

13 september 2019
Ulrika Stensgård
Försäkringsexpert, jurist
076 - 282 90 01
ulrika.stensgard@ptk.se

Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet SOU 2018:5

PTK har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet*, SOU 2018:5.

PTK yttrar sig nedan över utredningens förslag avseende förslagen om det allmänna ombudets utökade befogenheter samt om förkortade tidsfrister för överklaganden och omprövning. PTK avstår från att yttra sig över förslagen som berör en mer välfungerande och ändamålsenligt återkravsförfarande samt verkställighet av återkrav.

Ett stärkt ombud för socialförsäkringen

I utredningen lämnas förslag om utökade befogenheter för det allmänna ombudet för socialförsäkring, för att öka det allmänna ombudets möjligheter att bidra till utvecklingen av praxis på socialförsäkringsområdet. Det uttalade syftet med det allmänna ombudets verksamhet är att verka för praxisbildningen genom att överklaga enskilda socialförsäkringsbeslut där det kan finnas ett prejudikatintresse. Det allmänna ombudet kan i sitt uppdrag överklaga beslut som går den enskilde både för och emot.

Det problem som det allmänna ombudet idag brottas med, är att möjligheterna att skapa prejudikat är begränsad. Anledningen är att det allmänna ombudet i stor omfattning får "rätt" redan i förvaltningsrätten, och då är förhindrad att föra upp målet i högre instans, vilket sker genom överklagande. När det allmänna ombudet får rätt i lägre instans, sker således en inlåsningseffekt vilken förhindrar att målet får prejudikatvärde då det inte fastställs i högsta instans. För att motverka detta föreslår utredningen att det allmänna ombudet får rätt att föra *fastställsetalan* i de fall där vederbörande redan i lägre instans vinner gehör för sitt överklagande. Det allmänna får alltså en utökad rätt att driva processer av principiellt intresse mot en enskild part. Motivet är de fördelar det allmänna har av en ökad prejudikatbildning på socialförsäkringen.

Nackdelen med en sådan rätt att föra fastställsetalan är att den enskilde som är part i målet, kan vara nöjd med utgången redan i lägre instans. För denne kan det då te sig obegripligt om ärendet ska genomgå ytterligare rättslig prövning, varvid det tidigare beslutet även kan ändras till nackdel för den enskilde. Utredningen föreslår att den enskilde i vissa fall ska få

rätt till ett offentligt biträde, i de fall då det allmänna ombudet överklagat myndighetsbeslut till nackdel för denne. Förslaget om rätt till offentligt biträde är emellertid begränsat, så tillvida som det inte ska förordnas om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

PTK förstår behovet av att ge det allmänna ombudet rätt att föra talan om fastställelse av beslut eller dom i högre instans, för att kunna fullgöra uppgiften att verka för prejudikatbildningen inom socialförsäkringsområdet. PTK ansluter sig även till uppfattningen om att ett offentligt biträde ska kunna förordnas att företräda den enskilde, men menar att ett offentligt biträde ska förordnas i samtliga fall där det allmänna ombudet träder in som part.

I samtliga de fall där det allmänna ombudet träder in som part kan den enskilde lätt känna sig maktlös och uppleva sig rättslös gentemot det allmänna. I vissa fall sker ombudets överklagande i favör för den enskilde, men oaktat detta kan den enskilde och det allmänna ombudet ha olika utgångspunkter att värna i det enskilda ärendet. Vidare finns det processuella regler som kan behöva beaktas, och som sällan framstår som klara för den enskilde. Socialförsäkringsärenden har ofta mycket stor ekonomisk betydelse för den enskilde och det bör betonas att även om det allmänna ombudet går in i en process och för talan till fördel för den enskilde, så är det inte det allmänna ombudets uppgift att bevaka den enskildes intressen.

I utredningen lyfts även värdet av att den kontradiktoriska principen upprätthålls i största möjliga utsträckning, eftersom den innebär att argumenten för och emot en viss lösning kan brytas mot varandra, vilket enligt utredningen bör skapa bättre förutsättningar för en adekvat prejudikatbildning. Enligt utredningen kan ett offentligt biträde som för den enskildes talan antas ha goda förutsättningar att bidra till detta. PTK menar att även detta talar för att ett offentligt biträde bör förordnas den enskilde i samtliga de fall där det allmänna ombudet väljer att träda in som part i ett ärende.

PTK tillstyrker förslaget att ge det allmänna ombudet rätt att föra fastställsetalan, enligt utredningens förslag. **PTK anser** dock att förutsättningen är att den enskilde i alla de mål där det allmänna ombudet träder in ska ha en rätt till offentligt biträde.

Tidsfrister för omprövning och överklagande

Utredningen har även haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för att förkorta tidsfristerna för begäran om omprövning och överklagande av beslut av de myndigheter som handlägger socialförsäkringsärenden.

Skälen för att se över de angivna tidsfristerna synes huvudsakligen vara två. Ett skäl är att det skulle underlätta för domstolarna om tidsfristen för att överklaga beslut eller dom i alla förvaltningsmål skulle vara enhetlig – dvs tre veckor – vilket i sig kan antas medföra att risken för handläggningsfel blir mindre. Det andra skälet är att genomströmningstiden i domstol kan förväntas bli kortare om tidsfristen för själva överklagandet minskas från dagens två månader till tre veckor, vilket är den tidsfrist som gäller för övriga förvaltningsmål.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att fristen för omprövning av grundbeslut även fortsättningsvis bör vara två månader. Ett skäl för detta är att en omprövningsfrist på två månader ansluter till de frister för omprövning som finns på skatteområdet och på området för arbetslöshetsförsäkring, som har jämförbara slutna system för omprövning. Ett annat skäl

är att strävan måste vara att tyngdpunkten i prövningen av grundbeslut alltså ska ligga långt ned. En annan faktor som skiljer omprövningsbeslut från dom i förvaltningsdomstol, är att den myndighet som fattar ett omprövningsbeslut inte är bunden av att invänta utgången av omprövningsfristen innan ett omprövningsbeslut fattas. I detta finns inget att invända.

Utredningen föreslår emellertid att fristen att överklaga till förvaltningsdomstol ska förkortas till tre veckor, från dagens två månader. Utredningen åberopar statistik, som visar att överklaganden sker relativt jämt fördelat över de två månader som den enskilde har till sitt förfogande för ett överklagande. Utredningen påtalar även att en förkortad tid för överklagande inte innebär att den enskilde inte kan få mer tid för att komplettera sitt ärende, utan att den i så fall får överklaga blankt och sedan begära anstånd för kompletteringar.

PTK vill emellertid invända mot utredningens förslag om att korta överklagandefristen i socialförsäkringsmål. Skälen är flera.

I socialförsäkringsmål rör ärendet ofta en enskild som är sjuk och i stort behov av den ersättning varom målet gäller. Den enskilde kan för att bevaka sin rätt behöva anlita ett ombud, samt få tid hos en specialistläkare för att få ett läkarutlåtande som styrker de förhållanden varom målet handlar om. I många socialförsäkringsärenden kan det antas att det finns medicinska frågor eller förhållanden som är bristfälligt utredda i Försäkringskassan, förhållanden vilka den enskilde således själv får försöka styrka. Dessa åtgärder tar tid, och motiverar att den nuvarande fristen för att överklaga kvarstår.

Det går inte heller att förutsätta att den enskilde ska förstå att den kan överklaga "blankt" inom en kortare tid, och först därefter utveckla sina skäl för överklagandet eller komplettera ärendet med läkarutlåtanden eller andra intyg. För den enskilde är en rättsprocess inte en självklarhet och de möjligheter att begära anstånd för att komplettera ett ärende efter att det överklagats ter sig inte som uppenbart, utan torde snarare vara en sådan möjlighet som upptäcks av en slump. Såvida de möjligheter att utverka anstånd och komplettera ett klagomål inte finns skriftligt formulerade i anslutning till besvärshänvisningen i det beslut som ska överklagas, ter det sig dessutom vanskligt att luta sig mot denna möjlighet för den enskilde att utverka mer tid för att komplettera sitt ärende efter själva viljeförklaringen att överklaga. Utredningen har emellertid betonat denna möjlighet som stöd för att förslaget om att förkorta överklagandefristen inte kommer att påverka de enskilda i någon större utsträckning.

PTK anser att fristerna för överklagande måste utformas för att vara rättssäker även för dem som har bristande eller låg egen förmåga att bevaka sina rättigheter.

PTK tillstyrker utredningens förslag om att tiden för att begära omprövning av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut fortsatt ska vara två månader.

PTK avstyrker utredningens förslag om att förkorta fristen för överklagande av Försäkringskassans respektive Pensionsmyndighetens beslut från två månader till tre veckor.

Förhandlings- och samverkansrådet PTK

Ulrika Stensgård
Jurist, försäkringsexpert