–70 procent betalda och resterande 30–40 procent preskriberade. Fordringsstocken avseende betalningskrav för underhållsstöd ökar inte utan ligger på samma nivå år från år.

Även återkrav inom socialförsäkringen blir i hög utsträckning betalda genom vanlig inbetalning eller avbetalningsplan. Dessa inbetalningar som andel av nya återkrav står för mellan 70 och 75 procent, dvs. nästan tre fjärdedelar av återkraven kan sägas bli betalda på vanligt sätt. Den största skillnaden i förhållande till hanteringen av fordringar avseende underhållsstöd är att en mindre andel av de återstående obetalda fordringarna lämnas för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Antalet ansökningar om verkställighet i relation till antalet nya återkrav ligger hos Försäkringskassan på endast 2 till 3 procent. Ansökningarna avser dock relativt höga belopp. I förhållande till det totala återkrävda beloppet per år ansöker Försäkringskassan således om verkställighet såvitt avser 15–20 procent. En annan skillnad jämfört med fordringar avseende underhållsstöd är att de sistnämnda fordringarna har en kortare preskriptionstid.

För att minska fordringsstocken behöver, enligt vår bedömning, ärendena avseende återkrav hamna i aktiv åtgärd i större utsträckning än vad som sker i dag. Det behöver också finnas en större tydlighet om när en återkravsfordran ska lämnas för verkställighet. Detta skulle leda till ökade inbetalningar genom verkställighet men också ge ökade incitament för frivilliga betalningar. För Försäkringskassans verksamhet för fordringshantering skulle det innebära stora effektivitetsvinster om fordringar – som inte går att kvitta eller bli föremål för ett avtal om avbetalningsplan som bedöms som tillräck-

ligt fördelaktigt – inom en viss tid skickas till Kronofogdemyndigheten i stället för att läggas på avbruten indrivning.

En växande fordringsstock med många gamla fordringar som hålls levande länge, vilket är situationen i dag, bidrar till ineffektivitet och en tungrodd hantering. Fordringar som inte blir betalda, och för vilka det kan förutses att betalning inte kommer att ske inom överskådlig tid, behöver få ett avslut. Detta skulle leda till att fordringsstocken slutar växa.

Det bör understrykas att en ordning som innebär att skulder som inte betalas, inom en viss tid ska skickas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet, också kan antas vara mer rättssäker och enklare för enskilda att förstå – särskilt om den kombineras med som vi föreslår en förkortad preskriptionstid – jämfört med dagens ordning med avbruten indrivning och upprepade preskriptionsavbrott.

Vårt förslag om att beslut om återkrav ska få verkställas sedan de har fått laga kraft, med de närmare ställningstaganden som vi redovisar i avsnitt 7.6, är utformat med hänsyn till det nu sagda. Vi bedömer således att förslaget kan förväntas leda till ökade återbetalningar till staten och till att minska fordringsstocken.

Sammanfattande bedömning

Mot denna bakgrund föreslår vi att beslut om återkrav inom socialförsäkringen ska få verkställas enligt utsökningsbalken efter att beslutet har fått laga kraft. Vi bedömer att detta förslag kommer att bidra till en mer effektiv och ändamålsenlig fordringshantering, som leder till att fordringsstocken minskar, och till att minska enskildas överskuldssättning. Den närmare utformningen av förslaget tar vi ställning till i nästkommande avsnitt (7.6).

Det förtjänar i sammanhanget att särskilt påpekas att verkställighet endast får ske av ett beslut som kan anses innefatta en tydlig betalningsförpliktelse (1 kap 1 § första stycket UB). Det ankommer således på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att tillse detta.

7.6 Den närmare utformningen av vårt förslag

7.6.1 Särskild föreskrift i vissa författningar

Förslag: Beslut om återkrav enligt socialförsäkringsbalken eller enligt annan författning ska få verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser, om återkravet avser en förmån som ingår i socialförsäkringen och administreras av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

En särskild föreskrift med denna innebörd ska införas i de lagar och förordningar där sådana återkravsbestämmelser finns.

Överklagandeförbuden beträffande beslut om återkrav enligt förordningen om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete och enligt förordningen om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service ska upphävas.

Bakgrund

Särskild föreskrift om verkställbarhet enligt utsökningsbalken

Enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 UB utgör förvaltningsmyndighets beslut exekutionstitel om det finns en särskild föreskrift enligt vilken beslutet får verkställas.

Som redogjorts för i det föregående finns i dag sådana särskilda föreskrifter som avses i 3 kap. 1 § första stycket 6 UB i ett antal författningar rörande olika typer av myndighetsbeslut. De kan ha något olika utformning men vanliga formuleringar är att verkställighet får ske enligt utsökningsbalken eller att beslutet får verkställas enligt utsökningsbalkens regler.

Var reglering av återkrav inom socialförsäkringen finns

Bestämmelser om återbetalning av felaktigt utbetald ersättning, som har betalats ut enligt socialförsäkringsbalken, finns i balkens 108 kap. 2–10 §§. I dess 108 kap. 11–14 §§ finns bestämmelser om eftergift av sådan återbetalningsskyldighet.

I fråga om vissa förmåner som ingår i socialförsäkringen finns dock bestämmelser om återkrav i annan författning, i vissa fall i förordningar.

I 4 kap. 2 och 3 §§ lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd finns bestämmelser om återkrav av ersättning som har betalats ut till vårdgivare och om möjligheter till avräkning (kvittning) av återkrävt belopp.

I förordningen (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete finns bestämmelser om återbetalning och återkrav samt eftergift i dess 18 och 19 §§. Det samma gäller förordningen (2017:117) om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service där motsvarande bestämmelser finns i den förordningens 18 och 19 §§.

Vad gäller aktivitetsstöd och utvecklingsersättning samt etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser regleras frågor om återbetalningsskyldighet och återkrav, liksom frågor om anstånd och avbetalningsplan, ränta, eftergift och möjligheter till kvittning, i förordningens 8 kap.

Särskild föreskrift i lag eller förordning

Återkrav av en förmån inom socialförsäkringen regleras alltså huvudsakligen i socialförsäkringsbalken. Att införa en särskild föreskrift om verkställbarhet enligt utsökningsbalken i en lag, såsom socialförsäkringsbalken, är oproblematiskt. När det gäller frågan om en sådan föreskrift kan införas i en förordning måste följande beaktas.

Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Detta framgår av 8 kap. 1 § första stycket regeringsformen, RF. Av 8 kap. 2 § RF framgår att vissa föreskrifter måste meddelas i lag, det s.k. obligatoriska lagområdet. Riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter avseende vissa frågor som faller inom det obligatoriska lagområdet, bl.a. frågor om förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Föreskrifterna får dock inte avse bl.a. utsökning (8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 §

första stycket 3 RF). Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning (8 kap. 1 § andra stycket RF).

Utöver de fall då riksdagen i lag kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter finns det direkt stöd i regeringsformen för regeringen att meddela föreskrifter på vissa områden (den s.k. restkompetensen). Regeringen får enligt 8 kap. 7 § första stycket RF meddela föreskrifter om verkställighet av lag och sådana föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen.

Nu gällande särskilda föreskrifter om verkställbarhet enligt utsokningsbalken av myndighetsbeslut återfinns i såväl lagar som förordningar. Det förhållandet att riksdagen i vissa fall har delegerat normgivningsmakten beträffande regleringen av betalningsskyldighet har ansetts innebära att även frågor som rör indrivning av fordringen är delegerad.

Enligt motiven till regeringsformen åsyftas med verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § RF i första hand ”tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär”. Dessutom åsyftas emellertid föreskrifter som i materiellt hänseende ”fyller ut” en lag och detta även om lagen tillhör det obligatoriska lagområdet. En förutsättning för att regeringen ska få göra detta måste emellertid enligt motiven vara, att den lagbestämmelse som ska kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften. I verkställighetsföreskriftens form får inte beslutas något som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (prop. 1973:90 s. 211).

I doktrin har Håkan Strömberg kritiserat det ovan nämnda motivuttalandet om utfyllnad av lagen i materiellt hänseende. Vilken grad av precision hos lagbestämmelsen som bör krävas och vilken grad av handlingsfrihet som får lämnas framstår enligt honom som högst oklart (Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1999, s. 131 och 132).

Frågan om hur långt rätten att meddela verkställighetsföreskrifter sträcker sig har också varit föremål för överväganden i Lagrådet vid ett flertal tillfällen. Gränsdragningen får stor betydelse bl.a. när det rör sig om verkställighetsföreskrifter om utsokning eftersom någon möjlighet till delegation till regeringen inte finns i dessa fall enligt 8 kap. 3 § RF.

I samband med införandet att utsökningsbalken uttalade sig Lagrådet enligt följande (prop. 1980/81:8 s. 1062 och 1063):

Frågan gäller i vilken statsrättslig form föreskrifter om exigibilitet ska ges, när den materiella regleringen på grund av delegation från riksdagens sida ankommer på regeringen eller på kommun eller direkt på grund av RF tillkommer regeringen. Enligt lagrådets mening ligger det, bl.a. mot bakgrund av vad som hittills gällt, nära till hands att besvara denna fråga så, att i den mån det tillkommer regeringen eller kommun att meddela de materiella föreskrifterna inom ett visst ämnesområde regeringen eller kommunen också kan ge föreskrifter om exigibilitet; exigibilitetsreglerna kan nämligen ses som ett så nödvändigt komplement till den materiella rätten att det är naturligt att normgivningskompetensen ligger hos ett och samma organ.

Av det anförda framgår, att t.ex. hänvisningen i 3 kap. 1 § första stycket 6 till bestämmelser vid sidan av balken innebär, att dessa bestämmelser – beroende på vilket ämnesområde de reglerar – kan tänkas meddelade antingen genom lag eller i annan ordning. Motsvarande gäller beträffande hänvisningen i 3 kap. 23 §.

Enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 UB utgör beslut av en förvaltningsmyndighet exekutionstitel om det enligt en särskild föreskrift får verkställas. Av 3 kap. 23 § andra stycket UB framgår att vissa exekutionstitlar i allmänna mål får verkställas innan de har vunnit laga kraft om det är särskilt föreskrivet. Av Lagrådets uttalande följer att sådana särskilda föreskrifter i vissa fall kan meddelas genom förordning.

Håkan Strömberg har kritiserat Lagrådets nyss återgivna uttalande (Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1999, s. 83 och 84):

När lagrådet hävdar att exekutionsrättsliga regler bara ”till viss del” går in under det obligatoriska lagområdet, synes detta ha sin förklaring i lagrådets uppfattning att föreskrifter om förvaltningsbesluts verkställighet ska kunna ges i författningar av lägre rang än lag. Exigibilitetsreglerna kan nämligen enligt lagrådet ses som ett så nödvändigt komplement till den materiella rätten att det är naturligt att normgivningskompetensen ligger hos ett och samma organ. Om regeringen, underordnad myndighet eller kommun har rätt att besluta om avgifter, följer enligt lagrådet härav också en rätt att bestämma om debiteringsbesluts exigibilitet.

Lagrådets ståndpunkt leder till anmärkningsvärda konsekvenser. Exempelvis skulle en kommun i en renhållningstaxa kunna föreskriva att debiterade avgifter kan indrivras utan föregående dom eller betalningsföreläggande. Dessa konsekvenser framstår som oacceptabla. Kompetensen

att meddela föreskrifter om förvaltningsbesluts exigibilitet måste rimligtvis bedömas med utgångspunkt i RF 8:3, och någon självklar rätt för regeringen, förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela sådana föreskrifter kan inte antagas.

Frågan om tillämpningen av föreskrifter om återbetalningsskyldighet av felaktigt uppburna bidrag har behandlats av Högsta domstolen i olika rättsfall, bl.a. i NJA 1984 s. 648. Målet gällde tillämpningen av de i dåvarande 20 § förordningen (1976:263) om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer intagna föreskrifterna om skyldighet för bidragstagare att återbetala felaktigt uppburna bidrag. Domstolen, som fann att föreskrifterna skulle läggas till grund för prövningen i målet, uttalade bl.a. följande:

Regeringens befogenhet att i förordning meddela gynnande föreskrifter skulle tydligen bli av begränsat värde, om likväl varje för den enskilde negativt eller ogynnsamt moment i en i princip förmånlig reglering skulle kräva lagform. Att regeringens restkompetens också sträcker sig till en del sådana inslag torde stå klart.

Denna möjlighet att i förordning förena berättigande regler med vissa för de enskilda ofördelaktiga norminslag har emellertid ganska snäva gränser. De betungande momenten måste sålunda ha ett omedelbart samband med förmånerna och i förhållande till dessa vara av underordnad betydelse. Det kan knappast komma i fråga att med stöd av restkompetensen besluta föreskrifter som har repressiv innebörd eller som träffar andra subjekt än sådana som gynnas genom förordningen. Hur gränsen närmare ska dras kan dock vara föremål för tvekan.

Bestämmelser som berättigar det allmänna att från en bidragstagare kräva åter felaktigt utbetalda bidrag även i fall då något uttryckligt förbehåll härom inte har uppställts vid utbetalningen kan te sig som ett naturligt komplement till bidragsregleringen vilket inte nämnvärt rubbar regleringens gynnande karaktär och som därför inte skulle behöva underställas riksdagens prövning. Ett krav på lagform för dessa bestämmelser skulle också göra det svårare att över huvud taget begagna förordningsformen för en bidragsreglering, när så annars anses önskvärt.

I den juridiska doktrinen har å andra sidan hävdats att förordningsföreskrifter om bl.a. återbetalningsskyldighet till det allmänna som är avsedda att utgöra självständig grund för den enskildes betalningsskyldighet faller under 8 kap. 3 § regeringsformen (Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1983 s. 137). Till stöd för denna ståndpunkt kan åberopas att ett återkrav kan tänkas bli rest efter lång tid och rikta sig mot någon som kanske i god tro har rest brukat de uppburna medlen, varför införandet av en regel härom kräver noggrant övervägande och offentlig belysning.

Vad ovan sagts gör det dock befogat att påstå att det finns utrymme för skilda bedömningar av lagkravets innebörd i fråga om återkravs-

regler i anslutning till bidragsförmåner. Föreskrifterna om återbetalning av oriktigt utanordnade bostadsbidrag är inte någon enstaka företeelse utan har sin motsvarighet i liknande föreskrifter i andra bidragsförordningar från senare år. Anledning saknas för domstolarna att underkänna den praxis som sålunda har utbildat sig i regeringens normgivning.

Åtminstone gäller detta när den aktuella återbetalningsregeln – som i målet är fallet – inte är ovillkorlig utan medger en individuell bedömning. Härigenom kan domstolarna få tillfälle att beakta sådana faktorer som till skydd för en betalningsmottagare tillmäts relevans inom läran om *condictio indebiti*, låt vara att bedömningsnormerna inte nödvändigtvis kommer att sammanfalla. Det kan tilläggas att det i vissa fall kan vara underförstått att förordningsregeln om återbetalning ska suppleras genom grundsatser som hör till denna lära.

Utgångspunkten för 2010 års ändringar i regeringsformen var att undantagen från möjligheterna till bemyndiganden i allt väsentligt skulle motsvara de områden som hittills varit undantagna. Det ansågs därför att delegation inte heller i fortsättningen borde kunna ske beträffande föreskrifter rörande utsökning och konkurs (SOU 2008:125 s. 558 och 559, prop. 2009/10:80 s. 222).

Utsökningsutredningens förslag i betänkandet Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81) innebär, som framgått, att det inte längre ska krävas en särskild föreskrift för att en förvaltningsmyndighets beslut ska kunna utgöra en exekutionstitel. Utredningen föreslår dock att om indrivningslagen ska vara tillämplig vid verkställighet av en förvaltningsmyndighets beslut, eller om verkställighet av ett sådant beslut ska kunna ske före laga kraft, ska det regleras genom en särskild föreskrift i lag eller förordning. Utsökningsutredningen konstaterar att regeringen vid flera tillfällen har meddelat särskilda föreskrifter i förordning och ser inga skäl till att regeringen inte skulle kunna göra det även i framtiden. Att de särskilda föreskrifterna ska meddelas i lag eller förordning ska, enligt utredningens förslag, uttryckligen framgå av utsökningsbalkens bestämmelser (SOU 2016:81 band 1 s. 138). I Utsökningsutredningens förslag till 2 kap. 12 § UB anges således angående förvaltningsmyndighets beslut att om det framgår av särskild föreskrift i lag eller förordning får beslutet verkställas innan det har fått laga kraft (SOU 2016:81 band 2 s. 18).

Utredningens förslag i denna del har godtagits eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanser. Förvaltningsrätten i Stockholm har dock ställt sig tveksam till slutsatsen i betänkandet att föreskrifter av aktuellt slag kan meddelas genom förordning och har anfört

att frågan bör analyseras vidare inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Skälen för förslaget

Återkrav enligt socialförsäkringsbalken eller enligt annan författning ska få verkställas

Vi anser av de skäl som utvecklats i avsnitt 7.5.5 att återkrav inom socialförsäkringen ska få verkställas. Det bör därför införas en särskild föreskrift i socialförsäkringsbalken med innebörd att Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans beslut om återbetalning enligt socialförsäkringsbalken får verkställas enligt utsökningsbalken. Den stora merparten av återkrav av förmåner inom socialförsäkringen kommer att omfattas av denna föreskrift och berörs inte av den problematik som beskrivits ovan.

Emellertid finns det bestämmelser om återkrav i ett fåtal andra författningar som administreras av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Vi anser att utgångspunkten bör vara att även sådana återkrav ska få verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser. I annat fall skulle återkravsfordringar behöva hanteras på olika sätt vid Försäkringskassans handläggning beroende på om de har beslutats enligt socialförsäkringsbalken eller enligt annan författning. En sådan ordning skulle motverka de effektivitetsvinster hos fordringshanteringen som är ett viktigt syfte med förslaget.

Vad gäller frågan om en särskild föreskrift om verkställbarhet enligt utsökningsbalken kan införas i en förordning – i vårt fall förordningen om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete, förordningen om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service och förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser – har vi ingen anledning att göra någon annan bedömning än den som Utsökningsutredningen har gjort. Vi anser således att en särskild föreskrift om verkställbarhet enligt utsökningsbalken, av motsvarande innehåll som den vi föreslår i socialförsäkringsbalken, bör införas inte bara i andra lagar utan även i förordningar som reglerar återkrav inom socialförsäkringen.

Om det skulle anses att en föreskrift om verkställbarhet inte kan tas in i förordning skulle en möjlig lagteknisk lösning kunna vara att i socialförsäkringsbalken eller i annan lagstiftning ta in bestämmelser

likt den i 30 kap. 5 § SFB gällande bidrag till arbetshjälpmedel, även såvitt avser de förmåner som nu är i fråga. Enligt 30 kap. 5 § SFB meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskrifter om bidrag till sådana arbetshjälpmedel som en förvärvsarbetande försäkrad behöver som ett led i sin rehabilitering. I 1 § förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel anges att den förordningen innehåller föreskrifter om sådant bidrag till arbetshjälpmedel som avses i 30 kap. 5 § socialförsäkringsbalken. Hur en sådan reglering närmare skulle kunna utformas för de aktuella förmånerna utvecklas nedan i en fotnot.¹⁸

Besluten bör få överklagas

Som framhållits bör verkställighet inte få ske förrän beslutet har fått laga kraft, vilket bör framgå av de särskilda föreskrifterna.

Beslut om återkrav enligt förordningen om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete och enligt förordningen om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service får inte överklagas (se 22 § förstnämnda förordning respektive 21 § sistnämnda förordning). Med hänsyn till att vårt förslag innebär att någon prövning av återbetalningsskyldigheten inte längre kommer kunna komma till stånd i allmän domstol, bör besluten få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Överklagandeförbudet i de aktuella förordningarna bör därför upphävas.

¹⁸ I socialförsäkringsbalken skulle således kunna tas in en bestämmelse med innebörd att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete och en annan bestämmelse med innebörd att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service. I förordningen (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete skulle kunna tas in dels en bestämmelse i 1 § av vilken framgår att förordningen innehåller föreskrifter som avses i nämnda bestämmelse i socialförsäkringsbalken, dels en ny paragraf 19 a § enligt vilken den särskilda föreskriften om verkställighet i 108 kap. 26 § SFB är tillämpligt även på återkrav enligt förordningen. I förordningen (2017:117) om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service skulle motsvarande bestämmelser kunna tas in i 1 § och i en ny 19 a §.

Vidare skulle i socialförsäkringsbalken eller annan lag kunna tas in en bestämmelse med innebörd att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. I förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser skulle kunna tas in en bestämmelse i 1 § av vilken framgår att förordningen innehåller föreskrifter som avses i nämnda bestämmelse i socialförsäkringsbalken eller annan lag, dels en ny paragraf 8 kap. 7 § enligt vilken den särskilda föreskriften om verkställighet i socialförsäkringsbalken eller annan lag är tillämpligt även på återkrav enligt förordningen.

Författningsreglering

Särskilda föreskrifter med innebörd att beslut om återkrav ska få verkställas enligt utsökningsbalken ska, enligt vårt förslag, tas in i en ny paragraf 108 kap. 26 § SFB, en ny paragraf 4 kap. 3 a § lagen om statligt tandvårdsstöd, en ny paragraf 19 a § förordningen om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete, en ny paragraf 19 a § förordningen om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service och i en ny paragraf 8 kap. 7 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

I såväl 22 § förordningen om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete som i 21 § förordningen om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service ska införas en ändring som leder till att beslut om återkrav enligt förordningen får överklagas.

7.6.2 Även ränta och avgifter ska få verkställas

Förslag: Ränta enligt socialförsäkringsbalken på återkravsfordringar och avgifter som enligt lag får tas ut vid fordringshanteringen, ska få verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser efter att beslutet om återkrav har fått laga kraft.

Detsamma ska gälla i fråga om ränta och avgifter som tas ut med stöd av lag och som är hänförliga till sådan återkravsfordring enligt annan författning som enligt vårt förslag ska få verkställas.

Bakgrund

Ränta

I 108 kap. 15–20 §§ SFB finns bestämmelser om skyldighet att betala ränta vid återkrav. Sådana bestämmelser finns beträffande återkrav av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning samt etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning i 8 kap. 3 och 4 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknads-politiska insatser.

I lagen om statligt tandvårdsstöd, förordningen om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete och förordningen om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service finns inga särskilda bestämmelser om ränta på återkrav. Bestämmelserna i räntelagen är tillämplig beträffande återkrav enligt dessa författningar.

Avgifter

Försäkringskassan tar som ett led i sin fordringshantering ut flera olika avgifter av gäldenärerna. Påminnelseavgift tas ut om Försäkringskassan har kommit överens med gäldenären om en avbetalningsplan och påminnelseavgift ingår i avtalet. Detta har Försäkringskassan rätt till enligt 2 § lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. Uppläggningsavgift för upprättad avbetalningsplan liksom inkassoavgift för inkassokrav tas ut enligt 1 och 3 §§ samma lag. Vidare tar Försäkringskassan ut aviserings- och bokföringsavgift med hänvisning till praxis inom fordringshantering i allmänhet. Detta förutsätter att Försäkringskassan kommer överens med gäldenären att han eller hon ska betala för skäligen kostnader av detta slag som uppkommer på grund av överenskommelse om avbetalningsplan. För närvarande tas aviserings- och bokföringsavgifter ut med 15 kronor (se Försäkringskassans vägledning 2005:2 version 13 Fordringshantering hos Försäkringskassan s. 21–23).

Av 4 § första stycket lagen om ersättning för inkassokostnader m.m. framgår att gäldenärens ersättningsskyldighet enligt 2 och 3 §§ samma lag gäller endast kostnader som har varit skäligen påkallade för att ta till vara borgenärens rätt.

Av andra stycket samma paragraf framgår att ersättning ska betalas, om det inte finns särskilda skäl till annat, med högst 60 kronor för påminnelse, 180 kronor för inkassokrav och 170 kronor för upprättande av avbetalningsplan.

Ränta och avgifter får kvittas

Avdrag på ersättning enligt 108 kap. 22 § SFB (kvittning) får även göras för upplupen ränta och avgifter. Detsamma gäller i fråga om avdrag på ersättning enligt 8 kap. 6 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser såvitt avser upplupen ränta enligt 8 kap. 3 och 4 §§ i förordningen.

Ränta på underhållsstöd får verkställas

När det gäller underhållsstöd anges i 19 kap. 49 § SFB att beslut om betalningsskyldighet samt ränta får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken.

Skälen för förslaget

Som framgått av det nu redovisade finns det i socialförsäkringsbalken och andra författningar som reglerar återkrav inom socialförsäkringen, bestämmelser om att ränta och dröjsmålsränta under vissa förutsättningar ska tas ut på det återkrävda beloppet. Vidare kan avgifter i vissa fall tas ut under fordringshanteringen, med stöd av bestämmelser i lagen om ersättning för inkassokostnader m.m. Detta gäller vid utskick av inkassokrav och vid överenskommelse om avbetalningsplan. När en återkravsfordring lämnas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet kan sådana avgifter, under den tidigare fordringshanteringen, ha debiterats gäldenären.

Om ränta och avgifter inte ingår i vad som får verkställas, skulle Försäkringskassan behöva ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid allmän domstol såvitt avser dessa fordringar. Detta skulle självklart vara betungande för Försäkringskassan. Vidare skulle det innebära att verkställighetsprocessen drar ut på tiden och att gäldenären påförs ansökningsavgift hos Kronofogdemyndigheten

eller hos domstolen. Detta skulle vara till nackdel för både Försäkringskassan och gäldenären.

Vi föreslår mot denna bakgrund att ränta enligt 108 kap. 15–20 §§ SFB bör få verkställas enligt utsökningsbalken. Detsamma bör gälla i fråga om ränta enligt 8 kap. 3 och 4 §§ förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och i fråga om ränta enligt räntelagen på återkrav enligt andra författningar. Avgifter som tas ut under fordringshanteringen bör också ingå i det som ska vara verkställbart, under förutsättning att det finns lagligt stöd för att ta ut avgifterna.

Bestämmelser om detta bör tas in i de särskilda föreskrifter som vi föreslår ska införas i 108 kap. 26 § SFB, 4 kap. 3 a § lagen om statligt tandvårdsstöd, 19 a § förordningen om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete, 19 a § förordningen om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service och 8 kap. 7 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

7.6.3 Allmänt mål hos Kronofogdemyndigheten

Förslag: Mål om verkställighet av beslut om återkrav inom socialförsäkringen ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. hos Kronofogdemyndigheten.

Om en fordring avseende återkrav inte betalas i rätt tid ska den lämnas för indrivning. Indrivning behöver dock inte begäras för en fordring som understiger 100 kronor om indrivning inte behövs från allmän synpunkt.

Bakgrund

Allmänna och enskilda mål

Utsökningsmål hos Kronofogdemyndigheten indelas i enskilda mål och allmänna mål. Detta framgår av 1 kap. 6 § UB där också följande framgår. De fordringar som ska handläggas som allmänna mål är böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom samt, enligt vad regeringen närmare föreskriver, annan liknande fordran som staten eller

en kommun har rätt till. I annan lag kan föreskrivas att även mål om uttagande av någon annan fordran är allmänt mål.

Föreskrifter med innebörd att fordringar ska handläggas som allmänna mål finns i ett stort antal författningar. Om en fordran ska handläggas som ett allmänt eller enskilt mål framgår inte alltid av en författning utan den frågan kan behöva lösas med ledning av förarbeten.

Utsökningsutredningen har föreslagit att begreppen allmänna och enskilda mål tas bort men att vissa särskilda regler även fortsatt ska gälla för mål som ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., indrivningslagen. Om en förvaltningsmyndighets beslut ska verkställas enligt indrivningslagen ska det, enligt Utsökningsutredningens förslag, regleras genom en särskild föreskrift i lag eller förordning.

Skillnader i handläggningen mellan allmänna och enskilda mål

I de allmänna målen, dvs. mål som handläggas enligt indrivningslagen hos Kronofogdemyndigheten, ska den debiterande myndigheten begära indrivning hos Kronofogdemyndigheten inom en viss tid, om inte särskilda skäl talar mot det. I allmänna mål företräder Kronofogdemyndigheten, eller Skatteverket i vissa fall, staten i stället för den debiterande myndigheten. En annan skillnad mellan allmänna och enskilda mål är att någon avgift inte tas ut av sökanden för indrivning av fordringar i allmänna mål.

Innan ansökan om indrivning görs ska sökanden enligt 3 § indrivningsförordningen, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och inte särskilda skäl talar emot det, uppmana gäldenären att betala fordringen. Betalningsuppmaningen ska innehålla uppgift om den dag då betalning senast ska ske för att inte ansökan om indrivning ska göras.

Som framgår i det följande är huvudregeln i allmänna mål att fordringarnas preskriptionstid är fem år. Vissa fordringar som handläggs som allmänna mål har också företräde vid löneutmätning.

Mål om Försäkringskassans fordran avseende underhållsstöd handläggs, som framgått i det föregående, som allmänt mål hos Kronofogdemyndigheten.

Skälen för förslaget

Allmänt eller enskilt mål

Nästa fråga att ta ställning till är om verkställighet av återkrav ska handläggas som allmänna eller enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten. De beslut av förvaltningsmyndighet som enligt särskild föreskrift får verkställas enligt utsökningsbalken, dvs. utgör exekutionstitel, handläggs i dag med få undantag som allmänna mål. Det framstår därför som en naturlig utgångspunkt att detta även ska gälla för återkravsfordringar inom socialförsäkringen. I samma riktning talar det förhållandet att Försäkringskassans fordringar avseende underhållsstöd handläggs som allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten.

Till detta kommer att det regelverk som styr handläggningen av allmänna mål innebär en väl balanserad helhetslösning som, enligt vår mening, skulle kunna antas öka inbetalningarna till staten och effektiviteten vid hanteringen av återkravsfordringar samt bidra till att motverka enskildas överskuldsättning. I allmänna mål ska verkställighet begäras skyndsamt, inom en viss tidsfrist, om inte särskilda skäl talar emot. Kronofogdemyndigheten sköter vid indrivning vissa borgenärsuppgifter och avräkning får ske mot skatt som ska återbetalas. Många fordringar i allmänna mål har företrädesrätt vid utmätning av lön. Vidare tillämpas i allmänhet andra preskriptionsbestämmelser, vilka bl.a. innebär fem års preskriptionstid, att jämföra med den tioåriga preskriptionstid som gäller för återkravsfordringar i dag.

Vi anser, mot bakgrund av det anförda, att det är lämpligt att mål om återkrav handläggs enligt indrivningslagen – dvs. som allmänna mål – hos Kronofogdemyndigheten.

I de följande avsnitten kommer vi att återkomma till och närmare överväga vad som bör gälla i fråga om bl.a. tidsfrist för begäran om indrivning, preskriptionstid och företrädesrätt. Det är enligt vår mening angeläget att få till stånd en ändamålsenlig avvägning mellan det allmännas intresse av att få betalt och den enskildes intresse av att inte stå skuldsatt under orimligt lång tid, samtidigt som nuvarande möjligheter till bl.a. kvittning och avtal om avbetalningsplan bör finnas kvar.

Indrivning ska begäras med undantag för belopp under 100 kronor

Utsökningsutredningen har förslagit att om en fordring ska handläggas enligt indrivningslagen ska detta framgå av en särskild föreskrift i aktuell författning. Av föreskriften bör det, enligt Utsökningsutredningen, framgå att om fordringen inte betalas i rätt tid ska den lämnas för indrivning men att indrivning inte behöver begäras för en fordring som understiger 100 kronor om indrivning inte krävs från allmän synpunkt (SOU 2016:81 band 1 s. 122). Enligt vårt förslag (se avsnitt 6.12.6) ska belopp under 300 kronor inte återkrävas om det inte behövs från allmän synpunkt. Trots denna beloppsgräns för återkrav kan en begränsning av det slag Utsökningsutredningen föreslagit gällande indrivning av små belopp ha sin betydelse, nämligen om ett återkrav har betalats av gäldenären utom såvitt avser ett mindre restbelopp. Vi anser därför att det finnas behov av att begränsa skyldigheten att begära indrivning när det gäller mycket små belopp, lämpligen belopp under 100 kronor, om det inte behövs från allmän synpunkt.

I avsnitt 7.6.5 behandlas frågan inom vilken tid indrivning ska begäras och vilka undantag som i övrigt ska finnas från skyldigheten att begära indrivning inom denna tid.

Författningsreglering

Det bör framgå av de särskilda föreskrifter som vi föreslår ska införas i 108 kap. 26 § SFB, 4 kap. 3 a § lagen om statligt tandvårdsstöd, 19 a § förordningen om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete, 19 a § förordningen om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service och 8 kap. 7 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, att indrivningslagen är tillämplig och att indrivning ska begäras om betalning inte sker i rätt tid. Vidare bör det framgå att indrivning inte behöver begäras för en fordring som understiger 100 kronor om indrivning inte behövs från allmän synpunkt.

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

Förslag: Beslut om återkrav inom socialförsäkringen ska få verkställas först sedan beslutet har fått laga kraft.

Bakgrund

Verkställighet före laga kraft i enskilda mål

I utsökningsbalken regleras i vilken utsträckning exekutionstitlar får verkställas innan de har fått laga kraft och andra villkor för verkställighet.

När det gäller förvaltningsmyndighets beslut tillämpas vad som gäller för dom, om inte något annat är föreskrivet (3 kap. 20 § första stycket UB). Detta innebär bl.a. att verkställigheten får ske utan särskilda villkor när myndighetens beslut har fått laga kraft (3 kap. 3 § första stycket UB). Vidare innebär det att förvaltningsmyndighets beslut som inte har fått laga kraft, i likhet med dom som inte har fått laga kraft, i vissa fall får verkställas enligt reglerna för dom som har laga kraft (3 kap. 9 § UB). I vissa andra fall får verkställighet ske ”genast”, vilket innebär att verkställighet får ske utan avvaktan på laga kraft men under vissa särskilda förutsättningar bl.a. rörande försäljning av utmätt egendom och utbetalning av medel (3 kap. 5–8 §§, 8 kap. 4 § och 13 kap. 14 § UB).

Av 3 kap. 6 § första stycket UB framgår således att dom genom vilken betalningsskyldighet har ålagts får verkställas genast, om inte gäldenären hos Kronofogdemyndigheten på något av vissa i paragrafen angivna sätt ställer säkerhet för betalningsskyldigheten jämte förrättningskostnader. Enligt 3 kap. 7 § UB får vidare en dom gällande betalningsskyldighet verkställas genast om högre rätt har förklarat talan mot domen förfallen, om ej annat förordnas med anledning av ansökan om målets återupptagande. Har hovrätt vägrat en part prövningstillstånd vid talan mot tingsrätts dom på betalningsskyldighet för parten, får domen också verkställas genast, om inte annat förordnas med anledning av talan mot hovrättens beslut.

I 8 kap. 4 § UB anges att när utmätning har skett med stöd av 3 kap. 6 § UB, får egendomen inte säljas utan gäldenärens samtycke förrän exekutionstiteln har vunnit laga kraft. Detsamma gäller när utmätning har skett på grund av utslag eller beslut i mål om betal-

ningsföreläggande eller handräckning och gäldenären har sökt återvinning eller överklagat. Lös egendom som har betydande värde eller fast egendom får inte heller i annat fall säljas utan gäldenärens samtycke, om exekutionstiteln inte har vunnit laga kraft eller får verkställas såsom lagakraftäggande dom. Lös egendom som hastigt faller i värde eller kräver alltför kostsam vård ska dock säljas så snart som möjligt.

Enligt 13 kap. 14 § UB får medel inte heller betalas ut utan att säkerhet ställs, om utmätning har skett med stöd av 3 kap. 6 § och exekutionstiteln inte har vunnit laga kraft eller utmätning har skett på grund av utslag eller beslut i mål om betalningsföreläggande eller handräckning och gäldenären har sökt återvinning eller överklagat.

Vidare anges i 3 kap. 9 § UB att dom, som enligt annan lag eller enligt förordnande av domstolen får verkställas innan den har vunnit laga kraft, verkställs såsom lagakraftäggande dom, om ej annat följer av lagen eller förordnandet. I 17 kap. 14 § första stycket RB ges en generell befogenhet för allmän domstol att i tvistemål förordna att domen får verkställas utan hinder av att den inte äger laga kraft. I bestämmelsen anges att när det finns anledning, ska rätten därvid föreskriva att säkerhet ska ställas för skadestånd som parten kan bli skyldig att utge om domen ändras.

Verkställighet före laga kraft i allmänna mål

I 3 kap. 23 § UB finns särskilda bestämmelser om allmänna mål. Av paragrafen framgår bl.a. att dom eller beslut avseende böter, vite eller sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet, inte får verkställas förrän domen eller beslutet har fått laga kraft. Annan exekutionstitel i allmänt mål får verkställas innan den har fått laga kraft, om det är särskilt föreskrivet. När en exekutionstitel i allmänt mål får verkställas verkställs den alltid såsom dom som har fått laga kraft, dvs. utan särskilda villkor rörande t.ex. försäljning och utbetalning.

Andra exekutionstitlar i allmänna mål än sådana som avser böter, vite eller särskild rättsverkan av brott är av mycket varierande slag. De kan avse bl.a. skatt, tull och allmän avgift men också en mängd andra fall av betalningsskyldighet till staten eller en kommun.

I fråga om flertalet skatter är det särskilt föreskrivet att verkställighet får ske trots att beslutet inte har fått laga kraft (68 kap. 1 § och 70 kap. 1 § skatteförfarandelagen). Ett skäl till att skatter får verkställas före laga kraft är att de kan överklagas inom fem år från utgången av taxeringsåret. Det skulle därför vara orimligt att invänta laga kraft. Att klaga på ett beslut enligt skatteförfattningarna inverkar inte på verkställbarheten. Endast ett beslut om anstånd med skattebetalningen förhindrar att verkställigheten fortsätter. Skatteverket eller en förvaltningsdomstol kan bevilja anstånd.

Inhibition

I flera av de fall då en exekutionstitel får verkställas före laga kraft gäller att domstol som ska pröva ett överklagande kan besluta om inhibition, dvs. att verkställighet inte får äga rum tills vidare. Det finns dock ingen generell befogenhet för domstol att vid överprövning av en exekutionstitel förordna om inhibition. Vid överklagande t.ex. av en tingsrätts dom på betalningsskyldighet i ett tvistemål, vilken enligt 3 kap. 6 § UB får verkställas genast, kan hovrätten inte förordna om inhibition.

Den domstol som ska pröva ett överklagande av förvaltningsmyndighets beslut får enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, besluta om inhibition. Detta innebär att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla. Finns det avvikande bestämmelser i en specialförfattning är det dessa och inte reglerna i förvaltningsprocesslagen som ska tillämpas (2 § FPL).

I 28 § FPL anges inga materiella förutsättningar för att domstolen ska få besluta om inhibition. Vad som krävs har emellertid utvecklats i rättspraxis och kan sammanfattas så, att för inhibition krävs dels att det är sannolikt att talan kommer att bifallas, dels att verkställighetsförbudet är ägnat att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada (RÅ 1998 ref. 48, RÅ 2004 not. 150 och RÅ 2004 not. 156). Kraven för inhibition kan ställas lägre om verkställighet inte kan återgå vid bifall eller om det annars är av stor betydelse för den enskilde att verkställigheten av beslutet skjuts upp i avvaktan på den slutliga prövningen (RÅ 1990 ref. 82). För att en

fråga om inhibition ska prövas krävs att detta begärs av någon som är klagoberättigad (se t.ex. RÅ 1979 Bb 222 och RÅ 1982 Bb 67).

Huvudregel att myndighetsbeslut inte får verkställas innan de fått laga kraft

I 35 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) anges att ett beslut som får överklagas inom en viss tid får verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. Vidare anges i bestämmelsen att en myndighet även får verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs, eller någon annan omständighet (35 § tredje stycket). Med verkställa avses i detta sammanhang inte verkställighet enligt utsökningsbalken.

Beslut enligt socialförsäkringsbalken gäller omedelbart

I 112 kap. 5 § SFB föreskrivs att en myndighets eller en allmän förvaltningsdomstols beslut enligt balken ska gälla omedelbart, om inget annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av en domstol som har att pröva beslutet.

Ett beslut om återkrav enligt socialförsäkringsbalken som fattas av Pensionsmyndigheten eller Försäkringskassan gäller alltså som huvudregel omedelbart. Under en pågående domstolsprövning anses det dock mindre lämpligt att reglera skulden genom att fatta ett omedelbart gällande beslut om kvittning (se Hessmark m.fl., Socialförsäkringsbalken En kommentar, 1 januari 2017, Zeteo, kommentaren till 112 kap. 5 §). Om domstolen inhiberar återkravsbeslutet ska kvittningen, enligt Försäkringskassans rutiner, stoppas under den tid som inhibitionsbeslutet gäller (se Fordringshantering hos Försäkringskassan, Vägledning 2005:2 version 13, s. 37).

Utsökningsutredningens förslag

Utsökningsutredningen har, som redogjorts för i avsnitt 7.3.4, föreslagit att verkställighet av förvaltningsmyndighets beslut ska få ske när beslutet har fått laga kraft.

För att verkställighet ska få ske före laga kraft krävs, enligt Utsökningsutredningens förslag, att detta föreskrivs särskilt. I fråga om vilka skäl som ska kunna motivera en föreskrift om att en förvaltningsmyndighets beslut ska gå att verkställa innan det har fått laga kraft anser utredningen att det ska finnas ett särskilt behov av att en fordran ska kunna drivas in effektivt samtidigt som det måste finnas en garanti för att nödvändiga krav på rättssäkerhet kan upprätthållas. Utredningen anför följande (SOU 2016:81 s. 132):

När det gäller behovet av effektivitet kan som exempel nämnas att samhället genom förvaltningsmyndigheten har särskilda behov av att snabbt kunna driva in vissa fordringar via ett ”snabbspår” eller att det är fråga om en ”masshantering” av mycket vanligt förekommande ärenden. Ett annat exempel är om det finns ett särskilt starkt samhällsintresse av att avgifter eller fordringar drivs in effektivt. Så kan t.ex. vara fallet om avgiften tas ut för avgiftsfinansierad tillsynsverksamhet. Om sådana avgifter inte kan drivas in på ett effektivt sätt riskerar tillsynsverksamheten att bli underfinansierad, med försämrad kvalitet på tillsynen som följd. Tillsynsavgifter som avser lagstadgad tillsyn av samhällsfarlig verksamhet torde således regelmässigt uppfylla effektivitetskriteriet.

Vidare ska det krävas att nödvändiga krav på rättssäkerhet kan upprätthållas. Det innebär att lagstiftaren i varje lagstiftningsärende också måste ta ställning till om en särskild föreskrift kan godtas i förhållande till rättssäkerheten för enskilda. Beslut som kräver tillämpning av komplicerad lagstiftning och som till stor eller övervägande del innefattar skälighets- eller skönsmässiga bedömningar torde som huvudregel inte vara lämpliga att verkställa innan laga kraft. Däremot torde t.ex. beslut som fattas genom att myndigheten tillämpar fastställda taxor eller avgifter som regel inte vara kontroversiella ur rättssäkerhetssynpunkt.

Enligt Utsökningsutredningens lagförslag får, i likhet med vad som gäller i dag, en dom verkställas även om den inte har vunnit laga kraft (förslaget till 2 kap 4 § UB, band 2 s. 16). När det gäller en förvaltningsmyndighets beslut föreslås, som nämnts tidigare, att verkställighet ska få ske när beslutet har fått laga kraft (förslaget till 2 kap 12 § UB, band 2 s. 18). I författningskommentaren till bestämmelsen som behandlar verkställbarhet av förvaltningsmyndighets beslut, anges dock att om ett beslut överklagas får verkställighet ske när det finns en lagkraftvunnen dom (band 2, s. 263). Det framstår mot denna

bakgrund som oklart om förslaget innebär att förvaltningsdomstols dom i en sådan situation ska vara verkställbar före laga kraft eller inte.¹⁹

Skälen för förslaget

Som framgått i det föregående (avsnitt 7.6.1) innebär vårt förslag att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återkrav av förmån inom socialförsäkringen ska få verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser sedan beslutet har fått laga kraft. En fråga som inställer sig är dock om det bör finnas situationer då laga kraft inte ska behöva avvaktas innan verkställighet får ske.

Som nämnts gäller ett beslut om återkrav enligt socialförsäkringsbalken omedelbart. Detta innebär bl.a. att kvittning av återkravsfordran jämte ränta och avgifter kan ske utan hinder av att beslutet inte har laga kraft. Under en pågående domstolsprövning av återkravsbeslutet anses det dock, som också framgått i det föregående, mindre lämpligt att reglera skulden genom att fatta ett omedelbart gällande beslut om kvittning.

Vi delar Utsökningsutredningens bedömning att myndighetsbeslut som kräver tillämpning av komplicerad lagstiftning och som till stor eller övervägande del innefattar skälighets- eller skönmässiga bedömningar som huvudregel inte torde vara lämpliga att verkställa innan laga kraft (se ovanstående citat). Beslut om återkrav inom socialförsäkringen kan generellt sett sägas tillhöra denna kategori myndighetsbeslut. Tillräckligt starka skäl för att i detta fall göra avsteg från denna huvudregel finns inte heller. Det är enligt vår mening av avgörande betydelse för rättssäkerheten att myndighetens beslut om återkrav ska kunna överklagas av den enskilde, och överprövas i domstol, innan verkställighet får ske.

Frågan är dock om det finns anledning att bedöma situationen annorlunda när ett återkravsbeslut har överprövats i domstol och domstolen har fastställt betalningsskyldigheten. Bör en sådan dom i vissa fall få verkställas före laga kraft? Utsökningsutredningen har inte uttalat sig särskilt i denna fråga.

¹⁹ Detta har påpekats av Kammarrätten i Göteborg i domstolens remissyttrande över Utsökningsutredningens betänkande.

En tänkbar ordning skulle kunna vara att domstol ges rätt att förordna att verkställighet ska få ske före laga kraft om det finns skäl för det. En annan möjlig ordning skulle kunna vara att om ett återkrav, efter överklagande, har prövats i domstol och domstolen har fastställt myndighetens beslut, verkställighet ska få ske trots att domen inte har fått laga kraft. En kammarrätt eller Högsta förvaltningsdomstolen har möjlighet att besluta om inhibition, vilket innebär att verkställighet inte får äga rum tills vidare. I båda fallen säkerställs att klaganden alltid kan få sin sak prövad av domstol i första instans, dvs. förvaltningsrätt, innan verkställighet får ske.

Dagens ordning innebär att om ett beslut om återkrav inom socialförsäkringen har fastställts av tingsrätt i dom, får domen verkställas genast. Att domen får verkställas genast innebär, som redogjorts för, att verkställighet får ske om inte gäldenären hos Kronofogdemyndigheten ställer säkerhet för betalningsskyldigheten jämte förrättningskostnader. Egendom som utmäts med anledning av domen får dock inte säljas utan gäldenärens samtycke förrän exekutionstiteln har vunnit laga kraft, om det inte är fråga om egendom som snabbt tappar i värde. Medel får inte heller betalas ut utan att säkerhet ställs.

En ordning som innebär att verkställighet aldrig ska få ske före laga kraft gör det möjligt att överklaga beslut, och överinstansers beslut, i det enda syftet att fördröja verkställighet. Ett mål om återkrav kan i princip föras upp till högsta instans även i ett fall då det är uppenbart att återkravsbeslutet är korrekt och grund för eftergift saknas. På detta sätt kan verkställighet fördröjas under avsevärd tid. Även om överinstanserna inte meddelar prövningstillstånd – vilket torde vara det vanliga om överklagande sker endast för att fördröja verkställigheten – är en tidsutdräkt om i vart fall ett halvår att räkna med.

Det är oklart hur stort problem detta är (och kan tänkas bli) i praktiken. Av redovisad statistik i avsnitt 7.4.2 framgår att Försäkringskassans ansökningar om betalningsföreläggande bestrids i endast sex till sju procent av målen och att överlämnande till tingsrätten sker i cirka tre procent av målen. Detta är något fler fall än i mål med Centrala Studiestödsnämnden som sökande.

Med hänsyn till att vi föreslår en förkortad preskriptionstid, vilken utgår från fordrans förfallodag (se avsnitt 7.6.6 nedan), framstår det vidare som angeläget att inte riskera att en långdragen rättsprocess omöjliggör eller försvårar indrivning.

Risken för överklagande i förhållningssyfte, och den effektivitetsförlust som det skulle innebära, måste också vägas mot den enskildes rättssäkerhet.

Som har framhållits i det föregående anser vi att vårt förslag att beslut om återkrav ska vara verkställbara inte kan sägas innebära en försämring för den enskilde i rättssäkerhetshänseende. Vår bedömning i detta avseende bygger på att beslutet, enligt vårt förslag, ska delges den enskilde varefter han eller hon ska ha möjlighet att överklaga beslutet till förvaltningsrätten inom viss tid efter delgivning. Dessförinnan ska verkställighet inte få ske. Detta är enligt vår mening jämförbart i rättssäkerhetshänseende med dagens ordning där Försäkringskassans ansökan om betalningsföreläggande delges den enskilde, varefter han eller hon har möjlighet att bestrida och på så sätt få till stånd en prövning av beslutet i tingsrätt.

I dag är det dock så att om tingsrätten, efter att målet har överlämnats dit, meddelar en dom som innebär betalningsskyldighet för återkravet är domen verkställbar genast. Det ligger därför nära till hands att överväga en ordning som innebär att verkställighet i vissa fall ska få ske före laga kraft när återkravet har fastslagits i en dom. Det är emellertid ofrånkomligt att den enskildes rättssäkerhet tillgodoses i högre grad om verkställighet får ske först efter att beslutet om återkrav, eller dom genom vilken beslutet har fastställts, har fått laga kraft. Detta är också en ordning som kan antas vara lättare att förstå för den enskilde.

Vi anser sammantaget – mot bakgrund av hänsynen till den enskildes rättssäkerhet – att tillräckliga skäl saknas för att föreslå att verkställighet i vissa fall ska få ske utan hinder av att beslutet om återkrav inte har fått laga kraft. Verkställighet ska alltså enligt vårt förslag få ske först efter att ett beslut om återkrav har fått laga kraft. Detta bör framgå av de särskilda föreskrifter som vi förslår ska införas i 108 kap. 26 § SFB, 4 kap. 3 a § lagen om statligt tandvårdsstöd, 19 a § förordningen om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete, 19 a § förordningen om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service och 8 kap. 7 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

7.6.5 Tidsfristen för begäran om indrivning

Förslag: Indrivning av fordringar som avser återbetalnings-skyldighet av förmån inom socialförsäkringen ska, om det inte finns särskilda skäl som talar emot det, begäras senast fem månader efter det att fordran skulle ha betalats.

Bakgrund

Nuvarande tidsfrister för indrivning i allmänna mål

I 4 § indrivningsförordningen (1993:1229) regleras inom vilken tid en fordran i ett allmänt mål ska lämnas över till Kronofogdemyndigheten. Huvudregeln är att fordran ska överlämnas senast två månader efter det att den skulle ha betalats. För felparkeringsavgifter och underhållsstöd gäller i stället en tid om fem månader och i fråga om underhållsstöd behöver indrivning inte ske om särskilda skäl talar emot det. Vidare gäller att indrivning inte ska begäras om ett ärende om ackord, nedsättning av fordran, skuldsanering eller andra särskilda skäl talar emot det. När det gäller indrivning av fordringar på skatt eller avgift enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) finns särskilda bestämmelser i den lagen.

Anstånd och uppskov m.m.

En myndighet får medge den betalningsskyldige skäligt betalningsanstånd. Anstånd utöver ett år från förfallodagen får medges bara om det är till fördel för staten eller om det i övrigt finns synnerliga skäl. En myndighet får helt eller delvis efterge en fordran, om det på grund av den betalningsskyldiges sjukdom eller av någon annan anledning är uppenbart oskäligt att kräva betalning. Detta gäller både i fråga om fordringar som ska handläggas som allmänt mål hos Kronofogdemyndigheten och i fråga om fordringar som ska handläggas som enskilt mål (se 2, 14 och 17 §§ förordning [1993:1138] om hantering av statliga fordringar).

Enligt 7 § indrivningslagen får Kronofogdemyndigheten bevilja uppskov med betalningen om det kan antas vara till fördel för det allmänna, är påkallat med hänsyn till gäldenärens personliga förhål-

landen, eller i avvaktan på att fråga om anstånd med betalningen prövats av behörig myndighet. Uppskov får förenas med villkoret att gäldenären betalar sin skuld i poster vid olika tidpunkter (avbetalning). Av rättsfallet RÅ 2000 ref. 25 framgår att Försäkringskassan är oförhindrad att pröva en ansökan om anstånd med återbetalning av underhållsstöd även sedan återbetalningsfordringen överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

Kronofogdemyndigheten får också, enligt 18 § indrivningslagen, avbryta indrivningen tills vidare om ytterligare indrivningsåtgärder framstår som utsiktslösa eller inte är försvarliga med hänsyn till kostnaderna och indrivning inte heller krävs från allmän synpunkt. Indrivningen ska återupptas om det visar sig att betalning kan fås utan större kostnader än vad som är skäligt.

I 8 § indrivningslagen anges att om gäldenärens betalningsskyldighet har fallit bort eller satts ned, ska sökanden skyndsamt underrätta Kronofogdemyndigheten om detta. Detsamma gäller om gäldenären har beviljats anstånd med betalningen eller om det kommit fram att indrivning inte borde ha begärts. Enligt 9 § samma lag ska sökanden skyndsamt underrätta Kronofogdemyndigheten om sökanden får betalt för en fordran som överlämnats för indrivning.

Förfallodag för betalning av återkrav

Ett beslut enligt socialförsäkringsbalken ska gälla omedelbart, om inget annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av en domstol som har att pröva beslutet (112 kap. 5 § SFB). Detta innebär bl.a. att kvittning i utgående förmån kan ske omedelbart.

Förfallodagen för beslut om återkrav inom socialförsäkringen, dvs. den dag då fordran senast ska betalas av den betalningsskyldige, är 30 dagar efter det att beslutet om återkrav har skickats till gäldenären. Förfallodagen infaller dock inte innan kravet har kommit honom eller henne till handa. Detta följer av 4 § första stycket räntelagen.

Om ett beslut om återkrav skickas tillbaka till Försäkringskassan för att adressen var fel så kan förfallotiden alltså inte börja löpa. Beslutet får i så fall skickas till rätt adress med ny förfallotid som beräknas från datumet för det nya utskicket. I Försäkringskassans Vägledning för fordringshanteringen anges att när ett återkravsbeslut kommer i retur ska fordringshandläggaren avbryta indrivningen av

kravet. Om det inte finns någon känd adress till gäldenären ska kravet bevakas tills en ny adress blir känd. När en ny adress hittas skickas en kopia av det ursprungliga återkravsbeslutet till gäldenären, tillsammans med ett brev om att ränta börjar löpa om 30 dagar. Därefter kan indrivningen av skulden påbörjas igen (Vägledning 2005:2 Version 13 s. 14 och 15).

Av 4 § fjärde stycket räntelagen framgår att fordran i vart fall ska anses förfallen senast från dagen för delgivning av ansökan om betalningsföreläggande eller av stämning i mål om utgivande av betalning.

Om förfallodagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag flyttas den fram till nästkommande vardag (2 § lagen [1930:173] om beräkning av lagstadgad tid).

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska enligt 113 kap. 3 och 7 §§ SFB under vissa förutsättningar ändra eller ompröva ett beslut (se vidare avsnitt 5.2.4 och 5.2.5). Ett beslut får inte ändras till den försäkrades nackdel (113 kap. 5 och 8 §§ SFB). När det gäller bostadsbidrag ska ett beslut om slutligt bostadsbidrag dock under vissa förutsättningar ändras (98 kap. 9 § SFB), vilket kan påverka ett eventuellt återkrav av detta bidrag till den försäkrades nackdel eller fördel. Om ett nytt beslut medför ytterligare återbetalningsskyldighet ska ny förfallotid gälla för det nytillkomna beloppet. Om det tidigare återkravsbeloppet däremot sänks i och med det nya beslutet gäller den ursprungliga förfallodagen, men med det nya beloppet (se Försäkringskassans vägledning Fordringshantering hos Försäkringskassan, 2005:2 version 13, s. 15).

Tidpunkt då återkravsbeslut får laga kraft

Ett överklagande av Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens återkravsbeslut ska ha kommit in inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om det är det allmänna ombudet som överklagar beslutet, ska tiden dock räknas från den dag då beslutet meddelades (113 kap. 20 § SFB, se dock vårt förslag om ändrad tidsfrist i avsnitt 5.8).

En förutsättning för att ett beslut om återkrav ska få laga kraft är alltså att den enskilde har fått del av beslutet. Överklagandefristen för den enskilde räknas från den tidpunkt då personen fick del av

beslutet. Beslutet får laga kraft när överklagandefristen har löpt ut utan att beslutet har överklagats.

Som nämnts i det föregående (se avsnitt 7.5.3) expedierar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för närvarande beslut om återkrav på samma sätt som andra beslut från myndigheterna, dvs. utan att delges. Vårt förslag innebär att besluten kommer att behöva delges den betalningsskyldige för att det ska gå att avgöra när beslutet får laga kraft.

Skälen för förslaget

En tidsfrist för begäran om indrivning bör finnas

För fordringar som handläggs som allmänna mål gäller, som framgått i det föregående, att indrivning ska begäras inom en viss tid, som huvudregel två månader. En tidsfrist inom vilken verkställighet ska sökas kan antas främja effektiviteten i Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar. En tidsfrist bör således enligt vår mening finnas.

Det framstår emellertid också som viktigt att indrivning under vissa förhållanden inte ska behöva sökas. Sådana förhållanden kan t.ex. vara att det bedöms som mer ändamålsenligt att betalning av en återkravsfordring sker via kvittning i utgående förmåner eller genom en frivillig avbetalningsplan.

Nuvarande möjligheter till kvittning – frivillig och tvingande – bör alltså finnas kvar. Detsamma gäller möjligheten att avtala med den betalningsskyldige om en avbetalningsplan. Det gäller också möjligheten att medge skäligt betalningsanstånd eller helt eller delvis efterge en fordran, om det på grund av den betalningsskyldiges sjukdom eller av någon annan anledning är uppenbart oskäligt att kräva betalning.

Bör tidsfristen beräknas från förfallodag eller laga kraft?

En första fråga som uppkommer är om tidsfristen ska räknas från förfallodagen eller från det att återkravsbeslutet får laga kraft.

Vårt i det föregående redovisade förslag innebär att återkrav ska få verkställas efter att beslutet har fått laga kraft. Detta innebär, som framgått, att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer

att behöva delge sina återkravsbeslut, något som inte sker regelmässigt i dag.

En återkravsfordrans förfallodag infaller 30 dagar efter det att beslutet om återkrav har avsänts. Laga kraft inträder två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om tidsfristen för indrivning ska räknas från förfallodagen kan det inträffa att beslutet inte har fått laga kraft när tidsfristen för indrivning löper ut. Eftersom verkställighet, enligt vårt förslag, som huvudregel får ske först efter att beslutet har fått laga kraft måste det i så fall klargöras hur en sådan situation ska hanteras.

Som framgått ovan finns bestämmelser om tidsfrister för indrivning i allmänna mål i 4 § indrivningsförordningen. Fristerna enligt den bestämmelsen utgår i samtliga fall från fordringarnas förfallodag.

I fråga om vissa fordringar sammanfaller förfallodagen med eller infaller efter det att beslutet fick laga kraft. Detta gäller t.ex. böter, viten och särskild rättsverkan av brott. Det gäller även sanktionsavgift enligt konsumentkreditlagen (2010:1846), som ska betalas till Konsumentverket inom trettio dagar från det att beslutet fick laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet (59 §).

I fråga om återkrav inom socialförsäkringen är det knappast aktuellt att ändra gällande ordning för när fordran förfaller till betalning. Att i 4 § indrivningsförordningen föra in en bestämmelse om att indrivning av fordringar avseende återkrav enligt 108 kap. SFB, och enligt andra författningar med bestämmelser om återkrav inom socialförsäkringen, ska ske inom en viss tid från det att beslutet om återkrav fick laga kraft, skulle avvika från gällande ordning för andra jämförbara fordringar. Noteras bör vidare att om förfallodagen är utgångspunkt för tidsfristen får anstånd med betalning eller överenskommelse om avbetalning betydelse för om och när indrivning ska ske, vilket är en fördel.

Vi anser mot denna bakgrund att tidsfristen bör utgå från fordrans förfallodag. Emellertid bör indrivning inte behöva begäras innan återkravsbeslutet har fått laga kraft. Vi återkommer till detta i det följande.

Hur lång bör tidsfristen vara?

När det gäller tidsfristens längd är huvudregeln enligt 4 § indrivningsförordningen, som framgått ovan, två månader. För fordringar avseende felparkeringsavgift och underhållsstöd enligt 19 kap. SFB gäller dock en tidsfrist om fem månader. I fråga om underhållsstöd har den längre tidsfristen sin bakgrund i att fordran uppkommer i flera olika delposter med olika förfallodagar. En längre tidsfrist gör det möjligt att hantera flera delposter samtidigt.

Även i fråga om återkrav inom socialförsäkringen är det enligt vår mening motiverat med en något längre tidsfrist än två månader. Beslut om återkrav får laga kraft först två månader efter delgivning av beslutet. Tidsfristen bör vidare ge tillräckligt utrymme för att undersöka möjligheterna till kvittning eller frivillig överenskommelse om avbetalningsplan. Fem månader kan enligt vår mening anses vara en lämplig tidsfrist.

Undantag från skyldigheten att begära indrivning

För fordringar som avser betalningsskyldighet för underhållsstöd enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken gäller som framgått att indrivning ska ske inom tidsfristen om inte särskilda skäl talar emot det. Ett undantag från huvudregeln om begäran om indrivning inom tidsfristen, liknande det som gäller för underhållsstöd, bör enligt vår mening finnas även såvitt avser återkravsfordringar.

Med särskilda skäl som talar emot indrivning bör avses bl.a. att Försäkringskassan anser att det finns anledning att besluta om anstånd med betalning eller eftergift (enligt 14 och 17 §§ förordningen [1993:1138] om hantering av statliga fordringar). I praktiken medges anstånd t.ex. om Försäkringskassan anser att det finns skäl att gå med på en avbetalningsplan eller s.k. frivillig kvittning. Vidare bör det anses föreligga skäl emot indrivning om det är möjligt, och bedöms som skäligt, att besluta om avdrag på ersättning, s.k. tvingande kvittning (enligt 108 kap. 22 § SFB). Bestämmelserna om avdrag på ersättning (kvittning) bör alltid tillämpas när det är möjligt.

Särskilda skäl bör också anses föreligga om ett beslut om återkrav inte får verkställas på grund av att det inte har fått laga kraft. Så kommer vara fallet om, efter fem månader, myndigheten inte har

lyckats delge återkravsbeslutet eller om beslutet har överklagats och det ännu inte finns ett domstolsavgörande som har fått laga kraft.

Försäkringskassan kommer även efter att en fordran har lämnats för indrivning kunna besluta om bl.a. avdrag på ersättning, anstånd eller eftergift, varvid Kronofogdemyndigheten ska underrättas om detta (jfr 7, 8 och 9 §§ indrivningslagen).

Författningsreglering

I 4 § indrivningsförordningen ska det införas en bestämmelse med innebörd att indrivning ska begäras senast fem månader efter det att fordringen skulle ha betalats, om inte särskilda skäl talar emot det och att detta ska gälla för fordringar som avser återbetalningsskyldighet enligt 108 kap. SFB, 4 kap. 3 a § lagen om statligt tandvårdsstöd, förordningen om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete, förordningen om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service eller 8 kap. förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

7.6.6 En kortare preskriptionstid

Bedömning: Det ska inte införas några särskilda bestämmelser om preskription.

Lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. kommer därmed att vara tillämplig, vilket bl.a. innebär att preskriptionstiden kommer att vara fem år.

Bakgrund

Nuvarande ordning

För Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsfordringar gäller tioårig preskriptionstid, räknat från fordrans förfallodag, enligt preskriptionslagen (1981:130). Att preskriptionslagen är tillämplig innebär också att bestämmelserna i den lagen om bl.a. preskriptionsavbrott gäller. Myndigheten eller gäldenären kan genom vissa åtgärder bryta preskriptionen varvid en ny tioårig preskriptions-

tid börjar löpa. Detta medför att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens fordringar avseende återkrav kan hållas levande mycket länge innan de preskriberas.

Preskriptionsbestämmelser som utgör huvudregel i allmänna mål

Huvudregeln är att fordringar som handläggs som allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten preskriberas fem år efter utgången av det kalenderår då de förföll till betalning. Detta framgår av 1 och 3 §§ lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. Denna lag är tillämplig på fordringar som det allmänna har rätt till och som drivs in enligt bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., indrivningslagen, med undantag för vissa i lagen särskilt angivna fordringar och fordringar för vilka särskilda bestämmelser om preskription gäller (1 §).

I lagen om preskription av skattefordringar m.m. finns även bestämmelser om bl.a. hur preskriptionstiden påverkas av att anstånd eller uppskov med betalningen medges. Har en fordran fastställts till sitt belopp sedan den förfallit till betalning, räknas preskriptionstiden i fråga om sådan del av fordringen som dessförinnan inte har varit indrivningsbar från utgången av det kalenderår då fastställelsen ägde rum (3 § andra stycket). Medges den som svarar för betalning av en fordran helt eller delvis anstånd med betalningen, preskriberas fordringen i motsvarande mån tidigast två år efter utgången av det kalenderår då anståndet upphörde att gälla (4 §). Får den som svarar för betalning av en fordran helt eller delvis uppskov med betalningen enligt kronofogdemyndighetens skriftliga medgivande, preskriberas fordringen såvitt gäller honom eller henne tidigast vid utgången av det kalenderår då betalningen ska vara fullgjord enligt medgivandet. Fordringen preskriberas härigenom dock inte senare än tio år efter utgången av det kalenderår då preskription annars skulle inträda (6 §).

Enligt 7 § nämnda lag får vidare preskriptionstiden, på Skatteverkets ansökan, under vissa förutsättningar, förlängas av förvaltningsrätten. Preskriptionstiden förlängs då till utgången av femte kalenderåret efter det år då preskription annars skulle inträda. Tiden får på förnyad ansökan förlängas med ytterligare fem år om det är påkallat från allmän synpunkt (8 §). Skatteverket för Försäkringskassans talan om detta i förvaltningsdomstol, inom ramen för sin

borgenärsfunktion, se 1, 2 och 10 §§ lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter.

I fråga om Skatteverkets borgenärsfunktion bör uppmärksammas att Skatteverket ska göra den utredning om gäldenärens ekonomiska förhållanden som behövs för att en lämplig åtgärd enligt lagen om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter ska kunna bestämmas. En sådan får påbörjas så snart verket bedömer att det finns risk för att en fordran inte kommer att bli betald, vilket framgår av 4 § förordningen (2007:789) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter. En sådan utredning kan alltså påbörjas utan att en fordran har överlämnats för indrivning (se prop. 2006/07:99 s. 49).

En ansökan om preskriptionsförlängning hos förvaltningsrätten kan följaktligen göras även om Försäkringskassan av någon anledning, t.ex. delgivningssvårigheter, inte har begärt indrivning hos Kronofogdemyndigheten för en återkravsfordran.

I Skatteverkets riktlinjer för skattebetalning, som är ett internt styrdokument hos Skatteverket (2016-10-26, dnr 131 475441-16/111), anges att Skatteverket alltid bör ansöka om preskriptionsförlängning när det gäller större fordringar och när det kan förväntas att fortsatt verkställighet kommer att leda till betalning. I särskilda fall kan det även vara viktigt att av enbart allmänpreventiva skäl ansöka om förlängning.

Vissa fordringar för vilka andra bestämmelser om preskription gäller

För en fordran som har påförts enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) gäller vissa särbestämmelser enligt 3 § tredje stycket lagen om preskription av skattefordringar m.m. En sådan fordran preskriberas fem år efter utgången av det kalenderår då den lämnades för indrivning. Om ett sådant indrivningsuppdrag återtas, upphör beräkningen av preskriptionstid för det belopp som omfattas av återkallelsen.

I fråga om vissa statliga fordringar gäller att preskriptionstiden beräknas från det att beslutet fick laga kraft. I dessa fall gäller i allmänhet att förfallodagen infaller samtidigt som eller en viss tid efter att beslutet har vunnit laga kraft. Bestämmelser med sådan innebörd finns t.ex. i 59 § konsumentkreditlagen (2010:1846), 15 kap. 14 § lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse, 3 kap. 23 §

konkurrenslagen (2008:579) och 30 kap. 8 § miljöbalken (1998:808). Preskriptionen är i dessa fall absolut, dvs. fullgörande kan inte krävas efter det att preskriptionstiden har löpt ut även om verkställighet har skett under denna period avseende en del av beloppet. Det som preskriberas är den del av avgiften som ännu inte har drivits in (se bl.a. förarbetena till bestämmelsen i 59 § konsumentkreditlagen, prop. 2013/14:34 s. 20).

Årsbelopp och avgifter avseende studielån som inte har betalats, frivilligt eller genom utmätning, före utgången av november månad det tredje året efter betalningsåret, får inte föranleda vidare indrivningsåtgärder (4 kap. 27 § studiestödslagen [1999:1395]).

Nämnas kan också de bestämmelser om preskription som gäller för underhållsbidrag, även om det inte är fråga om statliga fordringar. Rätten att kräva ut fastställt underhållsbidrag enligt föräldrabalken går förlorad fem år efter den ursprungligen gällande förfalldagen (7 kap. 9 § FB). För underhållsbidrag enligt äktenskapsbalken gäller en preskriptionstid om tre år, räknat från den förfalldagen som ursprungligen gällde (6 kap. 10 § äktenskapsbalken). Eftersom preskriptionstiden räknas från förfalldagen får förutsättas, att det av domen eller avtalet kan utläsas bidragsbelopp och förfalldagen. Preskriptionstiden kan i princip inte förlängas, varför preskriptionsavbrott inte kan ske genom att krav framställs inom treårstiden.

Skälen för bedömningen

En kortare preskriptionstid

I det regelverk som generellt sett gäller för fordringar som handläggs som allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten ingår, som framgått, bl.a. bestämmelser som innebär att indrivning ska begäras skyndsamt samt nyss beskrivna bestämmelser om preskriptionstid och hur denna tid kan förlängas. Bestämmelserna om handläggning av allmänna mål utgör en väl avvägd helhetslösning där hänsyn har tagits till olika intressen.

Som framhållits tidigare är det rimligt att anta att ett snabbare verkställighetsförfarande i kombination med en kortare preskriptionstid skulle dels främja effektiviteten vid hanteringen av återkravsfordringar inom socialförsäkringen och leda till att fordringsstocken inte växer ytterligare, dels bidra till att motverka enskildas

överskuldsättning. Enligt vår mening bör därför preskriptionstiden för återkravsfordringar förkortas. Som utgångspunkt anser vi att återkravsfordringar ska omfattas av de bestämmelser om preskription enligt lagen om preskription av skattefordringar m.m. som generellt sett gäller för fordringar som handläggs som allmänna mål vid verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Emellertid finns det anledning att närmare överväga vissa frågor, såsom preskriptionstidens längd och utgångspunkten för beräkning av den, vilket görs i det följande.

Hur lång bör preskriptionstiden vara?

Som framgått är huvudregeln för fordringar som handläggs som allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten en femårig preskriptionstid.

Enligt den statistik, rörande Försäkringskassans fordringshantering, som redovisats i avsnitt 6.5.7 är det ovanligt att betalning med anledning av ett krav sker senare än ett år efter beslutet om återkrav och mycket ovanligt efter tre år eller mer.

Det är, som också framgått av statistiken i nämnda avsnitt, vanligt att överenskommelse om avbetalningsplan träffas mellan Försäkringskassan och gäldenären i ärenden om återkrav. Försäkringskassan medger då den betalningsskyldige betalningsanstånd. Enligt bestämmelserna i lagen om preskription av skattefordringar m.m. medför anstånd med betalningen att fordran preskriberas tidigast två år efter utgången av det kalenderår då anståndet upphörde att gälla. Även om preskriptionstiden förkortas, innebär således dessa bestämmelser att Försäkringskassan kommer att kunna avtala med gäldenären om en avbetalningsplan utan att riskera att fordran preskriberas under den tid av betalningsplanen löper.

Vi anser mot denna bakgrund att återkravsfordringar bör omfattas av huvudregeln för fordringar som handläggs som allmänna mål, varvid preskriptionstiden ändras från tio år till fem år.

Bör preskriptionstiden räknas från förfallodag eller laga kraft?

En ytterligare fråga som uppkommer är om preskriptionstiden ska räknas från förfallodagen, från det att beslutet om återkrav fick laga kraft eller från någon annan tidpunkt.

Som framgått är huvudregeln enligt lagen om preskription av skattefordringar m.m. att fordran preskriberas fem år efter utgången av det kalenderår då de förföll till betalning. Från detta görs i samma lag undantag för fordringar enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), vilka preskriberas fem år efter utgången av det kalenderår då de lämnades för indrivning. I fråga om vissa statliga fordringar gäller särskilda bestämmelser om preskription med innebörd att preskriptionstiden beräknas från det att beslutet fick laga kraft, i allmänhet när förfallodagen infaller samtidigt som eller en viss tid efter att beslutet har vunnit laga kraft.

Om preskriptionstiden räknas från förfallodagen skulle teoretiskt sett en fordran avseende återkrav av socialförsäkringsförmån kunna preskriberas innan beslutet om återkrav har fått laga kraft.

Å andra sidan finns det en risk för att en fordran aldrig vinner laga kraft, om återkravsbeslutet inte delges den betalningsskyldige. Om preskriptionstiden räknas från laga kraft skulle det därmed kunna bli så att fordran aldrig preskriberas.

Vidare ska Försäkringskassan, i enlighet med vårt förslag, begära indrivning senast fem månader efter fordrans förfallodag.

Det är från förfallodagen som den nuvarande tioåriga preskriptionstiden, för fordringar avseende återkrav inom socialförsäkringar, räknas. Att preskriptionstiden utgår från fordrans förfallodag är huvudregeln enligt såväl preskriptionslagen som enligt lagen om preskription av skattefordringar m.m.

Sammantaget anser vi att preskriptionstiden bör räknas från återkravsfordrans förfallodag.

Preskriptionsavbrott och förlängning av preskriptionstiden

Lagen om preskription av skattefordringar m.m. bör alltså i sin helhet vara tillämplig på återkravsfordringar inom socialförsäkringen. Detta innebär att bestämmelserna i den lagen om bl.a. hur preskriptionstiden påverkas av anstånd och om möjlighet att begära förlängning av preskriptionstiden blir tillämpliga. Dessa bestämmelser har redogjorts för i det föregående.

Preskriptionslagen kommer inte längre att vara tillämplig, vilket innebär att preskriptionsavbrott inte kommer att ske om t.ex. krav framställs. I dag kan både borgenär och gäldenär bryta preskrip-

tionen och återkravsfordringarna riskerar att hållas vid liv mycket länge, vilket av Försäkringskassan har påtalats som ett problem (se avsnitt 7.3.3).

Uppmärksammas bör att om ett beslut om återkrav överklagas, och en förvaltningsdomstol fastställer beslutet helt eller delvis, ska preskriptionstiden räknas från utgången av det kalenderår då fastställelsen ägde rum (se 3 § andra stycket lagen om preskription av skattefordringar m.m. och Halmstads tingsrätts beslut den 11 juli 2017 i mål Ä 1299–17).

Om det föreligger bestående svårigheter med att delge återkravsbeslutet med gäldenären, aktualiseras möjligheten för Skatteverket att begära förlängning av preskriptionstiden hos förvaltningsrätten. Denna möjlighet aktualiseras även i fall då gäldenären har överlåtit eller undanskaffat egendom eller liknande och det kan antas att han eller hon har gjort detta för att försvåra det allmännas möjligheter att få betalt för fordringen. Vid misstanke om brott eller om det är fråga om stora fordringar är Skatteverket, som framgått i det föregående, särskilt uppmärksam på möjligheten att begära förlängning av preskriptionstiden.

En särskild fråga är om även Försäkringskassan bör ges rätt att ansöka om preskriptionsförlängning beträffande återkrav inom socialförsäkringen, eller om det är tillräckligt att Skatteverket får göra det inom ramen för sin borgenärsfunktion. Så som redovisats i det föregående inträder Skatteverkets åtaganden som borgenär så snart verket bedömer att det finns risk för att en fordran inte kommer att bli betald, dvs. även innan fordran har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Skatteverket har i dag ansvar för att ansöka om preskriptionsförlängning för alla fordringar som handläggs som allmänna mål hos Kronofogden, inklusive kommunala fordringar. Skatteverket har således redan i dag ansvar för att ansöka om preskriptionsförlängning såvitt avser Försäkringskassans fordringar gällande underhållsstöd. Det bör med hänsyn till detta vara en lämplig ordning att Skatteverket får ansöka om förlängning av preskriptionstiden även beträffande återkrav.

Författningsreglering

Lagen om preskription av skattefordringar m.m. är tillämplig på fordringar som handläggs enligt indrivningslagen, om inga särskilda bestämmelser om preskription gäller. Eftersom vårt förslag innebär att nämnda lag i sin helhet ska vara tillämplig behövs ingen särskild författningsreglering om detta.

7.6.7 Företrädesrätt

Förslag: Fordringar avseende återkrav inom socialförsäkringen ska ha företrädesrätt vid utmätning av lön.

Bakgrund

Företrädesrätt för vissa fordringar

Bäst företrädesrätt vid utmätning av lön har underhållsbidrag enligt äktenskapsbalken och föräldrabalken (7 kap. 14 § första stycket 1 UB). Näst bäst rätt tillkommer konkursbos fordran på gäldenärs lön i vissa fall (7 kap. 14 § första stycket 2 UB).

Härefter tillkommer företrädesrätt vid utmätning av lön vissa statliga fordringar som handläggs enligt indrivningslagen. Detta framgår av 7 kap. 14 § första stycket 3 UB och 2 § indrivningslagen. De statliga fordringar som har sådan företrädesrätt är böter och viten, de flesta skatter och avgifter samt fordringar som påförts enligt bestämmelserna i lagen (1976:206) om felparkeringsavgift, lagen (1994:419) om brottsofferfond och 19 kap. socialförsäkringsbalken (underhållsstöd).

I förarbetena anges inga eller knapphändiga skäl till varför de i 2 § indrivningslagen uppräknade fordringarna har tillerkänts företrädesrätt. Företrädesordningen har under lång tid varit relativt oförändrad.

I samband med 1996 års löneexekutionsreform som innebar en övergång till ett enhetligt löneutmätninginstitut behölls i princip den tidigare företrädesordningen vid löneexekution. I prop. 1994/95:49 (s. 56–58) övervägde regeringen bl.a. frågan om skatter och allmänna avgifter m.m. överhuvudtaget skulle ha något företräde framför privata fordringar. Regeringen kom fram till att det inte var moti-

verat att ändra på företrädesordningen för skatter och liknande vid löneexekution enbart därför att begreppet införsel avskaffades och för att ett nytt enhetligt löneexekutivt institut skulle införas. När det gällde frågan vilka fordringar som skulle ha företrädesrätt avvisade regeringen ett förslag som hade lämnats av Riksskatteverket som innebar att de fordringar som skulle få företrädesrätt var de som fick avräknas enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter. Regeringen konstaterade att Riksskatteverkets förslag skulle innebära en utvidgning jämfört med det dåvarande tillämpningsområdet för införsel på så sätt att bl.a. tv-avgifter och studiemedelsavgifter skulle komma att omfattas. Regeringen kom fram till att det saknades skäl att avgränsa gruppen av företrädesrätt vid löneutmätning på något annat sätt än det som skett i indrivningslagen.

Fordringar avseende återbetalningsskyldighet för utgivet underhållsstöd flyttades den 1 januari 2005 ner från bästa företrädesrätt till samma rätt som de statliga fordringar som anges i 2 § indrivningslagen. I förarbetena anfördes att det rent principiellt framstod som lämpligare att låta fordringar på återbetalningsskyldighet jämföras med statens andra fordringar (prop. 2003/04:96 s. 23).

Infrastrukturavgifter på väg är den fordran som senast (den 1 mars 2014) har tagits in i 2 § indrivningslagen bland de fordringar som har företrädesrätt vid utmätning av lön. I förarbetena anges endast att sådana avgifter bör behandlas på samma sätt som de särskilda skatter och avgifter som räknas upp i bestämmelsen (prop. 2013/14:25 s. 99).

Behandling av tidigare förslag om att företrädesrätten skulle tas bort m.m.

Förmånsrättskommittén hade i uppdrag att ta ställning till om statens företrädesrätt (förmånsrätt) för skatter och avgifter borde slopas. I huvudbetänkandet Nya förmånsrättsregler (SOU 1999:1) föreslogs bl.a. att den allmänna förmånsrätten för skatter som gäller vid konkurs skulle avskaffas. Förmånsrättskommittén ansåg att det inte förelåg tillräckliga skäl för att behålla företrädesrätten vid löneutmätning. Redan det förhållandet att den konkurrerande utmätningborgenär som drabbas av statens förmånsrätt kan omintetgöra denna genom att sätta gäldenären i konkurs, varvid utmätning för

skattefordringen inte längre blir möjlig, framhölls som en tillräcklig motivering. I värsta fall skulle företrädesrätten kunna bli konkursdrivande. Detta eftersom Förmånsrättskommittén föreslog att statens förmånsrätt i konkurs skulle upphöra (SOU 1999:1 s. 193).

Regeringens bedömning var att statens företråde för skatter och avgifter vid löneutmätning borde behållas. Regeringen framhöll att ett av reformens huvudsakliga syften med att den allmänna förmånsrätten för skatter och avgifter avskaffas var att förbättra förutsättningarna för rekonstruktion av företag. Löneutmätning gällde däremot enbart en person som uppbar lön eller liknande ersättning och blev därför inte aktuell i fråga om företag. Enligt regeringens mening fanns det därför inte anledning att i det aktuella sammanhanget överväga att avskaffa statens företråde vid löneutmätning utan regeringen ansåg att det fick övervägas i annat sammanhang (prop. 2002/03:49 s. 75).

Även Utsökningsutredningen ansåg att det fanns skäl att överväga om dagens företrädesordning vid löneutmätning bör upprätthållas. Företrädare för borgenärskollektivet hade påtalat att gällande bestämmelse i 7 kap. 14 § 3 UB om företråde för vissa statliga fordringar som avses i 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. bygger på ett ålderdomligt synsätt med förhållandevis oklara motiv. Att vissa allmänna mål går före de enskilda målen ansågs vara till förfång för enskilda borgenärer och till fördel för det allmänna.

Utsökningsutredningen konstaterade att en ändring av bestämmelsen om företråde för de fordringar som anges i 7 kap. 14 § UB krävde bl.a. ingående överväganden om ekonomiska konsekvenser och bedömde därför att företrädesordningen vid löneutmätning borde utredas i särskild ordning.

Skälen för förslaget

Om återkravsfordringar inom socialförsäkringen ges samma företrädesrätt som de fordringar som räknas upp i 2 § indrivningslagen skulle detta leda till ett snabbare och effektivare verkställighetsförfarande. Det finns menar vi ytterligare skäl för en sådan ordning.

En sådan företrädesrätt gäller i dag, som framgått, för Försäkringskassans fordringar avseende återbetalningsskyldighet för utgivet

underhållsstöd. Det framstår som lämpligt att samma ordning, så långt som möjligt, gäller för samtliga Försäkringskassans fordringar som handläggs enligt indrivningslagen. I annat fall riskerar Försäkringskassan att hamna i situationer då myndigheten, vid indrivning av dess olika typer av fordringar, ”konkurrerar med sig själv”.

Fordringar avseende betalningsskyldighet för underhållsstöd blir, sedan de har skickats till Kronofogdemyndigheten, betalda i högre grad än återkravsfordringar. En jämförelse mellan indrivet belopp och ansökt belopp i mål hos Kronofogdemyndigheten 2013 visade att i fråga om underhållsstöd var förhållandet mellan indrivet och ansökt belopp 24 procent medan det i fråga om återkrav var 16 procent (Försäkringskassans svar på uppdrag i regleringsbrevet för 2014, 2015-01-30, dnr 008540-2014).

Försäkringskassan har, som framgått i det föregående, relativt omfattande möjligheter att i fråga om kassans och Pensionsmyndighetens återkravsfordringar besluta om kvittning, dvs. i skälig utsträckning göra avdrag på ersättning som annars skulle ha betalats till den återbetalningsskyldige. Försäkringskassan kan fatta beslut om kvittning även om en gäldenär är föremål för utmätning hos Kronofogdemyndigheten. Det går i praktiken till så att Försäkringskassan får besked om att Kronofogdemyndigheten har för avsikt att utmäta i förmån från Försäkringskassan, varvid Försäkringskassan kan gå in och kvitta i stället. När Försäkringskassan genomför kvittning i detta skede innebär det att kassan går före alla andra fordringsägare, även dem med företrädesrätt. Redan i dag kan alltså återkravsfordringarna bli betalda med företräde framför andra fordringar när fråga är om betalning genom att ta i anspråk ersättning som annars skulle ha betalats ut på grund av rätt till socialförsäkringsförmån.

Det viktigaste argumentet för en förmånsrätt av nu aktuellt slag är dock att en skuld till staten på grund av återkrav inte kan jämföras med vilken skuld som helst. Drivs den inte in effektivt riskerar det i förlängningen att undergräva förtroendet för och tilliten till välfärdsstaten. Detta har vi utvecklat närmare i avsnitt 6.9.3.

En tidsfrist inom vilken indrivning ska begäras och en företrädesrätt vid löneutmätning, i kombination med att återkravsfordringarna som huvudregel preskriberas efter fem år, anser vi utgör en helhetslösning som kan bidra till både en mer effektiv och ändamålsenlig fordringshantering inom socialförsäkringen och minskad överskuld-sättning för enskilda.

Fordringar avseende återkrav inom socialförsäkringen bör mot denna bakgrund ingå bland de fordringar som har företräde framför andra fordringar vid utmätning av lön.

Författningsreglering

Fordringar som påförts enligt bestämmelserna i 108 kap. SFB ska läggas till bland de i 2 § indrivningslagen uppräknade fordringarna som har företrädesrätt vid utmätning av lön. Detsamma ska, enligt samma lagrum, gälla fordringar som har påförts enligt annan författning om fordran avser återbetalning som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten beslutar om och för vilken indrivningslagen är tillämplig.

7.6.8 Betalningssäkring

Förslag: Bestämmelserna om betalningssäkring i skatteförfarandelagen (2011:1244) ska vara tillämpliga på fordringar avseende återkrav enligt socialförsäkringsbalken och lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

Bakgrund

Kvarstad

I dag krävs, som framgått, en dom från allmän domstol eller ett utslag från Kronofogdemyndigheten för att återkrav inom socialförsäkringen ska få verkställas enligt utsökningsbalken. I sådana mål kan allmän domstol, när det finns risk att den som är skyldig pengar skaffar undan eller försvinner med egendom, besluta om kvarstad. Detta är en tillfällig säkerhetsåtgärd i väntan på att ett ärende avgörs slutligt, som innebär att Kronofogdemyndigheten säkerställer egendom hos svaranden till täckande av fordran.

De materiella förutsättningarna för kvarstad till säkerhet för fordran finns i första hand i 15 kap. 1 § rättegångsbalken, RB. Där anges att om någon visar sannolika skäl för att han eller hon har en fordran, som är eller kan antas bli föremål för rättegång eller

prövning i annan liknande ordning, och det skäligen kan befaras att motparten genom att avvika, skaffa undan egendom eller förfara på annat sätt undandrar sig att betala skulden, får domstol förordna om kvarstad på så mycket av motpartens egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning.

Bestämmelser om kvarstad i samband med brottmål finns i 26 kap. 1 § första stycket RB. Där anges att om någon är skäligen misstänkt för brott och kan det skäligen befaras, att han genom att avvika eller genom att undanskaffa egendom eller annorledes undandrar sig att betala böter, värdet av förverkad egendom, företagsbot eller annan ersättning till det allmänna eller skadestånd eller annan ersättning till målsägande, som kan antagas komma att på grund av brottet ådömas honom, får förordnas om kvarstad på så mycket av hans egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning.

Det är åklagaren som yrkar kvarstad beträffande ett skadeståndsanspråk med anledning av brott. I avvaktan på rättsens beslut om kvarstad får åklagaren ta egendom i förvar. Om det är fara i dröjsmål, får en polisman ta lös egendom i förvar (se 26 kap. 2 och 3 §§ RB).

Bestämmelserna om kvarstad är fakultativa, dvs. domstolen ”får” förordna om kvarstad. Tillämpningen av proportionalitetsprincipen kan innebära att ett yrkande om kvarstad ogillas trots att övriga rekvisit är uppfyllda. Sökandens skäl för åtgärden ska vägas mot den skada som åtgärden skulle innebära för bl.a. motparten.

Det är således inte bara privaträttsliga fordringar som omfattas av kvarstadsmöjligheten utan även offentligrättsliga betalningsanspråk som realiserar på samma sätt som privaträttsliga fordringar (se prop. 1980/81:84 s. 411), t.ex. återkrav inom socialförsäkringen. Vidare får kvarstad beslutas i fråga böter, värdet av förverkad egendom, företagsbot eller annan ersättning till det allmänna på grund av brott. Detta kan gälla t.ex. Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens skadeståndsfordran på grund av bidragsbrott.

Kvarstad är dock inte möjligt för anspråk som får verkställas på grund av beslut av förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol. Ett beslut om kvarstad förutsätter ju att fordringen är eller kan antas komma att bli föremål för tvistemålsrättegång eller prövning i annan liknande ordning eller att personen är skäligen misstänkt för brott och kan antas bli dömd att betala ett visst belopp på grund av det. Med uttrycket prövning i annan liknande ordning avses enligt motiven (se prop. 1980/81:84 s. 227) bl.a. mål om betalningsföreläggande.

Betalningssäkring

Om det finns en risk att den som är betalningsskyldig för skatt, tull eller avgifter försöker undvika betalning kan en allmän förvaltningsdomstol fatta beslut om betalningssäkring. Ett beslut om betalningssäkring kan riktas mot såväl enskilda individer som mot företag.

Bestämmelser om betalningssäkring finns i 46 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL. Det hör till Skatteverkets borgenärsuppgifter att ansöka om betalningssäkring. Betalningssäkring får beslutas om det finns en påtaglig risk för att den som är betalningsskyldig drar sig undan skyldigheten, och betalningsskyldigheten avser ett betydande belopp (46 kap. 6 § SFL). Dessutom måste betalningssäkring vara en proportionell åtgärd (2 kap. 5 § SFL).

All skatt, avgift, särskild avgift eller ränta enligt skatteförfarandelagen kan betalningssäkras. De enda undantagen från denna huvudregel är avgifter enligt begravningslagen (1990:1144) och lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund (se 46 kap. 2 och 3 §§ SFL).

Det är även möjligt att betalningssäkra för vissa andra statliga fordringar som inte omfattas av skatteförfarandelagen. I de fallen finns det en hänvisning i respektive lag till bestämmelserna om betalningssäkring i skatteförfarandelagen. Sådana hänvisningar finns t.ex. i 7 kap. 9 § tullagen (2016:253), 13 kap. 21 § radio- och TV-lagen (2010:696), gällande sändningsavgift, och 23 § lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete, gällande återbetalning av felaktigt utbetalt belopp.²⁰

Ett villkor för betalningssäkring är, som nämnts, att betalningsskyldigheten avser ett betydande belopp (se 46 kap. 6 § 2 SFL). Vad som avses med betydande belopp framgår inte av lagstiftningen. Det har överlåtits på rättslämningen att närmare precisera vad uttrycket innebär. I praxis har vägledning hämtats från den praxis som finns vid tillämpningen av motsvarande uttryck i skattebrottslagen (1971:69). Betydande belopp har då ansetts innebära ett belopp som minst uppgår till ett prisbasbelopp, dvs. 45 500 kronor för

²⁰ Ytterligare exempel är 1 § kupongskattelagen (1970:624), 35 a § lagen (1984:404) om stämpel-skatt vid inskrivningsmyndigheter, 4 kap. 5 § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, 3 b § lagen (2004:629) om trängselskatt, 1 kap. 8 § vägtrafikskattelagen (2006:227) och 22 § lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider.

2018 (se bl.a. Kammarrätten i Göteborgs dom 2012-05-30 i mål 2544-12).

Om det finns flera fordringar mot samma person är det sammanlagda fordringsbeloppet avgörande. Om gäldenären har underlåtit att betala flera mindre belopp kan detta utgöra skäl för betalningssäkring trots att de enskilda fordringarna är av mindre storlek. Detta kan vara av särskild betydelse i mer uppenbara fall av betalningssabotage (prop. 1978/79:28 s. 143).

Proportionalitetsprövningen ger utrymme för lämplighetsbedömning med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Betydelsen av att betalningssäkringen beslutas inkluderar även intresset av att upprätthålla effektiviteten i indrivningen av statliga fordringar. Det är alltså bl.a. allmänpreventiva synpunkter som ska vägas mot det motstående intresset (prop. 1989/90:3 s. 20, 21 och 43).

Av 46 kap. 5 § SFL framgår att beslut om betalningssäkring fattas av förvaltningsrätten på ansökan av Skatteverket. Det är Skatteverket som har den formella behörigheten att ansöka om betalningssäkring för de fordringar som omfattas av möjligheten till betalningssäkring. I vissa fall är det en annan myndighet som har fattat det beslut som ligger till grund för fordringen. Detta gäller t.ex. avgifter enligt lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider som beslutas av Naturvårdsverket, stämpelskatt enligt lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter som beslutas av inskrivningsmyndighet och sändningsavgift enligt radio- och TV-lagen (2010:696) som beslutas av Radiotjänst i Kiruna AB. Endast i fråga om fordringar enligt tullagen (2016:253) och lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter görs undantag från detta genom att det är Tullverket som får ansöka om betalningssäkring i dessa fall.

Skälen för förslaget

Vårt förslag innebär att frågor om återkrav inom socialförsäkringen inte längre kommer att bli föremål för prövning i allmän domstol eller inom ramen för den summariska processen hos Kronofogdemyndigheten. Det kommer därmed inte längre att vara möjligt att få till stånd kvarstad enligt 15 kap. RB (kvarstad i tvistemål) för en återkravsfordran.

Kvarstad och förvarstagande kommer dock med vårt förslag även i fortsättningen att vara möjligt enligt 26 kap. RB (kvarstad i brottmål) till säkerhet för Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens skadeståndsanspråk med anledning av det misstänkta brottet. Detta förutsätter dock att skälig misstanke om brott finns, t.ex. bidragsbrott, och att övriga rekvisit är uppfyllda. Ett sådant skadeståndsanspråk kan avse vad den försäkrade är skyldig myndigheten med anledning av ett återkrav.

Det är av stor vikt, inte minst med hänsyn till myndigheternas arbete mot organiserad brottslighet, att möjligheterna att säkra betalning av fordringar avseende återkrav inom socialförsäkringen inte försämras eller försvåras genom den föreslagna nya ordningen för verkställighet. Frågan är då om möjligheten till kvarstad i brottmål innebär ett fullgott verktyg.

Som nämnts är det åklagaren som yrkar kvarstad beträffande ett skadeståndsanspråk med anledning av brott. Yrkandet kan framställas trots att åtal ännu inte väckts. Det som krävs för bifall är att någon är skäligen misstänkt för brott och skäligen kan befaras avvika eller undandra sig att betala sådan ersättning som han eller hon kan komma att bli dömd att betala på grund av brottet. Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är således, för att kvarstad avseende ett återkrav ska aktualiseras, beroende av att förundersökning om brott i samband med en felaktig utbetalning inleds och att åklagaren beslutar att ansöka om kvarstad till täckande av myndighetens skadeståndsanspråk på grund av brottet. Om domstolen beslutar om kvarstad men åtal sedan inte väcks eller om åtalet ogillas, kommer kvarstadsbeslutet att upphävas.

Som framgått i det föregående får betalningssäkring ske för Skatteverkets fordran på grund av återkrav av felaktigt utbetalt belopp avseende skattereduktion för hushållsarbete, s.k. ROT- eller RUT-avdrag. Detta framgår av 23 § lagen om förfarandet vid skatte-

reduktion för hushållsarbete, som hänvisar till bestämmelserna om betalningssäkring i skatteförfarandelagen. I förarbetena till lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete betonades att tillgodoräknandet av preliminär skattereduktion inte ett beskattningsbeslut och de medel som utbetalas till utföraren enligt lagen inte utgör skatt. Regeringen anförde därvid bl.a. följande. Det utbetalda beloppet har en konkret koppling till köparens beskattning och om återbetalning av ett felaktigt utbetalt belopp inte görs i rätt tid kan det därför i och för sig finnas skäl att behandla en återbetalningsskuld på samma sätt som en förfallen obetald skattefordran. Det behöver i ett återbetalningsfall dock inte finnas någon koppling över huvud taget mellan en påstådd köpare och den som är återbetalningsskyldig (prop. 2008/09:77 s. 43 och 59 samt prop. 2014/15:10 s. 32).

Skatteverkets fordringar avseende återbetalning av ROT- eller RUT-avdrag är således inte att jämställa med verkets skattefordringar. Sådana fordringar kan trots detta betalningssäkras enligt bestämmelserna om detta i skatteförfarandelagen. Något principiellt hinder mot att införa en sådan möjlighet till betalningssäkring avseende återkrav inom socialförsäkringen torde således inte finnas.

Som skäl för att införa möjlighet till betalningssäkring för att säkerställa det allmännas fordringar på återbetalning enligt lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete, anförde regeringen att det fanns ett uttalat behov av ett rättsmedel som kunde förhindra att den återbetalningsskyldige gjorde sig av med tillgångar eller på annat sätt undandrog sig betalning under processens gång (prop. 2014/15:10 s. 33).

Försäkringskassan framförde i skrivelse till regeringen 2013 (se avsnitt 7.3.3), där kassan föreslog att dess återkravsfordringar skulle bli verkställbara hos Kronofogdemyndigheten, att det skulle införas en möjlighet till betalningssäkring avseende återkraven motsvarande vad som gäller enligt skatteförfarandelagen (2011:1244). I skrivelsen anförde Försäkringskassan vidare bl.a. följande. Försäkringskassan deltar i myndighetssamarbete för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten och har som en följd av utredningar som företagits med anledning av detta samarbete ställt ett antal återkrav. Det har visat sig vara mycket svårt att driva in dessa eftersom tillgångarna hinner försvinna innan det finns en exekutionstitel som kan verkställas. Försäkringskassan bedömer att en väsentlig faktor för att öka effektiviteten i myndighetens arbete mot grov organiserad brottslig-

het är att myndigheten ges effektivare och snabbare möjligheter för att driva in beslutade återkrav.

Försäkringskassan har till utredningen uppgett att den länge har efterlyst en möjlighet att beträffande ett återkrav ansöka om betalningssäkring hos förvaltningsdomstol. Detta behov blir särskilt tydligt när det redan pågår ett mål i förvaltningsdomstol efter att den försäkrade överklagat återkravsbeslutet. I dag tvingas myndigheten ibland att, i en sådan situation, parallellt med det pågående målet i förvaltningsdomstol, väcka talan i allmän domstol för att få till stånd kvarstad gällande återkravet. Det skulle innebära ett enklare och snabbare förfarande om ansökan om betalningssäkring i stället kunde göras i förvaltningsdomstol.

Försäkringskassan har till utredningen vidare framfört att det inte är tillräckligt med möjligheten till kvarstad i brottmål, som verktyg i de fall det finns ett behov av att förhindra att återbetalningsskyldiga gör sig av med tillgångar eller på annat sätt undandrar sig betalning. Kassan har i detta sammanhang betonat att kvarstad i brottmål kräver att en utredning om brott inleds, vilket inte alltid sker. För att medlen inte ska betalas tillbaka till gäldenären krävs vidare att gäldenären döms för det aktuella brottet och skadeståndsyrkandet bifalls. Under perioden från och med november 2016 till och med oktober 2017 gjorde Försäkringskassan t.ex. 1 538 polisanmälningar, varav 1 172 hittills har återrapporterats. Av de återrapporterade fallen har 986 avskrivits och 40 lett till åtalsunderlåtelse, i 22 fall har strafföreläggande meddelats och i 124 fall har dom meddelats. De meddelade domarna var i 109 fall fällande och i 15 fall friande. Kvarstad i brottmål är således, enligt Försäkringskassan, ett mer osäkert verktyg än kvarstad i tvistemål eller betalningssäkring, när det gäller att säkra betalning för ett återkrav. Dessutom kan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte själva ansöka om kvarstad av detta slag. Möjligheterna för myndigheterna att säkerställa betalning av återkravsfordringar skulle försämrats avsevärt om de förlorade verktyget att ansöka om kvarstad i tvistemål, utan att få tillgång till något annat, likvärdigt, verktyg för att säkra betalning.

Det framstår, enligt vår mening, som mycket angeläget att möjligheterna att säkerställa betalning av återkrav, när det kan befaras att gäldenären gör sig av med tillgångar eller på annat sätt undandrar sig betalning, inte försämrats. Myndigheternas arbete mot organiserad brottslighet bör i möjligaste mån främjas och underlättas. Med

hänsyn till vad Försäkringskassan har framfört till utredningen synes det, när kvarstad i tvistemål inte längre är möjligt, finnas ett uppenbart behov av ett likvärdigt rättsmedel för att förhindra att gäldenärer undandrar sig betalning av återkrav.

Vi anser, mot denna bakgrund, att det bör införas en möjlighet till betalningssäkring i fråga om fordringar avseende återkrav enligt socialförsäkringsbalken och enligt lagen om statligt tandvårdsstöd. När det gäller återkrav enligt de förordningar som finns vid sidan av socialförsäkringsbalken föreligger det, såvitt framkommit, inget uttalat behov av en sådan möjlighet och de bör således inte omfattas.

Beslut om betalningssäkring som rör återbetalning ska precis som betalningssäkringsbeslut i övrigt vara omedelbart verkställbara, till skillnad från vad som ska gälla i fråga om verkställighet av beslut om återkrav (se avsnitt 7.6.4).

Vi föreslår således att en föreskrift, med innebörd att bestämmelserna i skatteförfarandelagen om betalningssäkring är tillämpliga, ska införas i socialförsäkringsbalken och i lagen om statligt tandvårdsstöd.

En fråga som uppkommer är om Försäkringskassan bör ges rätt ansöka om betalningssäkring beträffande återkrav inom socialförsäkringen, eller om det är tillräckligt att Skatteverket får göra det. Så som redovisats i det föregående inträder Skatteverkets åtaganden som borgenär så snart verket bedömer att det finns risk för att en fordran inte kommer att bli betald, dvs. även innan fordran har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Skatteverket har i dag ansvar för att ansöka om betalningssäkring för alla fordringar som omfattas av bestämmelserna om betalningssäkring, även sådana som har sin grund i beslut av andra myndigheter, med undantag för vissa fordringar för vilka det är Tullverket som ansöker om betalningssäkring. Det bör enligt vår mening vara tillräckligt att Skatteverket får ansöka om betalningssäkring, i enlighet med vad som gäller i fråga om de flesta andra fordringar som bestämmelserna om betalningssäkring är tillämpliga på.

Författningsreglering

Bestämmelserna om betalningssärkring i skatteförfarandelagen (2011:1244) ska vara tillämpliga på sådana fordringar som avses i de föreslagna nya paragraferna 108 kap. 26 § SFB och 4 kap. 3 a § lagen om statligt tandvårdsstöd. Detta ska framgå av nämnda paragrafer.

7.6.9 Avräkning hos Kronofogdemyndigheten

Bedömning: Inga särskilda bestämmelser bör införas om avräkning hos Kronofogdemyndigheten, vilket innebär att när en återkravsfordran har lämnats för indrivning kommer avräkning att kunna ske enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter.

Bakgrund

I lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter finns bestämmelser som innebär att Kronofogdemyndigheten i vissa fall ska besluta om avräkning vid indrivning i allmänna mål när gäldenären har rätt till belopp som ska återbetalas eller annars utbetalas på grund av bestämmelse i skattelagstiftningen (med vissa undantag), tullagstiftningen enligt 1 kap. 3 § tullagen (2016:253) eller lagen (1972:435) om överlastavgift. Detta innebär att pengar som annars skulle ha betalats ut till gäldenären i stället används till betalning av fordringar som har lämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

Statliga fordringar som handläggs som allmänna mål (dvs. enligt indrivningslagen) hos Kronofogdemyndigheten omfattas av avräkningsmöjligheten enligt lagen om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter. Kronofogdemyndigheten behöver inte besluta om avräkning om gäldenären har beviljats anstånd med betalning av fordringen och en avräkning inte är försvarlig med hänsyn till kostnaderna för detta eller om det i annat fall finns särskilda skäl att avstå från avräkning.

Ett beslut om avräkning får överklagas, enligt bestämmelserna om överklagande av utmätning i allmänhet. I sådana mål förs det allmännas talan av Skatteverket. Kronofogdemyndighetens beslut om

avräkning gäller utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft. Tingsrättens och hovrättens beslut gäller först sedan det har vunnit laga kraft.

Skälen för bedömningen

Återkravsfordringar som har lämnats för indrivning hos Kronofogdemyndigheten ska enligt vårt förslag hanteras enligt de bestämmelser som gäller för allmänna mål, däribland bestämmelser om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter. Någon anledning att undanta möjligheten till avräkning föreligger inte utan det framstår i stället som särskilt angeläget.

Vid utredningens intervjuer med medarbetare vid Försäkringskassans fordringshantering framfördes som ett problem att enskilda kan vända sig till Skatteverket och få sänkt skatt med hänvisning till ett återkravsbeslut från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten men att utbetalningen från Skatteverket därefter inte används för att betala tillbaka den felaktigt utbetalda förmånen. För att Försäkringskassan ska få tillgång till de utbetalda medlen måste kassan ofta ansöka om betalningsföreläggande och sedan, på grundval av Kronofogdemyndighetens utslag eller allmän domstols dom, begära verkställighet. Många gånger får kassan inte ens reda på att omtaxering har skett (se avsnitt 6.7.2 under rubriken Det borde vara lättare att få del av återbetalad skatt vid omtaxering).

Vårt förslag innebär att om omtaxering sker – t.ex. på grund av återkravsbeslut – kommer återkravsfordringar som har lämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning att ingå bland de fordringar som ska bli betalda genom avräkning mot det belopp som gäldenären har rätt till på grund av omtaxeringen.

Ingen författningsreglering krävs

Lagen om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter är tillämplig på fordringar som handläggs enligt indrivningslagen. För att nämnda lag ska vara tillämplig behövs ingen särskild författningsreglering.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

8.1 Förslaget till ändringar i socialförsäkringsbalken

Förslag: De ändringar som föreslås i socialförsäkringsbalken ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Bestämmelserna i 108 kap. 26 § socialförsäkringsbalken ska inte tillämpas på beslut om återbetalning som har meddelats före ikraftträdandet.

Äldre föreskrifter om tidsfrister för att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut ska gälla för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Skälen för förslagen

Ikraftträdandedag

De ändringar i socialförsäkringsbalken som utredningen har föreslagit bör träda i kraft så snart som möjligt.

Våra förslag gällande verkställighet av återkravsbeslut förutsätter vissa praktiska förberedelser hos såväl Försäkringskassan som Kronofogdemyndigheten.

Med beaktande av det nu sagda, och med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling, bedömer vi att det tidigaste datum som ändringarna kan träda i kraft är den 1 juli 2019.

Inskränkning i tillämpningen av särskild föreskrift om verkställbarhet

Den föreslagna nya paragrafen 108 kap. 26 § socialförsäkringsbalken, SFB, innebär att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återbetalning enligt 108 kap. SFB, liksom ränta och avgifter, blir verkställbara enligt utsökningsbalken sedan de har fått laga kraft. Vidare blir genom paragrafen lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., indrivningslagen, tillämplig vid handläggningen hos Kronofogdemyndigheten. Genom den föreslagna nya paragrafen införs också en möjlighet till betalningssäkring avseende beslut om återbetalning.

Den föreslagna ändringen i 108 kap. 1 § SFB innebär att en upplysning har lagts till i nämnda paragraf om att bestämmelser om indrivning finns i 26 §.

Genom dessa ändringar, tillsammans med de ändringar som behandlas i avsnitt 8.2 nedan, införs en ny ordning för verkställighet av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens fordringar avseende återkrav. Denna innebär att Försäkringskassan – som handhar hanteringen av återkravsfordringarna även för Pensionsmyndighetens räkning efter att beslut om återkrav har meddelats – inte längre kommer att behöva ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid tingsrätten för att få till stånd ett verkställbart avgörande, utan myndigheternas beslut är verkställbara sedan de har fått laga kraft. Vidare innebär den nya ordningen att, om en återkravsfordring inte har betalats i rätt tid, ska Försäkringskassan skicka fordringen för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten inom fem månader från förfallodagen, såvida det inte finns särskilda skäl som talar emot detta. Enligt ändringar vi föreslår i indrivningsförordningen (1993:1229) – se avsnitt 8.2 nedan – ska tidsfristen vara fem månader, i stället för två månader som är huvudregeln. Vid handläggningen hos Kronofogdemyndigheten kommer avräkning kunna ske mot skatter och avgifter som annars skulle ha återbetalats och genom våra förslag till ändringar indrivningslagen – se avsnitt 8.2 nedan – kommer återkravsfordringarna ha företrädesrätt vid utmätning i lön. Preskriptionstiden för återkravsfordringar kommer, på grund av våra förslag, att förkortas från tio år till fem år och möjligheterna till förlängning av preskriptionstiden kommer att inskränkas. Detta är en helhetslösning där olika intressen har vägts mot varandra och som kommer att

leda till bl.a. ett effektivare verkställighetsförfarande och en minskad risk för överskudsättning hos enskilda.

Om de nya bestämmelserna skulle bli tillämpliga även på beslut om återkrav som har meddelats före lagens ikraftträdande skulle detta bl.a. innebära att preskription skulle inträda för ett stort antal fordringar vid ikraftträdandet. Av de cirka 291 000 fordringar som fanns i fordringsstocken per den 30 september 2017 var det cirka 189 000 (65 procent) som avsåg återkravsbeslut meddelade 2013 och senare och cirka 102 000 fordringar (35 procent) som hade meddelats tidigare. Beloppsmässigt var andelen ungefär densamma. Av den totala fordringsstocken om cirka 4,2 miljarder kronor var det cirka 2,4 miljarder kronor (60 procent) som hade meddelats 2013 och senare medan cirka 1,8 miljarder kronor (40 procent) avsåg äldre fordringar. Ett stort antal fordringar och en stor del av fordringsstocken skulle således preskriberas i ett slag om våra förslag skulle omfatta beslut meddelade före ikraftträdandet.

I fråga om de fordringar som har preskriberats skulle Försäkringskassan behöva besluta om avskrivning. De fordringar som inte har preskriberats skulle Försäkringskassan behöva delge med gäldenären, i syfte att laga kraft skulle kunna inträda och verkställighet därefter kunna sökas. Denna hantering av äldre fordringsanspråk skulle innebära en avsevärd administrativ börda för Försäkringskassan.

Även för Kronofogdemyndigheten skulle det innebära en administrativ börda om författningsändringarna avseende verkställighet av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkrav skulle omfatta även beslut om återkrav som har meddelats före ändringarnas ikraftträdande. Den förväntade ökningen av antalet verkställighetsansökningar, till följd av våra förslag, skulle vara betydligt större om Försäkringskassan skulle ansöka om verkställighet även avseende alla dessa äldre fordringsanspråk i fordringsstocken.

Till detta kommer att våra förslag, gällande verkställighet av återkrav, är en helhetslösning som vi anser utgöra en lämplig avvägning mellan olika intressen. Om äldre beslut om återkrav skulle omfattas av de nya bestämmelserna innebär det att de endast skulle träffas av vissa delar av de nya bestämmelserna. Den förkortade preskriptionstiden skulle omfatta alla fordringar, trots att de flesta av dem inte skulle kunna lämnas för verkställighet inom fem månader från förfallodagen. En grundläggande förutsättning för den kortare

preskriptionstid som vi föreslår ska införas, är att den kombineras med ett snabbare verkställighetsförfarande.

Vi anser, mot denna bakgrund, att 108 kap. 26 § inte bör tillämpas på beslut om återbetalning som har meddelats före ikraftträdandet.

Fortsatt giltighet av äldre föreskrifter om överklagandefrist

En övergångsbestämmelse bör meddelas som innebär att beslut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som har meddelats före ikraftträdandet ska överklagas enligt de äldre föreskrifterna i 113 kap. 20 § SFB.

8.2 Förslaget till ändringar i vissa andra författningar rörande verkställighet av återkrav

Förslag: Även de föreslagna ändringarna i lagen (1991:1047) om sjuklön, lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret, lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd, förordningen (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete, förordningen (2017:117) om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service och förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser ska träda i kraft den 1 juli 2019. Detsamma ska gälla de föreslagna ändringarna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och i indrivningsförordningen (1993:1229).

De nya bestämmelserna ska inte tillämpas på beslut om återbetalning som har meddelats före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget

Många av de föreslagna ändringarna innebär att bestämmelser med samma innebörd, som de som föreslås införas i 108 kap. och 26 §§ socialförsäkringsbalken beträffande verkställighet av återkravsbeslut, ska gälla i fråga om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återbetalning enligt andra författningar. När det gäller de

föreslagna ändringarna i indrivningslagen och indrivningsförordningen utgör de en del i den nya ordning för verkställighet av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återkrav som vi föreslår. Samtliga dessa författningsändringar bör träda i kraft samma dag som den föreslagna nya paragrafen 108 kap. 26 § socialförsäkringsbalken.

Av samma skäl som har anförts i avsnitt 8.1 bör de nya bestämmelserna inte tillämpas på beslut om återbetalning som har meddelats före ikraftträdandet.

8.3 Övriga ändringsförslag

Förslag: De föreslagna ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Skälen för förslaget

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft samtidigt med de föreslagna ändringarna i socialförsäkringsbalken som rör det allmänna ombudet.

Behov av ytterligare ikraftträdande- eller övergångsbestämmelser saknas i fråga om dessa författningsförslag.

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Inledning

I avsnitt 9.2 redogör vi för de krav på konsekvensbeskrivningar som vi har att rätta oss efter. Vi redovisar sedan i avsnitt 9.3–9.6, i fråga om uppdragets olika delar var för sig, vår analys av förslagens konsekvenser i enlighet med nämnda krav.

9.2 Krav på vad konsekvensanalysen ska innehålla

9.2.1 Krav i kommittéförordningen

I kommittéförordningen (1998:1474) finns i 14–15 a §§ bestämmelser om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

I 14 § nämnda förordning anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller enligt paragrafen när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Av 15 a § kommittéförordningen framgår att, om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser ska anges i betänkandet på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I nästkommande avsnitt redogörs för innehållet i dessa bestämmelser.

Enligt 16 § kommittéförordningen anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. Vad regeringen har angett i utredningsuppdraget redovisas i avsnitt 9.2.3.

9.2.2 Krav i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

I 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning finns, som nyss nämnts, bestämmelser om hur kostnadsmässiga och andra konsekvenser ska anges i betänkandet. En konsekvensutredning ska, enligt 6 §, innehålla

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Konsekvensutredningen ska utöver detta enligt 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, innehålla en beskrivning av följande, i den omfattning som är möjlig:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

9.2.3 Krav i kommittédirektiven

Regeringen har i direktiven (dir. 2016:104 s. 9) lyft fram att samtliga författningsförslag som lämnas ska vara analyserade ur ett jämställdhetsperspektiv, vilket (som framgått i avsnitt 9.2.1) även är ett krav enligt 15 § kommittéförordningen. Regeringen har angett att förslagen ska vara särskilt motiverade om de bedöms ha negativ inverkan på jämställdheten i samhället. Även konsekvenserna ur ett barnrättsligt perspektiv bör, enligt direktiven, beskrivas.

Vidare har regeringen framhållit att förslagens offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser ska analyseras och redovisas samt förslag till finansiering lämnas. Detta är även ett krav enligt 14 § kommittéförordningen (se avsnitt 9.2.1). Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna ska, enligt direktiven, redovisas särskilt.

Hur förslagen beräknas påverka samordningen av de sociala trygghetssystemen inom EU samt hur de påverkas av Sveriges åtaganden

och skyldigheter i förhållande till relevant unionsrätt ska, enligt direktiven, också redovisas. I uppdraget ingår även att redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

9.3 Konsekvenser av våra förslag om det allmänna ombudet för socialförsäkringen

Förslag och bedömningar: Till följd av förslaget om offentligt biträde uppkommer ökade kostnader under anslaget 1:12 *Rättsliga biträden* under utgiftsområde 4 Rättsväsendet med 490 000 kronor. Dessa ska finansieras genom en omfördelning av medel i statens budget, från anslaget 2:1 *Försäkringskassan* under utgiftsområde 10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, med 400 000 kronor och anslaget 2:1 *Pensionsmyndigheten* under utgiftsområde 11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom, med 90 000 kronor.

I övrigt bedöms endast marginella kostnadsbesparingar eller kostnadsökningar uppkomma för berörda statliga förvaltningsmyndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Merkostnaderna kan finansieras inom ramen för befintliga anslag. För landsting och kommuner innebär våra förslag inga konsekvenser.

9.3.1 Våra förslag och alternativa lösningar som vi har övervägt

Problemen

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen har inrättats för att fullgöra funktionen att få till stånd prejudicerande domar för att på så sätt uppnå en enhetlig tillämpning av socialförsäkringen. Rent teoretiskt fyller ombudet därför onekligen en mycket viktig funktion för att säkerställa att socialförsäkringen tillämpas rättssäkert och likformigt. Om ombudet emellertid varaktigt misslyckas med att fullgöra denna uppgift, fyller ombudet ingen funktion i praktiken och dess berättigande kan då ifrågasättas. Dessvärre går det i dag inte att konstatera annat än att det allmänna ombudet inte i

någon större utsträckning bidragit till prejudikatbildningen på socialförsäkringsområdet sedan ombudsfunktionen inrättades 2005.

Huvudanledningen till att ombudet inte förmår föra vidare fler mål till Högsta förvaltningsdomstolen beror på en inlåsnings effekt som uppstår i underinstanserna. Eftersom allmänna ombudet vinner bifall till sin talan redan i förvaltningsrätten i uppemot två tredjedelar av målen, är ombudet normalt förhindrat att föra dessa ärenden vidare till överinstanserna.

En annan förutsättning för att det allmänna ombudet ska kunna fullgöra sitt uppdrag är att ombudet har tillgång till adekvat information. Sådan information är nödvändig dels för att ombudet ska kunna identifiera vilka rättsfrågor som är intressanta att driva, dels för att ombudet ska få tillgång till konkreta ärenden att överklaga som speglar de rättstillämpningsproblem som finns.

Ytterligare en förutsättning för att det allmänna ombudet ska kunna fullgöra sin funktion, är att dess uppdrag och ställning är tydligt.

Våra förslag rörandet det allmänna ombudet

Våra förslag rörande det allmänna ombudet syftar till att skapa ett mer rättssäkert och effektivt processuellt system i vilket det allmänna ombudet kan verka för en mer ändamålsenlig prejudikatbildning på socialförsäkringsområdet. I princip samtliga våra förslag ska således betraktas som integrerade delar och lösningar i detta system.

En central del i våra förslag är att det allmänna ombudet ska kunna föra en talan om fastställelse, dvs. kunna överklaga en domstols beslut även om någon ändring inte yrkas. Härigenom vill vi undanröja den inlåsnings effekt som vi ser som ombudets största problem i verksamheten i dag.

Vi lämnar också förslag på att såväl ombudets uppgifter som ställning i processen ska klargöras. Beslutsmyndighetens roll och medverkan tydliggörs och likaså inskräps kravet på att allmän förvaltningsdomstol ska inhämta yttrande från beslutsmyndigheten i vissa fall.

Det allmänna ombudets behörighet att överklaga beslut utvidgas samtidigt genom en generell bestämmelse om ombudets kompetens-

område som ska omfatta även förmånsbeslut som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar enligt andra författningar än socialförsäkringsbalken under förutsättning att det är fråga om ett beslut som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I takt med att det allmännas möjligheter att använda enskilda ärenden för att främja prejudikatbildningen förstärks, finns en risk för en negativ påverkan för de enskilda som drabbas. Vi föreslår därför att enskilda i vissa särskilt utsatta situationer medges rätt till offentligt biträde.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten åläggs därutöver en skyldighet att lämna det allmänna ombudet de uppgifter, upplysningar och den hjälp som ombudet behöver för att fullgöra sin uppgift. I offentlighets- och sekretesslagen införs en korresponderande sekretessbrytande bestämmelse och det allmänna ombudet ges härutöver rätt att inhämta vissa uppgifter från andra aktörer. Med dessa förslag vill vi, förutom att tydliggöra relationen mellan beslutsmyndigheterna och ombudet, säkerställa att ombudet inte till följd av informationsbrister saknar möjlighet att fullgöra sin uppgift eller ta det defensiva ansvar i processen som åvilar ombudet i egenskap av det allmännas företrädare i domstol.

Alternativa lösningar som vi har övervägt

Vi har övervägt ett flertal andra alternativ till det av oss förordade förslaget att införa en talan om fastställelse. Beträffande denna fråga finns utförliga övervägandena i avsnitt 4.10. Även i övriga delar har andra alternativ löpande övervägts. Övervägandena finns i avsnitt 4.8, 4.9, 4.11 och 4.12.

9.3.2 Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Konsekvenser av att en talan om fastställelse m.m. införs

En förbättrad prejudikatbildning på socialförsäkringsområdet bör i förlängningen medföra att färre mål överklagas och att domstolarna enklare kan avgöra dessa. I takt med att rättsläget klargörs genom den förbättrade prejudikatbildningen, bör också behovet att bevilja

prövningstillstånd avta i överrätt. Sammantaget bör detta medföra en mer effektiv och rättssäker process i domstol.

Förslaget om att utvidga det allmänna ombudets kompetensområde kan även det få gynnsamma effekter. Genom att det allmänna ombudet ges utökade möjligheter att verka för en likformig och rättssäker prejudikatbildning, exempelvis enligt lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, förbättras förutsättningarna för att undvika att domstolarna, såsom i dag, belastas med tusentals mål rörande samma fråga.

Såvitt särskilt gäller förslaget att införa en möjlighet att föra en talan om fastställelse, bör detta medföra att färre mål överklagas av det allmänna ombudet jämfört med om ett sådant taleinstitut inte införs. Detta beror på att ombudet inte behöver överklaga lika många avgöranden för att försäkra sig om att inte drabbas av den s.k. inlåsningseffekten.

En förbättrad prejudikatbildning innebär rent allmänt att regelverket som sådant blir tydligare och enklare att tillämpa. Detta bör i någon mån verka arbets- och kostnadsbesparande för domstolarnas del. Det går av förklarliga skäl emellertid inte att i mer detalj beräkna vilka verksamhetsvinster som kan genereras.

Kostnader för att införa en begränsad rätt till offentligt biträde

Enligt vårt förslag ska offentligt biträde endast förordnas i sådana fall då det allmänna ombudet överklagar ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten till nackdel för enskild. Förslaget innebär ökade kostnader under anslaget 1:12 *Rättsliga biträden* under utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Vi har därför försökt beräkna dessa kostnader genom att utgå från de uppgifter vi inhämtat rörande ombudets verksamhet de senaste åren. Samtidigt har vi fått göra vissa justeringar med hänsyn till de ytterligare resurser som ombudet tilldelats.

Det allmänna ombudet har de senaste åren överklagat cirka 60 mål i snitt per år. Med tanke på att ombudet fått en resursförstärkning kan dock antas att fler beslut kommer att överklagas till allmän förvaltningsdomstol i framtiden. Samtidigt ska beaktas att stärkta processuella möjligheter för ombudet att föra talan i allmän

förvaltningsdomstol också bör påverka omfattningen av ombudets verksamhet. Eftersom ombudet med en talan om fastställelse alltid kan föra mål vidare för prövning i högre instans, bör ombudet framöver inte behöva överklaga lika många mål beträffande en och samma rättsfråga bara för att undvika den s.k. inläsningseffekten.

Vi har därför beräknat att ombudet kommer att överklaga cirka 80 beslut per år. Av statistiken framgår att cirka 51 procent av besluten överklagas till nackdel för enskild. Det innebär att cirka 40 beslut om året kan antas överklagas till nackdel för enskild framöver. Det kan dock antas att behov av biträde i vissa fall kommer att saknas. Vår uppskattning är därför att biträde kommer att förordnas i ungefär 35 av dessa 40 mål.

Såvitt gäller tidsåtgången anser vi rimligt att anta att en dags arbete i genomsnitt utgör en rimlig tidsåtgång för det biträde som förordnas som offentligt biträde i förvaltningsrätten. Enligt förordningen (2009:1237) om timkostnadsnorm inom rättshjälpsområdet utgår ersättning till offentliga biträden med 1 342 kronor per timme för år 2017.¹ Det innebär en totalkostnad på cirka 375 000 kronor i första instans.

Av de 35 mål i vilka biträde förordnats i förvaltningsrätten, kan antas att inte alla förs vidare till kammarrätten. Efter prövningen i förvaltningsrätten kan exempelvis framkomma att ärendet blivit olämpligt för prejudikatbildning. Även andra komplikationer kan uppstå som gör målet otjänligt för prejudikatbildning. Det kan också utveckla sig på det viset att ett annat mål blivit lämpligare för att driva samma rättsfråga. Samtidigt kan det emellertid också antas att enskilda ibland kan komma att överklaga vissa beslut till kammarrätten även om det allmänna ombudet, av någon anledning, förlorat intresse för målet. Vi antar därför att högt räknat cirka 30 av målen kommer att överklagas vidare till kammarrätten. I samband med dispensprövningen kan vidare antas att några enstaka mål inte föranleder kammarrätterna att meddela prövningstillstånd. Vi bedömer därför att cirka 25 mål kommer att bli föremål för prövning i sak i andra instans. Såvitt gäller tidsåtgången anser vi rimligt att anta att denna inte bör vara lika omfattande som i första instans. Lite under en halv dags ytterligare arbete anser vi därför utgöra en rimlig tidsåtgång i andra

¹ För den som är godkänd för F-skatt exklusive mervärdesskatt.

instans. Det innebär en totalkostnad på cirka 100 000 kronor i denna domstolsinstans.

I dag meddelar Högsta förvaltningsdomstolen prövningstillstånd i ungefär två procent av alla mål som inkommer och prövas av domstolen först efter dispensprövning.² När det allmänna ombudet överklagar kan det dock antas att prövningstillstånd i högsta instans kommer att meddelas i högre utsträckning än detta.

I vissa fall kommer det allmänna ombudet, av skäl som redogjorts för ovan, emellertid ha förlorat sitt intresse för mål som avgjorts i underinstansen. Tänkbart är dock att enskilda väljer att överklaga till Högsta förvaltningsdomstolen i sådana fall.

Av de 25 mål som prövats i sak av kammarrätterna anser vi därför rimligt att anta att ungefär 20 mål kommer att föras vidare till högsta instans. Vi antar vidare att benägenheten att meddela prövningstillstånd kommer att vara större i dessa mål än annars. Vi bedömer därför att prövningstillstånd kommer att meddelas i ungefär vart fjärde mål av de som överklagas vidare till Högsta förvaltningsdomstolen. Av de fem mål som det allmänna ombudet inte väljer att föra vidare, kan förvisso tänkas att den enskilde i något enstaka fall överklagar på egen till Högsta förvaltningsdomstolen. Kostnaden härför kan dock antas vara marginell.

Såvitt gäller tidsåtgången för biträdet anser vi rimligt att anta att denna är något lägre än i andra instans. Utifrån detta kan en totalkostnad på cirka 17 000 kronor för biträdes hjälp beräknas för den högsta instansen.

Tabell 9.1 Kostnader för offentligt biträde i genomsnitt per år

Domstol	Överklagade avgörande till nackdel för enskild	Antal arbetstimmar per mål	Kostnad per mål	Kostnad per instans
Förvaltningsrätt	35	8	10 592	375 760
Kammarrätt	25	3	4 026	100 650
Högsta förvaltningsdomstolen	5	2,5	3 355	16 775
Totalt		13,5		493 185

² Uppgift hämtad från Högsta förvaltningsdomstolens hemsida den 8 november 2017.

Med utgångspunkt i våra antaganden ovan kan en total kostnad för förslaget uppskattas till cirka 490 000 kronor.

Finansieringsförslag

Kostnaden om 490 000 kronor föreslås täckas genom indragning av medel från de myndigheter vars verksamheter på sikt främst kommer att gynnas av förslaget, dvs. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Ett tydligare regelverk på socialförsäkringsområdet medför ju att en stor mängd ärenden enklare kan handläggas av beslutsmyndigheterna varje dag.

Vi anser därför att anslaget 1:12 *Rättsliga biträden* under utgiftsområde 4 Rättsväsendet bör ökas med 490 000 kronor. Finansiering bör ske genom att anslaget 2:1 *Försäkringskassan* under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning minskas med 400 000 kronor och att anslaget 2:1 *Pensionsmyndigheten* under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom minskas med 90 000 kronor.

9.3.3 Konsekvenser för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

En tydligare roll för det allmänna ombudet innebär först och främst att konturerna och gränserna mellan ombudet och beslutsmyndigheterna blir tydligare.

Rent allmänt innebär en förbättrad prejudikatbildning att regelverket som sådant blir tydligare och enklare att tillämpa. De bedömningar och avvägningar som beslutsmyndigheterna behöver göra, blir till följd av detta enklare. Ett tydligare regelverk kommer i förlängningen sannolikt också att resultera i färre omprövningar och att färre beslut överklagas, vilket sammantaget innebär att resurser frigörs hos myndigheterna på sikt. Detta kommer att vara arbets- och kostnadsbesparande för såväl Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det går av förklarliga skäl emellertid inte att i mer detalj beräkna vilka verksamhetsvinster som kan genereras av en mer ändamålsenlig och förbättrad prejudikatbildning.

För Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten medför våra förslag i övrigt inte några ökade kostnader. En mycket marginell

förändring kan uppstå i och med att beslutsmyndigheterna i princip kan upphöra med att göra prövningar enligt 113 kap. 3 § SFB i samband med att det allmänna ombudet överklagar.

Det kan dock antas att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten framöver kommer att få lägga ned något mer tid på att avge yttranden till domstolarna än vad som är fallet i dag. Denna ökning bedöms dock vara ytterst marginell eftersom beslutsmyndigheterna redan i dag avger yttranden till domstolarna i många av de mål som initieras av det allmänna ombudet. Det kan också erinras om att ombudet överklagar ett förhållandevis begränsat antal beslut per år och att beslutsmyndigheterna, för det fall att ombudet inte hade trätt in i processen, många gånger likväl hade haft att ta ett ansvar för processen i egenskap av den enskildes motpart. Den eventuella merkostnaden som kan uppstå täcks emellertid under alla förhållanden mer än väl av de besparingar som görs i och med att prejudikatbildningen på området stärks.

9.3.4 Övriga konsekvenser för staten

En förbättrad prejudikatbildning innebär rent allmänt att regelverket som sådant blir tydligare och enklare att tillämpa, vilket är av godo. Det kan dock erinras om att prejudikat kan vara såväl kostnadsdrivande som kostnadsbesparande för staten beroende på utfallet i domstol.

9.3.5 Konsekvenser för landsting och kommuner

En förbättrad prejudikatbildning på socialförsäkringsområdet kommer även att komma kommunerna till godo. Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) gäller att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Ett tydligare regelverk bör underlätta för kommunerna att bedöma vilken hjälp och vilka stödinstanser som måste vidtas av dem. I vissa fall bör en bättre prejudikatbildning på socialförsäkringsområdet dessutom få mer direkt betydelse för kommunernas verksamhet. Exempelvis kan prejudikat rörande rätt till assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken få betydelse för kommunernas tillämpning av in-

satsen personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade.

9.3.6 Konsekvenser för enskilda

För enskilda innebär en förbättrad prejudikatbildning att regelverket som sådant blir tydligare och enklare att använda. Tillämpningen av socialförsäkringsbestämmelserna blir därmed mer förutsägbar och oklarheter beträffande frågor av stor betydelse för enskildas möjligheter att försörja sig kan undanröjas. Enskilda ges på detta vis större möjligheter att tillvarata sin rätt och fatta välgrundade beslut beträffande frågor som många gånger har stor påverkan på såväl deras men även andras liv.

Förslagen att tydliggöra det allmänna ombudets funktion och ställning i processen, bör också ha positiv betydelse för enskilda.

Förslaget att ge ombudet utökade möjligheter att verka för en effektiv prejudikatbildning genom att föra en talan om fastställelse, kan givetvis medföra att vissa enskilda ärenden drabbas av negativa konsekvenser. Det bör dock i detta sammanhang erinras om att ombudet inte sällan för talan till fördel för enskilda. Att ombudet får förstärkta möjligheter att verka för en effektiv prejudikatbildning kan således många gånger vara till fördel för enskilda. Det ska också erinras om att möjligheten att föra en talan om fastställelse bör få den effekten att ombudet inte behöver överklaga lika många beslut i syfte att undvika den s.k. inläsningseffekten. Taleinstitutet som sådant bör således snarast medföra att det skapas förutsättningar för ombudet att välja ut färre enskilda ärenden för prejudikatbildning jämfört med i dag. Den totala påverkan på enskilda som grupp bedöms därför bli mindre till följd av att taleinstitutet införs. Detta är en av flera omständigheter som vi menar talar för att en talan om fastställelse är ett bättre alternativ för enskilda än en trepartsprocess.

Att den totala påverkan på enskilda som grupp bedöms bli mindre, är dock till ringa tröst för de cirka 40 personer årligen vars ärende väljs ut för prejudikatbildning, och där talan förs till nackdel för dessa. I syfte att värna enskilda i dessa situationer föreslås därför en rätt till offentligt biträde. Förslaget syftar till att stärka enskildas rättssäkerhet i sådana processer som det allmänna initierar till nackdel för enskilda av prejudikatbildningsskäl.

9.3.7 Övriga konsekvenser av våra förslag

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Vi bedömer att våra förslag kan förväntas få positiva effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Ett av våra förslag är att det i lagtexten anges att det allmänna ombudet har att verka för en likformig tillämpning av socialförsäkringen. I detta ligger givetvis att socialförsäkringen ska tillämpas lika för alla, både män och kvinnor. Att verka för en likformig tillämpning av socialförsäkringen, kan således föranleda ombudet att uppmärksamma och driva frågor i domstol som ytterst handlar om att säkerställa att socialförsäkringen inte tillämpas på ett sådant sätt att det ena könet förfördelas. Samtidigt föreslår vi att det allmänna ombudet ges förstärkta processuella möjligheter att driva ärenden i domstol. På detta sätt skapas bättre förutsättningar för ombudet att få till stånd en domstolsprövning i högre instans av sådana frågor. Ett på detta vis processuellt förstärkt allmänt ombud kan därför synliggöra och driva frågor med tydlig jämställdhetsprofil på ett annat sätt än beslutsmyndigheterna i dag har möjlighet att göra.

Rent allmänt kan också konstateras att kvinnor i högre grad än män är beroende av socialförsäkringen för sin försörjning. En förbättrad prejudikatbildning på socialförsäkringsområdet är därför något som kommer främst kvinnor till del.

Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Vi bedömer att våra förslag kan förväntas få positiva effekter för att nå dessa mål.

Ett av våra förslag är som nämnts att det i lagtexten tydliggörs att det allmänna ombudet har att verka för en likformig tillämpning av socialförsäkringen. I detta ligger givetvis att socialförsäkringen ska tillämpas lika för alla, oavsett etnicitet eller kulturell bakgrund. Ett processuellt förstärkt allmänt ombud kan synliggöra och driva frågor av detta slag på ett annat sätt än beslutsmyndigheterna av

likartade skäl som nämnts ovan beträffande effekten för jämställdheten mellan män och kvinnor.

Enligt 11 kap. 1 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser ska bestämmelserna om det allmänna ombudets överklagande tillämpas vid överklagande av Försäkringskassans beslut enligt förordningen. Som tidigare påpekats (se avsnitt 4.10.2) kan det ur ett konstitutionellt perspektiv ifrågasättas om det är möjligt att i förordning införa bestämmelser av detta slag. Genom vårt förslag om ett utvidgat kompetensområde för det allmänna ombudet, säkerställs därför att det allmänna ombudet ges möjlighet att driva fram prejudikat på detta område, bl.a. genom att anlita en talan om fastställelse. Detta bör gynna prejudikatbildningen på området och kan få positiva effekter för strävandena att nå de integrationspolitiska målen.

Konsekvenser ur ett barnrättsligt perspektiv

Barn är, såväl direkt som indirekt, inte sällan beroende av socialförsäkringssystemet för att få den omsorg och stöd som de behöver för att uppnå en bättre livssituation. En förbättrad prejudikatbildning på socialförsäkringsområdet innebär rent allmänt att regelverket som sådant blir tydligare och enklare att tillämpa. Detta är en effekt som sålunda givetvis också är av stor betydelse ur ett barnrättsligt perspektiv. Härutöver bedömer vi dock inte att våra förslag kan förväntas få några särskilda konsekvenser ur ett barnrättsligt perspektiv.

Konsekvenser för samordningen av de sociala trygghetssystemen inom Europeiska unionen samt för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till unionen

Inom EU betraktas medlemsländernas socialförsäkringssystem i första hand som nationella angelägenheter. EU:s kompetens på området handlar enbart om samordning av de nationella systemen för social trygghet, inte om harmonisering av systemen. Några särskilda unionsbestämmelser som har betydelse för det processuella ramverket på socialförsäkringsområdet finns inte heller.

I avsaknad av unionsrättsliga föreskrifter ankommer det på varje medlemsstats interna rättsordning att ange vilka domstolar som är behöriga och att fastställa de processuella villkoren för förfaranden som är avsedda att tillvarata rättigheter för enskilda som följer av gemenskapsrättens direkta effekt. Dessa förfaranden får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller i praktiken göra det omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen). Även om det i princip ankommer på den nationella rätten att utforma bestämmelser om rättsmedel och processuella tidsfrister, krävs det emellertid enligt unionsrätten att en nationell regel inte åsidosätter rätten till ett verksamt rättsligt skydd (Safalero, C-13/01).

Om det allmänna ombudet ska kunna verka för att nationell rätt om socialförsäkring tillämpas likformigt och rättssäkert, kan det ur ett unionsrättsligt perspektiv ifrågasättas varför inte samma representant för det allmänna ska kunna angripa liknande beslut som – direkt eller indirekt – grundar sig på EU-rätten. Vårt förslag om ett utvidgat kompetensområde för det allmänna ombudet, innebär att ombudet ges utökade möjligheter att verka för EU-rättens genomslag i nationell rättstillämpning.

Konsekvenser för Sveriges möjligheter att leva upp till Europeiska unionens (EU) stadga om de grundläggande rättigheterna och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Vi bedömer att våra förslag inte kan förväntas få några negativa konsekvenser för Sveriges möjligheter att leva upp till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Vi anser därutöver att vårt förslag om att införa en begränsad rätt till offentligt biträde för enskilda i vissa särskilt utsatta situationer, bör betraktas som särskilt fördelaktigt med utgångspunkt i kraven enligt artikel 6.1 i Europakonventionen om rätten till en rättvis rättegång.

Andra konsekvenser

Vi bedömer att våra förslag inte kan förväntas få några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

9.4 Konsekvenser av vårt förslag om tidsfristen för att överklaga

Bedömning: På sikt bedöms förslaget leda till kostnadsbesparingar för berörda statliga förvaltningsmyndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna. För landsting och kommuner innebär våra förslag inga direkta konsekvenser.

9.4.1 Våra förslag och alternativa lösningar som vi har övervägt

Problemen

Av såväl 6 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, som 44 § förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår att tidsfristen för att överklaga ett myndighetsbeslut till allmän förvaltningsdomstol är tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Av 4 § FL och 2 § FPL framgår emellertid att bestämmelser i annan lag eller författning som beslutats av regeringen har företräde framför dessa allmänna bestämmelser. På socialförsäkringsområdet gäller en sådan undantagsreglering. Av 113 kap. 19 och 20 §§ socialförsäkringsbalken följer således att såväl en begäran om omprövning som ett överklagande av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut ska ha kommit in inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet.

I förvaltningsprocessen och förvaltningsförfarandet har sedan länge funnits en strävan att skapa enhetliga bestämmelser för tid och sätt att överklaga till domstol. Enhetlighet betraktas som något eftersträvansvärt eftersom det förenklar för såväl enskilda som myndigheter. Risken för fel kan minimeras och effektivitetsvinster

kan uppnås. Därutöver ger enhetlighet uttryck för en likabehandlingstanke. Ärenden ska handläggas på samma sätt om det inte finns sakliga skäl för en annan ordning. Utgångspunkten måste således vara att avvikande processuella bestämmelser endast bör tillåtas om det finns sakliga skäl för detta.

Vårt förslag om förkortad tid för att överklaga beslut om socialförsäkring till allmän förvaltningsdomstol

Vi föreslår att tiden för att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens omprövningsbeslut, och beslut som inte ska omprövas, ska vara tre veckor.

Alternativa lösningar som vi har övervägt

Det enda alternativ till det föreslagna som vi funnit anledning att överväga har varit att behålla den i dag gällande fristen om två månader för att överklaga. Vi har sammantaget dock inte bedömt att det finns tillräckligt starka skäl som motiverar att avsteg görs från huvudregeln om tre veckor för att överklaga. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

9.4.2 Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslaget innebär att förvaltningsrätterna ges förutsättningar att avgöra mål snabbare än i dag. Omloppstiden för målen bör därmed blir kortare, vilket är till fördel för domstolarna. Förutsättningar för en mer sammanhängande prövning bör också tillskapas genom att tiden mellan eventuella inledande åtgärder (beslut om interimistiska förordnanden etc.) och avslutande åtgärder reduceras. Utöver detta kommer tidpunkten för domstolens prövning att komma närmare tidpunkten för beslutsmyndighetens prövning. Detta bör sammantaget underlätta en mer koncentrerad och mer ändamålsenlig prövning av målen.

Mer enhetliga överklagandetider bör också underlätta den administrativa hanteringen på domstolarnas kanslier. Risken för misstag bör likaså kunna reduceras.

Detta frigör sammantaget resurser och bidrar till minskade kostnader i förvaltningsrätterna.

Förslaget innebär således ett mer effektivt utnyttjande av förvaltningsrätternas resurser. Det är dock inte möjligt att mer i detalj beräkna vilka ekonomiska konsekvenser som förslaget kan medföra.

9.4.3 Konsekvenser för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

För Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer förslaget att få konsekvenser för hanteringen av ärenden som överklagas till domstol. En sådan konsekvens är myndigheternas rättidsprövning kommer att göras närmare dagen för det överklagade beslutet jämfört med i dag, vilket torde underlätta denna prövning.

Initialt är tänkbart att beslutsmyndigheterna i något större utsträckning kommer att avvisa överklaganden till följd av att de inkommit för sent. Denna ökning kan, särskilt med tanke på att besluten inte delges enskilda, på goda grunder dock antas vara såväl övergående som ytterst marginell.

Vissa kostnadsbesparingar och effektivitetsvinster kan vidare tänkas uppnås genom att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut kommer att vinna laga kraft snabbare. Härutöver bör processföringen i domstol underlättas av att målen får en kortare omloppstid i domstolarna.

Förslaget innebär således överlag ett mer effektivt utnyttjande av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens resurser. Det är dock inte möjligt att mer i detalj beräkna vilka ekonomiska konsekvenser som förslaget kan medföra.

9.4.4 Konsekvenser för landsting och kommuner

Vi bedömer att våra förslag inte kan förväntas få några större konsekvenser för landsting och kommuner. Tänkbart är dock att risken för misstag vad gäller tiden för att överklaga kommunala beslut om socialt stöd kan reduceras något i och med att en generell klagofrist om tre veckor tillämpas. Enskilda som ansöker om förmaner enligt socialförsäkringen har nämligen inte sällan behov av annat stöd, som beslutas av kommunerna. Det kan antas att olika

frister för att överklaga, tre veckor respektive två månader, kan generera vissa misstag som framöver kan reduceras något. Det kan antas att en frist om tre veckor för att överklaga på socialförsäkringsområdet på sikt kan leda till färre avvisade överklaganden hos kommunerna. Denna minskning kan dock antas vara mycket marginell.

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen gäller att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Till följd av detta kan kommunerna vara skyldiga att bevilja stöd och hjälp till enskilda under sådan tid då deras rätt till försörjning genom socialförsäkringssystemet ifrågasätts. Att det skapas förutsättningar för en förkortad handläggningstid till domstolarna, torde därför medföra att oklarheter beträffande den enskildes situation snabbare undanröjs, vilket har betydelse för kommunernas skyldigheter att, såväl under som efter processen i domstol, tillhandahålla stöd.

9.4.5 Konsekvenser för enskilda

Då förslag tidigare lämnats om att förkorta tidsfrister för att överklaga har det framförts att enskilda inte hinner klaga i tid, inte hinner komplettera med ytterligare utredning eller konsultera ombud om fristerna förkortas. På socialförsäkringsområdet har betonats att det ofta handlar om personer som lider av sjukdomar och då kan ha svårigheter att agera snabbt och handlingskraftigt. Med andra ord har det gjorts gällande att en förkortad tidsfrist medför att enskilda tillhandahålls ett mindre effektivt rättsmedel eftersom rätten att angripa förvaltningsbeslut beskärs.

Givetvis är det så att det finns ett antal människor som av olika anledningar behöver längre tid på sig för att överklaga än andra. Vår undersökning av genomgångna mål förmedlar dock inte bilden av att tvåmånadersfristen på socialförsäkringsområdet svarar mot ett enhetligt behov för alla.

Tidsfristens funktion är inte heller att säkerställa att talan i materiellt hänseende är fullständig inom viss tid, utan endast att säkerställa att enskilda inom viss tid avger en viljeförklaring på ett visst föreskrivet sätt. Enskilda som av olika anledningar inte hinner anhängiggöra en fullständig talan inom föreskriven tid är således inte

förhindrade att inge ytterligare bevisning m.m. bara för att fristen för att överklaga löpt ut.

Det har framförts att enskilda behöver längre tid för att överklaga på socialförsäkringsområdet eftersom besluten på detta område är svåra att förstå eller undermåliga. Det finns dock skäl att framhålla att socialförsäkringsområdet är förhållandevis unikt i det hänseendet att beslutsmyndigheten måste förklara sitt ställningstagande för den enskilde inte bara en gång, utan flera. Först tillhandahålls den enskilde en förklaring i grundbeslutet och därefter får hon eller han, om myndigheten överväger att avslå omprövningsbegäran, regelmässigt ta del av ytterligare ett ställningstagande inför omprövningsbeslutet. Därefter tillhandahålls den enskilde givetvis också omprövningsbeslutet. Det på socialförsäkringsområdet förhållandevis unika omprövningsinstitutet innebär således i viss mån förstärkta garantier för att den enskilde ska begripa myndigheternas överväganden och ställningstaganden

Enligt vår mening måste man också utgå från att människor i allmänhet, även om de inte känner till den korrekta juridiska terminologin för vissa processhandlingar, förstår att de har möjlighet att begära anstånd och överklaga blankt. Anstånd och komplettering är nämligen två företeelser som är mycket vanliga i socialförsäkringsprocessen i dag enligt den statistik vi tagit fram. Vi har dessutom inte funnit stöd för att enskilda, som i dag inkommer med överklagandet senare, i större utsträckning använder tiden för att få fram kompletterande handlingar jämfört med dem som använder betydligt kortare del av överklagandetiden. Det ska också framhållas, av likartade skäl som redogjorts för ovan, att enskilda rent allmänt tillförsäkras förhållandevis goda möjligheter att redan innan domstolsprövningen tar vid, komplettera ärendet med ytterligare bevisning i socialförsäkringsärenden.

Vad därefter gäller invändningen att många behöver en längre klagofrist i socialförsäkringsmål för att kunna anlita ombud, kan det inledningsvis sägas att behovet av att anlita ombud för att få hjälp med att tillvarata sin rätt inte är något unikt för socialförsäkringsområdet. Tvärtom är det ett behov som enskilda inte sällan kan uppleva även på andra områden. Utöver detta ska också erinras om den betydelse den särskilda handläggningen av socialförsäkringsärenden får för denna fråga. Till följd av detta förfarande har enskilda nämligen förhållandevis goda möjligheter att konsultera ombud även om

överklagandefristen för enskilda ändras till tre veckor. Enskilda har för det första möjlighet att anlita ombud redan innan ärendet initieras hos beslutsmyndigheten. Därefter har de möjlighet att konsultera ombud under handläggningen hos beslutsmyndigheten inför grundbeslutet. Därefter har enskilda två månader på sig att begära omprövning, en tid som givetvis också kan användas för att anlita juridisk hjälp. På samma vis som inför grundbeslutet kan enskilda givetvis även anlita hjälp under handläggningen inför omprövningsbeslutet, t.ex. genom att begära anstånd. Om en enskild i detta skede alltså inte funnit skäl att konsultera biträde, har denne – med vårt förslag – också ytterligare tre veckor på sig att anlita sådan hjälp. Rent faktiskt har enskilda i socialförsäkringsmål, även med ett förkortande av överklagandefristen till tre veckor, således goda möjligheter att, redan innan domstolsprövningen tar vid, anlita juridiskt ombud.

Det kan också konstateras att det i dag finns ett antal andra måltyper för vilka den allmänna överklagandetiden om tre veckor tillämpas och som i flera avseenden har beröringspunkter med socialförsäkringsmålen, t.ex. mål om personlig assistans eller annat stöd enligt LSS. På dessa områden saknas belägg för att klagotiden vållat några särskilda bekymmer. Då ska också betänkas att enskilda på detta område inte heller har möjlighet att begära omprövning av beslut på det vis som är möjligt enligt socialförsäkringsbalken.

Närmare överväganden beträffande dessa frågor finns i avsnitt 5.7 och 5.8.

Vi bedömer sammantaget därför inte att konsekvenserna för enskilda av att införa en kortare tidsfrist för att överklaga är sådana att det finns skäl att på detta område avvika från vad som gäller på i princip alla andra rättsområden. Man måste också beakta att en förkortad överklagandetid kan vara till fördel för många enskilda.

Vårt förslag innebär således att det skapas bättre förutsättningar för mål att avgöras snabbare än i dag. Omloppstiden för målen bör därför bli kortare, vilket är till fördel för enskilda.

Det kan förvisso förväntas att vissa enskilda, under en övergångsperiod, kommer att missta sig om vilken tidsfrist som egentligen gäller. Detta skulle initialt kunna leda till fler avvísningar än i dag. Med tanke på att beslutsmyndigheterna inte delger sina beslut, är det dock tveksamt om denna effekt infinner sig i praktiken. Beslutsmyndigheten kan med andra ord inte avvisa överklaganden om det

saknas information om från vilken dag överklagandetiden ska beräknas.

Genom att fristen reduceras, är förhoppningen snarast den att enskilda, i möjligaste mån, såväl ska stimuleras att överklaga tidigare som att åberopa relevanta omständigheter och underlag så tidigt som möjligt. En förkortning av tidsfristen förväntas således inte påverka enskildas möjligheter att föra talan i domstol i övrigt. Enskild har således alltså jämt möjlighet att begära anstånd och komplettera med ytterligare utredning efter tidsfristens utgång. Eftersom beslutsmyndigheterna inte delger sina beslut, kommer en förkortning av tidsfristen inte heller alltid få avsedd effekt. En förkortning av tidsfristen för att överklaga kan dock antas medföra att de flesta enskilda, delgivna eller ej, iakttar den angivna tidsfristen och rent faktiskt överklagar tidigare.

Det faktum att olika frister gäller vid överklagande av beslut respektive för begäran om omprövning bör inte föranleda någon större förvirring bland enskilda under förutsättning att de lämnas information om detta av beslutsmyndigheterna.

9.4.6 Övriga konsekvenser av våra förslag

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

I Inspektionen för socialförsäkringens undersökning av socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna, undersöktes bl.a. benägenheten att överklaga Försäkringskassans omprövningsbeslut till förvaltningsrätten utifrån könstillhörighet. Resultaten visade emellertid ingen statistiskt signifikant skillnad i sannolikheten att överklaga beroende på kön.³

Vi bedömer därför att våra förslag varken kan förväntas få positiva eller negativa konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor.

³ Inspektionen för socialförsäkringens rapport 2014:18, Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna, s. 118.

Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är, som nämnts, lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Vi bedömer inte att vårt förslag om förkortade tidsfrister kommer att få några direkta konsekvenser för möjligheterna att nå dessa mål. Förvisso kan antas att försäkrade som ännu inte fullt ut behärskar det svenska språket, under en övergångsperiod kan ha svårare att ta sig till instruktioner om hur man överklagar. Huruvida överklagandefristen är tre veckor eller två månader torde emellertid vara av mindre betydelse i det sammanhanget. Det är nämligen inte tidsrymdens längd som sådan som är det stora problemet i dessa fall. Utmaningen ligger snarare i att förmå den försäkrade som inte behärskar det svenska språket att be någon om hjälp med översättning m.m. Även en tidsfrist om tre veckor borde således vara tillräckligt lång för att möjliggöra för försäkrade som nyligen anlant till Sverige att be om sådan hjälp och därefter påkalla domstolsprövning av beslut som de är missnöjda med. Inte heller bör exempelvis nyanlända vara i behov av en undantagsreglering just på socialförsäkringsområdet när de på andra områden anses kunna tillvara sin rätt på ett fullgott sätt med en treveckorsfrist.

Konsekvenser ur ett barnrättsligt perspektiv

Barn kan, precis som myndiga personer, vara part i domstol. En annan sak är att de till följd av sin ringa ålder ofta inte anses ha förmåga att själva eller genom ombud agera i en rättegång. Barn kan utöver detta givetvis också komma att påverkas av beslut som är adresserade till andra än dem själva. Denna påverkan kan vara mer eller mindre direkt. Ett beslut om vårdbidrag söks exempelvis av den unges vårdnadshavare, men har ett tydligt och direkt samband med den unges levnadssituation. Även ett beslut om sjukersättning avseende barnets vårdnadshavare kommer emellertid indirekt att påverka den unges situation.

Genom vårt förslag om kortare överklagandetid vill vi skapa bättre förutsättningar för att mål ska kunna avgöras snabbare. Detta är en effekt som är positiv för såväl vuxna som barn. Genom att ärenden vinner laga kraft och avgörs snabbare, skapas bättre förut-

sättningar att snabbare undanröja ovisshet om vad som gäller, något som får betraktas som särskilt angeläget när fråga är om beslut som på ett mer påtagligt sätt påverkar barns levnadssituation.

Konsekvenser för samordningen av de sociala trygghetssystemen inom Europeiska unionen samt för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till unionen

Inom EU betraktas medlemsländernas socialförsäkringssystem i första hand som nationella angelägenheter. EU:s kompetens på området handlar enbart om samordning av de nationella systemen för social trygghet, inte om harmonisering av systemen. Några särskilda unionsbestämmelser som har betydelse för det processuella ramverket på socialförsäkringsområdet finns inte heller.

I avsaknad av unionsrättsliga föreskrifter ankommer det på varje medlemsstats interna rättsordning att ange vilka domstolar som är behöriga och att fastställa de processuella villkoren för förfaranden som är avsedda att tillvarata rättigheter för enskilda som följer av gemenskapsrättens direkta effekt. Dessa förfaranden får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller i praktiken göra det omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen). Även om det i princip ankommer på den nationella rätten att utforma bestämmelser om rättsmedel och processuella tidsfrister, krävs det emellertid i unionsrätten att en nationell regel inte åsidosätter rätten till ett verksamt rättsligt skydd (Safalero, C-13/01).

I dag tillämpas en frist om tre veckor för att överklaga vissa beslut av Försäkringskassan som ytterst grundar sig på EU-rätten. En tillämpning av den unionsrättsliga likvärdighetsprincipen skulle därför kunna medföra att det kan sättas i fråga varför inte en tvåmånadersfrist ska tillämpas i dessa fall eftersom det vid klander av närbesläktade beslut i princip uteslutande tillämpas en längre tidsfrist. En förkortning av tidsfristen för att överklaga enligt socialförsäkringsbalken kan således medföra bättre överensstämmelse med unionsrätten i vissa fall.

Konsekvenser för Sveriges möjligheter att leva upp till Europeiska unionens (EU) stadga om de grundläggande rättigheterna och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Enligt den praxis som utvecklats anses olika tvister som rör socialförsäkringar utgöra civila rättigheter och skyldigheter trots sin offentligrättsliga karaktär. De omfattas följaktligen av artikel 6 i Europakonventionen och kravet på domstolsprövning inom skälig tid. En förkortad överklagandetid kan enligt vår mening bidra till ett bättre uppfyllande av detta krav (samt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen) genom att det skapas förutsättningar för en snabbare handläggning i domstol.

Andra konsekvenser

Vi bedömer att våra förslag inte kan förväntas få några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

9.5 Konsekvenser av våra förslag om verkställighet av återkrav

Förslag och bedömningar: Till följd av förslaget om verkställighet av återkrav kommer Pensionsmyndigheten att få ökade kostnader med cirka 200 000 kronor per år. För Kronofogdemyndigheten kommer det att uppkomma en engångskostnad om 4 miljoner kronor. De ökade kostnaderna ska finansieras genom en omfördelning av medel i statens budget, från anslaget 2:1 *Försäkeringskassan* under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning till respektive myndighets förvaltningsanslag.

Inbetalningarna med anledning av återkrav kommer att öka, och därmed de statliga inkomsterna, med cirka 65–115 miljoner kronor per år.

Försäkringskassan kommer att få minskade kostnader med minst 7,5 miljoner kronor per år.

Endast marginella kostnadsbesparingar eller kostnadsökningar kommer att uppkomma för Sveriges Domstolar och för övriga berörda statliga förvaltningsmyndigheter. Merkostnaderna kan finansieras inom ramen för befintliga anslag. För landsting och kommuner innebär våra förslag inga konsekvenser.

9.5.1 Våra förslag och alternativa lösningar som vi har övervägt

Problemen

Bakgrunden till vårt uppdrag är det grundläggande problemet att fordringsstocken avseende återkrav inom socialförsäkringen under det senaste decenniet har ökat snabbt. Vi har identifierat främst två orsaker till det. Den ena är att fordringshanteringen är nedprioriterad hos Försäkringskassan. Våra överväganden och förslag för att uppnå en ökad prioritering av fordringshanteringen och vissa därmed sammanhängande övriga förslag finns i avsnitt 6.12 och 6.13. Konsekvensanalys avseende de författningsförslag vi lämnar där redovisas i avsnitt 9.6.

Den andra orsaken som vi har identifierat är att återkravsbesluten inte är verkställbara. Våra överväganden och förslag med anledning av detta finns i avsnitt 7.5 och 7.6. Konsekvenserna av dessa förslag analyseras i detta avsnitt.

Myndigheternas återkravsbeslut, och förvaltningsdomstolarnas avgörande efter överklagande av återkravsbeslutet, utgör i dag inte en exekutionstitel. Det krävs ett utslag av Kronofogdemyndigheten eller en dom av allmän domstol för att en återkravsfordran ska få verkställas.

Denna ordning försvårar för Försäkringskassan att på ett effektivt sätt kunna driva in sina och Pensionsmyndighetens återkravsfordringar. Den bidrar utöver detta till att undergräva den grundläggande regeln att förvaltningsbeslut ska prövas av allmän förvaltningsdomstol, inte av allmän domstol. Det finns en risk för att samma sak kommer upp till prövning i såväl förvaltningsdomstol som allmän domstol, och för att motstridiga avgöranden meddelas. Det kan få allvarliga följder för rättsordningen i stort om Högsta domstolen

och Högsta förvaltningsdomstolen meddelar motstridiga prejudikat. I förlängningen kan detta stå i strid med rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen.

Vårt förslag om verkställighet av återkrav

Vi föreslår att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återkrav av en förmån inom socialförsäkringen ska få verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser efter att besluten har fått laga kraft. Detsamma ska gälla ränta och avgifter som får tas ut enligt lag. En särskild föreskrift med denna innebörd ska tas in i socialförsäkringsbalken och i ett antal andra lagar och förordningar där det finns bestämmelser om återkrav av förmån som administreras av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Mål om verkställighet av sådana återkravsbeslut ska, enligt vårt förslag, handläggas hos Kronofogdemyndigheten enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., indrivningslagen. Indrivning ska, om det inte finns särskilda skäl som talar emot det, begäras senast fem månader efter det att fordran skulle ha betalats. Indrivning behöver dock inte begäras för en fordring som understiger 100 kronor om indrivning inte behövs från allmän synpunkt.

Att återkravsfordringarna ska handläggas enligt indrivningslagen innebär bl.a. att preskriptionstiden för fordringarna kommer att vara fem år, i stället för tio år som den är i dag. Det innebär också att avräkning enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter kommer att kunna ske när en återkravsfordran har lämnats för indrivning.

Vi föreslår vidare att fordringar avseende återkrav ska ha företrädesrätt vid utmätning av lön samt att bestämmelserna om betalningssäkring i skatteförfarandelagen (2011:1244) ska vara tillämpliga.

Alternativa lösningar som vi har övervägt

Ett alternativ, för att råda bot på de problem som har att göra med den nuvarande ordningen för verkställighet av återkravsfordringar, som utredningen har övervägt, är att Försäkringskassan skulle få väcka talan om återkrav i förvaltningsdomstol. När det gäller detta alternativ har två möjliga varianter av det övervägts. Den ena vari-

anten innebär att kassan skulle vara förhindrad att i stället ansöka om betalningsföreläggande och den andra att detta skulle vara möjligt, varvid målet vid bestridande eller ansökan om återvinning skulle överlämnas till förvaltningsdomstol. Våra överväganden rörande dessa alternativa lösningar finns i avsnitt 7.5.3 och 7.5.4.

När det gäller utformningen av vårt förslag att beslut om återkrav ska vara verkställbara har vi övervägt olika alternativ, såsom att förslaget inte skulle omfatta återkrav enligt andra författningar än socialförsäkringsbalken och att det inte skulle omfatta ränta och avgifter. Vidare har vi övervägt att beslut om återkrav skulle handläggas som enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten. Vi har övervägt att besluten ska få verkställas före laga kraft i vissa fall. När det gäller tidsfristen för att begära indrivning har vi övervägt en kortare sådan och under vilka omständigheter undantag ska få göras från tidsfristen. Vi har övervägt att behålla den nuvarande preskriptionstiden och även att avräkning inte skulle få ske hos Kronofogdemyndigheten mot återbetalning av skatt. Dessutom har vi övervägt att fordringar avseende återkrav inte skulle ha företrädesrätt vid löneutmätning och att bestämmelserna om betalningssäkring inte skulle vara tillämpliga. Våra överväganden rörande dessa alternativ i fråga om utformningen av förslaget om verkställbara återkravsbeslut finns i avsnitt 7.6.

9.5.2 Allmänna statsfinansiella konsekvenser

Våra förslag kan förväntas leda till ökade inbetalningar

Närmare om innebörden av förslagen

Vårt förslag i denna del innebär som nämnts bl.a. att Försäkringskassan ska begära indrivning i fråga om återkravsfordringar senast fem månader från förfallodagen om inte särskilda skäl talar emot. Särskilda skäl kan anses föreligga bl.a. om det bedöms som fördelaktigt att kvitta eller att avtala om en avbetalningsplan. Betalningssäkring kommer att vara möjligt och Kronofogdemyndigheten kommer att kunna avräkna återkravsfordringarna mot skatt som ska återbetalas. Återkravsfordringarna ska preskriberas efter fem år från förfallodagen, i stället för tio år som gäller i dag, med möjlighet till förlängning av preskriptionstiden. De nya bestämmelserna kommer

endast att omfatta nya återkrav, dvs. återkravsbeslut meddelade efter ikraftträdandet.

Allmänt om vad våra förslag kan förväntas leda till

Vi bedömer att våra förslag kan förväntas leda till ökade inbetalningar i förhållande till hur det ser ut i dag, och därmed ökade statliga inkomster.

Om den föreslagna ordningen införs kan det för det första förväntas leda till att de frivilliga inbetalningarna ökar och att fler avbetalningsplaner kommer till stånd, på grund av gäldenärernas vetskap om att ärendet kommer att överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning inom en viss i förväg bestämd tid. Försäkringskassan har till utredningen uppgett att kassan bedömer att den initiala effekten efter regelförändringarna kommer vara liten, dvs. förändringarna kommer initialt att ha en marginell påverkan på antalet frivilliga inbetalningar samt antalet avbetalningsplaner. Denna bedömning baseras på det faktum att Försäkringskassan redan i dag skickar inkassokrav till dem som inte betalar efter påminnelse, och att det av kravbrevet framgår att fordran kan komma att lämnas för verkställighet. I takt med att det blir mer känt att Försäkringskassan faktiskt begär indrivning efter fem månader kommer, enligt kassans bedömning, sannolikt antalet frivilliga inbetalningar och avbetalningsplaner att öka. Betalning kan ju också ske efter att en fordran har lämnats för indrivning. Som nämnts (avsnitt 7.5.5) ska enligt en ny bestämmelse i kreditupplysningslagen⁴ gäldenären i ett allmänt mål inte få en betalningsanmärkning förrän han eller hon av Kronofogdemyndigheten har underrättats om kravet och haft tillräckligt med tid för att betala eller på annat sätt bevaka sin rätt.

Våra förslag kan, för det andra, förväntas leda till ökade inbetalningar genom att Försäkringskassan beslutar om kvittning mot utbetalning av förmån. Enligt vårt förslag ska möjligheten att kvitta anses utgöra särskilda skäl mot att lämna en fordran för indrivning hos Kronofogdemyndigheten. Försäkringskassan saknar i dag ett utvecklat system för att identifiera de fall då kvittning är möjligt. Våra förslag i denna del, samt de förslag som lämnas i avsnitt 6.12.4,

⁴ Bestämmelsen ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer (SFS 2017:599).

kan förväntas leda till att sådana system utvecklas. Det är fördelaktigt för såväl Försäkringskassan som gäldenären att kvittning sker i stället för indrivning hos Kronofogdemyndigheten. I vart fall kommer, när en fordran har lämnats för indrivning, Kronofogdemyndigheten att identifiera de fall där utbetalning av en förmån från Försäkringskassan ska ske och då kommer – precis som i dag – Försäkringskassans fordringshantering få en impuls om detta och kunna välja att kvitta i stället.

För det tredje kan våra förslag förväntas leda till att inbetalningarna genom indrivning hos Kronofogdemyndigheten ökar. Fler ärenden kommer att lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Försäkringskassan har i fråga om detta anfört att antalet som kommer att lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning i stor utsträckning påverkas av om kassan kommer att ha ett automatiskt flöde av ärenden in till Kronofogdemyndigheten likt den lösning som finns hos kassan för betalningsskyldighet för underhållsstöd. Antalet påverkas även av Försäkringskassans kapacitet (resursmässigt och it-mässigt) att göra betalningsutredningar och bedömningar av särskilda skäl i samband med kvittning eller avbetalningsplaner.

Vårt förslag om att preskriptionstiden ska förkortas från tio till fem år, med möjlighet till preskriptionsförlängning i vissa fall, skulle kunna tänkas leda till att de ökade inbetalningarna blir något lägre än de skulle ha blivit om de nuvarande bestämmelserna om preskription behålls. Emellertid är det redan i dag så att inbetalningarna sjunker betydligt efter bara två år och därefter sjunker de ytterligare för varje år (se avsnitt 6.5.10). Med ett snabbare verkställighetsförfarande kan betalning i ännu större utsträckning förväntas ske tidigt i processen, eftersom obetalda fordringar rent faktiskt kommer att lämnas för indrivning oftare och tidigare än vad som är fallet i dag och eftersom även frivilliga betalningar och betalningar genom kvittning dessförinnan kommer att öka. Vidare kommer det enligt vårt förslag, som nyss nämnts, finnas möjlighet till preskriptionsförlängning bl.a. i sådana fall då den betalningsskyldige kan antas på olika sätt försvåra det allmännas möjligheter att få betalt för fordringen. Observeras bör att endast fordringar som uppkommer efter att de föreslagna författningsändringarna träder i kraft kommer att omfattas av förslaget. Vår bedömning är, mot denna bakgrund, att inbetalningarna

inte kommer att bli särskilt mycket lägre än de skulle ha blivit om de nuvarande preskriptionsbestämmelserna behölls.

Till detta kommer att våra förslag kan förväntas leda till att inbetalningarna ökar även såvitt avser äldre återkrav, som alltså inte omfattas av den nya ordningen, eftersom resurser kommer att frigöras hos Försäkringskassans fordringshantering för att arbeta med och vidta åtgärder avseende dessa återkrav. Inte minst den förkortade preskriptionstiden kommer att bidra till det.

Beräkning av hur mycket inbetalningarna kan förväntas öka

Fler återkrav kommer att lämnas för indrivning eller betalas på annat sätt

Frågan är då med hur mycket inbetalningarna till staten på grund av återkrav kommer att öka. Antalet fordringar som kommer att lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning bedöms av Försäkringskassan komma att öka från dagens cirka 5 000 till cirka 20 000. Ökningen motsvarar i princip det antal ärenden som i dag läggs på avbruten indrivning. Antalet kan emellertid bli lägre om dessa fordringar i stället blir betalda genom fler frivilliga betalningar, avbetalningsplaner eller beslut om kvittning. Utifrån genomsnittsskulden under 2016 avseende nya krav, om cirka 10 000 kronor, skulle 20 000 ansökningar motsvara ett belopp om cirka 200 miljoner kronor. Eftersom återkravsfordringar avseende lägre belopp i större utsträckning betalas snabbt genom frivillig inbetalning och återkravsfordringar avseende högre belopp i större utsträckning kvarstår obetalda, kan detta belopp dock antas vara lågt beräknat.

Enligt Försäkringskassans uppgifter ansökte myndigheten om verkställighet under åren 2013–2016 avseende mellan cirka 5 000 och 9 000 återkrav per år. Dessa återkrav motsvarade beloppsmässigt mellan cirka 215 och 350 miljoner kronor, varav kapitalskulden utgjorde mellan cirka 180 och 280 miljoner kronor.

Noteras kan vidare att skillnaden mellan nya återkrav per år och inbetalningar per år (förutom inbetalningar genom verkställighet) under de senaste fyra åren har uppgått till cirka 200–300 miljoner kronor.

Mot denna bakgrund bör det antagandet kunna göras att våra förslag kommer att leda till att återkravsfordringar motsvarande åtmin-

stone cirka 250 miljoner kronor per år kommer att lämnas för indrivning hos Kronofogdemyndigheten.

Som nämnts kan vårt förslag om att indrivning ska ske inom fem månader antas leda till att fler fordringar i stället blir betalda innan de lämnas för indrivning, genom fler frivilliga betalningar och avbetalningsplaner samt fler beslut om kvittning, jämfört med i dag. I följande beräkningar av hur mycket det indrivna beloppet kommer att öka inkluderas sådana belopp som betalas in på annat sätt för att undvika en förestående eller påbörjad indrivning hos Kronofogdemyndigheten.

Hur mycket mer som kommer att drivas in

När det gäller hur mycket som kommer att drivas in hos Kronofogdemyndigheten, är det svårt att göra säkra uppskattningar. Inbetalningarna genom verkställighet hos Kronofogdemyndigheten har under åren 2013 till 2016 varierat mellan cirka 23 och 53 miljoner kronor per år. År 2016 uppgick inbetalningarna till 36 miljoner kronor. Inbetalningarna till Försäkringskassan har i genomsnitt utgjort cirka 15 procent av ansökt belopp.

Emellertid innebär våra förslag en rad förändringar av verkställighetsförfarandet som kan få betydelse för hur stor andel av det ansökta beloppet som kommer att drivas in hos Kronofogdemyndigheten. De återkravsfordringar som Försäkringskassan i dag lämnar för verkställighet är sådana där en betalningsutredning har visat att betalningsförmåga finns. Skäl för att inte lämna en fordran för verkställighet kan i dag, förutom bristande betalningsförmåga, vara att utmätning pågår avseende andra fordringar med företrädesrätt. Vidare kan konstateras att de fordringar som har lämnats för indrivning har uppgått till stora belopp, i genomsnitt cirka 30 000 kronor i kapitalbelopp att jämföra med genomsnittsbeloppet för ett nytt återkrav om cirka 10 000 kronor.

De ytterligare fordringar som, om våra förslag genomförs, kommer att lämnas för indrivning är således bl.a. fordringar om mindre belopp. Återkrav på mindre belopp blir i större utsträckning fullt ut betalda än återkrav på högre belopp. Vidare avser de ytterligare fordringar som kommer att lämnas för indrivning gäldenärer som har en pågående löneutmätning. Våra förslag innebär att åter-

kravsfordringar kommer ha företrädesrätt vid löneutmätning. De tillkommande fordringarna som kommer att lämnas för indrivning kommer också till viss del att avse sådana fordringar där gäldenären vid en betalningsutredning hade bedömts sakna betalningsutrymme. Försäkringskassan kommer inte längre att behöva göra någon betalningsutredning för att bedöma om en fordran ska lämnas för indrivning eller inte utan i princip endast för att, i förkommande fall, bedöma om kvittning kan ske eller om en avbetalningsplan ska godtas. Kronofogdemyndigheten, som kan antas ha bättre förutsättningar att göra sådana utredningar med hänsyn till att det tillhör myndighetens kärnverksamhet och att myndigheten t.ex. har tillgång till aktuella uppgifter från Skatteverket, kommer att utreda om gäldenären har utmättningsbara tillgångar eller inte. Vidare har Kronofogdemyndigheten – till skillnad från Försäkringskassan – ett effektivt system för att identifiera de fall då en utbetalning från Försäkringskassan kommer att ske till gäldenären. Våra förslag innebär också att Kronofogdemyndigheten kommer att kunna avräkna fordringarna mot skatt som ska återbetalas. I många fall leder ett beslut om återkrav till omtaxering och att återbetalning av skatt ska ske till gäldenären. Dessa pengar har Försäkringskassan i dag svårt att få vetskap om och tillgång till. Mot denna bakgrund kan det antas att våra förslag kommer att leda till att en större andel, jämfört med i dag, av de fordringar som lämnas för indrivning kommer att bli betalda.

En relevant jämförelse att göra är hur stor andel av ansökt belopp som drivs in hos Kronofogdemyndigheten såvitt avser Försäkringskassans fordringar avseende betalningsskyldighet för underhållsstöd. För verkställighet av krav på betalningsskyldighet för underhållsstöd gäller i dag en ordning som i stort sett stämmer överens med den vi föreslår ska gälla för återkrav. De handläggs som allmänna mål och preskriberas efter fem år. De har företrädesrätt vid löneutmätning och omfattas av möjligheten till avräkning mot återbetalning av skatt. En skillnad är att betalningssäkring inte är möjligt avseende fordringar på underhållsstöd. Av de fordringar avseende betalningsskyldighet för underhållsstöd som skickas till Kronofogdemyndigheten blir 60–70 procent betalda genom indrivning medan resterande 30–40 procent blir preskriberade (se avsnitt 7.4.3).

Det kan finnas skillnader när gäller den allmänna betalningsförmågan hos gäldenärer som är betalningsskyldiga för underhållsstöd,

jämfört med gäldenärer som är betalningsskyldiga för återkrav av felaktigt utbetalda socialförsäkringsförmåner. Några närmare undersökningar av de olika gäldenärsgruppernas betalningsförmåga har inte gjorts av Försäkringskassan och vi har inte tillgång till något annat underlag för att kunna bedöma det. Generellt sett kan sägas att återkrav avser belopp som har betalats ut felaktigt och därför krävs tillbaka. Betalningsskyldighet för underhållsstöd bestäms med ledning av uppgifter från föregående års beslut om slutlig skatt och förälderns antal barn som har rätt till försörjning. I båda fall kan betalningsförmåga i många fall antas ligga bakom att fordran inte betalas på frivillig väg.

Inbetalningarna genom verkställighet hos Kronofogdemyndigheten avseende återkrav har under de senaste fyra åren i genomsnitt legat på 35 miljoner kronor per år. Vi bedömer, som nämnts, att dessa inbetalningar kommer att öka med anledning av våra förslag.

Om 60 procent av återkravsfordringar om 250 miljoner kronor som lämnas för indrivning blir betalda motsvarar detta 150 miljoner kronor per år, vilket är 115 miljoner mer än i dag. Som nämnts kan det finnas skillnader mellan betalningsförmågan hos gruppen betalningsskyldiga för återkrav, jämfört med gruppen betalningsskyldiga för underhållsstöd. Vi saknar underlag för att bedöma om så är fallet. Om betalningsförmågan är avsevärt lägre i gruppen betalningsskyldiga för återkrav skulle i stället kunna antas att 40 procent av 250 miljoner kronor som lämnas för indrivning blir betalda. Detta motsvarar 100 miljoner kronor per år, vilket är 65 miljoner kronor mer än i dag.

Indrivning kommer i allmänhet att pågå till dess fordringarna preskriberas efter fem år. Med hänsyn till de förväntade ökade inbetalningarna i kombination med de nya preskriptionsbestämmelser som vi föreslår är det rimligt att anta att fordringsstocken avseende återkrav – i likhet med fordringsstocken avseende underhållsstöd – kommer att sluta växa på några års sikt. Hos Försäkringskassans fordringshantering kommer detta innebära att resurser frigörs för att arbeta med de äldre återkraven, vilket som nämnts kan antas leda till ytterligare inbetalningar i fråga om dem.

Konsekvenser av de alternativa lösningar vi har övervägt

De alternativa lösningar som vi har övervägt i stället för vårt förslag att beslut om återkrav ska bli verkställbara (se avsnitt 9.5.1) kan inte antas i nämnvärd omfattning innebära ökade inbetalningar eller några direkta effektivitetsvinster vid fordringshanteringen jämfört med i dag. Att låta den nuvarande ordningen kvarstå eller att införa någon av de alternativa lösningarna skulle innebära att staten förlorar intäkter som, i enlighet med det nyss anförda, kan antas uppgå till minst 65–115 miljoner kronor årligen.

När det gäller de alternativ vi har övervägt i fråga om utformningen av vårt förslag att återkravsbeslut ska få verkställas (se avsnitt 9.5.1) har flera av dem stor påverkan på hur mycket inbetalningarna till staten kan förväntas öka. Om återkrav inte skulle handläggas som allmänna mål och lämnas för indrivning inom en tidsfrist samt omfattas av företrädesrätt vid löneutmätning och möjligheten till avräkning mot återbetalning av skatt, skulle sannolikt inbetalningarna inte öka särskilt mycket. Om förslaget inte skulle omfatta återkrav enligt andra författningar än socialförsäkringsbalken eller ränta och avgifter skulle detta vara administrativt betungande för fordringshanteringen och därmed kunna få en viss dämpande påverkan på ökningen av inbetalningarna. Alternativet att bestämmelserna om betalningssäkring inte skulle vara tillämpliga skulle i vissa enstaka fall innebära risk för undandragande av stora summor pengar, som annars skulle kunna tas i anspråk för utmätning. Såväl alternativet att verkställighet skulle få ske före laga kraft i vissa fall som alternativet att den nuvarande längre preskriptionstiden skulle behållas, skulle kunna tänkas bidra till en viss ökning av inbetalningarna men de skulle samtidigt innebära en försämring för enskilda (se avsnitt 9.5.9).

Vi har också övervägt om de nya bestämmelserna ska vara tillämpliga även på beslut om återkrav som har meddelats före ikraftträdandet. Detta skulle innebära att den kortare preskriptionstiden skulle gälla för dessa återkrav och att preskription skulle inträda för ett stort antal fordringar vid ikraftträdandet. Av de cirka 291 000 fordringar som fanns i fordringsstocken per den 30 september 2017 var det cirka 189 000 (65 procent) som avsåg återkravsbeslut meddelade 2013 och senare och cirka 102 000 fordringar (35 procent) som hade meddelats tidigare. Beloppsmässigt var ande-

len ungefär densamma. Av den totala fordringsstocken om cirka 4,2 miljarder kronor var det cirka 2,4 miljarder kronor (60 procent) som hade meddelats 2013 och senare medan cirka 1,8 miljarder kronor (40 procent) avsåg äldre fordringar. Ett stort antal fordringar och en stor del av fordringsstocken skulle således preskriberas i ett slag, och möjligheten att få betalt för dessa fordringar gå förlorad, om våra förslag skulle omfatta beslut meddelade före ikraftträdandet.

9.5.3 Konsekvenser för Sveriges Domstolar

De allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Vårt förslag om att återkravsbeslut ska bli verkställbara kommer för de allmänna domstolarna att innebära att de inte längre kommer att pröva mål om betalningsskyldighet på grund av Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut om återkrav, såvitt avser återkravsbeslut meddelade efter att de nya reglerna införts. Vi har inga exakta uppgifter om hur många mål det i dag handlar om. Den statistik vi har tillgång till indikerar att det är relativt få. Under åren 2014–2016 överlämnades mellan 83 och 110 mål om betalningsföreläggande per år från Kronofogdemyndigheten till tingsrätt för vidare handläggning. Därutöver väcker Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten i ett fåtal fall talan direkt i tingsrätt.

Försäkringskassans Rättsavdelning har i en rapport i september 2017 granskat de fordringsmål i allmän domstol som avslutades år 2014⁵. Syftet var att få en bild av vilka resurser som har lagts ned och vad som har hänt i ärendena. Det anges i rapporten att granskningen inte gör anspråk på att vara statistiskt korrekt. Enligt vad som redovisas i rapporten var det 172 ärenden som drevs i tingsrätten och avslutades 2014. Dessa omfattade både sådana mål som inletts genom ansökan om betalningsföreläggande och överlämnats till tingsrätt och sådana där talan väckts direkt i tingsrätt. Av de 172 målen avgjordes 84 ärenden i sak, 64 genom tredskodom⁶ och 24 genom förlikning.

⁵ Rapporten, som saknar diarienummer, har titeln Uppföljning av fordringsmål som avslutades 2014.

⁶ Tredskodom får, i tvistemål i allmän domstol, under vissa förutsättningar meddelas mot en svarande bl.a. då svaranden inte har avgett skriftligt svaromål eller inställt sig vid en förhandling. Tredskodom mot svaranden ska som huvudregel grundas på karendens framställning av omständigheterna i målet. Bestämmelser om tredskodom finns i 44 kap. rättegångsbalken.

Antalet mål i allmän domstol om återkrav beslutade av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten synes således i dag uppgå till cirka 150–200 om året. Det rör sig alltså om relativt få mål. Målen rör å andra sidan rättsområden som allmänna domstolar inte är vana vid att tillämpa och kan därför antas generera mer arbete än andra jämförbara mål. Att de allmänna domstolarna, som en följd av vårt förslag, inte längre kommer att pröva dessa mål kommer att innebära en kostnadsbesparing för dem.

Våra förslag kan komma att leda till ett ökat antal mål om återkrav i de allmänna förvaltningsdomstolarna, om enskilda väljer att överklaga återkravsbeslut i högre grad än i dag. Detta framstår dock som osäkert och i vart fall kan en sådan ökning antas vara begränsad.

Vidare innebär våra förslag att det blir möjligt att ansöka om preskriptionsförlängning och om betalningssäkring såvitt avser återkrav. Det är allmän förvaltningsdomstol som prövar ansökan om såväl preskriptionsförlängning som betalningssäkring, på ansökan av Skatteverket. Dessa rättsliga verktyg kan förväntas aktualiseras i ett fåtal fall, främst när en återkravsgäldenär håller sig undan eller undan-skaffar egendom.

En viss målökning kan således förväntas hos de allmänna förvaltningsdomstolarna med anledning av våra förslag.

Sammantaget för domstolarna bedömer vi att våra förslag kan förväntas leda till en kostnadsbesparing, som dock kan antas vara marginell.

Rättsväsendet i stort

Vårt förslag innebär att en dom av förvaltningsdomstol, med anledning av ett överklagande av ett beslut om återkrav, kommer att utgöra exekutionstitel. Vidare innebär vårt förslag att den grundläggande regeln att förvaltningsbeslut ska prövas av förvaltningsdomstol kommer att upprätthållas, till skillnad från vad som är fallet i dag. Det kommer inte heller längre finnas någon risk för att samma sak kommer upp till prövning i både förvaltningsdomstol och allmän domstol, och för att motstridiga avgöranden meddelas. Som nämnts finns det i dag en sådan risk. Detta är skillnader mot dagens ordning av stor principiell betydelse för rättsväsendet i stort. Vi återkommer

till detta nedan i samband med vår analys av förslagets samhällsekonomiska konsekvenser.

Det kan få allvarliga följder för rättsordningen i stort om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen meddelar motstridiga prejudikat, vilket är en reell risk med dagens ordning. I förlängningen kan detta stå i strid med rätten till en rättvis rättegång enligt Europeiska unionens (EU) stadga om de grundläggande rättigheterna och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Vårt förslag innebär att denna risk undanröjs. Vi återkommer till detta i samband med vår analys av förslagets konsekvenser för Sveriges möjligheter att leva upp till EU:s stadga och Europakonventionen.

Konsekvenser av de alternativa lösningar som vi har övervägt

Som nämnts har vi som en alternativ lösning på dagens problem övervägt att Försäkringskassan skulle få väcka talan om återkrav i förvaltningsdomstol (se avsnitt 9.5.1). En sådan ordning skulle också innebära att den grundläggande regeln att förvaltningsbeslut ska prövas av förvaltningsdomstol upprätthålls, till skillnad från vad som är fallet i dag. Denna lösning skulle även undanröja risken för att samma sak kommer upp till prövning i både förvaltningsdomstol och allmän domstol, och för att motstridiga avgöranden meddelas. Emellertid skulle det finnas en risk för dubbla processer i förvaltningsdomstol.

Om den nuvarande ordningen kvarstår skulle de nyss nämnda problemen med dagens ordning kvarstå. Den grundläggande regeln att förvaltningsbeslut ska prövas av förvaltningsdomstol skulle fortsatt undergrävas. Det skulle också fortsatt finnas en risk för att samma sak kommer upp till prövning i både förvaltningsdomstol och allmän domstol, och för att motstridiga avgöranden meddelas. I förlängningen skulle detta kunna stå i strid med rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen.

Alternativet att vårt förslag att återkravsbeslut ska få verkställas inte skulle omfatta återkrav enligt andra författningar än socialförsäkringsbalken eller att ränta och avgifter inte skulle omfattas, skulle dämpa de positiva effekterna av vårt förslag. I så fall skulle ju

Försäkringskassan ändå behöva ansöka om betalningsföreläggande eller stämning i tingsrätt i dessa delar.

9.5.4 Konsekvenser för Försäkringskassan

Kostnaderna för att ansöka om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten kommer totalt sett att minska

Enligt Försäkringskassans uppgifter till utredningen har myndigheten ansökt om verkställighet i fråga om mellan cirka 5 000 och 9 000 av sina och Pensionsmyndighetens återkrav per år under åren 2013–2016. Enligt Kronofogdemyndighetens uppgifter till utredningen var antalet ansökningar om betalningsföreläggande med Försäkringskassan som sökande mellan cirka 2 500 och 5 000 per år under åren 2012–2016 (se avsnitt 74.2). Skillnaden i antal kan bero bl.a. på att en ansökan om betalningsföreläggande kan avse flera återkrav mot samma gäldenär och att Försäkringskassan i vissa fall väcker talan direkt i tingsrätt. Vårt förslag innebär att Försäkringskassan inte längre kommer att behöva ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid tingsrätt för att kunna ansöka om verkställighet av återkrav. För Försäkringskassan innebär detta en besparing motsvarande handläggningskostnaden för att ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid tingsrätt, inklusive kostnaden för ansökningsavgifter. I remissyttrande i april 2017, över Utsökningsutredningens betänkande, angav Försäkringskassan att kassans nuvarande kostnader för att ansöka om betalningsföreläggande och driva processer i allmän domstol kan beräknas till cirka 3,5 miljoner kronor per år.

Vårt förslag innebär dock att beslut om återkrav måste delges för att bli verkställbara, något som Försäkringskassan i allmänhet inte gör i dag. Kostnaden för att börja delge beslut om återkrav uppskattade Försäkringskassan, i sitt nyss nämnda remissyttrande, till cirka 1 miljon kronor per år. Försäkringskassan har upplyst att denna kostnad räknades fram utifrån antagandet att Försäkringskassan fattar cirka 50 000 beslut om återkrav årligen. Att skicka besluten med mottagningskvitto och frankerat kuvert skulle kosta 7 kronor per beslut, dvs. cirka 350 000. Ett antal gäldenärer – grovt uppskattat 650, dvs. drygt 1 procent av besluten – skulle få delges med stämningssman vilket skulle kosta cirka 1 000 kronor per ärende. Försäk-

ringskassan har emellertid även uppgett till utredningen att antalet beslut om återkrav 2016 var cirka 130 000 (se avsnitt 6.5.4). Om vårt förslag gällande en beloppsgräns för återkrav genomförs kommer antalet beslut om återkrav dessutom öka med drygt 40 000 (se avsnitt 9.6.2). Med hänsyn till detta bedömer vi att Försäkringskassan kostnader för att börja delge beslut om återkrav kan uppskattas till cirka 3 miljoner kronor per år.

Försäkringskassans ansökningar om verkställighet var åren 2015 och 2016 mellan cirka 2 500 och 3 500 per år. I dag handläggs återkravsfordringar som enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten. Enligt vårt förslag ska de handläggas som allmänna mål. Detta innebär att Skatteverket och Kronofogdemyndigheten kommer att sköta vissa borgenärsuppgifter, vilket kan antas leda till resursbesparingar för Försäkringskassan (se under nästkommande rubrik). Eftersom sökanden i allmänna mål inte betalar någon ansökningsavgift kommer Försäkringskassan att få minskade kostnader motsvarande ansökningsavgifterna (600 kronor) i cirka 3 000 mål. Dessa minskade kostnader kan beräknas till cirka 2 miljoner kronor.

Sammanfattningsvis kan Försäkringskassan beräknas få ökade kostnader med cirka 3 miljoner kronor och minskade kostnader med 5,5 miljoner kronor, dvs. totalt en kostnadsbesparing med cirka 2,5 miljoner kronor.

Effektiviseringar av fordringshanteringen i övrigt

Våra förslag innebär bl.a. att Försäkringskassan ska begära indrivning i fråga om återkravsfordringar senast fem månader från förfallodagen om inte särskilda skäl talar emot. Särskilda skäl kan anses föreligga om beslutet inte har fått laga kraft eller om det bedöms som fördelaktigt att kvitta eller att avtala om en avbetalningsplan. Återkravsfordringar ska preskriberas efter fem år från förfallodagen, i stället för tio år som gäller i dag, med möjlighet till förlängning av preskriptionstiden. Våra förslag i dessa delar kan förväntas leda till en effektivisering av hanteringen av återkravsfordringar vid Försäkringskassan på följande sätt.

Som nämnts i avsnitt 9.6.2 kan, om våra förslag genomförs, frivillig betalning förväntas ske i fler fall än tidigare, och fler avtal om avbetalningsplan kan förväntas komma till stånd. Detta är åtgärder

som kräver en relativt liten arbetsinsats för handläggarna vid Försäkringskassans fordringshantering. Övriga ärenden kommer att lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning, såvida kvittning inte kan ske. Arbetsinsatsen i denna fas kommer att påverkas av Försäkringskassans förutsättningar (resursmässigt och it-mässigt) att identifiera de fall där kvittning är möjligt och att göra betalningsutredningar i samband med bedömning av om kvittning kan ske eller om en avbetalningsplan bör godtas. Någon betalningsutredning kommer dock inte att behöva göras i andra fall än då kvittning eller avbetalningsplan aktualiseras och antalet betalningsutredningar kommer således att minska. Ärenden kommer inte att läggas på avbruten indrivning och bevakning i samma utsträckning. Galdenärerna kommer, på grund av det snabbare verkställighetsförfarandet och den kortare preskriptionstiden, att bli skuldfria snabbare och antalet återkrav som fordringshanteringen handlägger kommer således att minska. I stället kommer resurser att frigöras så att fler av de återkrav som finns i fordringsstocken kommer att kunna hanteras. Andelen återkrav i åtgärd kommer att öka.

För Försäkringskassan kan detta förväntas innebära att nuvarande behov av att tillskjuta ökade resurser till fordringshanteringen kommer att minska (se vidare avsnitt 6.12.5). Utifrån att Försäkringskassan kan förväntas komma att lämna cirka 20 000 fordringar (15 000 fler än i dag) för indrivning hos Kronofogdemyndigheten per år, kan det minskade resursbehovet beräknas som kostnaden för att handlägga dessa fordringar. Kostnaden per ärende beräknas av Försäkringskassans fordringshantering i genomsnitt till 250 kronor, vilket motsvarar 24,7 minuters arbete som det i genomsnitt tar att göra en betalningsutredning.

De nya återkravsfordringar som lämnas för indrivning kommer, med vårt förslag, i allmänhet därefter att ligga kvar hos Kronofogdemyndigheten för indrivning fram till dess att de preskriberas. Kronofogdemyndigheten, och i fråga om vissa åtgärder Skatteverket, övertar borgenärsansvaret. Försäkringskassan kommer inte att behöva vidta några fler åtgärder beträffande dessa fordringar. De allra flesta allmänna mål handläggs hos Kronofogden till dess galdenären betalar, fordran sätts ned eller skulden preskriberas. Enskilda mål som inte blir fullt betalda eller återkallade handläggs också utan tidsbegränsning av Kronofogdemyndigheten men varje nytt handläggningsår tillkommer en ny grundavgift. Om grundavgiften inte

betalas får Kronofogden förelägga sökanden att inom viss tid betala grundavgiften. Betalas inte avgiften inom den föreskrivna tiden får Kronofogden avsluta målet.

En kostnadsbesparing om 250 kronor per fordran som lämnas för indrivning framstår mot denna bakgrund i vart fall inte som ett för högt belopp. Antalet fordringar som kommer att lämnas för indrivning uppskattas, som nämnts, till 20 000. Det minskade resursbehovet för Försäkringskassans fordringshantering skulle utifrån detta sätt att räkna motsvara cirka 7 årsarbetskrafter eller drygt 5 miljoner kronor.

Konsekvenser av de alternativa lösningar som vi har övervägt

Nämnas kan att den alternativa lösning som vi har övervägt, dvs. att Försäkringskassan skulle få väcka talan om återkrav i förvaltningsdomstol (se avsnitt 9.5.1), i likhet med vårt förslag skulle innebära att Försäkringskassan inte längre skulle behöva ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan i tingsrätt för att få till stånd en exekutionstitel. Emellertid skulle myndigheten behöva väcka talan i förvaltningsrätt. Med nämnda lösning skulle Försäkringskassan även fortsatt behöva betala ansökningsavgift vid ansökan om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Återkravsfordringar skulle handläggas som enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten och lösningen skulle inte innebära några särskilda kostnadsbesparingar för fordringshanteringen.

Om nuvarande ordning behålls kommer nämnda kostnadsbesparingar inte komma till stånd och Försäkringskassan kommer att behöva överväga resurstillskott till fordringshanteringen om den ska bli välfungerande och ändamålsenlig.

När det gäller de alternativ vi har övervägt i fråga om utformningen av vårt förslag att återkravsbeslut ska få verkställas (se avsnitt 9.5.1) har flera av dem stor påverkan på hur effektivt fordringshanteringen skulle kunna bedrivas. Om förslaget inte skulle omfatta återkrav enligt andra författningar än socialförsäkringsbalken eller ränta och avgifter skulle detta vara administrativt betungande för fordringshanteringen. Om återkrav inte skulle handläggas som allmänna mål och lämnas för indrivning inom en tidsfrist

samt preskriptionstiden förkortas, skulle de effektiviseringar av fordringshanteringen vi beskrivit ovan i stort sett utebli.

Vi har också övervägt om de nya bestämmelserna ska vara tillämpliga även på beslut om återkrav som har meddelats före ikraftträdandet. Detta skulle innebära att den kortare preskriptionstiden skulle gälla för dessa återkrav och att preskription skulle inträda för en stor antalsmässig och beloppsmässig del av fordringsstocken (cirka 40 procent) vid ikraftträdandet. I fråga om de fordringar som preskriberats skulle Försäkringskassan behöva besluta om avskrivning. De fordringar som inte preskriberats skulle Försäkringskassan behöva delge med gäldenären, i syfte att laga kraft skulle kunna inträda och verkställighet därefter kunna sökas. Denna hantering av äldre fordringsanspråk skulle innebära en avsevärd administrativ börda för Försäkringskassan.

9.5.5 Konsekvenser för Pensionsmyndigheten

Ökade kostnader för delgivning

Vårt förslag innebär att beslut om återkrav måste delges för att bli verkställbara, något som Pensionsmyndigheten i allmänhet inte gör i dag.

Pensionsmyndighetens beslut om återkrav uppgick 2016 till cirka 8 000. Detta kan jämföras med Försäkringskassans beslut om återkrav som uppgick till cirka 130 000. Såväl Försäkringskassans beslut som Pensionsmyndighetens kan förväntas öka i antal om vårt förslag gällande beloppsgräns för återkrav genomförs (se avsnitt 9.6.2). Som redovisats i det föregående avsnittet bedömer vi att Försäkringskassans kostnad för att börja delge återkravsbeslut kan uppskattas till cirka 3 miljoner kronor per år. Under förutsättning att Pensionsmyndighetens kostnader för delgivning är ungefär desamma i förhållande till antal beslut som Försäkringskassans, kan Pensionsmyndighetens kostnader uppskattas till cirka 200 000 kronor.

Uppmärksammas kan i sammanhanget att Pensionsmyndigheten betalar en viss summa till Försäkringskassan varje år för att kassan handhar fordringshanteringen avseende Pensionsmyndighetens återkrav. Som nämnts kan våra förslag förväntas leda till att Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar blir mer effektiv, vilket ligger i Pensionsmyndighetens intresse.

Konsekvenser av de alternativa lösningar som vi har övervägt

Varken de alternativa lösningar som vi har övervägt i fråga om utformningen av vårt förslag att återkravsbeslut ska få verkställas (se avsnitt 9.5.1) eller den nuvarande ordningen innebär att återkravsfordringar måste delges, och därmed inte heller några kostnader för det.

Finansieringsförslag

Vi föreslår att Pensionsmyndighetens kostnadsökningar om 200 000 kronor ska finansieras genom en omfördelning av medel i statens budget, från anslaget 2:1 *Försäkringskassan* under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning till Pensionsmyndighetens förvaltningsanslag.

9.5.6 Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten

Färre ansökningar om betalningsföreläggande och fler ansökningar om indrivning

Försäkringskassans ansökningar om betalningsföreläggande, i fråga om sina och Pensionsmyndighetens återkrav, har under åren 2012–2016 till antalet varierat mellan 2 500 och 4 900 per år. Vårt förslag innebär att Försäkringskassan inte längre kommer att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten gällande återkrav. För Kronofogdemyndigheten innebär detta en besparing motsvarande handlägningskostnaden för dessa mål.

Antalet ansökningar om indrivning med Försäkringskassan som sökande beräknas å andra sidan att öka med cirka 15 000 mål om året och uppemot lika många nya gäldenärer. I dag handläggs återkravsfordringar som enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten. Enligt vårt förslag ska de handläggas som allmänna mål. Detta innebär att Kronofogdemyndigheten kommer att få ansvar för vissa borgenärsuppgifter i fråga om dessa totalt cirka 20 000 nya mål per år. Detta kan t.ex. jämföras med Försäkringskassans ansökningar om indrivning av underhållsstöd som 2016 uppgick till cirka 440 000 fördelat på cirka 28 000 gäldenärer. Samma år var Centrala studiestödsnämndens ansökningar i allmänna mål cirka 130 000 fördelat på cirka 95 000 gäldenärer och ansökningarna i mål om tv-avgifter var cirka

285 000 fördelat på cirka 96 000 gäldenärer (se avsnitt 7.2.4). Vår bedömning är att det ytterligare antal ansökningar om verkställighet med Försäkringskassan som sökande som vårt förslag kommer att medföra inte kommer att vara särskilt betungande för Kronofogdemyndigheten.

Sammantaget kan nu nämnda besparingar och kostnadsökningar hos Kronofogdemyndigheten antas uppväga varandra.

Kostnader för förändringar i it-stödet

Kronofogdemyndigheten har vidare upplyst att våra förslag innebär att det kommer att behöva inrättas minst ett nytt s.k. medelslag i Kronofogdemyndighetens it-stöd för att hantera den nya måltypen hos myndigheten. Med medelslag avses olika typer av statliga och kommunala fordringar som har ett fördefinierat regelverk i myndighetens it-stöd. Att inrätta ett medelslag kostar cirka en miljon kronor.

Återkrav som har beslutats enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken kan antas kunna utgöra ett medelsslåg, trots att beslut fattas av två olika myndigheter, eftersom det är Försäkringskassan som kommer att ansöka om indrivning även såvitt avser återkrav beslutade av Pensionsmyndigheten. Återkrav som har beslutats enligt bestämmelser i andra författningar utgör egna medelsslåg i den mån regelverket för dem skiljer sig från bestämmelserna i socialförsäkringsbalken. Så är fallet i fråga om återkrav enligt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd liksom enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. När det gäller återkrav enligt förordningen (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete och förordningen (2017:117) om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service bör dessa kunna behandlas som ett medelslag eftersom reglerna är likalydande. Det skulle därmed bli fråga om fyra nya medelsslåg.

Således kan vid ett genomförande av våra förslag, kostnader beräknas uppkomma hos Kronofogdemyndigheten för inrättandet av fyra nya medelsslåg à 1 miljon kronor vardera, sammanlagt en engångskostnad om 4 miljoner kronor.

Konsekvenser av de alternativa lösningar som vi har övervägt

Som nämnts har vi som en alternativ lösning övervägt att Försäkringskassan skulle få väcka talan om återkrav i förvaltningsdomstol (se avsnitt 9.5.1). En sådan ordning skulle innebära samma konsekvenser som vårt framlagda förslag såvitt avser besparingar på grund av att Försäkringskassan inte längre skulle ansöka om betalningsföreläggande. Några kostnadsökningar för Kronofogdemyndigheten skulle med dessa alternativa lösningar inte uppkomma. Om nuvarande ordning behålls kommer varken de nämnda besparingarna eller kostnadsökningarna uppkomma.

När det gäller de alternativ vi har övervägt i fråga om utformningen av vårt förslag att återkravsbeslut ska få verkställas (se avsnitt 9.5.1) har flera av dem stor påverkan på Kronofogdemyndighetens handläggning. Om förslaget inte skulle omfatta återkrav enligt andra författningar än socialförsäkringsbalken eller ränta och avgifter skulle ansökan om betalningsföreläggande behöva göras beträffande dessa delar. Om återkrav inte skulle handläggas som allmänna mål och lämnas för indrivning inom en tidsfrist, samt omfattas av företrädesrätt vid löneutmätning och möjligheten till avräkning mot återbetalning av skatt, skulle Kronofogdemyndigheten inte ha borgenärsansvar och detta skulle innebära en i viss mån förenklad handläggning för myndigheten jämfört med vårt förslag.

Vi har också övervägt om de nya bestämmelserna ska vara tillämpliga även på beslut om återkrav som har meddelats före ikraftträdandet. Detta skulle innebära att den kortare preskriptionstiden skulle gälla för dessa återkrav och att preskription skulle inträda vid ikraftträdandet för en stor antalsmässig och beloppsmässig del av fordringsstocken (cirka 40 procent). För Kronofogdemyndigheten skulle det innebära att den förväntade ökningen av antalet verkställighetsansökningar, till följd av våra förslag, skulle vara betydligt större, vilket skulle innebära en administrativ börda för myndigheten.

Finansieringsförslag

Vi föreslår att den engångskostnad om 4 miljoner kronor som bedöms uppkomma för Kronofogdemyndigheten ska finansieras genom en omfördelning av medel i statens budget, från anslaget 2:1

Försäkringskassan under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning till Kronofogdemyndighetens förvaltningsanslag.

9.5.7 Konsekvenser för Skatteverket

Ett borgenärsansvar för återkrav inklusive ansvar för att ansöka om preskriptionsförlängning och betalningssäkring

Skatteverket berörs av våra förslag på så sätt att verket har vissa borgenärsuppgifter gällande fordringar som handläggs som allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten, inklusive att ansöka hos förvaltningsrätt om preskriptionsförlängning eller om betalningssäkring.

Våra förslag bedöms som nämnts att leda till cirka 20 000 nya allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten per år avseende återkravsfordringar. Eftersom dessa fordringar avser privatpersoner som krävs på återbetalning av förmåner så kommer Skatteverket i regel inte att vidta några s.k. offensiva borgenärsåtgärder (t.ex. ansöka om konkurs). Skatteverket kan antas kunna hantera den mindre mängd nya överklagade utmätningar som det kan bli fråga om. Invändningar mot verkställighet (enligt 3 kap. 21 § utsökningsbalken) kommer även fortsatt att hanteras av Försäkringskassan. Det kan antas att gäldenärerna många gånger har även andra skulder i allmänna mål, där Skatteverket redan i dag är behörig företrädare för staten. Endast i de fall där det inte finns andra allmänna mål än återkrav, kommer förslagen att medföra en utökad arbetsbörda för Skatteverket. De eventuella kostnadsökningar som våra förslag kommer att innebära för Skatteverket kan antas rymmas inom befintliga anslag.

Konsekvenser av de alternativa lösningar som vi har övervägt

När det gäller de alternativ vi har övervägt (se avsnitt 9.5.1) skulle flera av dem ha påverkan på Skatteverkets handläggning. Om återkrav inte skulle handläggas som allmänna mål och omfattas av bestämmelserna om preskriptionsförlängning eller bestämmelserna om betalningssäkring, skulle Skatteverket inte ha borgenärsansvar och detta skulle innebära en i viss mån förenklad handläggning för verket jämfört med vårt förslag.

9.5.8 Övriga konsekvenser för staten samt för landsting och kommuner

Våra förslag kommer inte att medföra några särskilda konsekvenser för andra statliga myndigheter än de ovan nämnda eller för landsting och kommuner.

9.5.9 Konsekvenser för enskilda

Ett effektivare verkställighetsförfarande utan att rättssäkerheten eftersätts och en minskad risk för överskuldsetting

Våra förslag innebär att återkrav inte längre ska prövas av allmän domstol. Enskilda som har fått ett beslut om återkrav från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten kommer, liksom i dag, att kunna överklaga beslutet till förvaltningsrätt. Beslutet kan bli föremål för prövning i tre instanser. Att återkrav inte kommer att prövas i allmän domstol anser vi huvudsakligen vara till fördel för den enskilde. Dagens ordning, som innebär att återkrav kan bli föremål för prövning i båda domstolsslagen, innebär att enskilda kan tvingas utstå två långdragna och kostsamma rättsprocesser. Det måste också anses vara till fördel för den enskilde att snabbare få besked om vad som gäller.

Vid fordringshanteringen hos Försäkringskassan kommer det att finnas samma möjligheter som i dag att avtala om avbetalningsplan. I fler fall än tidigare kommer dock återkravsfordringarna att lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. När indrivning har begärts hos Kronofogdemyndigheten, och gäldenären har beretts tillfälle att betala inom en viss tid men inte har gjort det, får den enskilde en s.k. betalningsanmärkning. Detta är till nackdel för en enskild som inte sedan tidigare har någon sådan anmärkning. Det är dock inte helt osannolikt att en del av de enskilda redan har en sådan anmärkning, bl.a. mot bakgrund av att det årligen skickas t.ex. cirka 440 000 ansökningar om indrivning avseende underhållsstöd, cirka 130 000 avseende studiestöd och cirka 300 000 avseende tv-avgift. Till detta kommer alla andra ansökningar från myndigheter och näringsidkare, totalt cirka 4,4 miljoner mål om året. Detta ska också ställas mot att den nuvarande ordningen innebär att många återkravsfordringar blir liggande hos Försäkringskassan utan åtgärd i

många år, varvid ränta ackumuleras och skulden växer. Vårt förslag är att en återkravsfordran ska lämnas för indrivning inom en viss tid, om inte särskilda skäl talar emot, i kombination med en förkortad preskriptionstid.

Dröjsmålsräntan för återkrav som inte betalas utgörs av referensräntan med ett tillägg av åtta procentenheter. För närvarande är referensräntan extremt låg – minus 0,5 procent – vilket innebär att dröjsmålsräntan endast är 7,5 procent. En återkravsfordran om 20 000 kronor (vilket är den genomsnittliga återkravsskulden per gäldenär), som får ligga utan åtgärd i tio år skulle, om den nu gällande räntan tillämpas under hela perioden, ändå växa till cirka 35 000 kronor, dvs. nästan fördubblas. En skuld om 50 000 kronor skulle växa till cirka 88 000 kronor. Vid mera normala räntelägen växer en skuld betydligt snabbare än så. Riksbankens nuvarande bedömning är att reprotaxen, som styr referensräntan, på lång sikt kan väntas ligga på mellan 2,5 och 4 procent. Det innebär en dröjsmålsränta på mellan 10,5 och 12 procent. Vid dessa räntesatser dubbleras en skuld på ungefär åtta respektive tio år.

När alla andra rimliga åtgärder har vidtagits – dvs. påminnelse och inkassokrav, med upplysning om att det går att avtala med kassan om en avbetalningsplan, samt kvittning i de fall det är möjligt och lämpligt – är det, enligt vår bedömning, bättre för den enskilde att fordran lämnas för indrivning än att den läggs på avbruten indrivning så att ränta ackumuleras och fordran växer. Så är särskilt fallet med hänsyn till att detta kombineras med en kortare preskriptionstid. Vår bedömning är att en sådan ordning, i förhållande till dagens, kommer att bidra till att i högre grad minska enskildas överskuldssättning.

Våra förslag kan sammanfattningsvis förväntas leda till ett väsentligt effektivare verkställighetsförfarande – vilket kan antas bidra till att minska risken för överskuldssättning för enskilda – utan att viktiga rättssäkerhetskrav för enskilda eftersätts, eftersom möjlighet att överklaga återkravsbeslutet finns kvar.

Konsekvenser av de alternativa lösningar som vi har övervägt

Även de andra lösningar som vi har övervägt i stället för vårt förslag att återkravsbeslut ska bli verkställbara (se avsnitt 9.5.1) skulle innebära att återkrav endast prövas i allmän förvaltningsdomstol och

inte i allmän domstol. Rättssäkerheten för enskilda skulle stärkas i förhållande till den nuvarande ordningen om det, så som vi övervägt, för verkställighet av ett återkrav skulle krävas att betalningsskyldigheten prövades i förvaltningsdomstol på ansökan av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Emellertid skulle ingen av de övervägda alternativa lösningarna leda till ett nämnvärt effektivare verkställighetsförfarande eller minskad risk för överskuldssättning för enskilda. Dessa vinster kommer inte heller uppnås om den nuvarande ordningen behålls.

När det gäller de alternativ vi har övervägt i fråga om utformningen av vårt förslag att återkravsbeslut ska få verkställas (se avsnitt 9.5.1) har flera av dem stor påverkan på enskilda. Om återkrav inte skulle handläggas som allmänna mål och lämnas för indrivning inom en tidsfrist samt omfattas av företrädesrätt vid löneutmätning och möjligheten till avräkning mot återbetalning av skatt, samtidigt som preskriptionstiden skulle förkortas, skulle risken för överskuldssättning inte motverkas i samma utsträckning som enligt våra förslag. Såväl alternativet att verkställighet skulle få ske före laga kraft i vissa fall som alternativet att den nuvarande längre preskriptionstiden skulle behållas, skulle innebära en försämrad rättssäkerhet för enskilda jämfört med våra förslag (se avsnitt 9.5.9).

Vi har också övervägt om de nya bestämmelserna ska vara tillämpliga även på beslut om återkrav som har meddelats före ikraftträdandet. Detta skulle innebära att den kortare preskriptionstiden skulle gälla för dessa återkrav och att preskription skulle inträda vid ikraftträdandet för en stor antalsmässig och beloppsmässig del av fordringsstocken (cirka 40 procent). Många enskildas återkravsskulder skulle då i ett slag preskriberas.

9.5.10 Övriga konsekvenser av våra förslag

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vi bedömer att vårt förslag kan bidra till att förebygga brottslighet. Som tidigare har redogjorts för (i avsnitt 6.9.3) motiverades bidragsbrottslagens införande bl.a. med att den skulle få en påverkan på människors värderingar. Regeringen anförde i lagens förarbeten bl.a. att om det finns en utbredd uppfattning om att det är accepterat att

välfärdssystemen kan utnyttjas även i situationer när man inte är berättigad till det, kan detta medföra en risk för att människor handlar i enlighet därmed. Regeringen betonade att det anförda i kombination med den brottslighet som förekommer mot välfärdssystemen visar att det finns ett behov av att påverka allmänhetens inställning till vikten av lojalitet mot välfärdssystemen och att det inte får uppfattas som acceptabelt att begå brott mot eller på annat sätt missbruka välfärdssystemen (prop. 2006/07:80 s. 40). Ett mycket litet antal av de felaktiga utbetalningarna leder till reaktioner från samhället i form av åtal eller strafföreläggande. Den enda återstående samhälleliga reaktionen blir i de fall som en felaktig utbetalning väl upptäcks, att det felaktigt utbetalda beloppet krävs åter. Att det återkrävda beloppet verkligen drivs in är av vikt för regelefterlevnaden.

Vi bedömer också att vårt förslag kommer att ge bättre förutsättningar för brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete. Det kan i detta sammanhang noteras att Åklagarmyndigheten, som en av flera myndigheter i det s.k. Samverkansrådet, har framfört till regeringen att Försäkringskassans beslut om återkrav bör vara exekutionstitel. Detta framfördes som ett myndighetsgemensamt förslag om förändringar i lagstiftningen i syfte att förbättra brottsbekämpningen inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot den organiserade brottsligheten⁷. I remissvar i april 2017 över Utsökningsutredningens förslag ställde sig vidare Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten positiva till förslaget att förvaltningsmyndigheters beslut skulle bli verkställbara med hänvisning till förbättrade möjligheter till brottsbekämpning. Våra förslag om betalningssäkring och möjlighet till förlängning av preskriptionstiden är också viktiga för att ge så bra förutsättningar som möjligt för det brottsbekämpande arbetet.

⁷ Sammanställning av förslag till ändrad lagstiftning i den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet, skrivelse till regeringen 2016-05-03, dnr A 175.214/2016.

Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags

Vi föreslår att statens fordringar avseende återkrav inom socialförsäkringen ska få företrädesrätt vid löneutmätning, på samma sätt som många andra statliga fordringar som handläggs enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., indrivningslagen. Detta förslag kan sägas vara till nackdel för andra fordringsägare, däribland små och stora företag, vid löneutmätning hos en viss gäldenär. Typiskt sett kan svårigheter att få betalt för enstaka fordringar vara mer problematiskt för små företag än för stora företag. Det kan dock inte antas påverka små företags villkor i förhållande till större i någon betydande omfattning.

Våra förslag berör vidare vissa små företag som får ersättning från system som ingår i socialförsäkringen, och därmed kan bli föremål för återkrav. Ett exempel är ersättning till vårdgivare för utförd tandvård (statligt tandvårdsstöd).

Som nämnts tidigare kan våra förslag förväntas få konsekvensen att fler återbetalningsskyldiga blir föremål för indrivning hos Kronofogdemyndigheten, vilket kan innebära att den återbetalningsskyldige får en s.k. betalningsanmärkning. Å andra sidan bedömer vi, som också framhållits tidigare, att våra förslag kan förväntas, i högre grad än dagens ordning, bidra till att minska enskildas överskuld-sättning. Dessa båda aspekter kan få betydelse för små företag likaväl som för stora företag. Ett företag som inte betalar en återkravsskuld kan emellertid, i många fall, antas ha skulder hos Kronofogdemyndigheten sedan tidigare.

Det bör framhållas att betalningsanmärkningar fyller en viktig funktion i samhället, för bl.a. företagsamheten och kreditgivningen. Det kan vara av stor vikt för små företag att på detta sätt kunna få upplysning om kreditvärdigheten hos andra företag eller enskilda personer som de står i begrepp att göra affärer med.

Vi bedömer att våra förslag inte kan förväntas ha några konsekvenser utöver de nu nämnda för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Det är generellt sett fler kvinnor än män som får ersättning från socialförsäkringen. När det gäller antalet kvinnor respektive män som har en återkravsskuld är fördelningen dock relativt jämn. Även när det gäller genomsnittlig skuld per gäldenär är skillnaderna små mellan kvinnor och män. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att förslaget om att återkravsbeslut ska bli verkställbara inte kan förväntas ha några nämnvärda konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Konsekvenser ur ett barnrättsligt perspektiv

Som nämnts bedömer vi att den ordning för verkställighet av återkravsbeslut som vi föreslår, i förhållande till dagens ordning, i högre grad kommer att bidra till att minska enskildas överskuldssättning. Detta är positivt för barn i familjer som har återkravsskulder. I övrigt ser vi inte att förslagen kan förväntas ha några konsekvenser ur ett barnrättsligt perspektiv.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Vi bedömer, som framgått, att våra förslag kan förväntas leda till ett väsentligt effektivare verkställighetsförfarande i fråga om beslut om återkrav. Samtidigt kommer viktiga rättssäkerhetskrav inte att efter sättas eftersom möjlighet att överklaga alltid finns innan myndighetsbeslutet har vunnit laga kraft. Förslagen kommer, enligt vår bedömning, leda till en mer effektiv fordringshantering hos Försäkringskassan samtidigt som problemen med överskuldssättning motverkas.

Samhällsekonomiskt är det av stor vikt att motverka enskildas överskuldssättning. Riksrevisionen har i en studie från 2015⁸ kartlagt och analyserat de samlade samhällskostnaderna för överskuldssättning i Sverige vad gäller produktionsbortfall, sjukvårdskostnader samt kostnader för arbetslöshetsersättning, långtidssjukskrivning och sjukpensionering. Studiens genomförande byggde på jämförelser

⁸ Överskuldssättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?, rir 2015:14, s. 39 och 47.

i hälsotillstånd mellan överskuldssatta individer och referensgrupper i normalbefolkningen. Antalet överskuldssatta individer beräknades, utifrån en snäv definition av överskuldssättning, uppgå till 28 015 personer. Kostnaderna för sjukvård beräknades uppgå till 3,3 miljarder kronor, för produktionsbortfall till 2,8 miljarder kronor och för ersättningar inom socialförsäkringssystemen och arbetslöshetsförsäkringen till 2,2 miljarder kronor.

Dessutom kommer våra förslag innebära att viktiga rättsprinciper, såsom att förvaltningsbeslut prövas av förvaltningsdomstol, upprätthålls och att risken för dubbla processer och motstridiga avgöranden undanröjs. Detta kan bidra till en ökad tilltro till rättsväsendet hos enskilda.

Vi bedömer att tilliten till och legitimiteten för de sociala trygghetssystemen kommer att öka genom våra förslag. Det är svårt att sätta ett ekonomiskt värde på detta. De enskilda åtgärder som vi föreslår, och effekterna av dem, måste ses i ett större sammanhang. Hög tillit och legitimitet för samhällssystemen är viktiga förutsättningar för samhällets ekonomiska och demokratiska utveckling (se närmare avsnitt 6.9.3).

Konsekvenser för samordningen av de sociala trygghetssystemen inom Europeiska unionen samt för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till unionen

Vi bedömer att våra förslag inte kan förväntas ha några direkta konsekvenser för samordningen av de sociala trygghetssystemen inom Europeiska unionen samt för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till unionen.

I förordning 883/2004 anges att återkrav av icke berättigade förmåner som en institution i en medlemsstat har betalat ut får göras i en annan medlemsstat. Närmare bestämmelser om förfarandet finns i tillämpningsförordningen 987/2009. Felaktigt utbetalda förmåner ska i första hand krävas tillbaka genom avräkning mellan medlemsstaternas institutioner. Det måste vara möjligt att återkräva enligt lagstiftningen i den medlemsstat som gjort den felaktiga utbetalningen och den medlemsstat som är ombedd att avräkna beloppet. När en begäran om avräkning kommer från en annan medlemsstat måste således utredas om förutsättningarna för återkrav är uppfyllda enligt de svenska återkravsbestämmelserna samt om det finns förmån att

avräkna från. I andra hand kan indrivning ske genom särskilda bestämmelser, vilket förutsätter att en exekutionstitel finns.

Förslaget om att återkravsbeslut ska få verkställas efter att de har vunnit laga kraft får inte några konsekvenser för tillämpningen av nämnda bestämmelser. Förordningens bestämmelser knyter an till förfarandet enligt respektive medlemslands nationella lagstiftning.

Konsekvenser för Sveriges möjligheter att leva upp till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Vi bedömer att vårt förslag, om att återkravsbeslut ska få verkställas efter att de har vunnit laga kraft, inte strider mot EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna eller mot Europakonventionen.

Frågan om återkrav kan efter överklagande bli föremål för prövning i förvaltningsdomstol. I sådana fall blir det först när domstolens beslut vinner laga kraft som återkravet kan verkställas och den enskildes rätt till domstolsprövning påverkas således inte av förslaget.

Som nämnts kan med dagens ordning samma sak komma upp till prövning i både förvaltningsdomstol och allmän domstol, och motstridiga avgöranden kan meddelas. Det kan få allvarliga följder för rättsordningen i stort om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen meddelar motstridiga prejudikat, vilket är en reell risk med dagens ordning. I förlängningen kan detta stå i strid med rätten till en rättvis rättegång enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen. Vårt förslag innebär att denna risk undanröjs.

Våra bedömningar i övrigt

Vi bedömer att våra förslag inte kan förväntas ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

9.6 Konsekvenser av våra övriga förslag om ett mer välfungerande och ändamålsenligt återkravsförfarande

Bedömning: Vi bedömer att vårt förslag om en beloppsgräns för återkrav – med den utgångspunkt för bedömningen som vi har – kan förväntas leda till följande ekonomiska konsekvenser för det allmänna.

Kostnaderna för Försäkringskassan kommer att minska med cirka 21 miljoner kronor per år samtidigt som återkravsintäkterna kommer att minska med cirka 1 miljon kronor per år.

Kostnaderna för Pensionsmyndigheten kommer att minska med cirka 5 miljoner kronor per år. Intäkterna kan förväntas minska med drygt 1 miljon kronor jämfört med om ingen beloppsgräns tillämpas.

9.6.1 Våra förslag och alternativa lösningar som vi har övervägt

Problemen

Det grundläggande problemet när det gäller myndigheternas hantering av återkravsfordringar är att fordringsstocken växer. Vi har identifierat främst två orsaker till det. Den ena orsaken är att återkravsbesluten inte är verkställbara. Våra överväganden och förslag kopplade till detta finns i avsnitt 7.5 och 7.6 och en konsekvensanalys avseende dem har redovisats i avsnitt 9.5.

Den andra orsaken är att fordringshanteringen är nedprioriterad hos Försäkringskassan. Våra överväganden och förslag för att uppnå en ökad prioritering av fordringshanteringen och vissa därmed sammanhängande förslag finns i avsnitt 6.12. Konsekvensanalys avseende de författningsförslag vi lämnar där – dvs. förslaget om en beloppsgräns för återkrav i avsnitt 6.12.6 – redovisas nedan i följande avsnitt.

Våra förslag för att uppnå en ökad prioritering av fordringshanteringen

Vi lämnar ett antal förslag riktade till dels regeringen, dels Försäkringskassan om åtgärder med syfte att uppnå en ökad prioritering av Försäkringskassans hantering av återkravsfordringar. Övervägandena bakom dessa förslag redogör vi för i avsnitt 6.12.1–6.12.5. I dessa avsnitt redovisas även våra allmänna bedömningar rörande förslagets för- och nackdelar och förväntade konsekvenser.

Eftersom dessa förslag inte avser förslag till nya eller ändrade regler är kraven på konsekvensutredningar gällande dem inte lika högt ställda, se avsnitt 9.2.1 och 9.2.2. De aktuella förslagen – införandet av mål- och resultatstyrning samt att Försäkringskassan ska överväga resursbehovet och en modernisering av it-systemen – tar sikte på tillkortakommanden hos Försäkringskassan med avseende på främst den fordringshantering som myndigheten ansvarar för.

För myndigheter måste det anses vara en självklarhet att ha en utvecklad mål- och resultatuppföljning avseende de olika delarna av verksamheten, att styra resurser till de delar av verksamheten där de bäst behövs och utveckla it-systemen fortlöpande⁹. De förslag som vi för fram i avsnitt 6.12.1–6.12.5 avser åtgärder som vi anser att Försäkringskassan borde ha vidtagit sedan tidigare, inom ramen för myndighetens anslag och övriga ekonomiska bemyndiganden. Det finns därför inte anledning att föreslå någon finansiering av de eventuella kostnadsökningar som våra förslag kan innebära för Försäkringskassan.

⁹ Som framgått i bl.a. avsnitt 6.2.6 pågår för närvarande en förstudie avseende en uppgradering av it-stödet för återbetalningsverksamheten. Förstudien avslutas i december 2017. Därefter ska myndighetsledningen besluta om förstudiens förslag ska genomföras. Den uppgradering av it-systemen, som förstudien handlar om, avses innebära ett förbättrat och moderniserat handläggningsstöd för hela återbetalningsprocessen, dvs. både återkravshandläggningen och fordringshanteringen. Den är tänkt att genomföras i fyra steg. Kostnaden för projektinvesteringen i fråga om steg 1 uppskattas till totalt cirka 40 miljoner kronor. Kostnaden för övriga steg är inte kalkylerad. Den bedömda nyttan (inbetalningar) med projektet (i steg 1) uppskattas innebära att de nedlagda kostnaderna är täckta inom cirka 5 år. Den stora vinsten bedöms vara frigjord tid i handläggningen för återkravs- och fordringshandläggare, som kan omvandlas till kundnytta i form av minskade balanser och ledtider.

Vårt förslag om beloppsgräns för återkrav

Vi föreslår att det i socialförsäkringsbalken ska tas in en bestämmelse med innebörd att återkrav av felaktigt utbetald ersättning under 300 kronor ska underlåtas såvida det från allmän synpunkt finns skäl som talar för att beloppet ska återkrävs. En motsvarande bestämmelse ska tas in i ett antal andra lagar och förordningar där det finns bestämmelser om återkrav av förmåner som administreras av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Övervägandena bakom dessa förslag finns i avsnitt 6.12.6.

Våra utgångspunkter för konsekvensbedömningen i denna del

Bortsett från vid återkrav av bostadsbidrag och preliminär sjukersättning, finns i dag inget stöd i socialförsäkringsbalken för att underlåta att återkräva felaktigt utbetald ersättning med hänvisning till att beloppet understiger en fastställd beloppsgräns. Statsmakterna har således valt att inte införa några generella beloppsgränser för återkrav på socialförsäkringsområdet. Snarare synes de under en längre tid intagit en allmänt avvisande hållning till bestämmelser av detta slag. Samtidigt har Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens ställningstagande att självmant införa beloppsgränser med stöd av administrativa beslut genomgående och under en längre tid ifrågasatts såväl internt av Försäkringskassans Internrevision som alla de utomstående organ som yttrat sig i frågan, bl.a. Riksrevision och Inspektionen för socialförsäkringen.

Beloppsgränserna har ifrågasatts av det allmänna ombudet för socialförsäkringen som också har inlett en rättsprocess i allmän förvaltningsdomstol om lagligheten av dessa. Frågan om Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utan stöd i lagstiftningen har rätt att genom administrativa beslut underlåta att besluta om återbetalning avseende felaktiga utbetalningar som understiger 2 000 kronor, kan således komma att avgöras av domstol. Till följd av en domstols avgörande kan beloppsgränsen från en dag till en annan sänkas från 2 000 kronor till 0 kronor.

Enligt vår mening vilar den beloppsgräns som i dag tillämpas därför på så pass osäker rättslig grund att det inte ter sig rimligt att göra en analys av vårt förslags konsekvenser i förhållande till de av myndigheterna själv beslutade beloppsgränserna. Än mindre ter det sig

rimligt att lämna förslag till finansiering med utgångspunkt från denna gräns. Konsekvenserna av vårt förslag att införa en beloppsgräns om 300 kronor får därför bedömas med bortseende från den beloppsgräns som beslutsmyndigheternas valt att införa. Mot den bakgrunden kan följande överväganden göras.

9.6.2 Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Den reella effekten för domstolarna är svår att beräkna med tanke på den situation som för närvarande råder. Jämfört med den beloppsgräns som rent faktiskt tillämpas i dag medför en beloppsgräns om 300 kronor givetvis att fler ärenden kan komma att överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt de uppgifter som vi fått från Försäkringskassan är det cirka 13 000 ärenden som avser återkravsbelopp som understiger 300 kronor. Cirka 43 000 av de 56 000 ärenden som i dag omfattas av den av myndigheterna införda beloppsgränsen om 2 000 kronor skulle således kunna bli föremål för överklagande och domstolsprövning. Långt ifrån alla återkravsbeslut överklagas dock. Vad gäller mindre belopp torde benägenheten att överklaga minska betydligt.

Om man å andra sidan jämför med den situationen att någon beloppsgräns inte tillämpas innebär vårt förslag att domstolarna kan komma att belastas med färre återkravsärenden än vad fallet annars skulle ha varit, vilket kan bli fallet om det allmänna ombudet för socialförsäkringen vinner framgång med sin talan i domstol.

Vårt förslag kan således leda till såväl en ökad som minskad måltillströmning i domstolarna. Först när rättsprocesserna i domstol avslutats går det att göra en meningsfull bedömning av vilka effekter vårt förslag får för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

9.6.3 Konsekvenser för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Försäkringskassan

Om ingen beloppsgräns tillämpas kommer Försäkringskassan att få handlägga ytterligare 56 000 ärenden per år jämfört med vad Försäkringskassan gör i dag. Kostnaden för detta kan uppskattas till

cirka 92 miljoner kronor samtidigt som åtgärderna kan förväntas generera intäkter om cirka 36 miljoner kronor. Nettoeffekten kan då beräknas till minus cirka 56 miljoner kronor.

Om en beloppsgräns om 300 kronor tillämpas kommer Försäkringskassan att få handlägga ytterligare 43 000 ärenden per år jämfört med vad Försäkringskassan gör i dag. Kostnaden för detta kan uppskattas till cirka 71 miljoner kronor per år samtidigt som åtgärderna kan förväntas generera intäkter om cirka 35 miljoner kronor.

Tabell 9.2 Kostnader och intäkter m.m. utifrån beloppsgräns, Försäkringskassan

Beloppsgräns	Ärende	Kostnader	Intäkter	Kronor per investerad krona ¹⁰
0	56 000	92 346 000	36 406 000	0,39
300	43 000	70 909 000	34 746 000	0,49
600	31 000	51 120 000	30 346 850	0,59
900	22 000	36 279 000	24 695 668	0,68
1 200	15 000	24 736 000	18 676 612	0,76
1 500	10 000	16 490 000	13 297 815	0,81
1 800	2 500	4 123 000	3 906 174	0,95

Källa: Försäkringskassan.

Det innebär alltså att Försäkringskassan, med en beloppsgräns om 300 kronor, kan sänka kostnaderna för handläggningen med cirka 21 miljoner kronor per år, samtidigt som de förväntade intäkterna endast minskar med 1 miljon kronor. Nettoeffekten av att införa en beloppsgräns om 300 kronor är alltså, med den ovan redovisade utgångspunkten för vår bedömning, att det görs en besparing om cirka 20 miljoner kronor per år.¹¹

Dessa siffror måste enligt vår mening emellertid justeras något med hänsyn till att även legitimitets- och preventionskostnaderna måste beaktas. Enligt våra beräkningar och överväganden kan emellertid en mindre beloppsgräns om 300 kronor inte antas medföra att det allmänna åsamkas avsevärda legitimitetskostnader. Detta eftersom det kan antas att det finns en viss acceptans för det inte är

¹⁰ Med detta avses hur mycket varje investerad krona i återkravsverksamheten kan antas inbringa till det allmänna.

¹¹ Jämfört med en beloppsgräns om 2 000 kronor medför den beloppsgräns om 300 kronor som vi föreslår givetvis inte en kostnadsbesparing. Jämfört med en sådan gräns medför en beloppsgräns om 300 kronor i stället ett utfall om minus 36 miljoner kronor.

ekonomiskt motiverat att återkräva i alla situationer och detta även om mottagaren har orsakat den felaktiga utbetalningen eller har varit i ond tro. Däremot kan antas att en beloppsgräns om 300 kronor, i jämförelse med en beloppsgräns om 0 kronor, kommer att medföra ytterligare kostnader i form av utebliven prevention. Det finns därför skäl att anta att besparingarna för det allmänna i realiteten kommer att ligga något under 20 miljoner kronor per år.

Pensionsmyndigheten

Om ingen beloppsgräns tillämpas kommer Pensionsmyndigheten att få handlägga ytterligare cirka 13 000 nya ärenden per år jämfört med vad Pensionsmyndigheten gör i dag. Kostnaden för detta kan uppskattas till cirka 15 miljoner kronor.

Tabell 9.3 Kostnader och ärenden utifrån beloppsgräns, Pensionsmyndigheten

Beloppsgräns	Ärenden	Kostnad
0	12 930	15 060 606
300	8 287	9 871 131
600	6 260	7 522 858
900	4 212	5 004 990
1 200	2 925	3 454 296
1 500	1 792	1 810 578
1 800	800	808 161

Källa: Pensionsmyndigheten.

Om en beloppsgräns om 300 kronor tillämpas kommer Pensionsmyndigheten att få handlägga ytterligare cirka 8 300 nya ärenden per år jämfört med vad Pensionsmyndigheten gör i dag. Kostnaden för detta kan uppskattas till cirka 10 miljoner kronor per år.

Det innebär alltså att Pensionsmyndigheten, med en beloppsgräns om 300 kronor, kan sänka kostnaderna för handläggningen med cirka 5 miljoner kronor per år. Nettoeffekten av att införa en beloppsgräns om 300 kronor är alltså, med den ovan redovisade utgångspunkten för vår bedömning, att det görs en kostnadsbesparing om cirka 5 miljoner kronor per år.

När det gäller vilka intäkter som kan förväntas beroende på vilken beloppsgräns som tillämpas, har vi fått uppgifter från Pensionsmyndigheten om att en beloppsgräns om 300 kronor kan förväntas medföra minskade intäkter om drygt 1 miljon kronor jämfört med om ingen beloppsgräns tillämpas. Nettoeffekten av att införa en beloppsgräns om 300 kronor är alltså, med den ovan redovisade utgångspunkten för vår bedömning, att det görs en besparing om cirka 4 miljoner kronor per år.¹² Rent allmänt kan vidare antas att större intäkter bör genereras om ingen beloppsgräns tillämpas jämfört med en beloppsgräns om 300 kronor. På motsvarande vis som gäller för Försäkringskassan, kan också antas att de ytterligare intäkter som genereras genom att inte tillämpa en beloppsgräns, står i avtagande proportion till de ytterligare kostnader som detta medför.

Dessa siffror måste enligt vår mening emellertid justeras något med hänsyn till att även legitimitets- och preventionskostnaderna måste beaktas. Enligt våra beräkningar och överväganden kan emellertid en mindre beloppsgräns om 300 kronor inte antas medföra att det allmänna åsamkas avsevärda legitimitetskostnader. Detta eftersom det kan antas att det finns en viss acceptans för det inte är ekonomiskt motiverat att återkräva i alla situationer och detta även om mottagaren har orsakat den felaktiga utbetalningen eller har varit i ond tro. Däremot kan antas att en beloppsgräns om 300 kronor, i jämförelse med en beloppsgräns om 0 kronor, kommer att medföra vissa ytterligare kostnader i form av utebliven prevention. Det finns därför skäl att anta att besparingarna för det allmänna i realiteten kommer att ligga något lägre.

¹² Jämfört med en beloppsgräns om 2 000 kronor medför den beloppsgräns om 300 kronor som vi föreslår givetvis inte en kostnadsbesparing för det allmänna.

9.6.4 Konsekvenser för landsting och kommuner

Vi bedömer att vårt förslag om en beloppsgräns för återkrav inte kan förväntas få några konsekvenser för landsting och kommuner.

9.6.5 Konsekvenser för enskilda

För enskilda är en beloppsgräns om 300 kronor givetvis förmånlig. En sådan beloppsgräns kan uppfattas som ett slags förlåtandeintervall, dvs. att den i någon mån ger uttryck för att det allmänna godtar att enskilda får behålla mindre belopp som betalas ut felaktigt. I någon mån är detta förvisso riktigt. Det är dock viktigt att hålla i minnet att beloppsgränsen främst motiveras av effektivitetshänsyn i återkravsverksamheten. Att återkrav i princip inte ska ske såvitt avser felaktiga utbetalningar under beloppsgränsen ska således inte tas till intäkt för att det allmänna, rent principiellt, godtar att enskilda behåller medel som de inte har rätt till. Någon större acceptans för ett sådant förhållningssätt skulle sannolikt inte heller stå att finna. Däremot kan det antas finnas en viss acceptans för att en lägre beloppsgräns tillämpas i syfte att säkerställa att det allmänna använder gemensamma resurser och medel på ett effektivt sätt. Vår bedömning är således att enskilda kan ha en acceptans för den föreslagna beloppsgränsen utan att det på sikt medför risk för att förtroendet för socialförsäkringssystemet som sådant urholkas.

Av skäl som anförts beträffande våra utgångspunkter för konsekvensanalysen, är det inte meningsfullt att göra en bedömning utifrån den i dag tillämpade beloppsgränsen om 2 000 kronor.

9.6.6 Övriga konsekvenser av våra förslag

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Vi bedömer att vårt förslag om en beloppsgräns för återkrav inte kan förväntas få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Dock kan följande framhållas.

Under 2016 betalades det ut drygt 2,6 miljarder kronor i underhållsstöd. Av mottagarna var 84 procent kvinnor.¹³ Enligt 108 kap. 8 § SFB gäller för underhållsstöd, till skillnad från vad som gäller för andra socialförsäkringsförmåner enligt huvudregeln i 108 kap. 2 § SFB, en strikt återbetalningsskyldighet. Den beloppsgräns som vi föreslår är att avsedd att tillämpas även vid återkrav av underhållsstöd. Detta innebär i praktiken att den strikta återbetalningsskyldigheten för underhållsstöd, som i dag främst drabbar kvinnor, lindras något. Detta är en effekt som således främst kommer kvinnor till godo.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Enligt 2 § 3 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan och 2 § 4 förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten ankommer det på Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

En beloppsgräns om 300 kronor skulle givetvis kunna få negativa konsekvenser för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens möjligheter att bedriva sådant arbete som kan verka brottsförebyggande, dock inte alls i den utsträckning som den av myndigheterna i dag tillämpade beloppsgränsen. Samtidigt ska erinras om att vårt förslag innehåller en säkerhetsventil som gör det möjligt för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att återkräva även belopp under 300 kronor om det behövs från allmän synpunkt. Om det behövs för det brottsförebyggande arbetet är det således snarast påbjudet att beslutsmyndigheterna tillämpar säkerhetsventilen och återkräver även mindre belopp.

Med vårt förslag behåller det allmänna således möjligheten att beivra brottslighet, exempelvis genom återkravsbeslutets allmän- och individpreventiva verkan, samtidigt som beslutsmyndigheterna ges möjlighet att omfördela och utnyttja sina resurser mer effektivt. Det är nämligen rimligt att anta att det brottsförebyggande arbetet främst bör inriktas mot sådana fall där det är fråga om betydligt större belopp som undanhålls det allmänna.

¹³ Försäkringskassan, Socialförsäkringen i siffror 2017, s. 32.

Andra konsekvenser

Vi bedömer att vårt förslag om en beloppsgräns för återkrav inte kan förväntas få några konsekvenser ur ett barnrättsligt perspektiv, för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, för den kommunala självstyrelsen, för samordningen av de sociala trygghetssystemen inom Europeiska unionen samt för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till unionen, för Sveriges möjligheter att leva upp till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

2 kap. Allmänna bestämmelser, definitioner och förklaringar

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- socialförsäkringens administration, m.m. i 2 §,
- *det allmänna ombudet för socialförsäkringen* i 2 a §,
- socialförsäkringens finansiering, m.m. i 3 och 4 §§,
- internationella förhållanden i 5 §,
- prisbasbelopp m.m. i 6–10 §§, och
- definitioner och förklaringar i 11–17 §§.

Paragrafen innehåller en uppräknig av vad som regleras i kapitlets paragrafer.

Paragrafen ändras på så vis att det i andra strecksatsen tas in en hänvisning till 2 a § som innehåller de grundläggande bestämmelserna om det allmänna ombudet.

2 §

Socialförsäkringen administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt av Skatteverket.

I inledningen av avdelningarna B–G finns bestämmelser om vilken myndighet som handlägger ärenden om förmåner som avses i den avdelningen.

I paragrafen anges bl.a. vilka myndigheter som handhar socialförsäkringens administration.

Paragrafen ändras på så vis att andra stycket om det allmänna ombudet utgår. Förändringen föranleds av att samtliga grundläggande bestämmelser om det allmänna ombudet samlas i en ny paragraf, 2 a §.

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen

2 a §

Det ska finnas ett allmänt ombud för socialförsäkringen som utses av regeringen.

Det allmänna ombudets uppgift är att självständigt verka för rätts säkerhet och likformighet vid tillämpningen av bestämmelserna om socialförsäkringen.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska lämna det allmänna ombudet de uppgifter, upplysningar och den hjälp som ombudet behöver för att fullgöra sin uppgift.

Närmare bestämmelser om det allmänna ombudet finns i 113 kap.

I paragrafen, som är ny, har vissa grundläggande bestämmelser om det allmänna ombudet samlats.

Första stycket motsvarar, med vissa språkliga justeringar, i princip andra stycket i nuvarande 2 §. Ombudets organisatoriska placering har dock utgått och tas i stället in i förordningen med instruktion för Försäkringskassan, se författningsförslag 1.8. Övervägandena finns i avsnitt 4.8.4.

I *andra stycket*, som är nytt, anges vad ombudets uppgift är. Överväganden rörande det allmänna ombudets funktion och uppgift redovisas i avsnitt 4.8.

I *tredje stycket* anges den form för samverkan som följer av ombudets självständighet och uppgift enligt bestämmelsens andra stycke. Övervägandena finns i avsnitt 4.15.2.

Bestämmelsen ger uttryck för den stödjande roll som beslutsmyndigheterna har i förhållande till ombudet såvitt gäller att förse ombudet med uppgifter, upplysningar och hjälp. Ombudet är beroende av att beslutsmyndigheterna bistår ombudet och ger adekvat information. I annat fall kan ombudet inte fullgöra sitt uppdrag. Detta utbyte underlättas genom den sekretessbrytande bestämmelse som införs i 28 kap. 6 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Med upplysningar avses, till skillnad från uppgifter, främst sådan information som inte tar sikte på något konkret ärende utan kan exempelvis avse olika klargöranden beträffande hur beslutsmyndig-

heten rättsligt ser på en viss fråga eller hanterar olika frågor etc. Med hjälp avses framför allt olika former av praktisk assistans som ombudet kan behöva för att fullgöra sitt uppdrag, exempelvis hjälp med olika administrativa göromål.

Bestämmelsen skapar bättre förutsättningar för ombudet att identifiera intressanta rättsfrågor och ärenden att överklaga, men kan även underlätta för ombudet att föra talan i domstol. Ombudet kan exempelvis behöva visst bistånd från beslutsmyndigheten när en domstolsprocess väl har inletts. Ombudet förutsätts nämligen överta det defensiva ansvar för processen som i andra fall tillkommer beslutsmyndigheten (se även kommentaren till 113 kap. 13 §).

Bestämmelsen ger emellertid också uttryck för ombudets självständighet i det att den anger den form för samverkan som ska gälla mellan ombudet och beslutsmyndigheterna. I att det ankommer på beslutsmyndigheterna att bistå ombudet och förse det med de uppgifter, upplysningar och den hjälp som ombudet behöver för att fullgöra sina uppgifter, ligger nämligen att det är ombudets behov, så som det definieras av ombudet, som är helt styrande för den samverkan som sker, och inte tvärtom.

I det *fjärde stycket* har intagits en erinran om att övriga bestämmelser om det allmänna ombudet finns i 113 kap.

108 kap. Återkrav och ränta

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- återbetalning av ersättning i 2–10 §§,
- eftergift i 11–14 §§,
- verkställighet m.m. av beslut om återkrav i 14 a §,
- ränta i 15–18 §§,
- dröjsmålsränta i 19 och 20 §§,
- eftergift av ränta och dröjsmålsränta i 21 §,
- avdrag på ersättning (kvittning) i 22, 24 och 25 §§, och
- *indrivning* i 26 §.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av vad som regleras i kapitlets paragrafer.

Paragrafen har i sak endast ändrats på så sätt att den sista strecksatsen lagts till, med en upplysning om att bestämmelser om *indrivning* finns i 26 §. Paragrafen har också ändrats redaktionellt.

2 a §

Belopp under 300 kronor ska inte återkrävas om det inte behövs från allmän synpunkt.

I paragrafen, som är ny, införs en beloppsgräns för återkrav av sådan felaktigt utbetald ersättning. Övervägandena finns i avsnitt 6.12.6.

För Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens del innebär bestämmelsen att myndigheterna i de situationer som regleras i 2 § kan underlåta att vidare utreda felaktiga utbetalningar om det kan konstateras att den felaktigt utbetalda ersättningen understiger beloppsgränsen. Även detta ställningstagande måste emellertid dokumenteras i ett beslut och expedieras till den försäkrade eftersom fråga är om ett gynnande förvaltningsbeslut. Eftersom beslutet är gynnande för den enskilde, saknas dock normalt skäl för beslutsmyndigheterna att kommunicera handlingarna i ärendet med den försäkrade inför beslut (25 § förvaltningslagen [2017:900], FL). Av samma anledning behöver utförliga skäl för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens ställningstagande inte redovisas i beslutet (jfr 32 § FL).

I vissa fall kan det dock finnas skäl från allmän synpunkt att en felaktig utbetalning återkrävs trots att fråga är om ett belopp som understiger beloppsgränsen. Så är fallet vid misstanke om brott eller då individpreventiva skäl gör sig gällande med viss styrka, t.ex. då den försäkrade tidigare orsakat en felaktig utbetalning. Det finns också anledning att återkräva mindre belopp i syfte att beivra ett visst beteende som direkt eller indirekt bedöms kunna få mer påtagliga effekter för det allmänna. Ett exempel härpå skulle kunna vara den situationen att det kan konstateras att ett beteende som föranlett en felaktig utbetalning av ett mindre belopp, kan få kännbara spridningseffekter eller då det är fråga om flera var för sig mindre belopp. I sådana fall talar snarast allmänpreventiva skäl för att återkrav ska ske. Även i sådana fall då den enskilde hör av sig och vill återbetala ersättning bör undantag göras.

Beloppsgränsen förutsätter för sin tillämpning inte att beslutsmyndigheten först gjort en bedömning av huruvida förutsättningarna för återkrav är uppfyllda. Eftersom bestämmelsen ska fylla en kostnadsbesparande funktion, förutsätts snarast att beslutsmyndigheten inte vidare utreder huruvida rekvisiten för återkrav är uppfyllda om det enkelt kan konstateras att fråga är om en felaktig utbetalning

som understiger beloppsgränsen. För att beslutsmyndigheten ska kunna avgöra huruvida det behövs från allmän synpunkt att återkrav likväl fattas förutsätts dock att beslutsmyndigheten, precis som i dag, i viss mån utreder även de ärenden där den felaktiga utbetalningen understiger beloppsgränsen. I annat fall fyller denna bestämmelse inte sin avsedda funktion. Det torde nämligen vara svårt att veta om det i ett enskilt ärende är motiverat av allmänna skäl att återkrav ska ske av mindre belopp om beslutsmyndigheten inte i någon mån utreder den föreliggande situationen.

Beloppsgränsen kommer som regel att bli tillämplig även om det för vissa förmåner anges särskilda förutsättningar för återkrav som skiljer sig från de som anges i 2 §. Vid återkrav av underhållsstöd enligt 108 kap. 8 § anges exempelvis att det föreligger en strikt återbetalningsskyldighet för den enskilde. Därutöver finns det särskilda bestämmelser om återkrav vid minskad pensionsrätt i 4–6 §§. Beloppsgränsen kommer också att bli tillämplig i dessa fall.

För återkrav av premiepension enligt 7 § gäller särskilda förutsättningar. När det är fråga om felaktiga utbetalningar av det mindre slag som omfattas av beloppsgränsen, torde dock återkrav av premiepension enligt 7 § sällan eller aldrig aktualiseras.

Beloppsgränsen ska tillämpas i den mån det i avvikande föreskrifter inte anges annat. I 9 § finns det en hänvisning till särskilda bestämmelser som gäller vid beslut om återkrav i 37 kap. 14 § rörande preliminär sjukersättning och 98 kap. 6 § rörande bostadsbidrag. Enligt dessa bestämmelser, som tillämpas vid avstämning i efterhand mellan vad som betalats ut preliminärt och vad som bestämts slutligt rörande rätten till nämnda förmåner, gäller en beloppsgräns om 1 200 kr. I dessa situationer tillämpas således inte beloppsgränsen i förevarande paragraf.

Indrivning

26 §

Försäkringskassan ska utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen, om den återbetalningsskyldige inte betalar i rätt tid. Indrivning behöver dock inte begäras för en fordring som understiger 100 kronor om indrivning inte behövs från allmän synpunkt. Bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. ska tillämpas.

Beslut om återbetalning av ersättning enligt 2–10 §§ får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken när beslutet har fått laga kraft. Detsamma gäller ränta enligt 15–18 §§, dröjsmålsränta enligt 19 och 20 §§ och avgifter enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. som tas ut i samband med indrivning av fordringen.

I fråga om fordring enligt andra stycket gäller bestämmelserna om betalningssäkring i 3 kap. 8 §, 46 kap. 2, 5–7, 9–13 och 16–22 §§, 68 kap. 1 §, 69 kap. 13–18 §§ och 71 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Paragrafen, som är ny, innebär att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återbetalning enligt kapitlet, liksom ränta och avgifter, blir verkställbara enligt utsökningsbalken sedan de har fått laga kraft och ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. hos Kronofogdemyndigheten. Vidare införs genom paragrafen en möjlighet till betalningssäkring avseende sådana fordringar. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1–7.6.5 och 7.6.8.

Enligt *första stycket* ska Försäkringskassan utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen, om den återbetalningsskyldige inte betalar i rätt tid, med undantag för om fordringen understiger 100 kronor och indrivning inte behövs från allmän synpunkt. Att det även gäller beslut om återbetalning som har fattats av Pensionsmyndigheten, följer av 14 a §. Av första stycket framgår vidare att lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. är tillämplig vid handläggningen hos Kronofogdemyndigheten. Till följd av detta är även indrivningsförordningen (1993:1229) tillämplig. Av 4 § fjärde stycket indrivningsförordningen framgår att indrivning ska begäras senast fem månader efter det att fordringen skulle ha betalats, om inte särskilda skäl talar emot det. Närmare överväganden om vad som kan utgöra särskilda skäl finns i avsnitt 7.6.5.

I *andra stycket* föreskrivs att beslut om återbetalning är verkställbara enligt utsökningsbalken. Detsamma gäller ränta enligt gällande bestämmelser och avgifter som Försäkringskassan får ta ut enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. i samband med indrivning av fordringen. Beslut om återbetalning, eller dom som fastställer återbetalningsskyldigheten, får dock inte verkställas förrän beslutet eller domen har fått laga kraft. Det är tillräckligt, för att verkställighet ska få ske, att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten intygar inför Kronofogdemyndigheten att beslutet har fått laga kraft. Om gäldenären invänder emot detta så får det hanteras som hinder mot verkställighet.

Det tredje stycket innebär att bestämmelserna om betalningssäkring i angivna bestämmelser i skatteförfarandelagen (2011:1244) är tillämpliga på återbetalningsfordringar. Det innebär bl.a. det är Skatteverket som, inom ramen för sin borgenärsfunktion, ansöker om betalningssäkring.

110 kap. Handläggning av ärenden

31 §

Myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, *det allmänna ombudet för socialförsäkringen* och allmän förvaltningsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk.

Arbetsgivare och uppdragsgivare är även skyldiga att lämna sådana uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena som behövs i ett ärende om arbetsskadeförsäkring.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för myndigheter, arbetsgivare och vissa andra att på begäran lämna vissa uppgifter till bl.a. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Regleringen har sekretessbrytande effekt såvitt avser uppgifter som lämnas från en myndighet till en annan myndighet.

Paragrafen ändras så att även det allmänna ombudet för socialförsäkringen ges motsvarande rätt att inhämta uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 4.15.2.

Eftersom det allmänna ombudet är en del av Försäkringskassan är bestämmelsen om sekretess enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämplig även för ombudets verksamhet.

113 kap. Ändring, omprövning och överklagande av beslut

1 §

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser i 2 §.

- Vidare finns bestämmelser om
- ändring av beslut i 3–6 §§,
- omprövning av beslut i 7–9 §§,
- överklagande av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut i 10–15 §§,

- överklagande av allmän förvaltningsdomstols beslut i 16–18 §§,
- tidsfrister för begäran om omprövning och överklagande i 19–20 §§,
- handlingar till fel myndighet i 20 a §, och
- avvisningsbeslut i 21 §.

Slutligen finns särskilda bestämmelser om

- allmän ålderspension i 22–35 §§, och
- förmåner till efterlevande i 37–40 §§.

Paragrafen innehåller en uppräknning av vad som regleras i kapitlets paragrafer.

Förändringar genomförs i andra styckets fjärde och femte strecksatser samt tredje styckets första strecksats. Detta görs med anledning av de bestämmelser om det allmänna ombudets överklagande och tiden för att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut som införs i 18 § respektive 19 a och b §§ samt med anledning av att 36 § upphör att gälla.

2 §

Beslut i ärenden om förmåner enligt denna balk får ändras, omprövas och överklagas med tillämpning av bestämmelserna i 3–21 §§, om inget annat följer av bestämmelserna i 22–40 §§.

Det som anges i första stycket gäller även beslut i ärenden

- enligt 19 kap. om bidragsskyldigas betalningsskyldighet mot Försäkringskassan, och
- om utfärdande av intyg för tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Bestämmelserna i 12, 13 och 18 §§ om det allmänna ombudets överklagande gäller även Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om ersättning, bidrag eller annan ekonomisk förmån enligt annan författning eller EU-rättsakt, om beslutet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Genom ett nytt tredje stycke utvidgas det allmänna ombudets kompetens att överklaga beslut om förmåner som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fattar. Övervägandena finns i avsnitt 4.10.2.

4 §

Det allmänna ombudet får begära ändring enligt 3 §.

Paragrafen ger det allmänna ombudets rätt att begära ändring enligt 3 §. Paragrafen ändras på så vis att bestämmelsens andra mening, att ombudet får begära ändring även till enskilds fördel, utgår. Övervägandena finns i avsnitt 4.14.2.

4 a §

Ett beslut som har överklagats av det allmänna ombudet i rätt tid får inte ändras med stöd av 3 § första stycket 2 och 3.

Paragrafen är ny och har delvis utformats utifrån vad som gäller enligt 9 § när det allmänna ombudet överklagar ett beslut som är, eller sedermera blir, föremål för en omprövningsbegäran. Övervägandena finns i avsnitt 4.14.2.

Bestämmelsen innebär att ändring enligt 3 § inte ska göras i sådana fall då det allmänna ombudet överklagar ett beslut. Undantag görs dock för sådana skriv- och räknefel som faller under 3 § första stycket 1.

9 §

Ett beslut som har överklagats av det allmänna ombudet i rätt tid får inte omprövas. Ärendet ska i stället överlämnas till allmän förvaltningsdomstol. Den enskildes begäran om omprövning ska i sådant fall anses som ett överklagande. Ett sådant överklagande ska anses ha kommit in i rätt tid om begäran om omprövning kommit in i rätt tid.

I paragrafen klargörs att det allmänna ombudets överklagande medför att beslutsmyndigheterna avskärs från möjligheten att ompröva beslut på begäran av enskild. Övervägandena finns i avsnitt 4.11.4.

I första mening förtydligas att ombudets överklagande har en omprövningsbrytande effekt oavsett om den enskildes omprövningsbegäran inkommer före eller efter ombudets överklagande. Det klargörs dock att detta förutsätter att ombudets överklagande kommit in i rätt tid. Några skäl för att avbryta eller inte inleda ett

omprövningsförfarande om ombudets talan ska avvisas till följd av att överklagandet kommit in för sent, finns inte.

Andra och tredje meningen överensstämmer med vad anges i paragrafen i dag.

I fjärde meningen klargörs hur beslutsmyndigheterna ska göra den rättidsprövning som aktualiseras när den försäkrades omprövningsbegäran omvandlas till ett överklagande enligt tredje meningen. Detta är av särskild vikt eftersom fristen för att överklaga och fristen för att begära omprövning inte överensstämmer. Enligt bestämmelsen i fjärde meningen ska ett sådant omvandlat överklagande som avses i tredje meningen anses ha inkommit i rätt tid om den enskildes begäran om omprövning inkommit i rätt tid, dvs. inom två månader från det att den försäkrade tog del av beslutet som omprövningsbegäran avsåg.

12 §

Ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får överklagas av det allmänna ombudet.

Paragrafen reglerar det allmänna ombudets rätt att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut. Övervägandena finns i avsnitt 4.9.2 och 4.11.4.

Paragrafen ändras på så vis att ombudets möjlighet att uppdra åt en tjänsteman vid Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol tas bort. Även bestämmelsen att det allmänna ombudet får överklaga till fördel för enskild utgår (jfr kommentaren till 4 §).

13 §

Om det allmänna ombudet har överklagat ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, förs det allmännas talan i allmän förvaltningsdomstol av ombudet. *Den enskilde blir ombudets motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen.*

Enligt 13 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska rätten vid behov inhämta yttrande från en förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken.

Offentligt biträde ska förordnas om det allmänna ombudet överklagar Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut till nackdel för enskild.

Biträde behöver dock inte förordnas om det måste antas att behov av biträde saknas.

I paragrafens *första stycke*, vars första mening är oförändrad, klargörs att det allmänna ombudet exklusivt företräder det allmänna i sådana processer som ombudet väljer att träda in i. Därutöver har det införts en bestämmelse som på motsvarande sätt tydliggör vilken roll som enskild ska tilldelas i sådana mål som avses i första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 4.11.4. Eftersom 7 a § FPL tar sikte på den situationen att det är den enskilde som överklagar till allmän förvaltningsdomstol tydliggör det här att den enskilde får roll som motpart till det allmänna ombudet.

I *andra stycket*, som är nytt, erinras om den generella möjlighet som tillkommer allmän förvaltningsdomstol enligt 13 § FPL att inhämta yttrande från beslutsmyndighet som tidigare beslutat i saken. Övervägandena finns i avsnitt 4.11.4. På detta sätt kan domstolen få tillgång till de rättsliga argument och överväganden som föranlett Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att fatta det klandrade beslutet. I regel bör förvaltningsrätten bereda beslutsmyndigheten tillfälle att yttra sig innan målet avgörs. Det kan även tänkas att kammarrätten har behov av att inhämta sådant yttrande.

Möjligheten att inhämta yttranden kan emellertid också utnyttjas av domstolen som ett led i fullgörandet av det utredningsansvar som åvilar allmän förvaltningsdomstol enligt 8 § FPL. Allmänna ombudet kan i vissa fall t.ex. ha svårt att bemöta vissa invändningar eller svara på vissa frågor som väcks av den enskilde. Det får dock i första hand ankomma på ombudet att tillse att det inte finns några brister av detta slag i processmaterialet. Genom att påkalla beslutsmyndigheternas hjälp med stöd av den samverkansskyldighet som införts i 2 kap. 2 a § andra stycket, torde ombudet ha goda förutsättningar att ta det defensiva ansvar som följer av ombudets roll som företrädare för det allmänna.

I *tredje stycket*, som också är nytt, införs en begränsad rätt till offentligt biträde för enskild. Enligt bestämmelsen ska biträde förordnas om det allmänna ombudet överklagar Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut till nackdel för enskild. Fråga är alltså om situationer i vilka effekten av ombudets talan i domstol kan bli att den enskilde, helt eller delvis, fränkänns något som

beslutsmyndigheten tillerkänt honom eller henne. Övervägandena finns i avsnitt 4.13.2.

Av 2 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde följer att beslut att förordna biträde fattas av den domstol som handlägger målet. Enligt 8 § samma lag får ett sådant beslut överklagas av den som är enskild part och av Justitiekanslern. Av 34 § 8 förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår att ett sådant beslut får överklagas särskilt.

Huruvida talan förs till nackdel för enskild torde normalt vara enkelt att avgöra. Det kan dock tänkas uppkomma situationer i vilka detta inte framstår som självklart. Den enskildes uppfattning i frågan torde därvid få tillmätas viss betydelse. Om domstolen emellertid kan konstatera att utfallet vid bifall till ombudets talan, rent objektivt, rimligen måste anses vara till fördel för den enskilde, kan den enskildes uppfattning i frågan inte tillmätas någon avgörande betydelse.

Enligt bestämmelsen behöver biträde dock inte förordnas om det måste antas att behov av sådant biträde saknas. Huruvida så är fallet får främst bedömas med hänsyn till målets komplexitet och sakens natur. Om målet är av sådan beskaffenhet att det står klart att den enskilde kan tillvarata sin rätt utan juridisk hjälp, saknas skäl att förordna offentligt biträde. Om det ifrågasatta beslutet har mindre betydelse för den enskildes situation eller avser en mer perifer fråga, kan det finnas skäl att inte förordna offentligt biträde. Det ligger vidare i sakens natur att offentligt biträde inte ska förordnas om det redan från början står klart att ombudets talan inte kommer vinna bifall. Bedömningen av biträdesbehovet ska göras i förhållande till behovet av just offentligt biträde i den aktuella processen, och inte den enskildes behov av hjälp och stöd i största allmänhet. Det kan nämligen tänkas finnas situationer i vilka en person är i behov av stöd och hjälp av annat slag, men där behovet inte är sådant att det föreligger en rätt till offentligt biträde.

17 §

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får vid överklagande av domstols beslut föra talan även till förmån för enskild part.

Paragrafen, som reglerar möjligheten för det allmänna att överklaga domstols beslut till fördel för enskild, har ändrats på så vis att det

allmänna ombudet inte längre nämns i paragrafen. Övervägandena finns i avsnitt 4.12.8. Bestämmelser om det allmänna ombudets överklagande av domstols beslut finns i 18 §.

18 §

Ett beslut av en allmän förvaltningsdomstol får överklagas av det allmänna ombudet endast om ombudet varit part där.

Det allmänna ombudet får överklaga en domstols beslut även om någon ändring inte yrkas.

Den domstol som har att pröva en sådan talan som avses i andra stycket, har samma möjligheter som underinstansen hade att ändra Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut.

Paragrafen är ny och reglerar det allmänna ombudets överklagande av allmän förvaltningsdomstols beslut.

I *första stycket* klargörs att ombudet endast kan inträda i processen genom att överklaga Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut. Det är således inte möjligt för ombudet att intervensera i ett senare skede i processen. Övervägandena finns i avsnitt 4.12.8.

I *andra stycket* införs ett nytt rättsligt institut i form av en talan om fastställelse. Övervägandena finns i avsnitt 4.12.8. Härigenom öppnas upp en möjlighet för ombudet att föra mål vidare till prövning i högre instans även om någon ändring inte yrkas i det avgörande som klandras. Det är framför allt i sådana situationer då avgörandet inte gått ombudet emot som en talan om fastställelse aktualiseras. Tänkbart är dock att ombudet vill ha överinstansen fastställer ett beslut som gått ombudet emot i underinstansen. I sådana situationer kan det ifrågasättas om det klandrade avgörandet verkligen gått ombudet emot. Fråga kan då uppkomma om ombudets talan är en talan om fastställelse eller ett vanligt överklagande. Det avgörande bör därför vara att ombudet inte yrkar någon ändring av det klandrade beslutet.

I *tredje stycket* införs en bestämmelse om ärvd processram som åtföljer bestämmelsen i andra stycket om talan om fastställelse. Övervägandena finns i avsnitt 4.12.9. Bestämmelsen säkerställer att en talan om fastställelse aldrig kan leda till ett sämre utfall för den enskilde än vad någon företrädare för det allmänna vill uppnå.

Bestämmelsen medför således att överinstansen övertar den processram som förelegat i underinstansen.

Tidsfrist för en enskilds överklagande av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut

19 a §

Ett överklagande från en enskild av Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut ska ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Paragrafen är ny och reglerar inom vilken tid enskilda ska överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut. I sak har den förändringen gjorts att tiden för enskilda att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut har förkortats till tre veckor. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

Tidsfrist för det allmänna ombudets överklagande av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut

19 b §

Ett överklagande från det allmänna ombudet avseende ett beslut som ska omprövas enligt 10 § innan det får överklagas av en enskild, ska ha kommit in inom två månader från den dag då beslutet meddelades. I annat fall ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Paragrafen är ny och reglerar inom vilken tid det allmänna ombudet ska överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

I paragrafen klargörs att överklagandetiden för det allmänna ombudet är två månader såvitt gäller sådana beslut som inte ska eller har omprövats. I övriga fall, dvs. vid överklagande av omprövningsbeslut, gäller i likhet med vad som gäller för en enskild, en överklagandetid om tre veckor.

Tidsfrist för överklagande av allmän förvaltningsdomstols beslut

20 §

Ett överklagande av en allmän förvaltningsdomstols beslut ska ha kommit in inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om det är det allmänna ombudet, Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som överklagar beslutet, ska tiden räknas från den dag då beslutet meddelades.

Paragrafen reglerar inom vilken tid allmän förvaltningsdomstols beslut ska överklagas. Den förändring som gjorts i paragrafen, dvs. att beslut meddelade av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har utgått ut första meningen, har föranletts av den uppdelning av regleringen av klagofristen som gjorts genom införandet av 19 a och b §§. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

32 §

Vid överklagande av Pensionsmyndighetens, Skatteverkets och allmän förvaltningsdomstols beslut i ärenden om allmän ålderspension tillämpas 10–18, 20, 21 och 33–35 §§.

Bestämmelserna om det allmänna ombudet tillämpas dock inte i fråga om beslut som avser premiepension.

När det gäller överklagande av beslut om pensionsgrundande inkomst ska vad som i de i första och andra styckena angivna bestämmelserna, utom 18 och 35 §§, föreskrivs om Pensionsmyndigheten och det allmänna ombudet i stället avse Skatteverket och det allmänna ombudet hos Skatteverket enligt 67 kap. 3 § skatteförfarandelagen.

I 2 § anges att bestämmelserna om överklagande i 3–21 §§ ska tillämpas om inget annat följer av bestämmelserna i 22–40 §§. Förvarande paragraf innehåller sådana avvikande bestämmelser såvitt avser överklagande av beslut om allmän ålderspension.

I paragrafens *första stycke* har en mindre ändring gjorts som innebär att bestämmelsen i 18 § om talan om fastställelse m.m. ska vara tillämplig även vid överklagande av domstols beslut rörande allmän ålderspension. Hänvisningen till bestämmelserna om allmän ålderspension har också ändrats med anledning av att 36 § upphört att gälla.

I *andra stycket* har en ändring gjorts som innebär att bestämmelsen i 18 § inte ska tillämpas i sådana fall det allmänna ombudet hos Skatteverket överklagar beslut om pensionsgrundande inkomst.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

Bestämmelsen innebär att lagförslagen träder i kraft den 1 juli 2019.

2. Bestämmelserna i 108 kap. 26 § tillämpas inte på beslut om återbetalning som har meddelats före ikraftträdandet.

Bestämmelsen innebär att beslut om återbetalning enligt 108 kap. SFB, som har meddelats före denna lags ikraftträdande, inte omfattas om den nya bestämmelsen i 108 kap. 26 § SFB om indrivning. Sådana äldre beslut handläggs således inte enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och de är inte verkställbara enligt utsökningsbalken. Bestämmelserna om betalningssäkring är inte tillämpliga på dem.

3. Äldre föreskrifter om tidsfrister för att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut gäller för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Bestämmelsen innebär att beslut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som har meddelats före ikraftträdandet ska överklagas enligt de äldre föreskrifterna i 113 kap. 20 § SFB.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1047) om sjuklön

26 §

I fråga om Försäkringskassans handläggning av ärenden enligt 10, 11, 13, 14, 16, 17, 17 d och 20 §§ samt 24 § andra stycket och 27 § andra stycket tillämpas följande föreskrifter i socialförsäkringsbalken:

- 107 kap. 9 och 10 §§ om förbud mot utmätning och överlåtelse,
- 107 kap. 12 § om preskription,
- 108 kap. 2, 2 a, 11 och 22 §§ om återbetalningsskyldighet,

- 108 kap. 15, 16, 19 och 21 §§ om ränta,
- 108 kap. 26 § om indrivning,
- 110 kap. 13 § och 31 § första stycket samt 115 kap. 4 § om skyldighet att lämna uppgifter,
- 110 kap. 14 § 1 och 2 om utredningsåtgärder,
- 110 kap. 39 och 42 §§ om undantag från sekretess,
- 110 kap. 52 § första stycket 2 och andra stycket samt 53 § om indragning eller nedsättning av ersättning,
- 112 kap. 2 och 3 §§ samt 108 kap. 10 § om interimistiska beslut.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av bestämmelser i socialförsäkringsbalken som ska tillämpas vid Försäkringskassans handläggning av vissa ärenden enligt lagen. Paragrafen har ändrats på så sätt att en hänvisning till beloppsgränsen i 108 kap. 2 a § socialförsäkringsbalken tagits in i tredje strecksatsen om återbetalningsskyldighet. Utöver detta har det lagts till en femte strecksats, med innebörd att även 108 kap. 26 § socialförsäkringsbalken om indrivning ska tillämpas.

Av övergångsbestämmelserna till lagen (2019:000) om ändring i socialförsäkringsbalken följer att bestämmelserna om indrivning i 108 kap. 26 § inte blir tillämpliga beträffande beslut om återbetalningsskyldighet som har meddelats före den 1 juli 2019.

28 §

De föreskrifter om omprövning och ändring av Försäkringskassans beslut som finns i 113 kap. 3–9 §§ socialförsäkringsbalken ska tillämpas på motsvarande sätt i fråga om

- beslut enligt 10 eller 13 §, 14 § andra meningen, 16, 17, 17 d eller 20 § eller 24 § andra stycket, samt
- beslut att inte avge yttrande enligt 27 § andra stycket.

Vidare ska föreskrifterna i 113 kap. 10–21 §§ socialförsäkringsbalken om överklagande av Försäkringskassans eller domstols beslut tillämpas på motsvarande sätt i fråga om beslut enligt 10 § första stycket 2, 13 §, 14 § andra meningen, 16, 17, 17 d eller 20 § eller 24 § andra stycket.

I övrigt får Försäkringskassans beslut enligt denna lag inte överklagas.

Hänvisningen i paragrafens *andra stycke* till bestämmelserna om ändring, omprövning och överklagande i 113 kap. socialförsäkringsbalken, har ändrats med anledning av de förändringar som gjorts i socialförsäkringsbalken beträffande det allmänna ombudet, tidsfrister för att överklaga m.m.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

Bestämmelsen innebär att lagförslagen träder i kraft den 1 juli 2019.

2. Äldre föreskrifter om tidsfrister för att överklaga Försäkringskassans beslut gäller för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Bestämmelsen innebär att beslut av Försäkringskassan som har meddelats före ikraftträdandet ska överklagas enligt de äldre föreskrifterna i 113 kap. 20 § SFB.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret

4 §

I fråga om familjebidrag och dagpenning tillämpas bestämmelserna om ändring och omprövning samt om överklagande i 113 kap. 2–21 §§ socialförsäkringsbalken.

Beträffande familjebidrag tillämpas dessutom följande bestämmelser i socialförsäkringsbalken:

- 107 kap. 12 § om preskription,
- 108 kap. 2, 2 a, 11 och 22 §§ om återbetalningsskyldighet,
- 108 kap. 15, 16, 19 och 21 §§ om ränta,
- 108 kap. 26 § om indrivning,
- 110 kap. 13 § och 31 § första stycket samt 115 kap. 4 § om skyldighet att lämna uppgifter,
- 110 kap. 14 § 1 och 2 om utredningsåtgärder,
- 110 kap. 52 § första stycket 2 och andra stycket samt 53 § om indragning eller nedsättning av ersättning,
- 112 kap. 2 och 3 §§ samt 108 kap. 10 § om interimistiska beslut.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av bestämmelser i socialförsäkringsbalken som ska tillämpas i vissa fall enligt lagen.

Hänvisningen i paragrafens *första stycke* till bestämmelserna om ändring, omprövning och överklagande i 113 kap. socialförsäkringsbalken, har ändrats med anledning av de förändringar som gjorts i

socialförsäkringsbalken beträffande det allmänna ombudet, tidsfrister för att överklaga m.m.

I andra strecksatsen i *andra stycket* har tagits in en hänvisning till beloppsgränsen i 108 kap. 2 a § socialförsäkringsbalken.

Paragrafen har även ändrats på så sätt att det i *andra stycket* har lagts till en fjärde strecksats, med innebörd att även 108 kap. 26 § socialförsäkringsbalken om indrivning ska tillämpas.

Av övergångsbestämmelserna till lagen (2019:000) om ändring i socialförsäkringsbalken följer att bestämmelserna om indrivning i 108 kap. 26 § inte blir tillämpliga beträffande beslut om återbetalningsskyldighet som har meddelats före den 1 juli 2019.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

Bestämmelsen innebär att lagförslagen träder i kraft den 1 juli 2019.

2. Äldre föreskrifter om tidsfrister för att överklaga gäller för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Bestämmelsen innebär att beslut som har meddelats före ikraftträdandet ska överklagas enligt de äldre föreskrifterna i 113 kap. 20 § SFB.

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

2 §

Under indrivningen gäller bestämmelserna i 7 kap. 14 § utsökningsbalken om företrädesrätt vid utmätning av lön för böter och viten samt för fordringar som påförts enligt bestämmelserna i

- 1.1 lagen (1972:435) om överlastavgift,
- 1.2 lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,
- 1.3 vägtrafikskattelagen (2006:227),
- 1.4 lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt,
- 1.5 lagen (1994:419) om brottsofferfond,
- 1.6 skatteförfarandelagen (2011:1244),
- 1.7 lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon,

- 1.8 19 eller 108 kap. socialförsäkringsbalken eller annan författning om fordran avser återkrav som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten beslutar om och för vilken denna lag är tillämplig,
- 1.9 lagen (2004:629) om trängselskatt, eller
- 1.10 lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg, i fråga om avgifter på allmän väg.

Paragrafen handlar om företrädesrätt vid utmätning av lön. De fordringar som räknas upp i paragrafen har viss företrädesrätt enligt bestämmelserna i 7 kap. 14 § utsökningsbalken.

I punkten 8 i paragrafen har gjorts ett tillägg med innebörden att fordringar avseende återkrav enligt 108 kap. socialförsäkringsbalken har företräde framför andra fordringsanspråk vid utmätning av lön, på samma sätt som övriga fordringar som nämns i paragrafen, enligt den ordning som anges 7 kap. 14 § utsökningsbalken. Vidare framgår av tillägget att detsamma gäller fordringar avseende återkrav enligt andra lagar och förordningar om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten beslutar om återbetalning och lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. är tillämplig. Så är fallet i fråga om fordringar avseende återbetalning som har påförts enligt 4 kap. 3 a § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd, 19 a § förordningen (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete, 19 a § förordningen (2017:117) om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service och 8 kap. 7 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.*

Bestämmelsen innebär att lagen träder i kraft den 1 juli 2019.

2. *De nya bestämmelserna tillämpas inte på fordringar enligt 2 § 8 som grundar sig på beslut som har meddelats före ikraftträdandet, med undantag för fordringar som påförts enligt bestämmelserna i 19 kap. socialförsäkringsbalken.*

Bestämmelsen innebär att fordringar avseende återbetalning enligt 108 kap. socialförsäkringsbalken eller annan författning som avses i 2 § 8, som grundar sig på beslut som har meddelats före denna lags ikraftträdande, inte omfattas om den nya bestämmelsen om företrädesrätt.

10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd

4 kap. Övriga bestämmelser

3 a §

Försäkringskassan ska utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen, om den återbetalningskyldige inte betalar i rätt tid. Indrivning behöver dock inte begäras för en fordring som understiger 100 kronor om indrivning inte behövs från allmän synpunkt. Bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. ska tillämpas.

Beslut om återbetalning av ersättning enligt 2 eller 3 §§ får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken när beslutet har fått laga kraft. Detsamma gäller ränta på fordringen enligt räntelagen (1975:635) och avgifter enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. som tas ut i samband med indrivning av fordringen.

I fråga om fordring enligt andra stycket gäller bestämmelserna om betalningssäkring i 3 kap. 8 §, 46 kap. 2, 5–7, 9–13 och 16–22 §§, 68 kap. 1 §, 69 kap. 13–18 §§ och 71 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Paragrafen, som är ny, innebär att Försäkringskassans beslut om återbetalning enligt kapitlet, liksom ränta och avgifter, blir verkställbara enligt utsökningsbalken sedan de har fått laga kraft och ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. hos Kronofogdemyndigheten. Vidare införs genom paragrafen en möjlighet till betalningssäkring avseende sådana fordringar. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1–7.6.4 och 7.6.8.

Se i övrigt kommentaren till 108 kap. 26 § socialförsäkringsbalken.

9 §

Om inte annat följer av denna lag, gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser i socialförsäkringsbalken för ärenden om statligt tandvårdsstöd:

- 107 kap. 9, 10, 12, 17 och 18 §§ om utmätning, preskription och skadestånd m.m.,
- 108 kap. 2, 2 a, 11, 15, 16, 19 och 21 §§, 22 § första stycket och 26 § om återbetalningsskyldighet och ränta m.m.,
- 110 kap. 13 §, 14 § 1 och 2 samt 31 § och 115 kap. 4 § om uppgiftsskyldighet m.m.,
- 113 kap. 2–21 §§ om ändring, omprövning och överklagande.

Bestämmelserna i 108 kap. 2, 2 a, 11, 15, 16, 19 och 21 §§, 22 § första stycket samt 26 § socialförsäkringsbalken gäller dock inte i förhållande till vårdgivare.

Försäkringskassans beslut gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av bestämmelser i socialförsäkringsbalken som ska tillämpas i vissa fall vid handläggning enligt lagen.

Paragrafen har ändrats på så vis att det i *första stycket* i andra strecksatsen och i *andra stycket* tagits in en hänvisning till beloppsgränsen i 108 kap. 2 a § socialförsäkringsbalken.

Paragrafen har också ändrats på så sätt att 26 § har lagts till dels i första stycket andra strecksatsen, dels i andra stycket. Ändringen innebär att i de fall bestämmelserna om återbetalning enligt 108 kap. socialförsäkringsbalken ska tillämpas vid handläggning enligt lagen ska även bestämmelserna om indrivning i samma kapitel tillämpas.

Den hänvisning till bestämmelserna om ändring, omprövning och överklagande i 113 kap. socialförsäkringsbalken som finns i första styckets fjärde strecksats, har också ändrats med anledning av de förändringar som gjorts i socialförsäkringsbalken beträffande det allmänna ombudet, tidsfrister för att överklaga m.m.

Av övergångsbestämmelserna till lagen (2019:000) om ändring i socialförsäkringsbalken följer att bestämmelserna om indrivning i 108 kap. 26 § inte blir tillämpliga beträffande beslut om återbetalningsskyldighet som har meddelats före den 1 juli 2019.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

Bestämmelsen innebär att lagförslagen träder i kraft den 1 juli 2019.

2. Bestämmelserna i 4 kap. 3 a § tillämpas inte på beslut om återbetalning som har meddelats före ikraftträdandet.

Bestämmelsen innebär att beslut om återbetalning, som har meddelats före denna lags ikraftträdande, inte omfattas om den nya bestämmelsen i 4 kap. 3 a § om indrivning. Sådana äldre beslut handläggs således inte enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och de är inte verkställbara enligt utsökningsbalken. Bestämmelserna om betalningssäkring är inte tillämpliga på dem.

3. Äldre föreskrifter om tidsfrister för att överklaga gäller för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Bestämmelsen innebär att beslut som har meddelats före ikraftträdandet ska överklagas enligt de äldre föreskrifterna i 113 kap. 20 § SFB.

10.6 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

28 kap. Sekretess till skydd för enskild när det gäller socialförsäkringar, studiestöd, arbetsmarknad, m.m.

6 a §

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att uppgift lämnas till det allmänna ombudet för socialförsäkringen.

Paragrafen, som är ny, innebär att uppgifter kan lämnas till det allmänna ombudet för socialförsäkringen utan hinder av sekretess enligt 1 §. Bestämmelsen har samband med den samverkansskyldighet som införts i 2 kap. 2 a § SFB och avser att underlätta för beslutsmyndigheterna att bistå det allmänna ombudet med de uppgifter och upplysningar som ombudet behöver. Övervägandena finns i avsnitt 4.15.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

Bestämmelsen innebär att lagförslaget träder i kraft den 1 juli 2019.

Kommittédirektiv 2016:104

Stärkt rättssäkerhet och effektiv handläggning i ärenden och mål om socialförsäkring

Beslut vid regeringssammanträde den 8 december 2016.

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över vissa processuella och processrättsliga frågor på socialförsäkringsområdet. Syftet är att stärka rättssäkerheten inom området samt att skapa en mer effektiv handläggning i ärenden och mål om socialförsäkring.

Utredaren ska bl.a.

- utreda och föreslå hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan stärkas processuellt,
- utreda förutsättningarna för att förkorta tidsfristerna för begäran om omprövning respektive överklagande av myndighets beslut inom socialförsäkringsområdet och lämna förslag om en sådan förkortning bedöms lämplig, och
- utreda och föreslå åtgärder för en mer effektiv och ändamålsenlig återkravshantering inom socialförsäkringsområdet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2018.

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen

Det är inte möjligt att utforma lagstiftningen så att alla olika tänkbara situationer förutses och samtliga oklarheter undanröjs. Prejudikatbildningen utgör därför ett mycket betydelsefullt komplement till lag-

stiftningen då den bland annat leder till en mer enhetlig rättstillämpning som underlättar för både enskilda personer och tillämpande myndigheter.

Oklara rättsfrågor inom socialförsäkringsområdet kan påverka ett stort antal enskilda personers situation, och i många enskilda fall är frågorna dessutom kopplade till betydande belopp. En effektiv prejudikatbildning är därför av betydelse inom detta område, liksom inom andra områden. En effektiv prejudikatbildning tillför dessutom lagstiftaren underlag för att bedöma om lagstiftningen uppfyller de uppställda målen eller om den ger upphov till oavsiktliga effekter som föranleder att lagstiftningen behöver ses över.

Socialförsäkringsmål utgör en stor andel av målen i allmän förvaltningsdomstol. Inom socialförsäkringsområdet finns ett särskilt instrument för att främja prejudikatbildningen, det allmänna ombudet för socialförsäkringen. Ombudets uppdrag är att föra principiellt viktiga frågor vidare till prövning i domstol för att därigenom bidra till att socialförsäkringens bestämmelser tillämpas likformigt och rättvist. Ombudet inrättades 2005. Hittills har ombudets arbete resulterat i ett fåtal prejudicerande domar.¹ Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet har haft i uppdrag att överväga hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan ges bättre förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag (dir. 2013:58 och dir. 2014:49). Fokus har i första hand legat på att stärka ombudet bemanningsmässigt och organisatoriskt. Ett antal förslag har lämnats i betänkandet Skapa tilltro – Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46). Utredningen har bedömt att ombudet även behöver stärkas processuellt för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Några av förslagen utgör därför förslag på hur detta ska kunna åstadkommas. I budgetpropositionen för 2017 har regeringen angett att den avser att ta initiativ till att stärka ombudet processuellt (prop. 2016/17:1, utg.omr. 10, s. 41). Det finns därför skäl att låta en utredare fördjupa sig i denna fråga ytterligare.

Prejudikatbildningen inom socialförsäkringsområdet är viktig, inte minst för att försöka motverka den bristande likformighet som Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har bedömt att det finns

¹ Inspektionen för socialförsäkringen, rapport 2012:11 Ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen.

i såväl Försäkringskassans som förvaltningsdomstolarnas bedömning av socialförsäkringsmål.²

Uppdraget

En särskild utredare ska utreda hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan stärkas processuellt och lämna förslag på hur detta kan åstadkommas. Utredaren ska här beakta vad som redan har föreslagits i ovan nämnda betänkande (SOU 2015:46). I remissförfarandet av betänkandet har flera remissinstanser framfört att det är särskilt viktigt att slå vakt om den enskildes rättssäkerhet för det fall att det allmänna ombudets förutsättningar att driva fram sådana domar stärks. Utredaren ska särskilt beakta hur eventuella förslag kan komma att påverka enskilda försäkrade och överväga om förslag behöver lämnas i syfte att värna deras rättssäkerhet. Om detta bedöms behövt, ska sådana förslag lämnas.

En förutsättning för att det allmänna ombudet ska kunna utföra sitt arbete är att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan lämna ärenden av intresse till ombudet. Utredaren ska utreda om befintliga bestämmelser om sekretess är ändamålsenliga för ett sådant utlämnande. Utredaren bör därvid beakta de författningsförslag som har lämnats i ovan nämnda betänkande. Utredaren ska lämna de författningsförslag som utredningsarbetet ger anledning till.

Kortare tidsfrist för begäran om omprövning och överklagande

Den nuvarande tidsfristen för att överklaga ett beslut inom socialförsäkringsområdet, både beslut av myndighet och beslut av allmänna förvaltningsdomstolar, är enligt 113 kap. 20 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet eller, om klaganden företräder det allmänna, två månader från den dag det överklagade beslutet meddelades. Det har under många år diskuterats om dessa tidsfrister bör ändras så att de överensstämmer med den allmänna överklagandetiden på tre veckor som stadgas i 23 § förvaltningslagen (1986:223) och 6 a § förvaltnings-

² Inspektionen för socialförsäkringen, rapport 2014:18 Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna.

processlagen (1971:291). Regeringen föreslog i propositionen En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess (prop. 2012/13:45) att tiden för överklagande av domstolsavgöranden i mål om socialförsäkring skulle överensstämma med vad som gäller för de flesta mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. att tiden för överklagande av en domstols beslut skulle vara tre veckor i stället för två månader. Som skäl för detta anfördes bl.a. intresset av en enhetlig ordning inom förvaltningsprocessen och att domstolsprocessen skulle kunna bli mer effektiv genom kortare handläggningstider. Riksdagen avlog regeringens förslag i dessa delar och gav som sin mening tillkänna att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en konsekvensbeskrivning av hur enskilda påverkas av en kortare överklagandetid (bet. 2012/13:JuU15, rskr. 2012/13:154). Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen har haft i uppdrag att göra en sådan konsekvensbeskrivning. Utredningen har i sitt betänkande Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76) redovisat en konsekvensbeskrivning där det framgår att utredningen sammantaget bedömer att de negativa konsekvenser som kan identifieras inte kan anses vara sådana att de överväger de fördelar en förkortad överklagandetid skulle innebära. Utredningen påtalar att en förkortning av tiden för överklagande innebär att den enskilde får kortare tid på sig att sammanställa och ge in sitt överklagande. En förkortad överklagandetid påverkar enligt utredningen dock inte de enskildas möjligheter i praktiken, eftersom det finns möjlighet att begära anstånd med att utveckla sin talan. Mot bakgrund av denna bedömning har utredningen föreslagit att överklagandetiden avseende domstolsavgöranden i mål om socialförsäkring och mål om arbetslöshetsförsäkring ska ändras till tre veckor. Skälen för att förkorta överklagandetiderna i allmän förvaltningsdomstol uppges vara att effektivisera domstolarnas hantering av dessa mål. I utredningens uppdrag ingick inte att lämna förslag om ändrade tidsfrister för begäran om omprövning eller överklagande av beslut av myndigheter. Några sådana förslag har således inte heller lämnats. Utredningen gjorde dock bedömningen att domstolsförfarandet särskiljer sig från förfarandet vid de myndigheter som handlägger socialförsäkringsärenden på sådant sätt att det stora flertalet enskilda sannolikt inte kommer att utgå från att samma överklagandetid som gällde vid överklagande av det underliggande myndighetsbeslutet också gäller vid överklagande av domstolens avgörande. Enligt utred-

ningens bedömning bör det därför inte finnas någon större risk för otydlighet i fråga om vilka överklagandetider som ska gälla vid olika tidpunkter. För tydlighetens skull rekommenderade dock utredningen att överklagandehänvisningarna bör utformas så att risken för sammanblandningar och missförstånd undviks.

Försäkringskassan, som är en av de myndigheter som handlägger ärenden om socialförsäkring, anser att det bör övervägas om inte även tiden för överklagande av myndighetens beslut bör förkortas så att den allmänna överklagandetiden inom förvaltningsprocessen, tre veckor, tillämpas generellt i ärenden och mål om socialförsäkring. Regeringen delar denna bedömning. Genom en sådan ordning skulle förvaltningsrätten kunna avgöra mål snabbare och handläggningstiden skulle inte fördröjas av att mål som är klara för avgörande blir liggande i upp till två månader i väntan på att överklagandetiden ska gå ut.³

Det är angeläget med ett enhetligt och effektivt förfarande vid myndigheterna i fråga om omprövning och överklagande, inte minst ur den enskilda försäkrades perspektiv. En enhetlig ordning inom socialförsäkringen kan göra omprövnings- och överklagandeprocessen mer effektiv genom kortare handläggningstider. En utredare bör därför få i uppdrag att se över om det är möjligt att förkorta omprövnings- och överklagandetiderna hos de myndigheter som handlägger socialförsäkringsärenden.

Uppdraget

Utredaren ska utreda förutsättningarna för att förkorta tidsfristerna för begäran om omprövning och överklagande av beslut av de myndigheter som handlägger socialförsäkringsärenden. Utredaren ska särskilt analysera och redovisa hur förkortade tidsfrister kan påverka enskilda försäkrade. Om en sådan förkortning bedöms lämplig, ska utredaren lämna förslag på nödvändiga författningsändringar. Utredaren ska i sitt arbete vidare beakta författningsändringar som regeringen eventuellt föreslår utifrån ovan nämnda betänkande

³ Se Försäkringskassans remissyttrande över betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76), Dnr Ju2016/07269/DOM.

(SOU 2014:76) med avseende på överklagandetiden för socialförsäkringsmål i domstol.

Ett mer välfungerande och ändamålsenligt återkravsförfarande

Mellan åren 2006 och 2014 ökade Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsfordringar från cirka 650 miljoner kronor till cirka 3,4 miljarder kronor. Ju längre tid som går från det att myndigheterna beslutat om återkrav, desto högre är risken för att den felaktiga utbetalningen aldrig återbetalas och att fordringen till sist helt eller delvis skrivs ned. För 2014 har Försäkringskassan skrivit ned mer än hälften (cirka 2 miljarder kronor) av de totala återkravsfordringarna. Det är angeläget att förhindra att fordringarna fortsätter att öka. Det handlar både om att förhindra felaktiga utbetalningar och att säkra en effektiv återkravshantering.

Försäkringskassan har på uppdrag av regeringen 2013 genomfört en analys av myndighetens fordringsstock för att bl.a. identifiera orsaker bakom fordringsstockens kraftiga tillväxt.⁴ I uppdraget ingick även att föreslå åtgärder för att förhindra en fortsatt tillväxt liksom minska fordringsstocken. Enligt Försäkringskassan pekar fordringsstockens tillväxt på utvecklingsbehov i flera led av processen. Försäkringskassan lyfter ett antal åtgärder som myndigheten kan och avser att vidta, såsom att förbättra bedömningen av återbetalningsskyldighet och förenkla resurskrävande arbetsmoment. Två områden lyfts fram som särskilt prioriterade: behovet av en utvecklad styrning av fordringshanteringen liksom behovet av en översyn av regelverket för bostadsbidrag som står för den största andelen av fordringsstocken både i antal och i kronor.

Riksrevisionen har i en rapport från juni 2016 granskat Försäkringskassans kontrollverksamhet vad gäller felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringsområdet och bl.a. pekat på vikten av en effektiv återkravshantering.⁵ Såväl Försäkringskassans internrevisorer⁶ som

⁴ Uppdrag i regleringsbrev för 2013 avseende Försäkringskassan, Fordringsstock och fordringshantering.

⁵ RIR 2016:11 Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet.

⁶ Internrevisionsrapport Återkravshantering av felutbetalningar under 2 000 kronor (2016:4). Internrevisionsrapport Granskning av återkravsprocessen (2013:5).

ISF⁷ har lyft fram kritik mot Försäkringskassans, och i vissa delar mot Pensionsmyndighetens, återkravshantering. Enligt ISF har återkravsverksamheten inom båda myndigheterna exempelvis haft problem med långa handläggningstider och kvaliteten i besluten. Både ISF och Försäkringskassans internrevision uppmärksammar vidare de beloppsgränser som myndigheterna har satt gällande vilka återkravsärenden de väljer att utreda.

Det är viktigt för socialförsäkringens legitimitet att återkravsförfarandet fungerar väl. Felaktiga utbetalningar ska så långt möjligt återbetalas. Samtidigt måste risken för att enskilda försäkrade hamnar i besvärlig och långvarig skuldsättning undvikas. För detta krävs en effektiv återkravshandläggning på myndigheterna. Den kontinuerligt och snabbt växande fordringsstocken är ett faktum. I syfte att förhindra en fortsatt tillväxt liksom att minska fordringsstocken finns det anledning att utreda det fortsatta utvecklingsbehovet för ett välfungerande och ändamålsenligt återkravsförfarande inom socialförsäkringen.

Som framgår ovan står bostadsbidraget för den enskilt största delen av fordringsstocken. En förutsättning för att kunna hålla antalet återkrav nere är att förmåner inte är konstruerade på ett sätt som ger upphov till omfattande återkrav. Regeringen har nyligen aviserat en översyn av förmånerna bostadsbidrag och underhållsstöd (prop. 2016/17:1, utg.omr. 12, s. 32) Regeringen kommer således att återkomma i särskild ordning när det gäller de förmånsspecifika reglerna för återkrav i fråga om dessa förmåner.

Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans beslut om återkrav enligt 108 kap. SFB är inte direkt verkställbara enligt utsökningsbalken. Det innebär att myndigheten måste ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan i tingsrätten för att på det sättet få en exekutionstitel som kan ligga till grund för verkställighet. Frågan om vilka förutsättningar som bör gälla för att en myndighets beslut ska få verkställas har övervägts av Utsökningsutredningen i betänkandet Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81). I betänkandet föreslås lagändringar som syftar till att myndigheters beslut om bl.a. återbetalning i större utsträckning ska vara direkt

⁷ Inspektionen för socialförsäkringen, rapport 2014:3 Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

verkställbara. Utredningens förslag angränsar alltså till frågor i detta uppdrag.

Uppdraget

Utredaren ska utreda och föreslå åtgärder för att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig återkravshantering inom socialförsäkringen. För detta krävs att utredaren tecknar den fullständiga problembilden över skuldsättningen och återkravsförfarandet på området. Översynen inbegriper hela återkravskedjan från en felaktig utbetalning fram till ansökan om verkställighet. Nödvändiga författningsförslag ska lämnas. Utfallet av förslagen i betänkandet Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81) ska beaktas. Det är angeläget att bestämmelserna i SFB fungerar på ett tillfredsställande sätt i förhållande till bestämmelserna i utsökningsbalken. Syftet med att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig hantering är att åstadkomma en ökad återbetalning som både kan minska fordringsstocken och, framför allt, förhindrar att den växer ytterligare. En mer effektiv och ändamålsenlig hantering ska också öka rättssäkerheten för den försäkrade och minska risken för att hamna i omfattande och långvarig skuldsättning.

Utredaren ska särskilt beakta på vilket sätt föreslagna åtgärder kan påverka den enskilda försäkrade.

Konsekvensbeskrivningar

Samtliga författningsförslag som lämnas ska vara analyserade ur ett jämställdhetsperspektiv, och de ska vara särskilt motiverade om de bedöms ha negativ inverkan på jämställdheten i samhället. Även konsekvenserna ur ett barnrättsligt perspektiv bör beskrivas. Förslagens offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser ska analyseras och redovisas. Förslag till finansiering ska lämnas. Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna ska redovisas särskilt. Hur förslagen beräknas påverka samordningen av de sociala trygghetssystemen inom EU samt hur de påverkas av Sveriges åtaganden och skyldigheter i förhållande till relevant unionsrätt ska också redovisas. I uppdraget ingår även att redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och

den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Om utredaren i sitt arbete identifierar andra angränsande delar inom socialförsäkringsprocessen som kan utvecklas ytterligare eller bör förändras för att bli effektivare och mer ändamålsenliga, står det utredaren fritt att lämna författningsförslag även avseende sådana delar.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Samråd ska ske med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Inspektionen för socialförsäkringen, Kronofogdemyndigheten och Domstolsverket. Utredaren ska föra en dialog med det allmänna ombudet för socialförsäkringen i den del av uppdraget som direkt berör ombudet. Även arbetsmarknadens parter ska bjudas in till dialog under utredningsarbetets gång.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2018.

(Socialdepartementet)

Statistikinhämtning

Allmänna ombudet för socialförsäkringen

Tillvägagångssätt och urval

Samtliga förvaltningsrätter har blivit ombedda att lämna ut de avgöranden (domar och slutliga beslut) i vilka det allmänna ombudet för socialförsäkringen varit klagande under perioden 1 mars 2012–31 december 2016.

Uppgifter som vi har antecknat

Inga uppgifter som direkt eller indirekt kan härledas till enskilda individer har antecknats. Samtliga mål har i stället tilldelats ett fiktivt nummer och för varje avgörande som inhämtats enligt ovan har vi därutöver antecknat följande uppgifter:

- Domstol
- Vilken förvaltningsrätt som meddelat eller fattat det aktuella avgörandet
- Året för avgörandet
- Det år då förvaltningsrätten avgjorde målet genom dom eller slutligt beslut
- Beslutsmyndighet

Avser vilken beslutsmyndighet, Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, som fattat det överklagade beslutet. Har registrerats genom att ”Försäkringskassan” eller ”Pensionsmyndigheten” antecknats i en särskild kolumn.

- Förmånsslag

Den förmånstyp som målet i domstol gällde.

- Talan till fördel eller nackdel för enskild

Huruvida det allmänna ombudets talan fördes till fördel eller nackdel för enskild. Har registrerats genom att ”fördel” eller ”nackdel” antecknats i en särskild kolumn.

- Huruvida berörd enskild också var klagande i målet

Huruvida även den enskilde överklagade myndighetens beslut till domstol. Har registrerats genom att ”ja” eller ”nej” antecknats i en särskild kolumn.

- Utgång i förvaltningsrätten

Avser hur utgången i förvaltningsrätten förhåller sig till ombudets yrkande. Har registrerats genom att ”avslag”, ”bifall” eller ”ej sakprövat” antecknats i en särskild kolumn. Som bifall räknas även sådana situationer då ombudet vunnit delvis bifall.

- Huruvida yttrande inhämtades från beslutsmyndigheten

Avser huruvida domstolen funnit skäl att inhämta yttrande från beslutsmyndigheten. Har registrerats genom att ”ja” eller ”nej” antecknats i en särskild kolumn.

Särskilda operationaliseringar

För arbetet i denna del har särskilda operationaliseringsregler i princip inte behövt uppställas. Undantag härifrån har dock gjorts beträffande huruvida det allmänna ombudet fört en talan till fördel eller nackdel för enskild.

När det gäller huruvida det allmänna ombudet fört en talan till fördel eller nackdel för enskild har vi ställt upp följande teoretiska definition: en talan till fördel för enskild innebär att ombudets talan i förvaltningsrätt medför att den enskilde ska försättas i en mer förmånlig situation än vad som följer av myndighetens beslut. Till denna teoretiska definition har vi använt följande operationella definition:

En talan till bifall för enskild föreligger om det av ombudets yrkande i förvaltningsrätten framgår att ombudet vill att den enskilde, helt eller delvis, ska tillerkännas en förmån eller annan ersättning som beslutsmyndigheten inte tillerkänt honom eller henne eller att följden av ombudets talan på annat vis blir den att en förmån eller ersättning ska utgå med ett högre belopp eller återkrav inte ska beslutas eller lindras.

Tidsfrister för att överklaga

Tillvägagångssätt och urval

För att undersöka hur enskilda för sin talan i domstol i socialförsäkringsmål, har vi begärt ut cirka 8 procent av alla socialförsäkringsmål som avgjorts av förvaltningsrätterna under 2016, totalt 1 021 mål. Tillfrågade domstolar¹ har blivit ombedda att lämna ut det antal avgöranden som motsvarar 10 procent av domstolens samtliga avgjorda socialförsäkringsmål för 2016.² Domstolarna har vidare ombetts att välja ut målen helt kronologiskt med start från årets början. För samtliga mål har vi registrerat ett antal variabler enligt nedan i syfte att kunna beskriva en mer nyanserad bild av verkligheten.

Uppgifter som vi antecknat

Inga uppgifter som direkt eller indirekt kan härledas till enskilda har antecknats. Samtliga mål har i stället tilldelats ett fiktivt nummer och för varje avgörande som inhämtats enligt ovan har vi därutöver antecknat följande uppgifter:

- Domstol

Vilken förvaltningsrätt som meddelat eller fattat det aktuella avgörandet.

- Datum för det överklagade beslutet

¹ Detta inkluderar alla förvaltningsrätter utom Förvaltningsrätten i Umeå.

² Bortsett från förvaltningsrätten i Stockholm. För Förvaltningsrätten i Stockholm har vi studerat och analyserat cirka 5 procent av samtliga socialförsäkringsmål.

Den dag då det överklagade beslutet meddelades.

- Datum för målets anhängiggörande vid domstol

Den dag då överklagandet inkom till förvaltningsrätten.

- Datum för förvaltningsrättens avgörande

Den dag då förvaltningsrätten avgjorde målet genom dom eller slutligt beslut.

- Beslutsmyndighet

Avser vilken beslutsmyndighet, Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, som fattat det överklagade beslutet. Har registrerats genom att "Försäkringskassan" eller "Pensionsmyndigheten" antecknats i en särskild kolumn.

- Förmånsslag

Avser den förmånstyp som målet i domstol gällde.

- Kompletterande utredning

Avser om den enskilde gav in ytterligare handlingar i målet.

- Kompletterande utredning direkt eller senare

Avser om den enskilde gav in ytterligare utredning direkt i samband med överklagandet eller senare i processen.

- Utgång i förvaltningsrätten

Avser hur utgången i förvaltningsrätten förhåller sig till det överklagade beslutet. Har registrerats genom att "ändrat" eller "ej ändrat" antecknats i en särskild kolumn. Som ändrat räknas även sådana situationer då fråga varit om delvis ändring.

Särskilda operationaliseringar

För arbetet i denna del har särskilda operationaliseringsregler uppställts för att registrera om och när den enskilde inkommit med kompletterande utredning i allmän förvaltningsdomstol.

När det gäller om kompletterande utredning inkommit i målet har vi ställt upp följande teoretiska och operationella definition: Med kompletterande utredning avses en skriftlig handling som lämnats in till domstolen och upprättats av annan än klaganden själv.

När det gäller när i tid kompletterande utredning inkommit i målet har vi ställt upp följande teoretiska definition: Direkt ingiven kompletterande utredning är sådan utredning som ges in i anslutning till överklagandet.

Till denna teoretiska definition har vi använt följande operationella definition: Om klaganden, utöver överklagandet, lämnat in kompletterande utredning samma dag som överklagandet kom in eller dagen därpå, är det fråga om utredning som gavs in direkt i samband med överklagandet. I annat fall är det fråga om utredning som inkom senare.

Tankemodell för att beräkna legitimitets- och preventionskostnader

Tillvägagångssätt

En fråga som vi ställt oss är om det går att justera Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beräkningar avseende förväntade kostnader och intäkter utifrån olika beloppsgränser, genom att även beakta andra typer av kostnader.

Vi har efterlyst en bredare ansats och framhållit att även kostnader i form av reducerad legitimation och utebliven prevention bör beaktas. Detta är givetvis en mycket grannliga uppgift. Det är emellertid viktigt att överväga och försöka beräkna hur kostnader av detta slag kan antas påverka beräkningarna. Av denna anledning har gjort ett enkelt försök att beakta även denna typ av kostnader. Vår uppskattning av dessa kostnader är givetvis mycket osäker och gör inte anspråk på att vara fullständig eller utan brister. Beräkningarna syftar främst till att vidga det perspektiv som vi menar bör anläggas vid beräkningar av detta slag.

Tankar kring hur en operationalisering av legitimitets- och preventionskostnader skulle kunna göras

För att beräkna legitimitets- och preventionskostnader har vi resonerat enligt följande.

Det kan antas att införandet av beloppsgränser påverkar förtroendet för socialförsäkringen negativt. Det är rimligt att anta att, ju högre beloppsgräns, desto större negativ inverkan får beloppsgränsen för enskildas förtroende. Detta påverkar i sin tur enskildas benägenhet att iaktta gällande regler och bestämmelser. Enligt uppgift från Försäkringskassan kan det uppskattas att 20–40 procent av de enskilda

kommer att få ett försämrat förtroende för Försäkringskassan om beloppsgränser för återkrav tillämpas. Utifrån detta kan göras en uppskattning av hur olika beloppsgränser kan påverka systemets legitimitet. Genom att justera antalet återkravsärenden med en faktor för legitimitetsförändring beroende på införd beloppsgräns, kan därefter göras en uppskattning av hur olika beloppsgränser påverkar tillväxten av antalet återkrav under 2 000 kronor.

För att därefter beräkna de preventionskostnader som olika beloppsgränser medför, har vi utgått från uppgifter om hur ofta det är enskilda som orsakar felaktiga utbetalningar under 2 000 kronor. Enligt Försäkringskassan kan detta uppskattas till cirka 67 procent av samtliga ärenden. Utifrån detta kan antas att enskilda i ungefär hälften av dessa ärenden återkommer i framtiden och skulle kunna undvika att göra samma fel på nytt om beslutsmyndigheten gjort dem uppmärksam på felet. Kostnaden för utebliven prevention kan då beräknas genom att kostnaden för att handlägga dessa ärenden beräknas.

Det kan givetvis ifrågasättas huruvida vissa antaganden i dessa beräkningar är rimliga. Med dessa justerade beräkningar vill vi dock främst lyft blicken och anlägga ett bredare perspektiv på problematiken. De framräknade siffrorna är således givetvis osäkra och ska inte tas till intäkt för någon absolut sanning. Förhoppningen är snarare att siffrorna kan öppna upp för en mer nyanserad diskussion om vilka effekter och kostnader som införandet av olika beloppsgränser för med sig.

Tankeexperiment

Mot bakgrund av vad som nu sagts kan följande beräkning göras av de kostnader och intäkter som kan förväntas utifrån olika nivåer på beloppsgränsen.

Tendensen är den att skillnaderna mellan att tillämpa olika beloppsgränser krymper märkbart om även preventions- och legitimitetskostnader beaktas vad gäller felaktiga utbetalningar i intervallet upp till 2 000 kronor. En beloppsgräns om exempelvis 1 500 kronor kommer således att medföra betydligt högre preventionskostnader jämfört med exempelvis en beloppsgräns om 300 kronor. Detta får till följd att utfallet mellan att införa dessa två beloppsgränser krymper betydligt jämfört med vad som framgår av Försäkringskassans beräkning.

Tabell 1 Justerade kostnader och intäkter utifrån beloppsgräns

Kronor

Beloppsgräns	0	300	600	900	1 200	1 500	1 800
Ärenden i dag	56 000	56 000	56 000	56 000	56 000	56 000	56 000
Ärenden under beloppsgränsen	56 000	13 000	25 000	34 000	41 000	46 000	53 500
Ärenden över beloppsgränsen	0	43 000	31 000	22 000	15 000	10 000	2 500
Andel under beloppsgränsen	1,00	0,23	0,45	0,61	0,73	0,82	0,96
Andel över beloppsgränsen	0,00	0,77	0,55	0,39	0,27	0,18	0,04
Kostnader	9 234 6000	70 909 000	51 120 000	36 279 000	24 736 000	16 490 000	4 123 000
Intäkter	3 640 6000	34 746 000	30 346 850	24 695 668	18 676 612	13 297 815	3 906 174
Intäkter per investerad krona	0,39	0,49	0,59	0,68	0,76	0,81	0,95
Legitimitets justeringsfaktor	1	1,02	1,1	1,13	1,16	1,19	1,22
Ärenden efter leg. justering	56 000	57 120	61 600	63 280	64 960	66 640	68 320
Ärenden under beloppsgräns efter leg. justering	0	13 260	27 500	38 420	47 560	54 740	65 270
Ärenden över beloppsgränsen efter leg. justering	0	43 860	34 100	24 860	17 400	11 900	3 050
Kostnader efter justering	92 346 632	72 327 201	56 232 503	40 995 308	28 693 418	19 623 659	5 029 593,4
Intäkter efter justering	36 406 249	35 440 930	3 3381 833	27 906 131	21 664 612	15 824 851	4 765 090,2
Ärenden i vilka enskild inte görs uppmärksam på fel	0	13 260	27 500	38 420	47 560	54 740	65 270
Enskilda orsakat	0	8 884,2	18 425	25 741,4	31 865,2	36 675,8	43 730,9
Kan lära sig och återkommer	0	4 442,1	9 212,5	12 870,7	15 932,6	18 337,9	21 865,45
Preventionskostnad	0	7 325 232	15 191 845	21 224 389	26 273 606	30 240 059	36 057 155
Total kostnad	92 346 632	79 652 433	71 424 348	62 219 698	54 967 024	49 863 718	41 086 748
Total intäkt	36 406 249	35 440 930	33 381 833	27 906 131	21 664 612	15 824 851	4 765 090,2
Utfall	55 940 383	44 211 503	38 042 515	34 313 567	33 302 412	34 038 867	36 321 658

Källa: Baseras på uppgifter lämnade till utredningen av Försäkringskassan.

Den beloppsgräns som genererar minst kostnader för det allmänna enligt dessa beräkningar är 1 200 kronor. Vi denna beloppsgräns kommer legitimitets- och preventionskostnaderna nämligen att vara så-

dana att det totala utfallet blir lägre än vid tillämpning av övriga beloppsgränser.

En beloppsgräns om 300 kronor kan, om även kostnader av detta slag beaktas, således inte antas skilja sig från övriga beloppsgränser i den omfattning som följer av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beräkningar.

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd
för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda
för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på
socialförsäkringsområdet. S.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn
i en digitaliserad värld. [1]

Justitiedepartementet

Stärkt straffrättsligt skydd
för blåljusverksamhet och andra
samhällsnyttiga funktioner. [2]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]
Vissa processuella frågor på social-
försäkringsområdet. [5]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda
för internationalisering. [3]

NORSTEDTS
JURIDIK

KARNOV GROUP

106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 kundservice@nj.se www.nj.se

ISBN 978-91-38-24752-5 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB