

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet Skapa tilltro – Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46)**

(S2015/3232/SF)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på innehållet i betänkandet Skapa tilltro – Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. Yttrandet inleds med en sammanfattning. Därefter följer JO:s synpunkter på den del av förslaget som gäller generell tillsyn och enskildas klagomål. Synpunkterna på den del av betänkandet som rör det allmänna ombudet behandlas för sig.

Sammanfattning

JO tillstyrker förslaget i den del som innebär att Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) ges ett uttalat generellt tillsynsuppdrag. Även om ISF i viss mån redan bedriver generell tillsyn är det en fördel om den utökas och att uppdragets omfattning tydliggörs i myndighetens instruktion.

JO avstyrker utredningens förslag att ISF:s uppdrag även ska utökas till att omfatta klagomålshantering. Med dagens förhållanden är behovet av utökad tillsyn inom socialförsäkringsområdet inte av den omfattningen att det motiverar en sådan förändring. Om ISF ges ett utökat uppdrag i form av generell tillsyn minskar behovet ytterligare. Det mervärde som en klagomålshantering hos ISF skulle ge är enligt JO:s uppfattning inte tillräckligt stort för att väga upp de problem och kostnader som kan förväntas uppkomma.

JO tillstyrker utredningens förslag att det allmänna ombudet ska flyttas från Försäkringskassan. Självständighetsaspekten talar visserligen för att det allmänna ombudet borde vara en egen myndighet. JO anser emellertid att det är tveksamt om en sådan lösning kan försvaras rent ekonomiskt.

Generell tillsyn och enskildas klagomål

Bakgrund

Socialförsäkringen berör så gott som hela landets befolkning och har under vissa omständigheter och skeden i livet avgörande betydelse för människors försörjning och välfärd. Det innebär även att utgifterna för socialförsäkringsområdet är betydande. En tillförlitlig granskning av socialförsäkringsområdet är mot den bakgrunden viktig både ur samhällets och den enskildes perspektiv. Andra faktorer som påverkar tillsynsbehovet är socialförsäkringens komplicerade regelverk och den begränsade insyn som följer av den stränga sekretessen på området.

I JO:s ämbetsberättelse 2010/11 uttalade dåvarande justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt bl.a. att JO i allt större utsträckning kommit att ersätta en reguljär tillsyn för socialförsäkringen och att betydelsen av Försäkringskassans verksamhet i sig talar för behovet av ett ordinärt tillsynsorgan dit enskilda kan vända sig med sina klagomål. Liknande synpunkter har även tidigare framförts av JO.

Det är bl.a. JO:s uttalanden som ligger bakom att utredningen fick i uppdrag att analysera behovet av en förstärkt tillsyn över socialförsäkringen. Situationen idag är emellertid en annan än då dessa uttalanden gjordes.

Under hösten 2008 – våren 2010 ökade antalet klagomål på socialförsäkringsområdet dramatiskt. En mycket stor del av klagomålen kunde härledas till den omfattande omorganisation som Försäkringskassan hade genomfört. Därefter sjönk ärendeinflödet till normala nivåer. Under det gångna verksamhetsåret har ärendetillströmningen på socialförsäkringsområdet minskat ytterligare. Det är enligt min bedömning ett tecken på att verksamheten hos både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har blivit bättre avseende de förhållanden som JO granskar.

Vidare har ISF hunnit bygga upp sin verksamhet under de år som gått sedan starten 2009. ISF bedriver i dag en välfungerande reguljär tillsyn över socialförsäkringsområdet. Med sin särskilda inriktning och kompetens har ISF möjlighet att belysa problemområden på ett annat sätt och med en annan bredd än vad JO kan göra. JO har med sina förvaltningsrättsliga expertkunskaper å andra sidan möjligheter att gå på djupet i sin rättsliga granskning av enskilda klagomål. Det är olika verksamheter som berikar och kompletterar varandra.

Ytterligare en förändring av betydelse är att justitieombudsmännen sedan den 1 mars 2011, med vissa begränsningar, kan bemyndiga tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i klagomålsärenden och att verkställa inspektioner. Det är numera byråcheferna som fattar beslut i en stor del av de ärenden där det är uppenbart att någon utredning inte ska inledas. På socialförsäkringsområdet fattas idag drygt hälften av besluten i klagomålsärendena av byråchefen. Möjligheten att låta andra tjänstemän verkställa inspektioner utnyttjas också. Ombudsmannens utrymme att ta egna initiativ och att ägna tid åt mer komplicerade ärenden har således ökat.

Med dagens förhållanden är behovet av utökad tillsyn inte längre sådant att det finns anledning att utöka ISF:s uppdrag till att omfatta klagomålshantering. Risken för nya ärendetoppar i framtiden finns givetvis men innebär inte i sig tillräckliga skäl för någon annan bedömning.

Allmänna synpunkter

Utredningen har haft i uppdrag att bl.a. analysera behovet av en förstärkt tillsyn över socialförsäkringen utöver den tillsyn som utövas idag och att – om analysen visar att ett reguljärt tillsynsorgan behövs – föreslå hur och i vilken organisatorisk form detta bör inrättas.

Utredningen gör bedömningen att det finns ett utökat behov av tillsyn inom socialförsäkringsområdet. Som skäl för det lyfter man fram flera relevanta argument som talar för att tillsynsbehovet inom socialförsäkringsområdet är omfattande. Utredningen konstaterar därefter att det finns ett behov av utökad tillsyn. Enligt min mening innehåller inte betänkandet någon analys som leder fram till den slutsatsen.

I utredningens uppdrag ingick även att analysera gränssnittet mot nuvarande tillsyn och att klargöra rutiner för samordning av tillsynen. Analysen är bristfällig även i den här delen. Jag finner inte heller några bärande argument för att ett utökat tillsynsbehov inte skulle kunna tillgodoses genom en förstärkning av den befintliga klagomålshanteringen. För egen del anser jag att en sådan lösning är att föredra. Utredningens främsta argument för att en förstärkning av den extraordinära tillsynen inte är ett alternativ, är att JO och JK har stor frihet att göra sina egna prioriteringar. Jag vill påstå att det saknas anledning att befara att JO och JK skulle använda tilldelade resurser på något annat sätt än det avsedda.

Generell tillsyn och klagomålshantering hos ISF

Även om ISF i viss mån redan bedriver generell tillsyn är det en fördel om den utökas och uppdragets omfattning tydliggörs i myndighetens instruktion. JO:s tillsyn är också generell men klagomålshanteringen dominerar stort. Några gränsdragningsproblem i förhållande till JO föreligger inte beträffande den generella tillsynen. Jag ser i stället hur ISF:s och JO:s verksamheter och olika kompetenser fortsätter att samspela och komplettera varandra. Jag tillstyrker således förslaget i den del som innebär att ISF ges ett uttalat generellt tillsynsuppdrag.

Frågan om klagomålshantering är mer komplex. Klagomål från enskilda kan som utredningen anför vara ett underlag för andra tillsynsprojekt och ge värdefull information i tillsynen. Jag instämmer i att enskilda klagomål har en sådan funktion och att den är viktig. En klagomålshantering skulle sannolikt ge ISF ett bättre underlag än det som idag fås genom enskildas möjligheter att lämna synpunkter. Det är emellertid möjligt att uppnå samma effekter på annat sätt, t.ex. genom att ISF utvecklar sitt nuvarande system för att ta emot enskildas åsikter eller genom att

ISF får del av de klagomål och synpunkter som enskilda framför till tillsynsobjekten.

Socialförsäkringsområdets betydelse kan i sig anses tala för att dess reguljära tillsynsmyndighet bör ta emot klagomål från enskilda. Det finns också ett signalvärde i att en tillsynsfunktion hanterar sådana klagomål. För att skapa tilltro till försäkringen krävs emellertid att den enskilde upplever att tillsynen ger en faktisk nytta. Jag är tveksam till om den föreslagna klagomålshanteringen skulle leda till någon sådan nytta. Flertalet av de klagomål som kommer in till JO skrivs av utan vidare utredning, t.ex. därför att klagomålet gäller en fråga som kan överklagas till domstol eller rör händelser som ligger flera år tillbaka i tiden. Vid sin beräkning av förslagets konsekvenser har utredningen antagit att även ISF, av samma skäl som JO, kommer att skriva av de flesta klagomålen utan vidare utredning. Det är ett rimligt antagande. Mervärdet av ISF:s klagomålshandling blir i sådant fall marginellt. Den föreslagna ordningen riskerar därmed att leda till ökad frustration i stället för till ökad tilltro.

Utredningens förslag innebär i stort sett att ISF skulle bedriva samma form av klagomålshandling som JO redan gör. Det är enligt min uppfattning inte nödvändigt eller ens önskvärt att ha två tillsynsfunktioner med så pass lika uppdrag och arbetssätt. Med en sådan överlappning finns det t.ex. påtagliga risker för dubbelarbete som i värsta fall leder till olika besked och synpunkter i samma fråga. Utredningen menar att detta kan undvikas genom underhandskontakter t.ex. på det sätt som idag sker mellan JO och JK. Det är emellertid ovanligt att klagomål som gäller socialförsäkringen görs till både JO och JK. Som utredningens förslag är utformat är det däremot troligt att enskilda i många fall kommer att vända sig till både ISF och JO, parallellt eller efter att ha fått ett avskrivningsbeslut från ett av tillsynsorganen. Det skulle inte vara rimligt att ha underhandskontakter mellan ISF och JO annat än i de ärenden som blir föremål för större utredningar och som kan leda till kritik. Det är emellertid de övriga ärendena som utgör den stora mängden och de tar också mycket tid i anspråk. Det är inte rimligt att det arbetet utförs på två ställen. Den föreslagna ordningen kan också uppfattas som otydlig och förvirrande för den enskilde.

För övrigt anser jag inte att utredningens beräkning av kostnaderna för förslagets genomförande är rimlig. Utredningen anser att ISF med sina specialistkunskaper skulle kunna göra mer djupgående granskningar än vad JO har resurser till. Det är i och för sig ett befogat antagande men förutsätter att gruppen klagomålshandlare har samma höga kompetens som ISF:s nuvarande personal. Utredningen räknar dock med att myndigheten i klagomålshandlingen kan använda sig av juniora jurister med ett löneläge i nivå med domstolsnotarier. Det är inte realistiskt att förvänta sig att den gruppen har de specialistkunskaper som krävs för djupgående granskningar.

Sammanfattningsvis anser jag inte att behovet av utökad tillsyn inom socialförsäkringsområdet är av den omfattningen att det ger anledning att införa en

klagomålshantering hos ISF. Om myndigheten ges ett utökat uppdrag i form av generell tillsyn minskar behovet ytterligare. Det mervärde som en klagomålshantering skulle medföra är inte tillräckligt för att väga upp problemen och kostnaderna. Fördelen med en ökad information till verksamheten som klagomålen skulle ge kan dessutom uppnås på annat sätt. Jag avstyrker därför förslaget i den del som innebär att ISF får en egen klagomålshantering. Om regeringen ändå anser att myndighetens uppdrag ska utökas på det sättet förordar jag en modell som inte innebär att samtliga ärenden måste utredas av ISF. En sådan ordning skulle ta tillvara informationen från enskilda, innebära färre överlappningsproblem och ta mindre resurser i anspråk.

Jag noterar slutligen att utredningen har föreslagit att ISF ska få överlämna klagomål till JO efter överenskommelse. Det är med hänsyn till JO:s konstitutionella ställning inte aktuellt att ta emot klagomål från en ordinär tillsynsmyndighet.

Det allmänna ombudet inom socialförsäkringen

Ombudets placering m.m.

Jag vill inledningsvis framföra att jag delar utredningens uppfattning att det behövs ett allmänt ombud för att bidra till praxisbildningen på socialförsäkringsområdet. Det är i detta behov som utredning tar sitt avstamp inför uppdraget att överväga hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan ges bättre förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Utredningen föreslår att det allmänna ombudets uppgift att verka för tillkomsten av vägledande domstolsavgöranden kommer till uttryck i socialförsäkringsbalken. Jag tillstyrker det förslaget.

Jag delar vidare utredningens bedömning att det allmänna ombudet bör placeras utanför Försäkringskassan eftersom en placering där är svår att förena med ett självständigt ombud. Självständighetsaspekten talar visserligen för att det allmänna ombudet borde vara en egen myndighet. Jag har dock svårt att se det ekonomiskt rimliga i en sådan lösning. Ett tänkbart alternativ hade kunnat vara en gemensam organisation med ombuden hos Skatteverket och Tullverket. Enligt utredningens uppfattning är emellertid olikheterna ombuden emellan så stora att det inte finns något att vinna på en samordning. Jag har ingen anledning att ifrågasätta den bedömningen. En placering hos ISF framstår mot den bakgrunden som en godtagbar lösning. Jag vill emellertid framhålla vikten av att funktionen hålls så självständig som möjligt.

Processuella förändringar

Utredningen föreslår att den enskilde, det allmänna ombudet och den beslutande myndigheten ska kunna vara parter i samma mål. Lösningen kan framstå som udda vid en första anblick men förekommer i andra sammanhang och kan förväntas fylla sitt syfte. Jag tillstyrker förslaget.

För att ytterligare öka det allmänna ombudets förutsättningar att bidra till praxisbildningen på socialförsäkringsområdet föreslår utredningen att det allmänna ombudet ska kunna överklaga avgöranden från förvaltningsrätten eller kammar-rätten även om ombudet inte tidigare har fört det allmännas talan i målet. Jag tillstyrker förslaget.

Elisabet Fura

Anneli Svensson

I beredningen av ärendet har byråchefen Dan Johansson deltagit.