

Skapa tilltro

Generell tillsyn, enskildas klagomål och
det allmänna ombudet inom socialförsäkringen

*Betänkande av Utredningen om
tillsyn inom socialförsäkringsområdet*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:46

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer 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/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.
Omslag: Elanders Sverige AB.
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24289-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen beslutade den 23 maj 2013 att låta en särskild utredare analysera behovet av en förstärkt tillsyn över socialförsäkringen utöver den tillsyn som utövas i dag (dir. 2013:58). Uppdraget skulle redovisas senast den 1 april 2014. Den 27 mars 2014 beslutade regeringen enligt tilläggsdirektiv (dir. 2014:49) om att låta utredaren överväga hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan ges bättre förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Samtidigt förlängdes utredningstiden till den 1 april 2015. Vid sammanträde den 29 januari 2015 beslutade regeringen att förlänga utredningstiden ytterligare till den 1 maj 2015 (dir. 2015:8).

Den 24 mars 2014 förordnades generaldirektör Ann-Marie Begler som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen har sedan den 2 oktober 2014 tjänstgjort departementssekreterare Johanna Evjen, kansliråd Karl Gutberg, kansliråd Susanne Mattson, rättsakkunnig Erik Mellstrand och rättsakkunnig Johan Ndure.

Som experter i utredningen har sedan den 2 oktober 2014 tjänstgjort utredare Erik Axelsson, chefsjurist Catarina Eklundh Ahlgren, departementssekreterare Maria Kling, rättslig specialist Sofia Malmring, rättschef Eva Nordqvist, förbundsjurist Julia Pietrek och jurist Johan Schütt.

Den 12 maj förordnades utredaren Anna Fransson som sekreterare i utredningen. Den 9 juni 2014 förordnades hovrättsassessorn Kristina Andersson som sekreterare i utredningen.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet SOU 2015:46 *Skapa tilltro – generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen*. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i april 2015

Ann-Marie Begler

/Anna Fransson
Kristina Andersson

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag.....	21
1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	21
1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	24
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter	29
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	30
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration	31
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen	32
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten	38
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.....	39

2	Utredningens uppdrag och arbete.....	41
2.1	Uppdraget	41
2.2	Utredningsarbetet	42
2.3	Betänkandets disposition	43
3	Socialförsäkringsområdet i korthet.....	45
3.1	Inledning	45
3.1.1	Områdets omfattning	46
3.1.2	Vilka myndigheter förvaltar socialförsäkringen?	47
3.1.3	Vem omfattas av den svenska socialförsäkringen?.....	48
3.2	Ekonomisk trygghet vid sjukdom, funktionsnedsättning och för familjer och barn.....	49
3.2.1	Förmåner	50
3.2.2	Försäkringskassan	52
3.3	Ekonomisk trygghet vid ålderdom och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	53
3.3.1	Förmåner	53
3.3.2	Pensionsgrundande inkomst (PGI)	54
3.3.3	Myndigheterna inom området ekonomisk trygghet vid ålderdom.....	55
3.4	Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)	56
3.4.1	ISF:s uppdrag och organisation.....	57
4	Vad är tillsyn?	63
4.1	Inledning och bakgrund	63
4.1.1	Det oklara tillsynsbegreppet.....	63
4.1.2	Regeringens tillsynsskrivelse	65
4.2	Går tillsynen att definiera?	71
4.2.1	En översikt över olika tillsynsbegrepp.....	71
4.2.2	Slutsatser om tillsynsdefinitioner.....	75
4.3	Vad är reguljär tillsyn?.....	76
4.3.1	Är det en självständig granskning?.....	76
4.3.2	Är det rättslig granskning?	76

4.3.3	Är det en kontinuerlig tillsyn?	77
4.3.4	Finns det ett avgränsat tillsynsområde?	77
4.4	Tillsynens innehåll	78
4.4.1	Är tillsynen generell eller klagomålsbaserad?	79
4.4.2	Är det tillsyn av privat eller offentlig verksamhet?	79
4.5	Annan granskning och utvärdering	80
4.5.1	Politikens effekter - utvärdering.....	80
4.5.2	Insyn och uppföljning	81
4.5.3	Interna kontrollsystem.....	82
4.6	Vad säger forskningen om behovet av tillsyn och granskning?	82
4.6.1	Granskningen är en funktion för ansvarsutkrävande.....	83
4.6.2	Granskning för legitimitet och effektivitet i förvaltningen.....	83
4.6.3	Granskning som en maktdelningsfunktion	85
4.6.4	För- och nackdelar med tillsyn, granskning och utvärdering	86
4.7	Fyra syften med tillsyn	89
5	Tillsyn av statlig verksamhet.....	91
5.1	Tillsyn av statlig verksamhet är vanligt förekommande	91
5.1.1	Tillsyn över i huvudsak statliga tillsynsobjekt	92
5.1.2	Tillsyn där statliga tillsynsobjekt ingår bland andra typer av tillsynsobjekt	93
5.2	Ingripandemöjligheter mot statliga myndigheter	93
5.2.1	Ingen samordning av ingripandemöjligheterna	93
5.2.2	Exempel på befintliga ingripandemöjligheter	94
5.2.3	Vite mot staten när det finns särskilda skäl	96
5.3	Tillsyn och intern kontroll	96
5.3.1	Intern styrning och kontroll – ett sätt för myndigheterna att följa upp effektivitet och rättstillämpning.....	97
5.3.2	Egenkontroll som metod	101
5.3.3	Intern granskning är inte samma sak som tillsyn	101

5.4	Tillsynen som ett styrmedel för regeringen.....	102
5.4.1	Tillsyn är en del av en förvaltningsmodell med självständiga myndigheter.....	102
5.4.2	Enmyndighetsreformerna kan påverka behovet av tillsyn.....	103
5.5	Principiell kritik mot tillsyn över statliga myndigheter	104
5.5.1	Kritik mot generell tillsyn	104
5.5.2	Kritik mot tillsyn i form av klagomålshantering.....	106
5.6	Slutsatser om tillsyn av statlig verksamhet	107
6	Nuvarande tillsyn och granskning på socialförsäkringsområdet	111
6.1	Bakgrunden till den nuvarande reguljära granskningen inom socialförsäkringsområdet	111
6.1.1	Tillsynen på socialförsäkringsområdet 1910-2005 ...	111
6.1.2	Tillsynens funktion, kontroll eller ledning?	114
6.1.3	Förstatligandet och försäkringskassornas sammanslagning.....	115
6.2	Inspektionen för socialförsäkringen	117
6.2.1	Utredningen 21+1 ->2	117
6.2.2	ISF:s verksamhet	120
6.2.3	Regeringens styrning	124
6.2.4	Innehållet i enskildas klagomål till ISF	128
6.3	Extraordinär tillsyn.....	132
6.3.1	Riksdagens ombudsmän	133
6.3.2	Justitiekanslern – ”statens jurist”	139
6.4	Övrig tillsyn och granskning	141
6.4.1	Riksrevisionen – en del av kontrollmakten	142
6.4.2	Riksrevisionens granskning av ISF.....	143
6.5	Interna kontroll- och kvalitetssystem	145
6.5.1	Försäkringskassans kontroll- och kvalitetsarbete	145
6.5.2	Pensionsmyndighetens kontroll- och kvalitetsarbete.....	154
6.5.3	Skatteverkets kontroll- och kvalitetsarbete	155

6.6	Flera aktörer som granskar.....	156
6.6.1	Extraordinär och reguljär tillsyn.....	157
6.6.2	Flera funktioner för granskning är en del av modellen.....	157
7	Behovet av utökad tillsyn inom socialförsäkringsområdet.....	159
7.1	Inledning.....	159
7.1.1	Tidigare tankar om socialförsäkringens behov av tillsyn.....	160
7.2	Förtroende och legitimitet.....	162
7.2.1	Förtroendet är en del av uppdraget.....	163
7.2.2	Förtroendemätningar på socialförsäkringsområdet.....	165
7.2.3	Självständighet i tillsynen ger ökat förtroende.....	168
7.3	Bemötande och ingrepp i människors liv.....	169
7.4	Tillsyn som en del av insynen på socialförsäkringsområdet.....	171
7.5	Komplicerat regelverk.....	171
7.5.1	Ett regelverk med mycket bedömningar.....	172
7.5.2	Ett komplicerat regelverk medför höga krav på information och service.....	174
7.6	Möjligheterna att få sin sak prövad i domstol.....	175
7.7	Är nuvarande tillsyn tillräcklig?.....	176
7.7.1	Skäl som talar för tillsyn inom socialförsäkringsområdet.....	176
7.7.2	Behov av generell tillsyn.....	178
7.7.3	Behov av klagomålshantering.....	179
7.7.4	Kan den befintliga strukturen användas för att fylla behovet av tillsyn?.....	181
7.8	Flera starka skäl för en utökad tillsyn.....	183

8	Rättsskipning och tillsyn	189
8.1	Inledning	189
8.2	Olika vägar att framföra missnöje	189
8.2.1	Rättelse.....	190
8.2.2	Omprövning	190
8.2.3	Överklagande.....	190
8.2.4	Klagomål	192
8.3	Skillnader mellan tillsyn och rättsskipning	192
8.4	Förvaltningslagen och myndighetsutövning.....	194
8.5	Myndighetsutövning och tillsyn.....	195
8.6	Hur handläggningen av tillsynsärenden kan utformas.....	195
8.6.1	Modell ett - utvalda ärenden handläggs	195
8.6.2	Modell två - samtliga ärenden utreds	196
8.6.3	Modell tre – en oreglerad utredningsskyldighet	197
8.7	Klagomål från enskilda som kan prövas av en tillsynsmyndighet	197
8.7.1	Allmänna krav på handläggning av ärenden.....	198
8.7.2	Allmänna krav på dokumentation	199
8.7.3	Allmän serviceskyldighet	200
8.7.4	Bemötande	201
8.7.5	Tillgänglighet	202
8.7.6	Samverkan.....	202
8.7.7	Tolk, översättning och val av språk.....	203
8.7.8	Ombud.....	204
8.7.9	Jäv.....	204
8.7.10	Försäkringsmedicinska rådgivarna	205
8.7.11	Underlåtenhet att handla	206
8.8	Tillsyn behövs	206
9	Informationsinhämtning, personuppgiftsbehandling och sekretess	209
9.1	Inledning	209
9.2	Allmänt om sekretess	209

9.2.1	Vad är en allmän handling?	209
9.2.2	Sekretess mellan myndigheter	210
9.2.3	Sekretessbrytande regler	211
9.2.4	Överförd sekretess mellan myndigheter	212
9.2.5	Direktåtkomst.....	213
9.2.6	Sekretess för uppgifter som enskilda lämnar till myndigheter	214
9.3	Allmänt om rättsligt skydd för personuppgifter	215
9.3.1	Internationella åtaganden.....	216
9.3.2	Personuppgiftslagen	216
9.3.3	Registerförfattningar	218
9.3.4	Socialförsäkringsdatabasen.....	218
9.4	Tidigare utredningar	219
9.5	Slutsats.....	220
10	Förslag för utökad tillsyn på socialförsäkringsområdet ..	221
10.1	Inledning.....	221
10.2	Utökad tillsyn behövs.....	221
10.2.1	Utökad generell tillsyn på socialförsäkringsområdet	222
10.2.2	En självständig klagomålshantering.....	224
10.3	ISF bör utöva den utökade tillsynen.....	227
10.3.1	ISF:s tillsynsuppdrag.....	229
10.3.2	ISF:s behov av att samverka med andra tillsynsmyndigheter	231
10.4	Tillsynens innehåll	232
10.4.1	Tillsyn enbart över myndigheterna.....	233
10.4.2	Tillsyn över handläggande myndigheters samverkan.....	234
10.4.3	Rådgivning	235
10.5	Hantering av klagomål.....	236
10.5.1	Utredningsskyldighet.....	236
10.5.2	Gränssnitt mot annan tillsyn, granskning och rättsskipning	238

10.6	Åtgärdsalternativ i generell tillsyn och klagomålshantering.....	242
10.6.1	ISF ska kunna uttala kritik	242
10.6.2	Uppföljning av kritik/redovisning av vidtagna åtgärder	247
10.6.3	Ska uttalande av kritik och förelägganden gå att överpröva?.....	248
10.7	Återrapportering och uppföljning av tillsyn.....	249
10.7.1	ISF:s spridning av resultaten från tillsynen	249
10.7.2	Verka för att brister i författning avhjälps.....	250
10.8	Personuppgifter, informationstillgång och sekretess.....	251
10.8.1	Personuppgifter.....	252
10.8.2	Informationstillgång i form av direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen.....	256
10.8.3	Sekretess	258
11	Det allmänna ombudet för socialförsäkringen	259
11.1	Bakgrund.....	259
11.2	Det allmänna ombudet i dag	260
11.2.1	Ombudets uppdrag	260
11.2.2	Ombudets nuvarande arbetsformer	261
11.3	Tidigare förslag på hur ombudet kan stärkas.....	264
11.3.1	Fristående försäkringsombud och lotsar	264
11.3.2	Ett förstärkt allmänt ombud.....	265
11.3.3	Prejudikathiss	268
11.4	Vilka hinder möter det allmänna ombudet?	268
11.4.1	Varför behövs ett allmänt ombud?.....	269
11.4.2	Vad behövs för att få fram fler prejudikat?.....	272
11.5	Ombudets legitimitet och organisatoriska hinder.....	280
11.6	Det allmänna ombudet behöver stärkas och utvecklas	281

12	Förslag för det allmänna ombudet	283
12.1	Ett förstärkt allmänt ombud	283
12.2	Det allmänna ombudets uppdrag	284
12.3	Förslag på organisatorisk placering	285
12.3.1	Det allmänna ombudet bör placeras utanför Försäkringskassan.....	286
12.3.2	Ingen egen myndighet.....	287
12.3.3	En särskild beslutsfunktion hos ISF.....	289
12.3.4	Partsställning.....	293
12.3.5	Tiden för inträde i processen	297
12.4	Återrapporteringskrav	298
12.5	Personuppgifter, informationstillgång och sekretess	299
12.5.1	Personuppgifter	300
12.5.2	Informationstillgång.....	305
12.5.3	Sekretess.....	308
12.6	Det allmänna ombudets behov av resurser.....	309
13	Konsekvenser av förslagen.....	311
13.1	Inledning.....	311
13.2	En utökad tillsyn inom socialförsäkringsområdet	312
13.2.1	Effekter av den föreslagna tillsynsfunktionen	312
13.2.2	Antalet klagomål.....	315
13.2.3	Ekonomiska konsekvenser.....	323
13.2.4	Konsekvenser för jämställdhet och integration.....	334
13.2.5	Konsekvenser med anledning av EU	337
13.3	Ett förstärkt allmänt ombud	338
13.3.1	Effekter av förslagen om ett förstärkt allmänt ombud.....	338
13.3.2	Ekonomiska konsekvenser.....	338
13.3.3	Konsekvenser för jämställdhet och integration.....	343
13.3.4	Konsekvenser med anledning av EU.....	344
13.3.5	Konsekvenser för brottsligheten	344

14	Författningskommentarer.....	345
14.1	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	345
14.2	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	347
15	Ikraftträdande	351
16	Referenslista	353
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:58.....	363
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:49.....	379
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2015:8.....	383
Bilaga 4	Myndigheter som utövar tillsyn över statlig verksamhet.....	385

Sammanfattning

Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet lämnar i detta betänkande ett antal förslag om en utökad tillsyn inom socialförsäkringsområdet. Förslagen gör det möjligt för Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) att bedriva generell tillsyn och att handlägga klagomål från enskilda. Utredningen lämnar även förslag på organisatoriska och processuella förändringar avseende det allmänna ombudet för socialförsäkringen. Syftet med förslagen är att stärka tilltron till socialförsäkringens administration och regelverk.

En utökad tillsyn inom socialförsäkringsområdet

Reguljär tillsyn är en självständig rättslig granskning som utförs kontinuerligt och har ett avgränsat område att granska. Utredningen använder begreppen generell tillsyn och klagomålshantering. Tillsynen har på ett övergripande plan fyra syften:

- att göra det möjligt för medborgarna att utkräva ansvar från politiker och förvaltning,
- att förebygga felaktigheter i förvaltningen och bidra till ökat lärande,
- att ge ett underlag för styrning och utveckling av förvaltningen och
- att vara en funktion för allmänhetens insyn i verksamheterna.

Det finns ett behov av utökad reguljär tillsyn inom socialförsäkringsområdet.

ISF bedriver i dag systemtillsyn över Försäkringskassan, delar av Pensionsmyndigheten och delar av Skatteverket. Vad gäller en enskild som vill ha sitt klagomål granskat av en tillsynsmyndighet kan denna i dag vända sig till JO eller JK. Därutöver finns interna kontroll- och kvalitetssystem.

Utredningen bedömer dock att ingen av de nuvarande funktionerna för granskning kan fylla det behov av tillsyn som finns på socialförsäkringsområdet.

Utredningen bedömer också att ISF:s nuvarande systemtillsyn begränsar myndigheten i dess tillsynsuppdrag på ett sätt som inte är helt ändamålsenligt. ISF bör därför få ett utökad tillsynsuppdrag.

Generell tillsyn och klagomålshantering hos ISF

Utredningen föreslår att ISF får ett utökad tillsynsuppdrag genom att begreppet systemtillsyn byts mot tillsyn i myndighetens instruktion. Enligt utredningens förslag ska ISF:s tillsynsuppdrag syfta till att undersöka om den verksamhet som granskas följer det regelverk som ska tillämpas. I den föreslagna tillsynen ingår generell tillsyn och klagomålshantering. Förslaget innebär att det vidgade uppdraget läggs till inspektionens befintliga uppgifter. Den befintliga systemtillsynen ingår som en del i det utökade uppdraget att bedriva generell tillsyn.

Den utökade tillsynen i form av generell tillsyn och klagomålshantering bör ha samma omfattning som ISF:s nuvarande systemtillsyn vad gäller gränsdragning mot andra verksamheter.

För en väl fungerande socialförsäkring krävs samverkan med bland annat arbetsmarknadsområdet, hälso- och sjukvård och socialtjänst. ISF får därför i uppdrag att i sin tillsyn samverka med de tillsynsmyndigheter som kan komma att beröras av inspektionens tillsynsverksamhet, på samma sätt som i myndighetens nuvarande uppdrag. ISF:s tillsyn ska även omfatta tillsynsobjektens samverkan med varandra.

Tillsynens syfte är att förebygga felaktigheter och att bidra till utveckling och lärande, inte att peka ut enskilda befattningshavare.

ISF:s tillsyn ska därför utövas över myndigheter och inte över enskilda tjänstemän.

Viss allmän rådgivning är en del av tillsynsuppdraget. ISF bör dock inte ge konkreta råd om hur tillsynsobjekten ska ändra verksamheten. Utredningen bedömer att förvaltningslagens bestämmelser om myndigheters skyldighet att ge råd och service täcker behovet av att kunna ge råd och stöd i tillsynen.

Eftersom det primära syftet med klagomålsfunktionen är att skapa tilltro till socialförsäkringen samt att vara en självständig instans för de försäkrade att vända sig till förordas en klagomålshantering som innebär att samtliga ärenden handläggs och att beslut kommuniceras med dem som klagat. Klagomål från enskilda ska enligt utredningens förslag utredas i den omfattning som deras beskaffenhet kräver.

ISF bör få möjlighet att lämna över klagomål till andra tillsynsmyndigheter samt att ta emot klagomål från andra tillsynsmyndigheter. Det är inte säkert att den som vänder sig till ISF vill att tillsynsobjektet ska få ta del av klagomålet och ISF bör därför iaktta försiktighet vid överlämnade av ärenden till tillsynsobjekten.

ISF ska i sina tillsynsbeslut kunna rikta kritik mot tillsynsobjekten. Kritiken ska framföras till tillsynsobjekten och följas upp av ISF. ISF bör även kunna förelägga tillsynsobjekten att redovisa vidtagna åtgärder. ISF:s tillsynsbeslut bör inte kunna överprövas eftersom de inte är bindande. Att resultatet av tillsynen sprids är en viktig del av tillsynen som en funktion för både ansvarsutkrävande och insyn. ISF ska sprida resultatet av tillsynen i en årlig rapport. ISF bör även ges i uppdrag att verka för att brister i författning avhjälpas.

I anslutning till förslagen om en utökad tillsyn finns också ett antal överväganden som gäller integritet och sekretess. Den i SOU 2014:67 föreslagna lagen (2014:00) om behandling av personuppgifter för ISF kan enligt utredningen ligga till grund för personuppgiftsbehandlingen med ISF:s utvidgade tillsynsuppdrag. ISF har vidare ett behov av att i klagomålshanteringen kunna behandla personuppgifter utan krav på samtycke från den enskilde. Klagomålshanteringen behöver en egen ändamålsbestämmelse i den föreslagna lagen.

För att ISF ska kunna bedriva sitt arbete effektivt behöver myndigheten ha tillgång till socialförsäkringsdatabasen genom direktåtkomst. Om det inte är möjligt att åstadkomma kommer tillsynen att kräva en större arbetsinsats från såväl tillsynsmyndighet som tillsynsobjekt.

Skyddet för uppgifter som lämnas från enskilda till ISF i klagomålshandlingen behöver stärkas. En ny bestämmelse med detta innehåll föreslås i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen

En myndighet kan inte överklaga sina egna beslut. När Riksförsäkringsverket (RFV) fanns, kunde myndigheten överklaga de allmänna försäkringskassornas beslut och uppträda som part i domstol. Efter omorganiseringen av Försäkringskassan till en myndighet försvann denna möjlighet. Lösningen blev att inrätta det allmänna ombudet för socialförsäkringen, som har till uppgift att överklaga beslut från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i syfte att få fram vägledande domstolsavgöranden.

Det är endast ombudet som kan få prövat om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är för generösa i sin tillämpning av socialförsäkringen. Ombudet kan nämligen överklaga beslut både till fördel och till nackdel för den enskilde. I dag framgår inte syftet med ombudet i författning. Utredningen föreslår att syftet med ombudets uppdrag ska framgå av socialförsäkringsbalken.

Inom socialförsäkringsområdet finns det ett behov av prejudikatbildning, både på nationell nivå och på EU-nivå. Hittills har det allmänna ombudet fått prövningstillstånd i två mål i Högsta förvaltningsdomstolen. Det allmänna ombudet har således inte bidragit till rättsutvecklingen i någon större omfattning. Utredningen ser att det finns behov av organisatoriska och processuella förändringar för att ombudet ska stärkas i sin funktion.

Förslag på organisatoriska förändringar

Ombudet är i dag organisatoriskt placerat hos Försäkringskassan. För att garantera ombudets självständighet gentemot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten föreslår utredningen att det allmänna ombudet i stället ska placeras hos ISF som en särskild beslutsfunktion. Ombudet ska ha ett eget kansli hos ISF och ansvarsfördelningen mellan ombudet och ISF ska regleras i myndighetens instruktion. Ombudets anställning bör vidare tidsbegränsas. Ombudet får också bestämma att någon tjänsteman vid ombudets kansli får utföra ombudets uppgifter när ombudet är förhindrad att göra det. Tjänstemän vid ISF kan också företräda ombudet i domstol. Vidare ska det allmänna ombudet i ISF:s årliga rapport lämna en samlad redogörelse över verksamheten och ombudets viktigaste iakttagelser under året.

Förslag på processuella förändringar

En förklaring till att de mål det allmänna ombudet driver sällan når ända fram till Högsta förvaltningsdomstolen är att de "fastnar" i underinstanserna. Enligt förvaltningsprocessrättsliga regler får en part bara överklaga ett avgörande om det har gått parten emot. Ombudet får många gånger framgång med sina överklaganden i underinstanserna och kan sedan inte överklaga avgörandet vidare.

En annan begränsning i överklaganderätten är att ombudet inte kan komma in senare i processen, till exempel när målet är på väg till kammarrätten, utan ombudet måste vara med som part redan i förvaltningsrätten. När RFV fanns kunde myndigheten välja i vilken instans den skulle träda in i processen.

Genom att förändra reglerna för överklaganderätten ser utredningen att målen kan komma vidare till nästa instans och ombudet ges bättre processuella förutsättningar för sin verksamhet.

I förvaltningsrätten finns det i normalfallet två parter, den försäkrade som klagar och Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som motpart (tvåpartsförfarandet). Om ombudet väljer att överklaga ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får det till följd att myndigheterna inte längre kan vara parter i målet.

Utredningen föreslår att det ska införas ett trepartsförfarande. I ett mål ska den försäkrade, Försäkringskassan/Pensionsmyndigheten och ombudet samtidigt kunna vara parter. Förslaget innebär att det alltid kommer att finnas någon part som representerar det allmänna som kan överklaga vidare. Trepartsförfarande finns i dag i mål om kameraövervakning.

Utredningen föreslår även att ombudet ska kunna välja i vilken instans han eller hon ska träda in i processen. Ombudet behöver alltså inte börja med att överklaga ett beslut från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten utan kan välja att i stället överklaga ett avgörande från förvaltningsrätten eller kammarrätten.

Personuppgifter, information och sekretess

Ombudet har behov av att behandla personuppgifter. Den i SOU 2014:67 föreslagna lagen (2014:00) om behandling av personuppgifter för ISF kan enligt utredningen ligga till grund för personuppgiftsbehandlingen om ombudet får en egen ändamålsbestämmelse.

Ombudet har vidare behov av delar av socialförsäkringsdatabasen för sin handläggning. För ett effektivt arbetssätt bör ombudet medges direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen. Ombudets sökmöjligheter bör dock begränsas. Ombudet har också behov av åtkomst till information från myndigheter, arbetsgivare, uppdragstagare med flera. För att skydda personuppgifter behöver offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ändras.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 28 kap. 1 och 5 §§ och 32 kap. 12 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 kap.

1 §

Sekretess gäller 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 ärende enligt lagstiftning om

1. allmän försäkring,
2. allmän pension,
3. arbetsskadeförsäkring,
4. handikappersättning och vårdbidrag,
5. statligt tandvårdsstöd,

Sekretess gäller hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, *det allmänna ombudet för socialförsäkringen* 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 ärende enligt lagstiftning om

1. allmän försäkring,
2. allmän pension,
3. arbetsskadeförsäkring,
4. handikappersättning och vårdbidrag,

- | | |
|--|--|
| 6. läkarvårdsersättning, | 5. statligt tandvårdsstöd, |
| 7. ersättning för fysioterapi, | 6. läkarvårdsersättning, |
| 8. jämställdhetsbonus, | 7. ersättning för fysioterapi, |
| 9. annan ekonomisk förmån för enskild, eller | 8. jämställdhetsbonus, |
| 10. särskild sjukförsäkringsavgift. | 9. annan ekonomisk förmån för enskild, eller |
| | 10. särskild sjukförsäkringsavgift. |

Motsvarande sekretess gäller hos annan myndighet som har till uppgift att handlägga ärenden enligt den lagstiftning som anges i första stycket. För en myndighet som anges i 14 § gäller dock bestämmelserna där.

Sekretess gäller hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som myndigheten fått från Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Första och andra stycket gäller inte om annat följer av 3 §.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

5 §

Sekretess gäller hos Pensionsmyndigheten och domstol i ärende enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension för uppgift om	Sekretess gäller hos Pensionsmyndigheten, <i>det allmänna ombudet för socialförsäkringen</i> och domstol i ärende enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension för uppgift om
--	--

1. hur premiepensionsmedel har placerats för enskilds räkning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men, och
2. vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd enligt 91 kap. socialförsäkringsbalken.

Sekretessen enligt första stycket 2 gäller inte sedan pensionsspararen har avlidit.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

32 kap.

Inspektionen för socialförsäkringen

1 §

Sekretess gäller hos Inspektionen för socialförsäkringen i dess klagomålshantering enligt förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen endast i den utsträckning som följer nedan.

Får myndigheten i klagomålshandlingen en uppgift från en enskild och skulle en sekretessbestämmelse till skydd för enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållande ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som klagomålet får anses avse, blir den sekretessbestämmelse tillämplig på uppgiften hos Inspektionen för socialförsäkringen.

Sekretess gäller inte beslut i klagomålshandlingen som innebär att ett ärende avgörs.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken dels att 113 kap. 13 och 36 §§ ska upphöra att gälla, dels att 2 kap. 2 och 2 a §§, 110 kap. 31 §, 113 kap. 1, 12, 18 och 32 §§ samt 114 kap. 23 a och b §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

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.

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

2 a §

Hos Inspektionen för socialförsäkringen ska det finnas ett allmänt ombud för socialförsäkringen. Ombudet ska verka för tillkomsten av vägledande domstolsavgöranden

*inom socialförsäkringsområdet.
Ombudets uppgifter framgår av
113 kap.*

*Regeringen utser det allmänna
ombudet.*

110 kap.

31 §

Myndigheter, arbetsgivare och uppdragstagare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättning 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 uppdragstagare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättning 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 uppdragstagare är även skyldiga att lämna sådana uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena som behövs i ett ärende om arbetsskadeförsäkring.

113 kap.

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

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

- | | |
|---|--|
| <p>beslut i 10-15 §§,</p> <ul style="list-style-type: none"> – överklagande av allmän förvaltningsdomstols beslut i 16 och 17 §§, – tidsfrister för begäran av omprövning och överklagande i 19 och 20 §§, – handlingar till fel myndighet i 20 a §, och – avvsningsbeslut i 21 §. – Slutligen finns särskilda bestämmelser om – allmän ålderspension i 22-36 §§, och – förmåner till efterlevande i 37-40 §§. | <p>16-18 §§,</p> <ul style="list-style-type: none"> – tidsfrister för begäran av omprövning och överklagande i 19 och 20 §§, – handlingar till fel myndighet i 20 a §, och – avvsningsbeslut i 21 §. – Slutligen finns särskilda bestämmelser om – allmän ålderspension i 22-35 §§, och – förmåner till efterlevande i 37-40 §§. |
|---|--|

12 §

<p>Ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten överlagas av det allmänna ombudet. Det allmänna ombudet får uppdra åt tjänsteman vid <i>Försäkringskassan</i> eller <i>Pensionsmyndigheten</i> att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol.</p>	<p>Ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten överlagas av det allmänna ombudet. Det allmänna ombudet får uppdra åt tjänsteman vid <i>Inspektionen för socialförsäkringen</i> att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol.</p>
---	--

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

18 §

Det allmänna ombudet får överklaga ett avgörande av allmän förvaltningsdomstol.

32 §

Vid överklagande av Vid överklagande av Pensionsmyndighetens, Pensionsmyndighetens, Skatteverkets och allmän Skatteverkets och allmän förvaltningsdomstols beslut i förvaltningsdomstols beslut i ärenden om allmän ärenden om allmän ålderspension tillämpas 10-17, ålderspension tillämpas 10-18, 20, 21 och 33-36 §§. 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 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 (2011:1244).

114 kap.

23 a §

Inspektionen för socialförsäkringen får medges direktåtkomst till personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för ändamål som anges i 9 § 1.

23 b §

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen får medges direktåtkomst till personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för ändamål som anges i 9 § 1.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter

Regeringen föreskriver att 2 § förordningen (1980:995) om skyldigheten för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska på begäran lämna uppgifter om enskilda till domstol, Statens tjänstepensionsverk eller en arbetsmarknadsmyndighet, om uppgifterna behövs där i ärenden enligt socialförsäkringsbalken eller annan jämförbar lagstiftning om ekonomisk förmån för enskilda eller enligt lagen (1991:1047) om sjuklön eller lagen (1993:16) om försäkring mot vissa semesterlönekostnader.

Föreslagen lydelse

2 §

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska på begäran lämna uppgifter om enskilda till domstol, *det allmänna ombudet för socialförsäkringen*, Statens tjänstepensionsverk eller en arbetsmarknadsmyndighet, om uppgifterna behövs där i ärenden enligt socialförsäkringsbalken eller annan jämförbar lagstiftning om ekonomisk förmån för enskilda eller enligt lagen (1991:1047) om sjuklön eller lagen (1993:16) om försäkring mot vissa semesterlönekostnader.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Regeringen föreskriver att 7 b § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

På begäran av Inspektionen för socialförsäkringen ska lämnas ut uppgifter som inspektionen behöver för sin *systemtillsyn* och effektivitetsgranskning *enligt 2 § första stycket 3 och 3 § förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.*

Föreslagen lydelse

7 b §

På begäran av Inspektionen för socialförsäkringen ska lämnas ut uppgifter som inspektionen behöver för sin *tillsyn* och effektivitetsgranskning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkrings administration

Regeringen föreskriver att 5 a § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkrings administration ska ha följande lydelse.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
	5 a §
Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska <i>på begäran</i> lämna Inspektionen för socialförsäkringen de uppgifter som inspektionen behöver för sin <i>systemtillsyn</i> och effektivitetsgranskning <i>enligt 2 § första stycket 1 och 2 samt 3 § förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.</i>	Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska lämna Inspektionen för socialförsäkringen de uppgifter som inspektionen behöver för sin <i>tillsyn</i> och effektivitetsgranskning. <i>Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska lämna det allmänna ombudet för socialförsäkringen de uppgifter som ombudet behöver för sin verksamhet.</i>

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen dels att 11 § ska upphöra att gälla, dels att 1–4 a, 10 och 13–21 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Inspektionen för socialförsäkringen har till uppgift att 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.

Inspektionen för socialförsäkringen ska utöva *systemtillsyn* över och utföra effektivitetsgranskning av den verksamhet som bedrivs av

Föreslagen lydelse

1 §

Inspektionen för socialförsäkringen har till uppgift att genom *tillsyn* och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

Tillsynen har till syfte att undersöka om den verksamhet som granskas följer det regelverk som ska tillämpas. I tillsynen ingår generell tillsyn och klagomålshantering.

Med effektivitetsgranskning avses granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

2 §

Myndigheten ska utöva tillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av den verksamhet som bedrivs av

1. Försäkringskassan,
2. Pensionsmyndigheten, i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn, och
3. Skatteverket, i de delar som avser beslut om pensionsgrundande inkomst.

För Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten finns bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter till Inspektionen för socialförsäkringen i 5 a § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. För Skatteverket finns motsvarande bestämmelser i 7 b § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

3 §

Inspektionen för *Myndigheten* får vidare utöva *socialförsäkringen* får vidare *tillsyn* över och utföra utöva *systemtillsyn* över och effektivitetsgranskning av utföra effektivitetsgranskning av verksamheter som gränsar till verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet. Detsamma gäller socialförsäkringsområdet. Detsamma gäller samverkansinsatser med samverkansinsatser med anknytning till socialförsäkringsområdet. Detsamma gäller till socialförsäkringsområdet.

4 §

Inspektionen för *Myndigheten* ska i sin *tillsyn* *socialförsäkringen* ska i sin och effektivitetsgranskning *systemtillsyn* och samverka med de effektivitetsgranskning och samverka med de tillsynsmyndigheter som kan samverka med de komma att beröras av tillsynsmyndigheter som kan inspektionens tillsyn- eller komma att beröras av granskningsverksamhet. inspektionens tillsyn- eller granskningsverksamhet.

4 a §

Myndigheten ska verka för att brister i författning avhjälps.

10 §

Bestämmelsen i 27 § myndighetsförordningen (2007:515) om myndigheters rätt att företräda staten vid domstol ska inte tillämpas på myndigheten.

Bestämmelsen i 27 § myndighetsförordningen (2007:515) om myndigheters rätt att företräda staten vid domstol ska inte tillämpas på myndigheten. *Det allmänna ombudet för socialförsäkringen har dock rätt att företräda det allmännas intresse i allmän förvaltningsdomstol.*

13 §

Myndigheten ska, i samband med att årsredovisningen lämnas till regeringen enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, i en särskild årlig rapport, samla de viktigaste iakttagelserna vid *systemtillsynen* och effektivitetsgranskningen under det gångna verksamhetsåret.

Myndigheten ska, i samband med att årsredovisningen lämnas till regeringen enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, i en särskild årlig rapport, samla de viktigaste iakttagelserna vid *tillsynen* och effektivitetsgranskningen under det gångna verksamhetsåret. *I rapporten ska även ingå en samlad redogörelse för det allmänna ombudets verksamhet och de viktigaste iakttagelserna ombudet gjort.*

Handläggning av klagomål

14 §

Myndigheten ska se till att klagomål från enskilda blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver.

15 §

Om ett klagomål är av sådan beskaffenhet att det lämpligen bör prövas av någon annan myndighet, får myndigheten överlämna klagomålet till denna myndighet för handläggning. Klagomål får överlämnas till Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern efter överenskommelse med dessa.

16 §

Myndigheten bör så snart som möjligt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet upptas till utredning, avvisas, avskrivs från handläggning eller överlämnas till annan enligt 16 §.

17 §

Myndigheten avgör ärenden, som har sin grund i klagomål från enskilda, genom beslut, vari myndigheten får uttala sig om huruvida åtgärd av en granskad myndighet bedöms strida mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig.

Myndigheten får meddela föreläggande mot en granskad myndighet om att redovisa planerade eller vidtagna åtgärder med anledning av tillsynsmyndighetens beslut.

*Det allmänna ombudet för
socialförsäkringen*

18 §

*I 2 kap. 2 §
socialförsäkringsbalken
(2010:110) finns bestämmelser
om att det ska finnas ett allmänt
ombud för socialförsäkringen hos
myndigheten och i 113 kap.
samma lag finns bestämmelser om
ombudets uppgifter.*

*Det allmänna ombudet är ett
särskilt beslutsorgan hos
myndigheten.*

*Det allmänna ombudets
anställning ska begränsas till att
gälla längst till och med viss
tidpunkt som regeringen
fastställer.*

19 §

*Inom myndigheten ska det
finnas ett kansli för det allmänna
ombudet för socialförsäkringen
som ansvarar för att stödja det
allmänna ombudet i ombudets
verksamhet.*

20 §

*Det allmänna ombudet får
bestämma att någon annan
tjänsteman vid ombudets kansli
får utföra ombudets
arbetsuppgifter när ombudet är
förhindrad att göra det. Vid
längre tids förhinder ska frågan*

om behovet av ersättare anmälas till regeringen.

21 §

Det allmänna ombudet ansvarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning.

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att det allmänna ombudet tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten att 3 a § ska upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

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

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan att 3 a § ska upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredarens uppdrag är att analysera behovet av en förstärkt tillsyn över socialförsäkringen utöver den tillsyn som utövas i dag.¹ Den närmare innebörden och behovet av en reguljär tillsynsfunktion inom socialförsäkringsområdet ska analyseras.

Den form av tillsyn som avses här är i första hand den som initieras utifrån enskildas klagomål och som bedrivs genom prövning av sådana klagomål eller genom inspektioner eller andra undersökningar. Utredaren ska framförallt fokusera på tillsynen över Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens ärendehandläggning ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv, det vill säga den tillsyn som är nödvändig för att säkerställa att enskilda får sina ärenden prövade på ett rättssäkert sätt enligt grundläggande förvaltningsrättsliga krav.

Om utredaren i sin analys kommer fram till att ett reguljärt tillsynsorgan över socialförsäkringen bör inrättas, ska utredaren föreslå hur och i vilken organisatorisk form en sådan tillsyn bör utformas. Om utredaren i sin analys kommer fram till att det inte bör inrättas ett externt tillsynsorgan utan att den befintliga tillsynen och granskningen kan förstärkas genom den hantering som myndigheterna själva står för, ska utredaren, vid behov, lämna förslag på hur hanteringen kan utvecklas ytterligare eller eventuellt bör förändras.

Utredningen har fått två tilläggsdirektiv. Enligt tilläggsdirektivet som lämnades i mars 2014 ska utredaren även överväga

¹ Dir. 2013:58.

hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan ges bättre förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag.² Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har på uppdrag av regeringen studerat om det allmänna ombudets roll kan förändras i syfte att stärka legitimiteten för socialförsäkringens administration (rapport 2012:11 *Ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen*). Med utgångspunkt i rapportens slutsatser och förslag ska utredaren genom egen analys konkretisera de förslag som anses lämpliga dels utifrån syftet att stärka och ge bättre förutsättningar för det allmänna ombudet att kunna driva fram fler vägledande avgöranden inom socialförsäkringsområdet, dels utifrån vad utredaren i övrigt kommer att föreslå inom ramen för sitt uppdrag. Utredaren bör fokusera på frågor om ombudets resurser, dess organisatoriska placering, behov av förtydligt uppdrag och återrapporteringskrav snarare än på förvaltningsprocessrättsliga frågor. Om utredaren ser ytterligare möjligheter till hur det allmänna ombudet bör kunna stärkas ska utredaren redogöra för dessa. Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till. Samtidigt förlängdes utredningstiden till senast den 1 april 2015.

Tilläggsdirektivet som lämnades i januari 2015 innebär att uppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2015 i stället för, som tidigare angetts, senast den 1 april 2015.³

2.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete påbörjades i maj 2014. Utredningen har haft fem möten med utredningens sakkunniga och tre möten med utredningens experter. Därutöver har utredningen besökt de direkt berörda myndigheterna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och ISF vid ett antal tillfällen under utredningsarbetet.

Utöver de direkt berörda myndigheterna har utredningen träffat följande myndigheter och organisationer. I juni 2014 träffade utredningen företrädare för riksdagens ombudsmän (JO). I augusti 2014 genomfördes ett möte med det allmänna ombudet för socialförsäkringen, liksom med företrädare för LO-TCO

² Dir. 2014:49.

³ Dir. 2015:8.

Rättsskydd. I oktober 2014 träffade utredningen företrädare för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Ett möte med Justitiekanslern (JK) genomfördes också i oktober. Samma månad träffade utredningen företrädare för Handikappförbunden - HSO. Federationen mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning - Lika Unika har beretts tillfälle men avböjt att träffa utredningen. Hörselskadades riksförbund (HRF) inkom i december 2014 med en skrivelse till utredningen.

Utredningen har löpande under utredningsarbetet samrått med företrädare för *Polisorganisationskommittén* (Dir. 2010:75). Ett möte med *Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen* (SOU 2014:76) genomfördes i augusti 2014. Kontakter har under utredningsarbetet också tagits med *Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen* (SOU 2015:21), *Utredningen om ansvar för försäkringsmedicinska utredningar* (SOU 2015:17), *Miljömyndighetsutredningen* (SOU 2015:43), *Översyn av generalläkarfunktionen* (Dir. 2014:129), *Klagomålsutredningen* (Dir. 2014:88), *Utredningen om svensk social trygghet i en internationell värld* (Dir. 2014:109) och med Statskontoret i myndighetens arbete med regeringsuppdrag om Migrationsverkets tillsyn (Statskontoret 2014:32).

I februari 2015 anordnades ett möte om tillsyn med *polisorganisationskommittén* (Ju 2010:09), *miljömyndighetsutredningen* (M 2013:02), *översyn av generalläkarfunktionen* (Fö 2014:03) och Statskontoret. Vid mötet diskuterades särskilt graden av samordning mellan utredningarna vad gäller definitionen av tillsyn och avvägningar i olika gemensamma frågeställningar.

2.3 Betänkandets disposition

Efter detta inledande kapitel om utredningens uppdrag och arbete följer ett kapitel som innehåller en beskrivning av socialförsäkringsområdet (kapitel 3). Kapitel 4 behandlar definitionen av reguljär tillsyn, tillsynens syfte och fördelar och risker med tillsyn. Kapitel 5 ägnas åt frågan om tillsyn av statlig verksamhet och vad tillsyn är i relation till annan granskning och utvärdering av statlig verksamhet. I kapitel 6 beskrivs den befintliga tillsynen och granskningen på socialförsäkringsområdet. I kapitel 7

analyseras behovet av en utökad tillsyn, utöver den granskning och tillsyn som redan finns. I kapitel 8 undersöks om prövning i domstol kan fylla ett behov av självständig hantering av klagomål från enskilda. I kapitel 9 behandlas frågor om sekretess, personuppgiftsbehandling och tillgång till information. Kapitel 10 innehåller utredningens förslag för en utökad tillsyn på socialförsäkringsområdet. Kapitel 11 handlar om det allmänna ombudets funktion. I kapitel 12 presenterar utredningen förslag som gäller det allmänna ombudet. I kapitel 13 finns en kostnads- och konsekvensanalys. Slutligen innehåller kapitel 14 och 15 författningskommentarer och förslag på ikraftträdande.

3 Socialförsäkringsområdet i korthet

3.1 Inledning

Socialförsäkringen är en central del av den svenska välfärden. Den är av stor betydelse för många människors personliga och ekonomiska förhållanden och den berör i princip alla. Socialförsäkringsområdet är det största statsfinansiella området i Sverige och utgör en tredjedel av de statliga utgifterna. Socialförsäkringssystemet omsluter mer än 500 miljarder kronor och består av nästan 50 olika förmåner.⁴

I det här kapitlet beskrivs kortfattat ett urval förmåner som ingår i socialförsäkringen och vem som omfattas av försäkringen utifrån reglerna i socialförsäkringsbalken. I kapitlet redogörs också kort för de myndigheter som förvaltar socialförsäkringen.

Det saknas en tydlig avgränsning av socialförsäkringsområdet. Även om merparten av de förmåner som hanteras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten räknas till socialförsäkringsförmåner finns det undantag. Försäkringskassan hanterar utbetalningen av aktivitetsstödet och Pensionsmyndigheten har hand om den frivilliga pensionsförsäkringen. Ingen av dessa förmåner räknas i normalfallet till socialförsäkringen.

I ett unionsrätligt perspektiv räknas dessutom vanligen förmåner vid arbetslöshet och sjukvårdsförsäkring till samma område som socialförsäkringen (social trygghet). Det gör att socialförsäkringsområdet i ett internationellt perspektiv kan omfatta även förmåner som rör sjukvård eller arbetslöshet. Det

⁴ ISF 2015:1 *Årlig rapport 2014*.

gäller främst när det svenska regelverket behöver samordnas med andra länders regelverk för social trygghet.

3.1.1 Områdets omfattning

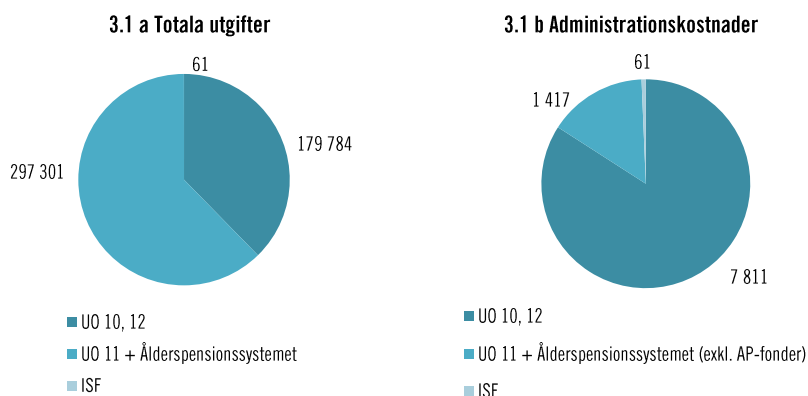
Utgifterna för socialförsäkringsområdet utgör en betydande del av de statliga utgifterna. Om ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten räknas in uppgår socialförsäkringsområdet till omkring 35 procent av de totala statliga utgifterna.⁵ En betydande del av utgifterna är transfereringar. Även om tillsyn i första hand görs i förhållande till administrationen menar utredningen att även omfattningen på transfereringarna är relevant i sammanhanget. Tillämpningen av regelverket får nämligen större utväxling på ett område med stora transfereringar än på ett område med en mindre omslutning.

Av figur 3.1a framgår det att 98 procent av de totala utgifterna på socialförsäkringsområdet är transfereringar. 2 procent är administrationskostnader. Figur 3.1b visar att den nuvarande granskning av området som utförs av ISF utgör 0,7 procent av dessa administrationskostnader. Det innebär att utgifterna för ISF är 0,13 promille av de totala utgifterna för socialförsäkringsområdet.

Av figur 3.1 b framgår att Försäkringskassan (UO 10 och 12) står för 84 procent av administrationskostnaderna på området medan ålderspensionssystemet (främst Pensionsmyndigheten och Skatteverket) utgör omkring 15 procent av administrationskostnaderna.

⁵ ESV 2015:24 *Utfallet för statens budget*, samt egen bearbetning.

Figur 3.1 Socialförsäkringsområdets omfattning, utfall 2014, Mkr.



Källa: ESV 2015:24 Utfallet för statens budget – del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten 2014, samt egen bearbetning.

3.1.2 Vilka myndigheter förvaltar socialförsäkringen?

Förvaltningen av socialförsäkringen sköts av tre olika myndigheter. Merparten administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, men socialförsäkringen administreras även av Skatteverket i de delar som avser ärenden om pensionsgrundande inkomst (PGI). Utredningen återkommer nedan till vilka områden inom socialförsäkringen som de enskilda myndigheterna administrerar.

Fram till 2005 fanns Riksförsäkringsverket (RFV) och de 21 försäkringskassorna. RFV var i egenskap av central förvaltningsmyndighet också ansvarig för tillsynen av de 21 försäkringskassornas administration av socialförsäkringssystemet.

Under åren 1998–2009 fanns Premiepensionsmyndigheten som hade hand om en del av den allmänna pensionen (premiepensionen). Premiepensionsmyndigheten var en myndighet under Finansdepartementet med uppgift att informera om valen av premiepension samt att administrera fondval och fondbyten. År 2010 bildades Pensionsmyndigheten genom en sammanslagning av delar från Försäkringskassan och hela Premiepensionsmyndigheten.

I juli 2009 bildades Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), med uppdrag att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning

värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. I kapitel 6 beskrivs bakgrunden och ISF:s verksamhet närmare.

3.1.3 Vem omfattas av den svenska socialförsäkringen?

Svensk socialförsäkring byggde tidigare på principen att de personer som var bosatta i landet omfattades av försäkringen. För att en person skulle ha rätt till en förmån krävdes att han eller hon var inskriven hos Försäkringskassan. Sveriges medlemskap i EU 1995 innebar att reglerna för försäkringstillhörighet behövde förändras då det inte längre gick att ställa krav på bosättning och inskrivning. Frågan utreddes och resultatet blev socialförsäkringslagen (1999:799), som trädde i kraft 2001. Sedan dess gäller att det svenska socialförsäkringsskyddet är uppdelat i två delar:

- en bosättningsbaserad försäkring och
- en arbetsbaserad försäkring.

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, det vill säga 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.⁶

En person som bor eller arbetar i Sverige omfattas således i regel av den svenska socialförsäkringen. Socialförsäkringslagen upphävdes 2011 och ersattes med socialförsäkringsbalken (2010:110), men innehållsmässigt är reglerna för försäkringstillhörighet oförändrade. I socialförsäkringsbalken regleras närmare reglerna för under vilka förutsättningar en person kan vara försäkrad i Sverige och för hur länge. I balken anges också de regler som gäller för respektive förmån och vad som krävs för att rätt till förmånen ska föreligga. I de följande avsnitten beskrivs vilka förmåner som ingår i socialförsäkringen och vilka myndigheter som har hand om vad.

Vid bedömningen av om en person är försäkrad i Sverige eller inte räcker det inte med att enbart studera socialförsäkringsbalken. För människor som bor eller arbetar inom ett annat EU-land finns det särskilda EU-förordningar att ta hänsyn till. Sverige har även ingått internationella överenskommelser med ett antal andra länder om social trygghet.

3.2 Ekonomisk trygghet vid sjukdom, funktionsnedsättning och för familjer och barn.

Grunden för de arbetsbaserade förmånerna som rör ekonomisk trygghet vid sjukdom, funktionsnedsättning och för familjer och barn är sjukpenninggrundande inkomst (SGI). SGI är ett beräkningsunderlag som baseras på den årliga inkomst i pengar som en person kan antas få fortlöpande från förvärvsarbete. 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. Nedan följer en beskrivning av de olika förmånerna inom området ekonomisk trygghet vid sjukdom,

⁶ Prop. 1998/99:119 och Försäkringskassans vägledning 2000:2 *Försäkrad i Sverige genom bosättning eller arbete*.

funktionsnedsättning och för familjer med barn. Det är tillika förmåner som ligger under ISF:s granskning.

3.2.1 Förmåner

Familjeförmåner: Till familjeförmånerna hör:

- graviditetspenning som betalas ut till den som på grund av graviditet inte kan utföra sitt arbete,
- föräldrapenningsförmåner 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 (vårdbidrag).

Vissa av förmånerna är bosättningsbaserade och andra är arbetsbaserade. Barnbidrag och underhållsstöd utgör ett grundskydd för den försäkrade. Det finns även en lägstanivå inom föräldrapenningen.⁷

Förmåner vid sjukdom och arbetskada: Hit räknas förmånerna:

- sjukpenning som lämnas vid sjukdom och nedsatt arbetsförmåga,
- rehabiliteringsersättning, rehabiliteringspenning och bidrag till arbetshjälpmiddel i samband med rehabiliteringsåtgärder,
- sjukersättning eller aktivitetsersättning när arbetsförmågan är långvarigt nedsatt,
- arbetsskadeersättning vid skada i samband med förvärvsarbete,

⁷ Reglerna om familjeförmåner finns i 8–22 kap. i socialförsäkringsbalken.

- statlig personskadeersättning vid skada i samband med vissa statliga eller kommunala verksamheter,
- krigsskadeersättning till sjömän vid skada utomlands,
- smittbärrersättning för inkomstförlust med mera 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. Men även här finns det förmåner som har sin grund i den bosättningsbaserade försäkringen och utgör en garantiersättning, till exempel aktivitetsersättning och sjukersättning.

I början av en sjukperiod utgår i regel sjuklön för dem som arbetar. Vid längre sjukdom övergår den i sjukpenning. Försäkringskassan ska vid bestämda intervall göra en bedömning av rätten till sjukpenning utifrån den så kallade rehabiliteringskedjan. Försäkringskassan kan tillsammans med den försäkrade, arbetsgivaren och hälso- och sjukvården vid avstämningsmöte diskutera behov av rehabilitering och upprätta en plan för återgång i arbete. Försäkringskassan har i uppdrag att utreda rehabiliteringsbehovet. Varje ärende ska utredas utifrån dess förutsättningar och beslutsunderlaget bör vara så fullständigt som möjligt. Försäkringskassan kan internt göra en försäkringsmedicinsk utredning. I komplicerade ärenden kan fördjupade utredningar som särskilt läkarutlåtande (SLU) och teamutredning (TMU) krävas. Om sjukskrivningen varat i ett år och förväntas bli bestående kan Försäkringskassan byta ut sjukpenningen mot sjuk- eller aktivitetsersättning beroende på den försäkrades ålder.⁸

Särskilda förmåner vid funktionshinder: Under denna grupp av förmåner återfinns:

- handikappersättning till en funktionshindrad som behöver hjälp av någon annan eller har merkostnader,

⁸ Reglerna om förmåner vid sjukdom och arbetsskada finns i 23–47 kap. i socialförsäkringsbalken.

- 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 och utgör ett stöd för försäkrade med funktionsnedsättning.⁹

Bostadsstöd: Till bostadsstöd hör:

- bostadsbidrag till barnfamiljer eller personer i åldern 18-28 år,
- bostadstillägg till den som får sjukersättning 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.¹⁰

Statligt tandvårdsstöd:

Även denna förmån är bosättningsbaserad.¹¹

3.2.2 Försäkringskassan

Försäkringskassans verksamhet styrs av förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Myndigheten är en enrådighetsmyndighet och leds av en generaldirektör. Vid myndigheten finns ett insynsråd. Under 2014 hade Försäkringskassan 12 044 årsarbetskrafter.¹² Verksamheten består huvudsakligen av utredning, beslut och utbetalning av de förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.

⁹ Reglerna om särskilda förmåner vid funktionshinder finns i 48-52 kap. i socialförsäkringsbalken.

¹⁰ Reglerna om bostadsstöd finns i 95-103 kap. i socialförsäkringsbalken.

¹¹ Lag (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

¹² Försäkringskassans årsredovisning 2014.

Försäkringskassan administrerar en rad socialförsäkringsförmåner och ett antal förmåner på arbetsmarknadsområdet.

Utöver att administrera olika förmåner ska myndigheten bland annat ge information till berörda om socialförsäkringen, säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Försäkringskassan är även expert- och kunskapsmyndighet inom sitt verksamhetsområde.¹³

Försäkringskassan har präglats av en serie omfattande förändringar och reformer, inte minst under det senaste decenniet. Efter det att myndigheten bildades 2005 har den genomfört två större omorganiseringar, den senaste större omläggningen gjordes så sent som under våren 2014. Utöver organisatoriska förändringar har även ett antal större regelförändringar genomförts. Parallellt med detta har myndigheten arbetat aktivt med att använda ny teknik, både i gränssnittet mot de försäkrade och internt i handläggningen.

3.3 Ekonomisk trygghet vid ålderdom och ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten

3.3.1 Förmåner

Pensionsinkomster kan komma från flera olika håll och det finns i grova drag tre typer av pensioner: allmän pension, tjänstepension och privat pensionssparande. Den allmänna pensionen administreras av Pensionsmyndigheten, tjänstepensionen kommer från arbetsgivaren och den privata pensionen baseras på eget frivilligt sparande. Pensionsmyndigheten handlägger två typer av förmåner: förmåner vid ålderdom respektive förmåner till efterlevande.

¹³ 1 och 2 §§ förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

Förmåner vid ålderdom är:

1. Inkomstrelaterade förmåner: Inkomstpension, tilläggspension¹⁴, premiepension.
2. Grundskydd: Garantipension, bostadstillägg, äldre-försörjningsstöd.

Förmåner till efterlevande består av:

1. Inkomstrelaterade förmåner: barnpension, omställningspension till efterlevande make (änka eller änking), änkepension till efterlevande maka (änka).
2. Grundskydd: efterlevandestöd som garantiförmån till barn, garantipension till omställningspension, garantipension till änkepension.
3. Efterlevandeförmåner vid arbetsskada och vissa andra skador i form av begravningshjälp, barnlivränta, och omställningslivränta till efterlevande make.

3.3.2 Pensionsgrundande inkomst (PGI)

Skatteverket är förvaltningsmyndighet för frågor om pensionsgrundande inkomst (PGI). Myndigheten beräknar och fastställer årligen den pensionsgrundande inkomsten för pensionsspararna.¹⁵ Den beslutade PGI:n ligger sedan till grund för Pensionsmyndighetens beräkningar av pensionsrätt och pensionspoäng. Dessa är avgörande för hur mycket var och en sedan får i inkomstpension, premiepension och tilläggspension.

Skatteverket beslutar årligen om PGI för 5,3 miljoner pensionssparare som har inkomst av anställning eller annat förvärsarbete. Det finns ett antal profilfrågor som direkt berör PGI. Om en deklARATION träffas av någon av dessa profilfrågor ska handläggaren kontrollera ärendet manuellt och eventuellt göra

¹⁴ Tilläggspension ges till personer födda 1954 och tidigare, som får delar av sin pension från det gamla pensionssystemet.

¹⁵ 59 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

ändringar i deklARATIONEN. Det kan handla om deklARATIONER där den som deklarerar har haft inkomster som inte är pensionsgrundande, exempelvis idrottsarvoden. Cirka 40 000 deklARATIONER träffas årligen av denna manuella hantering. Den PGI som Skatteverket beslutar om för den deklARATIONSSKYLDIGE framgår sedan av slutskattebeskedet.¹⁶

Enligt Skatteverkets instruktion ska myndigheten bland annat genom allmänna råd och uttalanden verka för lagenligheten, följdriktigheten och enhetligheten vid rättstillämpningen inom sitt verksamhetsområde. När det rör PGI är det dock Pensionsmyndigheten som ska sköta uppgiften att verka för bland annat lagenlighet och enhetlighet.¹⁷

3.3.3 Myndigheterna inom området ekonomisk trygghet vid ålderdom

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten bildades, som nämns ovan, 2010. Tidigare förvaltades pensionssystemet i huvudsak av Försäkringskassan och Premiépensionsmyndigheten. Syftet med förändringen var att förbättra informationen om pensionssystemet i sin helhet och att fokusera pensionsfrågorna hos en statlig aktör.

Pensionsmyndighetens verksamhet styrs av förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten. Myndigheten leds av en styrelse. Generaldirektören är myndighetschef. Pensionsmyndigheten hade 964 årsarbetskrafter under 2014.¹⁸

Myndigheten verkar inom tre områden. För det första, att administrera och betala ut den allmänna pensionen och förmånerna en pensionär har rätt till, i rätt tid. För det andra, att sprida information om pensionssystemet i dess helhet, det vill säga även om pension som kommer från andra aktörer. För det tredje ska myndigheten ansvara för den officiella statistiken inom

¹⁶ Uppgifter från Skatteverket.

¹⁷ 2 § tredje stycket förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket och 1-2 §§ förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

¹⁸ Pensionsmyndighetens årsredovisning 2014.

pensionsområdet samt utvärdera pensionssystemets effekter för individ och samhälle.¹⁹

Handläggningen är till stora delar maskinell. Individuella prövningar görs främst beträffande återkrav, efterlevandepension, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg.

I sitt arbete att sprida information om pensioner beräknar Pensionsmyndigheten varje år hur inkomstpensionen utvecklas och vilken pension pensionärerna kan räkna med nästkommande år. För att kunna erbjuda ett helhetsperspektiv på de försäkrades samlade pension samarbetar Pensionsmyndigheten med pensionsbolagen. Tillsammans driver de pensionsportalen minpension.se. Där kan medborgare ta fram en prognos för sin samlade pension.

Skatteverket

Skatteverkets verksamhet styrs av förordning (2007:780) med instruktion för Skatteverket. Skatteverket är en enrådighetsmyndighet som leds av en generaldirektör. Under 2014 hade myndigheten 9 589 årsarbetskrafter.²⁰ Skatteverket är organiserat i ett huvudkontor och sju skatteregioner. Det är skatteregionerna som fattar beslut om PGI. Eftersom PGI-beräkningen är en integrerad del av inkomstbeskattningen är det inte helt enkelt att särskilja PGI-beräkningen från myndighetens övriga arbete.

3.4 Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) bildades 2009 för att granska socialförsäkringssystemet i syfte att värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Inspektionens verksamhet styrs av förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

¹⁹ Förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

²⁰ Skatteverket (2015) *Skatteverkets årsredovisning 2014*.

ISF är en enrådighetsmyndighet som leds av en generaldirektör. Vid myndigheten finns ett insynsråd. År 2014 hade myndigheten 51 årsarbetskrafter.

3.4.1 ISF:s uppdrag och organisation

Här beskrivs ISF:s uppdrag och hur myndigheten utifrån detta uppdrag är organiserad. Kapitel 6 handlar om den nuvarande tillsynen och granskningen på socialförsäkringsområdet och där återkommer utredningen i avsnitt 6.2.2 till att närmare beskriva ISF:s systemtillsyn och effektivitetsgranskning.

Uppdraget

ISF ska enligt instruktionen 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 PGL. Därutöver får myndigheten utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskningar av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet. Detsamma gäller samverkansinsatser med anknytning till socialförsäkringsområdet.²¹

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.²²

Med effektivitetsgranskning avses granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.²³ Inom ramen för denna typ av granskning genomför ISF så kallade effektutvärderingar. En effektutvärdering kan syfta till att undersöka vilka effekter en viss förmån eller olika insatser från myndighetens sida har för mottagarna eller för

²¹ 2 och 3 §§ förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

²² 1 § andra stycket förordning (2009:602).

²³ 1 § andra stycket förordning (2009:602).

samhället i stort. En effektutvärdering kan också ta sikte på effekterna av förändringar inom socialförsäkringsområdet.

ISF har inte någon klagomålshantering från allmänheten. Även om informationen i enskildas klagomål kan användas som ett underlag i granskning och utvärdering handlar det inte om klagomålshantering där myndigheten tar ställning till en enskild individs klagomål.

Inom ramen för tillsyns- och granskningsverksamheten genomför ISF olika typer av kvalificerade analyser. De anställda har därför genomgående en hög utbildningsnivå och cirka en tredjedel är forskarutbildade.

Gränsytor

ISF får enligt sitt uppdrag utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskningar av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet.²⁴ Det handlar primärt om hur andra trygghetssystem eller verksamheter påverkar socialförsäkringen, men kan i bland även avse hur socialförsäkringen påverkar andra system eller verksamheter.

Ett exempel är Arbetsförmedlingens stöd till personer som får eller har fått ersättning från sjukförsäkringen. Ett annat exempel är hur samspelet mellan socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen för de grupper som rör sig mellan dessa försäkringar fungerar.

Hälso- och sjukvården som bland annat skriver de medicinska intyg som krävs för att få rätt till flera socialförsäkringsförmåner är en annan gränsyta.

Kommunerna är aktörer när det gäller stödet till funktionsnedsatta, framför allt i form av insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och enligt socialtjänstlagen (2001:453). Även privata företag eller organisationer som tillhandahåller personlig assistans kan behöva omfattas av ISF:s granskning.

Vidare kan granskning av insatser som Arbetsförmedlingen gör med stöd av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för

²⁴ 3 § förordning (2009:602).

personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga vara relevant för ISF att granska.

Ytterligare en aktör i gränssnittet när det gäller stödet till funktionsnedsatta är landstingen. Utöver att landstingen tillhandahåller hälso- och sjukvård, kan de genom sina hjälpmedelscentraler vara inblandade i frågor som rör hjälpmedel.

Ett annat gränsområde som omfattas av ISF:s tillsyn och granskning är stödet till äldre personer. Stöd till denna grupp lämnas såväl från staten som från kommuner.

Samverkansinsatser

ISF får också enligt 3 § i instruktionen granska samverkansinsatser med anknytning till socialförsäkringsområdet.

En typ av samverkan är Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets gemensamma kontor för fysiska medborgarkontakter. Samverkan sker i vissa fall även med Arbetsförmedlingen kring så kallade serviceplatser i Arbetsförmedlingens lokaler.

Samverkan kring rehabilitering görs i form av tvåpartssamverkan mellan antingen Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen eller mellan Försäkringskassan och Hälso- och sjukvården. Rehabiliteringssamverkan sker även i form av fyrtpartssamverkan i samordningsförbund mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landsting och kommuner. Ytterligare en form för samverkan kring rehabilitering är mellan Försäkringskassan, den försäkrades arbetsgivare och arbetstagarorganisation samt de myndigheter som berörs av rehabiliteringen.

Myndigheter som ISF samverkar med

ISF ska enligt 4 § i instruktionen i sin systemtillsyn och effektivitetsgranskning samverka med de tillsynsmyndigheter som kan komma att beröras av inspektionens verksamhet. Exempel på myndigheter som ISF samverkar med är Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Finansinspektionen, Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Organisation

Verksamheten är organiserad som en matris med enheter och kompetensområden. De olika enheterna ansvarar för olika förmånsområden inom socialförsäkringen. Förutom en administrativ enhet finns följande enheter.

- Enheten för barn-, familje- och handikappförmåner
- Enheten för sjukförmåner
- Enheten för pension och övergripande studier

Kompetensområdena representerar de metoder och discipliner som i första hand kommer till användning i arbetet.

- Kompetensområde effektivitetsgranskning och utvärdering
- Kompetensområde ekonomisk styrning
- Kompetensområde juridik
- Kompetensområde medicin

ISF har alltså inte någon särskild tillsynsenhet. I stället ägnar sig hela organisationen åt både tillsyn och effektivitetsgranskning i större eller mindre utsträckning. Inom kompetensområde juridik är fokus enligt ISF nästan uteslutande på tillsynsfrågor. Även inom kompetensområdena medicin och ekonomisk styrning ligger fokus på tillsynsfrågor.

Myndighetens arbete bedrivs i huvudsak i projektform. Granskningarna kan avse allt ifrån en enskild företeelse till tvärssektoriella frågor. Val av tillsyns- och granskningsområden baseras ofta på iakttagelser från myndighetens tidigare granskningar och den omvärldsbevakning som myndigheten utför. Regeringen ger också inspektionen olika tillsyns- och granskningsuppdrag. Generaldirektören beslutar årligen i en verksamhetsplan vilka tillsyns- och granskningsinsatser som myndigheten avser att genomföra under det kommande året. Enligt instruktionen ska myndigheten lämna en granskningsplan till regeringen i februari varje år. ISF lämnar också varje år, i samband med årsredovisningen, en rapport till regeringen där myndigheten

redovisar resultatet av sin systemtillsyn och effektivitetsgranskning under det gångna året.²⁵ I den årliga rapporten för 2014 framhåller ISF att ett av de viktigaste kriterierna på ett relevant och väl genomfört arbete är att de iakttagelser som görs och de rekommendationer som följer av dem omsätts i praktisk handling och leder till förändring. Men det är svårt att belägga effekter av ISF:s arbete. Myndigheten redovisar i sin årliga rapport de domar, instruktioner, riksdagsdebatter med mera som deras verksamhet resulterat i.²⁶

ISF har ingen normeringsrätt och heller inga tvingande sanktionsmöjligheter om brister upptäcks i socialförsäkringssystemet.

²⁵ 12 och 13 §§ förordning (2009:602).

²⁶ ISF 2014:2 *Årlig rapport 2013*.

4 Vad är tillsyn?

4.1 Inledning och bakgrund

Det här kapitlet handlar om vad tillsyn är och varför tillsyn behövs. Syftet är att reda ut innebörden av begreppet reguljär tillsyn men också att ge en övergripande bild av vad tillsyn är inför de mer socialförsäkringsspecifika resonemang om tillsyn som sedan förs i resten av betänkandet. Avsnittet handlar både om den tillsyn som gäller hela verksamheten och om enskildas klagomål som är en del av tillsynen.

Inledningsvis beskrivs tidigare utredningsarbete och de ställningstaganden som regeringen gjorde i tillsynsskrivelsen 2009. Ett antal begrepp som förekommer inom tillsynsområdet beskrivs också. Sedan utarbetas en tillsynsdefinition för reguljär tillsyn med utgångspunkt i Tillsynsutredningen (SOU 2004:100) och de tankegångar som lyftes i regeringens tillsynsskrivelse. Därefter redovisas kort vad forskningen har att säga om granskning. Kapitlet avslutas med ett antal slutsatser om varför tillsyn behövs.

4.1.1 Det oklara tillsynsbegreppet

Att tillsynsbegreppet ansågs vara otydligt lyftes återkommande som ett problem under 1990-talet. Både dåvarande Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket uttryckte sådan kritik.²⁷ Den förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57) lämnade i sitt slutbetänkande ett förslag om att den statliga tillsynen skulle ses över.²⁸

²⁷ Riksdagens revisorer (1994/95:RR9) (se även RD bet. 1994/95:KU27) samt RRV 1996:10 *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel*.

²⁸ SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitisk för staten*.

I september 2000 tillsattes en utredning med uppdraget att utreda hur den statliga tillsynen kunde göras tydligare. Den så kallade Tillsynsutredningen utarbetade en så kallad legaldefinition av tillsyn:

”Enligt utredningen avses med tillsyn en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.”²⁹

Tillsynsutredningen förde fram att begreppsapparaten behövde renodlas och förtydligas. Den flora av tillsynsbegrepp som fanns borde minskas ner, åtminstone i lagtexterna.³⁰

Tillsynsutredningen betonade det organisatoriska oberoendet hos tillsynsorganet, främst mot bakgrund av att man såg rättssäkerhets- och medborgaraspekterna som grundläggande. Kärnan i tillsynen beskrivs i Tillsynsutredningens delbetänkande som rätten för ett tillsynsorgan att självständigt granska ett tillsynsobjekt och att rikta krav mot ansvariga.³¹ Tillsynens syfte är enligt Tillsynsutredningens delbetänkande:

”att skydda medborgarnas gemensamma intressen, särskilt inom områden som omfattar den enskilda individens rättigheter, trygghet och säkerhet samt upprätthållandet av goda livsmiljöer och olika marknaders funktionssätt”.³²

Tillsynen bör alltså ses som en nyckelfunktion för att säkerställa att demokratiskt fattade beslut genomförs så som det var tänkt. Utredningen resonerar vidare att tillsynen ska ses i ett större sammanhang med stärkta rättigheter för den enskilda medborgaren. Det gäller bland annat så kallad rättighetslagstiftning, överklagandemöjligheter inom det rättsliga systemet

²⁹ SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*. Slutbetänkande av Tillsynsutredningen.

³⁰ Ibid.

³¹ SOU 2002:14 *Statlig tillsyn - Granskning på medborgarnas uppdrag*. Delbetänkande från Tillsynsutredningen, s. 145 f.

³² Ibid. s. 138.

och införandet av ombudsmän och krav på anställda att anmäla missförhållanden.³³

Både utredningens delbetänkande och slutbetänkande remissbehandlades. Remissinstanserna ställde sig i stor utsträckning positiva till en gemensam tillsynsdefinition. Dock fanns det några som befarade att tillsynens förebyggande karaktär skulle försvagas av en gemensam, snävare, definition av tillsyn.

2006 års förvaltningskommitté utgick från tillsynsutredningen och definierade tillsyn som ”en oberoende och självständig kontroll av att lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter följs”.³⁴ Utredningen återkommer nedan till denna definition.

4.1.2 Regeringens tillsynsskrivelse

I slutet av 2009 överlämnade regeringen en skrivelse till riksdagen där regeringen redovisade generella bedömningar om hur tillsynen borde vara organiserad och reglerad.³⁵ Riksdagen ställde sig bakom skrivelsens tankar om ett mer enhetligt och tydligt tillsynsbegrepp.³⁶

Denna skrivelse utgör en naturlig utgångspunkt för överväganden kring hur tillsynen bör vara organiserad och utformad, vilket framgår av 2010 års förvaltningspolitiska proposition³⁷ liksom av direktiven till denna utredning, se bilaga 1.

Av skrivelsen framgår det att regeringen valde att inte gå på tillsynsutredningens förslag att skapa en generell tillsynslag, utan att själva skrivelsen i stället ska utgöra en gemensam utgångspunkt för tillsynen på olika områden.

³³ SOU 2002:14 s. 139 f.

³⁴ SOU 2008:118 *Styra och ställa – Förslag till en effektivare statsförvaltning. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté* s. 152.

³⁵ Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

³⁶ Bet. 2009/10:FiU12.

³⁷ Prop. 2009/10:175 s. 96.

Definitionen av tillsyn

När det gäller ett enhetligt tillsynsbegrepp menade regeringen att begreppet tillsyn främst ska användas:

”för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse”.³⁸

I denna definition finns alltså ett antal nyckelord:

- Självständig granskning
- Lagar och bindande föreskrifter
- Kan leda till beslut om åtgärder
- Åstadkomma rättelse

Det fanns dock enligt regeringen skäl att inom vissa områden göra avsteg från definitionen ovan, även om tydligheten och enhetligheten skulle bli lidande. Det kan alltså handla om tillsyn även om inte alla kriterier är uppfyllda. De skäl som regeringen förde fram som exempel på faktorer som kan motivera undantag från den grundläggande tillsynsdefinitionen är:

- Sveriges skyldigheter att genomföra och anpassa lagstiftning till EU-rättsakter eller till internationella konventioner.
- Antalet tillsynsobjekt inom tillsynsområdet.
- Vilka tillsynsobjekten är (enskilda, företag, offentliga objekt, fysiska objekt eller en verksamhet).
- Förutsättningar att påverka människors liv och hälsa.
- Skillnader i innehåll och utformning av det materiella regelverket (ramlagstiftning eller detaljerad lagstiftning).³⁹

³⁸ Skr 2009/10:79 s. 1.

³⁹ Ibid. s. 13.

Självständig granskning

Grundläggande för tillsynen var enligt regeringens tillsynsskrivelse att den ska vara självständig i förhållande till tillsynsobjektet. Tillsyn bör således enligt skrivelsen utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot. Syftet är att garantera trovärdigheten i tillsynen. Om statliga myndigheter eller kommuner ändå ska ansvara för både drift och tillsyn av en verksamhet bör självständigheten enligt skrivelsen garanteras genom att ansvaret för drift respektive tillsyn inom organisationen hålls tydligt åtskilt. Det preciserades inte vidare hur denna åtskillnad skulle åstadkommas.⁴⁰

Regeringen kommenterade också Tillsynsutredningens förslag att använda begreppet ”oberoende” och hänvisade till ett tidigare ställningstagande i samband med att Riksrevisionen bildades. Där resonerades om innebörden av och kraven på oberoende utifrån internationella överenskommelser. Slutsatsen var att något absolut oberoende inte är möjligt att uppnå eftersom myndigheterna själva är en del av staten.⁴¹ I tillsynsskrivelsen valde regeringen därför att använda sig av begreppet självständig i stället för oberoende.

Lagar och bindande föreskrifter

Regeringen menade i sin skrivelse att syftet med granskningen ska vara att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter, det vill säga regelefterlevnad. Genom att precisera tillsynsbegreppet till att endast avse lagar och bindande föreskrifter blev det enligt regeringen lättare att skilja granskande från främjande verksamheter.

Vilken typ av bindande rättsakter som finns inom respektive tillsynsområde påverkar tillsynens utformning. Inom vissa områden finns detaljerad lagstiftning, medan det inom andra områden finns en ramlagstiftning som preciseras i förordningar, myndighetsföreskrifter och allmänna råd. I tillsynens uppdrag ingår det många gånger att operationalisera det regelverk som omgärdar en verksamhet.

⁴⁰ Skr. 2009/10:79 s. 16 f.

⁴¹ Prop. 2001/02:190 s. 55.

Allmänna råd hör inte till kategorin bindande föreskrifter och omfattas därför inte av tillsyn eftersom de är just råd. Även om regeringens tillsynsbegrepp är strikt avgränsat har många tillsynsmyndigheter även till uppgift att arbeta främjande och förebyggande. Råd och information kan ges i nära anslutning till tillsynen inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten som alla myndigheter har enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223).⁴² Sammanfattningsvis handlar tillsyn om en självständig granskning utifrån lagar och andra bindande föreskrifter.

Beslut om åtgärder/sanktioner

I tillsynsskrivelsen menade regeringen att det bör finnas författningsreglerade ingripandemöjligheter från tillsynsorganets sida. I annat fall kan tillsynens effektivitet minska. I skrivelsen lyfte regeringen att det i remisshanteringen av tillsynsutredningens betänkande framkom att flera tillsynsmyndigheter upplevde en brist på ”milda” sanktioner.

Sanktioner vid tillsyn bör enligt regeringsskrivelsen vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna och utformas efter de särskilda förutsättningar som finns inom respektive tillsynsområde.

Ingripande vid tillsyn har en framåtsyftande funktion och går ut på att se till att regler följs i framtiden. Det var enligt regeringen viktigt att tillsynsorganet kan ingripa mot regelöverträdelser där överträdelsen inte går att göra ogjord. Den som utsätts för en tillsynsåtgärd bör också enligt regeringen ha möjlighet att få beslutet överprövat.⁴³

I skrivelsen föreslogs en enhetlig begreppsapparat för tillsynsmyndigheters olika beslut om åtgärder:

- Mindre allvarliga överträdelser ska kunna resultera i en *anmärkning*.
- Om det finns klara skäl att återkalla ett tillstånd eller att förbjuda en verksamhet kan det finnas skäl att först utfärda en *varning*.

⁴² Skr. 2009/10:79 s. 17 f.

⁴³ Ibid. s. 42 f.

- Ett tillsynsorgan bör ha möjlighet att besluta om åtgärdsföreläggande i enskilda fall. Detta bör kunna förenas med vite.
- För en kortare tillsynsprocess bör tillsynsmyndigheten kunna besluta om rättelse på tillsynsobjektets bekostnad. Det ska enligt regeringen kunna göras om tillsynsobjektet inte följer ett åtgärdsföreläggande och även i vissa fall utan att ett åtgärdsföreläggande har beslutats först.
- Inom verksamheter där överträdelser kan få stora konsekvenser kan en tillsynsmyndighet behöva ha möjligheten att tillfälligt stoppa en verksamhet genom ett tidsbegränsat interimistiskt beslut.
- Den starkaste ingripandemöjligheten en tillsynsmyndighet bör ha är att kunna återkalla tillstånd eller förbjuda en verksamhet.⁴⁴

Regeringen menade att sanktionsavgifter ska ses som ett komplement till ingripandemöjligheterna och att de främst bör användas för att nyansera dem.⁴⁵

Tillsynsutredningen föreslog en generell reglering som begränsar möjligheterna att vid vite förelägga någon att medverka i utredning som kan leda till straff eller sanktionsavgift. Regeringen gick dock inte på utredningens linje. I skrivelsen pekade regeringen på att vitesmöjligheterna i dessa fall redan begränsas av rätten att vara passiv, som ryms inom begreppet rättvis rättegång i artikel 6 i Europakonventionen. Regeringen betonade också möjligheten att kunna få fram uppgifter för tillsynens genomförande. Det kan, enligt regeringen, diskuteras hur och var begränsningen ska regleras men det behöver i så fall utredas ytterligare.⁴⁶ I avsnitt 5.2 beskrivs vilka typer av sanktioner som förekommer vid tillsyn av statliga verksamheter.

Åstadkomma rättelse

Vid behov ska granskningen leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.

⁴⁴ Skr. 2009/10:79 s. 43 f.

⁴⁵ Ibid. s. 45 ff.

⁴⁶ Ibid. s. 47 f.

I allvarliga fall kan tillsynsmyndigheten väcka åtal eller vända sig till JK för att den som har drabbats ska kunna få skadestånd.

Ett sätt att åstadkomma rättelse är genom att tillsynsmyndigheten kan ha olika ingripandemöjligheter till sitt förfogande. I bilaga 4 beskrivs ett antal statliga tillsynsområden, bland annat vad gäller sådana möjligheter. I vissa fall finns skarpa sanktioner men ofta stannar det vid att tillsynsmyndigheten kan uttala kritik. Ibland har tillsynsmyndigheten också ett uttryckligt uppdrag att påtala brister till regeringen. Regeringen har sedan möjlighet att använda informationen i sin styrning av myndigheterna.

Tillsynsobjektets drivkrafter att åstadkomma rättelse kan variera utifrån vilken typ av sanktion det är frågan om. Det är enligt utredningens uppfattning självklart att tillsynen handlar om att åstadkomma rättelse. Men än viktigare är kanske att förebygga att liknande misstag görs i framtiden. Ibland kan det vara omöjligt att uppnå rättelse, till exempel vid lång handläggningstid. Då blir den förebyggande ansatsen mer framträdande.

Normering och tillsyn

Utöver de ovan beskrivna nyckelorden i definitionen lyfte Tillsynsutredningen fram frågan om normering. Det renodlade tillsynsbegreppet som föreslogs av Tillsynsutredningen innebar att tillsynen skulle skiljas tydligare från normeringen (regelgivning, rådgivning). Tillsynsutredningen menade dock i sitt delbetänkande att det behövde analyseras område för område om normeringen också ska vara organisatoriskt fristående från tillsynen eller inte. Tillsynsutredningen visade på att det förekommer ett stort antal varianter av lösningar där tillsyn utförs i nära samband med normering av olika slag. Intrycket var enligt utredningen att det ofta var tillfälligheter snarare än aktiva val som låg bakom de olika lösningarna.⁴⁷

I regeringens tillsynsskrivelse användes inte begreppet normering. Däremot resonerade regeringen om att det är olämpligt att kombinera tillsynsuppgifter med uppgiften att ge

⁴⁷ SOU 2002:14 s. 89.

tillsynsobjekten råd i enskilda ärenden. Men samtidigt menade regeringen att det även fortsättningsvis bör gå att förena främjande uppgifter med ett tillsynsuppdrag.⁴⁸

Inom socialförsäkringen är det Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket som har det normerande uppdraget. Utredningen återkommer till frågan om normering i kapitel 11 som handlar om det allmänna ombudet.

4.2 Går tillsynen att definiera?

4.2.1 En översikt över olika tillsynsbegrepp

I utredningens uppdrag ingår att utreda den närmare innebörden av en reguljär tillsynsfunktion inom socialförsäkringsområdet. För att kunna göra detta behövs en analys av vad som avses med olika tillsynsbegrepp. Här beskrivs ett antal vanliga tillsynsformer och begrepp som förekommer i dag, på socialförsäkringsområdet eller på andra områden. Genomgången baseras i huvudsak på Tillsynsutredningen och på Statskontorets rapport *Tänk till om tillsynen*.⁴⁹ Det kan konstateras att de begrepp som förekommer i olika sammanhang inte är tydligt avgränsade och därför till viss del överlappar varandra. Begreppen är inte heller alltid tydligt definierade vilket leder till olika tolkningar i olika sammanhang.

För att skapa en överblick beskrivs i det här avsnittet ändå den flora av begrepp som förekommer. I slutet av avsnittet redovisas vilka begrepp utredningen anser är tillämpliga vid tillsynen av socialförsäkringen. Det är dessa begrepp som sedan används i resten av betänkandet.

Operativ tillsyn

Operativ tillsyn är ett samlingsbegrepp för all den tillsyn som utövas direkt gentemot ett tillsynsobjekt. Enligt regeringens skrivelse är det denna typ av tillsyn som bör avses med begreppet tillsyn.

⁴⁸ Skr. 2009/10:79.

⁴⁹ SOU 2002:14, SOU 2004:100, Statskontoret (2012) *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*.

Verksamhetstillsyn

Verksamhetstillsynen handlar om tillsyn av produktion, service eller näringsverksamhet. Det kan handla både om privat och offentligt utförd verksamhet och det kan handla om såväl egeninitierad som externt initierad tillsyn.

Enligt utredningen som ledde fram till att ISF bildades kan verksamhetstillsyn handla om att exempelvis granska hur väl myndigheterna når upp till sina serviceåtaganden utifrån gällande lagstiftning.⁵⁰ I en utredning om tillsynen inom kriminalvården preciseras innebörden av verksamhetstillsynen. I verksamhetstillsynen ingår enligt denna utredning att:

”granska att [myndigheten] följer gällande författningar och regleringsbrev och fullgör de uppgifter som riksdagen och regeringen har ålagt myndigheten. Tillsynsmyndigheten bör också granska att [myndigheten] handlägger ärenden korrekt och att myndigheten arbetar effektivt för att nå de för verksamheten uppställda målen. Tillsynsmyndigheten bör också genomföra en löpande tillsyn av rättsligheten inom [myndigheten] och vad som har orsakat allvarliga incidenter och hur de har hanterats av myndigheten.”⁵¹

Denna breda definition innebär att verksamhetstillsyn kan vara i princip all form av tillsyn. Det kan också noteras att definitionen ovan också innehåller sådant som inte direkt är tillsyn utifrån tillsynsskrivelsens definition. Granskning av att myndigheten arbetar effektivt för att nå de uppställda målen handlar i regel inte om en rättslig granskning.

⁵⁰ SOU 2008:10 21+1->2 *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen* s. 59 f.

⁵¹ SOU 2009:80 *Kriminalvården – ledning och styrnings, Slutbetänkande av Utredningen Kriminalvårdens effektivitet* s. 100.

Direkt tillsyn

Den direkta tillsynen kännetecknas av att tillsynsmyndigheten själv gör inspektioner, platsbesök, genomför mätningar m.m.

Systemtillsyn

Systemtillsyn definieras vanligen som en granskning av hur rutiner och övergripande processer fungerar.⁵² Systemtillsynen skiljer sig därmed från annan tillsyn genom att det är tillsynsobjektets egna kontrollfunktioner som granskas, inte om verksamheten faktiskt tillämpar regelverket korrekt. Ibland används begreppet indirekt tillsyn.

Enligt utredningen som ledde fram till bildandet av ISF borde de då nya förordningarna myndighetsförordningen (2007:515) respektive förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll vara utgångspunkten för systemtillsyn.⁵³ I ISF:s instruktion finns en definition av systemtillsyn som hänger samman med detta resonemang:

”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.”⁵⁴

Enligt utredningens uppfattning blir begreppet systemtillsyn svårtolkat eftersom tillsyn definitionsmässigt enligt tillsynsskrivelsen ska handla om kontroll av om tillsynsobjekt uppfyller regelverket. I avsnitt 6.3.2 beskrivs mer utförligt hur ISF arbetar med systemtillsyn.

Rättslig granskning

Enligt tillsynsskrivelsen är definitionen av tillsyn att det är en kontroll av om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. All tillsyn är därmed per definition rättslig granskning. Däremot är inte all rättslig granskning tillsyn.

⁵² Statskontoret (2012) s. 25.

⁵³ SOU 2008:10 s. 25.

⁵⁴ Förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

Exempelvis genomför myndigheterna rättslig granskning som en del av sitt interna kvalitetsarbete.

Extraordinär tillsyn

Den extraordinära tillsynen är tillsyn som spänner över hela förvaltningen. Den är ett komplement till de områdesspecifika tillsynsmyndigheterna. De extraordinära tillsynsmyndigheterna JO och JK har till skillnad från andra tillsynsmyndigheter en grundlagsfäst ställning i och med att de pekas ut i regeringsformen.

Reguljär/ordinarie tillsyn

Reguljär tillsyn är tillsyn som utförs kontinuerligt och där den utförande myndigheten har ett avgränsat, definierat ansvarsområde. Antingen i termer av en avgränsad uppgift som rör flera verksamhetsområden eller ett ansvar för tillsynen inom ett verksamhetsområde eller för en specifik myndighet.

Handläggning av klagomål

Klagomålstillsyn grundar sig i princip på att någon har gjort en anmälan till tillsynsmyndigheten. Själva tillsynen utförs i form av att anmälningsärendet utreds. Denna typ av tillsyn kallas ibland för anmälningsbaserad tillsyn. I det här betänkandet används främst begreppet klagomål. Utredningen har dock valt att använda det begrepp som olika myndigheter själva använder när den befintliga tillsynen på olika områden beskrivs.

Egeninitierad/planerad tillsyn

Egeninitierad tillsyn är sådan tillsyn som genomförs på tillsynsmyndighetens eget initiativ. Ibland används begreppet planerad tillsyn närmast synonymt med egeninitierad tillsyn. Den planerade tillsynen kan, men behöver inte vara, egeninitierad. Exempelvis är tillsyn som baseras på regeringsuppdrag i regel planerad men inte egeninitierad.

4.2.2 Slutsatser om tillsynsdefinitioner

I arbetet med att utarbeta en definition av reguljär tillsyn har utredningen uppmärksammat att det fortsatt råder otydlighet kring de olika tillsynsbegrepp som används. Tillsynsutredningens ambition att rensa i begreppsfloran har inte burit hela vägen fram till en enkel och stringent begreppsapparat.

Utredningen menar mot bakgrund av denna otydlighet kring begreppen att det kan vara mer fruktbart att tala om vad tillsynen konkret innebär än att försöka ringa in de verksamhetsområden som man ser framför sig med hjälp av olika mer eller mindre stringenta definitioner. Utredningen har därför främst använt begreppet tillsyn. För att kunna beskriva tillsynens innehåll utifrån utredningens uppdrag finns det ett behov av att skilja mellan den tillsyn som grundar sig på enskildas klagomål och annan tillsyn. Det gör utredningen genom att använda begreppen generell tillsyn och klagomålshantering. Detta utvecklas närmare i avsnitt 4.4.1.

Generell tillsyn

Med generell tillsyn avses självständig och regelbundet återkommande rättslig granskning. Det betyder att den generella tillsynen kan omfatta såväl systemtillsyn som tillsyn i form av direkta inspektioner eller annan tillsynsverksamhet. Den generella tillsynen kan utgå från den information som fås genom till exempel anmälningar från enskilda. Dock fattar den generella tillsynen, till skillnad från klagomålshanteringen, inte beslut i enskilda ärenden.

Handläggning av enskildas klagomål

Handläggning av enskildas klagomål är som begreppet antyder en tillsyn som går ut på att pröva och fatta beslut i enskilda ärenden som har initierats på en enskilds initiativ. Här prövas och fattas beslut i det enskilda fallet.

4.3 Vad är reguljär tillsyn?

En del av utredningens uppdrag är att analysera den närmare innebörden av reguljär tillsyn, se bilaga 1. I detta avsnitt presenteras den definition av reguljär tillsyn som utredningen har arbetat med. För att ta fram denna har utredningen tagit hjälp av framför allt regeringens tillsynsskrivelse och av Tillsynsutredningens arbete kring tillsynsdefinitioner. Utifrån detta har utredningen tagit fram en definition som innebär att den reguljära tillsynen för socialförsäkringsområdet är:

- självständig,
- handlar om rättslig granskning,
- kontinuerlig och regelbundet utförd, och den
- har ett avgränsat område att utöva tillsyn över.

Figur 4.1 illustrerar utredningens tolkning av begreppet reguljär tillsyn. För att ta ställning till om tillsynen ska betraktas som reguljär behöver fyra frågor besvaras:

4.3.1 Är det en självständig granskning?

Då all tillsyn enligt utredningens definition är självständig i förhållande till den granskade verksamheten blir den första frågan om det är en självständig granskning. Det vill säga om granskningen utförs organisatoriskt självständigt i förhållande till den granskade verksamheten.

4.3.2 Är det rättslig granskning?

Nästa fråga är om det handlar om rättslig granskning. Är det inte frågan om rättslig granskning är det enligt utredningens definition inte heller tillsyn.

4.3.3 Är det en kontinuerlig tillsyn?

Den extraordinära tillsynen kännetecknas av att den i stor utsträckning handlar om att hantera inkommande ärenden. Även om det i den extraordinära tillsynen genomförs inspektioner och initiativärenden utgör dessa en relativt liten del av verksamheten. Det gör att den extraordinära tillsynen blir relativt händelsestyrd.

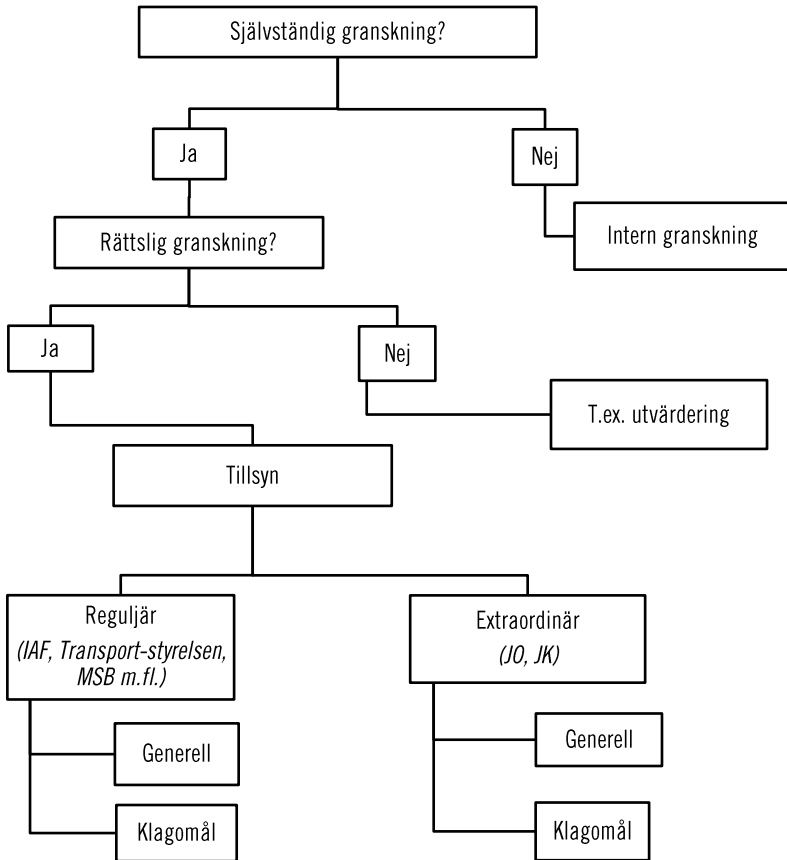
Den reguljära tillsynen däremot kännetecknas av att tillsynsområdet är definierat i förväg eftersom det anses finnas ett behov av en kontinuerlig granskning av det aktuella området, oberoende av om enskilda klagar eller inte. I en myndighet som har ansvar för en reguljär tillsyn behöver det således finnas utrymme för såväl detta som för klagomålshantering.

4.3.4 Finns det ett avgränsat tillsynsområde?

Den reguljära tillsynen skiljer sig slutligen från den extraordinära genom att den reguljära tillsynen är avgränsad till ett eller flera verksamhetsområden inom förvaltningen. JO och JK utövar båda tillsyn över hela statsförvaltningen, även om de gör det på olika sätt. De reguljära tillsynsmyndigheterna har alla ett avgränsat område att utöva tillsyn över.

I figur 4.1 visas en sammanfattning av utredningens definition av reguljär tillsyn.

Figur 4.1 Definitionen av reguljär tillsyn



Källa: Egen bearbetning

4.4 Tillsynens innehåll

Ett mer övergripande sätt att definiera den reguljära tillsynen än i avsnittet ovan är att det är tillsyn som inte är extraordinär. Det är alltså inte i första hand tillsynens innehåll som skiljer den reguljära från den extraordinära tillsynen, utan vem som utför den. Det här avsnittet ägnas därför åt innehållet i tillsynen. Såväl extraordinär som reguljär tillsyn kan delas in i olika typer av tillsyn utifrån det konkreta innehållet.

Utredningen gör i avsnitt 4.2 bedömningen att det är mer meningsfullt att prata om det konkreta innehållet i tillsynen än att försöka ta fram stringenta begrepp och definitioner för att ringa in den tillsynsverksamhet som avses. I det här avsnittet beskrivs kort de två distinktioner mellan olika typer av tillsyn som har varit relevanta för utredningsarbetet.

4.4.1 Är tillsynen generell eller klagomålsbaserad?

I tillsynen kan det ingå många olika typer av underlag. Det är också vanligt att tillsynsmyndigheter utarbetar rutiner för att identifiera relevanta tillsynsområden. Dessa baseras inte sällan på en kombination av återkommande inspektioner och tematiska fördjupningar baserat på någon typ av riskanalys. Även klagomål från enskilda som utreds som enskilda ärenden kan utgöra en källa till information av mer generellt slag.

Den reguljära liksom den extraordinära tillsynen kan delas in efter hur tillsynen initieras. Tillsynsverksamheten utgörs ofta både av handläggning av enskildas klagomål och av generell tillsyn. Vad gäller klagomål fattas beslut i det enskilda ärendet. Vad gäller generell tillsyn är det snarare ett område, en företeelse eller en verksamhet som bedöms.

Om tillsynen är planerad eller inte ser utredningen inte som relevant i detta avseende. Såväl generell tillsyn som klagomålshantering kan vara planerad eller initierad på annat sätt.

4.4.2 Är det tillsyn av privat eller offentlig verksamhet?

När det gäller tillsynens utformning är det skillnad på om tillsynen utförs mot enskilda, mot privaträttsliga organisationer eller myndigheter, se avsnitt 8.4.

Myndigheters verksamhet utgörs till stor del av myndighetsutövning. Privata företag, individer och organisationer ägnar sig i regel inte åt myndighetsutövning. Ett undantag är arbetslöshetskassorna som är exempel på privaträttsliga organisationer som ägnar sig åt myndighetsutövning.

Frågan är om det är meningsfullt att göra åtskillnad mellan privata och offentliga tillsynsobjekt i definitionen av tillsyn.

Tillsynsutredningen och regeringens tillsynsskrivelse behandlar knappast alls frågan om tillsyn av offentlig verksamhet på något sätt skiljer sig från annan tillsyn. Inte heller i tillkännagivandet från riksdagen återfinns tankar om att det skulle vara problematiskt med offentliga tillsynsobjekt. I avsnitt 5.1.2 beskrivs ett antal områden där riksdagen tagit aktivt ställning för att statliga tillsynsobjekt ska behandlas på samma sätt som andra tillsynsobjekt.

JO uttryckte dock i sitt remissvar på Tillsynsutredningens slutbetänkande kritik mot att förvaltningstillsynen inte behandlades mer utförligt. Det finns också delvis andra överväganden att göra i tillsyn av myndighetsutövning, bland annat vad gäller ingripandemöjligheter.

Utredningen menar därför att det kan vara meningsfullt att skilja ut tillsyn av offentlig verksamhet från annan tillsyn.

4.5 Annan granskning och utvärdering

Tillsyn är ett hjälpmedel för ansvarsutkrävande. Det är dock långt ifrån det enda hjälpmedel för ansvarsutkrävande och styrning som finns. Det finns en hel arsenal av utvärderings- och uppföljningsverktyg som skapar ett ”paket” runt verksamheterna.

Här beskrivs några andra typer av granskning av myndigheters verksamhet som inte är tillsyn men som ändå är relevanta för att få en helhetsbild av i vilken kontext tillsynen befinner sig. En viktig utgångspunkt är att tillsynen inte ersätter andra typer av granskning utan snarare kompletterar utifrån ett tydligt medborgarperspektiv.

4.5.1 Politikens effekter - utvärdering

Medan tillsynen enligt utredningens definition är kopplad till lagar och bindande föreskrifter kan liknande metoder användas för att utvärdera hur exempelvis allmänna råd eller politiska målsättningar uppfylls. Tillsynen är inriktad på procedurer, enskilda beslut och hur regler följs, medan utvärderingen är mer inriktad på att finna kausala effekter på aggregerad nivå. Tillsynen stannar ofta vid att i princip bedöma om regelverket har uppfyllts medan utvärderingen försöker besvara varför.

Politiska mål är ofta inte så konkreta att det är möjligt att ta ställning till om de har uppfyllts eller inte. Då kan utvärdering vara mer lämpligt än tillsynens rättsliga granskning.

En del av den utvärdering som görs utförs av så kallade sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter. ISF är ett exempel på en myndighet som bedriver utvärderingsverksamhet som en del av sitt uppdrag. Statskontoret har i ett regeringsuppdrag analyserat fristående utvärderingsmyndigheter. Ett resultat av studien är att även om det finns likheter mellan utvärderingsmyndigheterna finns det också betydande skillnader mellan dem. Att de verkar inom olika politikområden och hanterar områdesspecifika frågor gör exempelvis att behoven av kompetens skiljer sig. Den stora fördelen med utvärderingsmyndigheterna jämfört med andra alternativ för utvärdering är enligt Statskontoret att de kan tillföra en djup metod- och sakkompetens genom att de arbetar löpande med analys och utvärdering av ett specifikt område.⁵⁵

4.5.2 Insyn och uppföljning

En del av helheten kring ansvarsutkrävande och granskning av en myndighets verksamhet är den verktygslåda av olika sätt att organisera en myndighet som finns. Formellt finns det tre ledningsformer (styrelse- enrådighets- respektive nämndmyndighet) men i praktiken är flexibiliteten betydligt större när det gäller att skapa insyn och kontroll av en myndighet. En styrelse är ett sätt att åstadkomma en extern insyn i en verksamhet. Den är dock alltid en del av myndigheten och inte i formell mening självständig, eftersom den är myndighetens ledning.

Olika former av beslutsorgan eller rådgivande etiska råd är andra sätt att stärka insyn i och granskning av en hel verksamhet eller för en avgränsad del av en verksamhet. Det används särskilt för verksamheter som har inslag av etiska överväganden eller hantering av känslig information. Förtroendemannainflytande var tidigare vanligt men har i takt med enmyndighetsreformerna blivit mer ovanligt.⁵⁶

⁵⁵ Statskontoret 2014:7 *Utvärdering på olika områden. En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter.*

⁵⁶ Statskontoret 2014:4 *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys* s. 81.

Regeringens återrapporteringskrav på en myndighet är också ett sätt att följa upp en verksamhet. Krav på återrapportering återfinns i myndigheters instruktioner, i regleringsbrev eller ges som särskilda regeringsuppdrag. Slutligen är regeringens form för mål- och resultatdialog ett sätt att årligen följa upp myndighetens verksamhet utifrån dess årsredovisning.

4.5.3 Interna kontrollsystem

Alla myndigheter ska arbeta aktivt med kvalitetssäkring och granskning av den egna verksamheten. Det handlar både om att granska kvalitet i exempelvis handläggningen och att granska att resurserna används på ett bra sätt. Detta är helt nödvändigt för att styra och utveckla verksamheten.

Internrevisionen är en viktig del av den interna granskningen. För myndigheter av större ekonomisk betydelse är det särskilt reglerat i internrevisionsförordningen hur den interna styrningen och kontrollen ska gå till. Det gäller bland annat Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Processen för internrevision beskrivs i avsnitt 5.3.1.

Utöver internrevisionen har många myndigheter egna system, till exempel för granskning och kontroll av att beslut som fattas är korrekta, att interna riktlinjer följs och att handläggningen är enhetlig. Ofta görs både stickprovskontroller och fördjupade analyser av olika problemområden.

Ibland används begreppet egentillsyn om tillsynsobjektets interna granskning. Men eftersom tillsyn per definition är en från tillsynsobjektet fristående verksamhet blir det begreppet något missvisande.

4.6 Vad säger forskningen om behovet av tillsyn och granskning?

Det finns skäl att, utifrån olika utgångspunkter, diskutera tillsynens roll och effekter. Dessvärre är det relativt svårt att hitta forskning som ställer tillsynen i relation till annan granskning och utvärdering. Vanligen behandlas granskning, utvärdering och tillsyn samlat. Den följande genomgången handlar därför främst om

granskning och utvärdering i ett bredare perspektiv snarare än om tillsyn specifikt.

4.6.1 Granskningen är en funktion för ansvarsutkrävande

Statsvetenskaplig forskning pekar på att behovet av institutioner för granskning och ansvarsutkrävande uppstår på grund av ett inbyggt informationsproblem i den demokratiska besluts- och ansvarsmodellen. Detta informationsproblem grundar sig i att den förda politiken i praktiken inte alltid utfaller exakt som politikerna avsett. För att det ska vara möjligt för politikerna att gentemot medborgarna ta ansvar för sina beslut behövs information om förvaltningens förmåga att genomföra de politiska besluten. Det gäller såväl genomförandeprocesser som faktiska utfall.⁵⁷

Poängen här är att behovet av information inte bara handlar om en önskan att följa upp hur förvaltningen fungerar utan om möjligheten att kunna utkräva politiskt ansvar av beslutsfattare. Det gäller särskilt i en styrmodell med långtgående delegering av beslutsfattande som gör att tjänstemän i förvaltningen inte bara uttyder politiska beslut, utan även är med och formar och bedriver politik.⁵⁸

Möjligheterna till ansvarsutkrävande hänger på att det går att urskilja vem som är ansvarig, att det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten har bedrivits på ett bra sätt och att det finns mekanismer för ansvarsutkrävande.⁵⁹

4.6.2 Granskning för legitimitet och effektivitet i förvaltningen

Under de senaste årtiondena har den offentliga sektorn i vissa avseenden förändrats. Man skulle, lite hårdtaget, kunna säga att ansvarsutkrävandet på valdagen har ersatts av allt mer av resultatbaserat ansvarsutkrävande. För att detta ska fungera har en

⁵⁷ Ahlbäck (1999), *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Avhandling vid Uppsala universitet s. 15 ff.

⁵⁸ *Ibid.* s. 16.

⁵⁹ Ahlbäck Öberg (2010) *Att kontrollera förvaltningen*, i Rothstein (red) (2010) *Politik som organisation, fjärde upplagan*. (2010).

flora av olika granskningsformer som syftar till att bedöma politikens resultat och effekter utvecklats och växt i omfattning.⁶⁰

Tillsyn anses mer fokusera på proceduriellt ansvarsutkrävande (har reglerna följts?) och inte på effekterna av regelverket. Tillsynen skiljer sig därför från den utvärdering som rör effekter och resultat.

Statsvetenskaplig teori brukar tala om tre ansvarighetsmekanismer – allmänna val, proceduriellt ansvarsutkrävande och resultatbaserat ansvarsutkrävande. Medborgarna behöver uppfatta att staten levererar både när det gäller regelverk och resultat. Den proceduriella delen, som handlar om regelefterlevnad och rättssäkerhet, brukar benämnas politisk legitimitet och det resultatbaserade ansvarsutkrävandet brukar kallas för politisk effektivitet.⁶¹

Det är dock osannolikt att befolkningen skulle uppfatta ett ekonomiskt ineffektivt och ohållbart system som legitimt, oavsett hur väl reglerna tillämpas.⁶² Effektivitetsfrågorna går med andra ord inte att isolera från legitimitetsfrågorna.

Avståndet mellan de faktiska verksamheterna och de politiska besluten skapar legitimitetsproblem för välfärdsstaten. Det gäller särskilt när det handlar om beslut och verksamheter som är tvingande för individerna eller som är (allt för) enhetligt utformade. Att politiska beslut har fattats på legitima grunder medför inte per automatik att de specifika insatser från det allmänna som en enskild individ möter uppfattas som legitima.

Ur förvaltningsperspektiv finns det främst två skäl till att det uppstår ett glapp mellan det legitima politiska beslutsfattandet och förvaltningens tillämpning. Det första skälet är att det kontinuerligt fattas ett stort antal beslut som rör enskilda fall vilket gör att det är omöjligt för politiker att besluta om allt. Dessutom krävs ofta ett stort inslag av situationsanpassning i beslutsfattandet vilket omöjliggör ett centralt och enhetligt beslutsfattande.⁶³

Slutsatsen är att ett regelverk som tillämpas som avsett är en förutsättning, men ingen garanti, för ett väl fungerande

⁶⁰ Johansson och Lindgren (red) (2013) *Uppdrag offentlig granskning* s. 24.

⁶¹ *Ibid.* s. 21 f.

⁶² Rothstein (2010) Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet, i Rothstein (red) (2010) *Politik som organisation*, fjärde upplagan.

⁶³ *Ibid.*

välfärdssamhälle. Det faktiska innehållet i regelverket har också betydelse.

Den tidigare modellen på socialförsäkringsområdet med förtroendevalda som beslutade i socialförsäkringsärenden kan enligt utredningen ses som ett sätt att försöka överbrygga glappet mellan det politiska beslutsfattandet och förvaltningens tillämpning.

4.6.3 Granskning som en maktodelningsfunktion

En skiljelinje inom rättsvetenskapen när det gäller begreppet legitimitet handlar om huruvida det är meningsfullt att försöka skilja på *legalitet* (rättfärdigande baserat på lag) och *legitimitet* (rättfärdigande baserat på värden).⁶⁴

I Sverige finns egentligen i formell mening inte någon maktodelning i och med att Sverige har parlamentarism vilket innebär att all makt utgår från folket. Om man ändå anlägger ett maktodelningsperspektiv på förvaltningen kan det hävdas att legitimitet skapas genom maktodelning med begreppet rättsstat som utgångspunkt. Rättsstatens främsta uppgift är att förhindra okontrollerad maktutövning och att tillförsäkra medborgarna ordning och frihet. Tanken med maktodelning är att inget organ ska bli för mäktigt i förhållande till andra organ.⁶⁵

Utvecklingen på socialförsäkringsområdet har beskrivits sett ur ett maktodelningsperspektiv. Även om staten successivt stärkte sitt inflytande över socialförsäkringen var det en tredelad maktodelningsmodell som gällde fram till 2005. Riksdagen ansvarade för normgivningen, de privaträttsliga kassorna hade hand om den verkställande makten och domstolarna hade hand om den dömande makten.

I och med bildandet av Försäkringskassan kom normering och verkställighet inom socialförsäkringen att knytas samman. Eftersom ingen fristående funktion för tillsyn skapades kom även

⁶⁴ Stendahl (2007) Att bedöma arbets(o)förmåga, rättvisa och legitimitet i förvaltningsrättsliga beslutsprocesser, i Vahlne Westerhäll (red) (2007) *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*.

⁶⁵ Vahlne Westerhäll (2007) Legitimitetsfrågor inom den offentliga försäkringen. En kritisk analys, i Vahlne Westerhäll (red) (2007) *Legitimitetsfrågor inom socialrätt*, s. 190 f.

tillsynsfunktionen att placeras inom ramen för den nya organisationen i form av försäkringsdelegationerna, se avsnitt 6.2.2.

Tanken var att försäkringsdelegationerna, liksom det allmänna ombudet, skulle få en fristående ställning gentemot myndigheten. Men i och med att både det allmänna ombudet och försäkringsdelegationerna kom att placeras inom ramen för den allmänna myndighetsuppföljningen uppstod inte den fristående ställning som var avsikten.⁶⁶

Demokratiteoretikern ser tillsynen som en funktion för medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande. Den information som framkommer vid tillsynen blir en viktig del av den demokratiska modellen. Även om välskötta organisationer på egen hand utvärderar och korrigerar fel kommer det alltid att finnas drivkrafter att tillhandahålla en tillrättalagd och förskönad bild av organisationen. Därför kan tillsyn aldrig helt ersättas av en, aldrig så ambitiös, intern granskning.⁶⁷

4.6.4 För- och nackdelar med tillsyn, granskning och utvärdering

Det finns inom såväl forskning som i den politiska debatten en diskussion om framväxten av självständiga tillsyns- och utvärderingsfunktioner. Diskussionen handlar i första hand om att det finns principiella problem förknippade med granskning och utvärdering. Utredningen har dock inte kunnat hitta någon aktuell empirisk forskning som handlar om vare sig kostnader eller på vilket sätt tillsynen har påverkat verksamheterna. Genomgången av såväl effekter av som risker med tillsynen är därmed i detta avsnitt endast teoretisk. Först ges dock en kort beskrivning av tre teorier som problematiserar granskningens betydelse för effektivitet och legitimitet i förvaltningen i ett generellt perspektiv. Redovisningen är en kort sammanfattning av ett kapitel i en antologi om granskning.⁶⁸

⁶⁶ Vahlne Westerhäll (2007) s. 190 f.

⁶⁷ Wildavsky (1979) *Speaking Truth to Power* s. 6 f.

⁶⁸ Johansson och Lindgren (red) (2013) *Uppdrag offentlig granskning*.

Risksamhället

Teorin om *risksamhället* går ut på att samhället har blivit allt mer upptaget med att hantera risker av olika slag. Dessa risker är dock mänskligt konstruerade. Antingen genom att människan har skapat ett samhälle där hon utsätts för faktiska risker, eller genom att det snarare är uppfattningen av vad som är en risk som konstrueras. Risksamhällets drivkraft är att försöka kontrollera riskerna, något som görs med hjälp av granskningar av olika slag. Fokuseringen på risker och riskanalyser har påverkat det offentliga beslutsfattandet, exempelvis inom vårdens evidensbaserade standardisering av behandlingsmetoder och regler för sjukskrivningstid. En annan konsekvens är att fokuseringen på risker också leder till en fokusering på det svåra, det som inte fungerar, vilket ger en bild av att samhället konstant är utsatt för allvarliga hot.⁶⁹

Granskningssamhället

Teorin om *granskningssamhället* utgår ifrån att reformeringen av den offentliga sektorn (New Public Management) innebar en lavinartad ökning av efterfrågan på mätbara utfallsdata inom såväl privat som offentlig sektor. Det leder till målförskjutningar från det som är svårt att mäta till det som är lätt att mäta. Organisationerna kommer också att anpassa sig för att på olika sätt göra sig mätbara.⁷⁰

Granskning ett sätt att kontrollera de styrande

I en teori som kallas för *det motdemokratiska samhället* är utgångspunkten att granskning och övervakning har funnits i alla samhällen genom historien. I alla samhällen finns det någon som vill kontrollera dem som styr. Det är bristen på förtroende som skapar behovet för de styrande att bevisa och rättfärdiga politiska beslut. Det demokratiska misstroendets organisering består av tre motkrafter: tillsynsmakt, vetomakt och bedömningsmakt.

⁶⁹ Johansson och Karlsson (2013) Granskning som möjlighet och hot, i Johansson och Lindgren (red) (2013) *Uppdrag offentlig granskning* s. 30 ff.

⁷⁰ Ibid. s. 34 ff.

Vetomakt innebär att folket mobiliserar till protester mot politiska förslag. Bedömningsmakt innebär att medborgarna ställer de ansvariga till svars för de beslut som fattats. Ansvarsutkrävandet sker genom att överklaga beslut legalt eller genom medial granskning av beslutsfattarens agerande. Tillsynsmakten utövas genom vaksamhet, utpekande och utvärdering och kan utföras både av allmänhet, av organisationer och av myndigheter. Gemensamt för dem som har tillsynsmakten är att de som granskar själva kan välja ut indikatorer och bedömningsfaktorer. Enligt teorin har det allt lägre förtroendet för politiker gjort att de tre motkrafternas betydelse har ökat.⁷¹

Granskningens fördelar och risker

En sammanställning av forskningen på området identifierar ett antal positiva konsekvenser av granskning i ett verksamhetsperspektiv. En positiv konsekvens av granskning är enligt forskningssammanställningen att verksamheter kan bedrivas effektivare genom en ökad transparens. En annan positiv konsekvens är att förtroendet för den granskade verksamheten kan öka. När det gäller tillsynen är ett syfte med den att värna den enskildes rättssäkerhet, vilket kan antas leda till ett ökat förtroende. Ytterligare en positiv konsekvens är att granskningen leder till ett ökat lärande, till utveckling och förbättring.

Men det går också att identifiera risker med granskning. Dessa kan sammanfattas i problem med bristande måluppfyllelse och en ökad byråkratisering.

En risk med granskningen är enligt forskningssammanställningen att den ger uttryck för misstroende som riskerar att bli självuppfyllande. Det anses finnas en risk att känslan av ansvar minskar om verksamheten blir mer fragmentiserad och detaljstyrd av olika granskningskriterier.

En annan risk med granskningen är att fokus förflyttas från att göra rätt saker, till att göra saker på rätt sätt. Att vara föremål för granskning kan leda till formalism och att handläggare inte vågar lita på sitt eget omdöme. Granskningens fokus på fel kan också

⁷¹ Johansson och Karlsson (2013) s. 36 ff.

leda till att det upplevs som bättre att inte göra något alls än att riskera att göra fel.⁷²

4.7 Fyra syften med tillsyn

Reguljär tillsyn innebär en självständig rättslig granskning som utförs kontinuerligt av en myndighet med ett specifikt verksamhetsområde. Utredningen har konstaterat att det finns en rad begrepp som inte är tydligt definierade och väljer därför att använda det breda begreppet tillsyn. Tillsynsbegreppet omfattar såväl generell tillsyn av verksamheten som handläggning av enskildas klagomål.

Det finns flera skäl till att tillsyn behövs. I slutändan är det naturligtvis så att all offentlig verksamhet finns till för medborgarnas skull. Utredningen har utifrån denna utgångspunkt identifierat fyra huvudsakliga syften med tillsynen. Dessa fyra syften är:

1. att göra det möjligt för medborgarna att utkräva ansvar från politiker och förvaltning
2. att förebygga felaktigheter i förvaltningen
3. att ge ett underlag för styrning och utveckling av förvaltningen
4. att vara en funktion för allmänhetens insyn i verksamheterna

Gemensamt för alla dessa syften är att de i sin förlängning hänger samman med legitimiteten för förvaltningen. Legitimiteten handlar om enskildas rättigheter i förhållande till förvaltningen, men lika mycket om att medborgarna ska känna sig trygga med att skattemedel används på det sätt som det är tänkt enligt lagar och regler.

Att det finns fyra syften med tillsyn gör det naturligtvis mer komplicerat att analysera behovet och nyttan av tillsyn. Utredningen menar dock att alla dessa fyra perspektiv på tillsyn behövs. De är i olika grad relevanta beroende på om det handlar om tillsyn av en verksamhet eller om det gäller klagomålshantering.

⁷² Johansson och Karlsson (2013) s. 41 ff.

5 Tillsyn av statlig verksamhet

5.1 Tillsyn av statlig verksamhet är vanligt förekommande

Detta kapitel handlar om frågan om staten som tillsynsobjekt och om vad som skiljer tillsyn från intern granskning. Som nämns i avsnitt 4.1.3. har regering och riksdag fört fram att staten som tillsynsobjekt inte skiljer sig från andra tillsynsobjekt. Tvärtom har riksdagen vid ett antal tillfällen betonat att samma villkor ska gälla för statliga som för andra typer av tillsynsobjekt. Samtidigt konstaterar utredningen i avsnitt 4.4.2 att det finns delvis andra överväganden att göra i tillsyn av myndighetsutövning, bland annat vad gäller ingripandemöjligheter.

Inledningsvis beskrivs nuvarande förhållanden när det gäller tillsyn av statlig verksamhet översiktligt. Därefter beskrivs ett antal egenskaper som utmärker tillsyn av statlig verksamhet. Avslutningsvis återges den diskussion som problematiserar staten som tillsynsobjekt.

I bilaga 4 redovisas ett antal exempel på tillsyn av statlig verksamhet. Genomgången visar att det är relativt vanligt med tillsyn över statlig verksamhet. I vissa fall är tillsynen av statliga verksamheter förhållandevis detaljerat reglerad medan det ibland är betydligt mer kortfattat reglerat i lag vad tillsynen innebär. Här beskrivs kortfattat några exempel på tillsyn av statlig verksamhet. Sammantaget finns en rad myndigheter som har till uppgift att utöva tillsyn över andra statliga myndigheter eller som utövar tillsyn över såväl statliga, privata och kommunala objekt.

5.1.1 Tillsyn över i huvudsak statliga tillsynsobjekt

På socialförsäkringsområdet utövar Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) systemtillsyn och effektivitetsgranskning.

På arbetsmarknadsområdet är Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ett exempel på en myndighet som har i uppdrag att utöva tillsyn över delar av andra statliga myndigheters verksamhet i form av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassans handläggning av aktivitetsstöd och etableringsersättning. IAF:s tillsynsuppdrag omfattar att granska såväl enskilda ärenden som rutiner för handläggningen.

Inom trafikområdet utövar Transportstyrelsen tillsyn över Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare av statliga väg- och järnvägsnät.

På kulturområdet finns tillsynsmyndigheter som har i uppgift att utöva tillsyn gentemot andra statliga myndigheter.

På försvarsområdet finns generalläkarfunktionen som är organisatoriskt inordnad under Försvarsmakten men som även utövar tillsyn över andra försvarsmyndigheter.

Tillsynen över Polismyndigheten bereds för närvarande. Kriminalvårdens tillsyn behandlas gemensamt med polisens. Säkerhetspolisen utövar tillsyn över säkerhetsskyddslagens område. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) utövar tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter.

Inom migrationsområdet har Statskontoret i december 2014 avrapporterat ett regeringsuppdrag där myndigheten förordar att en tillsynsmyndighet för tillsyn över delar av migrationsområdet bildas.⁷³

Kommerskollegium utövar tillsyn över myndigheternas tillämpning av förordningen om tekniska regler.

⁷³ Statskontoret 2014:32 *Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet*.

5.1.2 Tillsyn där statliga tillsynsobjekt ingår bland andra typer av tillsynsobjekt

Skolinspektionen utövar tillsyn över skolhuvudmän, såväl kommunala, fristående som statliga. Universitetskanslersämbetet utövar tillsyn över såväl statliga som enskilda högskolor och universitet.

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn på statliga arbetsplatser på samma sätt som på andra arbetsplatser. Diskrimineringsombudsmannen (DO) utövar också tillsyn över statliga myndigheter på samma sätt som över andra tillsynsobjekt.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utövar tillsyn, bland annat vad gäller myndigheters hantering av explosiva varor. Finansinspektionen utövar tillsyn över Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet. Datainspektionen utövar tillsyn över hanteringen av personuppgiftslagen och sekretesskydd.

Konkurrensverket har tillsynsansvar över statlig verksamhet bland annat genom att de granskar offentliga upphandlingar.

5.2 Ingripandemöjligheter mot statliga myndigheter

En fråga som hänger samman med om statliga myndigheter bör ha i uppdrag att granska andra statliga myndigheter är om det är rimligt att statliga myndigheter kan drabbas av sanktioner förenade med tillsyn.

5.2.1 Ingen samordning av ingripandemöjligheterna

Det finns skillnader mellan tillsynsområden när det gäller vilka risker för människors liv, hälsa och välfärd som eventuella regelöverträdelser kan orsaka. Av intresse är även tillsynsobjektets betydelse för grundläggande värden som rättssäkerhet, effektivitet och demokrati.

Möjligheterna att ta till sanktioner för att åstadkomma rättelse varierar betydligt mellan olika tillsynsområden. Tillsynsutredningen föreslog en gemensam ”ingripandekatalog”. Men eftersom regeringen inte gick på utredningens linje om en gemensam tillsynslag blev det heller ingen samordning av sanktionsmöjligheterna.

När det gäller sanktionsavgifter menade Tillsynsutredningen att det främst är inom tillsynsområden där det finns påtagliga intressebegränsningar, till exempel när starka ekonomiska intressen står emot tillsynsmyndigheten, som kraftfulla sanktioner ska väljas. Om tillsynsmyndigheten och tillsynsobjektet i grunden har samma syfte och en professionell gemenskap kan det vara tillräckligt med den svagare sanktionen kritik.⁷⁴

Regeringen gjorde i tillsynsskrivelsen bedömningen att sanktionsavgifter, oavsett om tillsynsobjektet är offentligt eller privat, endast bör förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte. Utkrävande av sanktionsavgifter ska ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter och främst användas för att nyansera dem.⁷⁵

5.2.2 Exempel på befintliga ingripandemöjligheter

När det gäller ingripandemöjligheter mot statliga tillsynsobjekt är en vanligt förekommande modell att observerade brister ska påtalas till regeringen och/eller till den berörda myndigheten i form av uttalad kritik. Det gäller exempelvis ISF, som i sin tillsyn har möjlighet att uttala kritik.

När IAF bildades valde regeringen en modell där brister påtalas till tillsynsobjektet som sedan får möjlighet att besvara kritiken. Regeringen tog också tydligt ställning mot sanktioner av ekonomisk art mot myndigheten. Eventuella åtgärder från IAF:s sida skulle utformas med respekt för den tillsynade myndighetens eget uppföljningsansvar.⁷⁶

Men det förekommer även andra typer av ingripandemöjligheter statliga myndigheter emellan. Skolinspektionen har till exempel samma möjlighet att förelägga med vite gentemot de statliga skolorna⁷⁷ som gentemot kommunala skolor. Detsamma gäller för Arbetsmiljöverket och DO.

⁷⁴ SOU 2002:14 *Statlig tillsyn - Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 126 f.

⁷⁵ Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 41 ff.

⁷⁶ Prop. 2001/02:151 *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen*, s. 36.

⁷⁷ Specialskolan, Sameskolan och SiS skolor.

Statens konstråd kan konfiskera/omhänderta konstverk som inte tas om hand på ett bra sätt. Detsamma gäller för Riksarkivet som ensidigt kan besluta om att överta andra myndigheters arkiv.

MSB kan besluta om verksamhetsförbud och vidta åtgärder på tillsynsobjektets bekostnad.

Finansinspektionen har en rad skarpa sanktioner att ta till gentemot Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet, exempelvis att begränsa eller förbjuda förfoganderätten över tillgångar.

I ett antal fall förekommer det därmed att tillsyn som enbart eller i stor utsträckning riktar sig mot statliga tillsynsobjekt har olika typer av sanktionsmöjligheter till sitt förfogande. På flera områden saknas dock fortfarande författningsreglerade ingripandemöjligheter, trots att regeringen betonade vikten av det i sin tillsynskrivelse, se avsnitt 4.1.1.

I sitt remissvar på Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över polisen (SOU 2013:42) ger Riksdagens ombudsmän (JO) ett antal exempel på sanktionsmöjligheter som skulle kunna vara aktuella för en tillsynsmyndighet över polisen.

Utöver att tillsynsmyndigheten som Polisorganisationskommittén föreslagit ska kunna uttala sig om konstaterade förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar (kritik) menar JO att åtgärder som skulle kunna vara aktuella är:

- föreläggande att vidta viss åtgärd,
- att upphöra med viss aktivitet och
- att redovisa vidtagna åtgärder.⁷⁸

Den befintliga modellen bygger i stor utsträckning på att statliga myndigheter som utövar tillsyn över statlig verksamhet främst uttalar kritik och inte har några mer kraftfulla sanktioner till sitt förfogande. Tanken är att regeringen avgör om den genom sin myndighetsstyrning ska ta till åtgärder som en följd av kritiken som tillsynsmyndigheten uttalat.

⁷⁸ JO (2013) *Yttrande över Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*, Dnr R 62-2013.

5.2.3 Vite mot staten när det finns särskilda skäl

För att ytterligare förstärka en sanktions verkan kan sanktioner i vissa fall förenas med vite.

Frågan om möjligheten att föreskriva staten vite behandlades i förarbetena till lagen (1985:206) om viten. I propositionen beskrivs att bland annat Lagrådet i sitt remissvar kritiserade att viteskommittén i sitt betänkande⁷⁹ överlämnade åt rättsskipningen att avgöra om offentlighetsjuridiska personer skulle kunna bli föremål för vite. Därför förs ett relativt utförligt resonemang om motiven till att frågan inte avgörs i lagen, utan lämnas åt praxis.

Utredningen har funnit tre fall där regeringen under de senaste åren har uttalat sig principiellt för att staten bör kunna förelägga med vite i tillsyn av statlig verksamhet. Det är i förarbetena till diskrimineringslagen⁸⁰, skollagen⁸¹ respektive i en förändring av sanktionerna på arbetsmiljöområdet⁸².

När det gäller diskrimineringslagen respektive arbetsmiljöområdet resonerade regeringen kring att områdets betydelse motiverar att vite behövs. På arbetsmiljöområdet menade regeringen också att aspekter som enhetlighet och tydlighet motiverade att statliga arbetsgivare inte skulle särbehandlas. När det gäller skollagen framhölls också att sanktionsmöjligheterna ska vara desamma oavsett typ av skolhuvudman.

Utredningen har dock endast funnit ett exempel på en statlig tillsyn som i huvudsak utövas mot statlig verksamhet som har möjlighet att förena ett föreläggande med vite. Generalläkaren har denna möjlighet men tycks inte ha använt den i praktiken.

5.3 Tillsyn och intern kontroll

Utgångspunkten i regeringens tillsynsskrivelse var att tillsynen ska vara självständig.⁸³ I det här avsnittet analyseras den interna styrningen och kontrollens roll och i vilken mån den kan fylla samma funktion som den externa tillsynen.

⁷⁹ SOU 1982:21 *Ett effektivare vite*.

⁸⁰ Prop. 2007/08:95 *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 349.

⁸¹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 549 f.

⁸² Prop. 2012/13:143 *Effektivare sanktioner för arbetsmiljö och arbetstidsreglerna*, s. 66 f.

⁸³ Skr. 2009/10:79 s. 16 f.

5.3.1 Intern styrning och kontroll – ett sätt för myndigheterna att följa upp effektivitet och rättstillämpning

I 3 § myndighetsförordningen finns en generell bestämmelse om att myndighetens ledning ansvarar för att myndighetens interna styrning och kontroll fungerar betryggande. Därutöver finns det för de flesta större myndigheter ett mer specifikt regelverk kring hur den interna styrningen och kontrollen ska genomföras.

Statlig internrevision

Statlig internrevision är revision som följer av internrevisionsförordningen (2006:1228). Vid utgången av 2014 var det 66 myndigheter som hade i uppdrag att följa internrevisionsförordningen.⁸⁴ Enligt ESV hanterar dessa myndigheter tillsammans över 90 procent av statens medel.⁸⁵

Riksrevisionen uttalar sig årligen om myndigheternas årsredovisning i en revisionsberättelse. Om Riksrevisionen bedömer att årsredovisningen innehåller den information som behövs är revisionsberättelsen ”ren”. Därutöver utför Riksrevisionen så kallad effektivitetsrevision.

Internrevisionen ska bedrivas med utgångspunkt i god revisors- och revisions sed. Internrevisionsförordningen med föreskrifter och allmänna råd är det som primärt utgör god sed för den statliga internrevisionen. I andra hand har ESV en normerande roll med anledning av föreskriftsrätten till internrevisionsförordningen.⁸⁶

Under 2012 genomförde ESV ett regeringsuppdrag i syfte att utvärdera problem och bister med internrevision och att bedöma om det fanns behov av förändringar i regelverk och arbetssätt mot bakgrund av den nya budgetlagen och det nya förvaltningspolitiska målet. I avrapporteringen pekade ESV på otydlighet avseende främst internrevisionens inriktning och vad som avses med oberoende eller självständig internrevision.⁸⁷

⁸⁴ Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten omfattas av internrevisionsförordningen. ISF gör det inte.

⁸⁵ ESV 20012:38 *Basbok. Grunderna i statlig redovisning*.

⁸⁶ ESV:s hemsida.

⁸⁷ ESV (2012) *Rapport om internrevisionen, regeringsuppdrag*, ESV 2012:48.

Innebörden av självständighet i internrevisionen

Av internrevisionsförordningens 2 § framgår det att internrevisionen ska ledas av en chef som ska vara anställd i myndigheten.⁸⁸

Av ESV:s föreskrifter till 2 § i internrevisionsförordningen (ESV:s Cirkulär 2013:7) framgår det att internrevisionen ska inrättas direkt under myndighetens ledning och vara självständig i förhållande till den granskade verksamheten. Tidigare fanns en närmare precisering av vad självständigheten innebar. Internrevisionen skulle enligt denna tidigare föreskrift vara fristående från den operativa verksamheten⁸⁹ och placerad direkt under myndighetens ledning. Internrevisorer skulle också avstå från att granska verksamhet som de ansvarat för under det senaste året. Om det behövdes en ännu längre karens skulle bedömas från fall till fall.⁹⁰ Denna närmare precisering av vad som avsågs med självständighet upphävdes 2013.

I de internationella riktlinjerna för internrevisorer definieras internrevisionen som en ”oberoende, objektiv säkrings- och rådgivningsverksamhet med uppgift att tillföra värde och förbättra verksamheten i olika organisationer”.⁹¹

Definitionen är en översättning från engelskan och där används begreppet *independent*, som kan översättas med såväl oberoende som självständig. ESV pekade i sin utvärdering av internrevisionen från 2012 på att begreppet oberoende orsakade bekymmer för internrevisionens tillämpning och genomförande och menade att begreppet självständig är att föredra eftersom det på ett bättre sätt speglar det förhållande som råder mellan myndighetens ledning och internrevisionen.

Det är enligt ESV myndighetens ledning som är ansvarig för internrevisionen och internrevisionen kan därför inte vara oberoende i förhållande till ledningen. ESV menar att det med självständighet i granskningen främst avses att själva internrevisionen ska utföras i enlighet med god revisionssed, i syfte

⁸⁸ Internrevisionsförordning (2006:1228).

⁸⁹ I ett informationsblad från ESV framgår det att med detta menas det även att internrevisorn inte kan arbeta aktivt i det dagliga arbetet med intern styrning och kontroll. ESV (2009) *Myndighetledningens och internrevisionens ansvar*.

⁹⁰ ESV Cirkulär 2007:1.

⁹¹ ESV 2012:48 *Rapport om internrevisionen* s. 17.

att skapa objektivitet i granskningen.⁹² Det är alltså inte frågan om att försöka skapa en organisatorisk självständighet gentemot myndigheten utan om att internrevisionen ska bedrivas på ett objektivt sätt och med kompetens och vederbörlig yrkesskicklighet.

Revisionens inriktning

I internrevisionsförordningens 4 § anges att inriktningen på granskningen ska vara att ”utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med en rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen.” I 3 § myndighetsförordningen står att:

”Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.”

Internrevisionen ska således granska såväl regelefterlevnaden som den granskade verksamhetens hushållning med resurserna. Det är en viktig skillnad i jämförelse med tillsyn som inte är resursrelaterad på samma sätt.

Styrelsen är uppdragsgivare

Av internrevisionsförordningens 9 § framgår det att revisionen ska rapportera till styrelsen och av 10 § att det är styrelsen som är interrevisionens uppdragsgivare. Fram till och med 2007 var det i princip enbart styrelsemyndigheter som tillämpade internrevisionsförordningen. I och med den nya myndighetsförordningen som trädde i kraft i januari 2008 reformerades ledningsformerna och de flesta myndigheter som haft styrelse med begränsat ansvar som ledningsform kom att bli enrådighetsmyndigheter.

⁹² ESV 2012:48 s. 44 f.

I den förvaltningspolitiska propositionen menade regeringen att de myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen i regel bör ledas av en styrelse. ESV konstaterade dock 2012 att det i praktiken inte finns någon koppling mellan val av ledningsform och förekomsten av internrevision på myndigheterna.⁹³ Försäkringskassan och Skatteverket är exempel på enrådighetsmyndigheter som lyder under internrevisionsförordningen.

Av en kartläggning som genomförts av Statskontoret framgår att en dryg tredjedel av de myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen är enrådighetsmyndigheter⁹⁴ och därmed saknar en styrelse.⁹⁵ I dessa fall rapporterar internrevisionen direkt till myndighetschefen som på egen hand gör intygandet i årsredovisningen om att myndigheten lever upp till kraven om intern styrning och kontroll.

En process som ger underlag åt myndighetsledningen

De myndigheter som följer internrevisionsförordningen är också ålagda att följa en särskild förordning om intern styrning och kontroll, FISK:en.⁹⁶ Intern styrning och kontroll är en process som utgår ifrån fyra delmoment:

- riskanalys
- kontrollåtgärder
- uppföljning
- dokumentation

Syftet med processen är att myndighetens ledning ”med rimlig säkerhet ska kunna fullgöra sitt ansvar för verksamheten”.⁹⁷ Med ”rimlig säkerhet” menas att det trots en väl utförd process inte går att garantera att alla brister uppmärksammas.⁹⁸

⁹³ ESV 2012:48 s. 21 f.

⁹⁴ Försäkringskassan och Skatteverket är enrådighetsmyndigheter. Pensionsmyndigheten leds av en styrelse.

⁹⁵ Statskontoret 2014:4 *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*.

⁹⁶ Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁹⁷ 2 § förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁹⁸ ESV:s allmänna råd till 2 § Förordning (2007:603).

I processen för intern styrning och kontroll ingår det att myndighetens ledning i årsredovisningen ska lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.⁹⁹ Om ledningen bedömer att det finns brister ska det framgå vilka dessa är i anslutning till underskriften i årsredovisningen. Detsamma gäller om det inom ledningen råder avvikande mening kring undertecknandet.¹⁰⁰

5.3.2 Egenkontroll som metod

Utöver internrevisionen finns det andra metoder för egenkontroll som mer eller mindre kan likna tillsyn. Det är också relativt vanligt att tillsynsmyndighetens stöd till tillsynsobjekten att bedriva egenkontroll ses som en viktig del av tillsynen, exempelvis inom arbetsmiljöområdet.

Skolinspektionen lägger ut de verktyg myndigheten använder i sin tillsyn för att skolorna själva ska kunna genomföra egna granskningar med hjälp av Skolinspektionens verktyg.

Det dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV):s arbete med olika former för egenkontroll hos kassorna är ett annat exempel. Bland annat utarbetades ett frågeformulär som kunde användas för att i efterhand granska enskilda beslut i försäkringskasseärenden.¹⁰¹

5.3.3 Intern granskning är inte samma sak som tillsyn

En genomgång av ett antal funktioner för intern granskning och kvalitetssäkring visar att den interna granskningen i stora delar kan likna en självständig tillsyn. Men på en väsentlig punkt skiljer sig tillsyn från intern granskning. Den interna granskningen är myndighetsledningens redskap för att den ska kunna fullgöra sitt ansvar när det gäller kontroll av verksamheten. Tillsynens uppgift är att fylla medborgarnas och riksdag och regerings behov av granskning av att lagar och regler följs. Det är med andra ord olika uppdragsgivare.

⁹⁹ 2 kap. 8 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹⁰⁰ ESV:s föreskrifter till 2 kap. 8 § Förordning (2000:605).

¹⁰¹ SOU 2002:14 s. 118.

Även om myndigheter strävar efter att renodla granskningsfunktionen och göra den självständig i förhållande till den övriga verksamheten är det myndighetens ledning som ska göra avvägningar om resurser till granskningen och hur granskningens resultat ska användas. Det går därför inte att bortse från att myndigheten har i uppgift att uppfylla 3 § myndighetsförordningen. Det innebär att en intern granskning behöver ta hänsyn till resursanvändningen i exempelvis handläggningen av ärenden. I praktiken innebär det att myndigheterna ska hushålla med resurserna men inom de regler som finns. Det går inte att frånga lagar och förordningar med hänvisning till effektivitetskravet.

Den externa tillsynen däremot är inte resursrelaterad på samma sätt. Tillsynsobjektet bedöms bara mot de fastställda normerna. Därför kan intern granskning och extern tillsyn komplettera, men inte på något sätt ersätta varandra. Det gäller oavsett om det handlar om revision eller interna kvalitets- och kontrollsystem av olika slag.

5.4 Tillsynen som ett styrmedel för regeringen

Även om tillsynens syfte, som tidigare nämnts, i första hand är att med ett medborgarperspektiv säkra att demokratiskt fattade beslut följs fyller tillsynen även en funktion som underlag för styrning och informationsbärare i relation till politiker och Regeringskansliets tjänstemän.

5.4.1 Tillsyn är en del av en förvaltningsmodell med självständiga myndigheter

Den svenska statsförvaltningen har i ett internationellt perspektiv små departement och stora myndigheter. Målstyrningsmodellen (tidigare mål- och resultatstyrning) som bygger på att det faktiska genomförandet av politiken i stor utsträckning utformas av tjänstemän på relativt självständiga myndigheter medför ett omfattande informationsbehov för regeringen om vilka resultat myndigheterna uppnår.

De granskande och utvärderande myndigheter som vuxit fram under de senaste decennierna ska enligt en underlagsrapport till 2006 års förvaltningskommitté ses som ett uttryck för hur denna ”obalans” hanteras. Att skapa nya statliga myndigheter med uppdrag att granska andra myndigheter är enligt underlagsrapporten ett alternativ som ligger väl i linje med den svenska förvaltningspolitiska traditionen, i jämförelse med att öka storleken på Regeringskansliets departement.¹⁰²

5.4.2 Enmyndighetsreformerna kan påverka behovet av tillsyn

De enmyndighetsreformer som genomförts och som är under genomförande påverkar behovet av en självständig tillsyn. Tidigare var ett utmärkande drag för den svenska förvaltningsmodellen att ett antal centrala ämbetsverk hade det övergripande ansvaret för politikens genomförande på nationell nivå. Till sin hjälp med det praktiska utförandet hade de centrala ämbetsverken en struktur på lokal eller regional nivå.

De centrala ämbetsverken sågs som överordnade de lokala organisationerna och de hade ansvar för normering och inspektionsverksamhet. Ofta betonades särskilt ansvaret för den nationella samordningen av tillämpningen. De centrala ämbetsverken var betydelsefulla i genomförandet och granskningen av stora strukturreformer, inte minst på välfärdsområdet.¹⁰³

En enmyndighetsreform innebär att den lokala organisationsstrukturen och det centrala ämbetsverket slås samman och bildar en ny myndighet. Den tillsyn som tidigare utövats av det centrala ämbetsverket kan därför inte utövas självständigt från den utförande myndigheten.

Utvecklingen av tillsynsmyndigheter och annan organisatoriskt fristående utvärdering och granskning behöver ses i det här perspektivet. Tillsynen som funktion är inte någon nyhet i förvaltningen, i synnerhet inte i de verksamheter som tidigare

¹⁰² Molander (2008) Den centrala förvaltningens struktur, i SOU 2008:119 *Underlagsrapport till 2006 års förvaltningskommitté*.

¹⁰³ Rothstein (2005) Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater, i Rotshtein och Vahlne Westerhäll (red) *Bortom den starka statens politik?* Stockholm.

bedrivits med hjälp av centrala ämbetsverk och en utförande lokalorganisation. I kapitel 6 beskrivs exempelvis att den första tillsynen på socialförsäkringsområdet tillkom i och med 1910 års sjukkasselag.

På ett antal områden prövas och omprövas nu nya former för hur den tidigare lokala och regionala organisationsstrukturen ska ersättas med en centraliserad myndighetsmodell. De funktioner som behövs är dock desamma. Det handlar nu, liksom tidigare, om hur ansvaret för att bedriva verksamhet, normering och tillsyn ska fördelas och om hur insyn och partsfunktion ska tillgodoses.

5.5 Principiell kritik mot tillsyn över statliga myndigheter

Avslutningsvis vill utredningen återge ett antal kritiska argument av principiell karaktär som har framförts gällande tillsyn över statliga myndigheter. Kritiken har framförts bland annat i Innovationsrådets betänkande (SOU 2013:40) och i samrådet med myndigheterna i denna utredning. Dessa argument bemöts sedan i kapitlets slutsatser.

5.5.1 Kritik mot generell tillsyn

Tillsyn är oförenligt med resultatstyrning

Försäkringskassan framförde i sitt remissvar på utredningen inför ISF:s bildande en principiell kritik mot tillsyn av statlig verksamhet. Enligt Försäkringskassan skulle en självständig tillsynsmyndighet innebära att regeringen skulle frångå principen om mål- och resultatstyrning och i stället övergå till detaljstyrning genom att granska, bedöma och föreskriva metoder, arbetssätt och organisation.

Vidare ansåg Försäkringskassan att det fanns en risk för otydlighet i ansvarsfrågorna för uppföljning både av myndighetens arbete och av socialförsäkringens effekter.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Försäkringskassan (2008) Yttrande över betänkande från Utredningen av tillsyn

Staten bör ses som en helhet

En typ av principiell kritik mot bildandet av tillsyns- och utvärderingsmyndigheter är att myndigheterna därigenom betraktas som separata organisationer. Tillsynen ses som ett resultat av ett "företagstänkande" i offentlig verksamhet, där myndigheter görs till avgränsade organisationer, snarare än att utgöra delar av den gemensamma staten. Om staten med alla myndigheterna ses som en gemensam helhet blir talet om oberoende granskning av separata myndigheter ologiskt sett ur ett styrperspektiv.¹⁰⁵

Staten behöver utgå från enskildas behov

En principiell kritik med en liknande slutsats men där utgångspunkten snarast är motsatt har formulerats av Innovationsrådet. Rådet menar att staten för att bli mer innovativ behöver börja arbeta utifrån ett kundperspektiv, där kundens behov ska stå i fokus. Innovationsrådet menar i sitt slutbetänkande att den sektorsvisa tillsynen och utvärderingen motverkar ett helhetsperspektiv och förutsättningarna att utgå från kundernas behov. Det kan enligt Innovationsrådet finnas en risk för att de så kallade stuprören stärks med en sektorsbaserad/reguljär tillsyn.¹⁰⁶

Granskning leder till misstroende

Innovationsrådet menar att granskning och tillsyn riskerar att leda till ökat misstroende och bristande tillit, såväl mellan statliga myndigheter som mellan politiska beslutsfattare och förvaltning. Det kan i sin tur enligt rådet bidra till minskad tillit i samhället. Utvecklingen att inrätta myndigheter vars primära uppdrag är att granska andra myndigheter är därför olycklig, menar Innovationsrådet.¹⁰⁷ Innovationsrådet ser utvecklingen som ett

över socialförsäkringsområdet (SOU 2008:10), Dnr 7288-2008.

¹⁰⁵ Johansson och Lindgren (red) (2013) *Uppdrag offentlig granskning*.

¹⁰⁶ SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*, s. 155 f.

¹⁰⁷ Ibid.

brott mot den svenska förvaltningskulturen som baseras på ”hederlighet och kompromissvilja”. Rådet lyfter ISF och IAF som särskilt problematiska då de har i uppdrag att granska myndigheters interna arbete.¹⁰⁸

Intressant att notera är att rådet anlägger ett inomstatligt perspektiv, det vill säga att det är förtroendet mellan länkarna i styrkedjan som är i fokus, inte förtroendet i relationen mellan medborgare och stat.

5.5.2 Kritik mot tillsyn i form av klagomålshantering

I utredningens samråd med berörda myndigheter har ett antal risker med tillsyn i form av hantering av enskildas klagomål lyfts.

Undanträngning av annan verksamhet

ISF har under utredningsarbetet lyft att det finns en risk för att en klagomålshantering riskerar att tränga undan annan verksamhet. Inte minst visar erfarenheterna från Inspektionen för vård och omsorg (IVO:s) klagomålshantering att det kan uppstå problem om inflödet av klagomål blir stort i kombination med en omfattande utredningsskyldighet.

Myndigheterna missar problemen

Försäkringskassan har i samrådet ställt sig kritiska till en tillsyn i form av klagomålshantering. Om människor väljer att vända sig till en extern klagomålsfunktion i stället för den interna klagomålshanteringen finns det enligt Försäkringskassan en risk för att problem inte uppmärksammas i det interna förbättringsarbetet.

¹⁰⁸ SOU 2013:40 s. 174 f.

Tillsynens begränsningar kan leda till besvikelse

I samrådet har det också lyfts att det finns en risk för att enskilda kan få allt för höga förväntningar på vad en tillsyn kan åstadkomma. Det gäller kanske framför allt om enskilda förväntar sig att kunna få materiellt innehåll i ett beslut prövat. En besvikelse kring tillsynens resultat kan i allra sämsta fall påverka tilltron till socialförsäkringen negativt.

5.6 Slutsatser om tillsyn av statlig verksamhet

I detta avsnitt redovisas skälen till att tillsynen är en viktig del av den statliga styrningen och av enskildas rättssäkerhet. I kapitel 7 går utredningen närmare in på det specifika behovet som finns inom socialförsäkringsområdet.

Utredningen vill avslutningsvis resonera kring några av de argument för och emot tillsyn som har återgivits tidigare.

Det finns inom forskningen och på annat håll en rädsla för att tillsynen, med sitt fokus på att leta fel och brister, faktiskt kan minska förtroendet för en verksamhet. Att granskning per definition skapar misstroende menar utredningen är ett starkt påstående med tanke på allt det revisionsarbete och granskning av olika slag som förekommer i det privata näringslivet, i föreningslivet och inom offentliga verksamheter. Utredningen menar att en väl fungerande tillsyn bör kunna få helt motsatt effekt genom att det ökar förtroendet för att verksamheterna sköts korrekt. I den svenska statsförvaltningen är insyn och öppenhet centrala begrepp.

Ett argument mot reguljära tillsynsmyndigheter är att det kan stärka det så kallade stuprörstänkandet. Så kan det naturligtvis vara. Dock menar utredningen att problemet knappast varken uppkommer eller försvinner med tillsynsmyndigheterna. Faktorer som departementsindelningen inom Regeringskansliet och den sektorisering som förvaltningsmyndigheternas uppdrag medför har rimligen större betydelse.

ISF:s uppdrag syftar exempelvis till att mildra stuprörproblematiken genom att myndigheten har en frihet att granska relevanta gränssytor. I myndighetens instruktion tydliggörs

också särskilt att ISF får granska samverkansinsatser med anknytning till socialförsäkringsområdet.

Utredningens slutsats är att tillsynen i sig knappast försämrar möjligheterna för statsförvaltningen att utgå från medborgares och brukares behov.

Det finns också en principiell kritik mot tillsyn som tar sin utgångspunkt i att det är fel att se myndigheterna som separata från varandra. Självständigheten blir en chimär i och med att staten är, eller ska vara, en helhet. De enskilda myndigheternas gränser är enligt kritiken konstruktioner inom staten, inte några faktiska gränser mellan olika organisationer. Utredningen menar dock att det i praktiken är meningsfullt att tala om självständighet myndigheter emellan i ett tillsynsperspektiv. Det som är relevant är aspekter på självständighet som rör tillsynsmyndigheternas frihet att planera och utföra sitt arbete och att de som utför tillsynen inte är i beroendeställning till den myndighet de granskar.

Ibland hävdas det att extern granskning riskerar att undergräva granskningsobjektets eget ansvar för att granska och utveckla verksamheten. Å andra sidan verkar tillsynen inte sällan sätta fingret på behov som myndigheten har observerat men ännu inte åtgärdat. Kritik från en extern tillsynsmyndighet får sannolikt större tyngd än motsvarande kritik från en intern granskningsfunktion. Dessutom är utredningens utgångspunkt att tillsynade myndigheter har tydliga uppdrag att själva granska och följa upp sin verksamhet, något som utredningen har kunnat se att myndigheterna tar på stort allvar.

Utredningens uppfattning är att tillsynen snarare tycks fungera mobiliserande för tillsynsobjekten än tvärtom. I flera fall har ISF:s granskningar resulterat i att Försäkringskassan har åtgärdat problem inom det studerade området under den tid tillsynen har genomförts. Ibland sannolikt på grund av att granskningen handlat om sådant myndigheten själv observerat. Men tillsynen tycks också ha medfört att ett område som blir föremål för tillsyn prioriteras upp även i det interna utvecklingsarbetet.

Utredningen menar därför att tillsyn snarare ska ses som en del av resultatstyrningsmodellen, än som ett hinder för den. När tillsynsobjekten förekommer kritik från tillsynen genom att åtgärda problem på egen hand innebär det enligt utredningen i regel

att tillsynen har uppnått sitt syfte. Liknande erfarenheter finns från skolområdet.

I utredningens samråd med berörda myndigheter har det lyfts fram att en klagomålshantering riskerar att tränga undan befintlig utvärdering och granskning.

Utredningens slutsats är att det i flera av de myndigheter som i dag har ansvar för klagomålshantering, finns ett utrymme för en viss grad av flexibilitet kring hur varje ärende ska hanteras så att det inte uppstår orimliga konsekvenser för annan verksamhet. Samtidigt är medborgarnas rätt av att få sitt ärende granskat avgörande för att en klagomålshantering ska kunna bidra till en ökad tilltro till socialförsäkringen. Frågan om vilken flexibilitet som bör finnas i en klagomålshantering blir därmed något av en balansgång. Att löpande följa hur antalet klagomål utvecklas är därför viktigt.

Ytterligare en risk med klagomålshantering som har lyfts i samrådet är att tillsynsobjekten, de myndigheter som faktiskt ansvarar för verksamheten, riskerar att gå miste om information om de problem som finns.

Utredningens slutsats är att informationsöverföringen mellan tillsynen och den interna kvalitetsutvecklingen hos tillsynsobjekten är avgörande för att en klagomålshantering ska ha förutsättningar att fungera på ett bra sätt. Det handlar både om att bygga upp goda rutiner för information i tillsynsärenden som baseras på klagomål men också om att tillsynen behöver hålla en god kvalitet så att den tillför ett mervärde för tillsynsobjekten. En annan iakttagelse är att det till en tillsyn kan komma in andra typer av klagomål än de som kommer till en intern klagomålshantering. Att se det enbart som en risk för att information missas blir därför enligt utredningen lite väl förenklat.

En tredje risk med klagomålshantering som har lyfts i samrådet med myndigheterna är att enskilda kan komma att bli besvikna om det finns överdrivna förväntningar på vad som är möjligt att åstadkomma med tillsyn.

Utredningens slutsats är att det behövs tydlig information till allmänheten om vad tillsyn och i synnerhet en klagomålshantering, kan åstadkomma. En respektfull och tydlig kommunikation med de som vänder sig till en klagomålshantering är enligt utredningen

också viktig för att undvika allt för höga förväntningar om tillsynens möjligheter.

Avslutningsvis kan det självfallet finnas såväl för- som nackdelar med tillsyn, precis som med all annan typ av granskning. Tillsynen bör därför användas, utformas och organiseras så att de nackdelar som finns med tillsyn reduceras. Men också så att de fördelar tillsynen har tas till vara på bästa sätt.

Om det finns behov av en extern granskningsfunktion i form av tillsyn avgörs utifrån medborgarnas behov, verksamhetens art och regeringens behov av underlag för styrning. Tillsynens kostnader i relation till det granskade områdets storlek är naturligtvis också relevant att ta hänsyn till. Det har dock inte gått att hitta några aktuella studier av tillsynens kostnader. Behovet av utökad tillsyn på socialförsäkringsområdet behandlas vidare i kapitel 7.

6 Nuvarande tillsyn och granskning på socialförsäkringsområdet

6.1 Bakgrunden till den nuvarande reguljära granskningen inom socialförsäkringsområdet

Det här kapitlet beskriver den tillsyn och annan granskning som finns på socialförsäkringsområdet i dag. Hur myndigheternas interna kontrollarbete är upplagt beskrivs också i syfte att ge en helhetsbild över den tillsyn och annan granskning som finns på området.

I detta inledande avsnitt beskrivs bakgrunden till den nuvarande reguljära granskningen på socialförsäkringsområdet. Utvecklingen av tillsynsfunktionen på området beskrevs i mitten av 1970-talet av utredningen angående översyn av besvärorganisationen inom socialförsäkringen m.m.¹⁰⁹ och det är den sammanställningen som ligger till grund för den historiska beskrivningen.

6.1.1 Tillsynen på socialförsäkringsområdet 1910-2005

Den första tillsynen på socialförsäkringsområdet tillkom i och med 1910 års sjukkasselag, då Kommerskollegium blev tillsynsmyndighet över kassorna. När Socialstyrelsen inrättades 1912 flyttades tillsynsansvaret över dit. 1938 tog Pensionsstyrelsen över ansvaret och 1953 blev Riksförsäkringsanstalten tillsynsmyndighet. Även om det inte i formell mening fanns någon besvärsmöjlighet för enskilda kom tillsynsmyndigheten i praktiken

¹⁰⁹ SOU 1976:53 *Försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol*.

att få den funktionen. Tillsynsmyndighetens så kallade anvisningar till kassorna initierades ofta av klagomål från enskilda kassamedlemmar. Det var dock först 1955, i samband med att lagen (1947:1) om allmän sjukförsäkring trädde i kraft som tillsynsmyndigheten blev besvärsmyndighet formellt sett.¹¹⁰

När det gäller pensionerna fanns redan från det att 1913 års lag om allmän pensionsförsäkring trädde i kraft såväl besvärsinstitut som viss tillsyn av de lokala pensionsnämnderna. Dels genom ett av Pensionsstyrelsen utsett ombud för varje pensionsnämnd och dels genom att Pensionsstyrelsen granskade nämndernas beslut. I samband med 1946 års lag (1946:431) om folkpensionering decentraliserades beslutanderätten i vissa ärenden från Pensionsstyrelsen till pensionsnämnderna och enskilda fick möjlighet att, med vissa inskränkningar, överklaga Pensionsstyrelsens beslut.¹¹¹

År 1961 slogs Pensionsstyrelsen och Riksförsäkringsanstalten samman till den nya myndigheten Riksförsäkringsverket (RFV). Den nya myndigheten fick en särskild besväravdelning. Verket fick också rätt att ta upp ärenden utan att någon klagat.

Vid mitten av 1970-talet fanns det på RFV en besväravdelning och en tillsynsavdelning. De båda avdelningarna tycks ha haft ett nära samarbete. Besväravdelningen var indelad i fem besvärbyråer. De fem byråerna var uppdelade på sammanlagt 20 besvärgrupper. De flesta ärenden avgjordes i besvärgrupperna. Vissa mer komplicerade ärenden avgjordes i så kallat plenum. Det gällde exempelvis avgörande om ett ärende skulle gå vidare till att prövas av försäkringsdomstolen. Under 1970-talet kom det in omkring 10 000 ärenden per år till RFV:s besväravdelning. Pensioner respektive sjukförsäkring utgjorde majoriteten av ärendena med mellan 4 000 och 5 000 ärenden per år. Pensionsgrundande inkomster och egenavgifter utgjorde mellan 700 och 800 ärenden per år.¹¹²

Tillsynsavdelningen hade rätt att på eget initiativ ta upp ärenden till prövning. Avdelningen utfärdade ”utförliga anvisningar” om kassornas handläggning av olika ärenden. Tillsynsavdelningen

¹¹⁰ SOU 1976:53 s. 47 f.

¹¹¹ Ibid. s. 50.

¹¹² Ibid. Bilaga 1.

genomförde inspektioner för att kontrollera kassorna. RFV hade också i uppgift att kontrollera försäkringskassornas ekonomi och administration.¹¹³

I en rapport från Riksrevisionsverket (RRV) från mitten av 1990-talet beskrivs RFV:s tillsyns-, uppföljnings- och utvärderingsverksamhet samlat. Verksamheten bedrevs enligt RRV:

”främst genom allmänna och specifika kassauppföljningar, riktade uppföljningar och utvärderingar, uppföljningsuppdrag till enskilda kassor samt granskning av enskilda ärenden bland annat för att finna ärenden att överklaga i syfte att utveckla en rättspraxis”.¹¹⁴

RFV kunde begära en skriftlig redogörelse från kassorna om hur de brister man fann skulle avhjälpas. RRV beskrev dock att utvecklingen gått mot att RFV allt mer kom att ägna sig åt utvärdering och uppföljning (och mindre åt tillsyn får man förmoda) eftersom befogenheter decentraliserats från central nivå och ut till kassorna.

RFV bedrev i början av 2000-talet så kallad systematisk tillsyn. Den systematiska tillsynen genomfördes utifrån ett fastlagt tillsynsprogram för en fyraårsperiod och var inriktad på att samtliga förmåner skulle tillses under perioden. Vilka kassor som skulle granskas valdes ut utifrån indikationer på problem som uppkommit från statistiksystemet och andra utvärderingar.¹¹⁵

RFV:s granskningar av den systematiska tillsynen utmynnade i en betygsättning av verksamheten med tre kvalitetsnivåer: god, acceptabel respektive bristfällig kvalitet.¹¹⁶

Tillsynen av enskilda ärenden genomfördes utifrån anmälningar och klagomål från enskilda. Varje år granskades över 10 000 ärenden, varav endast omkring 500 baserat på anmälningar från enskilda. Den egeninitierade tillsynen dominerade alltså över tillsyn baserat på klagomål från de försäkrade.¹¹⁷

¹¹³ SOU 1976:53 s. 62 f.

¹¹⁴ RRV 1996:60 *Effektiv ledning. Förutsättningar för styrning och uppföljning inom socialförsäkrings- och arbetsmarknadsområdet*, s. 51.

¹¹⁵ SOU 2002:14 *Statlig tillsyn - Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 101.

¹¹⁶ *Ibid.* s. 122.

¹¹⁷ *Ibid.* s. 101.

RFV:s rutiner för hantering av klagomål från enskilda individer överensstämde i stort med den rutin som Riksdagens ombudsmän (JO) har för liknande ärenden.¹¹⁸ Detta beskrivs närmare i avsnitt 6.3.1.

6.1.2 Tillsynens funktion, kontroll eller ledning?

Frågan om tillsynsfunktionen inom socialförsäkringsområdet har kontinuerligt varit föremål för utredning och diskussion. Inte minst har frågan om vad tillsynsrollen innebär förändrats över tid.

I en rapport från RRV från 1996 drogs slutsatsen att det rådde delade meningar om vad RFV:s tillsynsroll innebar. En uppfattning var att tillsynen skulle inriktas på att kontrollera att försäkringskassorna fattade rätt beslut. En annan inriktning var att RFV som en statlig myndighet hade lednings- och uppföljningsansvar för verksamheten och att tillsyn i praktiken därför var det samma som ledning och uppföljning.

RRV pekade på bristande tillit och samsyn mellan kassorna och RFV. Det fanns kassor som menade att kombinationen av tillsyn och ledning av verksamheten inte var möjlig. Den slutsats RRV drog var att otydligheten om vad tillsynsansvaret innebar inverkade negativt på RFV:s förutsättningar för styrning och uppföljning.¹¹⁹

När regeringen reformerade RFV och tydliggjorde myndighetens roll som chefsmyndighet över försäkringskassorna tydliggjordes även RFV:s tillsynsroll.¹²⁰ Regeringen slog fast att socialförsäkringen var ett nationellt system med staten som försäkringsgivare. RFV fick ansvaret att vid behov vidta åtgärder för att säkerställa en nationellt likformig och rättvis tillämpning. Om brister framkom i tillsynen skulle RFV påtala det för den aktuella försäkringskassan och ställa krav på att åtgärder skulle vidtas. Om så inte skedde skulle RFV vända sig till regeringen och påtala det.¹²¹

¹¹⁸ SOU 2003:106 *Försäkringskassan - Den nya myndigheten*, s. 74.

¹¹⁹ RRV 1996:60 *Effektiv ledning. Förutsättningar för styrning och uppföljning inom socialförsäkrings- och arbetsmarknadsområdet*.

¹²⁰ Prop. 1996/97:63 s. 90 f.

¹²¹ Prop. 1997/98:41 s. 77 f.

RFV:s partsroll som en del av tillsynen

På 1970-talet tilldelades RFV en partsroll med uppgift att verka för enhetlighet i rättstillämpningen i samband med att processföringen ändrades från enpartsförfarande till tvåpartsförfarande.¹²² Tidigare hade det varit upp till enskilda att se till att felaktiga beslut blev överprövade i högre instans. Det betonades att funktionen sågs som ett utflöde av verkets tillsynsfunktion beträffande försäkringen.¹²³ ¹²⁴ Den ursprungliga tanken från lagstiftaren var dock att partsfunktionen skulle hållas skild från såväl normgivning som tillsyn. Detta hade med att göra att det även fanns en besvärsprovande funktion hos RFV vid den tiden. I praktiken visade det sig vara svårt att upprätthålla åtskillnaden.¹²⁵ Vid reformeringen av RFV i mitten av 1990-talet hade processfunktionen blivit en del av myndighetens normgivning.¹²⁶

Under början av 1990-talet riktades kritik mot att en och samma myndighet både hade ansvar för partsfunktionen och tillsynen. Kritiken gick ut på att partsfunktionen skulle brytas ut och bli en egen myndighet då RFV:s allmänna uppgifter var svåra att förena med partsfunktionen.¹²⁷ Frågan utreddes av (SOU 2001:47) *Utredningen om en handläggningslag för försäkringskassorna*. Den menade att det inte fanns några bärande skäl för att separera partsfunktionen från normgivningen och att det inte fanns någon motsättning mellan normgivning och tillsyn.¹²⁸

6.1.3 Förstatligandet och försäkringskassornas sammanslagning

Vid bildandet av enmyndigheten Försäkringskassan i januari 2005 slogs de 21 försäkringskassorna samman och blev en myndighet från att formellt sett ha varit självständiga offentligtrettsliga

¹²² SOU 1976:53 *Försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol. Betänkande av utredningen angående översyn av besvärorganisationen inom socialförsäkringen m.m.* s. 116 ff.

¹²³ Ibid. s. 39.

¹²⁴ SOU 2001:47 *En handläggningslag. Förfarandet hos försäkringskassorna*, s. 95

¹²⁵ Vahlne Westerhäll (2007) *Legitimitetsfrågor inom den offentliga försäkringen*, En kritisk analys, i Vahlne Westerhäll (red) (2007) *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*.

¹²⁶ Prop. 1996/97:63 s. 92.

¹²⁷ Lavin (1991) *Gäst hos försäkringsöverdomstolen. En professor möte verkligheten*, s. 57 f.

¹²⁸ SOU 2001:47 s.378 f.

juridiska personer med förvaltningsuppgifter. Den tidigare centrala granskningsmyndigheten (RFV) lades ner. Därmed begränsades enskildas möjligheter att föra fram klagomål till en ”oberoende” funktion. Delar av verksamheten som tidigare granskats och kontrollerats externt (av RFV) kom nu att hamna i det interna kontrollarbetet.¹²⁹ I sitt förslag inför reformen föreslog (SOU 2003:106) *Ansa-utredningen* (Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen) inte någon tillsynsmyndighet. Däremot föreslogs nya organ för lekmannainflytande på regional och central nivå. De så kallade försäkringsdelegationerna skulle som externa organ, med ett medborgarperspektiv bevaka att verksamheten bedrevs effektivt, att bemötande och service gentemot medborgarna fungerade väl och att samverka med andra aktörer sköttes på ett bra sätt på regional nivå. De befintliga lokala socialförsäkringsnämnderna skulle enligt *Ansa-utredningens* förslag behållas.

Regeringen gick på *Ansa-utredningens* linje när det gällde inrättandet av regionala försäkringsdelegationer. Socialförsäkringsnämnderna skulle behållas men man genomförde inte utredningens förslag om ett nationellt socialförsäkringsråd. Motiveringen var att det skulle skapa ett onödigt mellanled mellan myndighetens ledning och de regionala försäkringsdelegationerna.¹³⁰

Ansa-utredningen föreslog också att den nya myndigheten skulle ledas av en styrelse med fullt ansvar i syfte att förtydliga ansvaret och förstärka lednings- och styrfunktionerna. Styrelsens uppdrag skulle vara mer fokuserat på att förstärka ledningen vad gäller kompetens än att bidra med insyn för allmänheten. Den medborgerliga insynen skulle i stället ske genom den föreslagna förtroendemannaorganisationen.¹³¹

Nedläggning av försäkringsdelegationerna

Försäkringsdelegationerna avvecklades emellertid i januari 2007. Det skäl regeringen angav i propositionen var att försäkringsdelegationerna skapade otydlighet i ansvarsförhållandena.

¹²⁹ SOU 2003:106 s. 66 f.

¹³⁰ Prop. 2003/04:69 s. 20 f.

¹³¹ Ibid. s. 19.

Det gjorde att Försäkringskassan inte hade kunnat upprätthålla den raka beslutslinje som var syftet med enmyndighetsreformen.¹³²

Försäkringskassan framförde i remisshanteringen på förslaget att man inte hade något att invända mot nedläggningen men att även socialförsäkringsnämnderna i så fall borde läggas ner, vilket också blev fallet. Den 1 januari 2008 lades socialförsäkringsnämnderna ner efter det att socialförsäkringsdelegationerna hade avskaffats ett år tidigare. Av propositionen framgår att regeringen hade för avsikt att genomföra en översyn av tillsynen på socialförsäkringsområdet, vilket även hade aviserats i budgetpropositionen. Där motiverades översynen med att det ansågs olämpligt att en myndighet, dessutom med en så omfattande verksamhet, utövade tillsyn över sig själv.¹³³ Denna översyn var det som så småningom ledde fram till bildandet av ISF den 1 juli 2009. I januari 2011 ersattes Försäkringskassans styrelse med ett insynsråd.

6.2 Inspektionen för socialförsäkringen

6.2.1 Utredningen 21+1 ->2

I mars 2007 tillsattes (SOU 2008:10) *Utredningen av tillsyn över socialförsäkringsområdet* med uppdrag att lämna förslag på hur den framtida tillsynen på socialförsäkringsområdet skulle organiseras för att tillgodose medborgarnas krav på rättssäker och enhetlig rättstillämpning och öka tilltron till socialförsäkringssystemet.

Utredningen som ledde fram till bildandet av ISF hade även i uppdrag att utreda konsekvenserna av att lägga ner försäkringsdelegationerna. Utredningen kom fram till att ISF kunde överta försäkringsdelegationernas roll när det gäller enskildas möjligheter till insyn. Ställningstagandet var mer praktiskt än principiellt. Delegationerna hade inte fått vare sig reell insyn eller några möjligheter till inflytande.¹³⁴

Utredningen konstaterade vidare att det fanns behov av en extern och oberoende myndighet som utför systematisk och

¹³² Prop. 2006/07:10 s. 8 f.

¹³³ Prop. 2006/07:1 s. 46 f.

¹³⁴ SOU 2008:10 21+1->2 *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen*, s. 115 f.

löpande granskning av socialförsäkringen. Syftet med myndigheten var enligt utredningen att stärka rättssäkerheten och tilltron till socialförsäkringen och dess administration men också att bidra till att säkerställa att regeringens politik på området fick genomslag och att ge underlag för utvecklingen av försäkringen.

Utgångspunkter för utredningen:

- Ansvaret för intern uppföljning och kontroll kvarstår hos berörda myndigheter.
- Behovet av tillsyn och granskning ska vara avgörande, inte om verksamheten är privat, kommunal eller statlig.

Utredningens förslag:

”Inspektionen ska bedriva såväl systemtillsyn som verksamhetstillsyn. Inspektionen ska granska att myndigheterna inom socialförsäkringsområdet utifrån lag, förordning, instruktion och regleringsbrev, fullgör de uppgifter som statsmakterna har ålagt dem. Inspektionen ska också granska myndigheternas förmåga att med rätt kvalitet handlägga ärenden och i övrigt utföra verksamhet mot uppställda mål.”¹³⁵

Den nya myndigheten skulle alltså enligt utredningen ha såväl tillsyns- som utvärderings- och utredningsuppgifter av effekter och effektivitet. Fördelen med detta breda mandat ansågs vara att myndigheten inte bara skulle påvisa brister i regelefterlevnad utan också analysera orsaker och åtgärder. Dessutom såg utredningen att den kompetens som skulle komma att byggas upp inom myndigheten skulle kunna komma till användning över hela fältet.

Däremot föreslogs myndigheten inte få någon normerande roll. Den skulle inte heller få några sanktionsmöjligheter, utan resultaten av tillsynen skulle tas om hand av de tillsynade myndigheterna eller av regeringen i sin styrning av myndigheterna.

Försäkringskassan menade i sitt remissvar att en ny myndighet med uppdrag att utföra systemtillsyn, verksamhetstillsyn och effektivitetsgranskning riskerade att ge en liknande situation som med den tidigare organisationen. Det vill säga den oklara ansvarsfördelning och otydlighet i ansvarsutkrävandet som fanns

¹³⁵ SOU 2008:10 s. 59.

på RFV:s och kassornas tid. Försäkringskassan menade också att förslaget innebar en detaljstyrning som inte låg i linje med mål- och resultatstyrning. Enligt remissvaret borde befintliga myndigheter få i uppdrag av regeringen att genomföra de av utredningen föreslagna uppföljningsåtgärderna. Försäkringskassan hade vid den här tiden en styrelse med så kallat fullt ansvar. I remissvaret betonade Försäkringskassan att de av utredningen föreslagna uppgifterna hade förutsättningar att kunna skötas av Försäkringskassan på egen hand.¹³⁶

Det breda mandatet skulle ge ISF möjlighet att utvecklas i olika riktningar och i remissvaren fanns farhågor att tillsynen inte skulle prioriteras. Ett antal remissinstanser, däribland Ekonomistyrningsverket (ESV), Arbetsförmedlingen och Verket för Förvaltningsutveckling (Verva) framförde att inspektionen borde få ett uppdrag inriktat på enbart tillsyn snarare än ett uppdrag inriktat på effektivitetsgranskning och uppföljning. ESV tyckte också att den föreslagna myndigheten borde få ett avgränsat tillsynsuppdrag inriktat på rättsäkerhet med ett medborgarperspektiv.¹³⁷

I direktiven för inrättandet av ISF från november 2008 gick regeringen i stort sett på utredningens förslag och överväganden kring den nya myndigheten. Undantaget var att myndighetens uppdrag kom att bli systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Det vill säga att regeringen frångick den av utredningen föreslagna verksamhetstillsynen.¹³⁸

Inspektionen för socialförsäkringen fick därmed i uppdrag att utöva systemtillsyn och utföra effektivitetsgranskning på socialförsäkringsområdet. Dessutom fick myndigheten, också enligt utredningens förslag, utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av angränsande verksamheter och av samverkansinsatser som var kopplade till socialförsäkringsområdet.¹³⁹ Det betydde att även exempelvis Arbetsförmedlingen, kommunerna och sjukvården kunde bli föremål för inspektionens

¹³⁶ Försäkringskassan (2008) Yttrande över betänkande från Utredningen av tillsyn över socialförsäkringsområdet (SOU 2008:10).

¹³⁷ Dir. 2008:136 Inrättande av Inspektionen för socialförsäkringen, s. 6 f.

¹³⁸ Dir. 2008:136 s. 8.

¹³⁹ Förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

granskning i delar som hade beröringspunkter med socialförsäkringen.

Värt att notera är att myndigheten bildades i juli 2009, samma år som regeringens tillsynsskrivelse kom. Det gör att det inte var möjligt att ta hänsyn till den färdiga skrivelsen i beredningen.

6.2.2 ISF:s verksamhet

I avsnitt 3.4.1 beskrivs ISF:s uppdrag att utöva systemtillsyn och utföra effektivitetsgranskning på socialförsäkringsområdet. Här beskrivs hur ISF arbetar med detta uppdrag med fokus på myndighetens arbete med systemtillsyn.

ISF motiverar behovet av en extern granskning med att socialförsäkringen är ett omfattande system som ständigt förändras. För att upptäcka de brister som kan uppstå i samband med förändringar av olika slag behövs uppföljning, granskning och utvärdering. ISF beskriver att ambitionen med verksamheten under de första åren har varit att bygga upp en kombination av specialistkunskap och bredd som gör att hela socialförsäkringen och relevanta gränsområden kan bevakas.

ISF:s verksamhet har, som nämnts ovan, i enlighet med uppdraget två huvudgrenar: systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Myndigheten bedömer att de båda grenarna tar ungefär hälften vardera av resurserna. I praktiken innehåller en stor del av myndighetens granskningar inslag av både systemtillsyn och effektivitetsgranskning och det ses som värdefullt för verksamheten att båda grenarna finns inom samma myndighet.

I de årliga rapporter som ISF lämnar till regeringen har myndigheten valt att dela in verksamheten i olika kategorier. Den ena av de två huvudgrenarna i myndighetens verksamhet, systemtillsyn, delas in i kategorierna rättssäkerhet respektive träffsäkerhet. Rättssäkerhet omfattar flera olika aspekter, såsom lagenlighet, förutsebarhet och likformighet. Med träffsäkerhet avses att utbetalningar av förmåner ska nå dem som är berättigade till förmånerna inom rimlig tid, med rätt belopp och i möjligaste mån oberoende av vem som har fattat beslutet. Men även att

utbetalningar inte sker till personer som inte är berättigade till förmånen i fråga.

Den andra huvudgrenen, effektivitetsgranskning, delas in i kategorierna administrativ effektivitet och effektutvärdering. Administrativ effektivitet handlar om kostnaderna för administration, ärendehantering och beslutsstöd, medan effektutvärdering handlar om att granska de effekter som uppnås i samhället.

Under 2014 publicerade ISF 26 rapporter, varav sju inom kategorin rättssäkerhet och sex inom kategorin träffsäkerhet. Fem rapporter hörde till kategorin effektivitetsgranskning och åtta av rapporterna handlade om effektutvärdering. Utöver rapporterna producerar myndigheten även working papers, skrivelser och vetenskapliga artiklar.¹⁴⁰

Systemtillsynen

I systemtillsynen används en kombination av olika analysansatser och metoder: aktgranskning, intervjuer, studier av styrdokument och analyser av registerdata.¹⁴¹ Eftersom ISF:s uppdrag är begränsat till systemtillsyn ska myndigheten inte bedöma till exempel enskilda ärenden. Men för att ISF ska kunna uttala sig om de granskade myndigheternas egna rutiner för handläggning fungerar på ett bra sätt gör myndigheten ofta en genomgång av ett större eller mindre urval av enskilda ärenden som ett underlag för sina ställningstaganden.

I Tillsynsutredningen behandlas systemtillsynens förutsättningar. Den dåvarande Statens skolverks formbundna systemtillsyn hade fått kritik av RRV¹⁴² för att vara tämligen uddlös. Tillsynsutredningen menade att systemtillsynen kräver särskild uppmärksamhet i metodutvecklingen.¹⁴³ Även Justitiekanslern (JK) har påtalat svårigheterna med systemtillsynens ”flyghöjd”:

”När det gäller kontroll av myndigheterna måste den för att bli effektiv kunna utgå från enskilda exempel. Det populära begreppet

¹⁴⁰ ISF 2014:2 *Årlig rapport 2013*.

¹⁴¹ ISF 2014:2 s. 7 ff.

¹⁴² RRV 2001:24, *Skolverkets tillsyn*.

¹⁴³ SOU 2002:14 s. 132.

”systemtillsyn” är svårgripbart. För att tillsyn ska få reell effekt och kunna ge den enskilde upprättelse men även för att blottlägga systemfel är det ofta nödvändigt att man kan utgå ifrån konkreta fall.”¹⁴⁴

Risken med systemtillsynen är, enligt utredningen, att den missar problem i verksamheten genom sin ”flyghöjd”. Även om rutinerna är utmärkta är det inte säkert att verkligheten är lika bra.

ISF:s ambition är att hantera detta dilemma genom att regelmässigt genomföra aktgranskningar i sina studier. Oftast undersöks rättsliga faktorer som till exempel hur handläggningen har skötts, men granskningen kan också göras i syfte att få fram statistiskt underlag. Det är därigenom en självständig granskning som genomförs även om den inte tar sin utgångspunkt i det enskilda fallet. ISF genomför också ofta intervjuer med handläggare eller analyser av register kopplade till moment i handläggningen för att fånga hur det faktiskt ser ut i verksamheten.

Ibland hittar ISF felaktigheter i tillsynsobjektens interna styrdokument eller i enskilda ärenden. Dessa återges inte sällan i myndighetens rapporter, men påpekas endast undantagsvis för tillsynsobjekten. När det gäller felaktigheter i enskilda akter påpekas dessa endast undantagsvis för tillsynsobjektet.

Effektivitetsgranskningen

Inom ramen för effektivitetsgranskningen genomför ISF så kallade effektutvärderingar. Effektutvärderingarna kan syfta till att undersöka vilka effekter en viss förmån eller olika insatser har för mottagarna eller för samhället i stort. Det kan också handla om att studera effekterna av förändringar inom socialförsäkringsområdet.

I effektivitetsgranskningen studerar ISF även administrativ effektivitet, det vill säga kostnaderna för administration, ärendehantering och beslutsstöd.

¹⁴⁴ JK Anna Skarhed i *Advokaten* 2013 nr 8.

Resultatet av ISF:s systemtillsyn

ISF ska löpande redovisa resultatet av sin tillsyn och granskning till regeringen. Redovisningen görs normalt i rapporter som myndigheten överlämnar till regeringen. Det är relativt vanligt att ISF i rapporterna för fram förslag och rekommendationer till regering och riksdag i form av förslag på författningsändringar eller till tillsynsobjekten i form av förslag på exempelvis ändrade arbetssätt.

ISF har hittills inte uttryckligen använt sig av uttryck som att myndigheten "riktar kritik mot" i sina rapporter, som till exempel JO gör. ISF uttrycker i stället att något är "olämpligt" eller beskriver på vilket sätt det finns brister i en hantering.

I stället för rapporter har ISF också vid några tillfällen överlämnat skrivelser till regeringen. Det har då oftast handlat om mindre omfattande redovisningar av tillsyns- eller granskningsinsatser. Vid två tillfällen har ISF också riktat skrivelser direkt till ett tillsynsobjekt. I båda fallen handlade det om att informera tillsynsobjekten om konkreta felaktigheter som ISF hade uppmärksammat inom ramen för en granskning, men där ISF bedömde att iakttagelserna inte direkt rörde granskningen. Kopior av dessa skrivelser skickades också till regeringen.

En av skrivelserna gällde assistansersättningen där ISF uppmärksammat att normerande skrivningar ledde till räknefel. Försäkringskassans tillämpning innebar att assistansersättningen beräknades på ett år med 368 dagar i stället för 365 dagar och att myndigheten därför enligt ISF:s beräkningar hade betalat ut drygt 1,6 miljarder kronor för mycket från 1998 och framåt.¹⁴⁵

Den andra skrivelsen rörde bilstöd där ISF upptäckt att anpassningsbidraget vid paketlösningar för golvsänkning av bilar fattades på ett bristfälligt underlag. Bidrag betalades därför ut för anpassningar som de försäkrade inte hade behov av. Försäkringskassans internrevision hade under hösten 2013 uppmärksammat problemet och ISF kunde efter sin granskning av bilstöd till personer med funktionsnedsättning bekräfta internrevisionens iakttagelser. Utbetalningarna hade som en följd av internrevisionens kritik stoppats under en tid, men sedan

¹⁴⁵ ISF (2012) *Felberäkning av assistansersättning*, Promemoria, Dnr 2012-5.

återupptagits igen. ISF ansåg att de åtgärder som vidtagits av Försäkringskassan inte varit tillräckliga. Även om Försäkringskassan med dagens regelverk skulle kunna göra avdrag för de åtgärder som inte behövdes efterlyste ISF regelförändringar som garanterar att ersättning bara betalas ut för de anpassningar som behövs för att bilen ska kunna användas av den försäkrade.¹⁴⁶

Myndigheternas yttranden över ISF:s rapporter

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska, enligt sina instruktioner, senast sex veckor efter att ISF har lämnat en rapport till regeringen kommentera de slutsatser som särskilt berör myndigheten. Eventuella åtgärder som myndigheten avser att göra med anledning av rapporten ska också redovisas.¹⁴⁷ ISF får en kopia av myndigheternas yttranden.

Det är sällan som myndigheterna i dessa svar uttalar att de kommer att vidta åtgärder med anledning av den granskning som ISF har genomfört.¹⁴⁸

6.2.3 Regeringens styrning

I sina årliga rapporter tar ISF bland annat upp hur riksdagen och regeringen har använt sig av myndighetens rapporter. Detta kan ses som ett uttryck för rapporternas genomslag i politiken.

Det är relativt vanligt att ISF:s rapporter leder till beslut om vidare utredning. Denna utrednings tilläggsdirektiv, om hur det allmänna ombudet kan ges bättre förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag, är ett sådant exempel.

Det är däremot inte särskilt vanligt att regeringen hänvisar till ISF i regeringsuppdrag som ges till ISF:s tillsynsobjekt. I Försäkringskassans regleringsbrev för 2014 gavs myndigheten 18 uppdrag med återrapporteringskrav (förutom kravet på att lämna

¹⁴⁶ ISF (2014a) *Bilstöd*, Promemoria, Dnr 2012-154.

¹⁴⁷ 3 a § förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan och 3 a § förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

¹⁴⁸ Se exempelvis Försäkringskassans yttrande över Inspektionen för socialförsäkringens rapport "Försäkringskassans handläggning av sjukpenning - ur ett jämställdhetsperspektiv" (2013:16), Dnr 053640-2013.

prognoser vid ett antal tillfällen under året). För ett av uppdragen nämndes en rapport från ISF som bakgrund till uppdraget. Det gällde efterhandskontroller inom tandvårdsstödet. I regleringsbrevet för 2015 hänvisades inte till ISF i något av de uppdrag som Försäkringskassan fick. Varken Pensionsmyndigheten eller Skatteverket hade något uppdrag i regleringsbrevet för 2014 som hänvisade till ISF.

ISF fick tre uppdrag i sitt regleringsbrev för 2014, varav två var av tillsynskaraktär.

Regeringsuppdrag till ISF

ISF har under de år myndigheten funnits haft en relativt stor frihet att själv prioritera granskningsområden och en stor del av de tillsyns- och granskningsinsatser som myndigheten har genomfört har varit egeninitierade. ISF har även fått ett antal regeringsuppdrag varje år. Regeringsuppdragen är färre till antalet än de egeninitierade insatserna, men myndigheten lägger ungefär lika stor del av resurserna på regeringsuppdrag och egeninitierade insatser.

Sedan ISF bildades har myndigheten fått totalt 48 regeringsuppdrag, antingen i regleringsbrev eller som ett särskilt regeringsbeslut. Av dessa har 21 helt eller delvis haft tillsynskaraktär och 17 har haft inriktning mot effektivitetsgranskning. De uppdrag som helt eller delvis haft tillsynskaraktär redovisas nedan. En hänvisning till återrapporteringen till regeringen redovisas inom parentes.

2010

- Uppdrag att sammanställa och bedöma befintliga uppföljningar och utvärderingar om samverkan inom socialförsäkringsområdet (ISF 2010:2)
- Granskning av Försäkringskassans tillämpning av de regler som infördes inom sjukförsäkringen från och med den 1 juli 2008 och den 1 januari 2010 (ISF 2011:4–7)
- Granskning av Försäkringskassans hantering av de underlag som ligger till grund för beslut om sjukpenning (ISF 2011:8)

- Granskning av processen vid beslut om arbetsskada ur ett jämställdhetsperspektiv (ISF 2011:15)

2011

- Granskning av kvaliteten i hanteringen av bostadstillägg till pensionärer i Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan under 2011 respektive 2012 (ISF 2012:3)
- Granskning av tillämpningen av lagstiftningen, inom sjukpenning och havandeskapspenning, i ärenden som rör kvinnor med graviditetsrelaterade besvär (ISF 2012:16)

2012

- Granskning av det allmänna ombudets roll vid Försäkringskassan (ISF 2012:11)
- Granskning av hur beslut om indragen sjukpenning eller avslag på sjukpenning kommuniceras till de försäkrade och hur Försäkringskassans rutiner för omprövning av sjukpenningärenden (ISF 2013:1)
- Analys av pensionssparares och pensionärers behov av kunskap och information för att tillvarata sina intressen inom pensionsområdet och stärka sin ställning som konsument (ISF 2012:14)
- Uppdrag att följa utfall av beslut om statlig assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken (ISF 2012:18)

2013

- Granskning av Försäkringskassans arbete med en jämställd sjukskrivningsprocess (ISF 2013:16)
- Granskning av om och hur Försäkringskassans förnyade utredningar om sjukersättning görs samt vad de leder till i fråga om ersättning och eventuella rehabiliteringsåtgärder (ISF 2014:13)

- Fortsatt granskning av kvaliteten i hanteringen av bostadstillägg (ISF 2013:8 och 2014:14)
- Analys av sjukförsäkringens utformning och sjukfrånvaro i psykiska diagnoser (ISF 2014:22)
- Uppdrag att följa upp nya regler för personlig assistans och assistansersättning (rapporteras senast den 15 december 2015 och den 15 december 2017)
- Uppföljning av ISF:s tidigare granskning av tillämpningen av lagstiftningen om graviditetsspenning (ISF 2014:25)

2014

- Granskning av hur informationsgivningen kring valet mellan fondförsäkring och traditionell försäkring ser ut för den som ska gå i pension (ISF 2014:26)
- Granskning av kvalitet i beslut om tillfällig föräldrapenning och underhållsstöd (rapporteras senast den 4 maj respektive den 2 november 2015)

2015

- Uppdrag att göra en genomgång av de problem som finns med nuvarande lagstiftning som berör assistansersättning (rapporteras senast den 30 september 2015)
- Granskning av Försäkringskassans arbete med aktivitetsförmågeutredningar (redovisas senast den 31 mars 2016)
- Kartläggning och analys av myndigheternas tillämpning av lagvalsreglerna i artikel 12 (utsändning) och 13 (arbete i flera länder), i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/ 2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (redovisas senast den 30 oktober 2015)

6.2.4 Innehållet i enskildas klagomål till ISF

Sedan ISF inrättades 2009 har myndigheten tagit emot skriftliga klagomål från enskilda. Klagomålen har diarieförts och besvarats kort av myndighetens jurister. ISF vidtar i regel inga direkta åtgärder i enskilda ärenden utan klagomålen utgör i stället en kunskapskälla till aktuella områden att utöva tillsyn inom. I undantagsfall har man dock agerat direkt i enskilda ärenden genom att kontakta den berörda myndigheten. Sedan 2012 kan enskilda även lämna klagomål via webbplatsen. Ibland väljer den som klagar att vara anonym och ibland lämnas kontaktuppgifter. Information om hur klagomålen hanteras av ISF finns på myndighetens hemsida. Dessutom tar myndigheten varje år emot ett stort antal telefonsamtal från enskilda.

Tendensen är att antalet klagomål ökar över tid. Totalt har det under åren inkommit cirka 350 brev och 120 synpunkter via webbplatsen till ISF. Under 2012 kom det in 68 brev och under 2013 inkom 92 brev.

Utredningen har gått igenom de inlämnade breven som kom in under 2013 och till och med oktober 2014, samt synpunkterna från webbplatsen under tiden slutet av april 2012 till och med oktober 2014 i syfte att se vilka synpunkter enskilda lämnar i sina klagomål. Tyvärr har det inte varit möjligt att analysera de inkomna klagomålen efter bakgrundsfaktorer som kön och ålder eftersom dessa uppgifter ofta inte framgår i klagomålen.

Skrivelser från enskilda via brev

När det gäller skriftliga klagomål har utredningen gjort en grov indelning i fyra olika grupper utifrån klagomålens tema. En del enskilda håller sig till ett tema i sin skrivelse medan andra framför synpunkter från olika teman. Ett fåtal klagomål har inte kunnat placeras under något tema. Samtliga klagomål riktar sig mot Försäkringskassan. Ett fåtal enskilda nämnde att de samtidigt vänt sig till JO med sitt klagomål.

Den första gruppen beskriver generellt långa händelseförlopp och bifogar ett omfattande material, till exempel i form av sjukjournaler. Den enskilde vill berätta om vad som hänt. I klagomålen lyfts fram att man önskar få en ursäkt, en förklaring till

vad som hänt, att ens erfarenheter ska leda till att liknande händelser förebyggs, att någon ska ta ansvar, att någon ska straffas eller att man vill ha skadestånd.

Den andra gruppen har synpunkter på reglerna i socialförsäkringsbalken. De menar att det är fel på lagstiftningen och/eller att just deras ärende har felbedömts på olika sätt materiellt. De vill ha hjälp med sina ärenden för att få rätt.

Den tredje gruppen framför klagomål som är relaterade till specifika händelser. Det handlar om att man inte, trots upprepade försök, kommit fram till aktuell handläggare, att man inte fått begärd relevant information, att man fått felaktig information, att man fått för korta svarstider över jul och nyår, att akter och handlingar försvunnit, att inlämnade handlingar tagit för lång tid att nå aktuell beslutsfattare inom beslutsmyndigheten och inte kommit med i beslutsunderlaget, att sekretessbelagd information lämnats till obehöriga, att handläggningen av ärendet tagit för lång tid och att beslut haft en bristande motivering. Även denna grupp framställer önskemål om att någon ska ta ansvar, att händelsen inte ska upprepas igen, att man ska få en ursäkt etcetera.

Den fjärde gruppen utgörs av anställda på Försäkringskassan och är så kallade visselblåsare. Här finns två undergrupper. Den första gruppen klagar med namnunderskrift. De skriver att de har framfört synpunkterna internt först, men inte fått gehör för dessa och att de nu vill vända sig till ISF. Den andra gruppen utgörs av anonyma. De skriver att de inte har vågat ta upp frågan internt inom Försäkringskassan eftersom de då riskerar repressalier.

De första tre grupperna är ungefär lika stora. Den fjärde gruppen med visselblåsare utgörs av ett fåtal klagomål. När den enskilde framför klagomål som hör hemma under olika teman är framför allt teman från de två första grupperna en vanlig kombination. Den tredje gruppen skiljer sig åt i ett annat avseende jämfört med övriga grupper. I denna grupp finns det personer, som uppträtt som juridiska ombud för den enskilde, som framför klagomål gällande specifika händelser.

I breven kommer det också fram information om enskildas upplevelser av hur Försäkringskassan tidigare tagit om hand deras klagomål. Exempelvis att den enskilde upplever att han eller hon blivit nonchalant bemött. Andra känner sig illa behandlade av enskilda handläggare. I Försäkringskassans hantering av klagomål

ingår att de handläggare som kritik riktas mot ska vara en del av processen för att ta hand om klagomålet. När enskilda har tappat förtroendet för handläggaren som man har, förekommer det att hon eller han vänder sig till ISF i stället. En annan grupp framför synpunkter på kvaliteten på de svar man fått från Försäkringskassan. Det kan handla om att man inte fått något svar (bristande kunskap hos handläggarna om hur klagomålet ska hanteras) eller att svaret från Försäkringskassan har varit obegripligt (långa, krångliga, juridiska motiveringar).

Synpunkter som lämnas via webben

ISF har en flik på sin webbplats där det går att lämna synpunkter. På sidan finns upplysningar om hur myndigheten tar hand om dessa synpunkter. ISF informerar om att inkomna klagomål ses som ett underlag för myndighetens arbete med att identifiera intressanta områden att studera, men att ingen hantering av individärenden genomförs.

Synpunkter som kommer in via webben skiljer sig från dem som inkommer via brev och e-post. Eftersom det inte går att bifoga dokument måste den som hör av sig sammanfatta och beskriva sin historia relativt kortfattat. Men det är också delvis annorlunda frågor som tas upp, även om de fyra grupperna ovan känns igen.

Inflödet varierar betydligt över tid. I bland har flera synpunkter per dag kommit in medan det kan dröja ett par månader mellan tillfällena vissa perioder. En av 120 synpunkter rör Pensionsmyndigheten. Åtta av klagomålen har inte med socialförsäkringen direkt att göra. Det handlar då till exempel om klagomål på socialtjänsten eller på arbetsförmedlingens anvisningar inom jobb och utvecklingsgarantin. I något fall är det rättssystemet man vill klaga på. Tio klagomål har klassificerats som obegripliga. Antingen för att de inte rör socialförsäkringen eller för att de innehåller för lite information.

Tabell 6.1 Klagomål inkomna via ISF:s webbplats

	Antal	Andel
Problem som ryms inom förvaltningslagen		
Dåligt bemötande	30	25%
Långsam handläggning	20	17%
Felaktig/för lite information om regler	17	14%
Svårt att komma fram	11	9%
Vill ha mer utredning	10	8%
Förstår inte beslutet/bristande motivering	8	7%
Jäv/partiskhet	7	6%
Handläggare är inkompetenta	7	6%
Bristande dokumentation	4	3%
Slarv, felskrivningar	3	3%
Problem som ryms inom socialförsäkringsbalken/myndighetens uppdrag		
Behov av förändrad lagstiftning	40	33%
FK tar inte hänsyn till läkarna.	9	8%
Klagomål på försäkringsmedicinska läkare	6	5%
Samverkan mellan AF och FK	5	4%

Observera att tabellen inte summerar eftersom klagomålen i många fall berör flera olika typer av synpunkter.

En tredjedel av de inkomna synpunkterna från april 2009 till oktober 2014 pekar på problem med regelverket. Ibland är det den enda synpunkt som framförs, men ofta har de även andra erfarenheter och klagomål som de tar upp. En vanlig formulering är att ”så här kan det väl inte vara (tänkt)?!”

Det är inte särskilt vanligt att den som klagar anger varför hon eller han hör av sig. I ett antal fall framgår det dock att syftet med klagomålet är att undvika liknande händelser i framtiden eller att den som hör av sig vill berätta sin historia, troligen i syfte att undvika att fler blir behandlade på samma sätt. Några synpunkter är formulerade mer som förslag än som klagomål. Det kan handla om hur Försäkringskassan kan utveckla tekniska lösningar eller att det borde skapas en oberoende instans dit sjuka kan vända sig med förfrågningar och få stöd.

Över hälften av samtliga klagomål rör sådant som faller inom förvaltningslagens område eller som handlar om bemötande och service. Klagomålen rör allt från frekventa byten av handläggare till

några fall där handläggaren ska ha uttryckt att det inte spelar någon roll vad som skrivs i en ansökan eftersom det ändå kommer att bli avslag. SGI-hanteringen med dess komplicerade regelverk tycks vara överrepresenterad bland klagomålen. Några klagomål handlar om att det i ett pågående ärende eller ett omprövningsärende inte alltid anges en kontaktperson utan den försäkrade hänvisas till kundtjänst. Ett par av klagomålen har skickats in av anställda på Försäkringskassan, så kallade visselblåsare. Även anställda på Arbetsförmedlingen har i något fall hört av sig med klagomål på hur samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen fungerar.

Endast i tre av fallen framgår det att det rör sig om händelser som ligger mer än två år tillbaka i tiden. I två fall nämns en JO-anmälan.

6.3 Extraordinär tillsyn

Socialförsäkringen granskas också av två extraordinära tillsynsorgan. Sedan 1809 har det i Sverige funnits två parallella extraordinära tillsynsorgan, nämligen Justitiekanslern (JK) under regeringen och Riksdagens ombudsmän (JO) under riksdagen.

Denna dubbla kontroll av den offentliga förvaltningen motiverades från början av den då rådande maktindelningen i samhället. Den dubbla kontrollen motiveras i dag utifrån medborgarnas rättssäkerhetsintresse och med hänsyn till att regeringen behöver ett eget kontrollorgan för att kunna svara inför riksdagen.¹⁴⁹ Gemensamt för JK och JO är att de inte har till primär uppgift att kontrollera verksamheten inom ett visst område. De har i stället rätt att vid behov granska såväl handläggningen av ett enskilt ärende som arbetet inom en myndighet generellt. JK:s och JO:s tillsynsområden överlappar varandra och båda myndigheterna utövar således tillsyn över socialförsäkringsområdet.

¹⁴⁹ SOU 1993:37 *Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m.*, s. 115.

6.3.1 Riksdagens ombudsmän

JO utses av riksdagen och har till uppgift att övervaka att myndigheter och tjänstemän vid myndigheter följer lagar och andra författningar och att de även i övrigt uppfyller sina skyldigheter.

Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.¹⁵⁰

JO:s uppfattning är att deras granskning som huvudregel inte ska ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på annan myndighet. Enligt sin instruktion kan JO överlämna ett ärende till en annan myndighet för handläggning, om ärendet är av sådan karaktär att det är lämpligt att det utreds och prövas av någon annan myndighet än JO. En förutsättning är att myndigheten inte tidigare prövat saken. Överlämnande av detta slag sker ofta till olika tillsynsmyndigheter. När RFV fanns överlämnade JO cirka ett ärende per år dit. Det kunde handla om en fråga som utreddes av RFV samtidigt i en pågående interutredning gällande exempelvis bemötandefrågor och bristande kompetens hos anställda.

Anmälningssärenden

Ett klagomål från allmänheten handläggs som en *anmälan*. Vem som helst kan göra en anmälan hos JO och det är heller inte nödvändigt att man personligen är berörd av det man anmäler. Anonyma klagomål utreds däremot normalt inte av JO.

Antalet klagomål till JO

Under perioden 1 juli 2013–30 juni 2014 kom det in 7 110 klagomålsärenden till JO. Inflödet varierade över året med som lägst drygt 450 inkomna klagomål i december och som högst drygt 660 klagomål i oktober.

Eftersom JO har relativt långa handläggningstider i sin klagomålshantering avgörs ärenden inte alltid under det år de

¹⁵⁰ Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

inkommit till myndigheten. Bland de klagomålsärenden som avgjordes under 2013/14 stod socialtjänsten följt av polisväsendet för flest klagomål med omkring 1 100 klagomål vardera. Knappt 900 avgjorda klagomålsärenden handlade om kriminalvården. Därefter kom domstolarna med knappt 430 avgjorda klagomålsärenden. Socialförsäkringen hamnade på en femte plats med 425 avgjorda klagomålsärenden.

Antalet anmälningar riktade mot Försäkringskassan har varierat kraftigt. I början av 2000-talet gjordes under 300 anmälningar per år. Därefter steg antalet anmälningar sakta under några år för att under hösten 2008 öka kraftigt. Under åren 2009 och 2010 gjordes cirka 800 anmälningar per år riktade mot Försäkringskassan. Under våren 2010 vände trenden och antalet anmälningar har därefter sakta minskat i antal. Mellan 2012 och 2013 minskade antalet anmälningar med tio procent. Omräknat till kalenderårsdata inkom 377 klagomål till JO som rörde Försäkringskassan 2013. År 2014 var motsvarande antal 368.

I genomsnitt görs cirka 30 anmälningar per år riktade mot Pensionsmyndigheten.

JO:s hantering av klagomålsärenden

Enligt uppgifter från JO används cirka tre heltidstjänster i handläggningen av socialförsäkringsärenden.

JO är i princip fri att avgöra vad som ska utredas och hur mycket som ska utredas. Om JO väljer att inte gå vidare med anmälningen skrivs ärendet av direkt utan någon motivering. Vissa avskrivningsbeslut skickas dock till aktuell myndighet för kännedom, till exempel när en namngiven handläggare kritiserar i anmälan. Drygt 60 procent av anmälningarna skrivs av direkt, ofta på grund av att klagomålet rör myndighetens beslut i sak. Av JO:s statistik framgår inte skälet till att ärenden avskrivs och JO har inte heller uppgifter om kön eller andra bakgrundsfaktorer för dem som klagomålen berör.

Myndigheter och tjänstemän är skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär. Om den inhämtade informationen visar att ärendet inte behöver utredas ytterligare skrivs ärendet av och kopior på beslutet skickas till anmälaren och

till berörd myndighet. Verksamhetsåret 2013/14 skrevs 26 procent av alla klagomål som kom in av efter sådan viss utredning.

Det betyder att det är omkring 15 procent av samtliga klagomål som kommer in som går vidare för ytterligare utredning. Då remitteras klagomålet till den aktuella myndigheten. Om ärendet berör den som har gjort anmälan skickas sedan myndighetens skriftliga svar, remissvaret, till anmälaren för kommentarer.

JO avgör ärenden genom beslut som inte går att överklaga. Besluten skickas till den anmälda myndigheten och till den som har gjort anmälan.

I besluten uttalar sig JO om en åtgärd av en myndighet eller en befattningshavare strider mot lag, annan författning eller om den på annat sätt har varit felaktig eller olämplig. Om så är fallet kallas det för en erinran. JO får även göra uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

JO har inte befogenhet att själv meddela straffrättsliga sanktioner eller disciplinära påföljder. JO kan dock väcka åtal om det i samband med granskningen uppstår misstanke om brott. Vidare har JO möjlighet att begära disciplinåtgärder mot en tjänsteman, till exempel varning eller löneavdrag. JO är inte någon besvärsmyndighet och får därför inte överpröva eller på annat sätt ändra de granskade besluten. Det går inte att begära skadestånd från JO om man anser sig ha blivit felaktigt behandlad av myndigheterna. Beslut i JO:s ärenden är inte rättsligt bindande. I formellt hänseende är besluten inte något annat än ett uttryck för ombudsmannens personliga uppfattning i de behandlade frågorna¹⁵¹.

I tabell 6.2 visas att 67 procent av klagomålen på socialförsäkringsområdet avvisades eller avgjordes utan utredning under verksamhetsåret 2013/14. Det är en något högre andel jämfört med verksamheten totalt. Under samma år överlämnades inte några ärenden som gällde socialförsäkringen till någon annan myndighet. Det kan jämföras med 6 procent för samtliga inkomna klagomål.

Var tredje klagomål som gällde socialförsäkringen utreddes av JO. Bland dessa uttalade JO kritik i fyra av tio fall. Av alla inkomna klagomål på området uttalades kritik i 12 procent av klagomålen.

¹⁵¹ Socialförsäkringsutskottets yttrande 2011/12:SfU5y.

Det var en högre andel jämfört med samtliga klagomål som inkom till JO under perioden.

Uppdelat på Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten uttalas kritik i 12 procent av anmälningarna när det gäller Försäkringskassan. Pensionsmyndigheten ligger i nivå med JO:s övriga klagomål, det vill säga 7 procent.

Tabell 6.2 JO:s klagomålsärenden 1 juli 2013–30 juni 2014

	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § i instruktionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Summa
Socialförsäkring	284 (67 %)	0	88 (21 %)	53 (12 %)	425
Totalt	4 615 (63 %)	46 (6 %)	2 051 (28 %)	511 (7 %)	7 228

JO (2014) Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, Redogörelse 2013/14:JO1, Bilaga 1.

Innehållet i JO:s kritik på socialförsäkringsområdet

JO för ingen statistik över innehållet i de inkomna klagomålen. Det saknas även uppgifter om vilka som klagar till JO, exempelvis med avseende på ålder och kön.

I JO:s ämbetsberättelse redovisas dock innehållet i de klagomål som har lett till kritik av JO. Myndigheten lämnar även en övergripande kommentar om granskningsområdet. I ämbetsberättelsen för 2014/15 skriver JO att även om Försäkringskassans interna riktlinjer och metodstöd oftast är mycket bra är det inte alltid som dessa följs. JO drar slutsatsen att många brister uppstår på grund av att handläggarna inte hinner ta del av de instruktioner som finns.

JO tar i den sammanfattande bedömningen särskilt upp sekretess och att handlingar skickats till fler person samt brister i beslutsmotiveringar som problematiska för Försäkringskassan.

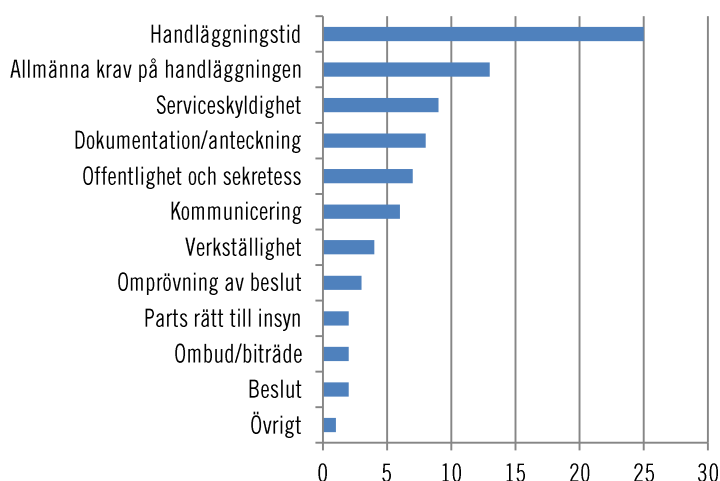
Brister i ett allt för kategoriskt och allmänt hållet internt beslutsstöd som minskade möjligheterna till individuell bedömning

lyfts som särskilt problematiskt när det gäller Pensionsmyndigheten.¹⁵²

Försäkringskassan har även tagit fram en egen sammanställning över JO:s granskning av myndigheten. Av denna framgår det att såväl antalet klagomål som resulterar i kritik och antalet ärenden som remitteras har minskat under de senaste åren.

Figur 6.1 sammanfattar innehållet i de klagomål som ledde till kritik under 2014. På grund av JO:s handläggningstider har klagomålen i många fall kommit in tidigare än 2014.

Figur 6.1 JO:s kritik mot Försäkringskassan 2014, efter anledning, antal



Källa: Försäkringskassan (2015) Justitieombudsmannens granskning 2014, dnr 5000-2015.

JO riktade kritik mot Försäkringskassan med anledning av klagomålsärenden i 48 fall under 2014. I tre fall riktade JO mycket allvarlig kritik mot Försäkringskassan. I samtliga dessa fall handlade det om offentlighet och sekretess. De förmåner som berördes var sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt handikappersättning. JO riktade under 2014 allvarlig kritik mot Försäkringskassan i fem fall. Kritiken gällde handläggningstid, allmänna krav på handläggningen, verkställighet och ett fall med felaktig hantering av registeruppgifter. De områden som berördes

¹⁵² JO (2015a) *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, Redogörelse 2014/15:JO1.

var sjuk- och aktivitetsersättning, SGI, sjukpenning och tillfällig föräldrapenning.¹⁵³

Initiativärenden

JO arbetar även med *initiativärenden*. Ett initiativärende kan grunda sig på till exempel iakttagelser vid en inspektion, en anonym anmälan från en så kallad visselblåsare eller information i media som en ombudsman tycker bör utredas. Med utgångspunkt i initiativet upprättar JO en promemoria som remitteras till den berörda myndigheten för upplysningar eller utredning och yttrande, varefter JO fattar beslut i ärendet. JO genomförde totalt 34 initiativärenden under verksamhetsåret 2013/14. Inget av dessa berörde socialförsäkringsområdet.¹⁵⁴

Inspektioner

JO gör också *inspektioner* hos myndigheter. Vid en inspektion går JO igenom akter och andra dokument samt har diskussioner med myndighetens ledning och med tjänstemän på myndigheten. Alla inspektioner anmäls två till tre veckor i förväg till den berörda myndigheten. Inför besöket skickar JO en beställningslista på akter/ärenden som ska tas fram. Det kan till exempel handla om myndighetens äldsta öppna ärenden. En inspektion brukar ta ett par dagar att genomföra. Arbetet avslutas med att ombudsmannen redogör muntligt och skriftligt för eventuella felaktigheter och brister som har noterats och vilka åtgärder som bör vidtas för att dessa ska avhjälpas. Ungefär 2–3 inspektioner per år görs på myndigheter inom socialförsäkringsområdet.

¹⁵³ Försäkringskassan (2015b) *Justitieombudsmannens granskning 2014*, dnr 5000-2015.

¹⁵⁴ JO (2015a) s. 14.

Objekten väljs ut på förekommen anledning, men JO väljer också att besöka myndigheter utifrån geografiskt läge och funktion. Under 2013/14 genomförde JO 19 inspektioner (exklusive NPM-verksamheten¹⁵⁵), varav en inspektion av Pensionsmyndigheten och en inspektion av Försäkringskassan.¹⁵⁶

6.3.2 Justitiekanslern – ”statens jurist”

JK är en självständig myndighet som sorterar under regeringen. JK har bland annat i uppgift att utöva tillsyn över den offentliga förvaltningen. JK företräder också staten i ärenden som rör statens skadereglering.¹⁵⁷

JK har alltså i likhet med JO tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. JK har till uppgift att granska att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar och att de i övrigt fullgör sina åtaganden.¹⁵⁸ JK:s tillsyn är, i jämförelse med JO:s, mer övergripande och främst inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten.

I regel initieras JK:s granskningar av en anmälan från en enskild eller från en myndighet. Ett tillsynsärende kan också påbörjas i samband med en inspektion eller genom att JK på eget initiativ tar upp ett ärende, till exempel till följd av uppgifter som framkommer i ett skadeståndsärende. Inspektioner genomförs i regel främst hos domstolar och länsstyrelser.

De som anmäler ett tillsynsärende till JK får antingen ett brevsvar om att JK inte vidtar någon åtgärd eller ett beslut med eller utan kritik. Om JK väljer att ta upp ett ärende begärs ett yttrande från berörd myndighet in. Enskilda befattningshavare och myndigheter har skyldighet att lämna den information och de yttranden som JK begär.

¹⁵⁵ JO har som ett särskilt uppdrag att genomföra regelbundna inspektioner och besök vid institutioner där människor hålls frihetsberövade och att rapportera till internationella kontroll- och samarbetsorgan. Uppdraget innebär att JO bidrar till att Sveriges åtaganden enligt tilläggsprotokollet till FN:s antitortyrkonvention (Opcat) uppfylls. För att fullgöra uppgiften som nationellt besöksorgan biträds ombudsmännen av en särskild enhet, NPM-enheten.

¹⁵⁶ JO (2015a) s. 687.

¹⁵⁷ Förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

¹⁵⁸ Lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

JK är i likhet med JO fri att avgöra vad som ska utredas och hur mycket som ska utredas.¹⁵⁹ JK kan inte ge direktiv om hur ett ärende hos en förvaltningsmyndighet ska handläggas eller avgöras. JK kan inte heller ompröva beslut som har fattats av andra myndigheter eller ändra deras avgörande i sak. Som särskild åklagare har JK dock rätt att väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig handling i tjänsten. Vidare får JK göra en anmälan om disciplinpåföljd, avsked eller avstängning och har också rätt att föra talan i domstol om ändring av en myndighets beslut i sådana frågor.

JK handlägger främst så kallade beslutsskador i sin skadereglering. En beslutsskada inträffar när en statlig myndighet fattar ett felaktigt beslut.¹⁶⁰ Oftast handlar det om felaktiga registeruppgifter. Större myndigheter, däribland Försäkringskassan, hanterar själva ärenden som rör vissa typer av skadeståndsanspråk.^{161 162}

JK:s ärenden om skadereglering initieras antingen av skrivelser från enskilda eller av att en myndighet överlämnar ett anspråk som myndigheten bedömer ska handläggas av JK.

Om det är klart att anspråket ska avslås fattas beslutet vanligen på det underlag som kommit in. I andra fall remitteras anspråket till den myndighet som påstås ha begått ett skadeståndgrundande fel. Myndigheten uppmanas att bland annat lämna sin inställning till skadeståndspråget.

Anspråk som har lämnats över från andra myndigheter ska innehålla ett yttrande över hur myndigheten ställer sig till sökandens skadeståndskrav. JK fattar i många fall beslut direkt på det underlag som kommer från myndigheten. Vid behov kan JK kommunicera med den enskilde.

JK:s beslut i skaderegleringsärenden kan i vissa fall innehålla ett särskilt uttalande i en tillsynsfråga oavsett om skadestånd ska utgå eller inte.

¹⁵⁹ 15 § förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

¹⁶⁰ Oftast grundas skadeståndet på 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) och 48 § personuppgiftslagen (1998:204).

¹⁶¹ 5, 6, 7 och 9 §§ förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.

¹⁶² Reglerna för skadereglering håller på att ses över. Se promemorian "En tydligare skadereglering i staten" Ju2014/2802/L2.

Under 2014 avgjorde JK totalt 1 287 tillsynsärenden, varav 27 resulterade i någon typ av kritik. Samma år avgjordes 6 211 skadeståndsärenden, en betydande skillnad jämfört med föregående år, då antalet avgjorda skadeståndsärenden var 2 751. Skälet till det stora antalet skadeståndsärenden under 2014 var, enligt JK, skadeståndsanspråk gällande polismyndigheten i Skånes register över "kringresande".¹⁶³

Mot Försäkringskassan gjordes enligt JK 55 tillsynsanmälningar under 2014. Motsvarande siffror för Pensionsmyndigheten var 4 anmälningar. Alla avskrevs utan åtgärd. Tillsynsanmälningarna angående Försäkringskassan avser oftast missnöje med själva besluten som har fattats, klagomål på dålig information och långsam handläggning och i bland även missnöje med själva lagstiftningen. Under 2013 handlades 167 skadeståndsärenden avseende Försäkringskassan och 4 avseende Pensionsmyndigheten. Av dessa beviljades skadestånd i 30 ärenden riktade mot Försäkringskassan och i 4 ärenden riktade mot Pensionsmyndigheten. Det är sällsynt att JK inleder initiativärenden mot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

6.4 Övrig tillsyn och granskning

Det finns ett antal myndigheter som har till uppgift att utöva tillsyn över en viss bestämd verksamhet/sector med anknytning till socialförsäkringsområdet. De myndigheter det främst gäller är:

- Datainspektionen
- Diskrimineringsombudsmannen
- Arbetsmiljöverket
- Finansinspektionen

Dessa myndigheters arbete med tillsyn beskrivs mer utförligt i bilaga 4.

¹⁶³ JK (2015) *JK:s årsredovisning för 2014*.

6.4.1 Riksrevisionen – en del av kontrollmakten

Även om Riksrevisionen inte är någon tillsynsmyndighet utför den granskning av bland annat socialförsäkringsområdet. Riksrevisionen bildades 2003 efter en konstitutionell förändring där dåvarande Riksdagens revisorer och RRV lades ner och Riksrevisionen inrättades som en ny myndighet under riksdagen. Genom beslutet att inrätta en sammanhållen revisionsmyndighet markerade riksdagen betydelsen av att förstärka kontrollmakten på det ekonomiska området.

Riksrevisionens uppdrag regleras i 13 kap. 7–9 §§ regeringsformen, lagen (2002:1022) om statlig revision m.m. samt i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen. Riksrevisionen är självständig gentemot riksdagen och har ett grundlagsskyddat mandat att för medborgarnas räkning granska vad statens pengar går till och hur effektivt de används. Riksrevisorerna bestämmer själva vad de ska granska, hur det ska göras och vilka slutsatser de ska dra. Om brister upptäcks rapporterar Riksrevisionen om dem och ger rekommendationer för att förbättra effektiviteten. Riksrevisionen är en viktig del av riksdagens kontrollmakt. Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer som är valda av riksdagen.

Riksrevisionen gör två typer av granskningar; en årlig revision och effektivitetsrevision.

Den *årliga revisionen* innebär att Riksrevisionen granskar alla myndigheters årsredovisningar. I granskningen kontrolleras om redovisningen är pålitlig, om räkenskaperna är rättvisande och om myndigheterna följer gällande bestämmelser.

Effektivitetsrevisionen innebär att Riksrevisionen granskar hur effektiv den statliga verksamheten är genom stickprov i regeringens, riksdagens eller myndigheternas förvaltning. Granskningarna utgår från riksdagens beslut och omfattar regeringens genomförande av politiska mål, styrning, uppföljning och rapportering till riksdagen. Riksrevisionen granskar också myndigheternas genomförande och rapportering till regeringen. Syftet med revisionen är att kontrollera att arbetet sköts på ett effektivt sätt och att skattepengarna används i enlighet med regeringens och riksdagens mål.

Under senare år har Riksrevisionen effektivitetsgranskat socialförsäkringen på flera områden. Bland de granskningar som har gjorts kan följande nämnas:

- Det allmänna pensionssystemet (RiR 2014:17)
- Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram? (RiR 2013:7)
- Tandvårdsreformen 2008 – når den alla? (RiR 2012:12)
- Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten? (RiR 2011:20)
- Från många till en – sammanslagning av myndigheter (RiR 2010:3)
- Beslut om sjukpenning – har Försäkringskassan tillräckligt med underlag? (RiR 2009:07)

6.4.2 Riksrevisionens granskning av ISF

Riksrevisionen granskade under 2014 ISF:s granskning av det allmänna pensionssystemet.¹⁶⁴ I granskningen ställdes bland annat frågorna om regeringen har säkerställt en fungerande granskning av det allmänna pensionssystemet och om ISF har genomfört granskningar i enlighet med sitt uppdrag.

Riksrevisionens samlade bedömning var att granskningen av det allmänna pensionssystemet brast. Regeringen hade enligt rapporten inte styrt ISF:s verksamhet tillräckligt, inte sett till att granskningarna kom till användning och dessutom brustit i sin återkoppling till ISF.

Regeringen hade enligt Riksrevisionen inte heller tydligt pekat ut om ISF var ett institut för kunskapsuppbyggnad eller en inspektion som skulle kontrollera socialförsäkringsområdet. ISF hade i hög utsträckning själva fått bestämma inriktningen på sitt arbete.

¹⁶⁴ Riksrevisionen 2014:17 *Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen.*

Riksrevisionen kritiserade även att varken regeringen eller ISF använde begreppen risk och väsentlighet när de motiverade vilka projekt som skulle drivas inom pensionsområdet.¹⁶⁵

Riksrevisionen var vidare kritisk till att de granskningsrapporter som publicerats i många fall saknade rekommendationer och att de var inriktade mot effektutvärderingar, vilket gjorde det svårt att följa upp granskningarna.

I förlängningen riskerade den bristfälliga granskningen av det allmänna pensionssystemet enligt rapporten att leda till att medborgarna inte kunde veta om rättssäkerhet och effektivitet hölls på en tillräcklig nivå.

Riksrevisionen menade att det borde klarläggas hur stor del av de totala granskningsresurserna som skulle gå till effektutvärdering.¹⁶⁶

En delfråga i rapporten var hur samarbetet mellan ISF, Pensionsmyndigheten och Socialdepartementet fungerade. Riksrevisionens slutsats var att man hade svårt att hitta former för samarbetet och att det saknades förtroende mellan tillsynsobjekt och tillsynsmyndighet. Det innebar att det fanns risk för att resultaten av de granskningar som gjordes inte kom till användning.¹⁶⁷

Regeringens och socialförsäkringsutskottets yttranden med anledning av Riksrevisionens kritik

Regeringen har i skrivelse 2014/15:34 bedömt Riksrevisionens iakttagelser. Av skrivelsen framgår det att regeringen i stor utsträckning inte instämmer i den kritik som Riksrevisionen framför och att regeringen inte avser att vidta några ytterligare åtgärder utöver pågående och redan planerad utvärdering av ISF:s verksamhet, inklusive denna utredning.

Regeringen bedömer emellertid att det kan finnas anledning att föra en diskussion med ISF om effekterna av myndighetens granskningsrapporter, för att säkerställa att de kommer till

¹⁶⁵ I regleringsbrev från 2010 och 2011 uttryckte regeringen att ISF skulle granska utifrån risk och väsentlighet.

¹⁶⁶ Riksrevisionen 2014:17 s. 9 ff, 41 ff, 45 ff och 59 ff.

¹⁶⁷ Riksrevisionen 2014:17 s. 49 ff och 59 ff.

användning och bidrar till att förbättra Pensionsmyndighetens verksamhet och pensionssystemets funktion.

Även riksdagens socialförsäkringsutskott har behandlat Riksrevisionens rapport och utskottet ställer sig bakom regeringens ställningstaganden, bland annat vad gäller ISF:s möjligheter att självständigt utforma verksamheten och att det kan finnas anledning att diskutera hur effekterna av granskningsrapporterna kan öka.¹⁶⁸

6.5 Interna kontroll- och kvalitetssystem

Precis som för andra stora myndigheter är intern granskning och kvalitetsutveckling betydelsefullt för såväl Försäkringskassan som för Pensionsmyndigheten och Skatteverket. De tre myndigheterna lyder under internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, vilka beskrivs i avsnitt 5.3.1.

6.5.1 Försäkringskassans kontroll- och kvalitetsarbete

Försäkringskassans arbete med intern styrning och kontroll

I Försäkringskassans riktlinjer för Intern styrning och kontroll betonas verksamhetsnyttan för myndigheten. För att undvika parallella kanaler för styrsignaler vill Försäkringskassan i så stor utsträckning som möjligt integrera arbetet med intern styrning och kontroll i övriga uppföljnings- och planeringsmoment och i exempelvis arbetet mot felaktiga utbetalningar.

Hela organisationens ansvar för intern styrning och kontroll illustreras med en modell som bygger på tre så kallade försvarslinjer. Den första försvarslinjen utgörs av den formella organisationen, den andra försvarslinjen är de funktioner som har stödjande eller övervakande roller och som är viktiga för den interna styrningen och kontrollen. Den tredje försvarslinjen är den oberoende internrevisionen. Tanken är att så mycket som möjligt av kvalitetsbrister och risker ska hanteras av första försvarslinjen så

¹⁶⁸ Bet 2014/15:SfU9.

att den andra och tredje kan arbeta proaktivt. En effektiv modell kräver samordning och samarbete mellan de olika försvarslinjerna.¹⁶⁹

I toppen av modellen finns generaldirektören som har det övergripande ansvaret och som intygar i årsredovisningen att den interna styrningen och kontrollen fungerar på ett bra sätt. Modellen med en självständig internrevision som rapporterar till myndighetens ledning bygger egentligen på att det ska finnas en styrelse att rapportera till, se avsnitt 5.3.1. Eftersom Försäkringskassan är en enrådighetsmyndighet saknas en styrelse och internrevisionen rapporterar direkt till generaldirektören. Det betyder att den inte är självständig på det sätt som anges i internrevisionsförordningen.¹⁷⁰

I ett antal granskningar av Försäkringskassans arbete mot felaktiga utbetalningar fann Statskontoret flera konkreta brister som ökar risken för felaktiga utbetalningar. Men signaler om brister hade inte fångats upp av internrevisionen. I stället hade bristerna uppmärksammats på andra sätt. Liknande brister uppmärksammades för de andra granskade myndigheterna. Den slutsats Statskontoret drog är att det fanns en osäkerhet om den interna styrningen och kontrollens inriktning. Inslag av subjektiva bedömningar av tillämpningen av FISK:en bidrog till att risker för felaktiga utbetalningar inte uppmärksammades av internrevisionen.¹⁷¹

I en rapport från ISF analyseras hur controllerrollen har påverkats av Försäkringskassans förändringsarbete under de senaste åren. I rapporten pekar ISF på att controllern på Försäkringskassan fått en mer konsultativ än auktoritär roll. Samtidigt som spridningen av styrningsansvaret till fler inom myndigheten kan ha positiva effekter pekar ISF på att det även finns risker med utvecklingen.

¹⁶⁹ Försäkringskassan (2013c), *Försäkringskassans riktlinjer om Intern styrning och kontroll i Försäkringskassan*, version 4, 2013-11-29.

¹⁷⁰ 9 § internrevisionsförordning (2006:1228).

¹⁷¹ Statskontoret (2011) *Fångar FISKEN fel? Betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar*, Om offentlig sektor.

Det finns, enligt rapporten, en risk för otydlighet om vem som har styrningsansvaret och att likformighetsperspektivet åsidosätts med ett delegerat styrningsansvar.¹⁷²

Försäkringskassans kvalitetsarbete

Under hösten 2011 inleddes en större översyn av Försäkringskassans interna kvalitetsarbete. Det fanns flera skäl till översynen. Den tidigare kvalitetsmodellen Qben II hade exempelvis missat kvalitetsbrister som uppmärksammats i fördjupade studier och det fanns även problem med användbarheten för myndigheten genom allt för små urval. Det hade lett till att enheter utförde egna kvalitetskontroller. Det uppmärksammades också att den kvalitetsmodell som användes ursprungligen utformades för RFV:s tillsyn och inte för ett internt kvalitetsarbete.¹⁷³ Inte minst mot bakgrund av att Försäkringskassan började arbeta med lean aktualiserades hur återföringen av uppmärksammade kvalitetsbrister fungerade.¹⁷⁴

Som ett resultat av översynen beslutade Försäkringskassans ledning i december 2012 om att lägga ner den dåvarande kvalitetsmodellen och i stället initiera en förstudie i syfte att utarbeta en ny kvalitetsuppföljningsmodell.¹⁷⁵

Förstudien pågick under första halvåret 2013. Utifrån det dåvarande styrnings- och kvalitetsarbetet bedömdes Försäkringskassan ha en väl fungerande styrkedja men det fanns ett antal utvecklingsområden. Ett av dessa var att det saknades uppföljningar av hur väl nyckelkontrollerna i handläggningen

¹⁷² ISF 2015:2 *Controllerrollen i Försäkringskassans nya styrning*.

¹⁷³ Försäkringskassan (2012b) *Översyn av Försäkringskassans kontinuerliga kvalitetskontroll – analys och förslag*.

¹⁷⁴ En central del av det som brukar benämnas lean är just att arbete med ständiga förbättringar ska genomsyra organisationen. Arbete med lean, eller med system- och processbaserad styrning i offentlig tjänsteproduktion, brukar beskrivas som att fokus förflyttas från ledning och styrning till mötet med "kunden" utifrån dennas önskemål och behov. Tanken är att en organisation i så stor utsträckning som möjligt ska ägna sig åt direkt värdeskapande aktiviteter. Det som brukar kallas onödig efterfrågan ska minimeras. Exempel på onödig, icke värdeskapande, efterfrågan är när försäkrade kontaktar myndigheten för att fråga om när pengarna kommer eller om deras ansökan har kommit in. Värdet av en verksamhet bestäms utifrån "kundens" perspektiv. Det innebär att medarbetarna behöver involveras i utvecklingsarbetet eftersom det är de som träffar "kunderna".

¹⁷⁵ Försäkringskassan (2013d) *Systematisk kvalitetsuppföljning för lärande och utveckling ur ett kundperspektiv – resultat av en förstudie*.

fungerade. Det försvårade möjligheterna att identifiera så kallade "förmånsrättsliga kvalitetsrisker". Ett annat utvecklingsområde som utpekades var vikten av att betrakta iakttagelser och rekommendationer från intern och extern granskning på ett objektivt sätt och med ett öppet förhållningssätt. Ett antal huvudsakliga slutsatser av förstudien var:

- Kvalitetsarbetet behövde anpassas till en verksamhetsstrategi som bygger på "lean"
- Det saknades ett enhetligt kvalitetsbegrepp
- Ett nytt, gemensamt, kvalitetsbegrepp bör ha ett kundperspektiv
- Kvalitetsuppföljning bör fokusera på utveckling och lärande snarare än att leta fel
- Kvalitetsuppföljning bör fokusera på avvikelser och variationer i fördelningen snarare än att undersöka enstaka punkter
- Analys och återkoppling från kvalitetsmätningar bör utvecklas¹⁷⁶

Arbetsgruppen som arbetade med förstudien lämnade ett antal förslag i anslutning till slutsatserna ovan. Bland annat föreslogs en gemensam kvalitetsdefinition som med smärre förändringar antogs av Försäkringskassans ledning:

"att inom ramen för en korrekt tillämpning av gällande lagstiftning möta kundens behov och överträffa förväntningarna på bemötande, kompetens och service."¹⁷⁷

Arbetsgruppen föreslog även en kvalitetsmodell i tre delar. Lokala kvalitetsuppföljningar, indikatorbaserade kvalitetsuppföljningar samt fördjupade riktade uppföljningar av framför allt rättslig kvalitet.

Den föreslagna modellen började genomföras under hösten 2013. I en statusrapport från december 2013 presenterades de inledande erfarenheterna av modellen.

Kvalitetsmodellen utgår ifrån den framtagna gemensamma kvalitetsdefinitionen.

¹⁷⁶ Försäkringskassan (2013d).

¹⁷⁷ Försäkringskassans årsredovisning 2014, s. 23.

Den första delen av kvalitetsmodellen, de lokala kvalitetsuppföljningarna, beskrevs som en vidareutveckling av befintliga lokala kvalitetsmodeller. Lokala kvalitetsuppföljningar skulle genomföras på alla handläggande kontor eller enhet inom den dåvarande organisationen som var indelad i LFC, NFC och KS¹⁷⁸. Uppföljningarna skulle ha ett lärandeperspektiv. En ny, organisationsoberoende kvalitetsuppföljningsmall (dialogunderlag) utvecklades under hösten 2013.

Rent praktiskt innebär modellen att en specialist går igenom ett antal ärenden för respektive handläggare. Därefter genomförs en dialog mellan specialist och handläggare där också enhetschefen i regel deltar. Det görs inte någon kvantifiering av resultaten från de lokala kvalitetsuppföljningarna, då det har visat sig hämma lärande och utveckling.

De delar som rör kundens behov utgick i modellens grundutförande från förvaltningslagens bestämmelser om serviceskyldighet och skyndsamhet (4 och 7 §§) samt från Försäkringskassans kundlöften.

Den rättsliga kvalitetsuppföljningen skulle göras främst utifrån socialförsäkringsrättslig lagstiftning och förvaltningslagen. De rättsliga kvalitetsuppföljningarna planerades till att vara omkring fyra till åtta per år. Antalet ärenden i en specifik uppföljning borde enligt kvalitetsmodellen vara minst 600.

Den andra delen i kvalitetsuppföljningsmodellen är indikatorbaserad uppföljning. Tanken är att det för varje förmånsslag ska utvecklas ett antal kvalitetsindikatorer som är relevanta att följa på olika nivåer i verksamheten. För varje förmån ska det finnas indikatorer på upplevd kvalitet, på rättslig kvalitet och där det är relevant på politisk måluppfyllelse. Indikatorerna tas fram på övergripande nivå, på kontorsnivå och på enhetsnivå.

I december 2013 bedömde projektgruppen för kvalitetsmodellen att de flesta av indikatorerna på övergripande nivå skulle vara möjliga att följa från och med årsskiftet 2013/14, med undantag av

¹⁷⁸ Lokala Försäkringscenter, Nationella försäkringscenter respektive Kundcenter och självbetjäning.

indikatorerna för politisk måluppfyllnad och för livssituationen *Ingen förmån just nu*.¹⁷⁹

Försäkringskassan skriver i sin årsredovisning för 2014 att problem med arbetets styrformer, organisationsförändringar samt komplexiteten i området har underskattats. Det har lett till en försenad start för kvalitetsmodellen. Myndigheten räknar dock med att kunna införa kvalitetsmodellen i sin helhet för ett tjugotal förmåner under 2015. Inledningsvis som testverksamhet och senare i full skala. I slutet av 2014 beslutades också om nya riktlinjer för kvalitetsutveckling.¹⁸⁰

Försäkringskassans hantering av kundsynpunkter

Försäkringskassan har särskilda riktlinjer för hanteringen av kundsynpunkter (Riktlinje 2013:5). Det myndigheten räknar som kundsynpunkter är sådana som har inkommit via Försäkringskassans webbplats och dess kundsynpunktsfunktion ”Hjälp oss att bli bättre/Klagomål och beröm”¹⁸¹ eller som har inkommit till handläggare och registrerats under ”Registrera kundsynpunkt” på Försäkringskassans intranät. För andra inkomna synpunkter gäller riktlinjerna (2011:17) för hantering av skrivelser.

Hjälp oss att bli bättre

På Försäkringskassans webbplats finns det en särskild miljö där det går att lämna ett förbättringsförslag alternativt hålla med eller kommentera ett tidigare publicerat förslag. När enskilda ska lämna in förslag måste de verifiera sin e-postadress eller sitt Facebook-konto för att säkerställa att det finns en verklig person bakom förslaget. Särskilt utsedda handläggare inom Kundcenter ansvarar för granskning, publicering och administration av förslagen. Om

¹⁷⁹ Försäkringskassan (2013a) *Försäkringskassans modell för systematisk kvalitetsuppföljning för lärande och utveckling ur kundens perspektiv – statutsrapport för pågående genomförandeprojekt*.

¹⁸⁰ Försäkringskassan (2015a) *Årsredovisning för 2014* s. 26.

¹⁸¹ För att hitta funktionen klickar man på Privatpersoner/Kontakt/Hjälp oss att bli bättre på Försäkringskassans hemsida. Där finns tre alternativ att välja på: Jag har ett förbättringsförslag! Jag vill klaga eller ge beröm! respektive Jag har en fråga!

det finns ett färdigt svar på förslaget publiceras det direkt. I övriga fall är målet att ett första svar ska publiceras inom två arbetsdagar.

Handläggningen ska enligt riktlinjerna ske skyndsamt och svar ska ges inom tio arbetsdagar. Om synpunkterna handlar om ett pågående försäkringsärende skickas synpunkten till ansvarig enhetschef på den handläggande enheten.

Ansvaret för att ta tillvara förslaget ligger hos den del inom organisationen som det berör. Målet med funktionen är enligt Försäkringskassan att få större kunskap om kundernas behov för att kunna använda det i utvecklingsarbetet.

Omhändertagande av synpunkter

Alla inkomna synpunkter samlas i ”Kundsynpunktportalen”, som är ett handläggningssystem, där de får ett ID-nummer. I portalen sorteras inkomna synpunkter i korgar baserat på livssituationer, kanaler (KC, Servicekontor och Digitala kanaler) samt andra ansvarsområden, som exempelvis fordringshantering, personinformation, SGI och GD-stab. Inom varje sådant ansvarsområde finns en eller flera kundsynpunktssamordnare utsedda av sin organisation. Som stöd i arbetet med kundsynpunkter finns förutom riktlinjerna en manual med instruktioner för hur portalen fungerar samt beskrivningar av hur olika typer av synpunkter ska omhändertas. Exempel på olika typer av hantering av synpunkter är:

- Handläggningen ska enligt riktlinjerna ske skyndsamt och svar ska ges inom tio arbetsdagar. I Kundsynpunktportalen finns ett ”varningssystem” som uppmärksammar samordnarna på om en synpunkt är försenad. Uppföljning kan göras på hur stor andel av kunderna som har fått återkoppling inom tio dagar.
- Om synpunkterna handlar om ett pågående försäkringsärende skickas synpunkten till ansvarig enhetschef på den handläggande enheten via portalen, där chefen öppnar synpunkten och bekräftar att den är omhändertagen och anger datum för när kunden är kontaktad.
- Beröm av namngiven medarbetare, skickas till medarbetaren samt dennes närmaste chef och därefter avidentifieras den.

- Klagomål på namngiven medarbetare, skickas till närmaste chef för omhändertagande och sedan raderas den.
- Anmälan om misstanke om brott ska hanteras i enlighet med riktlinjer för överlämnande till kontrollutredning där synpunkten skrivs ut och skickas till kontroll varefter den raderas.

När en kundsynpunkt är omhändertagen ska samordnaren kategorisera synpunkten för att underlätta analys och utvärdering av inkomna synpunkter. Samordnaren kan också avidentifiera en kundsynpunkt som innehåller sådant som kontakt- eller personuppgifter som kan identifiera kund eller medarbetare.

Det finns också möjlighet att radera synpunkter som av andra skäl inte är lämpliga att publicera/spara. Det kan handla om synpunkter som innehåller rasistiska tillmälen utan annat informativt innehåll.

Stöd för kunddriven verksamhetsutveckling

När en kundsynpunkt är färdighanterad sparas den i en databas. Via länk på Försäkringskassans intranät är databasen tillgänglig för alla medarbetare. En söksida möjliggör avgränsad sökning av kundsynpunkter. Avgränsningar som kan göras är exempelvis datumintervall, livssituation, ersättning, kanal och andra ansvarsområden som försäkringstillhörighet och fordringshantering.

Kundsynpunkter gallras löpande från Kundensynpunktportalen och databasen efter två år. I databasen finns dock även raderade synpunkter sparade men endast samordnare med administratörsbehörighet har tillgång till dem.

Enheten Kundinsikter och tjänstedesign har förvaltningsansvar för kundsynpunkter och sammanställer månads- och tertialrapporter till Försäkringskassans ledningsgrupp. Rapporterna publiceras på Försäkringskassans intranät.

Inkomna synpunkter 2014

Försäkringskassan har sedan 2007 tertialvis sammanställt de kundsynpunkter som inkommer till myndigheten. I början handlade sammanställningarna mest om att redovisa antalet inkomna synpunkter, men med tiden har sammanställningarna fått en mer kvalitativ ansats.

År 2014 inkom det 4 332 synpunkter till kundhanteringssystemet. Enligt det system som gäller från och med november 2014 sorteras och redovisas kundsynpunkter som kommer in under ett antal kvalitetsfaktorer. Dessa omfattar etablerade faktorer för servicekvalitet och faktorer som har identifierats som viktiga för förtroende och kundnöjdhet hos Försäkringskassan. Det görs också en bedömning av om kundsynpunkterna berör något av Försäkringskassans så kallade kundlöften.¹⁸² Däremot görs ingen systematisk redovisning av andra bakgrundsfaktorer, som kön, ålder eller region.

Här ges några exempel på den information som finns i Försäkringskassans sammanställning. När det gäller gruppen ”med tillfälligt nedsatt arbetsförmåga” kom det in 781 synpunkter under 2014. Långa handläggningstider var den vanligaste orsaken till klagomål.

För gruppen ”som lever med funktionsnedsättning” kom det in få synpunkter under 2014, totalt 137 stycken. Enligt Försäkringskassan gällde synpunkterna varierande områden.

Antalet synpunkter som gällde föräldrapenning var 1 260 stycken 2014. Under årets sista tertial rörde flest klagomål webbplatsen och myndighetens service i form av appar samt funktionen för ansökan på webben. Klagomål på felaktig information var också relativt vanligt.

Bland synpunkter som kopplas samman med bostadsbidrag lyfter Försäkringskassan att det under tredje tertialet inkommit klagomål på dåligt bemötande i nio fall. För gruppen ”med varaktigt nedsatt arbetsförmåga” lyfter Försäkringskassan att klagomål på brist på information är det vanligaste ämnet.¹⁸³

¹⁸² Försäkringskassan (2014b) *Klagomål och beröm november 2014*.

¹⁸³ Försäkringskassan (2014c) *Klagomål och beröm, tertialrapport, T3 2014*.

6.5.2 Pensionsmyndighetens kontroll- och kvalitetsarbete

Pensionsmyndighetens kvalitetsarbete

Pensionsmyndigheten arbetar med en kvalitetsmodell som innehåller kontinuerliga respektive riktade kvalitetskontroller.

Syftet med de kontinuerliga kvalitetskontrollerna är ta fram underlag till myndighetens arbete med att säkerställa att regelverket tillämpas korrekt. Den kontinuerliga kvalitetskontrollen innebär att ett slumpmässigt urval av ärenden tas fram och granskas varje månad utifrån fastställda kvalitetskriterier. Granskningen görs utifrån kriterierna materiell respektive formell riktighet samt enkelhet. Under 2014 upphörde den kontinuerliga kvalitetskontrollen för ett antal ärendeslag.

De riktade granskningarna innebär att ett specifikt område väljs ut och granskas. Urvalet av områden sker utifrån riskanalyser, synpunkter från pensionssparare och pensionärer eller från resultat av den kontinuerliga granskningen. Under 2014 genomfördes tre riktade granskningar.

Utöver kontinuerlig och riktad granskning genomförs så kallade utbetalningskontroller. Dessa innebär att det görs en rimlighetsbedömning för ett slumpmässigt urval av utbetalningar.¹⁸⁴

Pensionsmyndighetens hantering av synpunkter från pensionssparare

Pensionsmyndigheten definierar synpunkter som ”klagomål, förslag och beröm på myndighetens övergripande verksamhet och service”. Under 2014 inkom 3 185 synpunkter till myndigheten, varav 3 062 var klagomål och 123 var beröm.

Mer än en tredjedel (1 130) av klagomålen 2014 handlade om förvaltningstjänster för premiepension (det vill säga företag som erbjuder tjänsten att sköta kundernas fondbyte inom premiepensionen). När premiepensionsföretag beställer fondbytesblanketter åt kunder kommer utskicket från Pensionsmyndigheten, trots att det är företaget som har gjort beställningen. Pensionssparare hör då av sig till

¹⁸⁴ Pensionsmyndigheten (2015) *Årsredovisning för 2014*, s. 22 f.

Pensionsmyndigheten och undrar varför de får utskick som de inte har bett om. Detta problem har uppstått efter att möjligheten att göra massfondbyten togs bort.

Synpunkter som gällde ålderspension var näst vanligast utifrån Pensionsmyndighetens indelning i verksamhetsområden. 273 klagomål och 3 synpunkter med beröm inkom under 2014. Bland dessa var det 69 stycken synpunkter som handlade om beslutet om ålderspension och 96 synpunkter som berörde ålderspensionssystemet allmänt.

241 synpunkter som inkom under 2014 handlade om myndighetens webbplats eller om andra tekniska frågor. 61 av de 241 synpunkterna handlade om informationen på Pensionsmyndighetens webbplats och 46 handlade om ”dina sidor”.

Synpunkter på orange kuvertet och på kundservices service var också relativt vanligt med omkring 135 synpunkter vardera.

Cirka tre fjärdedelar av synpunkterna 2014 inkom via telefon. Omkring en femtedel kom via e-post. Ett fåtal inkom via Facebook eller Twitter.¹⁸⁵

6.5.3 Skatteverkets kontroll- och kvalitetsarbete

Rättsavdelningen på Skatteverkets huvudkontor ansvarar för att säkerställa styrningen och utveckla stödet inom PGI. Det är även rättsavdelningen som genomför juridisk granskning av området. Avdelningen ansvarar för allmänna råd och andra ställningstaganden i rättsliga frågor. Avdelningen genomför också särskilda utredningar om den rättsliga kvaliteten i PGI-bedömningen. Enligt Skatteverket har det genomförts fyra rättsliga kvalitetsgranskningar på PGI sedan 2011.

De allra flesta klagomål som kommer in till Skatteverket handlar om taxeringsärenden. Det är bara något enstaka klagomål årligen som kommer till Skatteverket som gäller PGI. Däremot ser Skatteverket att det är problematiskt att det är otydligt för enskilda om de ska vända sig till Pensionsmyndigheten eller till Skatteverket med en synpunkt som gäller PGI.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Enligt uppgifter från Pensionsmyndigheten.

¹⁸⁶ Enligt uppgifter från Skatteverket.

Summering

Försäkringskassans internrevision bygger på en modell med integrering i verksamheten snarare än på självständighet. Det ligger i linje med den styrfilosofi som myndigheten har för närvarande, där det är högt prioriterat att undvika motverkande styrsignaler. Det kan öka behovet av en extern granskning.

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar med att sammanställa och ta till vara synpunkter från enskilda. I Pensionsmyndighetens fall ingår synpunkterna som kommer in som en del i kvalitetsmodellen då de kan resultera i riktade granskningar.

Försäkringskassans modell för hantering av kundsynpunkter bygger på att medarbetarna har möjlighet att ta fram uppgifter om inkomna synpunkter utifrån olika dimensioner. Vissa uppgifter gallras dock vilket gör att det underlag medarbetarna har tillgång till inte är heltäckande. Det är också oklart i vilken utsträckning kundsynpunkterna används i kvalitetsarbetet. Det är den del av verksamheten som berörs av en synpunkt som ansvarar för att besvara den. Myndigheten är mån om att hålla korta svarstider till de som lämnar synpunkter. Men det finns ingen information i myndighetens riktlinjer om hur återkopplingen till enskilda ska gå till vad gäller innehåll och bemötande. Det är alltså inte frågan om någon systematisk fristående eller djupare granskning av de synpunkter som kommer in.

Varken Pensionsmyndigheten eller Försäkringskassan tycks göra någon systematisk uppföljning av synpunkterna från enskilda uppdelat på generella bakgrundsfaktorer som kön eller ålder. Utredningen har också uppfattat att vare sig Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten använder sig av de synpunkter som inkommer till ISF.

6.6 Flera aktörer som granskar

Beskrivningen av den befintliga granskningen på socialförsäkringsområdet visar att det finns flera aktörer som med utgångspunkt i sitt specifika uppdrag granskar socialförsäkringsområdet.

De olika granskarna har mer eller mindre tydliga gränser mellan sig. I vissa fall handlar skillnaden kanske mer om vem som är uppdragsgivare än om själva innehållet i granskningen. Samtidigt är det så att innehållet kan styras av vem som är uppdragsgivare. Ibland handlar det om tydligt avgränsade tillsynsområden, eller till och med om lagstadgad ensamrätt. Ett exempel på detta är Diskrimineringsombudsmannen (DO).

Systemet med överlappande granskning återfinns inom flera politikområden där verksamheten har stor betydelse för den enskildes rättsäkerhet.

6.6.1 Extraordinär och reguljär tillsyn

Den extraordinära tillsynen omfattar i princip hela förvaltningen. Det innebär att det på alla statliga verksamhetsområden där det finns en reguljär tillsyn finns en överlappning mellan den extraordinära och den reguljära tillsynen.

JO har framfört att en reguljär tillsyn inom socialförsäkringsområdet skulle kunna utgöra ett komplement till JO:s verksamhet.¹⁸⁷ JO:s verksamhet skiljer sig från reguljär tillsyn genom att den omfattar hela förvaltningen, men också genom att JO lyder under riksdagen. JK omfattar även den hela förvaltningen men lyder i likhet med den reguljära tillsynen under regeringen. Däremot har JK ett begränsat uppdrag att genom övergripande tillsyn främst hitta systematiska fel i den offentliga verksamheten. JK har även, till skillnad från andra tillsynsmyndigheter, till uppgift att reglera skadeståndsanspråk som riktas mot staten.

6.6.2 Flera funktioner för granskning är en del av modellen

I prövning av klagomål är det de enskilda som väljer vilken granskningsfunktion som klagomålet lämnas till. Det kan innebära att samma klagomål lämnas in till flera olika myndigheter eller till

¹⁸⁷ Jfr JO, ämbetsberättelse 2010/11:JO1, s. 28 där dåvarande JO uttalade att det inte behövde uppstå några gränsdragningsproblem mellan JO:s extraordinära tillsyn och reguljär tillsyn.

att klagomål lämnas till en annan myndighet än den som är bäst lämpad att pröva klagomålet.

Ibland hävdas det att det kan skapa oklarheter för allmänheten, tillsynsobjekten och för tillsynsmyndigheten om två eller flera myndigheter utövar tillsyn parallellt över samma verksamhet. Oklarheterna kan handla om vem som har ansvaret för en viss tillsyn och om att tillsynsmyndigheterna kan komma till olika slutsatser. Om tillsynsmyndigheterna kommer till olika slutsatser i samma fråga får inte tillsynsobjektet någon klar vägledning att förhålla sig till. En parallell granskning kan också leda till effektivitetsförluster i form av ökade störningar i den granskade verksamheten.

I dag finns det flera exempel på tillsynsmyndigheter som har delvis överlappande tillsynsuppdrag. På alla de områden där det finns reguljära tillsynsmyndigheter som har i uppdrag att tillsyna statlig verksamhet finns det också en extraordinär tillsyn. De tillsynsmyndigheter som har i uppdrag att utöva tillsyn över specifika frågor, som diskriminering, arbetsmiljö eller datasäkerhet har stor erfarenhet av att förhålla sig till annan tillsyn inom den verksamhet de tillsynar, även om tillsynsuppdragen är olika. Samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna tycks i praktiken fungera relativt smidigt.

En reguljär tillsyn kan ha en väl upparbetad kompetens och erfarenhet av ett specifikt område. JO har en förvaltningsrättslig inriktning och kan inte vara specialiserad på samma sätt som en reguljär tillsynsmyndighet.

Dessutom är det viktigt att peka på att utgångspunkten för direktiven till denna utredning bland annat är att JO har upplevt det som problematiskt att det periodvis varit en omfattande volym med klagomål som gäller socialförsäkringsområdet som har inkommit till JO. Utredningens uppfattning är att anmälningarna till JO över åren har varierat och att det inte finns några indikationer på att denna variation skulle upphöra.

7 Behovet av utökad tillsyn inom socialförsäkringsområdet

7.1 Inledning

Det här kapitlet handlar om behovet av tillsyn inom socialförsäkringsområdet.

På en rad offentliga verksamhetsområden har det bedömts finnas ett behov av en bred tillsyn med möjlighet för enskilda att lämna klagomål på verksamheten. Det gäller exempelvis inom en rad områden såsom skola, socialtjänst, på högskole- och på arbetsmarknadsområdet med flera. Syftet är att garantera enskildas rättssäkerhet och samtidigt vara en funktion för medborgerlig insyn i verksamheterna. I det här avsnittet behandlas ett antal faktorer som har betydelse för behovet av tillsyn kopplat till socialförsäkringsområdet specifikt.

Utgångspunkten för den tillsynsdefinition utredningen använder är att tillsynen i första hand är medborgarnas funktion för ansvarsutkrävande och insyn. Därutöver fyller tillsynen även andra viktiga behov som också hänger samman med ansvarsutkrävande och insyn. Det handlar om att tillsynen utgör ett underlag för regering och riksdag. Men inte minst viktigt är att tillsynen också syftar till att förebygga framtida fel.

I kapitel 4 redovisas argument som man från forskningens sida fört fram vad gäller för- och nackdelar med utvärdering, granskning och i viss mån tillsyn. I kapitel 5 drar utredningen slutsatsen att behovet av tillsyn avgörs av medborgarnas behov, verksamhetens art och regeringens behov av underlag för styrning.

Utifrån dessa resonemang tar det här kapitlet sikte på de olika skäl för tillsyn som utredningen har identifierat utifrån främst medborgarnas behov och verksamhetens art.

Utredningen menar att de fyra syften med tillsyn generellt, som redovisas i kapitel 4, även fullt ut är relevanta för socialförsäkringen. Det handlar om att (1) göra det möjligt för medborgarna att utkräva ansvar från politiker och förvaltning, (2) att förebygga felaktigheter i förvaltningen, att (3) ge ett underlag för styrning och utveckling av förvaltningen och om att (4) vara en funktion för allmänhetens insyn i verksamheterna.

Därutöver finns för olika samhällssektorer mer specifika skäl för tillsyn över just deras verksamheter. Vad gäller socialförsäkringen har dessa behov analyserats av två tidigare utredningar, SOU 2003:63 respektive SOU 2008:10. Enligt utredningen är de skäl som där förs fram i stor utsträckning fortfarande giltiga. De skäl som förs fram har också olika grad av relevans beroende på om tillsynen handlar om enskilda individers rättigheter – det vill säga klagomålshantering- eller om det handlar om tillsyn av mer generell art. De olika skälen för tillsyn som har förts fram av tidigare utredningar redovisas i avsnitt 7.1.1 nedan.

I avsnitten 7.2–7.6 analyseras ett antal olika faktorer som utredningen bedömer är relevanta för att bedöma behovet av tillsyn inom socialförsäkringsområdet. I avsnitt 7.7 undersöks om den nuvarande tillsynen är tillräcklig och om behovet av tillsyn kan fyllas genom att bygga ut de befintliga granskningsfunktionerna. Kapitlet avslutas med en summering av de olika argument för att det finns ett utökad tillsynsbehov på socialförsäkringsområdet som utredningen har identifierat.

7.1.1 Tidigare tankar om socialförsäkringens behov av tillsyn

Historiskt har det under en lång tid funnits en reguljär tillsyn inom socialförsäkringsområdet. I denna tillsyn ingick både generell tillsyn och klagomålshantering, se avsnitt 6.1.1. I samband med en myndighetsreformen av Försäkringskassan och vid bildandet av ISF utreddes frågan om behovet av tillsyn på socialförsäkringsområdet av två olika utredningar, SOU 2003:63 respektive SOU 2008:10. Dock omfattade inte någon av utredningarnas direktiv hanteringen av klagomål från allmänheten.

SOU 2003:63 – Ansa

Den så kallade Ansa-utredningen gjorde en avvägning mellan tillsyn och insyn. En utgångspunkt för förstatligandet av försäkringskassorna var, enligt Ansa-utredningen, att insyn främst skulle åstadkommas genom en ny förtroendemannaorganisation på både lokal och regional nivå, se avsnitt 6.1.3. Denna skulle fungera som allmänhetens ”ögon och öron” in i myndigheten.¹⁸⁸ Mot bakgrund av den föreslagna förtroendemannaorganisationen fann utredningen att det inte fanns ett behov av att inrätta ett särskilt organ med uppgift att utöva tillsyn över den nya myndigheten.¹⁸⁹ Utredningen resonerade dock främst kring generell tillsyn och inte tillsyn i form av hantering av enskildas klagomål.

Ingen av de funktioner för insyn och medborgerlig delaktighet som inrättades i samband med enmyndighetsreformen kom dock att fungera som avsett. Av det skälet avvecklades försäkringsdelegationerna i januari 2007. Socialförsäkringsnämnderna lades ner i januari 2008 i samband med en omfattande omorganisation, se avsnitt 6.1.3.

I dag styrs Försäkringskassan av en generaldirektör. Försäkringskassan har ett insynsråd och en internrevision. I och med detta finns ingen styrelse med fullt ansvar, som det var tänkt från början och heller ingen förtroendemannaorganisation i form av försäkringsdelegationer eller socialförsäkringsnämnder.

SOU 2008:10 – 21+1=>2

I utredningen som föregick bildandet av ISF framfördes sex huvudsakliga skäl till att det fanns ett behov av en systematisk och löpande granskning av socialförsäkringen. I utredningens direktiv angavs att tillsynen skulle handla om generell tillsyn och inte om enskilda försäkrades klagomål. De skäl för tillsyn som utredningen förde fram var:

¹⁸⁸ SOU 2003:63 21+1-1 *En sammanhållen administration av socialförsäkringen*, s. 75 ff. och 92 ff.

¹⁸⁹ SOU 2003:106 *Försäkringskassan - Den nya myndigheten*, s. 65 ff.

1. Socialförsäkringen hade problem med kvalitet och likabedömning. Regeringen hade 2008 uttalat att rättssäkerheten och enhetligheten i handläggningen behövde stärkas.
2. Försäkringskassans kontrollsystem upptäckte bara en liten del av de felaktiga utbetalningarna.
3. Omfattningen av socialförsäkringen, både i pengar och i betydelse för medborgarna.
4. En extern granskning betraktades som viktig för att stärka tilltron till socialförsäkringen och dess administration.
5. Försäkringskassans omställningsprocess skapade behov av en extern granskning som bidrog till rättssäkerhet och effektivitet.
6. Det saknades en aktör som följde upp samverkansinsatser.¹⁹⁰

Utredningen bedömer att alla dessa skäl i princip fortfarande har relevans då det gäller behovet av tillsyn. Även om den omställningsprocess som den tidigare utredningen hänvisar till är avslutad är det rimligt att tro att förändringar av såväl organisation som styrformer kommer att fortgå. Trots att förändringarna syftar till att utveckla och effektivisera verksamheten uppstår samtidigt risker när stora verksamheter som Försäkringskassan gör omställningar.

7.2 Förtroende och legitimitet

Frågan om medborgarnas och de försäkrades förtroende är en central fråga inom socialförsäkringsområdet. För att en verksamhet ska vara legitim behöver medborgarna känna förtroende för en verksamhet både i formell och i materiell mening, se avsnitt 4.6.2. Att på olika sätt skapa system så att förtroendet, och därmed legitimiteten för verksamheten, ökar betraktar utredningen som centralt. Det handlar såväl om att enskilda ska ges möjlighet att framföra klagomål som att myndigheten granskas av utanförstående granskare.

¹⁹⁰ SOU 2008:10 21+1->2 *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen*, s. 31 f.

Frågan om förtroendet för en verksamhet går självfallet inte att lösa enbart med hjälp av tillsyn. Däremot utgör förtroendefrågan en viktig grund för att bedöma behovet av tillsyn. Av utredningsdirektiven framgår det hur regeringen såg på sambandet mellan tillsyn och förtroendet för verksamheten:

”En förutsättning för medborgarnas förtroende för socialförsäkringen är att administrationen av försäkringen bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter och i övrigt utförs på ett korrekt och konsekvent sätt. Det är därför viktigt att socialförsäkringen och de myndigheter som handlägger den kan bli föremål för tillsyn och kvalificerad granskning.”¹⁹¹

Enligt utredningens uppfattning handlar frågan om förtroende både om allmänhetens förtroende för systemet som helhet och om den enskildes förtroende för en rättssäker hantering i sitt specifika fall.

7.2.1 Förtroendet är en del av uppdraget

I Försäkringskassans regleringsbrev har det sedan myndigheten bildades funnits formuleringar om att myndigheten ska arbeta med tilltron till socialförsäkringen. Detsamma gällde för övrigt även Riksförsäkringsverket (RFV) som fram till att myndigheten uppgick i den nya Försäkringskassan hade som övergripande mål ”att administrera socialförsäkringen rättssäkert och effektivt samt lika för kvinnor och män, så att tilltron till den bevaras och stärks.”¹⁹²

Under 2008 genomförde Försäkringskassan en omfattande omorganisering. Samtidigt med detta sjönk sjuktalet och myndighetens anslag minskades. Under senare delen av 2008 framkom det att Försäkringskassan befann sig i ett kritiskt ekonomiskt läge och att det saknades 900 miljoner kronor jämfört med anslaget för 2009. Av de begärda 950 miljonerna beviljade regeringen 600 miljoner kronor i tilläggsbudgeten på våren 2009 och ytterligare 350 miljoner kronor i september samma år. Det

¹⁹¹ Dir. 2013:58.

¹⁹² RFV:s regleringsbrev 2004.

osäkra ekonomiska läget påverkade myndighetens arbete, bland annat genom ett anställningsstopp från december 2008.

Problemen innebar att myndigheten under en period inte klarade att leva upp till de grundläggande förvaltningsrättsliga kraven. Det handlade bland annat om långa handläggningstider, växande ärendebalanser och stora svårigheter för enskilda att komma i kontakt med myndigheten. I samband med detta steg antalet JO-anmälningar som gällde Försäkringskassan dramatiskt.

I 2005–2008 års regleringsbrev hade Försäkringskassan som övergripande mål att se till att tilltron till socialförsäkringen och dess administration skulle vara hög. I 2009 års regleringsbrev nämns tilltro enbart i samband med felaktiga utbetalningar och att rätt person får rätt ersättning i tid är en förutsättning för människors tilltro. Men i 2010 års regleringsbrev införs tilltron till socialförsäkringen återigen i de inledande meningarna om myndighetens verksamhet. De följande åren omformuleras målparagrafen något men innebörden är liknande. Myndigheten har som överordnat mål att arbeta med medborgarnas förtroende för socialförsäkringen.¹⁹³

Även i Försäkringskassans regleringsbrev för 2015 finns en målparagraf som uttrycker att förtroendet för både myndigheten och socialförsäkringen är prioriterat. Förtroendet ska uppnås genom en korrekt tillämpning av regelverket och att rätt person får rätt ersättning i tid.¹⁹⁴

I ISF:s regleringsbrev åren 2012–2014 innehöll målparagrafen en formulering om att även ISF skulle bidra till medborgarnas tilltro till socialförsäkringen. Målparagrafen för ISF är dock omformulerad i 2015 års regleringsbrev och innehåller inte längre något explicit om tilltron till socialförsäkringen.¹⁹⁵

I budgetpropositionen för 2015 menade regeringen att fokuseringen på förtroende behöver balanseras av en korrekt tillämpning av försäkringen, en effektiv och rättsäker administration samt att en omfattande och effektiv kontrollverksamhet prioriteras.¹⁹⁶

¹⁹³ Försäkringskassans regleringsbrev för åren 2005–2014.

¹⁹⁴ Försäkringskassans regleringsbrev för 2015.

¹⁹⁵ ISF:s regleringsbrev för åren 2012–2015.

¹⁹⁶ Prop. 2014/15:01 UO 10 s. 24.

7.2.2 Förtroendemätningar på socialförsäkringsområdet

Det finns ett stort antal studier av förtroendet för socialförsäkringens olika delar. Inte minst pågår ett omfattande myndighetsinternt arbete med att följa och analysera förtroendet för myndigheternas verksamhet. Här återges kort resultaten från några av de undersökningar som genomförts.

Förtroendet för socialförsäkringen

Hur förtroendet för socialförsäkringens olika delar har utvecklats sedan 1980-talet behandlas i en underlagsrapport till *den parlamentariska socialförsäkringsutredningen* (SOU 2015:21).¹⁹⁷

Mellan åren 2002 och 2010 sjönk förtroendet för socialförsäkringen. Förändringen gällde genomgående men var extra tydlig för vissa grupper. Störst skillnader när det gällde tilliten till att socialförsäkringen upprätthöll en hygglig levnadsstandard för de sjuka var det när klassdimensionen analyserades. Arbetare hade en lägre tillit än tjänstemän. I tidigare mätningar, av bland annat SOM-institutet, hade arbetare tvärtom ett högre förtroende.

Motsvarande förändring har även skett när det gäller tilliten till den allmänna pensionen. Över hälften av samtliga tillfrågade trodde inte att den offentliga pensionen garanterade en hygglig levnadsstandard. Över tid har åldersfaktorn också förändrats markant och vid undersökningen 2010 var det de som själva var pensionärer som hade lägst tillit till att pensionssystemet gav en acceptabel levnadsstandard. I mitten av 1990-talet var det unga som hade lägst tilltro till de framtida pensionerna.

De som själva var sjuka, arbetslösa eller förtidspensionerade hade en lägre tilltro till att socialförsäkringarna levererade ett gott skydd till dem själva eller till människor i allmänhet jämfört med dem som inte tillhörde någon så kallad marginalgrupp.

Misstänksamheten mot att socialförsäkringarna missbrukas har minskat över tid. År 2010 var det färre än någonsin som trodde att det var många som sjukskriver sig utan att vara sjuka.¹⁹⁸ I en studie

¹⁹⁷ Svallfors (2011) *Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna*, Underlagsrapport till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (SOU 2015:21).

¹⁹⁸ Ibid.

som Försäkringskassan gjort tillsammans med SIFO under åren 2009, 2010 och 2013 tyder resultaten dock på att andelen som anser att fusk är vanligt/förekommer ökar igen. Framför allt tror fler att det fuskas med assistansersättning.

I en annan studie framkommer liknande resultat. Under tre mätillfällen, 2004, 2008 och 2012 har andelen som är missnöjda med sjukförsäkringen ökat. Förtroendet för pensionssystemet sjönk också kraftigt mellan 2008 och 2012.

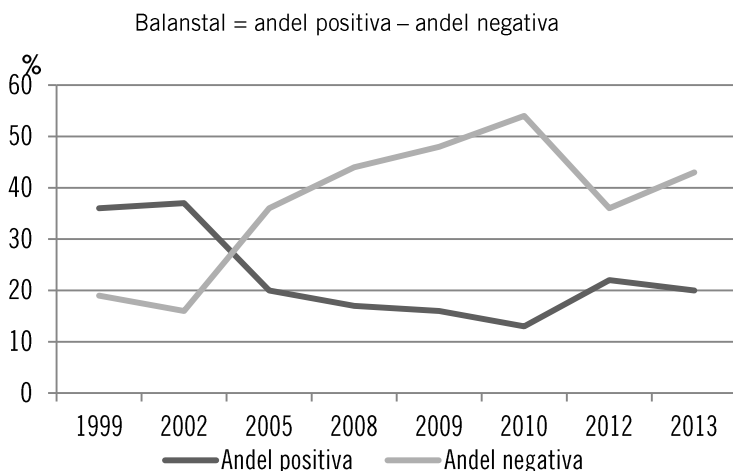
Ett annat resultat i studien är att det är många som säger sig inte ha någon uppfattning. Forskarna drar slutsatsen att det kan hänga samman med att de som svarar inte känner till hur systemen fungerar. Det tycks också finnas en ideologisk dimension. Missnöjet med systemen har ökat kraftigt bland dem som anser sig stå till vänster ideologiskt.¹⁹⁹

Förtroendet för Försäkringskassan

SOM-institutet undersöker regelbundet allmänhetens förtroende för ett antal olika samhällsinstitutioner, däribland Försäkringskassan. I undersökningen ombeds de tillfrågade att bedöma sitt förtroende för hur de olika myndigheterna sköter sitt arbete. Figur 7.1 visar utvecklingen av förtroendet för Försäkringskassan under perioden 1999-2013 uttryckt i andelen som är positiva respektive negativa till myndighetens arbete. År 2010 uppmättes en rekordlåg nivå på förtroendet. Mellan 2010 och 2012 förstärktes förtroendet men mellan 2012 och 2013 skedde återigen en tillbakagång.

¹⁹⁹ Oskarsson (2013) Kampen om socialförsäkringarna, i 43 kapitel om politik, medier och sambälle: SOM-undersökningen 2012, Weibull, Oscarsson och Bergström (red), s. 99 f.

Figur 7.1 Förtroende för Försäkringskassan, Riks-SOM 1999-2013



Källa: Försäkringskassan (2014) Socialförsäkringsrapport 2014:9.

Den grupp som är allra mest negativ är den som med Försäkringskassans terminologi befinner sig i livssituationen ”utan behov av ersättning”. Det är en stor och heterogen grupp som består av dels alla de som verkligen inte har något behov av ersättning och dels de som har blivit utförsäkrade eller saknar SGI. Att gruppen är så heterogen påverkar antagligen resultatet. Här befinner sig de som anser sig ha behov av ersättning, men inte fått någon. Men också de som inte har varit i kontakt med Försäkringskassan och därmed inte grundar sin uppfattning om myndigheten på egna erfarenheter.

Frågan om förtroendet för myndighetens arbete har under de senaste åren genomsyrat mycket av de förändringar som genomförts. På myndigheten bedrivs också uppföljnings- och analysarbete i syfte att följa hur förtroendet utvecklas. Bland annat undersöks hur uppfattningarna om myndighetens arbete skiljer sig mellan olika så kallade kundsegment. Dessa kundsegment har sedan vidareutvecklats och utgjort underlag till myndighetens nuvarande organisationsmodell baserad på livssituationer.²⁰⁰

²⁰⁰ Försäkringskassan (2014a) *Det komplexa förtroendet. En forsknings- och analysöversikt om förtroendet för Försäkringskassan och socialförsäkeringen under 2000-talet*. Socialförsäkringsrapport 2014:9.

Förtroendet för Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten har endast varit med i SOM-institutets undersökning en gång, 2011. Andelen som ansåg att Pensionsmyndigheten gjorde ett ganska eller mycket bra arbete var 20 procent och 9 procent ansåg att det var ganska eller mycket dåligt. Endast 2 procent svarade 2011 att Pensionsmyndigheten gjorde ett mycket dåligt arbete.²⁰¹

Förtroendet för Skatteverket

Skatteverket är den myndighet som enligt SOM-institutets undersökning får störst förtroende bland samtliga ingående myndigheter. Endast fyra procent av de svarande ansåg att Skatteverket gjorde ett ganska eller mycket dåligt arbete. En procent av dessa svarade att myndigheten gjorde ett mycket dåligt arbete.²⁰²

7.2.3 Självständighet i tillsynen ger ökat förtroende

2006 års Förvaltningskommitté menade att det var avgörande med en oberoende tillsyn i termer av att det inte skulle kunna uppstå några misstankar om rollkonflikter.²⁰³ Även Polisorganisationskommittén har betonat självständighetens betydelse för att skapa trovärdighet och förtroende för den utförda tillsynen.²⁰⁴

Åklagarmyndigheten utredde 2010 frågan om myndigheten kunde utöva tillsyn (utifrån Tillsynsutredningens och regeringsskrivelsens innebörd av tillsyn) inom den egna myndigheten. Frågan om betydelsen av självständighet behandlades relativt utförligt. Åklagarmyndigheten menar att det allmänt går att anta att ju längre bort tillsynsorganet är från tillsynsobjektet organisatoriskt sett, desto högre blir allmänhetens förtroende för

²⁰¹ Holmberg och Tryggvason (2014) *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamheter*, SOM-rapport 2014:11.

²⁰² Ibid.

²⁰³ SOU 2008:118 *Styra och ställa – Förslag till en effektivare statsförvaltning. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté*, s. 154.

²⁰⁴ SOU 2013:42 *Tillsyn över polisen*, s. 128 f.

tillsynen. I utredningen betonas också betydelsen av att hålla isär tillsynens rättsliga granskning och den interna styrningen och kontrollen.²⁰⁵

Enligt Handikappförbunden (HSO) går det inte att garantera varje medborgares rätt till en god och rättssäker behandling bara genom kvalitetssäkring inom en enskild myndighet.²⁰⁶ Man menar att det behövs en extern tillsyn.

Ett argument för en självständig tillsyn är att det riskerar att skapa misstro hos allmänheten och hos dem som blivit felaktigt behandlade när fel och misstag ska bedömas av den handläggande tillika granskade myndighetens egen personal.

Maktförhållandet är alltid ojämnt mellan den som söker hjälp och den som har möjlighet att bevilja eller avslå en begäran. Detta beroendeförhållande kan innebära att den försäkrade inte vill vända sig direkt till myndigheten med klagomål eftersom han eller hon inte vill framstå som besvärlig. Det kan också finnas en rädsla för att hamna i konflikt med sin handläggare.

7.3 Bemötande och ingrepp i människors liv

När ett område kännetecknas av betydande ingrepp i människors liv ökar det behovet av insyn och granskning för att medborgare och brukare ska ha förtroende för verksamheten.

Det gäller särskilt inom områden som socialförsäkringen där besluten ofta får stora konsekvenser för den försäkrade. Många gånger handlar det också om enskilda som inte har möjlighet och förutsättningar att själva driva sin sak. Detsamma gäller när det förekommer etiska frågeställningar och där exempelvis en handläggares bemötande kan uppfattas som kränkande eller allt för närgånget. Frågor om etik och förhållningssätt är därför särskilt relevant för socialförsäkringsområdet.

I en underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen beskriver HSO att människor upplever sig

²⁰⁵ Åklagarmyndigheten (2010) *Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn. Rapport av Åklagarmyndighetens tillsynsutredning* s. 61 f.

²⁰⁶ Handikappförbunden (2011) *En socialförsäkring för alla. Handikappförbundens förslag till en hållbar socialförsäkring*, Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (SOU 2015:21).

bli dåligt bemötta och ständigt ifrågasatta i kontakter med Försäkringskassan.²⁰⁷

I en skrivelse till utredningen beskriver Hörselskadades Riksförbund (HRF) att de kontaktas av medlemmar som har fått ett dåligt bemötande av Försäkringskassan. Även om HRF inte vill dra några slutsatser om omfattningen på problemet med att deras medlemmar inte får ett korrekt bemötande menar förbundet att det är ett tillräckligt stort problem för att förbundet ska förespråka att det inrättas ett oberoende tillsynsorgan.²⁰⁸

I en rapport från ISF redovisas en studie av hur sjukskrivna och personer med indragen sjukpenningen har upplevt Försäkringskassans bemötande. Närmare nio av tio av de sjukskrivna svarade i en enkät att de fått ett positivt bemötande från Försäkringskassan. Men samtidigt svarade var femte att de fått ett negativt bemötande. Det förklaras av att de flesta som hade fått ett negativt bemötande också hade fått ett positivt bemötande. 74 procent hade fått ett enbart positivt bemötande medan 7 procent svarade att de upplevt ett enbart negativt bemötande.

Bland dem som hade fått ersättningen indragen var det 42 procent som svarade att de fått ett enbart negativt bemötande. Nästan sex av tio svarade dessutom att de inte förstått skälen till beslutet om indragen ersättning.

De vanligaste typerna av negativt bemötande som angavs var handläggarnas nonchalanta eller respektlösa behandling, deras tvivel på uppgifter om besvär eller annat och deras tvivel på arbetsmoral eller arbetsförmåga hos den försäkrade. Att handläggaren varit arg, stressad, ställt för höga krav eller avvisat förslag var också relativt vanligt bland dem som upplevt att de fått ett negativt bemötande. Fem procent av dem som svarat att de blivit negativt bemötta uppgav att de blivit hotade. Även fysiskt våld uppgavs förekomma.²⁰⁹

²⁰⁷ Handikappförbunden (2011).

²⁰⁸ Hörselskadades riksförbund (2014) *Tillsyn på socialförsäkringsområdet*. Skrivelse till Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet (S2013:10) Dnr 14-0470/MRE.

²⁰⁹ ISF 2014:9 *Sjukskrivna personers upplevelser av bemötande från Försäkringskassan och hälso- och sjukvården*, s. 45 f.

7.4 Tillsyn som en del av insynen på socialförsäkringsområdet

Tidigare har fokus varit enskilda försäkrades rättssäkerhet och förtroendet för att rättssäkerheten upprätthålls. Samtidigt fyller tillsynen en funktion i form av medborgerlig insyn. I kapitel 4 beskrivs att ett av syftena med tillsyn är att ge medborgarna möjlighet till ansvarsutkrävande från politiker och förvaltning. Grunden för detta ansvarsutkrävande är att det finns möjligheter till insyn i verksamheterna.

Den mest grundläggande funktionen för insyn i offentlig verksamhet är offentlighetsprincipen. Den gör att folkvalda, medier och allmänhet som grundregel har möjlighet att få information om myndigheternas arbete.

Men när det gäller socialförsäkringen, som i stora delar handlar om enskilda individärenden, är möjligheterna att informera sig om handläggningen av enskilda individärenden genom att begära ut allmänna handlingar begränsade. Sekretessen väger tyngre än offentlighetsprincipen när det exempelvis handlar om hälsouppgifter. Det gör att det på socialförsäkringsområdet finns ett begränsat utrymme för insyn utifrån offentlighetsprincipen.

Det innebär att intresseorganisationer eller andra som är intresserade av att studera och analysera hur socialförsäkringen fungerar utifrån enskildas behov har starkt begränsade möjligheter att göra det.

En väl utvecklad tillsyn, med mandat att utöva granskning utifrån olika aspekter och utgångspunkter, kan fylla en funktion för allmänhetens insyn i socialförsäkringen och dess administration. Och den insynen lägger en viktig grund för förtroende för att systemet fungerar som avsett.

7.5 Komplicerat regelverk

Socialförsäkringens regelverk är i stora delar komplicerat och hänger också nära samman med såväl arbetsmarknadsområdet som med sjukvård och socialtjänst. Komplexiteten består dessutom både av ett tekniskt regelverk och av ett regelverk med omfattande bedömningsutrymme för handläggare i enskilda ärenden.

Med ett tekniskt komplicerat regelverk ökar riskerna för misstag och felaktigheter i såväl uppgiftslämnande som handläggning. Det ökar i sin tur behovet av kontroller som säkerställer att den enskilda individen får en korrekt och rättssäker hantering, i jämförelse med ett enkelt regelverk. En extern kontroll måste i detta avseende anses ha särskilda fördelar.

Det är inte säkert att den försäkrade förstår att det har blivit fel. Det skapar ett särskilt behov av en generell tillsyn som kan fånga upp problem i tillämpningen av komplexa regelverk som inte annars skulle uppmärksammas. Men det är också så att då regelverket är komplicerat kan det finnas ett särskilt utrymme och ett tydligt behov av att kunna såväl överklaga ett beslut som att, om beslutet inte är överklagningsbart, kunna lämna in ett klagomål.

Komplexiteten i den verksamhet som granskas har också betydelse för vem som bör utföra tillsynen. När det gäller socialförsäkringen finns det på grund av det komplicerade regelverket ett särskilt behov av en tillsyn med hög grad av specialistkompetens.

Problemen med regelverkets komplexitet är större när det gäller Försäkringskassans verksamhet jämfört med Pensionsmyndighetens respektive Skatteverkets verksamhet som berör PGI. Pensionsmyndigheten handlägger inte några förmåner som kräver svåra bedömningar vilket exempelvis sjukersättningen och assistansersättningen har inslag av. Bostadstillägg till pensionärer är en förmån som kan vara komplicerad att beräkna på grund av omfattande regelverk, men inte heller det innehåller några bedömningsmoment.

7.5.1 Ett regelverk med mycket bedömningar

Det är framför allt två aspekter som i ett tillsynsperspektiv är relevant att ta hänsyn till när det finns ett stort bedömningsutrymme i tillämpningen av ett regelverk. För det första att det för sådana områden finns en ökad risk för bristande likformighet i tillämpningen jämfört med ett område där bedömningsutrymmet är litet. Och för det andra att det skapar otydlighet om var gränsen mellan regelverket och tillämpningen av regelverket går.

Genom en generell tillsyn kan de svårigheter som bedömningsutrymme i regelverket medför kunna granskas utifrån olika aspekter. Men även en tillsyn i form av hantering av enskildas klagomål som utförs av en specialiserad tillsynsmyndighet kan fånga upp brister i likformighet som annars inte skulle uppmärksammas. Klagomål av olika slag kan också ge viktig information för att kunna granska eventuella brister i likformigheten.

Risk för bristande likformighet

Det finns en risk för bristande likformighet i rättstillämpningen i de delar av socialförsäkringen som i stor utsträckning utgörs av bedömningar som görs i varje enskilt fall. Ett exempel på område där likformigheten kan brista är otydligheten i hur Försäkringskassan ska fullgöra sitt samordningsuppdrag för rehabiliteringsinsatser.

Bedömningen av de medicinska underlagen tycks vara ett annat område där många upplever att rättssäkerheten brister. Upplevda problem med Försäkringskassans bedömning av dessa underlag är ett vanligt återkommande ämne i de klagomål från enskilda som har inkommit till ISF, se avsnitt 6.2.4. HSO har också tagit upp bedömningen av de medicinska underlagen som ett problem, i synnerhet för personer med flera olika diagnoser. Även om varje diagnos för sig har en begränsad inverkan på en försäkrads arbetsförmåga, kan de i kombination ha en betydande påverkan. HSO upplever att otillräcklig sakkunskap hos handläggare skapar en risk för bristande likformighet i bedömningarna, inte minst för dem med flera och ovanliga diagnoser.²¹⁰

HRF har i en skrivelse till utredningen framfört att ett skäl till att enskildas rättigheter inte tas till vara på det sätt som nuvarande regelverk medger är bristande kunskap om hörselnedsättning. HRF bedömer att insikterna om vad hörselnedsättning innebär och vad som kan göras för att neutralisera de negativa följderna av hörselnedsättningen många gånger är ytterst bristfälliga. Förbundet beskriver att många av deras medlemmar uppfattar det som något

²¹⁰ Handikappförbunden (2011) s. 51.

av ett lotteri om ersättning beviljas eller inte. Vårdbidrag och handikappersättning tas upp som exempel på förmåner där bedömningen av en och samma fråga kan bli olika beroende på vilken enhet som handlägger ärendet.²¹¹

Detta är exempel på områden som lämpar sig för generell tillsyn men det är också områden där utredningen menar att det finns ett behov av en extern klagomålshantering.

Gränsen mellan regelverk och tillämpning är otydlig

Inom delar av socialförsäkringen, liksom på flera andra verksamhetsområden inom offentlig sektor, är bedömningsutrymmet för myndigheterna stort. Vägledningar och rutiner, som i praktiken är uttolkningar av den mer övergripande författningstexten, är därför betydelsefulla. Att klaga på sådant är inte samma sak som att klaga på av riksdagen stiftade lagar eller av regeringen utfärdade förordningar. I stället kan klagomålen handla om hur reglerna tolkas, utformas och tillämpas av myndigheterna. Utvecklingen av regelverket i dess tillämpning blir då inte enbart något för riksdag, regering och domstolar. I detta perspektiv kan en tillsyn visa på när lagstiftningen inte fungerar som det var tänkt.

7.5.2 Ett komplicerat regelverk medför höga krav på information och service

Ett komplicerat regelverk gör att det ställs stora krav på myndighetens kommunikation med enskilda och andra. I en studie som genomförts av ISF framgick det att nästan 60 procent av de som fått sin sjukpenning indragen inte hade förstått skälen till beslutet.²¹²

Enligt 4 § förvaltningslagen svarar varje myndighet för att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Det finns alltså en serviceskyldighet gentemot enskilda enligt förvaltningslagen.

²¹¹ Hörselskadades riksförbund (2014).

²¹² ISF 2014:9 s. 63.

Det finns ett stort informationsbehov när det gäller socialförsäkringens regelverk och hur samordningen mellan olika förmånsslag och mellan andra trygghetssystem fungerar.

Dålig samordning och brist på information drabbar enligt HSO särskilt personer som är i behov av flera förmåner parallellt eller behöver ha kontakt med flera olika myndigheter. Många människor med till exempel funktionsnedsättning och/eller flera diagnoser upplever att myndigheterna brister i sitt informationsansvar, bland annat när det gäller att hänvisa till rätt myndighet. Konsekvensen av detta menar HSO blir att de enskilda på egen hand måste ta reda på vilka regler som gäller och vilken hjälp som finns att få.²¹³

En tillsynsmyndighet kan granska om tillsynsobjektet lever upp till de krav som ställs och i förlängningen bidra till att informationen från tillsynsobjektet bättre uppfyller enskildas behov. Tillsynsmyndigheten skulle till exempel kunna uttala om tillsynsobjektet lämnar tillräckligt tillgänglig och/eller anpassad information med utgångspunkt i enskilda fall. Granskning av om kraven på service vad gäller att hänvisavisa enskilda till rätt instans uppfylls är ett annat exempel. Riksrevisionen har också lyft fram att det finns ett behov av att utveckla informationsarbetet beträffande vad som påverkar den framtida pensionen²¹⁴.

7.6 Möjligheterna att få sin sak prövad i domstol

I avsnitt 8.7 ges ett antal exempel på områden inom socialförsäkringen som inte går att överklaga till domstol. De exempel som ges är i princip sådana där den försäkrade i dag kan göra en anmälan till JO.

En förutsättning för att kunna överklaga ett beslut till domstol är naturligtvis att ett beslut har fattats. Frånvaro av ett beslut är därför inte möjligt att överklaga. Det kan till exempel gälla när en försäkringshandläggare väljer att inte inhämta underlag eller vidta åtgärder i ett rehabiliteringsärende.

Dessutom handlar det ibland inte bara om själva utfallet utan också om vägen fram till beslutet. Den försäkrade ser kanske inte

²¹³ Handikappförbunden (2011) s. 63.

²¹⁴ Riksrevisionen 2014:17 *Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen*, s. 34 f.

anledning att klaga på beslutet eftersom han eller hon anser att det är korrekt. Däremot kan den försäkrade ha klagomål på serviceskyldighet, bemötande och handläggningstider.

Slutsatsen är att även om en prövning i domstol är möjlig i många fall, kan inte allt prövas den vägen.

7.7 Är nuvarande tillsyn tillräcklig?

I tidigare avsnitt har utredningen beskrivit olika faktorer på socialförsäkringsområdet som påverkar behovet av tillsyn utifrån förtroende och legitimitet, bemötandefrågor, möjligheten till insyn, regelverkets karaktär och möjligheten att få sin sak prövad i domstol. Sammanställningen visar att det finns en rad skäl för tillsyn på socialförsäkringsområdet. Det framkommer också att den tillsyn som finns i dag inte tillgodoser de behov utredningen anser finns.

Dagens tillsyn begränsas genom ISF:s instruktion till systemtillsyn och det finns heller ingen extern funktion för klagomålshantering inom socialförsäkringen, förutom Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). Den tillsyn som i dag finns inom socialförsäkringsområdet beskrivs i kapitel 6. Nedan redogörs för vilka behov en bredare tillsyn kan tillgodose och om detta behov i så fall kan utföras inom ramen för de tillsynsfunktioner som redan finns i dag, det vill säga i huvudsak av JO eller i ISF:s systemtillsyn.

7.7.1 Skäl som talar för tillsyn inom socialförsäkringsområdet

Här sammanfattas de övergripande skälen för tillsyn inom socialförsäkringsområdet som utredningen har identifierat liksom de skäl för tillsyn som låg till grund för bildandet av ISF.

Övergripande skäl för tillsyn inom socialförsäkringsområdet

Demokratiteoretikern ser tillsynen som en funktion för medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande. Tillsynen kan bidra

till att säkerställa att demokratiskt fattade beslut genomförs och till att stärka rättsställningen för den enskilda medborgaren.

Enligt forskningen är en fördel med tillsyn att den (i likhet med annan granskning) leder till att verksamheter kan bedrivas effektivare genom en ökad transparens. Granskningen leder till ett ökat lärande vilket innebär att förtroendet för den granskade verksamheten kan öka. Även tillsynens funktion att värna den enskildes rättssäkerhet kan antas leda till ett ökat förtroende.

Tillsynen fyller även en funktion som underlag för styrning och informationsbärare i relation till politiker och Regeringskansliets tjänstemän.

Utredningen menar att dessa övergripande skäl för tillsyn motiverar att ett område av socialförsäkringens betydelse och omfattning bör ha en reguljär tillsyn.

Skälen till att ISF bildades är giltiga fortfarande

När det gäller de skäl för tillsyn som är specifika för socialförsäkringsområdet anser utredningen, som redan nämnts, att de skäl som motiverade bildandet av ISF fortfarande är giltiga för såväl att ISF:s nuvarande verksamhet behövs, som för att det behövs ytterligare tillsyn utöver denna.

Ett av skälen handlade om att tillsynsrelevanta frågor som gäller rättssäkerhet, kvalitet och likabedömning under lång tid har varit och sannolikt kommer att fortsätta att vara, framträdande frågor inom socialförsäkringsområdet. Ett annat skäl var att interna kontrollsystem inte har förutsättningar att upptäcka alla brister. En för generös tillämpning i förhållande till lagstiftningen kan vara svår att upptäcka inom socialförsäkringen. Ett tredje skäl var socialförsäkringens omfattning, både i pengar och i betydelse för medborgarna. Det fjärde skälet var att en extern granskning betraktades som viktig för att stärka tilltron till socialförsäkringen och dess administration. Det femte skälet berörde Försäkringskassans omställningsprocess efter enmyndighetsreformen som skapade behov av en extern granskning som bidrog till rättssäkerhet och effektivitet. Det sjätte skälet var att det fanns ett särskilt behov av en aktör som följde upp samverkansinsatser.

Utifrån de övergripande skäl för tillsyn som beskrivs i föregående avsnitt, liksom med utgångspunkt i motiven till att ISF bildades, menar utredningen att det finns ett behov av en bred tillsyn i form av både en generell tillsyn och en klagomålshantering på socialförsäkringsområdet.

7.7.2 Behov av generell tillsyn

Regelverkets karaktär med omfattande inslag av bedömningar i kombination med ett komplicerat regelverk ger ett behov av tillsyn. Frågor om likformighet och rättssäkerhet är helt centrala för en väl fungerande socialförsäkring. Den tillsyn som utförs av ISF i dag är i stor utsträckning inriktad på att granska just dessa frågor. Utredningen menar dock att avgränsningen till systemtillsyn i myndighetens uppdrag innebär att ISF begränsas i sina möjligheter att utöva tillsyn. Därför finns det ett behov av en utvecklad generell tillsyn.

Utredningen bedömer att en generell tillsyn utan begränsning till systemtillsyn kan fungera som ett värdefullt stöd både för de försäkrade och för dem som tillämpar försäkringen. En väl fungerande tillsyn kan bidra med legitimitet för tillämpningen och förebygga brister i rättssäkerheten.

I dag saknas en specialiserad funktion för allmänhetens insyn i socialförsäkringen. Allmänhetens möjligheter till insyn i verksamheten är begränsade av sekretesskäl. Socialförsäkringen kan här jämföras med arbetslöshetsförsäkringen eller med andra verksamheter som av sekretesskäl har en begränsad möjlighet till insyn i verksamheten. För dessa verksamheter är tillsynen av särskild betydelse. En generell tillsyn med möjlighet att granska enskilda ärenden kan bidra till en ökad insyn och därmed öka förutsättningarna för att medborgarnas förtroende för socialförsäkringen och dess administration ska kunna öka.

Trygghetssystemen hänger ihop och förändringar i ett system kan få betydande konsekvenser för ett annat. Utredningen ser det därför som en poäng att hela socialförsäkringen, samt angränsande system, granskas samlat.

Verksamhetsområden där det finns flera ansvariga myndigheter ökar behovet av en extern granskning som kan se till att det inte

uppstår glapp och olikheter i tillämpningen. En tanke med socialförsäkringsbalken, när den infördes, var att få en enhetlighet i förvaltningen på socialförsäkringsområdet.

En tillsynsmyndighet, som granskar socialförsäkringsområdet, kan undvika stuprörstänkande på ett sätt som är svårt att åstadkomma genom myndigheternas interna granskning och kvalitetsutveckling eller genom samverkan mellan myndigheter. Tillsyn kan även visa på situationer där samarbetet mellan myndigheterna inte fungerar och/eller där ansvaret är oklart. En allt större rörlighet i Europa motiverar en utökad tillsyn som bidrar till att samordningen av de sociala trygghetssystemen fungerar väl och inte hindrar den fria rörligheten.

ISF:s nuvarande granskningsområde är därför enligt utredningen ändamålsenligt. Men samtidigt som systemtillsynsperspektivet ofta är användbart för att granska samverkan mellan myndigheten anser utredningen att enbart systemtillsyn inte är tillräckligt för att fylla tillsynsbehovet när det gäller samordning och samverkan. Det kan uppkomma situationer där det är befogat att exempelvis följa en viss specifik verksamhet eller vissa ärenden utan att det finns ett systemperspektiv eller ett klagomål från enskilda att utgå ifrån.

Områdets omfattning kan i sig även motivera ett större behov av granskning. Att lika behandlas lika är enklare att uppnå på en liten än på en stor myndighet. Och att området omfattar en betydande del av statsbudgeten är ett motiv för granskning, inte minst med ett medborgarperspektiv. Områdets omfattning och betydelse gör att det enligt utredningen inte är befogat att begränsa tillsynsupdraget till en specifik typ av tillsyn. Det bör finnas utrymme för en tillsynsmyndighet att utföra den tillsyn som den anser behövs. Det handlar om att tillsynsmyndigheten själv ska kunna utforma sin verksamhet men också om varsamhet med skattemedel. Tillsynen ska kunna inriktas där den gör mest nytta.

7.7.3 Behov av klagomålshantering

Behovet av tillsyn i form av hantering av enskildas klagomål finns enligt utredningen i de delar av socialförsäkringens tillämpning som inte går att överklaga. Det gäller bland annat bemötande och

service liksom ett antal frågor där myndighetsutövningen i sig inte innebär beslut. Det motsvarar de delar som står under JO:s tillsyn i dag. Men utredningens slutsats är att det av flera skäl behövs en specialiserad reguljär tillsyn i form av klagomålshantering utöver den tillsyn som utförs av JO i dag.

Enskilda kan i dag vända sig till såväl JO som till myndigheterna inom socialförsäkringsområdet med klagomål. Den klagomålshantering som utredningen ser behov av skiljer sig dock på avgörande sätt från den interna klagomålshandlingen hos myndigheterna.

Den som ansöker om en socialförsäkringsförmån gör det ofta för att den försäkrade själv eller någon närstående är sjuk, har blivit skadad eller på annat sätt befinner sig i en särskilt utsatt position. Dessutom ska uppgifter om hälsa, ekonomi och andra personliga förhållanden redovisas till och hanteras av en myndighet. När något går fel och den försäkrade inte är nöjd med hanteringen av ärendet kan det finnas ett behov av att vända sig till någon som inte finns inuti den organisation man vill klaga på.

När det materiella beslutet i ett ärende inte blir som den försäkrade förväntat sig kan det finnas ett extra stort behov av att få reda på om utredningen har gjorts på ett bra sätt. Det är sannolikt betydligt enklare att acceptera ett negativt beslut om man som försäkrad kan känna sig trygg med att hanteringen har varit korrekt jämfört med om man misstänker att slarv eller dålig service har påverkat beslutet. Utredningen menar därför att en klagomålstillsyn kan bidra till att skapa legitimitet för socialförsäkringen.

En annan slutsats är att behovet av en självständig klagomålsfunktion sannolikt är särskilt stort för funktionsnedsatta och andra med behov av långvariga och parallella kontakter med flera trygghetssystem. De påverkas i högre utsträckning av till exempel bristande samordning mellan olika trygghetssystem eller av dålig dokumentation.

Utredningen menar således att det finns flera starka skäl som talar för att det behövs en reguljär klagomålstillsyn på socialförsäkringsområdet.

7.7.4 Kan den befintliga strukturen användas för att fylla behovet av tillsyn?

I föregående avsnitt redovisar utredningen flera viktiga skäl för ytterligare tillsynsinsatser på socialförsäkringsområdet, utöver de som redan finns. Nästa steg i analysen är att undersöka om det behov som har identifierats kan fyllas med hjälp av den befintliga strukturen.

I avsnitt 5.3.3 framgår det att även om den interna granskningen kan uppvisa likheter med en självständig tillsyn, kan intern granskning inte ersätta den externa tillsynen. Och på motsvarande sätt kan tillsyn inte heller ersätta den interna kontrollen. Det gäller oavsett om det handlar om revision eller interna kvalitets- och kontrollsystem av olika slag.

Frågan är om det är möjligt att fylla behovet av ytterligare tillsyn i form av generell tillsyn och klagomålshantering på socialförsäkringsområdet med hjälp av de befintliga strukturerna för tillsyn?

Förstärkning av den extraordinära tillsynen

I Polisorganisationskommitténs delbetänkande om tillsynen över Polisen motiverade kommittén behovet av reguljär tillsyn på området. Ett av de skäl som framfördes var att den extraordinära tillsynen med nuvarande förutsättningar inte kan utföra en heltäckande tillsyn över en viss del av statsförvaltningen.²¹⁵ Detta resonemang är enligt utredningen tillämpligt även för socialförsäkringsområdet.

Den extraordinära tillsynen spänner över hela förvaltningen och den har i dag stor frihet att göra prioriteringar mellan verksamhetsområden. Att ge förstärkta resurser till den extraordinära tillsynen skulle därför inte säkert leda till fördjupad tillsyn över socialförsäkringsområdet.

Därutöver har socialförsäkringen ett komplicerat regelverk. Bland de klagomål som lämnas i dag till ISF finns det klagomål som handlar om exempelvis problem i myndighetssamverkan på området och beskrivningar av problem med tillämpningen av

²¹⁵ SOU 2013:42 s. 122 f.

lagstiftningen som förutsätter att mottagaren har god kännedom om regelverket.

JO har under utredningsarbetet framfört att det saknas förutsättningar för myndigheten att bygga upp den typ av expertkompetens som kan behövas för ett så komplext område som socialförsäkringen. Det krävs exempelvis goda kunskaper om hur socialförsäkringen samverkar med andra delar av förvaltningen för att det ska gå att bedöma konsekvenserna av myndighetens service vad gäller information till en försäkrad. Det kan också handla om att det behövs kunskap om vad en funktionsnedsättning innebär för att det ska gå att avgöra om tillsynsobjektet uppfyllt kraven på god service till medborgarna.

JO och JK har ett förvaltningsrättsligt perspektiv i sin tillsyn och handläggarna är generalister. JO:s tillsyn är därmed inte inriktad på socialförsäkringen. Utredningen bedömer att en reguljär tillsynsmyndighet med specialiserade handläggare har bättre förutsättningar att ta hand om klagomålen. Något som även JO har framfört till utredningen. Man kan här jämföra med den tidigare tillsynsfunktionen hos RFV, som utfördes av en specialiserad sektorsmyndighet.

Den extraordinära tillsynen är i stort sett helt inriktad på enskildas klagomål. Utredningen menar att det finns betydande synergier i att ha en samlad reguljär tillsyn som hanterar såväl enskildas klagomål som den generella tillsynen. Det finns sannolikt effektivitetsvinster att hämta i att den expertkunskap som byggs upp i respektive tillsynsgren kan sammanföras i en verksamhet.

Vidare finns det flera tillsynsmyndigheter som har ett sektorsansvar. Det gäller till exempel Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Skolinspektionen och Universitetskanslersämbetet (UKÅ). Gemensamt för dessa myndigheter är att de utövar tillsyn över områden som både har en betydande omfattning och är centrala välfärdsområden. Existensen av dessa myndigheter innebär att man från politiskt håll markerar behovet av tillsyn i kombination med en klagomålshantering inom just de områdena. På samma sätt menar utredningen att socialförsäkringen utgör ett sådant område där enskilda, på grund av verksamhetens betydelse och omfattning, bör kunna vända sig till en specialiserad myndighet.

Räcker ISF:s nuvarande tillsyn?

I kapitel 6 beskrivs ISF:s verksamhet och uppdrag. ISF:s instruktion är förhållandevis öppen och reglerar inte i detalj vad myndigheten ska arbeta med. Regeringen har inte heller i regleringsbrev närmare reglerat verksamhetens inriktning. ISF skulle redan i dag i princip kunna initiera granskningar på systemnivå utifrån inkomna klagomål från enskilda. Däremot kan myndigheten inte utreda och fatta beslut i ett enskilt ärende.

ISF:s begränsning i sitt tillsynsuppdrag att utöva systemtillsyn skapar enligt utredningen en otydlighet om vilket mandat ISF har att utöva tillsyn. Även om begreppet systemtillsyn kan tolkas på olika sätt, begränsar det ISF:s tillsynsmandat på ett sätt som inte är helt ändamålsenligt.

Utredningen menar att ISF har utvecklats till en kvalificerad tillsyns- och utvärderingsmyndighet med en unik kompetens inom socialförsäkringsområdet. Men utredningen ser samtidigt att avgränsningen till systemtillsyn i ISF:s uppdrag innebär en begränsning för vad myndigheten kan åstadkomma i sin tillsyn.

7.8 Flera starka skäl för en utökad tillsyn

I avsnitt 7.7 redovisas övergripande argument för att det finns ett tillsynsbehov på socialförsäkringsområdet i form av såväl generell tillsyn som klagomålshantering. I avsnittet konstateras också att den befintliga strukturen inte räcker för att fylla det behov av tillsyn som enligt utredningen finns. Här redovisar utredningen samlat en rad skäl som talar för en utökad tillsyn, utöver den som redan finns. Även om flera av skälen för utökad tillsyn kan bidra till att uppfylla flera syften har de olika skälen delats in utifrån vilket av tillsynens syften, se kapitel 4, som utredningen menar att de har tydligast koppling till.

Möjliggöra för medborgarna att utkräva ansvar från politiker och förvaltning

1. En reguljär tillsyn kompletterar den befintliga granskningen och utvärderingen av socialförsäkringsområdet utifrån ett tydligt medborgarperspektiv.
2. Det riskerar att skapa misstro hos allmänheten och hos dem som anser sig ha blivit felaktigt behandlade när fel och misstag ska bedömas av den handläggande tillika granskade myndighetens egen personal.
3. Socialförsäkringsområdets betydelse för enskilda talar för att det ska vara möjligt att vända sig med klagomål till en självständig specialiserad tillsynsfunktion.
4. Interna system för hantering av kundsynpunkter uppfyller inte de krav på självständighet och transparens som medborgarna bör kunna ställa på ett område av socialförsäkringsområdets betydelse.
5. Socialförsäkringsområdets omfattning och betydelse för statsbudgeten talar för en reguljär tillsyn med ett brett mandat att granska verksamheterna.
6. Behovet av en självständig funktion för klagomålshantering med fokus på rättssäkerhet kan vara större för verksamheter som har anammats ett kundperspektiv i sin verksamhet jämfört med statlig verksamhet som har valt ett mer traditionellt tilltal till medborgarna.
7. Den tidigare tillsynsfunktionen hos RFV utfördes av en specialiserad sektorsmyndighet. Den ersattes av ISF som har ett mer begränsat mandat.
8. En reguljär tillsynsfunktion där enskildas klagomål ingår i tillsynen signalerar både till medborgare och till förvaltning att frågor om bemötande, enskildas rättssäkerhet och möjlighet till insyn är centrala och tas på stort allvar.
9. Den extraordinära tillsynen kan inte med nuvarande förutsättningar utföra en heltäckande tillsyn över en viss del av statsförvaltningen.

10. En reguljär tillsynsmyndighet kan gå djupare än den extraordinära tillsynen i frågor som är aktuella inom socialförsäkringsområdet. I dag görs detta med ett systemperspektiv men utredningen menar att det finns ett behov av detta även på ärendenivå.
11. En reguljär funktion för klagomålshantering gör det möjligt att säkerställa att enskilda klagomål på socialförsäkringsområdet hanteras på ett godtagbart sätt även i en situation med hög belastning på JO.
12. En allt större rörlighet i Europa motiverar en utökad tillsyn som bidrar till att samordningen av de sociala trygghetssystemen fungerar väl och inte hindrar den fria rörligheten.

Förebygga felaktigheter i förvaltningen

1. En generell tillsyn med frihet att både utöva systemtillsyn och direkt tillsyn av verksamhet och av enskilda ärenden kan fungera som ett stöd för de försäkrade exempelvis genom att felaktigheter som inte uppmärksammas av enskilda granskas. En reguljär klagomålshantering kan bidra till att ge enskilda förstärkt rättsställning och förebygga att felaktigheter sker.
2. Socialförsäkringens regelverk är tekniskt komplicerat och innehåller bedömningar i enskilda fall. Beslut som fattas under handläggningens gång kan få stor inverkan på det slutliga beslutet i sak. Det motiverar en reguljär tillsyn med möjlighet att granska enskilda ärenden.
3. Den konkreta tillämpningen av socialförsäkringen påverkas av hur myndigheterna operationaliserar regelverket. Detta motiverar en extra, självständig blick på handläggningen.
4. Likformighet är svårare att uppnå i en stor verksamhet jämfört med i en liten. Socialförsäkringsområdets storlek ökar därför behovet av extern tillsyn ur ett likformighetsperspektiv.
5. Det finns grupper av försäkrade som är helt beroende av att socialförsäkringen fungerar på ett bra sätt. Det talar för såväl generell som klagomålsbaserad tillsyn.

6. En reguljär klagomålstillsyn kan vara mer fördjupad och specialiserad i förhållande till JO:s tillsyn med förvaltningsinriktning.
7. Intern granskning och extern tillsyn kompletterar, men kan inte ersätta, varandra.
8. En tillsynsmyndighet som agerar självständigt kan bidra med legitimitet för tillämpningen på ett sätt som tillsynsobjekten själva inte kan åstadkomma.
9. En utökad tillsyn medför att fler felaktigheter i förvaltningen upptäcks och kan korrigeras.

Ge ett underlag för styrning och utveckling av förvaltningen

1. En generell tillsyn med frihet att både utöva systemtillsyn och direkt tillsyn av verksamhet och av enskilda ärenden kan fungera som ett värdefullt stöd för de som tillämpar försäkringen och för den politiska beslutsprocessen.
2. Begränsningen till systemtillsyn i ISF:s uppdrag skapar enligt utredningen en otydlighet om vilket mandat ISF har att utöva tillsyn.
3. Det finns ett behov av att tillsynen utformas efter de särskilda förutsättningar som finns inom respektive tillsynsområde. Det bör finnas utrymme för ISF att utföra den tillsyn som den anser behövs. Det handlar om att tillsynsmyndigheten själv ska kunna utforma sin verksamhet men också om varsamhet med skattemedel. Tillsynen ska kunna inriktas där den gör mest nytta.
4. Det finns ett stort antal faktorer att ta hänsyn till i handläggningen av ärenden, och varje ärende är i någon mån därmed unikt. Därför behöver ISF fritt kunna välja tillsynsметод utan nuvarande begränsning till systemtillsyn.
5. Det finns sannolikt betydande synergier i att ha en samlad reguljär tillsyn som hanterar såväl enskildas klagomål som den generella tillsynen.

6. Den föreslagna klagomålshandlingen hos ISF kan ges i uppdrag att tillämpa ett likabehandlingsperspektiv på sin klagomålshandling. Såväl i analysen av klagomålen som i utformningen av själva klagomålshandlingen. Motsvarande uppdrag är inte möjligt att ge till den extraordinära tillsynen för socialförsäkringsområdet.

Vara en funktion för allmänhetens insyn i verksamheterna

1. Allmänhetens möjligheter till insyn i socialförsäkringen är av sekretessskäl begränsade. Socialförsäkringsområdets betydelse och omfattning motiverar en utökad medborgerlig insyn av legitimitetsskäl. Insynen behövs för att allmänheten ska kunna vara förvissade om att syftet med lagstiftningen uppfylls.
2. Den extraordinära tillsynen hos JO fyller inte samma funktion för specialiserad insyn som en reguljär generell tillsyn med möjlighet att granska enskilda ärenden kan göra.

8 Rättsskipning och tillsyn

8.1 Inledning

I det här kapitlet ges en kort redogörelse för de rättsliga förutsättningarna för tillsyn. Vilka skillnader och likheter finns det mellan rättsskipning och tillsyn? Hur styr myndighetsutövning tillsyn och hur påverkar det i sin tur handläggningen av tillsynsärenden? Vad kan prövas av en domstol respektive en tillsynsmyndighet när enskilda är missnöjda med något?

Kapitlet handlar primärt om den del av tillsynen som utgörs av enskildas klagomål. Viktigt att notera är också att det område som avses när det gäller handläggning av enskildas klagomål motsvarar det område som JO hanterar i dag.

8.2 Olika vägar att framföra missnöje

Försäkrade, som inte är nöjda med hur deras ärende behandlats, kan vända sig till Försäkringskassan, till Pensionsmyndigheten eller till Skatteverket och framföra sitt missnöje. Ett missnöje kan ta sig flera olika uttryck. Den försäkrade kan begära *rättelse* eller *omprövning* av ett beslut, *överklaga* ett beslut eller framföra *klagomål* i övrigt på handläggningen av ärendet. Om en enskild anser att en tjänsteman har gjort sig skyldig till brott kan han eller hon anmäla detta till polisen. Personen kan också vända sig till Riksdagens ombudsmän (JO) och/eller till Justitiekanslern (JK) med klagomål samt uppmärksamma ISF på brister och missförhållanden.

Förvaltningslagen styr handläggningen på myndighetsnivå och på domstolsnivå finns förvaltningsprocesslagen. Även socialförsäkringsbalken innehåller bestämmelser om handläggning samt om rättelse, omprövning och överklagande.

8.2.1 Rättelse

Den som anser att ett beslut är felaktigt kan vända sig till beslutsmyndigheten och begära att det ska rättas. En förutsättning är att beslutet inte har prövats av domstol. Beslutsmyndigheten är skyldig att ändra (rätta) uppenbart felaktiga uppgifter, som skriv- och räknefel. Rättelse kan under vissa förutsättningar också ske på myndighetens eget initiativ, både till fördel och till nackdel för den försäkrade. Utgångspunkten är att rättelse kan ske upp till två år efter beslutsdatum, men det går att ändra ett beslut även senare om det finns synnerliga skäl.²¹⁶

8.2.2 Omprövning

Försäkrade kan även begära omprövning av ett beslut om förmåner inom två månader. Omprövningsärendena handläggs i en särskild process på berörd myndighet. En omprövning innebär en ny fullständig prövning av sakfrågan och det finns ingen bundenhet till det tidigare grundbeslutet. Ett beslut efter omprövning ska grunda sig på utredningen i ärendet och de eventuellt nya omständigheter den försäkrade åberopat. Vid omprövning får beslutet inte ändras till den försäkrades nackdel. En underrättelse om ett beslut efter omprövning ska vara skriftligt och innehålla en motivering. Är den försäkrade fortfarande inte nöjd med omprövningsbeslutet kan detta överklagas till förvaltningsdomstol inom två månader. Överklagandet lämnas in till beslutsmyndigheten som lämnar det vidare till förvaltningsrätten. Beslut som har prövats av domstol kan inte omprövas.²¹⁷

8.2.3 Överklagande

Beslut om förmåner inom socialförsäkringsområdet är möjliga för medborgarna att överklaga till domstol och därigenom få prövade av en fristående myndighet. Enligt 22 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet gått emot, under

²¹⁶ 26 och 27 §§ förvaltningslagen och 113 kap. 3–6 § socialförsäkringsbalken.

²¹⁷ 24–28 §§ förvaltningslagen och 113 kap. 7–10 och 19 §§ socialförsäkringsbalken.

förutsättning att beslutet kan överklagas. Överklagandeinstitutet fungerar som ett skydd för den enskilde mot myndigheternas agerande genom att möjligheten ges att få beslutet ändrat eller upphävt.

Det ställs dock vissa minimikrav på kvalitet och verkningar av ett beslut för att det ska vara möjligt att överklaga det. Dessa minimikrav finns såväl i författning, i förarbeten, som i praxis. Överklagningsbart är främst myndighetens slutliga beslut. Beslut under initial-, berednings- och verkställighetsstadierna är normalt inte överklagningsbara, till exempel beslut att inhämta ett yttrande. Att myndigheten underlåter att fatta ett beslut är heller inte överklagningsbart, till exempel vid långsam handläggning. Ett överklagningsbart beslut måste också ha påtagliga och faktiska verkningar gentemot den enskilde. Om till exempel beslutsmyndigheten lämnar allmän information (råd eller upplysningar) till den försäkrade får det inga verkningar för den enskilde även om han eller hon är missnöjd med kvaliteten på informationen. Ett annat exempel på när det inte finns någon påtaglig eller faktisk verkan för den enskilde är om denne upplever att han eller hon har blivit dåligt bemött av beslutsmyndigheten.²¹⁸

Förvaltningsdomstolarna prövar överklagande från försäkrade och utövar den rättsskipande makten²¹⁹. Dessa är förvaltningsrätterna, kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen. Prövningstillstånd krävs i kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen²²⁰. När den enskilde överklagar blir Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller Skatteverket motpart i domstolen. Även det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan överklaga ett beslut. I kapitel 11 och 12 kommer utredningen att återkomma till det allmänna ombudet. Slutligen kan nämnas att JO även utövar tillsyn över domstolarna.

Försäkringskassan fattar årligen cirka 20 miljoner grundbeslut. Av dessa omprövas cirka 33 500 beslut och cirka 12 500 överklagas till förvaltningsdomstol. Cirka 3 000 mål överklagas till kammarrätt.²²¹ Motsvarande siffror för Pensionsmyndigheten är cirka 1 miljon grundbeslut. Av dessa omprövas cirka 5 000 beslut

²¹⁸ Bolin, A, Warnling-Nerep, W (2007) *Förvaltningsrättens grunder*. s. 243 ff.

²¹⁹ 1 kap. 8 § regeringsformen.

²²⁰ 113 kap. 16 § socialförsäkringsbalken samt 34 a och 35 §§ förvaltningsprocesslagen.

²²¹ Muntlig uppgift från Försäkringskassan.

och cirka 500 överklagas till förvaltningsdomstol. Färre än 50 mål per år överklagas till kammarrätten²²².

Noteras kan att det inte ger en rättvisande bild att jämföra antalet grundbeslut med antalet omprövningsärenden eftersom det i flertalet grundbeslut inte sker någon bedömning i det enskilda ärendet.

8.2.4 Klagomål

Missnöje från enskilda som inte går att sortera in under rättelse, omprövning eller överklagande räknas som klagomål. Klagomål kan tas om hand internt inom Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller Skatteverket, men kan också granskas av en tillsynsmyndighet. Utredningen kommer inte närmare att behandla rättelse eller omprövning utan kommer i resterande delar av kapitlet belysa frågor som har med överklagande respektive klagomål att göra.

8.3 Skillnader mellan tillsyn och rättsskipning

Ett enskilt ärende hos en myndighet kan under vissa förutsättningar ge upphov till, dels ett överklagande till domstol, dels ett klagomål till en tillsynsmyndighet. En medborgare har alltså två parallella möjligheter att framföra missnöje på.

Funktionerna kan synas vara överlappande. Men det finns också skillnader mellan ett överklagande till domstol och ett klagomål till en tillsynsmyndighet. Enligt 11 kap. 3 § regeringsformen tillkommer det domstolarna ensamma att utöva rättsskipning. En tillsynsmyndighet kan därför inte ta över rättsskipningen genom att bestämma hur en granskad myndighet ska besluta i frågor som rätteligen ska prövas av en domstol. En tillsynsmyndighet kan till exempel granska om förvaltningslagens regler har följts, men kan inte ändra innehållet i ett enskilt beslut.

En annan skillnad är att tillsynsmyndigheten på eget initiativ kan starta en utredning medan en domstol behöver ett överklagande. Detta har i sin tur att göra med att

²²² Muntlig uppgift från Pensionsmyndigheten.

tillsynsmyndigheten kan granska en företeelse som en företrädare för en enskild eller för medborgarna som grupp. I domstol är det däremot den enskilde som själv agerar för egen räkning. Detta får även konsekvenser för hur mycket den enskilde kan påverka resultatet. I en domstolsprocess är den enskilde med som part och kan skriva inlagor till rätten eller delta vid en muntlig förhandling. När det gäller tillsyn finns det skillnader mellan olika tillsynsmyndigheter vad gäller den enskildes möjlighet att komma till tals. Vissa tillsynsmyndigheter tar emot klagomål från enskilda och utreder sedan på egen hand. Andra tillsynsmyndigheter låter den enskilde vara med under hela handläggningen fram till beslut genom att till exempel kommunicera handlingar med den enskilde.

En tredje skillnad är att tillsyn täcker in ett större område än rättsskipning. Överklaganden till domstol är begränsad till beslut medan tillsyn även kan avse löpande verksamhet (processer och skeenden). Ytterligare en skillnad är att om det inte har fattats ett beslut kan ärendet heller inte prövas i domstol. Fördelen med tillsyn är att den inte är beroende av att något slutligt beslut har fattats för att en granskning ska komma till stånd.

En nackdel med parallella vägar för att få ett missnöje prövat är att tillsynsmyndigheten och domstolen i ”samma sak” kan komma till olika slutsatser. Till exempel kan en enskild överklaga ett beslut till domstol och samtidigt klaga till en tillsynsmyndighet och åberopa att beslutsmyndigheten underlåtit att utreda ärendet i tillräckligt hög grad och att ytterligare utredning skulle ha inhämtats såsom läkarintyg. Domstolen prövar i första hand riktigheten av beslutet i sak, men ska i prövningen även beakta brister i handläggningen. Domstolen kan uttala att utredningen i målet är tillräcklig eller, om domstolen finner att ytterligare utredning behövs, undanröja beslutet och återförvisa målet till beslutsmyndigheten för ny handläggning.²²³ Även om tillsynsmyndigheten inte kan besluta om ytterligare utredning i det enskilda fallet kan den i stället, med utgångspunkt i det enskilda fallet, uttala en bedömning om beslutsmyndigheten uppfyllt utredningsskyldigheten. I detta ligger att en bedömning av samma ärende kan ge olika utfall. Det som beskrivs ovan är de skillnader

²²³ Se till exempel RÅ 2010 ref. 120.

som i dag finns mellan hantering i domstol och till exempel JO och JK.

8.4 Förvaltningslagen och myndighetsutövning

För att närmare kunna diskutera skillnaderna mellan en domstolsprövning och en tillsynsmyndighets granskning behöver utredningen kort redogöra för begreppet myndighetsutövning. Förvaltningslagen skiljer på myndighetsutövning mot enskild och annan förvaltningsverksamhet. Förvaltningslagen ställer högre krav på myndigheter vid myndighetsutövning mot enskilda. Vid myndighetsutövning mot enskilda måste myndigheter till exempel i regel ha muntlig handläggning om den enskilde begär det, anteckna uppgifter och kommunicera med den enskilde. Inom socialförsäkringsområdet kompletteras förvaltningslagen av förfaranderegler i 110 kap. socialförsäkringsbalken.

Det som kännetecknar myndighetsutövning mot enskild är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.²²⁴ För att det ska vara myndighetsutövning krävs även att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma ett visst förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen. Ärenden som utslutande avser att lämna upplysningar, råd eller andra ej bindande besked är inte myndighetsutövning. Det är heller inte frågan om myndighetsutövning när en myndighet avger ett yttrande eller gör en ansökan till en annan myndighet.²²⁵

En tillsynsmyndighet kan granska myndighetsutövning, men även andra företeelser som inte är myndighetsutövning. Beslut, som innebär myndighetsutövning, går i regel att överklaga till domstol. De beslut som en tillsynsmyndighet fattar och som innebär myndighetsutövning är således i regel överklagningsbara till domstol. Utredningen kommer i nästa avsnitt att vidare utveckla skillnaden mellan vad en domstol kan pröva och vad en tillsynsmyndighet kan granska och på vilket sätt detta kan ske.

²²⁴ Prop. 1971:30 s. 285 och 331, jämför 3 § förvaltningslagen, se även SOU 2010:29 s. 99 ff.

²²⁵ 2 kap. 7 § första stycket TF.

8.5 Myndighetsutövning och tillsyn

En förvaltningsdomstol är i sin handläggning av målen bunden av förvaltningsprocesslagen. En tillsynsmyndighet är friare att utforma handläggningen av klagomålen. För en tillsynsmyndighet är det av betydelse om den ägnar sig åt myndighetsutövning mot enskild eller om verksamheten faller in under annan förvaltningsverksamhet. Exempel på tillsyn som avser myndighetsutövning mot enskilda är länsstyrelsens djurskydds kontroll. Om en djurägare missköter sina djur kan länsstyrelsen besluta om föreläggande att vidta åtgärder förenat med vite riktat mot djurägaren. Om en tillsynsmyndighet i stället utövar tillsyn över en myndighet handlar det inte längre om myndighetsutövning riktad mot enskilda utan annan förvaltningsverksamhet.

En tillsynsmyndighet kan alltså utforma sin verksamhet på olika sätt beroende på vem tillsynen riktar sig mot och om det är frågan om myndighetsutövning eller inte. I grunden ligger myndighetsförordningen (2007:515) och förvaltningslagen, men även myndighetens instruktion kan ge regler för hur tillsynen ska bedrivas.²²⁶

För denna utredning är det inte aktuellt med tillsyn som innebär myndighetsutövning mot enskilda eftersom utredningens direktiv pekar ut myndigheter som tillsynsobjekt.

8.6 Hur handläggningen av tillsynsärenden kan utformas

Tillsyn riktad mot myndigheter kan bedrivas på olika sätt. Nedan utvecklar utredningen tre modeller för hur en sådan handläggning kan vara utformad.

8.6.1 Modell ett - utvalda ärenden handläggs

I den här modellen utreds inte samtliga klagomål från enskilda, som lämnas in till tillsynsmyndighete, utan myndigheten tillåts att

²²⁶ 3 § förvaltningslagen.

prioritera de klagomål som bedöms vara mest relevanta. Det primära i den här modellen är kollektivets behov av tillsyn.

När en enskild lämnar ett klagomål till tillsynsmyndigheten registrerar myndigheten att klagomålet kommit in och skickar en bekräftelse på detta till den enskilde. Därefter har den enskilde inte någon ytterligare kontakt med tillsynsmyndigheten. I regel förekommer alltså ingen kommunikation med den som klagat och han eller hon får heller inte något beslut skickat till sig med anledning av klagomålet.

En vanlig hantering av klagomålen är att tillsynsmyndigheten sorterar de inkomna klagomålen. Frågor som aktualiseras av flera enskilda grupperas till ett tillsynsärende och utreds.

Med en sådan sortering kommer inte i första hand engångshändelser att utredas utan fokus kommer att ligga på situationer som många enskilda upplever som problematiska. Tillsynsmyndigheten kan prioritera sådana ärenden som är av stor betydelse eller som bidrar till att klargöra en juridisk fråga.

I en sådan här modell kan det komma ett klagomål som är så allvarligt att det är stötande att inte utreda det, även om det är en engångshändelse. Tillsynsmyndigheten har därför även en möjlighet att öppna ett enskilt tillsynsärende för just det allvarliga klagomålet, men den enskilde kommer fortfarande inte att vara delaktig i tillsynsärendet eller få något beslut.

För en del enskilda kan den här modellen framstå som otillfredsställande. Syftet med klagomålet kan till exempel vara att utkräva ansvar eller att få veta om något fel har begåtts som skulle kunna ligga till grund för skadestånd. Det finns även en risk för att enskilda blir besvikna på vad tillsynsmyndigheten kan åstadkomma. Vid en sådan tillsynsmodell måste informationen till allmänheten vara tydlig för att den ska kunna fungera på ett bra sätt.

8.6.2 Modell två - samtliga ärenden utreds

I den här modellen utreds samtliga klagomål från enskilda i större eller mindre omfattning. Den enskildes behov av att få just sitt klagomål utrett står i centrum.

I denna modell registrerar tillsynsmyndigheten varje klagomål som kommer in och lämnar så snart som möjligt besked till den

enskilde om tillsynsmyndigheten går vidare med ärendet eller inte (om kontaktuppgifter har lämnats).

Alla ärenden avgörs med ett beslut i någon form, men bara de ärenden som lämpligen kan utredas utreds vidare. Ärenden som inte är lämpliga att utreda kan till exempel vara sådana som avser händelser långt tillbaka i tiden eller som rör något som inte står under tillsynsmyndighetens tillsynsområde. Det kan också handla om klagomål som tidigare har utretts av tillsynsmyndigheten. Om tillsynsmyndigheten väljer att gå vidare och utreda ett tillsynsärende närmare kommuniceras handlingar med den enskilde och han eller hon får del av beslutet (om kontaktuppgifter finns).

Fördelen med denna modell är att de enskilda är delaktiga i de tillsynsärenden som tillsynsmyndigheten väljer att utreda närmare och att enskilda får svar på sina klagomål, vilket torde öka förtroendet för tillsynsmyndigheten. I förlängningen gynnas även kollektivet genom att regelefterlevnaden bör öka som ett resultat av tillsynen. Nackdelen med denna modell är att den är resurskrävande. Det är också svårt att förutsäga hur stora resurser tillsynsmyndigheten behöver till ärendetillsynen eftersom antalet klagomål kan variera år från år.

8.6.3 Modell tre – en oreglerad utredningsskyldighet

En tredje modell är att handläggningen av klagomål är oreglerad i tillsynsmyndighetens instruktion. Det innebär att det är upp till tillsynsmyndigheten att bedöma hur inkomna klagomål hanteras.

En fördel med modell tre är att den medger en flexibilitet i tillsynsmyndighetens ambitionsnivå för hanteringen av klagomål. Flexibiliteten kan dock också vara en nackdel. Det kan bli svårt för tillsynsmyndigheten att skapa förtroende för verksamheten om servicen mot enskilda förändras över tid.

8.7 Klagomål från enskilda som kan prövas av en tillsynsmyndighet

Som utredningen ovan angett tillkommer det domstolarna att utöva rättsskipning och i rättsskipningen ingår att pröva materiella frågor. Det handlar om sådant som har betydelse för utgången i

sak. Formella frågor kan däremot prövas av en tillsynsmyndighet. I detta avsnitt följer exempel på formella frågor inom socialförsäkringsområdet som skulle vara möjliga för en enskild att klaga på. De exempel som utredningen ger kan JO i dag granska.

8.7.1 Allmänna krav på handläggning av ärenden

En enskild kan klaga på att myndigheten inte skött handläggningen av hans eller hennes ärende på ett korrekt sätt. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket ska handlägga sina ärenden där försäkrade är part så enkelt och snabbt som möjligt, utan att säkerheten eftersätts.²²⁷

Myndigheters handläggningstid är en central fråga för försäkrade. Att i ovisshet behöva gå och vänta under en lång tid på ett myndighetsbeslut, som kanske gäller frågor som har avgörande betydelse för en persons ekonomi eller personliga förhållanden, kan förorsaka otrygghet som personligt lidande. Det är inte enbart en fråga om service utan det handlar i hög grad också om rättssäkerhet. En allmän förvaltningsrättslig princip är att ett ärende ska tas upp till avgörande så snart utredningen är avslutad.

En part har vidare rätt till insyn i sitt ärende. Han eller hon har rätt att ta del av det som tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot enskild.²²⁸ Av 17 § förvaltningslagen framgår vidare att en myndighet är skyldig att före avgörande av ett ärende som gäller myndighetsutövning kommunicera utredningen med parten med vissa undantag. Kommunikeringskyldigheten är av stor betydelse såväl för att parten ska få komma till tals i ett ärende, som för myndighetens möjlighet att få till ett tillförlitligt beslutsunderlag. En tillsynsmyndighet kan till exempel granska hur kommunikeringen utförts beträffande vilka handlingar och uppgifter som kommuniceras, tidsfrister och anstånd.

Av 21 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår vilka grundläggande krav som kan ställas på ett beslut. Det handlar exempelvis om att beslutsdatum, innehåll och vilka som deltagit i beslutet ska anges. Myndighetsförordningens regler om beslut kompletteras i sin tur av 19-21 §§ i förvaltningslagen. Det handlar

²²⁷ 7 § förvaltningslagen.

²²⁸ 16 § förvaltningslagen.

till exempel om motivering av beslut, underrättelse om beslut och överklagandehänvisning. Tillsyn kan granska om ett beslut uppfyller de formella kraven. Det kan handla om huruvida beslutet är begripligt, så att den enskilde förstår beslutets innebörd och därmed kan avgöra om beslutet bör överklagas. En tillsynsmyndighet kan dock inte uttala om motiveringen i sig är riktig utan bara om tillräckligt med information ges.

8.7.2 Allmänna krav på dokumentation

En enskild kan klaga på att dokumentationen är bristfällig. Ur ett tillsynsperspektiv är det en grundläggande förutsättning att en verksamhet dokumenteras på ett tillfredsställande sätt enligt gällande regelverk. Utan dokumentation är det svårt att granska om arbetet bedrivs på föreskrivet sätt och ge förslag på hur socialförsäkringen ska kunna förbättras och utvecklas.

Utgångspunkten är att allt som har kommit fram i en utredning om den försäkrade och som har avgörande betydelse för myndighetens ställningstagande i ärendet ska dokumenteras.²²⁹ Det gäller även uppgifter som lämnats muntligen till myndigheten eller som inhämtats på annat sätt av myndigheten. Skyldigheten att dokumentera omfattar inte sådant som rör den interna administrationen, till exempel inom vilken tid ett ärende borde vara handlagt. Det kan dock finnas anledning att dokumentera interna åtgärder om det behövs för att man ska kunna följa handläggningen av ett ärende. En fullständig och ordnad dokumentation i ett ärende är en förutsättning för att en tillsynsmyndighet ska kunna följa och förstå ärendets gång, till exempel att en tjänsteman haft telefonkontakt med den enskilde.

Ur den enskildes perspektiv är det viktigt att dokumentationen sköts korrekt och kan granskas av en tillsynsmyndighet. Bristar i dokumentationen kan medföra att beslut fattas på ett otillräckligt eller felaktigt underlag. Dokumentationen och den enskildes rätt till insyn i ärenden som rör myndighetsutövning stärker också den enskildes skydd mot felaktig eller bristande myndighetsutövning.²³⁰ Det är även viktigt att dokumentationen sköts fortlöpande för att

²²⁹ 10 och 15 §§ förvaltningslagen.

²³⁰ 16 och 17 §§ förvaltningslagen.

ge den enskilde möjligheten till insyn i sitt ärende. Det ska till exempel framgå om en handling inkommit eller upprättats av myndigheten. Dokumentation behövs också för att den enskilde ska kunna få kontinuitet vad gäller beslutade förmåner.

8.7.3 Allmän serviceskyldighet

En enskild kan klaga på att en myndighet inte uppfyller sin serviceskyldighet. Som myndigheter har Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket en skyldighet att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndigheternas verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, enskildas behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.²³¹ Det kan handla om att upplysningar lämnas i form av till exempel anvisningar om vad en ansökan ska innehålla och vilka handlingar som ska bifogas. Om en ansökan är ofullständig är myndigheten skyldig att berätta för den enskilde hur ansökan ska kompletteras. Det kan också handla om att myndigheten tar reda på varför en försäkrad skickat in en handling till myndigheten och var den hör hemma. Vidare bör myndigheten hjälpa till med en förklaring om den försäkrade inte förstår innebörden av ett beslut. Serviceskyldigheten är inte obegränsad utan myndigheten avgör efter en lämplighetsbedömning, i vilken utsträckning hjälp kan ges. Informationslämnandet får heller inte gå så långt att den försäkrade uppfattar detta som ett förhandsbesked rörande myndighetens ställningstagande i sak.

I serviceskyldigheten ingår även att hjälpa till rätta. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har en skyldighet att ställa upp om någon enskild av misstag vänt sig till myndigheten när frågan egentligen rör en annan myndighet. I sådana fall ska myndigheten hjälpa personen till rätta genom att exempelvis hänvisa honom eller henne till rätt myndighet. Det gäller oavsett om personen kontaktar myndigheten direkt vid ett personligt besök, skriftligen eller via telefon. Om det är oklart

²³¹ 4 § 1 och 2 stycket förvaltningslagen och prop. 1985/86:80 s 18 f. och 59 f.

vilken myndighet personen önskar vända sig till bör myndigheten/handläggaren försöka ta reda på vad saken gäller.²³²

8.7.4 Bemötande

En enskild kan vilja klaga på att han eller hon blivit dåligt bemött av myndigheten. En myndighets bemötande ingår som en del av serviceskyldigheten. Människor, som kommer i kontakt med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket kan befinna sig i en svår livssituation. Många kan inte klara sig utan hjälp och har inte möjlighet att söka hjälpen på annat håll. Att i en svår livssituation vända sig till myndigheterna och med bibehållen integritet hävda sina behov kan för många upplevas som mycket svårt. Att ha rollen som hjälpsökande innebär att vara utsatt oavsett vem man är som person. Den som behöver stöd och hjälp befinner sig ofta också i ett starkt beroendeförhållande till myndigheten då det är denne som beslutar om förmånen ska utgå. En tillsynsmyndighet är självständig gentemot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och kan vara ur den enskildes perspektiv att föredra vid klagomål beträffande bemötande. Den enskilde kan känna sig ifrågasatt av handläggare vid Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten och önskar ha kontakt med någon utomstående.

I dagligt tal används begreppet bemötande som ett uttryck för hur någon uppträder eller uppför sig mot en annan person. Hur den försäkrade upplever mötet med myndigheterna beror inte bara på hur han eller hon blir bemött av enskilda tjänstemän utan också vilka principer som tillämpas vid ärendefördelning, vilka telefon- och besökstider som gäller med mera. Känslan av att befinna sig i underläge förstärks sannolikt om den försäkrade har svårt att få kontakt med sin handläggare per telefon, om det exempelvis är svårt att få gehör för önskemål om byte av handläggare eller om den fysiska miljön inte ger ett välkomnande intryck, till exempel genom att vara svårtillgänglig för någon med funktionshinder.

Tillsyn avser definitionsmässigt en rättslig granskning. Alla aspekter av bemötande kan därför inte granskas av en

²³² 4 § 3 stycket förvaltningslagen.

tillsynsmyndighet. Klagomål som har sin grund i till exempel moraliska värderingar faller utanför en rättslig granskning. En rättslig granskning av bemötande kan ha sin utgångspunkt i myndigheternas serviceskyldighet, offentlighetsprincipen, alla människors lika värde och objektivitetsprincipen.

8.7.5 Tillgänglighet

En enskild kan klaga på att en myndighet inte är tillgänglig. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har en skyldighet att ta emot besök och telefonsamtal från enskilda samt hålla öppet under vissa bestämda tider.²³³ Enskilda ska kunna lämna handlingar och begära att få ut allmänna handlingar. Enskilda har också rätt att lämna muntliga uppgifter till en myndighet i ett ärende som avser myndighetsutövning mot enskilda om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång.²³⁴ Den försäkrade har även rätt att ta med sig andra personer på mötet med myndigheten, till exempel sitt ombud, sin gode man eller sitt biträde. Det är dock myndigheten som leder och styr utredningen och det är handläggaren som får ta ställning i det enskilda ärendet vilka som ska delta på mötet för att utredningen ska bli så bra som möjlig.

8.7.6 Samverkan

En enskild kan klaga på att samarbetet mellan myndigheter inte fungerar. Myndigheter ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.²³⁵ Av bestämmelsen i förvaltningslagen följer bland annat att en myndighet är skyldig att besvara en remiss från en annan myndighet. Statliga och kommunala myndigheter är till exempel skyldiga att svara på en förfrågan från Försäkringskassan.

Exempel på samverkan är Försäkringskassans rehabiliteringsverksamhet. Försäkringskassan är ansvarig för att samordna rehabiliteringsinsatser, men är inte en rehabiliteringsaktör. Det är

²³³ 5 § förvaltningslagen.

²³⁴ 14 § förvaltningslagen.

²³⁵ 6 § förvaltningslagen.

hälso- och sjukvården som ska svara för de medicinska insatserna, socialtjänsten för de sociala insatserna, medan arbetsgivaren svarar för de arbetsplatsinriktade och Arbetsförmedlingen för de arbetsmarknadsinriktade insatserna. Försäkringskassan ska också, om den försäkrade medger det, samverka med andra berörda aktörer i rehabiliteringsarbetet.²³⁶ Samordningsuppdraget har två olika perspektiv; dels på individnivå, dels på strukturell nivå. På individnivå kan en åtgärd vara att kalla till ett avstämningsmöte när flera parter behöver träffas samtidigt, att olika utredningar samlas in och att Försäkringskassan tar initiativ och följer upp olika åtgärder i rehabiliteringsprocessen. På strukturnivå kan det handla om att påverka attityder hos arbetsgivare, vårdgivare och allmänhet.

I SOU 2014:9 *Förändrad assistansersättning* ges även förslaget att Försäkringskassan bör ges ett samordnat ansvar för samverkan kring assistansersättningen i syfte att stärka uppföljning, tillsyn och förebyggande av olika risker.

8.7.7 Tolk, översättning och val av språk

En enskild kan klaga på att en myndighet inte är språkligt tillgänglig. Enligt 8 § förvaltningslagen bör en myndighet anlita en tolk när den enskilde inte behärskar svenska eller har en allvarlig hörsel- eller talskada. Det finns enligt förvaltningslagen ingen ovillkorlig skyldighet för myndigheten att anlita tolk, utan det får bedömas utifrån vilket behov den enskilde har och omständigheterna i ärendet. Bestämmelsen gäller inte bara muntlig tolkning utan även skriftlig översättning av handling med mera. I språklagen (2009:600) anges att svenskan är huvudspråket i Sverige och det samhällsbärande språket. Svenska myndigheter ska alltså använda svenska språket. I vilken utsträckning myndigheten ändå bör översätta beslut och andra skrivelser beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan handla om ärendets beskaffenhet, omfattningen och karaktären av det material som lämnats in i ärendet samt hur viktigt ärendet är för den enskilde. Utöver det svenska språket finns det fem minoritetsspråk i Sverige.

²³⁶ 30 kap. 8 och 10 §§ socialförsäkringsbalken.

Personer, som talar något av dessa språk, har rätt att använda minoritetsspråket i sina kontakter med myndigheter.

8.7.8 Ombud

En enskild kan klaga på att myndigheten inte har hanterat ombud på ett korrekt sätt. En grundläggande rättsprincip är att enskilda i sina ärenden hos myndigheten har rätt att anlita ombud eller biträde.²³⁷ Om parten har ombud i ärendet ska kommunikeringen ske med ombudet. Beslut i ärendet ska också skickas till ombudet. Den som är ombud för part har rätt till samma insyn i ärendet som sin huvudman. En tillsynsmyndighet kan granska frågor om fullmakt och när en sådan ska visas upp eller under vilka förutsättningar myndigheten godtar uppgift från någon person att han eller hon är ombud för den enskilde. Ett annat exempel är till vem myndigheten expedierar ett beslut.

8.7.9 Jäv

En enskild kan klaga på att jäv förekommit. Den som är jävig får inte handlägga ärenden.²³⁸ Reglerna om jäv är ett uttryck för objektivitetsprincipen. Objektivitetsprincipen innebär att en myndighet bara får lägga sakliga förutsättningar till grund för sin bedömning och att lika fall ska behandlas lika. Jävsreglerna syftar till att undvika sådana intressekonflikter som gör att en tjänsteman objektivitet kan ifrågasättas. Jävsbestämmelserna gäller i all ärendehandläggning och i alla typer av ärenden. Med handläggning menar man både att vidta förberedande åtgärder i ärendet och delta i ärendets avgörande.

Många gånger är jävsfrågor möjliga att pröva i domstol. Då beslut i ärendet fattats trots att hinder förelegat på grund av jäv medför detta att beslutet som regel undanröjs av förvaltningsdomstol, om beslutet överklagas dit. Kan det antas att jävsfrågan uppenbart saknat betydelse för ärendets utgång saknas anledning att undanröja beslutet. Det kan dock finnas fall när en

²³⁷ 9 § förvaltningslagen.

²³⁸ 11–12 §§ förvaltningslagen.

enskild inte vill klaga till domstol då han eller hon är nöjd med beslutet, men ändå vill ha en jävsfråga prövad. En jävsinvändning kan också komma från någon som inte är part i ärendet, till exempel ett tips från någon utomstående. Sådana jävsinvändningar kommer heller inte under domstolsprövning. Tillsyn kan även granska hur myndigheten handlägger en jävsinvändning, till exempel hur lång tid det tar att fatta ett beslut i frågan.

8.7.10 Försäkringsmedicinska rådgivarna

En enskild kan vilja klaga på hur en försäkringsmedicinsk rådgivare har hanterat ett ärende. Försäkringsmedicinska rådgivare hjälper Försäkringskassan med bland annat medicinsk sakkunskap och ska även verka för ett gott samarbete mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården. De försäkringsmedicinska rådgivarna är tjänstemän på Försäkringskassan. De har till uppgift att vid behov stödja handläggarna att förstå och analysera den medicinska informationen som finns till exempel i ett läkarintyg. Det kan handla om generella kunskaper om sjukdomar och vilka konsekvenser och vilket förlopp de vanligtvis har i ett sjukpenningärende. Rådgivaren kan lämna sina synpunkter vid en muntlig gruppkonsultation eller i ett skriftligt yttrande. De ska inte ta ställning till om någon exempelvis ska vara sjukskriven eller inte. Det är handläggaren som utifrån relevanta uppgifter i ärendet bedömer och beslutar om ersättning från Försäkringskassan, vilket i sin tur blir ett överklagningsbart beslut. Indirekt kan dock de försäkringsmedicinska rådgivarnas skriftliga yttranden komma under domstolsprövning vid ett överklagande då de ingår i akten, som en del av beslutsunderlaget.

Försäkringskassan har även försäkringsodontologiska rådgivare. Dessa är tandläkare och fyller samma funktion som försäkringsmedicinska rådgivarna.²³⁹

De försäkringsmedicinska rådgivarna står inte under Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn, trots att de är legitimerade läkare och tandläkare. Anledningen till detta är att de inte själv undersöker eller behandlar den försäkrade. Frånvaron av

²³⁹ Försäkringskassans vägledning 2004:2, version 21, *Sjukpenning och samordnad rehabilitering*, s. 308 ff.

riktlinjer och praxis var en annan bidragande orsak till att de inte omfattas av tillsynen.²⁴⁰ En tillsyn kan avse de försäkringsmedicinska rådgivarnas verksamhet på samma sätt som andra tjänstemän hos Försäkringskassan.

8.7.11 Underlåtenhet att handla

En enskild kan klaga på att en myndighet underlåter att handla. Grunden för att något ska vara överklagningsbart är att det måste finnas någon form av skriftligt uttalande. Det medför att en myndighets underlåtenhet att handla inte är överklagningsbart och inte kommer under domstolsprövning trots att detta kan ha betydelse för utfallet.²⁴¹

Underlåtenhet att handla kan förekomma i alla typer av ärenden, till exempel långsam handläggning där myndigheten dröjer med att fatta ett överklagningsbart beslut. En del förmåner inom socialförsäkringen kännetecknas av att en rad överväganden föregår det slutliga beslutet, vilket kan leda till att handläggningen dra ut på tiden. Om handläggaren väljer att inte inhämta underlag eller vidta åtgärder i ett ärende har det inte fattats något beslut som går att överklaga till domstol. Om det slutliga beslutet dröjer kan det vara "för sent" för den enskilde att överklaga. Dessutom kan vägen fram till ett slutligt beslut innehålla en hel kedja av åtgärder som har vidtagits eller inte vidtagits. Det blir i praktiken svårt för den enskilde att bevisa en enstaka åtgärds betydelse i en domstolsprocess.

8.8 Tillsyn behövs

Juridiken har en viktig legitimitetsskapande funktion. Legitimitet kan dock uppnås på olika sätt.

Den som är missnöjd med ett beslut kan begära omprövning hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten och därefter överklaga till förvaltningsdomstol. Men en domstolsprövning täcker inte in alla former av missnöje. Till exempel är formella frågor svårt att få till en rättslig prövning av samtidigt som dessa

²⁴⁰ Prop. 1993/94:149 s. 49 och SOU 2008:117 s. 407 ff.

²⁴¹ Prop. 1997/98:101 s. 50.

kan ha stor påverkan på utfallet i ett ärende. Det kan handla om vilken utredning myndigheten väljer att inhämta eller hur lång tid det tar att handlägga ett ärende. Det kan också vara så att den enskilde inte önskar överklaga beslutet, eftersom han eller hon anser att det är riktigt, men däremot är missnöjd med vägen fram till beslutet. En tillsynsmyndighet kan till exempel granska långsam handläggning. Ett annat område är hur kommunikeringen utförts beträffande vilka handlingar och uppgifter som kommuniceras, tidsfrister och anstånd. Ett tredje område att granska är myndighetens dokumentation, så att den håller god ordning och reda, samt att informationen är objektiv och fri från onödiga värdeomdömen. Vidare kan tillsynsmyndigheten granska hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anlitar tolkar och översätter handlingar när så behövs. En viktig fråga för ombud är att de verkligen får besluten skickade till sig beträffande deras huvudmän. Frågor om fullmakt blir också aktuella här. Har tillsynsobjektet rätt att kräva fullmakt av ett ombud vid överklagande av ett omprövningsbeslut.²⁴² Även det är uppgifter för tillsynsmyndigheten att granska.

I det här kapitlet har fokus legat på klagomål från enskilda. I ett större perspektiv kan egeninitierad tillsyn på gruppnivå även vara betydelsefullt för den enskilde. En viktig skillnad mellan prövning i domstol och tillsyn är att domstolen är helt beroende av att en överklagan görs. Domstolen kan inte, till skillnad från tillsynen, initiera och utföra planerad granskning på eget initiativ. Det är en skillnad som utredningen bedömer är betydelsefull.

Det ankommer på domstolarna att utöva rättsskipning. En tillsynsmyndighet kan därför inte göra materiella bedömningar i det enskilda fallet. På gruppnivå finns det däremot inget som hindrar att en tillsynsmyndighet granskar en materiell fråga.

Enligt utredningens mening finns det ett behov av ytterligare praxis inom socialförsäkringsområdet. Det är bland annat mot bakgrund av svårigheterna att utveckla praxis på området som det har ansetts finnas ett behov av ett allmänt ombud, se vidare i kapitel 11 och 12.

Svårigheter för domstolar att få fram praxis inom socialförsäkringsområdet skulle till viss del kunna kompenseras

²⁴² Det ankommer på domstolen att begära in fullmakt vid ett överklagande.

genom en tillsynsmyndighet som granskar materiella frågor på gruppnivå. Klagomål från enskilda kan utgöra en kunskapskälla till vilka områden som behöver granskas.

Lagstiftningen inom socialförsäkringen är omfattande och svårtillgänglig för enskilda. I dag finns ingen möjlighet till rättshjälp från det allmänna utan de försäkrade är hänvisade till att på egen hand betala för juridisk hjälp eller till att försöka förmå en facklig eller annan intresseorganisation att betala för rättshjälp. Den förvaltningsrättsliga modell som finns bygger på att enskilda ska kunna få sin sak prövad utan professionell rättshjälp. Tanken är att myndigheternas och domstolarnas relativt långtgående utredningsansvar ska ersätta behovet av ett rättsligt ombud för den enskilde.

Tillsyn syftar inte till att fylla enskildas behov av rättshjälp. Men såväl generell tillsyn som tillsyn i form av hantering av enskildas klagomål kan granska formella frågor, till exempel hur myndigheterna uppfyller sitt utredningsansvar. Utredningens slutsats är att tillsyn har en viktig funktion att fylla inom socialförsäkringen och att det finns många områden av betydelse för enskilda som i dag inte täcks av domstolsprövning. Detta märks också tydligt i de ärenden som handläggs av JO.

9 Informationsinhämtning, personuppgiftsbehandling och sekretess

9.1 Inledning

En grundläggande förutsättning för att en tillsynsmyndighet ska kunna fullgöra sitt tillsynsuppdrag är att myndigheten får tillgång till de uppgifter från andra myndigheter som behövs för att klarlägga de förhållanden som ska undersökas. Utan möjlighet att kräva in uppgifter skulle tillsynsmyndighetens arbete i stor utsträckning förhindras.

9.2 Allmänt om sekretess

Offentlighetsprincipen har länge tillämpats inom svenskt rättsväsende och svensk förvaltning. 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, förkortad OSL). OSL innehåller bestämmelser som i varje enskilt fall kan begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar.

9.2.1 Vad är en allmän handling?

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (förkortad TF) ska varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar (handlingsoffentlighet).

I TF 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.²⁴³

Först när det är konstaterat att en handling är allmän blir det aktuellt att tillämpa sekretessreglerna. Huvudregeln är att uppgifter i allmänna handlingar är offentliga, men offentlighetsprincipen gäller inte i vissa särskilt angivna syften, till exempel på grund av hänsyn till enskildas personliga eller ekonomiska intressen.

9.2.2 Sekretess mellan myndigheter

Förbud att röja uppgifter som omfattas av sekretess gäller gentemot enskilda. Men sekretess gäller också mellan myndigheter. Enligt 6 § förvaltningslagen 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 tillsynsmyndighet 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.²⁴⁴ Det betyder också att en tillsynsmyndighet i den omvända situationen inte får lämna ut en uppgift till en annan myndighet. Med sekretess menas 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.

Den myndighet, som från en annan myndighet får en begäran om uppgifter eller handlingar, ska ta ställning till om uppgifterna får lämnas ut, det vill säga göra en sekretessprövning. För det fall myndigheten finner att uppgiften omfattas av sekretess har

²⁴³ 2 kap. 3, 6 och 7 §§ TF.

²⁴⁴ 6 kap. 5 § och 8 kap 1 § OSL.

myndigheten att bedöma 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, eftersom den då inte längre kan göra gällande att sekretess hindrar utlämnandet. 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.

9.2.3 Sekretessbrytande regler

I 10 kap. OSL finns bestämmelser som bryter sekretessen när en myndighet lämnar en uppgift till en annan myndighet. Om till exempel den enskilde *samttycker* till att informationen lämnas ut bryts sekretessen.²⁴⁵ I 10 kap. 2 § OSL 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. Bestämmelsen ska dock tillämpas restriktivt. I 10 kap. 17 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där ”för *tillsyn* över den myndigheten där uppgiften förekommer”. ISF är en tillsynsmyndighet och kan redan i dag således inhämta uppgifter inom ramen för sin systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar vidare inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet om *uppgiftsskyldigheten* följer av lag eller förordning. Inom socialförsäkringsområdet finns just en sådan uppgiftsskyldighet. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska på ISF:s begäran lämna de uppgifter ISF behöver för sin systemtillsyn.²⁴⁶ Slutligen kan nämnas *generalklausulen* i 10 kap. 27 § OSL. Den innebär att sekretessen inte hindrar att en uppgift lämnas från en myndighet till en annan om det är uppenbart att intresset av att lämna

²⁴⁵ 10 kap. 1 § OSL.

²⁴⁶ 2 § första stycket 1 och 2 samt 3 § förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen och 5 a § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, Se även 7 b § förordningen (2001:588) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

uppgiften har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

I OSL regleras även vilken information som är sekretessbelagd inom socialförsäkringsområdet. Sekretess gäller till exempel 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.²⁴⁷ I princip täcks alltså stora delar av socialförsäkringsområdet av sekretess, men uppgiften får trots allt lämnas ut om den enskilde inte lider men av detta. Det innebär att till exempel läkarintyg och uppgifter om sjukskrivningsperioder kan sekretessbeläggas, medan uppgifter som finns i en partsinlägga, beroende på vad som står skrivet där, inte omfattas av sekretess.

9.2.4 Överförd sekretess mellan myndigheter

Sekretessbestämmelserna har normalt en begränsad räckvidd, det vill säga sekretessen gäller endast i viss typ av verksamhet eller i viss typ av ärende eller hos en viss myndighet. Det vanliga är således att det inte är enbart uppgiften i sig som är avgörande för om den är sekretessreglerad eller inte utan av betydelse är även i vilken verksamhet eller hos vilka myndigheter den är aktuell. En och samma uppgift kan således ha olika sekretesskydd beroende på till exempel vilken myndighet som hanterar uppgiften eller i vilken typ av ärende uppgiften förekommer. Det kan även vara så att en och samma uppgift är sekretessreglerad hos myndigheten A men är offentlig hos myndigheten B eftersom sekretessen är knuten till att uppgiften hanteras av en viss myndighet.

När en uppgift lämnas mellan myndigheter är huvudregeln att sekretessregleringen inte följer med uppgiften om detta inte är särskilt reglerad. Handlar det däremot om att en myndighet i verksamhet som avser tillsyn, får en sekretessbelagd uppgift från en annan myndighet, blir enligt 11 kap. 1 § OSL sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Av

²⁴⁷ 28 kap. 1 § OSL.

28 kap. 1 § OSL framgår också att sekretessen överförs mellan myndigheter om den mottagande myndigheten har till uppgift att handlägga ärenden enligt lagstiftning inom socialförsäkringsområdet.

Vid överföring av sekretess skiljer man på primära och sekundära sekretessbestämmelser. Dessa begrepp och begreppet bestämmelse om överföring av sekretess definieras i 3 kap. 1 § OSL. Med *primär sekretessbestämmelse* avses en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten, omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten. Med *bestämmelse om överföring av sekretess* avses en bestämmelse som innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten. Med *sekundär sekretessbestämmelse* avses en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess. En och samma sekretessbestämmelse kan således vara en primär sådan hos värmyndigheten men sekundär hos mottagarmyndigheten.

9.2.5 Direktåtkomst

Ett utlämnande av uppgifter som sker genom att en extern aktör på egen hand kan söka i en myndighets databas och direkt ta del av uppgifter där benämns ofta *direktåtkomst*. Förfarandet kännetecknas av att den utlämnande myndigheten inte vid varje tillfälle tar ställning till vilka uppgifter den mottagande myndigheten ska få ta del av. Sekretessprövningen sker i stället på förhand. Bestämmelser om direktåtkomst tar endast sikte på vilket sätt ett utlämnande får ske. Om direktåtkomst avser uppgifter som omfattas av sekretess hos en utlämnande myndighet krävs därför normalt en sekretessbrytande regel (jämför 10 kap. 28 § OSL).

En myndighet får normalt endast ha direktåtkomst till vissa uppgifter hos en annan myndighet, till exempel till uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos den mottagande myndigheten. Det innebär att myndigheten får bereda sig tillgång

till uppgifter om en person bara om personen har blivit aktuell i ett ärende hos myndigheten. Rent tekniskt måste dock myndigheten normalt ges möjlighet att ta del av uppgifter beträffande alla personer som är registrerade hos den utlämnande myndigheten eftersom varken den utlämnande eller den mottagande myndigheten i förväg kan veta vilka personer som kan bli aktuella i ärenden hos den mottagande myndigheten. Den information som mottagarmyndigheten inte får använda i ett enskilt fall eller ta del av utan att till exempel vissa förutsättningar är uppfyllda, men som den ändå tekniskt sett ges tillgång till vid direktåtkomst eller liknande, brukar kallas *överskottsinformation*. Begreppet överskottsinformation brukar också avse information som mottagarmyndigheten visserligen får använda men ännu inte har tagit i bruk.

Som huvudregel blir överskottsinformation att betrakta som allmän handling hos den mottagande myndigheten, även om den mottagande myndigheten inte har rätt att behandla uppgifterna för egen del. I 11 kap. 4 OSL finns en generell regel om överföring av sekretess vid direktåtkomst. Syftet med regeln är uppgifter som en mottagarmyndighet visserligen har teknisk tillgång till men som inte förs in i den verksamheten som omfattas av myndighetens primära sekretessbestämmelser, ska ha ett fortsatt sekretesskydd hos mottagarmyndigheten. Enligt 11 kap. 8 § OSL gäller att sekretess som är direkt tillämplig hos den mottagande myndigheten, den så kallade primära sekretessen, har företräde framför överförd sekretess och det oavsett om den primära sekretessen är starkare eller svagare än den överförda sekretessen.

9.2.6 Sekretess för uppgifter som enskilda lämnar till myndigheter

Sekretessen är olika beroende på hur uppgifterna kom myndigheten till del. Om till exempel en uppgift överförs mellan två myndigheter i ett tillsynsärende följer också sekretesskyddet med.²⁴⁸ Sekretessen hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gäller för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga

²⁴⁸ 10 kap. 17 § och 11 kap. 1 § OSL.

förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende hos myndigheten.²⁴⁹

När enskilda lämnar uppgifter direkt till en tillsynsmyndighet regleras sekretesskyddet i stället i 21 kap. 1 § OSL²⁵⁰ om någon annan regel i OSL inte är tillämplig. Paragrafen utgör ett minimiskydd för känsliga uppgifter om hälsa och sexualliv. Bestämmelsen är generell och ska tillämpas hos alla myndigheter. Presumtionen är att uppgifterna är offentliga om det inte kan antas att ett utlämnande av en uppgift kommer att leda till betydande men för den enskilde eller någon närstående till denne. Konsekvensen blir att uppgifter som enskilda lämnar direkt till en myndighet kan ha ett svagare skydd jämfört med om samma uppgift hade överförts mellan två myndigheter under förutsättning att uppgiften inte skyddas av någon annan regel i OSL.

9.3 Allmänt om rättsligt skydd för personuppgifter

I 1 kap. 2 § regeringsformen slås fast att den offentliga makten ska utövas med respekt för den enskilde människans frihet och att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Rättigheten får endast begränsas i lag. Ytterligare en förutsättning för att begränsa rättigheten är att det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att den inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.²⁵¹

Om en myndighet har verksamhetsregister och databaser med information som är knuten till en myndighetsärendehantering är uppgifterna enligt motiven till lagstiftningen tillgängliga för myndigheten på ett sådant sätt att lagringen och behandlingen av

²⁴⁹ 28 kap. 1 § OSL.

²⁵⁰ Se även 21 kap. 7 § OSL för personuppgifter.

²⁵¹ 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen. Där ställs även ytterligare krav för att begränsning ska få ske.

uppgifterna kan sägas innebära att enskilda kartläggs, även om det huvudsakliga ändamålet med behandlingen är ett helt annat.²⁵²

9.3.1 Internationella åtaganden

Enligt art 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentliga myndigheter får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Inom EU finns det så kallade dataskyddsdirektivet²⁵³. Direktivet syftar till att garantera en hög och i alla medlemsstater likvärdig skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter och för att främja ett fritt flöde av personuppgifter mellan medlemsstaterna i EU. Dessa stater får inom den ram som anges i direktivet närmare precisera villkoren för när behandling av personuppgifter får förekomma. Ett arbete pågår inom EU i syfte att reformera reglerna om personuppgifter.

9.3.2 Personuppgiftslagen

Personuppgiftslagen (1998:204, förkortad PuL) har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks när personuppgifter behandlas. Med personuppgifter avses enligt lagen all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Begreppet "behandlas" är brett, det omfattar insamling, registrering, lagring, bearbetning, spridning, utplåning med mera. Om behandlingen sker på automatisk väg eller inte spelar ingen roll. Som exempel på åtgärder som utgör personuppgiftsbehandling nämns i lagen bland annat insamling,

²⁵² Prop. 2009/10:80 s. 177 ff.

²⁵³ Europaparlamentet och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

registrering, bevarande, användning, utlämnande genom översändande och spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter. PuL bygger på reglerna i dataskyddsdirektivet. PuL innehåller generella regler och är tillämplig endast om det inte i en annan lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från PuL.²⁵⁴

I PuL finns regler för hur personuppgifter får behandlas. Lagen bygger i hög grad på samtycke och information till de registrerade. Det finns också regler om säkerhet och rättelse av felaktiga uppgifter. Myndigheter och andra kan utse personuppgiftsombud som självständigt kontrollerar att personuppgifter behandlas korrekt inom verksamheten.

Vilka regler i PuL som gäller beror på hur personuppgifterna som publiceras är strukturerade. Om personuppgifterna lagras i en databas eller annan typ av register anses uppgifterna vara strukturerade. Om personuppgifterna återfinns exempelvis i löpande text eller i e-post anses uppgifterna däremot vara ostrukturerade. För strukturerad personuppgiftsbehandling gäller betydligt fler regler än för ostrukturerade.

Den förenklade regleringen för ett ostrukturerat material innebär att vardaglig ostrukturerad behandling i princip får utföras fritt så länge man inte kränker den uppgifterna avser. För att avgöra om en behandling är kränkande måste man göra en samlad bedömning av hur känsliga uppgifterna är, i vilket sammanhang de förekommer, för vilket syfte de behandlas, vilken spridning de har fått eller riskerar att få, samt vad behandlingen kan leda till. Man får således göra en avvägning i det enskilda fallet där den registrerades intressen av en fredad, privat sfär vägs mot andra motstående intressen.

Vid behandling av personuppgifter i regelrätta register eller andra samlingar av personuppgifter som är ordnade så att det ska bli enklare att söka efter eller sammanställa personuppgifter, till exempel databaser eller stora dokument- och ärendehanteringssystem gäller de mer omfattande reglerna i PuL.

²⁵⁴ 2, 3 och 5 §§ personuppgiftslagen (1998:204).

9.3.3 Registerförfattningar

Registerförfattningar har till huvudsakligt syfte att reglera inrättandet och användningen av viktiga register eller andra personuppgiftssamlingar inom den offentliga sektorn. Den bakomliggande tanken är att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och med ett känsligt innehåll ska regleras särskilt genom lag.

Registerförfattningar reglerar myndighetens behandling av personuppgifter och är tänkta att ge ett anpassat integritetsskydd vid myndighetens hantering av personuppgifter då behov finns att avvika från eller komplettera det integritetsskydd som PuL annars ger.

9.3.4 Socialförsäkringsdatabasen

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behöver behandla personuppgifter för att kunna administrera olika förmåner och bidrag. Myndigheternas behandling av personuppgifter sker huvudsakligen i olika typer av socialförsäkringsregister. Dessa register ingår i sin tur i socialförsäkringsdatabasen.²⁵⁵ Alla försäkrade över 16 år ingår i databasen. Den innehåller alltså en stor mängd uppgifter om nästan samtliga personer som bor i Sverige. Direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen är tillåten endast i den utsträckning som anges i lag eller förordning. Flera myndigheter har tillgång till databasen, till exempel Centrala studiestödsnämnden, arbetslöshetskassor och socialnämnder. I socialförsäkringsdatabasen ingår också Försäkringskassans ärendehanteringssystem (ÄHS) och Diabas. ÄHS är ett av Försäkringskassan egenutvecklat dokumenthanteringssystem att jämföra med en digitaliserad form av pappersakter. Exempelvis om en försäkrad lämnar in en skrivelse på papper scannas skrivelsen in i ÄHS och blir tillgänglig elektroniskt i systemet. Diabas används för diarieföring av inkomna och upprättade handlingar i administrativa ärenden samt för diarieföring av omprövningar och överklaganden.

²⁵⁵ 114 kap. 5 och 14-23 §§ socialförsäkringsbalken.

9.4 Tidigare utredningar

ISF har sedan dess tillkomst pekat på behovet av tillgång till information. Frågan har utretts ett par gånger. I Ds 2011:4 *Behandling av personuppgifter vid ISF* fann arbetsgruppen att ISF hade behov av att behandla ett stort antal personuppgifter, varav vissa kunde antas vara känsliga, och att ISF inte hade tillräckliga förutsättningar för att kunna behandla personuppgifter. Arbetsgruppen föreslog en lag om behandling av personuppgifter vid ISF. Förslaget har inte lett till någon lagstiftning.

Nyligen har ISF:s behov av särskild lagreglering för behandling av personuppgifter för tillsyns- och granskningsverksamheten utretts i SOU 2014:67 *Inbyggd integritet inom ISF*. Utredningen har bland annat utrett ISF:s behov av en särskild registerförfattning för verksamheten och behov av direktåtkomst till Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets databaser. Utredningen bedömde att ISF skulle få behandla personuppgifter, inklusive känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelse med mera, som var direkt hänförliga till enskilda, från såväl register som andra uppgiftssamlingar. Även akter hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket när det behövdes för att fullgöra inspektionens uppdrag beträffande systemtillsyn eller effektivitetsgranskning skulle omfattas. Detsamma skulle även gälla för sådana uppgifter från andra myndigheter eller aktörer i den utsträckning detta behövdes för ISF:s tillsyn eller granskning. Utredningen bedömde även att ISF skulle få använda personnummer vid sin tillsyn och granskning. Utredningen föreslog att en särskild lag skulle införas för behandling av personuppgifter inom ISF:s tillsyn och granskningsverksamhet.

ISF skulle även medges direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen. Denna åtkomst skulle användas endast för uppgifter som var nödvändiga som underlag vid ISF:s tillsyns- och granskningsverksamhet.

9.5 Slutsats

Utredningen har att utgå ifrån gällande rätt. Frågan om ISF:s behov av registerförfattning har utretts av en tidigare utredning SOU 2014:67, som när detta skrivs är föremål för remissbehandling. Det är alltså oklart om SOU 2014:67 kommer att mynna ut i ett lagförslag avseende behandling av personuppgifter inom ISF:s tillsyn och granskningsverksamhet. Denna utredning har inte i uppdrag att utreda ISF:s behov av registerförfattning, men utredningen ser att det kan finnas ett behov av att samordna den här utredningen med SOU 2014:67 i det framtida lagstiftningsarbetet. Utredningen menar också att de förslag som lämnas i SOU 2014:67 skulle underlätta för ISF att på ett effektivt sätt kunna genomföra sitt uppdrag.

10 Förslag för utökad tillsyn på socialförsäkringsområdet

10.1 Inledning

Utredningen ska enligt uppdraget, se bilaga 1, analysera behovet av en förstärkt tillsyn över socialförsäkringen utöver den tillsyn som utövas i dag. Om analysen visar att ett reguljärt tillsynsorgan över socialförsäkringen bör inrättas ingår det i uppdraget att föreslå hur och i vilken organisatorisk form en sådan tillsyn bör inrättas. Gränssnittet mot de funktioner som redan i dag utövar tillsyn, kontroll och granskning inom socialförsäkringsområdet ska analyseras. Utredningen ska även klargöra rutiner för samordning av tillsynen. Utredningen lämnar följande förslag:

10.2 Utökad tillsyn behövs

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av en utökad tillsyn inom socialförsäkringsområdet.

Skälen för utredningens bedömning: I kapitel 7 redovisar utredningen ett antal skäl för en utökad tillsyn utifrån tillsynens olika syften. Här sammanfattas utredningens huvudsakliga skäl för bedömningen och därför återkommer flera av de resonemang som finns i kapitel 7, som motiveringar till utredningens förslag.

Den reguljära tillsyn som finns i dag är den systemtillsyn som bedrivs av Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), se avsnitt 6.3.2. Den fyller en del av det tillsynsbehov som finns men utredningens slutsats är att det finns ett behov av ytterligare tillsyn, utöver den som finns i dag, se avsnitt 7.7.4.

I kapitel 8 analyseras om rättsystemet kan fylla motsvarande funktion när det gäller den del av tillsynsbehovet som rör enskildas klagomål. Utredningens slutsats är att en förstärkning av rättssystemet inte kan fylla tillsynsbehovet.

Utredningen bedömer därför att dagens tillsyn behöver utökas. Utredningen har identifierat två huvudsakliga förändringar som behövs för att på ett bättre sätt än i dag fylla det tillsynsbehov som finns. Den första är att den nuvarande tillsyn som finns på socialförsäkringsområdet inte bör begränsas till systemtillsyn. Den andra är att det finns ett behov av en hantering av klagomål från allmänheten.

10.2.1 Utökad generell tillsyn på socialförsäkringsområdet

Regelverket på socialförsäkringsområdet

Socialförsäkringens regelverk kännetecknas av att det i handläggningen behöver göras bedömningar i enskilda fall. Detta i kombination med att regelverket dessutom är komplicerat ger ett behov av tillsyn. Frågor om likformighet och rättssäkerhet är helt centrala för en väl fungerande socialförsäkring.

Utredningen menar att avgränsningen till systemtillsyn i myndighetens uppdrag innebär att ISF begränsas i sina möjligheter att utöva tillsyn. Enligt ISF:s instruktion avses med systemtillsyn en granskning av om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som tillsynsobjekten ska tillämpa. Det finns ett behov av en utvecklad generell tillsyn med möjligheter att vid behov även granska enskilda ärenden utan ett systemperspektiv. Även om ISF gör en extensiv tolkning av begreppet systemtillsyn är det angeläget att säkerställa att myndigheten kan använda sig av en bredare tillsynsarsenal än den nuvarande.

I myndigheternas uppdrag ingår det många gånger att operationalisera det regelverk som omgärdar en verksamhet. Detta motiverar en extra, självständig blick på rättstillämpningen. Utredningen bedömer att en generell tillsyn med frihet att både utöva systemtillsyn och direkt tillsyn av verksamhet och av enskilda ärenden kan fungera som ett värdefullt stöd både för de

försäkrade, för de som tillämpar försäkringen och för den politiska beslutsprocessen.

En tillsynsmyndighet som agerar självständigt kan bidra med legitimitet för tillämpningen på ett sätt som tillsynsobjekten själva inte kan åstadkomma.

Det omfattande samordningsbehovet på området motiverar utökade tillsynsmöjligheter

Verksamhetsområden där det finns flera ansvariga myndigheter ökar behovet av en extern granskning som kan se till att det inte uppstår glapp och olikheter i tillämpningen. En tanke med socialförsäkringsbalken, när den infördes, var att få en enhetlighet i förvaltningen på socialförsäkringsområdet. En tillsynsmyndighet, som granskar socialförsäkringsområdet, kan undvika stuprörstänkande på ett sätt som är svårt att åstadkomma genom myndigheternas interna granskning och kvalitetsutveckling eller genom samverkan mellan myndigheter.

Tillsyn kan även visa på situationer där samarbetet mellan myndigheterna inte fungerar och/eller där ansvaret är oklart. Samtidigt som systemtillsynsperspektivet ofta är användbart för att granska samverkan mellan myndigheten anser utredningen att enbart systemtillsyn inte är tillräckligt för att fylla det identifierade behovet. Det kan uppkomma situationer där det är befogat att exempelvis följa en viss specifik verksamhet eller vissa ärenden utan att det finns ett systemperspektiv eller ett klagomål från enskilda att utgå från.

Socialförsäkringsområdets omfattning och betydelse motiverar bredare tillsyn

Områdets omfattning kan i sig motivera ett större behov av granskning. Att lika behandlas lika är enklare att uppnå på en liten än på en stor myndighet. Och att området omfattar en betydande del av statsbudgeten är ett motiv för granskning, inte minst i ett medborgarperspektiv. Områdets omfattning och betydelse gör att det enligt utredningen inte är befogat att begränsa tillsynsuppdraget till en specifik typ av tillsyn. Det bör finnas utrymme för en

tillsynsmyndighet att utforma tillsynen på det sätt som behövs. Det handlar om att tillsynsmyndigheten själv ska kunna utforma sin verksamhet men också om varsamhet med skattemedel. Tillsynen ska kunna inriktas där den gör mest nytta.

Utifrån detta bedömer utredningen att det finns ett behov av, och ett tillräckligt underlag för, en utökad generell tillsyn på socialförsäkringsområdet.

Ett bredare tillsynsmandat behövs av insynsskäl

Tillsyn kan bidra till en ökad insyn och en självständig instans för de försäkrade att vända sig till kan därför öka tilltron till socialförsäkringen och dess administration.

Allmänhetens möjligheter till insyn i verksamheten är av sekretessskäl begränsade. Den extraordinära tillsynen hos Riksdagens ombudsmän (JO) fyller inte samma funktion för specialiserad insyn som en reguljär tillsyn kan göra. Socialförsäkringen kan här jämföras med arbetslöshetsförsäkringen eller med andra verksamheter som av sekretessskäl har en begränsad möjlighet till insyn i verksamheten. För dessa verksamheter är behovet av generell tillsyn av särskild betydelse.

10.2.2 En självständig klagomålshantering

Självständighet – viktig signal till medborgaren

Den befintliga hanteringen av klagomål uppfyller inte fullt ut de krav på självständighet och transparens som medborgarna bör kunna ställa på ett område av socialförsäkringsområdets betydelse. En reguljär klagomålshantering kan bidra till att ge enskilda förstärkt rättsställning.

Ett alternativ till en utökad reguljär tillsyn i syfte att tillgodose enskildas behov av att kunna initiera tillsynsärenden skulle vara att ge mer resurser till befintliga tillsynsorgan, främst JO och Justitiekanslern (JK), som i dag behandlar klagomål från enskilda. Även om JO:s och JK:s uppdrag faller utanför det som utredningen har att överväga finns det skäl att lyfta ett par frågor.

Till att börja med behöver mer resurser till dessa myndigheter inte nödvändigtvis innebära att deras insatser inom socialförsäkringsområdet förstärks. Dessa myndigheter är i princip fria att själva göra sina prioriteringar.

Om den extraordinära tillsynen av något skäl blir överbelastad finns det dessutom en risk för att tillsynen av socialförsäkringsområdet prioriteras ner. Utredningen menar att socialförsäkringsområdets betydelse gör att en sådan situation bör undvikas.

Ett annat alternativ skulle kunna vara en förstärkning av den befintliga klagomålshanteringen hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Utredningen menar dock att en intern klagomålshantering inte kan ersätta tillsyn baserat på enskildas klagomål.

Den som ansöker om en socialförsäkringsförmån gör det ofta för att den försäkrade själv eller någon närstående är sjuk, har blivit skadad eller på annat sätt befinner sig i en särskilt utsatt position. Dessutom ska uppgifter om hälsa, ekonomi och andra personliga förhållanden redovisas till och hanteras av en myndighet. När något går fel och den försäkrade inte är nöjd med hanteringen av ärendet kan det, enligt vad utredningen har erfarit, finnas ett behov av att vända sig till en instans som inte finns inuti den organisation man vill klaga på.

En annan slutsats är att behovet av en självständig klagomålsfunktion sannolikt är särskilt stort för funktionsnedsatta och andra med behov av långvariga och parallella kontakter med flera trygghetssystem. De påverkas i högre utsträckning av till exempel bristande samordning mellan olika trygghetssystem eller av undermålig dokumentation.

Å andra sidan riskerar ytterligare en instans för klagomål att skapa otydlighet om vart man som enskild bör vända sig med ett klagomål. Såväl tillsynsmyndigheten som tillsynsobjekten måste därför både informera om klagomålsfunktionens inriktning och sin skyldighet att visa enskilda till rätt instans på ett sätt som är lätt tillgängligt för den försäkrade. Om ytterligare en klagomålshantering uppfattas som att den skapar rörlighet snarare än underlättar riskerar funktionen att leda till lägre i stället för högre förtroende för socialförsäkringen och dess administration.

Utredningen menar dock att det finns starka skäl som talar för att det behövs en reguljär klagomålshantering på socialförsäkringsområdet. En reguljär tillsynsfunktion där enskildas klagomål ingår i tillsynen kan sända en signal både till medborgare och till förvaltning om att bland annat bemötandefrågorna är centrala och tas på stort allvar.

Förändringar kräver tillsyn

Ett skäl för att införa en klagomålshantering är socialförsäkringens omfattning och betydelse för enskilda. Socialförsäkringsområdets omfattning och betydelse gör att man inte bör förlita sig på enbart den extraordinära tillsynen för hantering av klagomål på området.

Under vissa perioder har JO haft en tung arbetsbelastning, vilket bland annat har gjort att myndigheten haft svårt att hålla rimliga handläggningstider för klagomålshantering. Vid två tillfällen under den senaste 20-årsperioden har antalet JO-anmälningar som gällt socialförsäkringen stigit dramatiskt jämfört med andra områden, se avsnitt 13.2.2 Det är inte osannolikt att detta inträffar igen, antingen för socialförsäkringsområdet eller för andra verksamhetsområden. Större reformer på såväl socialförsäkringsområdet som på andra områden riskerar att medföra att motsvarande situation som 1990-1995 och 2008-2010 uppstår hos JO igen.

Socialförsäkringsområdets betydelse innebär att det behöver finnas en bättre beredskap för variationer som kan tänkas uppstå i framtiden, än vad som är möjligt att åstadkomma med dagens funktion för hantering av enskildas klagomål på området.

Med en reguljär funktion för klagomålshantering blir det möjligt att säkerställa att enskildas klagomål på socialförsäkringsområdet hanteras på ett godtagbart sätt även i en situation med hög belastning på JO.

Den extraordinära tillsynen spänner över hela förvaltningen och den har stor frihet att göra prioriteringar mellan verksamhetsområden. Att ge förstärkta resurser till den extraordinära tillsynen skulle därför inte säkert leda till fördjupad tillsyn över socialförsäkringsområdet.

En effektivare tillsyn

Behovet av tillsyn i form av hantering av enskildas klagomål finns enligt utredningen framför allt i de delar av socialförsäkringens tillämpning som inte går att överklaga. Dessa delar står i dag under JO:s tillsyn men utredningen menar att en sektorsmyndighet kan granska klagomålen effektivare och gå djupare i sin granskning.

JO:s nuvarande klagomålshantering utgår i första hand från ett förvaltningsrättsligt perspektiv. Enligt utredningen har JO inte tillräckligt goda förutsättningar för att bygga upp den typ av expertkompetens som utredningen bedömer behövs för att fylla hela det behov av tillsyn som identifierats.

Det handlar främst om att regelverket är komplext. Därför behövs resurser som har speciell kompetens inom socialförsäkringen och hur den samverkar med andra delar av förvaltningen. Att hantera endast ett område, som den reguljära tillsynen gör, innebär också att det skapas förutsättningar för att ärendehanteringens ska bli mer effektiv.

En reguljär tillsynsmyndighet kan gå djupare in i frågor som är aktuella inom socialförsäkringsområdet jämfört med den extraordinära tillsynen. I dag görs detta med ett systemperspektiv men utredningen menar att det finns ett behov av detta även på ärendenivå.

10.3 ISF bör utöva den utökade tillsynen

Utredningens förslag: ISF bör få ett utökat tillsynsuppdrag som innefattar generell tillsyn och klagomålshantering. Tillsynen har till syfte att undersöka om den verksamhet som granskas följer det regelverk som ska tillämpas. ISF ska få uttala sig om en åtgärd av en granskad myndighet bedöms strida mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Förslaget innebär att det vidgade uppdraget läggs till ISF:s befintliga uppgifter.

Skälen för utredningens förslag: Enligt direktiven ska utredningen utgå ifrån möjligheten att använda befintliga myndighetsstrukturer för den tillsyn utredningen föreslår. ISF har i

uppdrag att utöva systemtillsyn över socialförsäkringen. ISF är också självständig gentemot Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, vilket är en förutsättning för att utöva tillsyn utifrån den vedertagna definitionen.

Dagens tillsyn är, som tidigare beskrivits, uppdelad i en extraordinär granskning av främst klagomål och en tillsyn med ett systemperspektiv hos ISF. Den generella tillsyn som finns i övrigt utgörs av det fåtal inspektioner och initiativärenden som JO utför.

Trygghetssystemen hänger ihop och förändringar i ett system kan få betydande konsekvenser för ett annat. Sett ur ett styrningsperspektiv ser utredningen det därför som en poäng att hela socialförsäkringen, samt angränsande system, granskas samlat.

Såväl Pensionsmyndigheten som Skatteverket har under utredningsarbetet lyft ett behov av ökad tydlighet för de försäkrade om vart de ska vända sig om de är missnöjda. Redan i dag finns olika vägar att använda vid klagomål rörande socialförsäkringen. I avsnitt 10.2 ovan resonerar utredningen kring risken för att ytterligare en instans för klagomål riskerar att öka otydligheten om vart enskilda ska vända sig med ett klagomål. ISF utövar i dag tillsyn. Det är enligt utredningen därför inte lämpligt att skapa ytterligare en tillsynsmyndighet utöver ISF.

ISF är en myndighet som har byggt upp en stor kunskap om och har ett helhetsperspektiv på socialförsäkringen och dess regelverk. Ett utökad uppdrag ligger således i linje med en verksamhet som ISF bedriver redan i dag. Det finns goda förutsättningar att utveckla synergier mellan den föreslagna tillsynen och myndighetens mer utvärderande ansats.

Det kan dock finnas risker för att den nuvarande utvärderings- och analysverksamheten hos ISF trängs undan. Det gäller kanske framför allt om det skulle uppstå ett läge som liknar utvecklingen 2008–2010, där antalet klagomål på socialförsäkringsområdet ökade kraftigt. Utredningen bedömer dock att myndighetens verksamhet med nuvarande uppdrag är väl etablerad och att fördelarna med en samlad tillsyn- och granskningsverksamhet på området väger tyngre än de möjliga risker som finns med ett utökad uppdrag.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår utredningen att behovet av tillsyn enligt ovan tillgodoses genom ett utökad uppdrag till ISF.

10.3.1 ISF:s tillsynsuppdrag

Den sektorsspecifika granskning på socialförsäkringsområdet som förekommer i dag är effektivitetsgranskning och systemtillsyn. Det är en viktig verksamhet som ger kvalificerat beslutsunderlag till regeringen och till myndigheterna.

Socialförsäkringsområdet kännetecknas dock av att det görs bedömningar i det enskilda fallet. Det finns ett stort antal faktorer att ta hänsyn till i handläggningen av ärenden, och varje ärende är i någon mån därmed unikt. Därför behöver ISF fritt kunna välja tillsynsметод utan nuvarande begränsning till systemtillsyn.

Utredningens förslag innebär en utvidgning av ISF:s tillsynsuppdrag. Det innebär att den nuvarande systemtillsynen, som spelar en viktig roll, ingår som en del i den föreslagna generella tillsynen.

I ISF:s nuvarande uppdrag preciseras innebörden av systemtillsyn. Ett utökad tillsynsuppdrag medför därför att myndighetens instruktion behöver förändras.

Myndighetens arbete med systemtillsyn innebär att det finns en etablerad tillsynsverksamhet. För att åstadkomma en reell förändring bedömer utredningen därför att det finns ett behov av tydliggörande i ISF:s instruktion om vad som avses med det utökade tillsynsuppdraget.

Utredningens förslag innebär att systemtillsynsuppdraget faller inom den generella tillsynen och uppdraget att utföra effektivitetsgranskning behålls oförändrat.

I JO:s instruktion framgår av 5 § att tillsynen ska bedrivas genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade. Utredningen har övervägt att använda samma precisering av vad tillsynsuppdraget innebär som JO har i sin instruktion. Detta för att markera att det är liknande frågor inom socialförsäkringen som den föreslagna tillsynen kan omfatta.

Utgångspunkten för utredningens förslag har dock varit tillsynsskrivelsens definition av tillsyn som innebär att tillsyn är granskning av regelefterlevnaden. Denna precisering av tillsyn tycks tillämpas relativt allmänt i förvaltningen. Exempelvis har det i utredningens samråd med Polisorganisationskommittén

framkommit att man även där använder sig av denna tillsynsdefinition.

Utredningen vill också betona att den övervikt mot enskildas klagomål som finns hos JO inte bör gälla för ett utökat tillsynsuppdrag för ISF. Tvärtom ser utredningen att en poäng med den reguljära tillsynen är att den, tack vare sin expertkunskap, på ett annat sätt än JO har förutsättningar att utföra planerade och riktade tillsynsinsatser.

Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att det utökade tillsynsuppdraget utgår från tillsynskrivelsens definition.

Emellertid föreslår utredningen också att ISF, liksom JO, ska få uttala sig om en åtgärd av en granskad myndighet bedöms strida mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig.

Tillsynsuppdragets omfattning

Utredningens bedömning: Den utökade tillsynen i form av generell tillsyn och klagomålshantering bör ha samma omfattning som ISF:s nuvarande systemtillsyn inom socialförsäkringsområdet.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen bedömer att den föreslagna utökade tillsynen bör ha samma omfattning vad gäller gränsdragning mot andra verksamheter som den nuvarande tillsynen hos ISF.

När det gäller Skatteverkets handläggning av PGI är den i princip helt integrerad med handläggningen av inkomstbeskattningen. Tillsyn av PGI kan därför även träffa handläggningen av inkomstbeskattningen hos Skatteverket. ISF kan på så sätt indirekt komma att utöva tillsyn över andra delar av Skatteverkets verksamhet än de delar som handlar om PGI och socialförsäkringsområdet. Utredningen har därför särskilt övervägt om det kan vara olämpligt att låta prövningen av klagomål från allmänheten omfatta Skatteverkets handläggning av PGI.

Ur enskildas perspektiv skulle det dock sannolikt vara otillfredsställande med en tillsyn av socialförsäkringsområdet som inte omfattar PGI. Handläggningen av PGI utgjorde 2013 omkring

430 miljoner kronor. Det handlar därmed även om en inte obetydlig andel av socialförsäkringens administrationskostnader.

Ett annat skäl är att avgränsningen av socialförsäkringsområdet skiljer sig mellan svensk och internationell rätt. *Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet* (S 2014:17) utreder för närvarande frågan om de sociala trygghetssystemen och dess utmaningar i ett internationellt perspektiv. Utredningen gör mot bakgrund av detta bedömningen att omfattningen av tillsynsuppdraget för ISF inte bör förändras inom ramen för denna utrednings uppdrag.

Inte minst är ISF:s helhetsperspektiv på socialförsäkringen värdefullt och ISF bör därför enligt utredningen ha nuvarande omfattning på sitt uppdrag att utöva tillsyn över hela socialförsäkringsområdet, även för den föreslagna generella tillsynen och klagomålshanteringen, angående Skatteverkets verksamhet som rör PGI.

ISF kan dessutom undvika att tillsynen påverkar Skatteverkets övriga verksamhet. Utredningen ser därför inget hinder att ISF utövar tillsyn mot Skatteverket i de delar som omfattar socialförsäkringen.

10.3.2 ISF:s behov av att samverka med andra tillsynsmyndigheter

Utredningens förslag: ISF får i uppdrag att i sin tillsyn samverka med de tillsynsmyndigheter som kan komma att beröras av inspektionens tillsynsverksamhet.

Skälen för utredningens förslag: Regeringen förde i sin tillsynsskrivelse fram att tillsynsverksamheten generellt var för dåligt samordnad. Därför borde det enligt regeringen i regelverken finnas en tydlig uppgiftsfördelning mellan de inblandade organen inom ett tillsynsområde.²⁵⁶

Den föreslagna tillsynen bör, liksom den nuvarande tillsynen, omfatta myndigheternas samverkansinsatser inom socialförsäkringen och även relevanta gränsytor till socialförsäkringen.

²⁵⁶ Skr. 2009/10:79 s. 28 f.

Det kan också uppkomma gränsdragningsfrågor mellan tillsynsmyndigheter, främst vad gäller klagomålshandlingen, se avsnitt 10.5.2. Därför finns det särskild anledning att lyfta fram betydelsen av en väl fungerande samverkan mellan olika tillsynsmyndigheter som verkar inom eller i anslutning till socialförsäkringsområdet.

Gränsdragningsproblem och samarbetsytor finns redan i dag i ISF:s verksamhet. Denna utredning har inte i uppdrag att se över hela ISF:s verksamhet. Men utredningen menar att gränsdragningsproblemen inte påverkas av förslagen.

Granskningsinsatser kan behöva samordnas för att verksamheten inte ska bli belastad från flera håll samtidigt eller att ett område faller helt utanför tillsynen. Vidare kan samverkan mellan tillsynsmyndigheter bidra till att den samlade tillsynen inom socialförsäkringen utövas mer effektivt och att samhällets resurser därigenom används bättre.

Ett exempel på en verksamhet som kan bli granskad från två håll är Försäkringskassans handläggning beträffande ärenden om avstängning från rätt till aktivitetsstöd och utvecklingsersättning²⁵⁷. Den skulle, åtminstone i teorin, kunna granskas av både Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och ISF.²⁵⁸

Utredningen bedömer dock att ISF:s nuvarande uppdrag att samverka med andra tillsynsmyndigheter täcker in även behoven i en utökad tillsyn. Förslaget innebär därför endast att systemtillsyn byts mot tillsyn i 4 § i ISF:s instruktion.

10.4 Tillsynens innehåll

Utredningen ser att det finns ett behov av tillsyn som granskar om tillsynsobjekten följer gällande författningar och fullgör de uppgifter som riksdagen och regeringen har ålagt tillsynsobjekten. Det finns också ett behov av granskning av om tillsynsobjekten handlägger ärenden korrekt. Det gäller för såväl klagomålshandlingar som för generell tillsyn.

²⁵⁷ 2 § p 8 förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

²⁵⁸ Ds 2013:59 *Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.*, s. 130 ff.

10.4.1 Tillsyn enbart över myndigheterna

Utredningens bedömning: ISF:s tillsyn utövas över myndigheter och inte över enskilda tjänstemän.

Skälen för utredningens bedömning: ISF kan i tillsynen upptäcka att en handläggare har begått ett fel för vilket myndigheten inte kan lastas. Det kan till exempel hända när en anställd medvetet lämnar ut sekretessbelagda uppgifter till utomstående. Frågan är om ISF i en sådan situation ska kunna vidta en åtgärd, till exempel uttala kritik mot en handläggare.

Fördelen med att ha en sådan möjlighet är att det skulle kunna bidra till att stärka allmänhetens förtroende för tillsynsmyndigheten och tillsynsobjekten. Det kan enligt utredningen finnas ett behov hos enskilda att ha möjlighet att framföra missnöje med en enskild handläggare och utkräva personligt ansvar.

Nackdelen med en sådan möjlighet är att den riskerar att minska anställdas vilja att informera och påtala brister för tillsynsmyndigheten. En annan nackdel är att det i praktiken skulle vara svårt att isolera enskildas beteende från myndighetens processer och arbetsmiljöansvar. Det är också myndigheternas ansvar att kompetensutveckla verksamheten på ett bra sätt.

Enligt ISF:s nuvarande instruktion avser tillsynen enbart myndigheterna.²⁵⁹ I JO:s instruktion anges dock att myndighetens tillsyn även ska omfatta tjänstemän och andra befattningshavare vid de granskade myndigheterna.²⁶⁰

Utredningens uppfattning är att det är granskningen av myndigheternas verksamhet som är det centrala i den föreslagna tillsynen. Utkrävande av personligt ansvar bör främst ske genom myndighetsinterna processer eller genom rättsskipning. Utredningens förslag innebär därför ingen förändring av ISF:s nuvarande uppdrag i denna del.

Frågan om tillsynen över de så kallade försäkringsmedicinska rådgivarna har diskuterats och utretts i olika sammanhang. Därför förtjänar det i detta sammanhang att påpekas att eftersom de är

²⁵⁹ 2 § förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

²⁶⁰ 2 § lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

anställda tjänstemän på Försäkringskassan ska de därmed även i tillsynshänseende likställas med annan personal.

10.4.2 Tillsyn över handläggande myndigheters samverkan

Utredningens förslag: ISF:s tillsyn omfattar även handläggande myndigheters samverkan med varandra.

Skälen för utredningens förslag: ISF har i dag möjlighet att i sin systemtillsyn granska myndigheternas samverkansinsatser inom socialförsäkringen liksom relevanta gränsytor till socialförsäkringen. Utredningen finner att det är lämpligt att även den utökade tillsynen, såväl vad gäller generell tillsyn som klagomålshantering, kan göra detta. Förslaget innebär därmed att ISF:s uppdrag enligt 3 § i instruktionen kvarstår oförändrat förutom att systemtillsyn byts ut mot tillsyn.

Den utökade tillsynen kan exempelvis granska Försäkringskassans arbete med samverkan inom rehabilitering och hur överlämningsmöten för försäkrade mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen fungerar.

Ett annat område som ISF kan granska är hur unionsrätten tillämpas. Medlemsländerna är skyldiga att samordna reglerna för social trygghet. ISF kan granska om de handläggande myndigheterna har gjort tillräckligt för att säkerställa en enhetlig tillämpning av unionsrätten.

I en utökad tillsyn kan det uppstå gränsdragningsproblem mot myndigheter som inte är ISF:s tillsynsobjekt. Det kan också ställa större krav på ISF:s behov av åtkomst till information.

Utredningen bedömer dock att det nuvarande uppdragets omfattning, det vill säga tillsyn av socialförsäkringen och dess gränsytor bör gälla även för ett utökat uppdrag. Det är angeläget att myndigheten inte begränsas av organisatoriska gränser. Det är heller inte möjligt att förutse vilka relevanta gränsytor som kan uppstå över tid.

10.4.3 Rådgivning

Utredningens bedömning: ISF kan ge råd och vägledning.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt regeringens tillsynsskrivelse hindrar inte tillsynsbegreppet att tillsynsorgan kan ha till uppgift att arbeta främjande och förebyggande. Det framhålls samtidigt att det i allmänhet inte är lämpligt att tillsynsorgan ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden. Ett tillsynsorgan måste dock kunna lämna upplysningar om vad som utgör gällande rätt.²⁶¹

En del tillsynsmyndigheter har enligt sin instruktion i uppdrag att informera om gällande regler samt att ge råd och hjälp. Exempel på sådana myndigheter är Datainspektionen, Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen.

Rätten att uttala sig om en åtgärd eller underlåtenhet strider mot lag eller annan bindande föreskrift innefattar enligt utredningen att granskningsorganet kan uttala sig om gällande rätt, vad som behöver förändras och målet med förändringen. Viss allmän rådgivning är alltså en del av tillsynsuppdraget.

Utredningens uppfattning är att ISF däremot inte bör ge konkreta råd om hur tillsynsobjekten ska ändra verksamheten. Det är tillsynsobjektet som ansvarar för verksamheten och som många gånger bäst kan bedöma vilka åtgärder som krävs för att målet ska uppnås.

Det kan även uppstå en jävsliknande situation om tillsynsmyndigheten tidigare lämnat mycket precisa råd i ärenden som sedan blir föremål för tillsyn. Utredningen gör därför bedömningen att viss rådgivning är en del av tillsynsuppdraget, men att den rollen följer av förvaltningslagen och därför inte behöver framgå särskilt av ISF:s instruktion.

²⁶¹ Skr. 2009/10:79 s. 18.

10.5 Hantering av klagomål

I avsnitt 10.3 ovan föreslår utredningen att en hantering av klagomål från enskilda ska ingå som en del av det utökade tillsynsuppdraget till ISF.

Klagomålen syftar både till att förebygga felaktigheter men också till att utgöra en funktion för enskilda att framföra missnöje. Dessutom kan de enskilda klagomålen vara ett underlag i samband med andra tillsynsprojekt och bli till värdefull information i tillsynen.

10.5.1 Utredningsskyldighet

Utredningens förslag: Klagomål från enskilda utreds i den omfattning som deras beskaffenhet kräver.

Skälen för utredningens förslag: I utredningens uppdrag ingår att utreda hur en prövning av klagomål från allmänheten skulle kunna bedrivas.

Vid prövning av klagomål från allmänheten behöver allmänintresset vägas mot de enskildas intresse av att få sitt specifika klagomål prövat. Utredningsskyldigheten för tillsynsärenden kan dock tillämpas på olika sätt. Utredningen presenterar i avsnitt 8.6 tre olika modeller för tillämpning av utredningsskyldighet. Vilken modell som väljs har främst att göra med vilken funktion hanteringen av klagomål ska fylla och hur stora resurser som kan avsättas.

Mot bakgrund av att det primära syftet med klagomålsfunktionen är att ge legitimitet åt socialförsäkringen samt att vara en självständig instans för de försäkrade att vända sig till förordar utredningen en modell som innebär att samtliga ärenden handläggs på något sätt och att beslut kommuniceras med dem som klagat, under förutsättning att kontaktuppgifter finns. Hur ISF ska pröva klagomålen från allmänheten ska regleras i ISF:s instruktion.

Förslaget är i överensstämmelse med förfarandereglererna i 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken. De är således en precisering av utredningsskyldighet som redan tillämpas på socialförsäkringsområdet, även om den hittills inte varit tillämplig

på ISF:s tillsynsverksamhet. I SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag* återfinns dessutom denna formulering.

Enligt utredningen bör den konkreta tolkningen av förslaget innebära att ISF ska registrera klagomål som kommer in. ISF ska sedan så snart som möjligt lämna besked till den enskilde om ISF går vidare med ärendet eller inte (om kontaktuppgifter har lämnats). Alla ärenden ska avgöras med ett beslut i någon form. Det är dock bara de ärenden som lämpligen kan utredas som ska utredas. Ärenden som inte är lämpliga att utreda kan till exempel vara:

- att klagomålet omfattar en företeelse som ligger utanför socialförsäkringsområdet,
- att klagomålet gäller missnöje med den materiella bedömningen i ett beslut,
- att klagomålet avser händelser långt tillbaka i tiden, eller
- att klagomålet avser en företeelse som tidigare har utretts av ISF eller av en annan tillsynsmyndighet.

Om ISF väljer att gå vidare och utreda ett klagomål närmare ska den enskilde ges möjlighet till kommunikation samt få del av beslutet, givet att kontaktuppgifter finns.

En viktig poäng är att enskilda ska vara delaktiga i de ärenden som ISF väljer att utreda och att de får ett svar på sina klagomål. Utredningen ser det som en förutsättning för att hanteringen av klagomål ska kunna bidra till att öka förtroendet för socialförsäkringen.

Att beslut ska fattas i samtliga ärenden och att det som kan utredas ska utredas innebär att resursåtgången blir svårare att bedöma jämfört med en modell för klagomålshantering där det inte finns krav på att samtliga ärenden hanteras. Det är också svårt att göra en förutsägelse över hur stora resurser ISF behöver till klagomålshanteringen eftersom antalet klagomål kan variera över tid. Utredningen bedömer dock att det även med den modell som föreslås finns utrymme för ISF att anpassa ambitionsnivån i utredningen av anmälningar från enskilda utifrån yttre förutsättningar och de behov myndigheten identifierar. En viktig utgångspunkt behöver dock vara att ambitionsnivån ska vara så hög

att funktionen för de försäkrade är och uppfattas som en verklig kanal för påverkan.

En viktig uppgift för tillsynsmyndigheten blir att utveckla rutiner för att förenkla och effektivisera handläggningen. Här finns erfarenheter att hämta från andra myndigheter som arbetar med hantering av klagomål från enskilda. I kapitel 13 redovisas en analys av resursåtgången för klagomålshandlingen.

10.5.2 Gränssnitt mot annan tillsyn, granskning och rättsskipning

Utredningen gör bedömningen att hanteringen av klagomål från enskilda kommer att gränsa mot förvaltningsdomstolarna, mot andra tillsynsmyndigheter och mot Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens interna kontrollarbete.

Gränsdragning mot andra tillsynsmyndigheter

Utredningens förslag: ISF får möjlighet att lämna över klagomål till andra tillsynsmyndigheter samt att ta emot klagomål från andra tillsynsmyndigheter.

Skälen för utredningens förslag: Det finns flera myndigheter som utövar tillsyn på socialförsäkringsområdet, se kapitel 6. Det finns därför olika gränsdragningsfrågor att ta hänsyn till.

I dag har ISF i uppdrag att samverka med andra tillsynsmyndigheter. Utredningen föreslår att samverkan när det gäller klagomålshandlingen preciseras i myndighetens instruktion.

Förslaget innebär att tillsynsmyndigheterna genom underhandskontakter med varandra ska undvika att samma klagomål handläggs av flera tillsynsmyndigheter. ISF ska också ha möjlighet att lämna över ärenden till en mer lämplig tillsynsmyndighet.

Om ett klagomål aktualiserar tillsynsinsatser bör ansvaret för ett sådant ärende, enligt utredningens mening, kunna klargöras genom löpande underhandskontakter mellan tillsynsmyndigheterna för att undvika att belasta en verksamhet med tillsyn från två olika håll,

men också för att undvika en onödig kostnad för staten. Detta förekommer redan i dag mellan tillsynsmyndigheter.

JO och JK

JO och JK har underhandskontakter med varandra och på den tiden Riksförsäkringsverket (RFV) hade tillsynsansvar över enskilda ärenden skedde också underhandskontakter mellan myndigheterna.

ISF bör alltså få en möjlighet att lämna över klagomål till JO och JK efter överenskommelse. JO och JK utövar tillsyn över ISF. Detta är inte något som hindrar att dessa båda myndigheter upparbetar rutiner med ISF för att undvika överlappande tillsyn, vilket redan i dag sker inom andra områden. ISF ska även kunna ta emot ärenden från JO och JK där så är lämpligt.

Andra reguljära tillsynsmyndigheter

ISF kommer också enligt förslaget att behöva förhålla sig till andra reguljära tillsynsmyndigheters verksamhet. Till exempel är enligt 2 kap. 14 § diskrimineringslagen (2008:567) diskriminering förbjuden inom socialförsäkringsrätten och anslutande bidragssystem och det tillkommer enligt 4 kap. 1 § samma lag Diskrimineringsombudsmannen (DO) ensamt att utöva tillsynen. När ISF får in ett ärende som rör diskriminering ska sådana alltså överlämnas till DO. Andra exempel på tillsynsmyndigheter, som det kan bli aktuellt att överlämna ärenden till, är Finansinspektionen, IAF, Datainspektionen och Riksarkivet. Dessa tillsynsmyndigheter har alla ett avgränsat tillsynsuppdrag i författning och några gränsdragningsproblem gentemot dessa torde inte uppstå för ISF.

Om en enskild lämnar in ett klagomål som lämpligen eller rätteligen ska prövas av annan myndighet, och ISF redan inte prövat saken, får ISF överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Den enskilde ska upplysas om att klagomålet lämnats över till en annan tillsynsmyndighet om kontaktuppgifter finns. Rutiner för hur detta ska hanteras i praktiken finns till exempel att hämta från Skolinspektionen.

Skulle två tillsynsmyndigheter trots allt inleda en tillsyn i samma ärende kommer detta att kommuniceras med tillsynsobjektet. Tillsynsobjekten kan då i sitt svar påtala att frågan även är eller har varit under utredning hos annan tillsynsmyndighet. Om till exempel JO eller JK redan har prövat samma aspekt av klagomålet finns det som regel ingen anledning för ISF att på nytt ta upp det utan myndigheten kan då hänvisa till det äldre beslutet.

På längre sikt bedömer utredningen att problemen med dubbla klagomål och klagomål som lämnas till icke avsedd tillsynsfunktion kan minska i takt med att innehållet i den föreslagna tillsynsverksamheten hos ISF blir känd hos allmänheten.

Gränsdragning mot förvaltningsdomstol

Utredningens bedömning: ISF kan granska materiella frågor på gruppnivå.

Skälen för utredningens bedömning: Socialförsäkringens regelverk innehåller i delar ett stort tolkningsutrymme. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket tolkar lagarna och det är sedan upp till domstolarna att bedöma de tolkningar som myndigheterna gjort. Rättsskipningen tillkommer domstolarna ensamma. ISF kan därför i klagomålshandlingen inte pröva om ett beslut är materiellt riktigt. ISF kan inte heller ålägga någon myndighet eller tjänsteman inom tillsynsobjekten att ändra ett beslut i ett enskilt ärende. ISF bör heller inte i ett enskilt fall uttala till exempel att en enskild har rätt till en förmån oavsett om ärendet har vunnit laga kraft eller inte. Det är samma förutsättningar som för till exempel JO och JK.

Även om ett enskilt klagomål på det materiella innehållet i ett beslut inte går att granska finns det inget som hindrar ISF från att använda klagomål som en kunskapskälla över företeelser där myndigheten vill inleda en generell tillsyn. Denna granskning bör då ske inom ISF:s övriga tillsynsverksamhet på gruppnivå på det sätt som redan görs i dag, se avsnitt 6.3.2.

Syftet kan till exempel vara att jämföra om det finns regionala skillnader i tillämpningen av lagstiftningen eller om olika omprövningsavdelningar inom en myndighet bedömer likartade

ärenden olika.²⁶² En sådan granskning kan också göras i syfte att fånga felaktigheter inom områden där få eller inga klagar till domstol, exempelvis för att det handlar om utsatta och sjuka individer eller om gynnande beslut.

Även om ISF inte ska utöva tillsyn över frågan om en enskild har rätt till en förmån i materiellt hänseende, finns det inget som hindrar ISF från att granska om tillsynsobjekten har följt de regler som finns för handläggningen av ärendet, det vill säga en formell granskning av tillsynsobjektens regelefterlevnad i verksamheten. Exempelvis kan ISF granska om ett tillsynsobjekts beslut är begripligt, medan en domstol bedömer beslutets materiella innehåll. Utredningen har i avsnitt 8.7 gett exempel på formella frågor som en tillsynsmyndighet kan granska inom socialförsäkringsområdet.

Gränsdragning mot intern klagomålshantering

Utredningens bedömning: ISF bör iaktta försiktighet vid överlämnade av ärenden till tillsynsobjekten innan utredning påbörjas.

Skälen för utredningens bedömning: Tillsyn och internt kvalitetsarbete hos tillsynsobjekten fyller delvis olika syften, vilket beskrivs i avsnitt 4.5.3. Även om enskilda kan vända sig till Försäkringskassan med klagomål är utredningens bedömning att en hel del enskilda i stället kommer att vilja vända sig till en självständig tillsynsmyndighet. Det är samtidigt möjligt att en del av de klagomål som skulle komma in till en självständig klagomålsfunktion skulle kunna tas om hand i en intern klagomålshantering.

En myndighet kan lämna över ett ärende som kommit in till en annan myndighet om handlingen inkommit till fel myndighet, exempelvis är felsänt. Det ingår i myndighetens serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen.

²⁶² Ett exempel på en sådan granskning är ISF:s rapport (2014:18) *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna*.

Att enskilda aktivt väljer att vända sig till ISF med sina klagomål medför dock att försiktighet bör iakttas vid överlämnandet av ärenden mellan tillsynsmyndigheten och tillsynsobjektet innan utredningen påbörjas. Det är inte säkert att den klagande vill att klagomålet överlämnas utan önskar att ISF som självständig tillsynsmyndighet ska utreda klagomålet. Det är dock ISF som har beslutanderätten i frågan. Om ISF väljer att ta upp ett klagomål till granskning måste givetvis ärendet kommuniceras med tillsynsobjekten.

Eftersom tillsynsobjektet kommer att få tillfälle att yttra sig, i de ärenden som tillsynsmyndigheten väljer att utreda, kommer de ändå att få en bra bild av vilka klagomål som kommer in. Det finns inte heller något som hindrar att tillsynsobjektet agerar direkt och rättar till eventuella felaktigheter. Det förutsätter dock att tillsynsobjekten utan fördröjning får ta del av innehållet i det klagomål som utreds.

10.6 Åtgärdsomöjligheter i generell tillsyn och klagomålshantering

10.6.1 ISF ska kunna uttala kritik

Utredningens förslag: ISF kan i beslut uttala kritik mot tillsynsobjekten. Kritiken ska framföras till tillsynsobjekten och följas upp av ISF.

Skälen för utredningens förslag: Utredningens utgångspunkt är att granskningen, för att vara meningsfull, behöver kombineras med en möjlighet för tillsynsmyndigheten att rikta uppmärksamheten på och förvänta sig en rättelse kring de brister som framkommit vid tillsynen. I regeringens tillsynsskrivelse betonades också vikten av att en tillsynsmyndighet har åtgärder till sitt förfogande för att tillsynen ska vara effektiv. Samtidigt ska ingripandemöjligheterna utformas efter de särskilda förutsättningar som finns inom respektive tillsynsområde.²⁶³

²⁶³ Skr. 2009/10:79 s. 42.

Utredningen har övervägt olika former av sanktioner eller möjligheter att ingripa i förhållande till tillsynsobjekten som ISF skulle kunna förfoga över.

Enligt regeringens tillsynsskrivelse är de olika möjliga sanktionsformerna anmärkning/kritik, varning, åtgärdsföreläggande, rättelse på tillsynsobjektets bekostnad och återkallelse av tillstånd/förbjuda verksamheten. Även sanktionsavgifter kan användas. Utöver dessa av tillsynsskrivelsen beskriva åtgärdsalternativen har JO framfört ett antal åtgärdsalternativ som skulle kunna vara särskilt lämpliga vid tillsyn av statlig verksamhet. Det gäller föreläggande att vidta viss åtgärd, att upphöra med viss aktivitet och att redovisa vidtagna åtgärder, se avsnitt 5.2.2.

Uttalande av kritik

ISF kommer enligt utredningens förslag att bedriva olika typer av tillsyn. Utgångspunkten för utredningen har varit att ISF:s sanktionsmöjligheter ska passa in i det rådande systemet.

Utredningen bedömer att uttalande av kritik är en lämplig ingripandemöjlighet för alla former av tillsyn ISF kan komma att bedriva. Eftersom tillsynen avser kontroll av regelefterlevnaden får myndigheten i beslutet uttala sig om konstaterade förhållanden är förenliga med lag eller annan bindande föreskrift. Kritiken kan exempelvis bestå i att ISF påtalar felaktigheter i utförd verksamhet eller har synpunkter på att uppgifter inte har utförts.

Underrättelse till tillsynsobjekten vid kritik som grundar sig på klagomålshantering

ISF ska enligt sin instruktion i dag informera tillsynsobjekten om resultatet av sin granskning.²⁶⁴ Utredningens förslag är att i de fall ISF finner skäl att uttala kritik i sin prövning av klagomål från allmänheten ska ISF framföra detta för tillsynsobjekten. ISF:s uttalande ska göras i form av ett skriftligt beslut. Utöver bedömningen av om visst förhållande motsvarar eller strider mot

²⁶⁴ 11 § förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

bindande föreskrifter bör beslutet innehålla beskrivningar av hur ärendet initierats, konstaterade förhållanden samt en redogörelse för gällande rätt. ISF:s möjlighet att uttala kritik i prövning av klagomål från allmänheten ska framgå av myndighetens instruktion.

För att tillsynen ska få effekt är det viktigt att handläggningstiden inte drar ut på tiden och att tillsynsbeslut meddelas utan dröjsmål. Om det dröjer innan beslut meddelas i ärendet kan verksamheten ha hunnit förändrats på sådant sätt att resonemanget i beslutet blir svårt att applicera på aktuella förhållanden. Detta gäller framför allt klagomålsärenden men kan även vara relevant för generell tillsyn.

Andra sanktionsmöjligheter

Tillsynsmyndigheter har ofta tillgång till skarpa sanktionsmöjligheter. Men det handlar då ofta om privaträttsliga, kommunala eller landstingskommunala tillsynsobjekt. Det är däremot sällsynt att sådana starka sanktioner kan riktas mot statliga tillsynsobjekt, även om det finns ett antal sådana exempel.

Frågan är om ISF i sin tillsyn behöver starkare ingripandemöjligheter än kritik och föreläggande om att redovisa vidtagna åtgärder för att tillsynen ska vara meningsfull. Det skulle till exempel kunna handla om föreläggande att vidta vissa åtgärder och att upphöra med en viss aktivitet, eventuellt förenat med en vitessanktion.

Av stor betydelse för vilka möjligheter till ingripande som tillsynen bör ha är att tillsynen endast avser myndigheter under regeringen och att tillsynsmyndigheten och tillsynsobjekten kommer att befinna sig på "samma nivå" i statsförvaltningen.

Utredningen bedömer inte heller att socialförsäkringsområdet är den typ av speciella undantagsfall som skulle kunna motivera en rätt att utkräva vite av en statlig aktör enligt förarbetena till lag (1985:206) om viten. Ytterligare en aspekt är att tvingande sanktioner kan påverka de granskade myndigheternas möjligheter att ta ansvar för respektive verksamhet. Om tillsynsobjektet är tvingat att agera i enlighet med tillsynsmyndighetens beslut är det också svårt att hålla tillsynsobjektens ledning ansvariga för den

delen av verksamheten. Vid föreläggande med vite krävs att tillsynsmyndigheten i hög grad specificerar vilka åtgärder tillsynsobjektet ska vidta.

Det är dessutom särskilt angeläget med en förtroendefull relation mellan ISF och tillsynsobjekten mot bakgrund av ISF:s övriga utvärderings- och analysverksamhet.

Enligt regeringens tillsynsskrivelse är möjligheten att inhämta uppgifter som är nödvändiga för tillsynen ett viktigt redskap för en tillsynsmyndighet och den borde enligt skrivelsen därför vara författningsreglerad. Enligt utredningens mening får i normalfallet ISF på frivillig väg tillgång till den information inspektionen efterfrågar. ISF:s tillsynsuppdrag innebär att det är statliga myndigheter som ska granskas. Om en myndighet avslår en begäran om att lämna ut en uppgift sker detta i form av ett överklagbart beslut.²⁶⁵ Det finns alltså andra vägar än föreläggande för att få tillgång till information.

Vid en samlad bedömning finner utredningen att ISF i sin tillsyn inte ska ha några andra sanktionsmöjligheter att tillgå än uttalande av kritik och föreläggande om återredovisning, se avsnitt 10.6.2.

Ingen anmälningsskyldighet till personalansvarsnämnd, JO och JK

Utredningens uppfattning är att tillsyn handlar om att förebygga upprepningar när det gäller exempelvis felaktig tillämpning av lag och inte om att söka syndabockar i enskilda ärenden. I den mån kritik kan riktas mot enskild tjänsteman finns det andra vägar att gå såsom personalansvarsnämnder, JO och JK.

Personalansvarsnämnd

En personalansvarsnämnd ska pröva frågor om skiljande av anställning på grund av personliga skäl, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning.²⁶⁶ När det gäller arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen och arbetstagare som utan att

²⁶⁵ 6 kap. 7 § andra stycket OSL.

²⁶⁶ 25 § myndighetsförordningen (2007:515).

vara anställda genom beslut av regeringen, har en verksledande eller därmed jämförlig ställning ska Statens ansvarsnämnd (SAN) besluta i dessa frågor.²⁶⁷

ISF skulle kunna åläggas en skyldighet att göra en anmälning till personalansvarsnämnden respektive SAN om det vid tillsynen framkommit att det var befogat. Men det skulle inte ligga i linje med utredningens förslag om att det är granskning av myndigheter som är det centrala. En sådan möjlighet riskerar också att negativt påverka anställdas vilja att påtala brister för ISF. Dessutom ska ISF:s beslut som innehåller kritik skickas till tillsynsobjekten. Det blir därmed tillsynsobjektens ansvar att vidta åtgärder om ett beslut visar på att en enskild har begått ett sådant fel att det är påkallat. ISF har också möjlighet att följa upp vilka åtgärder som tillsynsobjektet vidtagit med anledning av att en brist påtalats, till exempel om en anmälan till personalansvarsnämnden gjorts. Utredningen gör därför bedömningen att ISF inte ska få en särskilt reglerad skyldighet att anmäla enskilda befattningshavare vid tillsynsobjekten till den som har befogenhet att besluta om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, disciplinansvar och avstängning.

²⁶⁷ 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

JO/JK

Tjänstemän som är anställda vid en statlig myndighet står under JO:s tillsyn. JO kan väcka åtal mot enskilda befattningshavare som har begått ”brottslig gärning” som inte gäller tryck- eller yttrandefrihetsbrott.²⁶⁸ Även här finner utredningen att det inte är lämpligt att tillsynsmyndigheten åläggs en anmälningsskyldighet till JO avseende enskilda tjänstemän. Skälen är de samma som när det gäller anmälan till personalansvarsnämnd. Slutligen vill utredningen påminna om bestämmelsen i 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning där det framgår att vissa typer av brott begångna i tjänsten, till exempel tagande av muta och tjänstefel, ska anmälas till åtal av arbetsgivaren.

Om ISF får uppgifter som kan innebära att staten är skadeståndsskyldig gentemot en enskild kan inspektionen inom ramen för sin serviceskyldighet²⁶⁹ upplysa om att den enskilde kan vända sig till JK och begära ersättning från staten.

10.6.2 Uppföljning av kritik/redovisning av vidtagna åtgärder

Utredningens förslag: ISF bör kunna förelägga tillsynsobjekten att redovisa vidtagna åtgärder.

Skälen för utredningens förslag: En av de åtgärdsalternativ som JO har fört fram skulle kunna vara särskilt lämpligt vid tillsyn av statlig verksamhet är föreläggande om att redovisa vidtagna åtgärder, se kapitel 4.

Att följa upp att brister och missförhållanden åtgärdas är en central uppgift för en tillsynsmyndighet. Föreläggande om återredovisning är ett sätt att få större tyngd bakom tillsynsmyndighetens beslut. Utredningen föreslår därför att ISF ska ha rätt att i tillsynen förelägga tillsynsobjekten att inom viss tid redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller ska vidtas för att rätta till de påtalade bristerna. I de fall tillsynsobjektet väljer att inte vidta några åtgärder eller planera för sådana med anledning av ISF:s

²⁶⁸ 2 och 6 §§ lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

²⁶⁹ 4 § förvaltningslagen (1986:223).

beslut bör föreläggandet även innefatta att tillsynsobjektet ska redovisa skälen för detta.

Föreläggande om återrapportering kan användas vid alla former av tillsyn inom ISF. Ett sådant föreläggande om återredovisning bör ingå redan i beslutet, men kan också meddelas i efterhand. När svar har inkommit ska ärendet avslutas. Efter en tid kan ISF på eget initiativ öppna ett nytt tillsynsärende och se om det finns skäl att på nytt rikta kritik mot tillsynsobjektet.

Det är även angeläget att regeringen tar del av uppgifter som handlar om tillsynsobjektens följsamhet gentemot tillsynsmyndighetens uttalande. Informationen kan bli viktig vid regeringens uppföljning och utvärdering av både tillsynsmyndigheten och tillsynsobjektens verksamhet. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 10.7.

10.6.3 Ska uttalande av kritik och förelägganden gå att överpröva?

Utredningens bedömning: ISF:s tillsynsbeslut bör inte kunna överprövas.

Skälen för utredningens bedömning: I Tillsynskrivelsen förordar regeringen att tillsynsmyndigheternas ingripanden ska kunna överprövas. Det finns dock inte någon enhetlig reglering av möjligheterna att överklaga beslut avseende tillsynsåtgärder.²⁷⁰ Generellt gäller också att icke bindande beslut inte går att överpröva.

Utredningen föreslår att ISF ska kunna rikta kritik mot tillsynsobjektet och göra föreläggande om att redovisa vidtagna åtgärder. Eftersom inget av dessa förslag innebär myndighetsutövning mot enskilda saknas det anledning att överpröva dessa.

²⁷⁰ Statskontoret (2011) *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.*

10.7 Återrapportering och uppföljning av tillsyn

10.7.1 ISF:s spridning av resultaten från tillsynen

Utredningens förslag: ISF ska sprida resultatet av tillsynen i en årlig rapport.

Skälen för utredningens förslag: Tillsynen utgör ett underlag för regeringens styrning av socialförsäkringsområdet. ISF ska i dag i sin systemtillsyn i samband med årsredovisningen lämna en årlig rapport till regeringen. Där samlas de viktigaste iakttagelserna från tillsynen under året.²⁷¹ Med ett utökat tillsynsuppdrag kommer resultatet från en del av granskningen vara lämpligt att redovisa för regeringen, medan annat inte bör redovisas till regeringen. Främst eftersom det kan komma att handla om ett stort antal ärenden. För att få flexibilitet i verksamheten ska ISF i framtiden själv avgöra när regeringen ska underrättas om resultat av en granskning. Regeringen kan också i regleringsbrev uttala vilka resultat eller rapporter den är intresserad av. Utredningen anser därför att 11 § i ISF:s instruktion bör utmönstras. Enligt de nuvarande reglerna ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten svara på en rapport från ISF till regeringen inom sex veckor.²⁷² Utredningen gör bedömningen att även dessa bestämmelser bör utmönstras. I stället ska regeringen från fall till fall avgöra när ISF:s rapporter ska remitteras till berörda tillsynsobjekt.

I ISF:s årliga rapport kan inspektionen samlat redovisa resultatet av den tillsyn som inte lämpar sig för en direktrapport till regeringen, som beslut i klagomålshandlingen. Resultatet av inspektionens tillsyn kan många gånger vara av stort allmänt intresse, men även av politiskt intresse. Om ISF samlat redovisar även resultatet av prövningen av klagomål från allmänheten och annan tillsynsverksamhet förbättrar det regeringens förutsättningar att följa upp och utvärdera både tillsynsmyndighetens och tillsynsobjektens verksamhet. Då det gäller klagomålshandlingen menar utredningen att ISF:s rapportering kring hur ärendeinflödet

²⁷¹ 13 § förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

²⁷² 3 a § förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan och 3 a § förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

utvecklas, vilka beslut som fattas och vilka ärendetyper det handlar om ska rapporteras samlat i den årliga rapporten. Det kan framgå närmare av regleringsbrevet vilka uppgifter regeringen har intresse av.

Utredningen anser därför att ISF ska redovisa resultatet av den föreslagna generella tillsynen och klagomålshanteringen under det gångna verksamhetsåret i en årlig rapport. Rapporten ska innehålla de viktigaste iakttagelserna och slutsatserna av tillsynen. Detta ska regleras i ISF:s instruktion.

10.7.2 Verka för att brister i författning avhjälpas

Utredningens förslag: ISF ges i uppdrag att verka för att brister i författning avhjälpas.

Skälen för utredningens förslag: En del tillsynsmyndigheter har i sin instruktion i uppdrag att verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas. Exempel på detta är JO och DO.²⁷³

I kontrollen av regelefterlevnaden ligger att ISF ska uttala kritik mot ett tillsynsobjekt om det inte följer viss författning, även om tillsynsmyndigheten kan se att brister i författningen gör det mycket svårt att efterleva den i praktiken. ISF kan då i en sådan situation komplettera kritiken mot tillsynsobjektet med att påpeka bristerna i författningen för regeringen. ISF har också gjort detta i ett antal fall. Den största fördelen med ett sådant förfarande är att det generellt förbättrar förutsättningarna för att verksamheten inom tillsynsområdet ska hålla hög kvalitet.

Brister i författningen kan antingen beskrivas i beslutet, som sedan skickas till regeringen för kännedom, lämnas i den årliga rapporten till regeringen eller i form av en skrivelse till regeringen där bristerna beskrivs.

För att en myndighet ska få göra en hemställan om författningsändring till regeringen krävs inte att det är uttryckligt reglerat att så får ske. Det kan dock inte anses vara en självklar del av tillsynsuppdraget på samma sätt som det är en naturlig del av en

²⁷³ 4 § lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och 3 § 4 lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

myndighets verksamhet att påtala eventuella brister i regleringen av den egna verksamheten. Utredningen gör därför bedömningen att det bör regleras i ISF:s instruktion att ISF ska verka för att brister i lagar, förordningar eller andra föreskrifter inom myndighetens verksamhetsområde avhjälpas.

10.8 Personuppgifter, informationstillgång och sekretess

En grundläggande förutsättning för att ISF ska kunna fullgöra sitt tillsynsuppdrag är att inspektionen får tillgång till de uppgifter från andra myndigheter som behövs för att klarlägga de förhållanden som ska undersökas. Denna utredning föreslår ett utvidgat tillsynsuppdrag för ISF. ISF har redan tidigare i sin systemtillsyn genomfört granskning av enskilda ärenden. Prövning av klagomål från allmänheten är dock ett helt nytt uppdrag för ISF, vilket skulle innebära en ökad omfattning vad gäller prövning av enskilda ärenden. I den föreslagna tillsynsverksamheten skulle ISF vara beroende av att kunna behandla olika typer av uppgifter, däribland personuppgifter om olika individer. Dessa uppgifter skulle i många fall dessutom att vara av känslig karaktär. Det kan till exempel handla om uppgifter om en enskilds hälsa. Enskilda kommer också att lämna in olika typer av information till myndigheten, däribland känsliga personuppgifter. Sekretessbestämmelserna behöver därför ses över.

Utredningen har i sina förslag att utgå från gällande rätt. (SOU 2014:67) *Utredningen om personuppgiftsbehandlingen vid ISF* har föreslagit en ny lag (2014:00) om behandling av personuppgifter inom verksamheten för ISF. När detta skrivs remissbehandlas förslaget. Det är därför när detta betänkande överlämnas oklart om det blir en ny registerlag för ISF och i så fall hur lagen kommer att utformas. Samtidigt har denna utredning inte i uppdrag att skriva en ny registerlag för ISF.

10.8.1 Personuppgifter

Utredningens bedömning: Den i SOU 2014:67 föreslagna lagen (2014:00) om behandling av personuppgifter för ISF kan ligga till grund för personuppgiftsbehandlingen i ISF:s utvidgade tillsynsuppdrag. En förutsättning är att begreppet systemtillsyn byts ut mot begreppet tillsyn i författningstexten. ISF har vidare ett behov av att i klagomålshandlingen kunna behandla personuppgifter utan krav på samtycke från den enskilde. Klagomålshandlingen behöver en egen ändamålsbestämmelse i den föreslagna registerlagen.

Skälen för utredningens förslag: Utgångspunkten för (SOU 2014:67) *Utredningen om personuppgiftsbehandlingen vid ISF* var ISF:s nuvarande verksamhet i form av systemtillsyn. Denna tillsyn kan initieras på två sätt, genom egeninitierad tillsyn och genom regeringsuppdrag. Utredningen tog även höjd i sitt förslag för att ISF:s verksamhet i framtiden skulle komma att anpassas efter utvecklingen på socialförsäkringsområdet.²⁷⁴ SOU 2014:67 har däremot inte utrett frågan om personuppgiftsbehandling avseende prövning av klagomål från enskilda.

Denna utredning har föreslagit att ISF ska få ett utvidgat tillsynsuppdrag: dels en generell tillsyn och dels en klagomålshandling. Vilka krav kommer det utvidgade tillsynsuppdraget att ställa på personuppgiftsbehandlingen?

Generell tillsyn

Den av utredningen föreslagna generella tillsynen ligger nära det uppdrag ISF har i dag. ISF har även i den generella tillsynen ett behov av att behandla personuppgifter elektroniskt. Det kan handla om enskilda som klagar på något som inte direkt berör dem själva, till exempel visselblåsare eller anonyma klagomål. Sådana typer av klagomål lämpar sig bättre för en generell tillsyn. De överväganden som gjordes i SOU 2014:67 angående registerlag för ISF kan ligga till grund för denna utredning vad gäller generell tillsyn. Lämpligen

²⁷⁴ SOU 2014:67 *Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkeringen*, s. 100 ff.

bör begreppet ”systemtillsyn” i den föreslagna lagen (2014:00) om behandling av personuppgifter inom verksamheten för ISF bytas ut mot ”tillsyn”. Utredningen gör vidare bedömningen att den föreslagna generella tillsynen ryms inom ändamålsbestämmelsen i 6 § nämnda lag.

Klagomålshantering

I klagomålshantering kommer fokus att ligga på genomgång av akter i enskilda ärenden. I SOU 2014:67 resonerades utifrån att ISF använder sig av avidentifierade personuppgifter i sin tillsyn. En klagomålshantering kommer tvärtom med nödvändighet att innebära att ISF hanterar uppgifter som är direkt hänförliga till enskilda och att detta innebär intrång i enskilda individers personliga integritet. Medborgarnas behov av effektivitet och service i ISF:s verksamhet behöver därmed vägas mot skyddet för den enskildes integritet och behovet av sekretesskydd. Dock borde i en klagomålshantering ingå registrering av personuppgifter som behandlas elektroniskt. Frågan är om klagomålshantering ska ingå i den föreslagna registerlagen eller om enbart PuL ska gälla för klagomålshantering.

Typ av personuppgifter

Socialförsäkringen är till sin natur sådan att den innefattar hantering av känsliga personuppgifter om bland annat hälsa. I det inlämnade klagomålet kan det förekomma personuppgifter beträffande både ingivaren och andra. De personuppgifter ISF kommer behöva ha tillgång till i sin klagomålshantering kommer exempelvis att vara namn och andra personliga identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden och ekonomi. Utredningen gör också bedömningen att ISF kommer ha behov av att behandla känsliga personuppgifter som hälsa och vandel.

I vilket sammanhang lämnas personuppgifter?

Klagomålshanteringen bygger på att enskilda tar initiativ och gör en anmälan till ISF samt att de själva lämnar personuppgifter. Det kommer därför inte att vara ISF som inledningsvis samlar in uppgifter från enskilda eller andra myndigheter. För att ett klagomål ska vara möjligt att pröva bör den klagande vara införstådd med att hans eller hennes personuppgifter kan komma att ingå i prövningen och att ett intrång i den personliga integriteten kan komma att ske.

ISF skulle i och för sig kunna tillfråga den klaganden om han eller hon samtycker till personuppgiftsbehandlingen. Det allmänna intresset är dock att ISF ska kunna bedriva en effektiv och ändamålsenlig prövning av klagomålen. Att i varje fall tillfråga den enskilde om den samtycker till personuppgiftsbehandlingen framstår som en tämligen omständlig procedur. Dessutom ska det gå att lämna klagomål anonymt, vilket inte går om hanteringen bygger på att klaganden ska lämna sitt samtycke till personuppgiftsbehandling.

Utredningens bedömning är att det för en ändamålsenlig klagomålshandling är nödvändigt att ISF får behandla personuppgifter, även om den enskilde i något fall motsätter sig detta.

Hur och av vem uppgifterna kan komma att användas

Utredningen ger inget förslag på hur klagomålshanteringen ska utformas praktiskt. Utredningen ser dock att klagomålshanteringen skulle kunna utformas på så sätt att ISF i ett ärendehanteringssystem registrerar namn på den som gett in ett klagomål på sådant sätt att det sedan är möjligt, att med namnet som sökord, hitta ärendet. Utredningen kan också tänka sig att ISF väljer att till ärendet elektroniskt koppla klagomålet som en PDF-fil. Ett annat alternativ är att ISF arbetar med elektroniska akter i stället för pappersakter.

I SOU 2014:67 framlades förslaget att antalet anställda, som skulle ha tillgång till personuppgifterna, skulle begränsas till ett fåtal. Det är svårt att göra någon prognos över hur många anställda hos ISF som kommer att behöva behandla personuppgifter i

klagomålshanteringen, men för att få en effektiv handläggning av klagomålen behöver sannolikt fler än ett fåtal anställda ha tillgång till personuppgifter. Klagomålshanteringen går dock att organisatoriskt avgränsa från den övriga tillsynsverksamheten och uppgifterna kan skyddas tekniskt. Antalet anställda som har tillgång till personuppgifterna kan på så sätt begränsas till de som arbetar med klagomålshanteringen och till vad som behövs för att den enskilde ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Personalstyrkan kommer inte vara större än att myndigheten kan dokumentera den elektroniska tillgången till personuppgifter och genomföra systematiska och återkommande kontroller av om obehörig åtkomst till uppgifterna förekommer.

Mängden av uppgifter som samlas in

Mängden av personuppgifter som ISF har behov av att behandla styrs av antalet klagomål som lämnas in till myndigheten. Det är svårt att göra en uppskattning om antalet klagomål som kan bli aktuellt i klagomålshanteringen. Redan tidigare har ISF i sin systemtillsyn granskat enskilda ärenden.

SOU 2014:67 föreslår att ISF ska få direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen. Utredningen gör samma bedömning (se nedan). Genom direktåtkomsten får ISF tillgång till en stor mängd personuppgifter. I SOU 2014:67 föreslås också att ISF:s bör få använda de sökbegrepp som är nödvändiga i ett tillsyns- eller granskningsärende. Enligt förslagen i SOU 2014:67 ska direktåtkomsten regleras till ett fåtal personer. Klagomålshanteringen kommer att innebära att något fler behöver ha tillgång till socialförsäkringsdatabasen. Här ser utredningen att det finns en skillnad mellan den generella tillsynen och klagomålshanteringen. Den generella tillsynen arbetar mer på en övergripande nivå medan klagomålshanteringen tar sikte på enskilda ärenden. I klagomålshanteringen behöver handläggarna ha tillgång till samma information som handläggarna på Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, till exempel registren ÅHS och diabas, men behöver i övrigt inte ha tillgång till socialförsäkringsdatabasen.

ISF har behov av en registerlag i sin klagomålshantering

Utredningen gör bedömningen att ISF behöver en registerlag även för klagomålshantering. Den föreslagna registerlagen i SOU 2014:67 kan ligga till grund med vissa förändringar. ISF har behov av att i klagomålshantering behandla personuppgifter utan krav på samtycke från den enskilde. Ändamålsbestämmelsen i den tilltänkta registerlagen behöver kompletteras med en punkt som tar sikte på klagomålshantering under förutsättning att förslagen i SOU 2014:67 förverkligas. Det går dock att bedriva en klagomålshantering utan registerlag, vilket förekommer hos andra tillsynsmyndigheter.

Tillgång till personuppgifter

ISF behöver i sin tillsynsverksamhet få tillgång till personuppgifter från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Motsvarande författningsändringar behövs i 5 a § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkrings administration och 7 b § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet där begreppet ”systemtillsyn” byts mot ”tillsyn”.

10.8.2 Informationstillgång i form av direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen

Utredningens förslag: För att ISF ska kunna bedriva sitt arbete effektivt behöver inspektionen ha tillgång till socialförsäkringsdatabasen genom direktåtkomst.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen ser att ISF har ett behov av direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen, däribland Försäkringskassans ärendehanteringssystem och diabas, för det utökade uppdraget i form av generell tillsyn och prövning av klagomål från allmänheten. SOU 2014:67 har behandlat frågan om direktåtkomst och funnit att ISF behöver en sådan i sin nuvarande

tillsynsverksamhet.²⁷⁵ Den föreslagna generella tillsynen ligger nära systemtillsynen och de överväganden som gjordes beträffande integritetsskyddet kan ligga till grund även för den generella tillsynen.

När det gäller klagomålshanteringen bedömer denna utredning att inspektionens handläggning av enskilda ärenden riskerar att bli ineffektiv utan direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen. Utan direktåtkomst behöver ISF nämligen begära ut varje ärende separat från Försäkringskassan. Detta skulle till exempel ske genom en begäran om uppgifter i fil eller begäran om papperskopior, vilket kräver en högre arbetsinsats. Utredningens bedömning är att förändrat regelverk skulle vara en fördel, men inte en förutsättning för att genomföra utredningens förslag.

När det gäller klagomålshanteringen behöver emellertid inte handläggarna ha tillgång till hela socialförsäkringsdatabasen utan tillgången kan begränsas tekniskt. För att ärendehantering ska kunna skötas på ett effektivt sätt är det nödvändigt att handläggare ges möjlighet att söka efter såväl ett ärende som enskilda handlingar. Detta gäller redan för handläggare inom Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. I den föreslagna registerlagen för ISF kan åtkomsten till socialförsäkringsdatabasen och vilka sökord som får användas i klagomålshanteringen regleras. Utredningen föreslår därför att ISF ska ges direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen även avseende klagomålshanteringen. En regel om detta bör därför införas i socialförsäkringsbalken. Förutsättningen för detta är att registerlagen genomförs. Det går dock att bedriva en klagomålshandling utan direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen, något som JO gör i dag.

²⁷⁵ SOU 2014:67 s. 151 ff.

10.8.3 Sekretess

Utredningens förslag: Sekretesskyddet för uppgifter som lämnas från enskilda till ISF i klagomålshanteringen behöver stärkas. En ny bestämmelse med detta innehåll föreslås i OSL.

Skälen för utredningens förslag: I 28 kap. 1 § OSL regleras vilka uppgifter som är sekretessbelagda inom socialförsäkringsområdet hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Sekretess gäller till exempel 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. Sekretess gäller normalt mellan myndigheter om det inte finns en sekretessbrytande regel. Aktuella sekretessbrytande regler för tillsyn är 10 kap. 17 § OSL. När regeln i 10 kap. 17 § OSL tillämpas överförs sekretessen mellan myndigheterna med stöd av 11 kap. 1 § OSL. Utredningen gör bedömningen att sekretesskyddet för den generella tillsynen är fullgott och att någon ny reglering av sekretessreglerna inte behövs.

När det gäller klagomålshanteringen gör utredningen emellertid en annan bedömning. Klagomålshanteringen bygger på att enskilda och inte myndigheter lämnar uppgifter till ISF. Redan i dag kan enskilda lämna uppgifter till ISF och dessa uppgifter skyddas då endast av 21 kap. 1 § (och 5 §) OSL. Detta innebär att endast uppgifter om hälsa och sexualliv är skyddat. Presumtionen är också att uppgifterna är offentliga om det inte kan antas att ett utlämnande av en uppgift kommer att leda till betydande men för den enskilde eller någon närstående till denne. Utredningen gör bedömningen att samma sekretesskydd ska gälla oavsett om uppgiften kommer från en myndighet eller har lämnats in av en enskild. En ny paragraf i OSL behövs för att ge uppgifter från enskilda sekretesskydd. Detta kan ske oberoende av om en ny registerlag träder i kraft för ISF.

11 Det allmänna ombudet för socialförsäkringen

11.1 Bakgrund

Före 2005 var de allmänna försäkringskassorna och Premiepensionsmyndigheten som huvudregel part i mål i länsrätt och kammarrätt. Om Riksförsäkringsverket (RFV) så önskade kunde verket ta över målen från försäkringskassorna och Premiepensionsmyndigheten i en pågående process i länsrätt och kammarrätt. I Regeringsrätten fick däremot inte försäkringskassorna eller Premiepensionsmyndigheten vara part utan den uppgiften tillkom RFV ensamt. RFV hade rätt att överklaga domstols- och myndighetsbeslut även till förmån för den försäkrade.²⁷⁶ Bestämmelsen infördes i samband med att försäkringsrätterna infördes 1979.

Syftet med RFV:s överklaganderätt var att myndigheten skulle verka för att den allmänna försäkringen tillämpades likformigt och rättvist, något som låg i verkets tillsynsfunktion. För att verket skulle kunna fullgöra bevakningsplikten krävdes också att verket kunde vara part i mål vid försäkringsrätt och Försäkringsöverdomstol. Statsmakterna hade även tidigare hänfört RFV:s funktion som partsföreträdare för det allmänna till huvudområdet normgivning.²⁷⁷ Verket hade i detta arbete två instrument till sitt förfogande. Verket kunde främst utfärda bindande föreskrifter och allmänna råd, men kunde också använda sig av överklaganderätten för att få fram vägledande praxis där normgivningen inte räckte till. Praxisen skulle sedan spridas till

²⁷⁶ 20 kap. 12 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

²⁷⁷ Prop. 1996/97:63 och prop. 1997/98:41.

försäkringskassorna i syfte att verka för en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringen.²⁷⁸

När försäkringskassorna slogs samman till en myndighet 2005 medförde det problem med överklaganderätten. Enligt allmänna rättsregler kan en myndighet nämligen inte överklaga sina egna beslut. Samtidigt ansågs det viktigt att det allmänna även fortsättningsvis hade en möjlighet att föra vidare principiellt viktiga frågor till domstolsprövning. Det ansågs inte tillfredsställande att endast sådana beslut som den enskilde valde att överklaga skulle komma till domstolsprövning. Med en sådan lösning skulle nämligen aldrig gynnande beslut för den enskilde, hur intressanta de än var för rättsutvecklingen, kunna överklagas till domstol. För att upprätthålla kravet på att socialförsäkringen tillämpades likformigt och rättvist behövdes också sådana beslut kunna överklagas efter omorganisationen till en myndighet. Lösningen blev att inrätta ett allmänt ombud med uppgift att överklaga Försäkringskassans beslut till förvaltningsdomstol. Ombudet skulle även i undantagsfall ha möjlighet att begära rättelse av beslut. Ett allmänt ombud fanns sedan tidigare hos Skatteverket och det fick tjäna som modell för den nya funktionen hos Försäkringskassan.²⁷⁹ När Pensionsmyndigheten bildades 2010 fick det allmänna ombudet hos Försäkringskassan möjlighet att överklaga även beslut fattade av Pensionsmyndigheten. Skatteverkets allmänna ombud överklagar myndighetens beslut om pensionsgrundande inkomst.²⁸⁰

11.2 Det allmänna ombudet i dag

11.2.1 Ombudets uppdrag

Ombudets verksamhet regleras i dag i 113 kap. socialförsäkringsbalken. I 4 § anges under vilka omständigheter ombudet kan begära att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska rätta ett beslut. I 12, 13, 17, 32 och 36 §§ regleras ombudets överklaganderätt av grund- och omprövningsbeslut. Besluten kan

²⁷⁸ Prop. 2003/04:152 s. 241 ff.

²⁷⁹ Även Tullverket har ett allmänt ombud.

²⁸⁰ Prop. 2003/04:152 s. 241 ff och 262 f.

överklagas såväl till fördel som till nackdel för den försäkrade. Ombudet kan endast överklaga ett beslut och kan således inte begära omprövning av detta. Ett omprövningsbeslut kan nämligen inte ändras till den försäkrades nackdel.²⁸¹

Det allmänna ombudet ska välja ut ärenden som är principiellt viktiga juridiskt och överklaga dessa i syfte att få fram vägledande domstolsavgöranden och därigenom bidra till att socialförsäkringen tillämpas likformigt och rättvist. Det allmänna ombudet ska i dessa processer föra det allmännas talan. Det innebär att ombudet varken klagat på uppdrag av den försäkrade eller på uppdrag av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten utan är helt fristående i sin processföring.

11.2.2 Ombudets nuvarande arbetsformer

Förutsättningar för arbetet

Det allmänna ombudet utses av regeringen och har en självständig ställning i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.²⁸² Ombudet har inte något återrapporteringskrav till regeringen angående verksamheten. Anställningen gäller tills vidare. När det allmänna ombudet är ledigt, till exempel under semestern, finns det inte någon ersättare.

Det allmänna ombudet är placerat på Försäkringskassans huvudkontor i Stockholm, i anslutning till Försäkringskassans rättsavdelning. 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. Generaldirektören för Försäkringskassan beslutar om ombudets lön och om organisatorisk placering.

Det allmänna ombudet har inte någon underställd personal utan ber vid behov om handläggarstöd från Försäkringskassans processjuridiska enheter. Det allmänna ombudet har också rätt enligt lag att uppdra åt tjänstemän vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att företräda ombudet i domstol.²⁸³ I sådana

²⁸¹ 113 kap. 9 och 12 §§ socialförsäkringsbalken.

²⁸² 2 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

²⁸³ 113 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

fall företräds inte ombudet av den tjänsteman som ursprungligen fattade det överklagade beslutet.

Det allmänna ombudets budget ska täcka egna löne- och resekostnader.²⁸⁴ Ombudet har dock ingen budget för anlitan­de av handläggare utan denna kostnad bärs av Försäkringskassans (respektive Pensionsmyndighetens) budget för processföring. Det allmänna ombudet är av den uppfattningen att ombudet får de resurser som behövs av myndigheterna för att fullgöra uppdraget. Under 2014 redovisade ombudet handlägg­ar- och kanslistöd med 217 timmar från Försäkringskassan²⁸⁵. I verkligheten kan det dock röra sig om fler timmar då det inte är säkert att samtliga timmar har rapporterats in i systemet.

Hur ombudet arbetar

Det framgår inte av någon föreskrift hur det allmänna ombudet ska organisera sitt arbete utan ombudet kan fritt välja lämpligt arbetssätt.

För att kunna fullgöra sitt uppdrag börjar det allmänna ombudet med att leta efter intressanta olösta juridiska frågor i Försäkringskassans nya vägledning­ar och allmänna råd. Där kan det stå bedömningar som ombudet reagerar på och vill ha prövat om de är korrekta.

Ett annat sätt att få tillgång till intressanta frågor är att använda sig av Rättsavdelningens så kallade tillämparteam. I tillämparteamet ingår personer med olika kompetens. När enskilda handläggare stöter på olösta juridiska frågor i sitt arbete kan de vända sig med dessa dit. Tillämparteamet utreder frågorna och ger sedan handläggarna ett svar. Ombudet läser dessa frågor och svar 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

²⁸⁴ Budgeten för 2015 uppgår till cirka 1 250 000 kronor. Budget ligger som en helt egen post.

²⁸⁵ Uppgift från Försäkringskassan.

där handläggare att bidra med olika typer av beslut utifrån de pågående projekten. Utöver pågående projekt ber ombudet att handläggarna alltid ska skicka beslut angående ny lagstiftning eller beslut angående olösta rättsfrågor till henne.

Internmeddelandena uppdateras några gånger per år. Ombudet sprider i övrigt inte någon information om sin verksamhet. När det gäller intermeddelandena är ombudet beroende av att handläggare läser dessa och sedan aktivt skickar intressanta beslut till henne. Det finns inga rutiner som möjliggör för det allmänna ombudet att kontrollera att hon verkligen får del av alla efterfrågade beslut.

I det sista steget läser ombudet alla beslut som skickas till henne. Därefter bestämmer ombudet om även akten ska hämtas in och beslutet överklagas. Under 2012 kom det in cirka 500 ärenden till ombudet, varav hon överklagade 80. Under 2013 kom det in cirka 200 ärenden till ombudet, varav hon överklagade 90. Motsvarande siffror för 2014 är 301 inkomna ärenden och 81 överklagaden.

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

Allmänna ombudet är av den uppfattningen att hennes uppgift i sig inte är att vara normerande. Den uppgiften tillkommer endast Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det nuvarande ombudet vill därför inte gärna diskutera juridiska frågor eller återkoppla ärenden med enskilda handläggare inom myndigheterna. De kontakter ombudet tar i organisationen är på chefsnivå. Har ombudet behov av att diskutera en fråga tar hon kontakt med Rättsavdelningens tillämparteam. Det är sällan någon enskild försäkrad tar kontakt med ombudet och ber ombudet att överklaga ett beslut.

Det nuvarande allmänna ombudet menar att funktionen behövs eftersom det bara är ombudet som kan överklaga gynnande beslut och på så sätt få prövat om Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut är för generösa. Enligt det allmänna ombudet behövs också funktionen för att driva juridiska frågor som rör utsatta grupper i samhället där enskilda inte själva förmår att föra domstolsprocesser.

11.3 Tidigare förslag på hur ombudet kan stärkas

Det allmänna ombudets huvudsakliga uppgift är att driva rättsprocesser. Sedan 2005 har det allmänna ombudet förekommit som part i färre än 30 mål vid Högsta förvaltningsdomstolen. I endast ett av dessa mål har domstolen meddelat prövningstillstånd och dömt i målet.²⁸⁶ I december 2014 meddelade domstolen prövningstillstånd i ytterligare ett mål.²⁸⁷ I båda målen är det Försäkringskassan som fattat grundbeslutet. Det allmänna ombudet har således hittills inte bidragit i någon större omfattning till rättsutvecklingen. Nedan följer tre äldre förslag på utveckling och förstärkning av det allmänna ombudet.

11.3.1 Fristående försäkringsombud och lotsar

Socialdepartementet tillsatte under 2010 en arbetsgrupp som hade till uppgift att göra en översyn av regeringens sjukförsäkringsreformer sedan 2006 samt att lägga fram förslag till förändringar i sjukförsäkringen. Arbetsgruppen diskuterade bland annat 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 departementspromemorian²⁸⁸ diskuterades bland annat möjligheten att utvidga det allmänna ombudets roll. Ett förslag från arbetsgruppen var att inrätta ett fristående försäkringsombud vid Försäkringskassan. Uppdraget för ett sådant ombud skulle vara att värna socialförsäkringssystemet 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. Försäkringsombudet skulle rent organisatoriskt kunna utgöra en egen självständig enhet inom myndigheten direkt under generaldirektören. Under det fristående försäkringsombudet kunde det inrättas personliga lotsar, som

²⁸⁶ RÅ 2010 ref 107.

²⁸⁷ Högsta förvaltningsdomstolen, mål 3527-14, prövningstillstånd 2014-12-15.

²⁸⁸ Ds 2011:18, *Översyn av socialförsäkringen – förslag till förbättringar*.

skulle ha till uppgift att hjälpa de försäkrade med personligt stöd, information och rådgivning²⁸⁹

I sitt remissvar ställde Försäkringskassan sig negativ till förslaget om fristående försäkringsombud och personliga lotsar.²⁹⁰

Även ISF var kritisk till förslaget.²⁹¹

Förslagen angående försäkringsombud och lotsar har inte genomförts.

11.3.2 Ett förstärkt allmänt ombud

Regeringen gav ISF i uppdrag att bedöma om det allmänna ombudets roll vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kunde förändras i syfte att stärka legitimiteten för socialförsäkringens administration i 2012 års regleringsbrev. ISF:s huvudsakliga slutsats blev att det allmänna ombudet skulle behålla sitt nuvarande uppdrag, det vill säga att driva fram vägledande domstolsavgöranden. Det allmänna ombudet behövde dock stärkas i sin nuvarande funktion och bli självständigare, effektivare och tydligare.

ISF gav följande förslag på åtgärder för att åstadkomma ett effektivare arbetssätt:

- ”Det allmänna ombudet bör i samråd med Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan utarbeta tydliga rutiner för hur ombudet ska informera om vilka ärenden som ombudet vill få del av.”
- ”Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör i samråd med det allmänna ombudet utarbeta enhetliga och tydliga rutiner för hur myndigheterna ska säkerställa att de beslut som det allmänna ombudet efterfrågar, skickas till ombudet.”
- ”Det allmänna ombudet bör utveckla rutiner för att informera de handläggare som skickar in beslut om varför ombudet bedömer att beslutet ska överklagas eller inte (återkoppling).”

²⁸⁹ Ds 2011:18 s. 119 ff.

²⁹⁰ Försäkringskassans yttrande över promemorian Översyn av sjukförsäkringen – förslag på förbättringar (Ds 2011:18), 2011-07-01, Dnr 030861-2011.

²⁹¹ ISF:s remissyttrande över Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar (Ds 2011:18), 2011-07-01, Dnr 2011-82.

- ”Det allmänna ombudet bör även tillsammans med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ta fram en strategi för att sprida information om ombudets verksamhet och roll hos myndigheternas handläggare.”
- ”Det allmänna ombudet borde vidare uppmärksamma intresseorganisationer och andra aktörer inom socialförsäkringsområdet på att de kan kontakta ombudet om rättsfrågor, som borde bli föremål för rättslig prövning.”²⁹²

ISF gav följande förslag på åtgärder för att öka självständigheten för det allmänna ombudet:

- ”Det allmänna ombudet bör inrättas som en egen myndighet, med egna handläggare. Myndigheten bör samlokaliseras med en eller flera myndigheter.”^{293 294}

ISF gav följande förslag på processuella åtgärder:

- ”Det allmänna ombudet bör ha möjlighet att överklaga förvaltningsrätts- och kammarrättsdomar, i mål där ombudet inte tidigare varit part och där Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten inte kan eller vill överklaga.”
- ”Det allmänna ombudet ska ges rätt att föra en så kallad fastställesetalan. Det allmänna ombudet behöver i sådana fall inte yrka ändring av underinstansens dom för att kunna överklaga. I stället ska domen kunna överklagas med yrkandet att den ska fastställas.”²⁹⁵

Försäkringskassan uppgav i sitt svar till regeringen att ISF:s förslag var intressanta, men att de behövdes utredas ytterligare och kompletteras med en konsekvensutredning. Försäkringskassan delade inspektionens uppfattning om att det allmänna ombudets huvuduppgift alltjämt skulle vara att driva fram vägledande domstolsavgöranden.

²⁹² ISF 2012:11 *Ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen*, s. 47 ff.

²⁹³ ISF 2012:11 s. 51 ff.

²⁹⁴ ISF lämnade inte något förslag på lämplig myndighet att samlokalisera med.

²⁹⁵ ISF 2012:11 s. 39 ff.

Frågan om hur det allmänna ombudet skulle organiseras borde enligt Försäkringskassan utredas i ett större sammanhang beträffande samtliga allmänna ombud. Om ombudet blev en egen myndighet skulle det dock i praktiken bli ytterligare en tillsynsmyndighet. Försäkringskassan ifrågasatte starkt den pågående utvecklingen mot inrättande av nya tillsynsmyndigheter för att lösa problem som myndigheterna själva borde ta ansvar för.

Försäkringskassan instämde dock i att det behövdes lagändringar för att råda bot på att mål ofta stannade i förvaltningsrätten. 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.

När det gällde frågan om hur rutiner skulle utarbetas för att säkerställa att det allmänna ombudet fick del av intressanta beslut ansåg Försäkringskassan att detta inte var lämpligt att styra centralt. Risken fanns att Försäkringskassan (rent teoretiskt) skulle kunna påverka vad som skickades till det allmänna ombudet. Myndighetens handläggare ska i stället rätta sig efter den information som ges i internmeddelandena på intranätet. Försäkringskassan hade för avsikt se över behovet av att förtydliga och komplettera informationen på intranätet samt ge information till nyanställda angående det allmänna ombudets verksamhet.²⁹⁶

Pensionsmyndigheten uppgav i sitt svar till regeringen att det allmänna ombudet hade ett mycket viktigt uppdrag och att funktionen alltjämt behövdes. Den praxisbildande funktionen behövde dock stärkas. Myndigheten ställde sig bakom ISF:s förslag angående självständighet, mandat och arbetssätt. Pensionsmyndigheten var även positiv till förslaget att låta myndigheten vara en egen myndighet. Myndigheten ställde sig också bakom de olika förslagen avseende det allmänna ombudets utökade överklagandemöjligheter. Myndigheten var dock tveksam till att ge det allmänna ombudet möjlighet att föra en

²⁹⁶ Försäkringskassans svar på Inspektionen för socialförsäkrings rapport 2012:11 Ett förstärkt allmänt ombud. Datum 2012-06-29. Dnr 35576-2012.

fastställsetalan då det var tveksamt om något behov av detta förelåg.²⁹⁷

De av ISF föreslagna åtgärderna har inte genomförts, men regeringen har överlämnat rapportens slutsatser och förslag till denna utredning.

11.3.3 Prejudikathiss

(SOU 2014:76) *Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen* behandlade bland annat frågan om en så kallad "prejudikathiss" inom förvaltningsrätten. För tingsrätterna finns enligt 56 kap. 13 § rättegångsbalken 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 för många områden. Som exempel gavs bland annat det allmänna ombudet för socialförsäkringen. Ombudet skulle till exempel 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. Anledningen till detta var att det inte fanns särskilt många mål där det fanns en tydligt ren rättsfråga som lämpade sig för en prejudikathiss.²⁹⁸ Under arbetet med denna utredning har SOU 2014:76 remissbehandlats.

11.4 Vilka hinder möter det allmänna ombudet?

Enligt direktiven ska utredningen överväga det allmänna ombudets behov av resurser, dess organisatoriska placering, åiterrapporteringskrav och behov av ett förtydligt uppdrag. I det följande avsnittet kommer utredningen att analysera vilka problem och hinder utredningen ser för det allmänna ombudet. Som utgångspunkt i

²⁹⁷ Pensionsmyndighetens svar på ISF:s rapport 2012:11, Datum 2012-06-25. VER 2012-179.

²⁹⁸ SOU 2014:76 *Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål*, s. 393 ff och 423 ff.

utredningens resonemang tjänar de tidigare förslag som beskrivs i avsnitt 11.3.

11.4.1 Varför behövs ett allmänt ombud?

För att kunna analysera behoven av ett förtydligat uppdrag kommer utredningen att börja med frågan varför ett allmänt ombud behövs. Visserligen framgår det inte av direktiven att frågan ska utredas, men utredningen anser att frågeställningen är ett bra avstamp för resonemang om hur ombudets uppdrag ska förtydligas. Hittills har det allmänna ombudet fått upp två mål i Högsta förvaltningsdomstolen. Försäkringskassan har under samma tid fått upp betydligt fler mål i domstolen på egen hand. Det gör att utredningen ställer frågan om ett allmänt ombud fortfarande behövs. Fyller det någon funktion eller klarar sig Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten lika bra på egen hand?

Behov av praxis

Prejudikatbildning är viktigt i ett rättssystem. Prejudikat leder till att rättstillämpningen blir enhetlig och likformig. Rättsskipningen blir tydligare och bedömningen av rättsliga frågor underlättas, vilket leder till förutsägbarhet och stabilitet i socialförsäkringen. Socialförsäkringen är dessutom av stor statsfinansiell betydelse. En för generös tillämpning av socialförsäkringen leder till en dålig hushållning av statens resurser samtidigt som många människor får sin försörjning via 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 lagstiftningen. En snabb prejudikatbildning tillför dessutom lagstiftaren underlag för att bedöma om en lagstiftning uppfyller de uppställda målsättningarna eller om den ger upphov till inte avsedda effekter och därför behöver ses över.

Vidare har praxisbildningen en central betydelse inom unionsrätten. I EU-domstolen är den största måltypen social

trygghet. Svenska domstolar kan begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen om hur en viss fråga ska tolkas.

Ombudets roll i praxisbildningen

Syftet med det allmänna ombudet var vid dess tillkomst att ombudet skulle bidra till en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringen på områden där behov av prejudikat var särskilt stora. I de tidigare utredningarna har utgångspunkten varit att det allmänna ombudets uppgift var viktig och utredningen delar den bedömningen. Men om det inte finns förutsättningar att bidra till praxisbildningen saknar det allmänna ombudet en legitim grund. Utredningen återkommer till detta. Det är viktigt för tilltron till och legitimiteten för socialförsäkringens administration att det finns ett allmänt ombud som kan uppträda som part i mål som är intressanta för praxisbildningen.

Fördelen med ett allmänt ombud är att detta kan förhålla sig helt självständigt till grund- eller omprövningsbesluten. Ombudet behöver inte försvara Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut, vilket kan bidra till en större saktlighet och opartiskhet i processen. Ombudet är heller inte bundet i sin processföring av myndigheternas rättsliga ställningstagande utan kan ha en annan åsikt om hur en rättslig fråga ska lösas.

I Ds 2011:18 *Översyn av socialförsäkringen – förslag till förbättringar* fördes ett förslag fram som gick ut på att det allmänna ombudet skulle bli ett fristående organisatoriskt försäkringsombud²⁹⁹ samt även utgöra ett ombud för de försäkrade. Förslaget innebar att ombudet skulle få ytterligare en uppgift utöver arbetet med att driva mål i domstol. Utredningen ser inte att ett utökat uppdrag är förenligt med ombudets uppgift att överklaga beslut till domstol. I ett sådant arbete ingår även att överklaga till nackdel för den enskilde. Denna uppgift ser utredningen som oförenlig med rollen att vara ett försäkringsombud för enskilda som närmast syftar till att ta tillvara de försäkrades rätt.

²⁹⁹ Försäkringsombudet föreslogs vara placerat hos Försäkringskassan.

Kan annan befintlig myndighet överta ombudets uppgifter?

Ett alternativ, som inte har diskuterats i tidigare utredningar, är om det går att behålla det allmänna ombudets uppgifter, men avskaffa själva ombudet och låta en myndighet sköta uppdraget inom ramen för sin löpande verksamhet. På RFV:s tid var det ju myndigheten som uppträdde som part i domstol. När det allmänna ombudet inrättades fanns inte någon alternativ myndighet att ge uppdraget åt. Numera finns till exempel ISF, som skulle kunna uppträda som part i domstol och överta det allmänna ombudets uppgifter.

Det finns för- och nackdelar med att låta en annan myndighet överta ombudets uppgifter. Ansvaret för att driva praxisbildningen kommer då att ligga på en myndighet och inte en utsedd person, vilket leder till en mindre sårbar konstruktion. Vid sjukdom kan till exempel flera personer dela på arbetet och arbetet behöver inte stanna upp i väntan på att ett nytt ombud utses.

Det finns emellertid inte så många alternativa myndigheter att ge uppdraget åt. Inom socialförsäkringsområdet finns det bara ISF som skulle kunna överta ombudets uppgifter. ISF utövar i dag bland annat systemtillsyn över Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Om en myndighet både har en tillsynsuppgift och en uppgift att driva intressanta mål för praxisbildningen i domstol finns det risk för att myndigheten får dubbla roller och att dessa kommer i konflikt med varandra. Inspektionen skulle till exempel kunna driva en ståndpunkt i domstol utan att nå framgång där. Inspektionen skulle sedan behöva gå emot sina tidigare ställningstaganden i tillsynsverksamheten för att följa domstolens avgörande.

Det är viktigt att upprätthålla en skillnad mellan tillsyn och processföring. Att låta ISF, som myndighet, överta det allmänna ombudets uppgifter är inte förenligt med inspektionens uppdrag som tillsynsmyndighet. Utredningens slutsats är därför att det inte finns någon befintlig myndighet som kan överta ombudets uppgifter.

Vilka blir konsekvenserna om ombudet skulle avskaffas?

Om det allmänna ombudet avskaffas skulle det inte längre finnas någon som skulle kunna överklaga gynnande beslut. Uppdraget att

kontrollera att beslutsmyndigheterna inte är för frikostiga i sin bedömning bör i så fall ligga på de beslutande myndigheterna själva, med hjälp av ISF:s tillsyn.

För frikostiga beslut kan snabbt leda till stora kostnader för samhället. Om domstolarna inte kan pröva om lagstiftningen tillämpas för generöst utifrån lagstiftarens intentioner är ny lagstiftning alternativet för att beskära en för frikostig bedömning. Lagstiftning kan ta längre tid än en domstolsprövning och kan också vara dyrare. Ombudets fördel är att det kan agera fortare än vad lagstiftning många gånger kan göra.

Områdets natur är också sådant att många av de försäkrade inte orkar eller förmår driva rättsliga processer. Det allmänna ombudet kan också yrka att domstolen ska inhämta ett förhandavgörande från EU-domstolen i en fråga som rör unionsrätten. Om det allmänna ombudet avskaffas finns det risk för att praxis inte utvecklas inom hela socialförsäkringsområdet utan bara delvis.

Utredningens uppfattning är således att ett allmänt ombud alltjämt fyller en viktig funktion för praxisbildningen inom socialförsäkringen. Det allmänna ombudet behövs för att underlätta domstolarnas arbete med prejudikatbildningen inom socialförsäkringen eftersom ombudet kan överklaga ett beslut både till fördel och till nackdel för den försäkrade. Som utredningen ser det har det allmänna ombudet också ett starkt symbolvärde. Att det finns ett ombud sänder signaler om att det är angeläget att arbeta med praxis inom socialförsäkringen. Det allmänna ombudets uppgifter framgår inte i dag av författning. Utredningen kommer i avsnitt 12.2 att återvända till frågan om behov av ett förtydligt uppdrag för ombudet och hur detta i så fall skulle kunna se ut.

11.4.2 Vad behövs för att få fram fler prejudikat?

Utredningen har ovan redogjort för varför det finns ett behov av ett allmänt ombud. Förutsättningarna för det allmänna ombudet behöver dock stärkas och utvecklas. I annat fall blir ombudets verksamhet tämligen marginell. Det är angeläget att en förändring som skapar möjlighet för utveckling av praxis inom socialförsäkringsområdet genomförs. En sådan förändring skulle

också bidra till att förtroendet för såväl socialförsäkringen som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ökar.

Domar från förvaltningsrätten har ett lågt värde när det gäller att skapa vägledande praxis. Även kammarrättsavgöranden har en begränsad praxisbildande effekt. Kammarrätterna kan till exempel bedöma samma juridiska fråga på olika sätt. För att ett avgörande i domstol ska få ett tydligt genomslag i Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens rättstillämpning krävs därför att frågan prövas av Högsta förvaltningsdomstolen.

För att få fram fler prejudikat kan man arbeta med en rad verktyg. En viktig faktor är antalet överklaganden som det allmänna ombudet åstadkommer. Det är Högsta förvaltningsdomstolen som ensam avgör om ett överklagande är av vikt för rättstillämpningen och ska prövas i sak. Det är därför inte möjligt att med säkerhet påstå att fler överklaganden självklart leder till fler vägledande domar, men om antalet överklaganden ökar kommer också domstolen att få ett större urval av mål att välja bland. Att fler överklaganden prövas av de högre instanserna är också i sig en nödvändig förutsättning för att fler domar ska meddelas. Men praxisbildande handlar inte bara om antalet mål utan även om processen att identifiera en intressant olöst rättsfråga och att få denna väl utredd genom att många olika argument för eller emot en lösning diskuteras.

Utredningen ser att ombudets arbete bedrivs i två olika steg. I det första steget måste ombudet identifiera och välja vad ombudet ska överklaga. I det andra steget uppträder ombudet som part i domstol. Nedan redogör utredningen för vilka problem som har identifierats i respektive steg.

Innan ett beslut överklagas till förvaltningsrätten

Hur kan Försäkringskassan påverka ombudet?

För att det allmänna ombudet ska ha en möjlighet att driva mål i domstol måste ombudet identifiera lämpliga beslut att överklaga. Utredningen har urskilt faktorer som motverkar ombudets möjligheter att hitta lämpliga beslut att överklaga.

Vid allmänna ombudets inrättande ansåg lagstiftaren att det var viktigt att det allmänna ombudets självständighet garanterades i

förhållande till Försäkringskassan och sedermera Pensionsmyndigheten. Myndigheterna ska inte kunna styra vad ombudet väljer att överklaga. Det skulle till exempel kunna ligga i Försäkringskassans intresse, rent teoretiskt, att en viss fråga inte kom under domstols prövning, eftersom det finns risk för att domstolens avgörande i så fall resulterar i stora olägenheter för myndigheten.³⁰⁰ I valet av vad som ska överklagas kan det således uppstå en konflikt mellan Försäkringskassan och ombudet, där ombudets självständighet kan sättas på prov. Att vara ett allmänt ombud innebär att ensam driva praxisfrågor, vilket kan leda till en utsatt position i en omgivning som inte delar ombudets bedömning. Det är också så att det är generaldirektören för Försäkringskassan som beslutar om ombudets lön. Rent teoretiskt skulle generaldirektören kunna belöna eller bestraffa ombudet i lönesättningen utifrån vilka mål ombudet väljer att överklaga.

Vidare kontrollerar Försäkringskassan det allmänna ombudets resurstilldelning. Ombudet har inga egna handläggare utan är i sitt arbete beroende av tjänstemän på Försäkringskassan. Dessa kan skriva överklagande till domstol i ombudets namn och utifrån ombudets anvisningar. Det är också tjänstemän från Försäkringskassan, som den försäkrade kan möta vid domstolsförhandlingar, där det allmänna ombudet är part. Situationen skulle till exempel kunna uppstå, rent teoretiskt, att ombudet väljer att överklaga ett beslut som kommer att innebära en stor arbetsinsats samtidigt som Försäkringskassan drar ner på handläggarstödet eftersom myndigheten inte är intresserad av att få ett klagande i rättsfrågan. Ombudet skulle då få svårt att driva domstolsprocessen på det sätt som ombudet finner behövligt. Det allmänna ombudet är alltså i sitt arbete beroende av att Försäkringskassan tillgodoser dennas behov av resurser.

Det är viktigt att framhålla att det i utredningen inte har framkommit någon konkret situation där ovidkommande hänsyn har tagits. Både det allmänna ombudet och Försäkringskassan framhåller att samarbetet fungerar bra. Resonemanget är snarare av principiell karaktär.

³⁰⁰ Exempel på detta är RÅ 2004 ref. 54 där Försäkringskassan tvingades till ett mycket omfattande och resurskrävande utredningsarbete. Avgörandet tillkom före det allmänna ombudets inrättande.

Begränsningar i ombudets arbetsätt

Utredningen ser vidare att det finns begränsningar i ombudets arbetsätt. Ombudet efterlyser i dag intressanta beslut att överklaga på Försäkringskassans intranät, men ombudet kan inte kontrollera att alla relevanta beslut verkligen skickas till ombudet. I denna del var ISF:s förslag att ombudet och Försäkringskassan/Pensionsmyndigheten på central nivå skulle samarbeta och utveckla tydliga riktlinjer. Utredningen ser dock att ett sådant samarbete rent teoretiskt kan innebära att Försäkringskassan/Pensionsmyndigheten kan styra vilka beslut ombudet får tillgång till. Frågan om vilka rutiner ombudet och Försäkringskassan/Pensionsmyndigheten ska ha för att säkerställa att ombudet får del av intressanta beslut är inte något som behöver regleras i lag eller förordning. Bäst vore om ombudet på något sätt på egen hand kunde söka efter lämpliga beslut att överklaga. I nästa kapitel återkommer utredningen med förslag på hur det allmänna ombudets behov av information ska kunna tillgodoses.

En annan begränsande faktor är att det inte finns någon utsedd ersättare under ombudets semester eller för det fall att ombudet blir sjukskriven under en längre period. Om ombudet inte kan arbeta under en period kommer ombudets arbete således att avstanna. Även här lämnas förslag i nästa kapitel.

Ombudet ska överklaga beslut från två myndigheter

En annan aspekt är att det allmänna ombudet är placerat hos Försäkringskassan samtidigt som ombudet även ska bevaka och överklaga beslut från Pensionsmyndigheten. Här ser utredningen att det finns en risk för att Pensionsmyndighetens beslut får mindre uppmärksamhet från det allmänna ombudet. Det finns vidare risk för att Pensionsmyndighetens anställda inte i tillräckligt hög grad uppmärksammar ombudet på intressanta beslut att överklaga. Detta skulle kunna lösas med att Pensionsmyndigheten får ett eget ombud, men en sådan konstruktion löser inte de grundläggande problemen med hur ombudets självständighet gentemot Pensionsmyndigheten ska garanteras.

Utredningen kommer i avsnitt 12.3 att återkomma till förslag på organisatorisk placering av ombudet.

Efter att ett beslut har överklagats till förvaltningsrätten

Målen ”fastnar” i underinstanser

En förklaring till att målen inte når Högsta förvaltningsdomstolen är att målen så att säga ”fastnar” i underinstanserna på grund av processuella regler, vilket ISF lyfte fram i sin rapport.³⁰¹ Det finns olika typer av partsställningar (se nedan) och beroende på hur förvaltningsrätten/kammarrätten dömer påverkar det i sin tur vem som kan överklaga avgörandet.³⁰² Enligt förvaltningsprocessrättsliga regler får en part som huvudregel bara överklaga ett avgörande om det har gått parten emot.³⁰³

Den vanligaste typen är mål där den enskilde överklagar ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten till exempel i syfte att få rätt till en förmån. I sådana mål finns det två parter i samtliga instanser, den enskilde och beslutsmyndigheten. Den part som förlorar i förvaltningsrätten kan överklaga vidare till kammarrätten.³⁰⁴

Det allmänna ombudet kan också överklaga Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut och ombudet kan göra detta både till nackdel och till fördel för den enskilde. Om det allmänna ombudet väljer att överklaga Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut blir ombudet i stället för myndigheten part i målet i samtliga instanser. De två parter som blir aktuella i en domstolsprocess är alltså den enskilde mot antingen Försäkringskassan/Pensionsmyndigheten eller mot det allmänna ombudet beroende på om ombudet överklagar eller inte.³⁰⁵

Av processekonomiska skäl har det inte ansetts lämpligt att Försäkringskassan och det allmänna ombudet samtidigt är parter i samma mål.³⁰⁶ En annan förklaring till ordningen skulle kunna vara att enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen finns det i normalfallet två parter i en domstolsprocess nämligen den enskilde och den beslutande myndigheten som företräder det allmänna. I detta ligger

³⁰¹ ISF 2012:11 s. 39.

³⁰² Motsvarande resonemang gäller för kammarrätten.

³⁰³ 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291).

³⁰⁴ 7 a och 10 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).

³⁰⁵ 113 kap. 13 och 32 §§ socialförsäkringsbalken.

³⁰⁶ Prop. 2003/04:152 s. 243 och 262.

att det inte kan finnas två parter samtidigt som representerar det allmänna intresset, eftersom det då hade blivit tre parter i processen i stället för två. Vid denna intressekonflikt har det allmänna ombudet getts företräde.

En annan begränsande regel för det allmänna ombudet gäller överklagandet av förvaltningsrättens avgörande. Det allmänna ombudet kan inte komma in senare i processen, till exempel överklaga först när målet är på väg till kammarrätten, utan ombudet måste vara med från början i förvaltningsrätten och överklaga Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens grund- eller omprövningsbeslut.³⁰⁷

Om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten beslutar att en enskild har rätt till en förmån kan ombudet överklaga beslutet och anför att den enskilde inte ska ha förmånen. Om förvaltningsrätten dömer att förmånen ska kvarstå kan allmänna ombudet överklaga domen till högre instans. Om förvaltningsrätten däremot delar ombudets bedömning har allmänna ombudet fått rätt och kan inte längre överklaga. I sådana fall är det upp till den enskilde att överklaga förvaltningsrättens dom.

Om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten beslutar att en enskild inte har rätt till en förmån kan både den enskilde och det allmänna ombudet överklaga beslutet och anför att den enskilde har rätt till förmånen. Om förvaltningsrätten gör samma bedömning som beslutsmyndigheten kan de båda överklaga domen. Om förvaltningsrätten i stället kommer fram till att den enskilde har rätt till förmånen har de båda parterna fått rätt och kan inte överklaga vidare.³⁰⁸

Inläsningseffekten i förvaltningsrätten uppstår alltså när det allmänna ombudet vinner målet. Statistiken visar att ombudet får

³⁰⁷ 113 kap. 12, 13 och 36 §§ socialförsäkringsbalken. I 113 kap. 36 § socialförsäkringsbalken anges att Pensionsmyndigheten inte får överklaga ett beslut av allmän förvaltningsdomstol som kan överklagas av det allmänna ombudet. Paragrafen skulle kunna tolkas som att om allmänna ombudet får rätt i förvaltningsdomstolen och därmed blir förhindrad att överklaga medför det i sin tur att Pensionsmyndigheten kan överklaga förvaltningsrättens avgörande. Frågan prövades av Kammarrätten i Jönköping i mål 1149-12, beslutsdatum 2012-06-26. Kammarrätten kom fram till att Pensionsmyndigheten i sådana fall inte hade rätt att överklaga förvaltningsrättens avgörande.

³⁰⁸ Teoretiskt skulle det allmänna ombudet kunna ända uppfattning i en sådan situation och överklaga med en argumentering i motsats riktning mot vad hon tidigare anför. Ombudet använder sig inte av denna möjlighet.

rätt i förvaltningsrätten i cirka 60 procent av fallen. När ombudet förlorar i förvaltningsrätten och kan klaga vidare får ombudet prövningstillstånd av kammarrätterna i majoriteten av det mål som överklagas dit.³⁰⁹ Om ombudet sedan vinner målet i kammarrätten uppstår samma inläsningseffekt där som i förvaltningsrätten och målet kommer inte vidare till Högsta förvaltningsdomstolen.

Fastställsetalan

ISF föreslog i sin rapport att det allmänna ombudet skulle ges möjlighet att föra en så kallad fastställsetalan. Det allmänna ombudet skulle då inte behöva yrka ändring av underinstansens dom för att kunna överklaga. I stället skulle domen kunna överklagas med yrkandet att den ska fastställas. På så sätt skulle principiellt intressanta frågor kunna drivas vidare till högre instans trots att underinstanserna gett det allmänna ombudet rätt i sak.³¹⁰

Inom civilprocessen kan en enskild vända sig till en tingsrätt med en begäran om att domstolen ska ålägga någon att fullgöra något (en fullgörelsetalan enligt 13 kap. 1 § rättegångsbalken) och/eller fastställa att ett visst rättsförhållande/anspråk föreligger (en fastställsetalan enligt 13 kap. 2 § rättegångsbalken). Fastställsetalan kan antingen vara positiv eller negativ. Om talan är positiv, vill den enskilde ha sin rätt fastställd. Om talan är negativ vill den enskilde ha fastställt att denne inte har en förpliktelse.

Idén att införa en möjlighet för det allmänna ombudet att yrka att en dom ska fastställas är inte helt främmande för socialförsäkringsrätten. Dåvarande Regeringsrätten uttalade i rättsfallet RÅ 2002 ref. 61 att socialförsäkringsmålen är ett tvistemålsliknande förfarande med ett tvåpartssystem där vanligtvis ena parten riktar ersättningsanspråk mot den andra genom att vilja ha fastställt sin rätt till ersättning. Domstolen uttalade även att processen i socialförsäkringsmålen uppvisade påfallande likheter med civilprocessen, särskilt när talan i denna getts formen av en fastställsetalan. Men även om en dom från en förvaltningsdomstol enligt sin ordalydelse var av fastställsekaraktär fungerade den i

³⁰⁹ ISF 2012:11 s. 26.

³¹⁰ ISF 2012:11 s. 46.

praktiken som en fullgörelsedom i förhållande till Försäkringskassan. Försäkringskassan förutsätts vidta de åtgärder som domen föranleder, såsom att beräkna ersättningens storlek och verkställa utbetalning.

Utredningen tror inte att en möjlighet till fastställsetalan kan bidra till tillkomsten av fler domar från Högsta förvaltningsdomstolen. I civilprocessen är det två eller flera parter inblandade i en fastställsetalan. Utgångspunkten är att dessa parter är likställda med varandra. I socialförsäkringsmål finns en företrädare för det allmänna och en försäkrad. Den försäkrade har små möjligheter till juridisk hjälp om han eller hon inte själv kan betala för detta. De socialförsäkringsmål som kan bli aktuella för en fastställsetalan kommer med stor sannolikhet handlar om komplicerade juridiska frågeställningar. Det är inte säkert att den enskilde är intresserad eller förmår att medverka i sådana processer. Risken, som utredningen ser det, är att ombudet i varje instans kommer att anföra samma argument och utredning. Med en fastställsetalan skulle visserligen fler mål gå att överklaga, men för den skull behöver det inte leda till att målen blir lämpligare att meddela prövningstillstånd i. Praxisbildning handlar inte bara om antalet mål som kan överklagas utan också om att se till att målen blir väl utredda genom att många olika argument för eller emot en lösning diskuteras.

Överklagan

ISF framlade även förslaget i sin rapport att det allmänna ombudet borde ha möjlighet att överklaga förvaltningsrätts- och kammarrättsdomar, i mål där ombudet inte tidigare varit part och där Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten inte kan eller vill överklaga.³¹¹ Utredningen tror förändrade regler gällande överklaganderätten kan vara en möjlig väg för att få upp fler mål till Högsta förvaltningsdomstolen. Utredningen återkommer i avsnitt 12.4.2 till förslag i den delen.

³¹¹ ISF 2012:11 s. 39 ff.

11.5 Ombudets legitimitet och organisatoriska hinder

Som utredningen ovan framför har det inte framkommit någon konkret situation där Försäkringskassan har försökt påverka det allmänna ombudet. Utredningen anser emellertid att det avgörande för ombudets legitimitet inte är huruvida hänsyn rent faktiskt har tagits, utan om det finns omständigheter som kan ge intryck av att det finns skäl att betvivla ombudets självständighet eller att det finns risk för att en sådan situation uppstår i framtiden.

Ombudets självständiga ställning är nära förknippat med hur det placeras organisatoriskt. Hur ombudet ska organiseras är också en fråga som återkommit i de tidigare utredningarna. Ds 2011:18 förespråkade en fortsatt placering hos Försäkringskassan. ISF lyfte fram i sin rapport att ombudets legitimitet riskerade att påverkas negativt vid en placering hos Försäkringskassan. Utredningen ser att en placering hos Försäkringskassan inte är invändningsfri. Utredningen kommer i nästa kapitel att återkomma till hur ombudet kan placeras organisatoriskt. Fokus kommer då att ligga på hur ombudets självständighet ska kunna garanteras för att upprätthålla ombudets legitimitet.

Utredningen ser att en annan risk med att ha ett allmänt ombud inom Försäkringskassan är att det kan skapa osäkerhet bland de anställda beträffande ombudets funktion. Det tillkommer Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, som myndigheter, att svara för normgivningen. Samtidigt måste det allmänna ombudet ha idéer och åsikter om hur en olöst rättsfråga ska lösas. Anställda kan uppfatta ombudets åsikter som vägledande, när de handlägger ärenden, i stället för att invänta en klagande dom. Det finns därför en risk att ombudet får en normerande roll i organisationen, vilket ombudet måste ta hänsyn till i sina kontakter med de anställda. Att placera det allmänna ombudet utanför Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten skulle kunna vara ett sätt att ge ombudet en tydligare och självständigare roll.

11.6 Det allmänna ombudet behöver stärkas och utvecklas

Syftet med det allmänna ombudet är att ombudet ska kunna överklaga ett beslut från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten i syfte att få fram vägledande domstolsavgöranden. Enligt utredningens uppfattning fyller det allmänna ombudet en viktig funktion i praxisbildningen bland annat eftersom endast ombudet kan överklaga gynnande beslut. Ombudet kan även yrka att en domstol ska inhämta förhandsbesked från EU-domstolen i en domstolsprocess. Det allmänna ombudet har dock hittills i liten utsträckning bidragit till praxisbildningen. För att det allmänna ombudet ska kunna bidra till praxisbildningen framöver behöver ombudet stärkas och utvecklas. För detta behövs både förändringar vad gäller organisation och processrätt. Utredningen återkommer till detta i kapitel 12.

12 Förslag för det allmänna ombudet

12.1 Ett förstärkt allmänt ombud

Enligt direktiven ska utredningen svara på det allmänna ombudets behov av resurser, dess organisatoriska placering, återrapporteringskrav och behovet av ett förtydligt uppdrag. Utredningen får även lämna andra förslag.

Det allmänna ombudet inrättades för att möjliggöra överklagande av Försäkringskassans beslut, då en myndighet inte kan överklaga sina egna beslut, samtidigt som det ansågs viktigt att det allmänna även fortsättningsvis hade en möjlighet att föra vidare principiellt viktiga frågor till domstolsprövning. Det allmänna ombudet har hittills förekommit som part i två mål där Högsta förvaltningsdomstolen meddelat prövningstillstånd. Utredningen har i kapitel 11 analyserat behovet av förändringar för att ombudet bättre ska kunna bidra till rättsutvecklingen. Enligt utredningens bedömning räcker det inte bara med att föreslå organisatoriska förändringar, utan det krävs även processuella förändringar för att ombudet ska fylla sin funktion. Utredningen kommer därför även att föreslå sådana förändringar.

12.2 Det allmänna ombudets uppdrag

Utredningens förslag: Det allmänna ombudet får i uppgift att verka för tillkomsten av vägledande domstolsavgöranden inom socialförsäkringsområdet. Det allmänna ombudets uppdrag bör framgå av socialförsäkringsbalken. Anställningen som allmänt ombud begränsas till att gälla längst till och med viss tid.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen har i kapitel 11 redogjort för varför ett allmänt ombud behövs. Det allmänna ombudets uppdrag framgår dock inte tydligt i socialförsäkringsbalken. Där talas endast om att det ska finnas ett allmänt ombud hos Försäkringskassan, att det är regeringen som utser ombudet samt att ombudet kan överklaga Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut eller begära ändring av dessa beslut.³¹² Det går alltså inte att av socialförsäkringsbalken utläsa vad syftet är med det allmänna ombudets verksamhet, utan det är först genom att läsa förarbetena som det går att få besked om att ombudet ska använda sin möjlighet att överklaga för att få fram vägledande domstolsavgöranden.

Tidigare framgick av lag att Riksförsäkringsverket (RFV) skulle verka för att bestämmelserna om den allmänna försäkringen tillämpades likformigt och rättvist.³¹³ Vid förstatligandet av försäkringskassorna till en myndighet tillkom det allmänna ombudet genom en egen lag.³¹⁴ Någon diskussion om varför motsvarande bestämmelse inte togs in i den nya lagen för det allmänna ombudet fördes inte i förarbetena. När sedan lagstiftningen om det allmänna ombudet lyftes in i socialförsäkringsbalken fördes det inte heller någon diskussion om huruvida ombudets uppdrag skulle framgå av lag.

För att tydliggöra det allmänna ombudets uppgift föreslår utredningen att det i socialförsäkringsbalken införs en bestämmelse där det framgår att ombudet ska verka för tillkomsten av vägledande domstolsavgöranden inom socialförsäkringsområdet. Det kan handla om områden där rättstillämpningen inte är enhetlig

³¹² 2 kap. 2 §, 113 kap. 4, 12, 13, 17, 32 och 36 §§ socialförsäkringsbalken.

³¹³ 20 kap. 12 § lagen om allmän försäkring i dess lydelse före den 1 januari 2005.

³¹⁴ Lag (2004:778) om allmänt ombud för socialförsäkringen.

eller där det finns ett särskilt stort behov av vägledande domstolsavgöranden. Det allmänna ombudet har även en viktig funktion att fylla inom praxisbildningen i unionsrätten då ombudet kan yrka i domstol att förhandsbesked från EU-domstolen ska inhämtas.

Det allmänna ombudet bör dock även i framtiden ha en möjlighet att överklaga ett avgörande, trots att målet inte är intressant för praxisbildningen, men där resultatet för den enskilde, om avgörandet står fast, blir stötande. Detta behöver inte framgå av lag.

Regeringen utser i dag det allmänna ombudet, vilket regleras i socialförsäkringsbalken. Utredningen föreslår att det allmänna ombudet ska ha ett tidsbegränsat förordnande och att detta ska regleras i ISF:s instruktion Tiden för förordnandet kan förslagvis avse 6 år med möjlighet till förlängning i 3 år.

12.3 Förslag på organisatorisk placering

Det allmänna ombudet är i dag organisatoriskt placerat hos Försäkringskassan. Utredningen har i kapitel 11 redogjort för varför en sådan placering inte är invändningsfri då ombudets självständighet kan ifrågasättas. Utredningen kommer nedan att resonera utifrån tre alternativa placeringar av det allmänna ombudet.

- Det allmänna ombudet ska även fortsättningsvis vara placerat hos Försäkringskassan.
- Det allmänna ombudet ska vara en egen myndighet.
- Det allmänna ombudet ska vara en särskild beslutsfunktion hos ISF.

Vid allmänna ombudets inrättande ansåg lagstiftaren att det var viktigt att det allmänna ombudets självständighet garanterades i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Utgångspunkten i utredningens resonemang har därför varit hur självständigheten ska kunna garanteras för att upprätthålla ombudets legitimitet.

12.3.1 Det allmänna ombudet bör placeras utanför Försäkringskassan

Utredningens bedömning: Det allmänna ombudet bör organisatoriskt placeras utanför Försäkringskassan.

Skälen för utredningens bedömning: I kapitel 11 redogjorde utredningen för de nackdelar som finns med en placering av det allmänna ombudet hos Försäkringskassan utifrån ombudets självständighet.

Det finns dock inte bara nackdelar med att ombudet är placerat hos Försäkringskassan. En fördel är att det är praktiskt för det allmänna ombudet och att det underlättar det dagliga arbetet att vistas i samma lokaler som Försäkringskassan. Ombudet kan lätt få impulser och information från anställda på Försäkringskassan angående intressanta juridiska frågor och beslut. Ombudet har också tillgång till Försäkringskassans intranät. Ombudet har endast två månader på sig från beslutsdatum att överklaga Försäkringskassans beslut³¹⁵, vilket gör att ledtiderna måste vara korta. Vid en placering utanför Försäkringskassan kommer det allmänna ombudet behöva information om intressanta beslut att överklaga. En förutsättning för att ombudets verksamhet ska fungera på ett tillfredsställande sätt vid en sådan placering är att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten på något sätt underrättar ombudet om beslut det kan finnas anledning att överklaga. I en sådan konstruktion måste ombudet tillsammans med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utforma rutiner som möjliggör informationsöverföring utan att ombudets självständighet kan ifrågasättas.

Utredningen vill också lyfta fram att det inte har framkommit någon konkret situation där samarbetet mellan ombudet och Försäkringskassan inte fungerat eller där ombudets självständighet har kunnat ifrågasättas.

Vid en avvägning av för- respektive nackdelarna med ombudets nuvarande placering anser utredningen dock att den nuvarande

³¹⁵ 113 kap. 20 § socialförsäkringsbalken.

placeringen av ombudet hos Försäkringskassan inte går att förena med ett självständigt ombud.

En variant på lösning skulle vara att låta det allmänna ombudet vara kvar hos Försäkringskassan och organisera verksamheten i ett eget kansli med egna handläggare som en särskild beslutsfunktion. Utredningen tror dock inte att en sådan lösning skulle medföra att utomstående tydligare betraktade ombudet som fristående från Försäkringskassan. Med en sådan lösning kvarstår även obalansen gentemot Pensionsmyndigheten.

En placering av det allmänna ombudet för socialförsäkringen utanför Försäkringskassan skulle avvika från hur de två övriga ombuden är organisatoriskt placerade. Samtidigt arbetar de tre ombuden med helt olika regelverk och myndighetsstrukturen ser annorlunda ut. Enligt utredningens mening är skillnaderna mellan de tre ombuden i dag så stora att det inte längre finns ett mervärde i att organisera dessa på ett likartat sätt.

Utredningens bedömning är således att det allmänna ombudet organisatoriskt ska placeras utanför Försäkringskassan för att garantera ombudets självständighet. Det blir tydligt för de försäkrade att det allmänna ombudet är helt fristående och agerar på egen hand.

12.3.2 Ingen egen myndighet

Utredningens bedömning: Det allmänna ombudet bör inte bli en egen myndighet.

Skälen för utredningens bedömning: ISF ansåg i sin rapport 2012:11 att det fanns problem med ombudets självständighet vid en placering hos Försäkringskassan. Inspektionens förslag till lösning var att ombudet skulle inrättas som en egen myndighet och samlokaliseras med någon annan myndighet. Enligt utredningens direktiv är det inte aktuellt med någon ny myndighet, men utredningen vill ändå belysa frågan. Det kan också påpekas att det allmänna ombudet för Skatteverket och för Tullverket inte är organiserade som egna myndigheter.

Det finns fördelar och nackdelar med att låta det allmänna ombudet bli en egen myndighet. Fördelen med att låta ombudet

utgöra en egen myndighet är att det blir tydligt att ombudet är självständigt i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det blir också regeringen som fastställer resurserna. Ytterligare fördelar med att placera ombudet, som en egen myndighet, är att det kan bli enklare för ombudet att arbeta både med Försäkringskassan och med Pensionsmyndigheten. Som egen myndighet får ombudet också en tydligt renodlad roll. Ombudets arbete riskerar inte att sammanblandas med andra uppgifter.

En nackdel med att inrätta det allmänna ombudet som en egen myndighet är att den i så fall blir väldigt liten och i praktiken kommer bestå av ombudet och ett fåtal anställda. Med det ringa antal handläggare som kan komma i fråga för verksamheten ser dock utredningen att myndigheten kommer att ha svårt att hantera en varierande arbetsbelastning. Myndigheten blir sårbar vid till exempel sjukdom, arbetstoppar eller ledigheter. Det allmänna ombudet behöver inte bara handläggare utan även personal som kan arbeta med administration, ekonomi, inköp, IT och växeltelefoni med mera.

I stället för att anställa egen personal skulle myndighetens enda anställning kunna vara det allmänna ombudet medan en så kallad värdmyndighet fick i ansvar att förse myndigheten, det vill säga det allmänna ombudet, med ett kansli. Det finns exempel på sådana lösningar.³¹⁶ Det skulle kunna vara både kostnadseffektivt och lösa de problem som uppstår vid arbetstoppar.

En lämplig värdmyndighet skulle kunna vara ISF, utifrån de resonemang som tidigare förts om behovet av självständighet. Inspektionen har i dag ett tydligt uppdrag att värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.³¹⁷ ISF har därmed personal med god kännedom om Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt socialförsäkringsrätten.

Att inrätta det allmänna ombudet som en egen myndighet och ISF som värdmyndighet riskerar dock att leda till otydliga ansvarsförhållanden mellan de båda myndigheterna vad gäller personalen. Arbetsgivar- och arbetsmiljöansvaret ligger hos

³¹⁶ Exempel på en liten myndighet som är samlokaliserad med en större myndighet är Skolväsendets överklagandenämnd och Skolinspektionen.

³¹⁷ 1 § förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

världmyndigheten, men arbetsledningen utförs av det allmänna ombudet. Det är världmyndighetens uppgift att hålla medarbetarsamtal och lönesamtal eftersom personalen är anställd där, men det blir ombudet som känner till vad personalen gör och hur de utför arbetet. Det kan också uppstå konflikter om resurstilldelning och hur denna ska användas på bästa sätt. Att låta det allmänna ombudet bli en egen myndighet med en världmyndighet ställer således stora krav på de båda myndigheterna. De måste ha en samsyn på uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna samt inom personalgruppen för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt.

Sammanfattningsvis menar utredningen att nackdelarna överväger fördelarna med att göra det allmänna ombudet till en egen myndighet.

12.3.3 En särskild beslutsfunktion hos ISF

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att det allmänna ombudet organisatoriskt placeras hos ISF som en särskild beslutsfunktion med ett eget kansli, vilket regleras i myndighetens instruktion. I instruktionen regleras också ansvarsfördelningen mellan ombudet och ISF och att ombudet får bestämma att någon annan tjänsteman vid ombudets kansli får utföra ombudets uppgifter när denna är förhindrad att göra det. Som en följd av att ombudet placeras hos ISF och inte längre kan anlita tjänstemän hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten behöver bestämmelsen i 113 kap. 12 § socialförsäkringsbalken ändras.

Skälen för utredningens förslag: Ett alternativ till att låta det allmänna ombudet bli en egen myndighet är att inrätta ombudet som en särskild beslutsfunktion hos ISF. En sådan funktion kan konstrueras på olika sätt utifrån verksamheten.³¹⁸ När det gäller särskilda beslutsfunktioner är det vanligt att myndighetens ledning ansvarar för verksamheten och de som har en beslutsfunktion ansvarar för de beslut som de fattar. Särskilda beslutsorgan inom en

³¹⁸ En förebild finns i Barn- och elevombudet vid Skolinspektionen.

myndighet ska användas restriktivt och bara när det finns särskilda skäl. Ett sådant skäl kan vara att regeringen önskar styra vissa verksamheter särskilt, utan att för den skull behöva bilda en egen myndighet. Om regeringen inrättar ett särskilt organ för specifika frågor, och formulerar bestämmelser och villkor för hur organet ska handlägga ärenden och fatta beslut, kan inte myndigheten prioritera ned eller hantera dem på något annat sätt.³¹⁹

Genom att göra det allmänna ombudet till en särskild beslutsfunktion blir ombudet ingen egen myndighet, men har i sakfrågorna en beslutsrätt som inte kan inskränkas av myndighetsledningen hos ISF. Ombudet äger därmed sina egna processer. Det allmänna ombudet har till uppgift att verka för tillkomsten av vägledande domstolsavgörande. Denna uppgift är väl avgränsad gentemot ISF:s nuvarande uppgifter. Ombudet har också till uppgift att fatta beslut i enskilda fall så till vida att ombudet måste bestämma vilka mål som ska drivas i domstol och hur detta ska ske. En sådan placering säkerställer också att det finns grundläggande resurser i form av personal som kan handlägga ombudets ärenden. Det skapar också flexibilitet i resursanvändningen vid arbetstoppar samtidigt som det ger en tydlig ansvarsfördelning beträffande arbetsgivar- och arbetsmiljöansvaret.

Utredningens förslag är således att det allmänna ombudet organisatoriskt ska utgöra en särskild beslutsfunktion hos ISF. För att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan ISF och det allmänna ombudet bör detta regleras tydligt i myndighetens instruktion. I normalfallet ansvarar myndighetens ledning för tilldelningen av medel till den myndighetens olika verksamheter. Det är dock viktigt att det allmänna ombudet tillförsäkras nödvändiga resurser. Detta kan lämpligen ske i ISF:s regleringsbrev där regeringen kan reservera medel åt det allmänna ombudet. Hur det allmänna ombudet närmare ska utformas hör till ISF:s inre organisation och bör bestämmas av myndigheten själv.

Genom att göra det allmänna ombudet till en särskild beslutsfunktion behöver rutiner upparbetas för hur ombudet ska få kunskap om intressanta beslut att överklaga från Försäkringskassan

³¹⁹ SOU 2008:118 *Styra och ställa – Förslag till en effektivare statsförvaltning*. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté, s. 138 f.

och Pensionsmyndigheten. Det bör ankomma på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, att i samråd med det allmänna ombudet, införa föreskrifter om när det allmänna ombudet ska underrättas om beslut.

Utredningen har i avsnitt 11.4.1 redogjort för uppfattningen att ISF som myndighet inte kan överta ombudets uppgifter eftersom tillsynen riskerar att sammanblandas med uppgiften att driva mål i domstol. En invändning, som kan resas mot utredningens förslag, är att även vid en konstruktion med ombudet som en särskild beslutsfunktion kan sammanblandning ske. En enskild, skulle teoretiskt, exempelvis kunna tveka att vända sig till ISF med ett klagomål eftersom han eller hon är rädd för att ombudet ska läsa klagomålet och sedan överklaga den enskildes beslut om förmån till dennes nackdel. Denna risk finns även om det allmänna ombudet blir en egen myndighet och ISF blir värdmyndighet eftersom ombudet kommer att vistas i ISF:s lokaler. ISF har vid samråd med utredningen framfört att inspektionen vidhåller att det allmänna ombudet bör vara en egen myndighet.

Det allmänna ombudets verksamhet bör organiseras så att den blir effektiv och rättssäker samt att den inte sammanblandas med ISF:s tillsyn och övriga verksamhet. Detta kan ske genom att ombudet har ett eget kansli, vilket ska regleras i myndighetens instruktion. Utredningen ser att det i kansliet sannolikt kommer att behövas personal med processerfarenhet. Vid arbetstoppar kan ombudet nyttja handläggare från ISF:s övriga verksamhet. Det går även att arbeta med sekretessbestämmelser för att undvika sammanblandning av olika verksamheter, vilket utredningen återkommer till senare i detta kapitel. Risken med att enskilda skulle tveka att vända sig till ISF med ett klagomål på grund av det allmänna ombudets placering på myndigheten ser utredningen emellertid som liten. Genom att göra ombudet till en särskild beslutsfunktion blir ombudet en tydligt avskild del från ISF:s tillsynsverksamhet och det blir också tydligt att ombudet styr sin egen verksamhet. För ombudets legitimitet är det primära att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte kan påverka ombudets verksamhet, vilket garanteras med den föreslagna lösningen.

Enligt 113 kap. 12 § socialförsäkringsbalken får ombudet i dag uppdra åt tjänsteman vid Försäkringskassan eller

Pensionsmyndigheten att företräda ombudet i domstol. I och med att ombudet blir en särskild beslutsfunktion hos ISF behöver denna bestämmelse ändras så att ombudet i stället kan uppdra åt tjänstemän vid ISF att företräda ombudet i domstol.

I dag saknas regler för vad som gäller om ombudet under en period inte kan utföra sina arbetsuppgifter. Utredningen föreslår att det allmänna ombudet får bestämma att någon annan tjänsteman vid ombudets kansli får utföra ombudets arbetsuppgifter när han eller hon är förhindrade att göra det och att detta ska framgå av ISF:s instruktion.

Förslag på processuella förändringar

I utredningens uppdrag ligger inte fokus på att föreslå förvaltningsprocessrättsliga lösningar, men utredningen vill ändå föreslå processuella förändringar som har samband med de föreslagna organisatoriska förändringarna. Det allmänna ombudets enda uppgift är att verka för tillkomsten av vägledande domstolsavgöranden. Det allmänna ombudet är också den enda som kan överklaga gynnande beslut. Att endast göra organisatoriska förändringar kommer inte att medföra att ombudet får prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen i fler mål. I avsnitt 11.4.2 har utredningen redogjort för varför målen ”fastnar” i underinstanserna och inte når Högsta förvaltningsdomstolen. Genom att förändra reglerna för överklaganderätt kan målen komma vidare till nästa instans och ombudet ges bättre förutsättningar för sin verksamhet.

12.3.4 Partsställning

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att den enskilde, det allmänna ombudet och den beslutande myndigheten ska kunna vara parter i samma mål i domstolen. Med anledning av denna förändring behöver 113 kap. 13 och 36 §§ i socialförsäkringsbalken utmönstras.

Enparts- och tvåpartsförfarandet

Skälen för utredningens förslag: 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 tvåpartsförfarande. I förvaltningsdomstolen startar en ny process där den enskilde inför domstolen kan klargöra sina betänkligheter kring myndighetens beslut och beslutsmyndigheten kan försvara sitt agerande.

Enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen är huvudregeln att den myndighet som först beslutade i saken ska vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstol. I och med att myndigheten intar partsställning har den också rätt att överklaga domstolens avgörande om det gått myndigheten emot enligt reglerna i 33 § förvaltningsprocesslagen. Till huvudregeln finns det undantag i specialförfattningar. Inom socialförsäkringen är reglerna sådana att om det allmänna ombudet väljer att överklaga ett beslut fattat av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten medför det att den beslutande myndigheten inte blir motpart i målet. Parter i förvaltningsrätten blir endast det allmänna ombudet och den enskilde oavsett om ombudet överklagar till fördel eller nackdel.³²⁰

³²⁰ 113 kap. 13, 32 och 36 §§ socialförsäkringsbalken.

Ett trepartssystem i socialförsäkringsmål

Enligt utredningens uppfattning tjänar en olöst rättsfråga på att bli belyst utifrån så många perspektiv som möjligt. Ett bra prejudikat bygger oftast på att många olika argument för eller emot en viss lösning förs fram i processen och sedan prövas av domstolen. På grund av målets svårighetsgrad är det inte 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 ligger det dessutom i hans eller hennes intresse att medge överklagandet. Här ser utredningen att det finns en risk för att den intressanta frågan i målet inte blir tillräckligt belyst då det i praktiken endast kommer att vara det allmänna ombudet som argumenterar ensidigt för en viss lösning. Domstolen har visserligen möjlighet att bereda Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten tillfälle att yttra sig i målet enligt 13 § förvaltningsprocesslagen, men det är en möjlighet som sällan används³²¹. Ett alternativ skulle vara att göra det obligatoriskt för domstolarna att inhämta ett yttrande från dessa myndigheter för att ytterligare belysa den intressanta frågan. Det löser dock inte problemet med inlåsningseffekten, som beskrivs i avsnitt 11.4.2 som uppstår när det allmänna ombudet får rätt i domstol och inte kan överklaga till högre instans.

För att domstolen ska få ett bättre underlag för sitt avgörande föreslår utredningen en ordning där det kan bli tre parter i domstolsprocessen. När det allmänna ombudet överklagar Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut blir ombudet klagande i förvaltningsrätten. Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får ställning som motpart. Om den enskilde överklagar grundbeslutet blir han eller hon klagande och om den enskilde inte överklagar blir han eller hon motpart. Ur den enskildes perspektiv kan tre parter i domstolsförhandlingarna tydliggöra att det allmänna ombudet är självständigt gentemot Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och agerar på egen hand. Nuvarande ordning kan framstå som ologisk för den enskilde. Om både den enskilde och det allmänna ombudet

³²¹ Enligt uppgift från det allmänna ombudet rör det sig om cirka 10 procent av målen i förvaltningsrätten.

överklagar ett beslut och yrkar att en förmån ska utgå vill de samma sak om än med olika motiveringar. Trots att de vill samma sak kommer de i domstolens avgörande benämnas part och motpart, vilket kan framstå som motsägelsefullt för den enskilde. Utredningen gör bedömningen att i normalfallet kommer inte den enskilde att bli "ensam" gentemot två parter som företräder staten. Om det allmänna ombudet överklagar till fördel för den försäkrade kommer de två att vara på samma sida. Om det allmänna ombudet överklagar till nackdel för den försäkrade kommer han eller hon att vara på samma sida som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

En annan fördel med att låta Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten vara motpart i målet är att dessa då kan framställa egna yrkanden i processen till exempel att ett förhandsavgörande ska inhämtas från EU-domstolen beträffande den olösta rättsfrågan eller framställa yrkande om inhibition. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är vidare den part som är mest lämpad att argumentera utifrån varför grund- eller omprövningsbeslutet blev som det blev. Sammantaget kommer en domstolsprocess med tre medverkande parter bidra till att målet blir grundligt utrett i förvaltningsrätten, vilket i sin tur kommer att utgöra en bra grund för högre instansers prövning av rättsfrågan.

I de fall det allmänna ombudet och Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har olika uppfattning om hur en fråga ska lösas blir resultatet att problemställningen blir väl genomlyst. I de mål där det allmänna ombudet och Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten intar samma ståndpunkt blir det en onödig processkostnad att båda är parter samtidigt. Att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är part i målet medför dock nödvändigtvis inte att de behöver vara en aktiv part i målet. Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten kan i sådana situationer biträda ombudets talan eller medge bifall till överklagandet.

I dag begränsas överklaganderätten och vilka som kan vara parter uttryckligen i 113 kap. 13 och 36 §§ socialförsäkringsbalken. För att ge möjlighet till en trepartsprocess behöver dessa bestämmelser utmönstras.

Tre parter eller fler i kameraövervakningsmål

Konsekvensen av utredningens förslag blir att det kommer att finnas två parter i samma mål, det allmänna ombudet och Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, som samtidigt för statens talan och processar mot varandra. Att ha tre parter eller fler i en domstolsprocess, varav två representerar staten, är emellertid inte unikt. Sedan länge har det i mål om kameraövervakning funnits flera parter.³²² En enskild kan hos länsstyrelsen ansöka om tillstånd för kameraövervakning. Länsstyrelsens beslut kan sedan överklagas av den enskilde. Om en enskild överklagar länsstyrelsens beslut blir länsstyrelsens dennes motpart och har därigenom rätt att överklaga ett avgörande. Länsstyrelsens beslut får även överklagas av den kommun där övervakning sker och, om övervakningen ska avse en arbetsplats, av en organisation som företräder de anställda på platsen. Detta har sin grund i den intresseavvägning som ska ske vid tillståndsprövningen utifrån de lokala förhållandena. Men kameraövervakning träffar inte bara de direkt berörda utan även allmänheten som passerar kameran. För att ta tillvara allmänhetens intresse kunde tidigare även Justitiekanslern överklaga länsstyrelsens beslut och föra det allmännas talan. JK hade att kontrollera att rättstillämpningen upprätthölls enhetligt och överklaga principiellt viktiga frågor.³²³ Den uppgiften har i dag övertagits av Datainspektionen. Datainspektionen har ett övergripande tillsynsansvar över lagstiftningen av allmän kameraövervakning och en av de mest angelägna uppgifterna i tillsynsverksamheten är att verka för en enhetlig rättstillämpning på kameraövervakningsområdet. Med rätt att överklaga beslut för att ta tillvara allmänna intressen ges Datainspektionen goda förutsättningar att lyfta fram principiellt viktiga frågor på området, vilket torde kunna leda till en mer enhetlig rättstillämpning och därmed stärka rättssäkerheten.³²⁴ Utredningen ser att det finns paralleller i uppdraget mellan Datainspektionen och det allmänna ombudet. Båda har att verka för enhetlig rättstillämpning och båda företräder det allmännas intresse i domstol.

³²² 47 § kameraövervakningslagen (2013:460).

³²³ Prop. 1989/90:119 s. 25 ff.

³²⁴ SOU 2009:87 s. 187 och prop. 2012/13:115 s. 133 ff.

12.3.5 Tiden för inträde i processen

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att det allmänna ombudet ska kunna överklaga avgöranden från förvaltningsrätten eller kammarrätten även om ombudet inte tidigare har fört det allmännas talan i målet. Detta regleras i en ny bestämmelse i 113 kap. socialförsäkringsbalken.

Skälen för utredningens förslag: I dag har det allmänna ombudet inte möjlighet att överklaga domar i vilka ombudet inte tidigare varit part. Reglerna är sådana att det allmänna ombudet måste vara med från början i förvaltningsrätten och kan så att säga inte kliva in senare i processen till exempel i kammarrätten.³²⁵ Samma regel gäller för det allmänna ombudet hos Skatteverket.³²⁶ Det allmänna ombudet hos Tullverket får däremot överklaga domar av förvaltningsrätten eller kammarrätten även om ombudet inte tidigare har fört det allmännas talan i målet.³²⁷ Varför denna skillnad finns är oklart. Ursprungligen hade dåvarande Riksskatteverket och Riksförsäkringsverket rätt att överklaga domar utan att dessförinnan behövt ha varit part i dessa. När dessa omorganiserades och de allmänna ombuden tillkom, som ett resultat av omorganisationerna, har ombudens behörighet att överklaga domar hanterats olika utan att någon motivering till detta ges i förarbetena.

Utredningen har ovan föreslagit att det allmänna ombudet ska vara placerat hos ISF som en särskild beslutsfunktion. Det kommer därmed inte att bli lika lätt för ombudet att få impulser och information om intressanta beslut att överklaga samtidigt som ombudet har att iaktta tidsfrister för överklagande av beslut. Ett sätt att läka denna brist är att ge det allmänna ombudet rätt att överklaga intressanta avgöranden från domstol som hon eller han tidigare inte varit part i och på så sätt ge det allmänna ombudet mer tid att identifiera intressanta rättsfrågor. Det borde vara förhållandevis enkelt för ombudet att ordna en administration för bevakning av domar där Försäkringskassan eller

³²⁵ 113 kap. 13 och 36 §§ socialförsäkringsbalken.

³²⁶ 67 kap. 11 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

³²⁷ 9 kap. 10 § tullagen (2000:1281).

Pensionsmyndigheten är part och på så sätt kunna följa rättsutvecklingen. Förslaget innebär inte att det allmänna ombudet ska ta över Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens talan i målet utan dessa ska finnas kvar i domstolsprocessen som part.

Nackdelen med förslaget är att en sådan ordning kan medföra att den enskilde känner sig utsatt. Om det allmänna ombudet är med från början riskerar inte den enskilde att så att säga stå ensam utan har alltid stöd av antingen Försäkringskassan/Pensionsmyndigheten eller ombudet. Om det allmänna ombudet kan träda in senare i processen medför detta att ombudet kan överklaga ett avgörande samtidigt som även Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten överklagar, om än med en annan motivering. Möjligheten att senare träda in i rättsprocessen för det allmänna ombudet måste därför användas med omdöme och i mål där behovet av praxis är särskilt stort samt där rättsfrågan förtjänar att belysas från olika parter. Utredningen gör bedömningen att situationen med två parter som företräder staten på ena sidan och den försäkrade "ensam" på andra sidan endast kommer att uppstå i ett mycket litet antal mål.

För att åstadkomma denna förändring behöver 113 kap. 36 § socialförsäkringsbalken utmönstras och en ny bestämmelse införs angående ombudets överklaganderätt i socialförsäkringsbalken.

12.4 Åtterrporteringskrav

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att det allmänna ombudet lämnar en samlad redogörelse över sin verksamhet i ISF:s årliga rapport till regeringen och att detta regleras i ISF:s instruktion.

Skälen för utredningens förslag: I dag lämnar inte det allmänna ombudet någon årlig redovisning om sin verksamhet. Verksamhetens omfattning framgår heller inte av Försäkringskassans årsredovisning. Det är därför svårt för regeringen eller någon annan intresserad att bilda sig någon uppfattning om hur ombudet genomför sitt uppdrag. Ombudet bör därför årligen överlämna en samlad redogörelse över sin verksamhet till regeringen. I redogörelsen ska även ingå en

redogörelse för de viktigaste iakttagelserna ombudet gjort under året i sin verksamhet. Detta bör lämpligen ske som en del av ISF:s årliga rapport till regeringen. En sådan årlig redogörelse skulle även kunna bidra till att öka kunskapen om det allmänna ombudet och dess verksamhet internt hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Regeringen kan i regleringsbrev i övrigt reglera vilka uppgifter det allmänna ombudet ska lämna i den årliga rapporten. Ett krav på att ombudet ska lämna en sådan redogörelse för verksamheten kan lämpligen regleras i ISF:s instruktion.

12.5 Personuppgifter, informationstillgång och sekretess

ISF har i dag till uppgift att bedriva systemtillsyn. Vid en flytt av det allmänna ombudet från Försäkringskassan till ISF tillförs en verksamhet som ligger utanför tillsynsområdet. Ombudet ska i utredningens förslag utgöra en särskild beslutsfunktion, men är samtidigt en del av myndigheten ISF. Detta väcker frågor om hur tillsynen ska skiljas från ombudets verksamhet ur exempelvis sekretesssynpunkt. Vidare har ombudet och tillsynsverksamheten olika behov beträffande tillgång till information, sekretessbrytande regler och personuppgifter. Ombudet kommer till exempel att vara en del av den materiella handläggningen i enskilda mål medan ISF inte är en del av detta. ISF har även inre spärrar/tekniska begränsningar på vilka som ska ha tillgång till information inom myndigheten. Beroende på dessa skillnader går det inte att tillämpa regelverket för ISF:s tillsyn när det gäller sekretess, informationstillgång och behandling av personuppgifter rakt av på ombudets verksamhet utan dessa frågor behöver behandlas för sig. I dag finns ingen reglering av dessa frågor mellan ombudet och Försäkringskassan.

Vidare har utredningen att utgå ifrån gällande rätt. Som utredningen tidigare har redogjort för föreslås det i SOU 2014:67 att det ska införas en lag (2014:00) om behandling av personuppgifter inom verksamheten för Inspektionen för socialförsäkringen. När detta skrivs är förslaget ute på remiss. Om det blir en registerlag för ISF och vilket innehåll lagen i så fall kommer att ha är således oklart. Samtidigt har denna utredning inte

fått i uppdrag att utreda ISF:s behov av en ny registerlag. Utredningen ser att förslagen i SOU 2014:67 kan utgöra ett avstamp för utredningens förslag. Dock bör vissa av förslagen i SOU 2014:67 anpassas till de förslag denna utredning lägger.

Utredningen har i kapitel 9 kort redogjort för vilka regler som finns inom området beträffande sekretess, behandling av personuppgifter och tillgång till information.

12.5.1 Personuppgifter

Utredningens förslag: Det allmänna ombudet har behov av en registerlag. En författningsändring behövs i 5 a § förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration för att ge ombudet tillgång till uppgifter.

Skälen för utredningens förslag: Äldre utredningar har inte lyft frågan om det allmänna ombudet behöver en särskild registerförfattning för sin verksamhet vid en organisatorisk förändring. Det nuvarande allmänna ombudet har heller inte framfört till utredningen att det finns ett behov av en sådan. Med sin placering hos Försäkringskassan kan ombudet i dag falla tillbaka på reglerna i 114 kap. i socialförsäkringsbalken om personuppgiftsbehandling. Vid en placering utanför Försäkringskassan måste frågan utredas om PuL är tillräcklig för ombudets verksamhet eller om ombudet behöver tillgång till en registerlag för sin behandling av personuppgifter.

Typ av personuppgifter

Det allmänna ombudets arbete bedrivs i två led. I det första ledet ska intressanta beslut och avgöranden identifieras. Här handlar det om personuppgifter som förekommer i beslut och avgöranden. I nästa led arbetar det allmänna ombudet materiellt med enskilda ärenden och akter i sin processföring. Verksamheten syftar till att få fram vägledande domstolsavgöranden. I sitt arbete kommer ombudet att få del av personuppgifter i form av namn och andra

identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållande, ekonomi med mera. Utredningen utgår från att till exempel sådana känsliga personuppgifter som en enskilds hälsa kommer att vara vanligt förekommande, men även andra typer av känsliga personuppgifter såsom vandel och sexuell läggning kan förekomma. Ombudet har alltså ett behov av att kunna hantera känsliga personuppgifter. Känsliga personuppgifter får dock behandlas av en myndighet i löpande text om uppgiften har lämnats i ärendet eller är nödvändig för handläggningen av det.³²⁸

I vilket sammanhang lämnas personuppgifter?

Majoriteten av de personuppgifter det allmänna ombudet kommer att behandla förekommer i någon form av rättslig prövning. Personuppgifterna kan komma från den enskilde, från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten samt inhämtas av ombudet på egen hand. Ur integritetsskyddsperspektiv gör utredningen bedömningen att ombudet i liten utsträckning kommer att ta fram egen information utan det, som ombudet behöver för sin verksamhet, kommer i stor utsträckning att komma ifrån Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Den behandling av personuppgifter som sker hos dessa myndigheter regleras i sin tur genom socialförsäkringsbalken.

Det allmänna ombudet arbetar i två led. I det första ledet sker en förberedande handläggning. Ombudet ska samla in och identifiera intressanta beslut och avgöranden som går att överklaga. För att kunna göra detta urval måste ombudet ta in ett stort antal beslut och avgöranden, varav endast en liten del kommer att resultera i ett överklagande till domstol. Enskilda kan uppleva detta som integritetskränkande, att en myndighet behandlar personuppgifter som i flertalet fall inte kommer att resultera i något överklagande från ombudet. Samtidigt är det rimligt och proportionerligt att detta får ske. I detta led är personuppgifterna i sig heller inte intressanta utan det avgörande är beslutets eller avgörandets rättsliga innehåll.

³²⁸ 8 § PuL.

I nästa led driver ombudet mål i domstol för att få fram vägledande domstolsavgöranden. Här är personuppgifterna i sig intressanta eftersom de hänför sig till det enskilda målet.

Gemensamt för led ett och två är att det inte är ändamålsenligt att låta enskilda få något inflytande över vilka beslut och avgöranden ombudet ska välja att samla in och överklaga. Ombudet företräder det allmännas intresse och väljer själv vad som ska överklagas. Det är inte heller förenligt med ombudets verksamhet att låta enskilda motsätta sig att ombudet behandlar deras personuppgifter. Till viss del handlar ombudets arbete också om masshantering, vilket skulle göra det svårt att på ett effektivt sätt informera de berörda om rätten att motsätta sig behandling. Utredningens bedömning är att det är nödvändigt för ombudet att kunna hantera personuppgifter även om enskilda motsätter sig detta.

Hur och av vem uppgifterna kan komma att användas

Utredningen har inte lagt något förslag på hur det allmänna ombudet ska organisera sin verksamhet i framtiden. Utredningen ser emellertid att ombudet i sin verksamhet kan ha behov av att elektroniskt registrera och på annat sätt behandla personuppgifter i flera olika avseenden. Ombudet kan till exempel komma att i ett ärendehanteringssystem registrera namn på personer som är parter i mål på sådant sätt att det sedan är möjligt att med namnet som sökord hitta ärendet hos ombudet. Utredningen kan också tänka sig att ombudet väljer att till ärendet elektroniskt koppla olika skrivelser av olika slag som en PDF-fil. Ett annat alternativ är att ombudet arbetar med elektroniska akter i stället för pappersakter. Ombudet kan också ha behov av att samla avgöranden från den egna verksamheten i en sökbar praxisdatabas där det intressanta inte är namnen på parter utan den rättsliga bedömning som gjorts.

Utredningen gör bedömningen att antalet anställda, som behöver ha tillgång till personuppgifterna, är i första hand de fåtal anställda som arbetar på ombudets kansli. Det framstår därför som relativt enkelt att skydda personuppgifterna organisatoriskt och tekniskt. Personalstyrkan kommer inte vara större än att myndigheten kan dokumentera den elektroniska tillgången till

personuppgifter och genomföra systematiska och återkommande kontroller av om obehörig åtkomst till uppgifterna förekommer.

Mängden av uppgifter som samlas in

Ytterst är det allmänna ombudet som väljer hur stor mängd uppgifter som ska samlas in utifrån sin arbetsbörda. De senaste åren har ombudet samlat in mellan 200 till 500 beslut och valt att överklaga strax under 100 beslut till domstol. Syftet med utredningens förslag är att ombudets verksamhet ska växa. I framtiden kommer i vart fall mängden personuppgifter inte understiga dessa nivåer.

Utredningen föreslår också att det allmänna ombudet ska få tillgång till socialförsäkringsdatabasen (se nedan). I detta ligger att ombudet får tillgång till en stor mängd personuppgifter. I socialförsäkringsdatabasen finns det inskränkningar i vilka sökbegrepp som får användas.³²⁹ Känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser med mera får inte användas som sökbegrepp och att endast ärendebeteckning eller beteckning på handling får användas som sökbegrepp vid sökning som omfattar innehållet i fler än en handling i socialförsäkringsdatabasen, som kommit in i ett ärende eller upprättats i ett ärende. Personuppgifter som rör hälsa får dock användas som urvalskriterium vid sammanställningar om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har meddelat föreskrift om detta.³³⁰ De sökbegränsningar som gäller för socialförsäkringsdatabasen har motiverats med att det, om en myndighet samlingar av elektroniskt lagrade personuppgifter är tillgängliga för sökning utan några begränsningar, uppkommer betydande risker för otillbörliga intrång i enskildas integritet. Vid sökning i fler än en handling framstår sökningen också som en särskild integritetsrisk. För att ärendehantering ska kunna skötas på ett effektivt sätt är det dock nödvändigt att handläggare ges möjlighet att söka efter såväl ett ärende som enskilda handlingar.

Det allmänna ombudet kommer också att behöva kunna söka efter ett ärende som enskilda handlingar. Men det allmänna

³²⁹ 114 kap. 27 § socialförsäkringsbalken.

³³⁰ 114 kap. 28 § socialförsäkringsbalken.

ombudet kommer också att behöva kunna söka efter ett stort antal beslut i den förberedande fasen för att hitta intressanta beslut att överklaga. Ombudet kan behöva göra strukturerande sökningar i socialförsäkringsdatabasen på en mängd känsliga och ömtåliga uppgifter. Det ligger också i sakens natur att den som vill söka efter vägledande avgöranden kan behöva använda alla sökbegrepp. Utredningen har tidigare framfört att det är önskvärt att ombudet kan eftersöka beslut på egen hand utan inblandning av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten för att garantera ombudets oberoende ställning. För att få effektivitet i sökningarna behöver ombudet således kunna använda de sökbegrepp som är nödvändiga i verksamheten. Frågan är dock inte helt okomplicerad.

SOU 2014:67 ansåg att sökbegrepp i ISF:s tillsynsverksamhet inte behövde regleras i författning eftersom tillsynsverksamheten inte avsåg verksamhet enligt socialförsäkringsbalken. ISF skulle få använda de sökbegrepp som var nödvändiga i ett tillsyns- eller granskningsärende.³³¹ Ombudets verksamhet regleras dock i socialförsäkringsbalken. Enligt utredningen uppfattning bör ombudets sökmöjligheter av den anledningen inte vara vidare än utlämnande myndighets sökmöjlighet.³³² Dock kan regeringen bestämma att hälsa får användas som urvalskriterium enligt undantagsbestämmelsen i 114 kap. 28 § socialförsäkringsbalken.

Det allmänna ombudet kommer således att ha tillgång till ett mindre antal personuppgifter från socialförsäkringsdatabasen jämfört med ISF:s tillsyn.

Det allmänna ombudet har behov av en registerlag

Utredningen gör bedömningen att PuL:s bestämmelser inte är tillräckliga för att ombudet ska kunna utöva sin verksamhet och för att säkra behovet av skydd för enskildas integritet utan ombudet är i behov av en registerlag för sin personuppgiftsbehandling. Detta kan lämpligen ske genom att den i SOU 2014:67 föreslagna registerlagen för ISF även ska omfatta det allmänna ombudet. Tillämpningsområdet behöver i så fall utvidgas till att även avse ombudets verksamhet. Vidare behöver ombudet ändamåls-

³³¹ SOU 2014:67 *Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen*, s. 164.

³³² SOU 2007:45 *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 198f.

bestämmelser för att återsöka vägledande avgöranden, för den förberedande handläggningen och för handläggningen beträffande överklaganden till domstol. Ombudet behöver också kunna hantera känsliga personuppgifter om det behövs i ombudets verksamhet. Ombudet behöver även få möjlighet att använda urvalskriteriet hälsa som sökbegrepp vid sökning i socialförsäkringsdatabasen.

Tillgång till personuppgifter

Det allmänna ombudet behöver få tillgång till personuppgifter från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. En författningssändring behövs i 5 a § förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration med detta innehåll. SOU 2014:67³³³ har behandlat frågan om lämplig utformning av denna paragraf. I SOU 2014:67 framfördes att den nuvarande formuleringen ”Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska *på begäran* lämna...” kunna tolkas som att ISF måste framställa en begäran om att få ta del av uppgifter vid varje enskilt tillfälle. ISF föreslås i det betänkandet medges direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen och behöver då inte framställa någon sådan begäran. Denna utrednings förslag har utgått ifrån resonemangen i SOU 2014:67 i denna del.

12.5.2 Informationstillgång

Utredningens förslag: Det allmänna ombudet ska medges direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen, vilket ska framgå av socialförsäkringsbalken. Ombudet ska vidare kunna få tillgång till information från andra genom en ändring av 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken.

Skälen för utredningens förslag: Om det allmänna ombudet placeras hos ISF behöver rutinerna för hur ombudet arbetar förändras. Utredningen ger inte något förslag i denna del utan det är upp till ombudet att utforma sin framtida verksamhet. Det blir

³³³ SOU 2014:67 s. 165 ff.

därför också svårt att göra någon bedömning av vilken information ombudet kan tänkas behövas vid ett framtida förändrat arbetssätt. Utifrån det arbetssätt ombudet använder i dag har ombudet behov av tillgång till intranät och Försäkringskassans ärendehanteringssystem (ÄHS) och dokument- och ärendehanteringssystemet diabas.

Ombudet tar också del av frågor och svar från Försäkringskassans tillämparteam. Enligt uppgift från Försäkringskassan har en del tillämparteams frågor och svar blivit allmänna handlingar medan andra inte blivit det. Försäkringskassan har också angett att tillämparteamens arbetsformer är under utredning och att det inte går att lämna något besked till utredningen om hur det blir framöver med frågor och svar från tillämparteamen.

Vad gäller ombudets tillgång till intranätet menar utredningen att detta är frågor som bäst löses i samråd mellan ombudet och Försäkringskassan samt Pensionsmyndigheten.

Direktåtkomst socialförsäkringsdatabasen

Utredningen ser att det allmänna ombudet har behov av direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen. I denna bas finns det efterfrågade systemet ÄHS och diabas. Utredningen har tidigare påpekat att det är önskvärt att ombudet i så stor utsträckning som möjligt själv ska kunna leta information om vilka beslut ombudet ska överklaga för att dess självständighet inte ska kunna ifrågasättas. Det finns dock begränsningar i vilka sökbegrepp som ombudet kan använda för att eftersöka intressanta avgöranden.

Utredningen beskrev i avsnittet ovan att i vart fall urvalskriteriet hälsa skulle kunna få användas om detta särskilt reglerades i ISF:s registerlag. Det är också principiellt tveksamt att utlämnande myndighet i varje fall ska besluta vilken information som ska lämnas ut och på så sätt kunna styra ombudets verksamhet. Regeringen har tidigare i lagstiftningsärenden angett att det bör ankomma på riksdagen att ta ställning till i vilka fall direktåtkomst bör medges.³³⁴

³³⁴ Se till exempel prop. 2005/06:152 s. 34.

Förutsättningar för direktåtkomst ska därför regleras i socialförsäkringsbalken, medan närmare förutsättningar för denna åtkomst bör kunna föreskrivas i förordning. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse om det allmänna ombudets direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen ska regleras i lag under förutsättning att den föreslagna lagen (2014:00) om behandling av personuppgifter inom verksamheten för Inspektionen för socialförsäkringen genomförs. Ett alternativ till direktåtkomst skulle till exempel vara att medge ombudet åtkomst till uppgifter via fil eller via papperskopior. Detta arbetssätt kräver dock en större arbetsinsats.

Information från andra

Det allmänna ombudet har också efterlyst en möjlighet att kunna begära information från andra. Myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare samt försäkringsinrättningar ska bland annat på begäran lämna Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.³³⁵ På Försäkringskassans område tillämpas bestämmelsen framförallt vid Försäkringskassans beslutsfattande men det förekommer också att kompletterande uppgifter inhämtas i Försäkringskassans processföring med stöd av bestämmelsen. Eftersom det är viktigt att eventuella oklarheter i ett ärende reds ut redan innan det överklagas så att rättsfrågan i målet inte skymms av oklarheter kring sakomständigheterna bör det allmänna ombudet ges motsvarande möjligheter i sin processföring. Regeln i 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken behöver därför ändras.

³³⁵ 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken.

12.5.3 Sekretess

Utredningens förslag: För att skydda personliga förhållanden hos enskilda hos det allmänna ombudet behöver ändringar ske i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En sekretessbrytande regel bör också införas i förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna ut uppgifter till andra myndigheter.

Skälen för utredningens förslag: ISF utövar tillsyn och har som tillsynsmyndighet sekretessbestämmelser att tillgå. Ombudet utövar ingen tillsyn och frågan är hur ombudets behov av sekretess och sekretessbrytande regler ser ut.

Det allmänna ombudet behöver få tillgång till information. Av det skälet behöver ombudet sekretessbrytande regler i enlighet med 10 kap. 28 § OSL.

Enligt 28 kap. 1 § OSL gäller sekretess hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten 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.

Om det allmänna ombudet inrättas som en särskild beslutsfunktion hos ISF bör det gälla sekretess i ombudets verksamhet på samma sätt som gäller för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det allmänna ombudet bör därför nämnas i sekretessbestämmelsen i 28 kap. 1 § OSL. På motsvarande sätt bör ombudet nämnas i 28 kap. 5 § OSL som reglerar sekretessen i ärende enligt lagstiftning om inkomstgrundad ålderspension.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är i vissa fall skyldiga att lämna ut uppgifter om det begärs samt om detta framgår av en sekretessbrytande regel. I dessa fall saknas utrymme för utlämnande myndighet att välja om uppgiften ska utlämnas eller inte. Ett exempel på en sådan sekretessbrytande regel är förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna ut uppgifter till andra myndigheter, den så kallade ”uppgiftslämnarförordningen”.

För att det allmänna ombudet ska kunna fullgöra sitt uppdrag behöver ombudet ha tillgång till uppgifter. Uppgiftslämnarförordningen behöver därför ändras så att ombudet kan få del av uppgifter hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Utredningen vill i detta sammanhang även erinra om bestämmelsen i 8 kap. 2 § OSL. I paragrafen framgår att sekretess gäller mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Det råder alltså sekretess mellan ombudets verksamhet och tillsynsverksamheten.

12.6 Det allmänna ombudets behov av resurser

Utredningens bedömning: Vid en placering av det allmänna ombudet hos ISF har myndigheten ett behov av ökade resurser.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen har ovan föreslagit att det allmänna ombudet ska utgöra en särskild beslutsfunktion hos ISF. Utredningen har också föreslagit en del processuella förändringar i syfte att få fram fler vägledande avgörande. Om utredningens förslag genomförs kommer det att innebära en ökad arbetsbelastning för det allmänna ombudet. Ombudet måste bland annat mer aktivt leta efter beslut att överklaga då han eller hon kommer att befinna sig utanför Försäkringskassan. Tidigare har det allmänna ombudet kunnat få handläggarestöd från Försäkringskassans tjänstemän. Med den föreslagna placeringen hos ISF kommer ombudet även där att ha ett behov av handläggare för att bland annat välja ut relevanta beslut och avgöranden att överklaga, att skriva inlagor till domstolar och delta under domstolsförhandlingar. Utredningen bedömer att det allmänna ombudet har behov av 3-4 heltidstjänster.

13 Konsekvenser av förslagen

13.1 Inledning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning³³⁶ ska konsekvenser av de förslag som presenteras av en utredning belysas utifrån ett antal olika aspekter. I utredningens direktiv anges vidare att utredningen ska analysera konsekvenserna av inrättandet av ett reguljärt tillsynsorgan i termer av bland annat fler klagomål från enskilda.

Utredningen presenterar ett antal förslag. I det följande redovisar utredningen konsekvenser av utredningens förslag på de områden där utredningen har bedömt att det finns sådana. Utredningens förslag bedöms inte ha några direkta konsekvenser för:

- den kommunala självstyrelsen,
- för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet,
- för små företags arbetsförutsättningar,
- konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

³³⁶ 6 och 7 §§.

Tabell 13.1 Utgiftseffekter av förslagen

Budgeteffekter	Miljoner kronor	
	2017	2018
Reformer		
Generell tillsyn	6,8	12,3
Klagomålshantering	5,5	9,6
Allmänna ombudet	3,6	3,7
<u>Totalt</u>	15,9	25,6
Finansiering		
UO 10/12	13,6	21,7
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	2,3	3,9
<u>Totalt</u>	15,9	25,6

Källa: Egna beräkningar.

13.2 En utökad tillsyn inom socialförsäkringsområdet

Utredningen bedömer att det finns ett behov av en utökad reguljär tillsyn inom socialförsäkringsområdet. Utredningens förslag innebär i korthet att tillsynen på socialförsäkringsområdet inte bör begränsas till systemtillsyn och att klagomål från enskilda bör ingå som en del av tillsynen på socialförsäkringsområdet, se kapitel 10.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) bör enligt utredningen få ett utökat tillsynsuppdrag som innebär att myndigheten genom tillsyn och effektivitetsgranskning ska värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

Förslagen bedöms i första hand ha konsekvenser för enskilda försäkrade, för rättssäkerheten i socialförsäkringen, för tilltron till socialförsäkringens administration samt för statens utgifter.

13.2.1 Effekter av den föreslagna tillsynsfunktionen

Utredningen menar att förslagen om utökad tillsyn har goda förutsättningar att bidra till att de fyra syftena med tillsyn som presenteras i kapitel 4 uppfylls:

- att göra det möjligt för medborgarna att utkräva ansvar från politiker och förvaltning,
- att förebygga felaktigheter i förvaltningen,
- att ge ett underlag för styrning och utveckling av förvaltningen och
- att vara en funktion för allmänhetens insyn i verksamheterna.

Att utöka ISF:s tillsynsuppdrag ökar myndighetens möjligheter att ta ytterligare helhetsgrepp på granskning och uppföljning av socialförsäkringsområdet. Eftersom systemtillsyn, enligt vedertagna definitioner, i princip handlar om att granska systemen för styrning och kontroll ges genom det utökade uppdraget ett tydligt mandat att utöva tillsyn även ur helt andra aspekter.

Förslagen bedöms kunna innebära möjligheter till ökad effektivitet på området. Rättssäkerhet och resursanvändning är båda en del av effektiviteten. Att rätt person ska få rätt ersättning vid rätt tidpunkt är därför både en fråga om rättssäkerhet för den försäkrade och en fråga om effektiv resursanvändning i ett medborgarperspektiv. Förslagen bedöms ha betydelse för båda dessa aspekter.

En förstärkt tillsyn kan fungera som ett värdefullt stöd för enskilda, för dem som tillämpar försäkringen och för den politiska beslutsprocessen, inte minst vad gäller likabehandling och rättssäkerhet.

Utredningen bedömer att förslaget om en utökad tillsyn bör kunna leda till minskad brottslighet. Att det finns en tillsyn som granskar verksamhet och även enskilda ärenden kan också ha en förebyggande funktion. En större tydlighet om vart man kan vända sig med klagomål gör det enklare än i dag för enskilda att rapportera in felaktigheter. En utökad tillsyn kan också förväntas innebära att fler problem identifieras.

Utredningen bedömer också att förtroendet för socialförsäkringen och myndigheterna som administrerar den kan komma att öka genom att den externa granskningen och insynen förstärks.

Utredningen bedömer att förtroendet kan öka dels för att förslagen innebär att problem uppdagas, dels också på grund av den signaleffekt som en utökad tillsyn med en självständig

klagomålshantering kan komma att ha. En självständig funktion för tillsyn och hantering av enskildas klagomål visar att staten tar frågan om medborgares insyn och enskildas rättssäkerhet på största allvar.

Utredningen ser att denna signal kan vara särskilt viktig att sända när det gäller granskning av myndigheter som i sin verksamhet väljer att anamma ett kundperspektiv snarare än ett medborgarperspektiv. I avsnitt 6.5.1 beskrivs de olika funktioner som Försäkringskassan använder i sin klagomålshantering. Där framgår att myndigheten aktivt har valt att i sitt gränssnitt mot de försäkrade anamma begrepp som snarare leder tankarna till kundhantering och förslagsverksamhet än till juridisk granskning av om allt har gått rätt till utifrån regelverket.

Detta är inget som utredningen har anledning att ta ställning till. Dock menar utredningen att behovet av en självständig funktion för klagomålshantering kan vara större för dessa verksamheter än för annan statlig verksamhet som har valt ett mer traditionellt tilltal till medborgarna.

Utredningen anser också att det finns ett värde i att samla klagomålshantering, generell tillsyn och effektivitetsgranskning i samma myndighet. Den information som ISF får genom klagomålshandlingen kommer att vara av värde i den generella tillsynen och i effektivitetsgranskningen. ISF kommer att på ett bättre sätt än i dag kunna rikta in sin verksamhet på relevanta områden. På så sätt kan den sammanlagda tillsynen och utvärderingen av socialförsäkringen bli mer effektiv.

Att uppskatta de mer långsiktiga effekterna av förslagen i kvantitativa termer har inte låtit sig göras. Utredningen har inte kunnat hitta någon empirisk forskning eller uppföljning av tillsynens effekter som skulle kunna ligga till grund för en sådan analys. Det saknas också i stort sett helt även teoretisk forskning som är inriktad på tillsyn specifikt, vilket ytterligare har försvårat en analys.

De kostnadsberäkningar som här redovisas är därför kortsiktiga effekter.

13.2.2 Antalet klagomål

Enligt utredningens direktiv ska konsekvenserna av inrättandet av ett reguljärt tillsynsorgan i termer av bland annat fler klagomål från enskilda analyseras. Antaganden om antalet klagomål som förväntas inkomma till den föreslagna klagomålstillsynen har också betydelse för de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Därför har utredningen gjort en analys av de förväntade konsekvenserna vad gäller antalet klagomål. Som underlag har information om klagomålsvolymen i liknande verksamheter använts.

RFV:s klagomålshantering

I början av 2000-talet behandlade Riksförsäkringsverkets (RFV) tillsynsfunktion omkring 500 ärenden per år baserat på klagomål från enskilda. När RFV lades ner i slutet av 2004 upphörde denna klagomålshantering.

JO:s ärendevolymen på socialförsäkringsområdet

Som framgår av figur 13.1 har antalet ärenden som gäller Försäkringskassan varierat kraftigt under de senaste femton åren. Riksdagens ombudsmän (JO) har vid flera tillfällen uppmärksammat riksdagen på att antalet anmälningar som gäller socialförsäkringsområdet stigit.

Vid en utfrågning i socialförsäkringsutskottet i april 1997 redovisade JO att antalet anmälningar stigit från 141 stycken under verksamhetsåret 1990/91 till 361 under 1995/1996. Det motsvarande en ökning med 256 procent. För JO:s övriga områden steg antalet anmälningar med 25 procent under samma femårsperiod. JO drog slutsatsen att försäkringskassorna hade ett höjt och ökande antal handläggningsfel och att rättssäkerheten hade försämrats.³³⁷

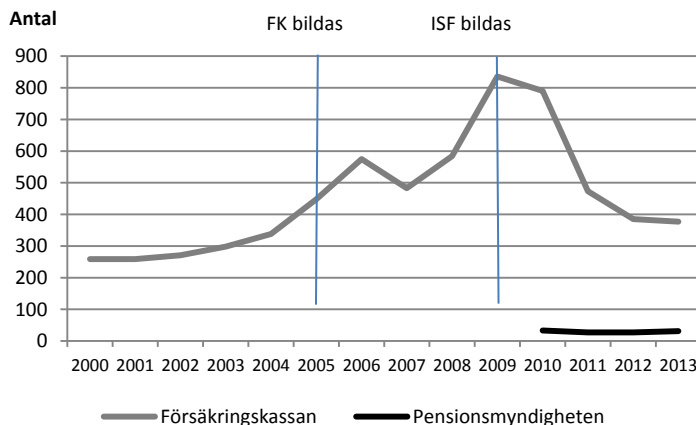
Under mitten av 00-talet ökade antalet anmälningar återigen, men sjönk därefter något. Uppgången sammanföll med att RFV:s tidigare klagomålshantering lades ner.

³³⁷ Prop. 1997/98:41 s. 77 f.

Under andra halvåret 2008 ökade anmälningsärendena återigen dramatiskt och nådde 2009 sin högsta nivå med 836 inkomna anmälningar. Därefter har antalet klagomål åter sjunkit. Under verksamhetsåret 2012/13 kom 368 klagomål som gällde socialförsäkringen in till JO. 359 av dessa gällde Försäkringskassan och 32 gällde Pensionsmyndigheten. I ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 2013/14 redovisas inte de inkomna klagomålen efter verksamhetsområde. Däremot redovisas att JO under 2013/14 avgjorde 425 klagomålsärenden på socialförsäkringsområdet.³³⁸ Eftersom JO har relativt långa handläggningstider finns det en ärendebalans som följer med mellan verksamhetsåren. Antalet inkomna respektive avgjorda ärenden är därför inte jämförbara.

Omräknat till kalenderårsdata var antalet inkomna klagomål till JO 377 stycken 2013 och 368 stycken 2014.³³⁹

Figur 13.1 Antal ärenden på socialförsäkringsområdet hos JO 2000-2013



Källa: JO

Det är enligt utredningen framför allt två saker som framgår av statistiken över antalet JO-anmälningar på socialförsäkringsområdet. Dels att det tycks finnas en underliggande trend att antalet anmälningar stiger något över tid. Detta är också något som JO har observerat även för andra

³³⁸ JO (2014) *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, Redogörelse 2013/14:JO1, och JO (2015a) *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, Redogörelse 2014/15:JO1.

³³⁹ Uppgifter från Försäkringskassan.

områden. Och dels att det för socialförsäkringsområdet behöver finnas beredskap för att antalet anmälningar kan variera kraftigt.

Inkomna klagomål till Försäkringskassan

Försäkringskassan sammanställer tertialvis de kundsynpunkter som inkommer till myndigheten. År 2014 inkom det 4 332 synpunkter till kundhanteringssystemet. Variationen var dock stor. Under första tertialen inkom över 2 500 synpunkter. Tertial 2 kom det in strax under 950 och tertial 3 var antalet 880.

Enligt Försäkringskassan beror den stora variationen under 2014 främst på två saker. Toppen i början av året hänger samman med att myndigheten lanserade en automatiserad handläggning av och nya digitala tjänster för föräldrapenning vid årsskiftet. Där fanns en del brister och barnsjukdomar som genererade många kundsynpunkter.

Under försommaren gick antalet synpunkter ner och stabiliserades på en lägre nivå än tidigare. Försäkringskassan bedömer att det beror på att informationen om kontaktvägar på webbplatsen förändrades.

Inkomna klagomål till Pensionsmyndigheten

Under 2014 inkom 3 062 klagomål till Pensionsmyndigheten. Mer än en tredjedel (1 130) av klagomålen handlade om förvaltningstjänster för premiepension (det vill säga företag som erbjuder tjänsten att sköta kundernas fondbyte inom premiepensionen). År 2013 var antalet synpunkter i den kategorin ungefär hälften så många vilket gör att det till myndigheten kom in strax under 2 500 synpunkter under 2013.³⁴⁰

³⁴⁰ Enligt uppgifter från Pensionsmyndigheten.

Inkomna klagomål till ISF

ISF har visserligen ingen klagomålshantering i dag, men det förekommer ändå att enskilda hör av sig till myndigheten med olika typer av synpunkter eller klagomål. Som beskrivs i avsnitt 6.2.4 har ISF också sedan 2012 gjort det möjligt att lämna synpunkter via myndighetens webbplats. Där framgår det dock tydligt att ISF inte har någon möjlighet att hantera klagomål på enskilda ärenden.

Även om det inte går att dra några slutsatser om hur många klagomål som skulle komma in vid en utbyggd klagomålshantering utifrån de synpunkter som hittills kommit in till ISF kan det ändå vara intressant att se på antalet, innehållet och utvecklingen över tid.

I avsnitt 6.2.4. beskrivs innehållet i de klagomål som kommit in till ISF sedan myndigheten bildades. Totalt har det inkommit cirka 350 brev och 170 synpunkter via webbplatsen till ISF till och med februari 2015. Under 2012 kom det in totalt 138 synpunkter (68 brev och 70 synpunkter via webbplatsen), under 2013 var antalet synpunkter 149 (92 brev och 57 synpunkter via webbplatsen) och under 2014 kom det in 77 synpunkter (42 brev och 35 synpunkter via webbplatsen).

När det gäller synpunkter som kommer in via myndighetens webbplats varierar inflödet betydligt över tid. Ibland har flera synpunkter per dag kommit in, medan det kan dröja ett par månader mellan synpunkterna under vissa perioder. Endast en av synpunkterna rör Pensionsmyndigheten.

En jämförelse med andra verksamheter

Den 1 juni 2013 inrättades Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som då tog över tillsyn och viss tillståndsverksamhet från Socialstyrelsen.

Under andra halvåret 2013 kom det in totalt 4 760 anmälningar till IVO. Den genomsnittliga styckkostnaden för dessa var 33 400 kronor. År 2014 registrerades 10 372 anmälningar. Den genomsnittliga styckkostnaden var 26 300 kronor.³⁴¹ Skillnaden mellan de två åren vad gäller både antalet anmälningar och

³⁴¹ IVO (2015) *IVO:s årsredovisning för 2014*, s. 14 f. samt egen bearbetning.

styckkostnaden beror på att verksamheten byggdes upp under 2013.

Under perioden januari – juni 2014 utreddes 59 procent av klagomålen i sak, vilket innebär att 41 procent av ärendena kunde avslutas utan en utredning i sak.³⁴²

Resursåtgången för handläggningen av enskildas klagomål utgjorde under båda åren omkring 45 procent av myndighetens totala kostnader och enligt Statskontoret var kostnaderna jämförbara med de kostnader Socialstyrelsen redovisade för 2012.³⁴³

Skolinspektionen bildades 2008 då myndigheten övertog tillsynsansvaret från Skolverket. År 2014 inkom över 3 700 anmälningsärenden till Skolinspektionen och till Barn- och elevombudet (BEO), varav drygt 750 till BEO. Mellan 2012 och 2013 ökade antalet anmälningar med 20 procent. Mellan 2013 och 2014 var motsvarande förändring 5 procent.

Av de 3 700 ärendena prövades omkring 1 700 i sak, knappt 1 200 för Skolinspektionen och omkring 500 för BEO. Övriga 1 900 ärenden (53 procent) avgjordes utan utredning eller hänvisades till någon annan instans.

Den totala kostnaden för verksamhetsområdet anmälningsärenden (inklusive Skolväsendets överklagandenämnd) var omkring 90 miljoner kronor år 2014. Det utgör omkring 25 procent av myndighetens kostnader. Kostnaden per beslutat ärende var 15 500 kronor (exklusive BEO och Skolverkets överklagandenämnd) 2014. År 2013 var motsvarande kostnad 15 000 kronor, 2012 var den 16 700 kronor och 2011 var den 18 400 kronor.³⁴⁴

JO är en väl etablerad verksamhet som har funnits sedan 1809. Myndigheten hanterade omkring 7 200 klagomålsärenden under 2014. 368 av dessa rörde socialförsäkringen. Den rättsliga tillsynen baserat på klagomål utgjorde 2014 85 procent av myndighetens totala kostnader.

³⁴² SOU 2015:14 *Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem inom hälso- och sjukvården*, s. 48.

³⁴³ Statskontoret 2014:13 *Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg*. Delrapport.

³⁴⁴ Skolinspektionen (2014) *Skolinspektionens Årsredovisning 2013*, s. 21.

Den totala kostnaden per avslutat klagomålsärende var 10 000 kronor. Kostnaden per klagomålsärende under 2012 och 2013 är jämförbara med dem som redovisas för 2014.³⁴⁵

Utredningen vill peka på att det inte är helt enkelt att jämföra de olika myndigheternas kostnader för klagomålshanteringen eftersom verksamheterna skiljer sig åt.

Erfarenheterna från IVO tyder på att kostnaderna per ärende kan komma att ligga något högre när verksamheten byggs upp. Även Skolinspektionen har uppvisat en nedåtgående trend när det gäller kostnaden per ärende. Ett skäl till detta är att Skolinspektionen hade kostnader som hängde samman med att man övertog en befintlig klagomålsverksamhet från Skolverket som myndigheten sedan effektiviserat. Även i IVO:s fall var det fråga om att flytta över en befintlig klagomålshantering till en ny funktion.

Utredningens förslag innebär inte att någon verksamhet flyttas över i sin helhet. Det kommer fortsatt att vara möjligt att vända sig till JO eller till den berörda myndigheten med klagomål på samma sätt som i dag. Samtidigt är det rimligt att anta att det kommer att finnas en effektiviseringspotential i verksamheten som hänger samman med att det inledningsvis tar resurser att hitta effektiva rutiner.

Andel av klagomålen som kan utredas

När det gäller kostnaderna per ärende kommer de att vara beroende av vilken typ av klagomål som kommer in och hur myndighetens utredningsskyldighet tillämpas. Är det en stor andel klagomål som är möjliga att utreda som inkommer blir kostnaderna per klagomål högre än om en stor andel är sådana som bör hänvisas till någon annan instans eller sådana som inte går att utreda.

Som en jämförelse kan andelen JO-anmälningar inom socialförsäkringsområdet som direktavskrivs vara relevant. Denna andel har under åren 2005 till 2014 varierat mellan 52 och 67 procent på socialförsäkringsområdet. Det innebär att det i mer än hälften av ärendena som kommer in fattas beslut om att ärendet

³⁴⁵ JO (2015b) Årsredovisning för riksdagens ombudsmän 2014.

avskrivs utan utredning. Cirka 25 procent av klagomålen till JO leder till en så kallad liten utredning, där ytterligare information i ärendet hämtas in innan beslut fattas. Cirka 15 procent av klagomålen leder till en mer omfattande utredning.

Skolinspektionen anger i sin årsredovisning att omkring 60 procent av ärendena till Skolinspektionen kan beslutas utan prövning i sak. Om BEO räknas in är andelen som beslutas utan prövning omkring hälften.

Med antagandet att samma andel av ärendena som för JO respektive Skolinspektionen kommer att kunna beslutas utan någon större utredning innebär det att omkring 60 procent av ärendena i den föreslagna klagomålshanteringen inte kommer att vara särskilt resurskrävande.

När det gäller de återstående 40 procenten menar utredningen att en rimlig uppskattning av fördelningen mellan klagomål som kommer att kräva en mindre respektive en mer omfattande utredning skulle kunna vara att den kommer att motsvara den nuvarande fördelningen hos JO. Det vill säga att cirka 15 procent av det totala antalet klagomål kommer att kräva omfattande utredningsinsatser medan det i cirka 25 procent av klagomålen kommer att vara tillräckligt med en mer begränsad utredning.

Antagande om antalet klagomål i den föreslagna verksamheten

Det är inte möjligt att med någon större säkerhet uppskatta hur många klagomål som kan antas komma in till ISF om myndigheten får ett utvidgat uppdrag.

Till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kom det under 2014 in 7 517 synpunkter sammanlagt. Under 2013/14 avgjorde JO 425 klagomål på socialförsäkringsområdet. ISF fick in 77 synpunkter. Innehållet i klagomålen till dessa verksamheter är inte helt jämförbara med de klagomål som kan antas komma in till den föreslagna klagomålsfunktionen. Men det säger ändå något om proportionerna mellan intern och extern klagomålshandling.

Det är viktigt att enskilda får kännedom om möjligheten att vända sig till ISF med sina klagomål. ISF förutsätts därför informera allmänheten om möjligheten att lämna in klagomål till myndigheten. Även Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och

Skatteverket bör tydligt informera om detta, till exempel på sina egna webbplatser och i kontakter med enskilda som uttrycker missnöje med myndigheterna.

Detta kan antas leda till en ökning av det totala antalet klagomål jämfört med dagens totala inströmning av klagomål till JO, ISF och berörda myndigheters klagomålshantering.

Men det kan också handla om att de som tidigare har vänt sig till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket eller till JO helt eller delvis kommer att vända sig till ISF i stället. Den totala ökningen av antal klagomål är enligt utredningen svårbedömd och får bygga på vissa antaganden.

Sammantaget anser utredningen att det är rimligt att tro att antalet klagomål kommer att öka påtagligt i förhållande till de mellan 80 och 140 klagomål som ISF får in årligen i dag. Det är dock inte sannolikt att antalet klagomål kommer att ligga så högt som hos Skolinspektionen och IVO, vars granskningsobjekt utgörs av enskilda skolor respektive vårdgivare. Det är alltså fråga om granskning av många men mindre aktörer jämfört med socialförsäkringsområdet, där antalet aktörer är begränsat.

Det är däremot sannolikt att inströmningen av klagomål kommer att öka successivt under de första åren i takt med att verksamheten blir känd. För Skolinspektionens del har som framgår ovan antalet ärenden ökat med omkring 20 procent per år fram till 2013 men mellan 2013 och 2014 skedde en utplaning i ökningen av antalet ärenden.

Som en jämförelse kan även nämnas att RFV hade omkring 500 inkommande klagomål per år, innan myndigheten lades ner. Samtidigt som det kan vara en intressant jämförelse är det också troligt att antalet klagomål blir fler i den föreslagna klagomålshanteringen tack vare att det i dag finns mer utvecklade kommunikationsvägar jämfört med för ett decennium sedan.

Utredningens bedömning är att det är svårt att göra en bedömning av hur många klagomål som kommer att komma till ISF. Utredningens analys bygger på att antalet inkomna klagomål sannolikt kommer att uppgå till mellan 500 och 1 500 ärenden per år och att antalet kommer att stiga successivt under de första åren. Vid en situation med betydande problem inom socialförsäkringsområdet kan dock inströmningen av klagomål komma att öka väsentligt jämfört med denna bedömning.

13.2.3 Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för de offentliga utgifterna

Utredningen vill betona att den utvidgade tillsynen kan leda till såväl påtagliga kostnadsbesparingar som stora kostnadsökningar beroende på val av tillsynsområden. Det finns exempel på granskningar som har utförts av ISF där felaktigheter i beräkningsunderlag uppmärksammats. Att korrigera dessa felaktigheter har konsekvenser för de offentliga utgifterna. Utredningens förslag skulle eventuellt kunna leda till att fler felaktigheter med stora ekonomiska konsekvenser kan upptäckas jämfört med i dag. Det kan potentiellt ge betydande konsekvenser för de offentliga utgifterna, i såväl positiv som negativ riktning.

Eftersom socialförsäkringen är ett transfereringssystem har utgiftsökningar eller utgiftsminskningar i princip inga samhällsekonomiska konsekvenser. En ökning eller minskning av transfereringarna i samhället påverkar bara storleken på penningströmmarna mellan ekonomins olika delar och har därmed inte några direkta nettokonsekvenser för samhällsekonomin i sin helhet. I praktiken har dock förändringar i transfereringssystemen vissa samhällsekonomiska konsekvenser.

Ett förändrat regelverk kan ge konsekvenser i form av effektivitetspåverkan på arbetsutbudet. Ett annat exempel är att transfereringssystemen ryms under utgiftstaket. En ökning eller minskning av utgifterna kan då leda till att andra offentliga verksamhetsområden påverkas. Något som i sin tur kan ge samhällsekonomiska konsekvenser.

Samhällsekonomiska konsekvenser kan också uppkomma av ett annat skäl. Grundläggande samhällsvetenskaplig teori pekar på att graden av förtroende i ett samhälle är avgörande för en effektivt fungerande demokrati.³⁴⁶ Om förtroendet för socialförsäkringen påverkas av förslagen kan det därför innebära såväl samhällsekonomiska konsekvenser som konsekvenser för de offentliga utgifterna.

Utredningen bedömer dock att dessa dynamiska konsekvenser inte är möjliga att förutse eller räkna på och stannar därför vid att

³⁴⁶ Se exempelvis Putnam (1993) *Den fungerande demokratin: medborgarandans rötter i Italien*.

nämna att det finns både potentiella samhällsekonomiska konsekvenser och möjliga konsekvenser för de offentliga utgifterna.

Ekonomiska konsekvenser för ISF

När det gäller socialförsäkringsadministrationen medför utredningens förslag ekonomiska konsekvenser, framför allt vad gäller ISF.

I kapitel 10 beskrivs innehållet i den tillsyn som utredningen föreslår. I korthet innebär förslagen att det befintliga tillsynsuppdraget för ISF vidgas, både genom en tillkommande klagomålshantering och genom en utvidgning av den generella tillsynen.

ISF:s nuvarande verksamhetskostnader

ISF:s verksamhetskostnader var drygt 60 miljoner kronor 2014. 75 procent av dessa var personalkostnader, 15 procent var övriga driftkostnader, 8 procent utgjordes av kostnader för lokaler och 2 procent var finansiella kostnader och avskrivningar.

Tabell 13.2 ISF:s verksamhetskostnader 2012-2014, 1000-tal kronor

	2012	2013	2014
Kostnader för personal	41 526	44 389	46 705
Kostnader för lokaler	4 051	4 801	4 648
Övriga driftkostnader	12 542	13 298	9 520
Finansiella kostnader	65	38	17
Avskrivningar och nedskrivningar	993	1 144	1 007
Summa	59 178	63 672	61 267

Källa: ISF:s ÅR 2013 och 2014.

ISF hade 51 årsarbetskrafter under 2014, varav 43 i tillsyns- och granskningsverksamheten och 8 i den administrativa verksamheten. De sammanlagda personalkostnaderna var 46,7 miljoner kronor. Det innebär en kostnad per anställd inklusive sociala avgifter på

omkring 916 000 kronor. Medianlönen för utredare³⁴⁷ låg under samma år på 44 400 kronor.

Det utökade uppdraget med klagomålshantering behöver förenas med utökade resurser. ISF behöver även tillföras resurser för att kunna bedriva den generella tillsynen på det sätt som utredningen föreslår i kapitel 10. Hur stor denna resursförstärkning ska vara beror naturligtvis på vilken ambitionsnivå som ska gälla för verksamheten.

Resursbehov i klagomålshanteringen

Tabell 13.3 sammanfattar tre olika myndigheters klagomålshantering vad gäller antal och kostnader. Lägst kostnad per klagomål har JO, med 10 000 kronor per ärende. Skolinspektionen och IVO, som har högre kostnader, skiljer sig från JO genom att de utövar tillsyn över områden med ett omfattande och komplext regelverk där en anmälan kan innehålla flera frågor att utreda och ta ställning till. JO:s tillsyn har främst ett förvaltningsrättsligt perspektiv. Det kan antas påverka kostnaderna per ärende. IVO:s betydligt högre kostnad per ärende beror även på myndighetens omfattande utredningsskyldighet för inkomna klagomål och på att myndigheten ännu inte har funnits lika länge.³⁴⁸

Tabell 13.3 Klagomålshantering i några myndigheter, 2014.

	Antal klagomål	Kostnad per klagomål
JO	7 200	10 000 kr
Skolinspektionen	3 700	15 500 kr
IVO	10 372	26 300 kr

Källa: Myndigheterna årsredovisningar samt egen bearbetning

Utredningen bedömer att den föreslagna klagomålshanteringen kommer att likna JO:s på flera sätt. De frågor som ska tillsynas är liknande de frågor som omfattas av JO:s tillsyn och möjligheterna att avstå från att utreda det som inte är utredningsbart kommer enligt förslaget att vara likartade. Men eftersom klagomålstillsynen

³⁴⁷ Exklusive chefer och administrativ personal.

³⁴⁸ *Klagomålsutredningen* (S 2014:15) har i delbetänkandet SOU 2015:14 lämnat förslag på en mer begränsad utredningsskyldighet för IVO.

är tänkt att vara mer fördjupad och specialiserad i förhållande till JO:s tillsyn med i huvudsak förvaltningsinriktning är det rimligt att anta en något högre kostnad per ärende.

Utredningen bedömer att cirka 60 procent av de klagomål som kommer in till ISF kommer att kunna skrivas av utan någon utredning och att cirka 25 procent kommer att kräva en begränsad utredningsinsats. Omkring 15 procent bedöms kräva en mer omfattande utredningsinsats. Antagandet bygger på en liknande fördelning av ärenden som hos JO.

De klagomål som skrivs av direkt bör ta omkring en timme att handlägga i genomsnitt. För den grupp klagomål där det är tillräckligt med en mer begränsad utredning bedöms resursbehovet uppgå till maximalt 15 timmar per ärende. Vad gäller ärenden som kräver ytterligare utredning beräknas en genomsnittlig tidsåtgång på 40 timmar.

I tabell 13.4 sammanfattas det beräknade resursbehovet i arbetstimmar utifrån antagandena ovan. En årsarbetskraft beräknas till 1 775 timmar totalt, varav 70 procent beräknas kunna ägnas åt klagomålshanteringen. Utredningen uppskattar att övriga 30 procent utgörs av så kallad individuell OH (deltagande i informationsmöten, kompetensutveckling med mera).³⁴⁹ Det innebär att beräkningarna bygger på att en årsarbetskraft motsvarar 1 243 timmar i klagomålshanteringen.

Tabell 13.4 Beräknat resursbehov för klagomålshantering, antal timmar

	Antal klagomål	500	1 000	1 500
Antal timmar	Avskrivna	300	600	900
	Mindre utredning	1 875	3 750	5 625
	Större utredning	3 000	6 000	9 000
	Totalt	5 175	10 350	15 525
	Antal årsarbetskrafter	4	8	12

Källa: Egna beräkningar.

Det betyder att resursåtgången med 500 klagomål blir 4 årsarbetskrafter. Det ligger något över resursåtgången för JO:s klagomålshantering där det enligt uppgifter från JO var tre

³⁴⁹Antagandet bygger på uppgifter i ESV 2005:3 *Nyckeltal för OH-kostnader*.

handläggare på heltid som hanterade 425 klagomål på socialförsäkringsområdet under 2013/14. Med ett antagande om antal klagomål på omkring 1 000 ärenden per år har utredningen beräknat resursåtgången för klagomålshanteringen till omkring åtta årsarbetskrafter, inklusive administrativt stöd, i kärnverksamheten. Vid 1 500 klagomål handlar det med motsvarande antaganden om tolv helårsarbetskrafter.

I avsnitt 13.2.2 ovan drar utredningen slutsatsen att det inte går att med någon större säkerhet förutsäga antalet klagomål till den föreslagna klagomålsfunktionen. Utredningen menar att det inte är osannolikt med en utveckling som innebär att det inledningsvis kommer in mellan 500 och 1 000 ärenden och att det i takt med att funktionen blir etablerad ökar till mellan 1000 och 1 500 klagomål per år. Men eftersom prognosen är förenad med så stor osäkerhet behöver inflödet av antalet klagomål följas noga för att undvika över- eller underfinansiering av den föreslagna verksamheten.

Resursbehov i den generella tillsynen

Den föreslagna generella tillsynen ska inriktas på såväl granskningar med anledning av den information som kommer in genom klagomålen som en utvidgning av den generella granskningsverksamheten utöver den systemtillsyn som myndigheten bedriver i dag. ISF bör när verksamheten är fullt utbyggd tillskjutas utredningsresurser motsvarande cirka 10 årsarbetskrafter, inklusive administrativt stöd, för denna verksamhet.

Resursbehov totalt

Sammanfattningsvis innebär detta att utredningen bedömer att ISF har ett ökat personalbehov på cirka 20 helårsanställningar när den nya tillsynsverksamheten är uppbyggd. Det är en delvis ny verksamhet som ska byggas upp och utredningen vill betona att den nya verksamheten bör ses som en utökning av myndighetens uppdrag, vilket innebär att den befintliga verksamheten finns kvar i samma omfattning som i dag.

Eftersom det är rimligt att anta att antalet klagomål kommer att vara lägre i början för att öka successivt bedömer utredningen att även resurserna för verksamheten bör byggas upp successivt under de första åren.

Förslagets kostnader

ISF kommer att behöva rekrytera personal med delvis annan kompetensprofil än vad myndigheten har i dag för att klara av den tillkommande verksamheten.

Den utökade tillsynen bör delvis kunna bemannas med personal som inte är fullt ut lika kvalificerad som den personal som arbetar med systemtillsynen och effektivitetsgranskningen i dag. Det gäller framför allt klagomålshandlingen. Även om medarbetarna i den utökade verksamheten behöver ha juridisk kompetens bör myndigheten åtminstone delvis kunna använda sig av juniora jurister med ett löneläge i nivå med domstolsnotarier. Löneläget för de som arbetar med det föreslagna utökade uppdraget kommer därmed i genomsnitt att kunna ligga lägre jämfört med myndighetens nuvarande personalkostnader.

SCB redovisar i lönestrukturstatistiken att en jurist med arbete inom inspektion och tillsyn (SSYK 2423) i genomsnitt tjänade 33 300 kronor i månaden 2013.

I den generella tillsynen kommer det att behövas jurister, men sannolikt även utredare med samhällsvetenskaplig inriktning. Inom yrkesgruppen utrednings-, inspektions- och tillsynsarbete med allmänrättslig inriktning finns en undergrupp som benämns kvalificerade utredare/handläggare och de hör till yrkesklassificeringen SSYK 2470. Den genomsnittliga lönen i gruppen var enligt SCB 36 700 kronor 2013.

I verksamheten behövs troligen även administrativa tjänster, vilket påverkar genomsnittslönen. Utredningen bedömer dock att 33 300 kronor för klagomålshandlingen respektive 36 700 kronor för den generella tillsynen i 2013 års priser är en rimlig utgångspunkt för löneläget.

I kostnaderna för verksamheten tillkommer indirekta kostnader för stöd till kärnverksamheten, så kallade OH-kostnader. Enligt ESV består de gemensamma OH-kostnaderna av övergripande

styrning och ledning, central ekonomihantering, centralt personalstöd, bibliotek och informationsservice, registratur och arkivering, kontorsservice, reception och telekommunikation, allmänt juridiskt stöd, IT och lokalkostnader.³⁵⁰

ISF redovisar en driftskostnad exklusive personalkostnader (lokalkostnader och övriga driftskostnader) per årsarbetskraft i kärnverksamheten på 330 000 kronor för 2014. Totalt sett utgjorde lokal- och driftskostnaderna 23 procent av myndighetens kostnader 2014.

De indirekta kostnaderna, eller samkostnaderna, har beräknats till att motsvara de nuvarande kostnaderna per anställd. Det är dock ett förenklat antagande som antagligen överskattar driftskostnaderna. Det finns rimligen en avtagande marginalkostnad för ytterligare anställda som sänker driftkostnaderna om myndigheten växer. Å andra sidan uppstår initiala investeringskostnader och andra uppstartskostnader i samband med en förändrad verksamhet. Som en förenklad schablon har utredningen därför utgått från driftskostnaderna per årsarbetskraft i den nuvarande verksamheten.

En avgörande fråga för OH-kostnaderna är om myndigheten kan vara kvar i nuvarande lokaler med en ökad bemanning. Enligt ISF finns det inte i nuläget utrymme för att expandera myndigheten i nuvarande lokaler.

När den uppskattade totala driftskostnaden per årsarbetskraft räknas upp med den uppräkningstakt av ISF:s anslag för 2016 och 2017 som aviserades i prop. 2013/14:1 (omkring 1,5 procent per år) blir den totala driftskostnaden per årsarbetskraft 992 000 kronor i klagomålstillsynen och 1 065 000 kronor i den generella tillsynen.

Till detta kommer enhetsledning, som brukar benämnas mellan-OH. Den antagna kostnaden bygger på att den utökade tillsynsfunktionen bemannas med två chefer för klagomålshantering respektive för generell tillsyn. ISF bedömer att ett rimligt löneläge att utgå ifrån är 60 000 kronor i månaden. Med semesterlön, sociala avgifter och OH-kostnader för dessa innebär det en kostnad på 1 487 000 kronor 2017.

Utredningen menar att det är realistiskt med en successiv uppbyggnad av verksamheten under en treårsperiod.

³⁵⁰ ESV 2005:3 s. 9.

Klagomålshanteringen behöver dock fungera redan från början för att inte handläggningstiderna ska bli oacceptabelt långa. Samtidigt är det troligt att antalet klagomål kommer att vara något lägre innan verksamheten har blivit etablerad och känd.

Med fem årsarbetskrafter i den generella tillsynen och fyra i klagomålshanteringen från och med den 1 januari 2017 ökar ISF:s kostnader med cirka 12,3 miljoner kronor 2017. Med totalt 18 årsarbetskrafter (tio i den generella tillsynen och åtta i klagomålshanteringen) 2018 innebär det en total kostnad för förslaget om utökad tillsyn på 21,9 miljoner kronor. Med tio årsarbetskrafter i den generella tillsynen och en omfattning på klagomålshanteringen motsvarande 12 årsarbetskrafter 2019 blir kostnaden 26,4 miljoner kronor.

I tabell 13.5 redovisas det beräknade anslagsbehovet med en successiv uppbyggnad av den utökade tillsynsverksamheten.

Tabell 13.5 Beräknad anslagsutveckling för ISF, miljoner kronor

ÅÅ = årsarbetskrafter

	Budgeterat anslag	Klagomåls- hantering	Generell tillsyn	Enhets- ledning	Enligt utredningens förslag:	
					Utökad anslag	Totalt
2017 (9 ÅÅ)	67	4,0	5,3	3,0	12,3	79
2018 (18 ÅÅ)	71 (enligt BP15)	8,1	10,8	3,0	21,9	93
2019 (22 ÅÅ)		12,3	11,0	3,1	26,4	

Källa: Prop. 2013/14:1 samt egen bearbetning.

Konsekvenser för Försäkringskassan

Utredningens finansieringsförslag har direkta konsekvenser för Försäkringskassans anslag, med 10,5 miljoner kronor 2017 och 18,6 miljoner kronor 2018 och 22,4 miljoner kronor 2019.

Utredningen bedömer att de huvudsakliga konsekvenserna därutöver kommer att hänga samman med den föreslagna klagomålshanteringen. De flesta klagomålsärenden som kommer att inkomma till ISF som en följd av utredningens förslag kommer sannolikt att handla om Försäkringskassans verksamhet.

I alla ärenden som utreds kommer det att behövas en kommunikation mellan Försäkringskassan och ISF och i vissa fall kommer det att innebära merarbete i form av att Försäkringskassan behöver efterforska och ta fram underlag för att ärenden ska kunna utredas.

Försäkringskassan kan också komma att få ökade kostnader genom att ISF föreslås få möjlighet att förelägga de granskade myndigheterna att redovisa vilka åtgärder som de har vidtagit eller planerar att vidta med anledning av ISF:s kritik.

Det kan också antas att en del av de som i dag vänder sig till Försäkringskassan med sina klagomål i stället kommer att vända sig till ISF, vilket kan minska Försäkringskassans hantering av klagomål som i dag kommer till myndigheten.

Försäkringskassan har i samråd med utredningen särskilt pekat på att framtagande av underlag till ISF:s utredning av klagomål kommer att vara mer resurskrävande jämfört med om myndigheten själv hanterar klagomålen. De underlag Försäkringskassan behöver ta fram bör emellertid vara av liknande slag som kassan själv behöver vid en intern hantering av klagomål.

De ekonomiska konsekvenserna för Försäkringskassan påverkas av om utredningens förslag om att ISF ska få direktåtkomst förverkligas. I annat fall blir Försäkringskassans kostnader för att ta fram uppgifter till ISF högre.

Konsekvenserna av förslagen om en utökad tillsyn bedöms dock bli relativt begränsade och kunna rymmas inom ramen för det budgeterade anslaget för myndigheten. Utvecklingen vad gäller konsekvenserna för Försäkringskassan behöver dock följas.

Konsekvenser för Pensionsmyndigheten

Utredningens finansieringsförslag har direkta konsekvenser för Pensionsmyndighetens anslag, med 1,2 miljoner kronor 2017, 2,2 miljoner kronor 2018 och 2,6 miljoner kronor 2019.

År 2014 tog Pensionsmyndigheten emot omkring 3 000 synpunkter. Pensionsmyndigheten har dock få klagomålsärenden hos JO och bland dem som inkommit till ISF. Det är enligt utredningen svårt att bedöma hur stor del av dem som i dag vänder sig till myndigheten som kommer att vända sig till den föreslagna

klagomålsfunktionen i stället. Innehållet i en stor del av klagomålen tycks handla om synpunkter på tekniska lösningar och rutiner kring premiepensionshanteringen och sannolikt kommer pensionssparare uppleva att det ofta är lämpligast att även fortsättningsvis vända sig direkt till Pensionsmyndigheten med dessa klagomål.

Vissa ökade kostnader kan uppkomma för Pensionsmyndigheten när myndigheten ska bidra till ISF:s utredning av ärenden och i den generella tillsynen i övrigt. Å andra sidan kan det även uppstå intäkter om det uppdragas förbättringsområden genom tillsynen och om ISF tar över en del av de klagomål myndigheten i dag hanterar.

Utredningen bedömer att konsekvenserna för Pensionsmyndigheten kommer att vara begränsade och att de ryms inom ramen för det budgeterade anslaget för myndigheten.

Konsekvenser för Skatteverket

Utredningens finansieringsförslag har direkta konsekvenser för Skatteverkets anslag, med 0,6 miljoner kronor 2017, 1,1 miljoner kronor 2018 och 1,3 miljoner kronor 2019. Förslagen bedöms utöver detta inte ha några nämnvärda kostnadsmässiga konsekvenser för Skatteverket.

Konsekvenser för JO/JK

Utredningen menar att även om det är troligt att en reguljär tillsyn kan innebära ett lägre inflöde av anmälningar till JO på socialförsäkringsområdet är det inte möjligt att göra några beräkningar av vilka kostnadsbesparingar som i så fall kan finnas.

Utfallet kommer att bestämmas av hur väl fungerande en ny tillsynsfunktion blir och på hur socialförsäkringsområdet i övrigt utvecklas. Vid stora regeländringar eller om det uppstår problem inom socialförsäkringsadministrationen kan det förväntas öka klagomålsvolymerna även hos JO, oavsett om det finns en reguljär tillsyn eller inte.

Om det visar sig att det sker en betydande överströmning av ärenden från JO till den föreslagna reguljära tillsynsfunktionen kan

det påverka JO:s resursbehov. Det kan dock inte uteslutas att många enskilda väljer att vända sig till både ISF och JO. Det är därför angeläget att noga följa hur ärendeutvecklingen hos JO utvecklas. Eftersom JO sorterar under riksdagen innebär det andra förutsättningar för möjligheterna att använda ett minskat anslagsbehov hos JO till andra statliga utgifter, jämfört med om JO hade varit en myndighet under regeringen.

Vad gäller Justitiekanslern (JK) kan utredningen inte se att det kommer att bli några nämnvärda ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för domstolarna

Tillsynen ska inte hantera det som är möjligt att pröva i domstol. Konsekvenserna för domstolarna blir därmed begränsade. Förslagen bedöms dock kunna innebära minskade kostnader för domstolarna om tillsynen kan fånga upp ärenden som inte är lämpliga eller möjliga att pröva i domstol och antalet försök att överklaga därmed minskar.

Finansiering

Utredningen föreslår att de ökade kostnader som följer av utredningens förslag finansieras via anslag. ISF:s nuvarande anslag är en del av utgiftsområde 10 och utredningen betraktar förslagen som en del av socialförsäkringsområdets administration. Förslagen om utökad tillsyn bör därför finansieras med hjälp av nuvarande verksamhetsanslag för administrationen av socialförsäkringsområdet, UO 10, 12 respektive Pensionssystemet vid sidan av statsbudgeten (exklusive AP-fonderna).

De totala administrationskostnaderna för området 2014 framgår av tabell 13.6. Förslagen med 2018 års omfattning utgör 0,24 procent av 2014 års administrationskostnader.

Tabell 13.6 Administrationskostnader för socialförsäkringsområdet, utfall 2014

	Administrationskostnader
UO 10, 12 (exklusive ISF)	7 811
ISF	61
UO 11 + Ålderspensionssystemet (exkl. AP-fonder)	1 417
Totalt	9 289

Källa: ESV

Uppskattningsvis utgör Försäkringskassans administrationskostnader omkring 85 procent av socialförsäkringens totala administrationskostnader. År 2013 utgjorde Skatteverkets handläggning av PGI 430 miljoner kronor. Det innebär att Pensionsmyndighetens står för omkring 10 procent och Skatteverket för omkring 5 procent av socialförsäkringens administrationskostnader.

Utredningen föreslår en rak finansiering från dessa anslag baserat på administrationskostnadernas andel för respektive verksamhet. Andelarna om 85, 10 respektive 5 procent bör ses som exempel och anpassas utifrån bästa tillgängliga information vid finansieringstillfället.

De 12,3 miljoner kronor som förslaget innebär för kostnaderna 2017 bör utifrån räkneexemplet finansieras med 10,5 miljoner kronor från Försäkringskassan, med 1,2 miljoner kronor från Pensionsmyndighetens och med 0,6 miljoner från Skatteverket ur 2017 års förvaltningsanslag för respektive myndighet.

De 21,9 miljoner kronor i ökade utgifter som förslaget innebär 2018 bör finansieras med 18,6 miljoner kronor från Försäkringskassan, med 2,2 miljoner kronor från Pensionsmyndigheten och med 1,1 miljoner kronor från Skatteverket ur 2018 års förvaltningsanslag. År 2019 blir motsvarande siffror 22,4 miljoner kronor för Försäkringskassan, 2,6 miljoner kronor för Pensionsmyndigheten och 1,3 miljoner kronor för Skatteverket.

13.2.4 Konsekvenser för jämställdhet och integration

ISF har i en rapport från 2013 analyserat Försäkringskassans handläggning av sjukförsäkringen sett i ett jämställdhetsperspektiv

(2013:16). En övergripande slutsats var att det finns skillnader i Försäkringskassans handläggning beroende på den försäkrades kön. Utredningar och insatser genomfördes i något högre grad för kvinnor än för män. En annan slutsats var att jämställdhetsarbetet doldes i likabehandlingsarbetet och att jämställdheten därmed fick en undanskymd roll i det interna arbetet.

I ytterligare en rapport från ISF (2014:27) analyserades Försäkringskassans arbete med mänskliga rättigheter. I rapporten pekar ISF på att regeringens styrning är viktig och att det utan konkreta regeringsuppdrag finns risk för att likabehandlingsperspektivet riskerar att hamna i bakgrunden. Försäkringskassan behöver enligt ISF arbeta mer aktivt och konkret med sina åtaganden och mål om likabehandling även när regeringen inte har lämnat något konkret uppdrag.

ISF har i ett antal av sina rapporter med systemperspektiv analyserat jämställdhets- och likabehandlingsaspekter på socialförsäkringen. En generell tillsyn där det finns en möjlighet att även granska enskilda ärenden utifrån andra aspekter än ett systemperspektiv kan komplettera dessa övergripande analyser och därigenom skapa ökade förutsättningar att följa och granska att likabehandlingsfrågorna prioriteras.

Förslaget bedöms kunna påverka jämställdheten mellan kvinnor och män positivt och också kunna innebära ökade förutsättningar för ökad likabehandling mellan inrikes och utrikes födda. Det handlar både om ökade möjligheter att följa upp de klagomål som kommer in med ett likabehandlingsperspektiv men också att tillsynens innehåll i sig kan innebära större förutsättningar för att dessa frågor prioriteras.

Det finns ett antal exempel på studier av tillämpningen av jämställdhetsperspektiv inom socialförsäkringen. I ett forskningsprojekt som refereras i ett delbetänkande av (A 2011:05) *Delegationen för jämställdhet i arbetslivet* gjordes en analys med köns- etnicitets- och klassperspektiv på ett urval domar inom socialförsäkringsområdet under 2004–2008. Av de 228 domstolsavgörandena från förvaltningsrätterna rörde 117 domar män och 111 kvinnor.

Det handlade dock inte om ett fullt ut representativt urval av ärenden, vilket gör att det inte går att dra säkra slutsatser om fördelningen. I materialet var det något vanligare att ärendet

handlade om sjukpenning när det gällde män, och sjukersättning, det vill säga det som tidigare var förtidspension, när det gällde kvinnor. För männens del uppgick antalet domar som omfattade sjukpenning till 72 stycken, motsvarande knappt 54 procent av alla domar om sjukpenning, medan kvinnorna svarade för drygt 52 procent av alla sjukersättningsdomar.³⁵¹

När det gäller antalet nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningsärenden var skillnaden mellan kvinnor och män inte så stor. Kvinnors sjukpenningstal³⁵² är dock betydligt högre än männens (12,2 för kvinnor respektive 6,7 för män 2014) vilket tyder på att männen var överrepresenterade i sjukpenningärenden.

Analysen visade att familjeförhållanden och sociala skäl vägdes in oftare för kvinnor, och betydligt oftare för utrikesfödda kvinnor, än för män. För kvinnor i allmänhet, och kvinnor med utländskt ursprung i synnerhet, föreföll förekomst av familj tala för lägre motivation till arbete, medan det för män i allmänhet, och svenska män i synnerhet, tedde sig som att avsaknaden av familj minskade motivationen. Då de försäkrade lyfte familjeförhållanden bortsåg domstolen i regel från det, medan det ofta användes som tecken på bristande arbetsvilja om Försäkringskassan lyfte familjeskäl i sina utredningar.³⁵³

Utredningen bedömer att en tillsyn kan utveckla jämställdhets- och/eller etnicitetsperspektiv genom att exempelvis granska om det finns problem kring vilka olika bakgrundsfaktorer som används i utredningarna. Tillsynen kan också bidra till att viktiga områden inte prioriteras ner genom att uppmärksamma tillsynsobjekten på brister. Detta är något som varken Diskrimineringsombudsmannen (DO) eller JO har förutsättningar att göra på motsvarande sätt som en specialiserad reguljär tillsyn.

När det gäller klagomål från enskilda är det svårt att bedöma konsekvenserna för jämställdhet och integration. Inom vården tyder mycket på att det är vanligare att kvinnor lämnar klagomål än att män gör det. I en undersökning framtagen av Stockholms läns landsting, där klagomålsstatistiken hade justerats för vårdbehovet framkom det att kvinnor stod för 72 procent av alla klagomål som

³⁵¹ SOU 2014:74 *Jämställdhet i socialförsäkringen? Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet*, s. 65.

³⁵² Genomsnittligt antal dagar med sjukpenning.

³⁵³ SOU 2014:74 s. 77.

handlade om bemötande.³⁵⁴ Det går naturligtvis inte säkert att säga om kvinnor kommer att vara överrepresenterade i den föreslagna klagomålshandlingen på motsvarande sätt som inom vården.

När det gäller konsekvenserna för integration kan förslagen innebära positiva konsekvenser om frågor som exempelvis handlar om rätten till tolk granskas. Å andra sidan kan det, beroende på hur klagomålshandlingen byggs upp, innebära ett hinder för enskilda om det för att en granskning ska komma till stånd krävs att klagomålen är formulerade i skrift och utifrån ett visst format.

En annan aspekt på frågan om konsekvenserna för jämställdhet och integration av en reguljär klagomålstillsyn är att det saknas kunskap om dessa frågor i den nuvarande extraordinära tillsynen. JO har inte utvecklat någon statistik uppdelad på olika bakgrundsfaktorer. Utredningen har inte heller kunnat identifiera något jämställdhetsperspektiv i JO:s befintliga klagomålshandling.

ISF kan antas ha goda förutsättningar för att prioritera att likabehandlingsfrågorna genomsyrar den föreslagna klagomålshandlingen. Den föreslagna klagomålshandlingen hos ISF skulle också, om det bedöms vara relevant, kunna ges i uppdrag att tillämpa ett likabehandlingsperspektiv på sin klagomålshandling. Såväl i analysen av klagomålen som i utformningen av själva klagomålshandlingen. Motsvarande uppdrag är inte möjligt att ge till den extraordinära tillsynen för socialförsäkringsområdet.

13.2.5 Konsekvenser med anledning av EU

Den inre marknaden och fria rörligheten inom EU har skapat nya och förbättrade förutsättningar för personer och företag att röra sig till och från Sverige. Situationer uppstår ofta där dessa personer och företag av olika anledningar kommer i kontakt med svenska myndigheter som hanterar frågor kopplade till socialförsäkringen. För personer med dålig kännedom om svensk socialförsäkring och de myndigheter som förvaltar denna blir det än mer viktigt med en korrekt hantering och en väl fungerande kontakt med myndigheterna.

³⁵⁴ SOU 2015:14 s. 51.

Förslagen innebär utökade möjligheter för dessa personer att framföra klagomål mot myndigheternas hantering och kan därför ha en positiv inverkan för att säkerställa att dessa personer inte lider rättsförluster till följd av att man har använt sig av sin rätt till fri rörlighet. Förslagen bör därmed få positiva effekter för Sveriges åtaganden gentemot EU.

13.3 Ett förstärkt allmänt ombud

13.3.1 Effekter av förslagen om ett förstärkt allmänt ombud

Förslagen innebär enligt utredningen att det allmänna ombudet kommer att kunna bidra till ökad rättssäkerhet och till en bättre resursanvändning på socialförsäkringsområdet.

Det allmänna ombudet har en unik funktion i och med att det har till uppgift att överklaga och driva relevanta mål även till nackdel för den försäkrade. Ett förstärkt allmänt ombud kan därför fungera som en viktig funktion för att hindra överutnyttjande av socialförsäkringen.

13.3.2 Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för de offentliga utgifterna

Förslaget om det allmänna ombudets organisatoriska placering bedöms inte ha några direkta samhällsekonomiska konsekvenser. Däremot har det vissa begränsade konsekvenser för de offentliga utgifterna i och med att ombudets resurser föreslås öka.

Utredningen bedömer att konsekvenserna av de processuella förändringarna för samhällsekonomin och för de offentliga utgifterna är svåra att uppskatta. Utfallet beror på konsekvenserna av de fall ombudet driver. Rättspraxis är dock i sig en funktion för effektivitet i och med att hela tanken med praxis är att det ska gå att använda tidigare ställningstaganden i stället för att "börja om från början" i varje mål. Detta i kombination med ombudets uppdrag att verka för att regelverket tillämpas korrekt innebär enligt utredningen goda förutsättningar för att de processuella förslagen vad gäller det allmänna ombudet i sin förlängning kan ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

Kostnaderna för det allmänna ombudet hos ISF

Förslaget om ombudets organisatoriska placering påverkar ISF:s kostnader.

Resursbehov

Den försäkringsombudsorganisation som på det dåvarande RFV motsvarande allmänna ombudets funktion bestod 2004 av en ombudsenhet med ett tiotal anställda. Eftersom enhetens uppdrag var bredare än det allmänna ombudets bedömde ISF i sin rapport om ett förstärkt allmänt ombud att fyra till sex årsarbetskrafter är en rimlig omfattning om ombudet skulle bli en egen myndighet.³⁵⁵

Enligt Försäkringskassans tidredovisning för 2014 fick det allmänna ombudet handlägg- och kanslistöd med 217 timmar under året, se avsnitt 11.2.2. Sannolikt finns det en underrapportering men det är ändå en betydande skillnad mellan tidigare omfattning på funktionen och den resursförstärkning som ISF bedömer vara rimlig för att det allmänna ombudet ska kunna genomföra uppdraget.

Utredningens förslag innebär att ombudets kansli bör omfatta 3 till 4 årsarbetskrafter. Därutöver kommer ombudet att behöva få administrativt stöd, vilket gör att utredningen har räknat på fyra årsarbetskrafter exklusive ombudet. Dessa bör, utöver administrativt stöd, bestå av kvalificerade jurister. Utredningen menar att en rimlig uppskattning av de genomsnittliga lönekostnaderna kan grundas på vad assessorer tjänar. I SCB:s yrkesklassificering återfinns assessorer i gruppen domare (SSYK 2422). Den genomsnittliga månadslönen bland domare var 2013 enligt strukturlönestatistiken 50 300 kronor.

Det är regeringen som beslutar om lönen för det allmänna ombudet och utredningen bedömer att det innebär en lön om cirka 75 000 kr i 2014 års löneläge.

Utredningen har i likhet med förslaget om utökad tillsyn i avsnitt 13.2.3 ovan antagit samma driftskostnad som i verksamheten 2014 även för allmänna ombudets kansli, det vill säga 335 000 kronor per årsarbetskraft i 2014 års priser. De

³⁵⁵ ISF 2012:11 *Ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkeringen*, s. 56.

sammantagna kostnaderna för ombudet och 4 årsarbetskrafter beräknas utifrån dessa antaganden till 6,7 miljoner kronor 2017 och 6,8 miljoner kronor 2018 givet att verksamheten är fullt uppbyggd från start.

Tabell 13.7 Beräknad anslagsutveckling för ISF, miljoner kronor

	Budgeterat anslag	allmänna ombudet	kansli	Enligt utredningens förslag: Utökad anslag	Totalt
2017	67	1,7	5,0	6,7	72,4
2018	71 (enligt BP15)	1,7	5,1	6,8	76,5

Källa: Prop. 2013/14:1 samt egen bearbetning.

Ekonomiska konsekvenser för Försäkringskassan

Förslaget som rör det allmänna ombudets organisatoriska placering innebär ekonomiska konsekvenser för Försäkringskassan. Försäkringskassan tillhandahåller resurser för det nuvarande ombudets verksamhet. Om det allmänna ombudet flyttas från Försäkringskassan till ISF innebär det därmed lägre kostnader för Försäkringskassan. Dessa minskade kostnader omfattar dels de direkta och indirekta personalkostnaderna för själva ombudet och dels kostnader för det handläggarstöd ombudet får i sin verksamhet.

Det allmänna ombudet finns inte med i vare sig myndighetens budgetunderlag till regeringen eller i årsredovisningen. Däremot har ombudet en egen post i den interna budgeten. Enligt Försäkringskassan är de direkta kostnaderna för ombudets verksamhet 1,25 miljoner kronor 2015. Kostnaderna för handläggarstöd ingår dock inte i dessa kostnader.

Enligt Försäkringskassans tidredovisning för 2014 fick, som framgår ovan, det allmänna ombudet handläggar- och kanslistöd med 217 timmar under året. Utredningen bedömer att det är en underrapportering och att de verkliga kostnaderna är betydligt högre. Utredningen bedömer att resursåtgången för allmänna ombudet i nuläget är allmänna ombudet själv samt två årsarbetskrafter.

Med ett antagande om en genomsnittlig månadslön på 40 000 kronor skulle dessa två årsarbetskrafter innebära en lönekostnad på

omkring 1,4 miljoner kronor. Med en grov schablon om att OH-kostnaderna uppgår till 25 procent av totalkostnaden blir den totala kostnaden för de två årsarbetskrafterna omkring 1,86 miljoner kronor.

Sammantaget bedömer utredningen därför att Försäkringskassans anslagsbehov minskar med 3,1 miljoner kronor som en direkt följd av att ombudet flyttas.

Med utredningens föreslagna finansiering av förstärkningen av ombudet minskar Försäkringskassans anslag med omkring 3,1 miljoner kronor netto 2017 och 2018 om hänsyn tas till de uppskattade nuvarande kostnaderna för ombudet.

Förslagen som rör processföring innebär att Försäkringskassan kommer att processa i fler mål vilket medför att kostnaderna ökar. Försäkringskassans kostnader för att förse det allmänna ombudet med information kan också komma att öka om ombudet driver fler ärenden jämfört med i dag. Å andra sidan kan en bättre fungerande praxisbildning innebära lägre kostnader för administrationen.

Utredningen bedömer därför att Försäkringskassan netto kommer att få lägre kostnader som en följd av förslagen om det allmänna ombudet.

Ekonomiska konsekvenser för Pensionsmyndigheten

Förslaget om processuella förändringar kan innebära vissa ökade utgifter för Pensionsmyndigheten som en följd av en förstärkning av ombudets verksamhet. Om ombudet driver fler mål på pensionsområdet ökar Pensionsmyndighetens processkostnader. Å andra sidan kan en bättre fungerande praxisbildning innebära lägre kostnader för administrationen.

Utredningens finansieringsförslag för det allmänna ombudet innebär att Pensionsmyndighetens anslag minskar med 0,4 miljoner kronor 2017 och 2018. Förslagets konsekvenser bedöms rymmas inom myndighetens nuvarande anslag.

Ekonomiska konsekvenser för Skatteverket

Utredningens finansieringsförslag för det allmänna ombudet innebär att Skatteverkets anslag minskas med 0,2 miljoner kronor 2017 och 2018. Detta bedöms rymmas inom budgeterat anslag för myndigheten.

Konsekvenser för domstolarna

Förslaget om processuella förändringar för det allmänna ombudet påverkar domstolarnas kostnader.

Det är domstolarna som på ett övergripande plan ansvarar för att praxis utvecklas. Det allmänna ombudet kan därför ses som en service för domstolarna. I det korta perspektivet kan ett förstärkt allmänt ombud leda till ökade kostnader för domstolsprocesser. Om fler mål går vidare till högre instanser medför det ökade processkostnader. Men en bättre praxisutveckling kan i ett längre perspektiv innebära kostnadsbesparingar för domstolarna.

Praxis innebär att oklarheter och felaktigheter i regeltillämpningen undviks. Om det är tydligt vad som gäller ökar antagligen förutsättningarna att allt går rätt till i handläggningen men också att enskilda undviker att överklaga beslut.

Ett annat skäl till att domstolarna kan få lägre kostnader med ett förstärkt allmänt ombud är att domstolarna kommer att ha bättre underlag vid domstolsprövningen i de fall det allmänna ombudet väljer att driva målet.

Finansiering av utredningens förslag

Utredningen föreslår att de ökade kostnader som följer av utredningens förslag finansieras via anslag. I dag belastar det allmänna ombudets verksamhet Försäkringskassan. Det är därför logiskt att föra över resurser från Försäkringskassan när ombudet flyttas till ISF.

Utredningen menar dock att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket gemensamt bör bidra till allmänna ombudet för att signalera att ombudet förväntas bevaka och driva fram praxis på socialförsäkringsområdet som helhet.

Utredningen föreslår en rak fördelningsmodell baserat på myndigheternas respektive andel av administrationskostnaderna för socialförsäkringen 2014. Det innebär att Försäkringskassan står för 85 procent, Pensionsmyndigheten för 10 procent och Skatteverket för 5 procent. Andelarna bör ses som exempel och anpassas utifrån bästa tillgängliga information vid finansieringstillfället.

Eftersom utredningen har bedömt att 3,1 miljoner kronor kan flyttas från Försäkringskassans befintliga anslag är det den resterande delen av ombudets kostnad som ska finansieras. Det vill säga 3,6 miljoner kronor för 2017 och 3,7 miljoner kronor 2018.

Det innebär att omkring 6,2 miljoner kronor tas från Försäkringskassans förvaltningsanslag 2017 och 2018. Av dessa beräknas 3,1 miljoner kronor vara kostnader för det nuvarande ombudet som kan föras över till ISF utan påverkan på budget.

För Pensionsmyndigheten innebär förslaget att 0,36 miljoner kronor 2017 och 0,37 miljoner kronor 2018 tas från myndighetens förvaltningsanslag. Motsvarande siffor för Skatteverket blir 0,18 miljoner kronor 2017 och 0,19 miljoner kronor 2018.

Budgeteffekten av det allmänna ombudet blir 3,6 miljoner kronor totalt 2017 och 3,7 miljoner kronor totalt 2018.

13.3.3 Konsekvenser för jämställdhet och integration

Utredningen bedömer att förslaget om ett förstärkt allmänt ombud kan ha positiva konsekvenser för jämställdhet och integration.

På socialförsäkringsområdet finns det ett antal viktiga jämställdhetsfrågor. En av dem är att kvinnor är mer drabbade av ohälsa än män och därmed har ett större behov av en väl fungerande socialförsäkring. Och när det gäller arbetsskador och arbetssjukdomar finns det också betydande jämställdhetsproblem när det gäller möjligheterna att få de skador och sjukdomar kvinnor råkar ut för klassade som just arbetsskador.

En förstärkt praxisfunktion kan använda sig av ett jämställdhetsperspektiv och identifiera frågor där de försäkrade kanske inte själva driver ärenden så att praxis utvecklas. Det skulle exempelvis kunna gälla föräldraförsäkringen.

Det allmänna ombudet kan identifiera och bidra till att praxis utvecklas vad gäller migranter. De som invandrar till Sverige har

kontakt med Försäkringskassan. I de flesta fall är det antagligen svårt både att identifiera att något fel har begåtts och att driva sin sak för den som just kommit till ett nytt land. Här kan det allmänna ombudet fylla en särskilt viktig funktion genom att bevaka att praxis utvecklas.

13.3.4 Konsekvenser med anledning av EU

Utredningen bedömer att utredningens förslag saknar direkta konsekvenser för Sveriges åtaganden gentemot EU. Indirekt finns dock konsekvenser i form av att ombudet kan identifiera och bidra till att frågetecken som rör samordning mellan EU-reglering och svensk lagstiftning rätas ut. Ombudet kan också identifiera frågeställningar som svenska domstolar bör lyfta till EU-domstolen.

För frågeställningar med EU-rättslig anknytning där det inte är naturligt att det finns en enskild försäkrad som kan eller vill driva en fråga kan ombudet fylla en extra viktig funktion. Ombudet kan i domstol yrka att förhandsbesked från EU-domstolen ska inhämtas och på så sätt påverka rättsutvecklingen.

Förslagen bör därför ha positiva effekter med hänsyn till Sveriges åtaganden gentemot EU.

13.3.5 Konsekvenser för brottsligheten

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten eftersom syftet med det allmänna ombudet inte är att beivra brott.

14 Författningskommentarer

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

28 kap. 1 § Sekretess gäller hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, det allmänna ombudet för socialförsäkringen 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 ärende enligt lagstiftning om

1. allmän försäkring,
2. allmän pension,
3. arbetsskadeförsäkring,
4. handikappersättning och vårdbidrag,
5. statligt tandvårdsstöd,
6. läkarvårdsersättning,
7. ersättning för fysioterapi,
8. jämställdhetsbonus,
9. annan ekonomisk förmån för enskild, eller
10. särskild sjukförsäkringsavgift.

Motsvarande sekretess gäller hos annan myndighet som har till uppgift att handlägga ärenden enligt den lagstiftning som anges i första stycket. För en myndighet som anges i 14 § gäller dock bestämmelserna där.

Sekretess gäller hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som myndigheten fått från

Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Första och andra stycket gäller inte om annat följer av 3 §.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.6.3.

Uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden bör ha samma sekretesskydd hos det allmänna ombudet som hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och domstol. Genom att även omnämna det allmänna ombudet i paragrafens *första stycke* uppnås detta skydd.

28 kap 5 § Sekretess gäller hos Pensionsmyndigheten, det allmänna ombudet för socialförsäkringen och domstol i ärende enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension för uppgift om

1. hur premiepensionsmedel har placerats för enskilds räkning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men, och
2. vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd enligt 91 kap. socialförsäkringsbalken.

Sekretessen enligt första stycket 2 gäller inte sedan pensionsspararen har avlidit.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.6.3.

Sekretesskyddet i ärenden enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension bör ha samma omfattning hos det allmänna ombudet som hos Pensionsmyndigheten och domstol. Genom att även nämna det allmänna ombudet i paragrafens *första stycke* uppnås detta skydd.

32 kap 12 § Sekretess gäller hos Inspektionen för socialförsäkringen i dess klagomålshantering enligt förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen endast i den utsträckningen som följer nedan.

Får myndigheten i klagomålshanteringen en uppgift från en enskild och skulle en sekretessbestämmelse till skydd för enskildas

hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndigheten som klagomålet får anses avse, blir den sekretessbestämmelse tillämplig på uppgiften hos Inspektionen för socialförsäkringen.

Sekretess gäller inte beslut i klagomålshandlingen som innebär att ett ärende avgörs.

Paragrafen är ny och har behandlats i avsnitt 10.8.3.

Uppgifter om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden bör ha samma sekretesskydd i klagomålshandlingen oavsett om uppgiften kommer från en annan myndighet eller om den enskilde själv lämnar uppgiften direkt till ISF. Genom att införa denna paragraf uppnås detta skydd.

14.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

2 kap. 2 a § Hos Inspektionen för socialförsäkringen ska det finnas ett allmänt ombud för socialförsäkringen. Ombudet ska verka för tillkomsten av vägledande domstolsavgöranden inom socialförsäkringsområdet. Ombudets uppgifter framgår av 113 kap.

Regeringen utser det allmänna ombudet.

Paragrafen är ny och har behandlats i avsnitt 12.2.

I första stycket anges att det finns ett allmänt ombud för socialförsäkringen. Detta var tidigare reglerat i 2 kap. 2 § socialförsäkringsbalken. Som en följd av att ombudet inrättas som en särskild beslutsfunktion hos ISF har den tidigare hänvisningen i 2 kap. 2 § om att ombudet finns hos Försäkringskassan tagits bort. Av den nya paragrafen framgår att ombudet finns hos ISF.

Det allmänna ombudet ska verka för tillkomsten av vägledande domstolsavgöranden inom socialförsäkringsområdet. Detta innebär inte någon förändring i förhållande till vad som gäller sedan tidigare, men detta har inte tidigare varit reglerat i socialförsäkringsbalken. Genom att använda sina möjligheter att begära ändring och överklaga ska ombudet få till stånd vägledande domstolsavgöranden inom områden där rättstillämpningen inte är enhetlig eller där det finns ett särskilt stort behov av vägledande

domstolsavgöranden. Liksom hittills ska det allmänna ombudet undantagsvis kunna överklaga beslut som saknar prejudikatintresse.

Ombudets uppgifter framgår av 113 kap. Genom en hänvisning till 113 kap. har det tydliggjorts var i balken det allmänna ombudets uppgifter regleras.

110 kap. 31 § *Myndigheter, arbetsgivare och uppdragstagare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättning 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 uppdragstagare är även skyldiga att lämna sådana uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena som behövs i ett ärende om arbetsskadeförsäkring.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.6.2.

I paragrafen regleras vilken skyldighet myndigheter, arbetsgivare och uppdragstagare samt försäkringsinrättningar har att lämna uppgifter till vissa myndigheter och domstolar om förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. För att det allmänna ombudet ska kunna fullgöra sitt uppdrag behöver ombudet ha tillgång till uppgifter. Genom ändringen i bestämmelsen gäller skyldigheten att lämna uppgifter även i förhållande till det allmänna ombudet.

113 kap. 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 av omprövning och överklagande i 19 och 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 §§.

Paragrafhänvisningarna har ändrats. Ändringar i denna paragraf är endast en följd av andra ändringar i kapitlet.

113 kap. 12 § *Ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får överklagas av det allmänna ombudet. Det allmänna ombudet får uppdra åt tjänsteman vid **Inspektionen för socialförsäkringen** att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol.*

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

Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.3.3.

Ändringen i det första stycket är en följd av att det allmänna ombudet inrättas under Inspektionen för socialförsäkringen. Ombudet kan då inte längre uppdra åt tjänsteman vid Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att företräda ombudet utan behöver i stället anlita anställda vid ISF.

113 kap. 18 § *Det allmänna ombudet får överklaga ett avgörande av allmän förvaltningsdomstol.*

Paragrafen är ny och har behandlats i avsnitt 12.4.2.

För att det allmänna ombudet ska kunna verka för tillkomsten av vägledande domstolsavgöranden behöver ombudet ges förändrade möjligheter vad gäller överklaganderätten. I paragrafen regleras att ombudet får överklaga förvaltningsrätts- och kammarrättsavgöranden i mål där ombudet inte tidigare varit part. Om ombudet väljer att överklaga hindrar detta inte Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten från att vara parter i målet.

113 kap. 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 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 (2011:1244).

Paragrafhänvisningarna har ändrats. Ändringar i denna paragraf är endast en följd av andra ändringar i kapitlet.

114 kap. 23 a § *Inspektionen för socialförsäkringen får medges direktåtkomst till personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för ändamål som anges i 9 § 1.*

Paragrafen är ny och har behandlats i avsnitt 10.8.2.

Paragrafen är utformad i enlighet med det förslag, som lämnades i SOU 2014:67 *Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen*, till lag (2014:00) om behandling av personuppgifter inom verksamheten för Inspektionen för socialförsäkringen. I sin tillsynsverksamhet behöver ISF ha tillgång till information från socialförsäkringsdatabasen.

114 kap. 23 b § *Det allmänna ombudet för socialförsäkringen får medges direktåtkomst till personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för ändamål som anges i 9 § 1.*

Paragrafen är ny och har behandlats i avsnitt 12.6.2.

Paragrafen är utformad i enlighet med det förslag, som lämnades i SOU 2014:67 *Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen*, till lag (2014:00) om behandling av personuppgifter inom verksamheten för Inspektionen för socialförsäkringen. För att kunna fullgöra sitt uppdrag behöver det allmänna ombudet ha tillgång till information från socialförsäkringsdatabasen.

15 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De föreslagna ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2017.

I utredningen föreslås att ISF ska få ett utvidgat tillsynsuppdrag. Från riksdagsbeslut till ikraftträdande kommer ISF att behöva viss tid för att anpassa verksamheten till det nya uppdraget. Det handlar bland annat om kompetensutveckling och rekrytering av personal med rätt kompetens. För att ge ISF tid att anpassa sin verksamhet bör ändringarna därför träda ikraft den 1 januari 2017.

Utredningen föreslår förändrade regler för det allmänna ombudets överklaganderätt. När det gäller förändringar i den processrättsliga lagstiftningen har utredningen övervägt om det behövs en övergångsbestämmelse i fråga om ombudets överklagande av domstolsavgörande, men kommit fram till att en sådan regel inte behövs. Det allmänna ombudet får i stället avgöra vilka mål, som påbörjats i allmän förvaltningsdomstol före den 1 januari 2017, som är lämpliga att överklaga efter ikraftträdandet.

16 Referenslista

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1971:30, *Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*

Prop. 1984/85:96, *med förslag till lag om viten m.m.*

Prop. 1985/86:80, *om ny förvaltningslag.*

Prop. 1989/90:119, *om övervakningskameror m. m.*

Prop. 1993/94:149, *Åligganden för personal inom hälso- och sjukvården m.m.*

Prop. 1996/97:63, *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivå och administration, m.m.*

Prop. 1997/98:41, *Socialförsäkringens administration m.m.*

Prop. 1997/98:44, *Personuppgiftslag.*

Prop. 1997/98:101, *Översyn av förvaltningsprocessen.*

Prop. 1998/99:119, *Socialförsäkringens personkrets.*

Prop. 2001/02:151, *Tillsynen över arbetslöshetsförsäringen.*

Prop. 2001/02:190, *Riksrevisionen.*

Prop. 2003/04:152, *Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration.*

Prop. 2005/06:152, *Behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen, m.m.*

Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007.*

Prop. 2006/07:10, *Avveckling av försäkringsdelegationerna samt ändrad beslutsordning i ärenden om bilstöd.*

- Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering.*
- Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2012/13:115, *En ny kameraövervakningslag.*
- Prop. 2012/13:143, *Effektivare sanktioner för arbetsmiljö och arbetstidsreglerna.*
- Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014.*
- Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015.*

Statens offentliga utredningar

- SOU 1976:53, *Försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol.*
Betänkande av utredningen angående översyn av besvärsorganisationen inom socialförsäkringen m.m.
- SOU 1982:21, *Ett effektivare vite.*
- SOU 1993:37, *Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m.*
- SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitisk för staten.*
- SOU 1998:48, *Kontrollerad och ifrågasatt - intervjuer med personer med funktionshinder.*
- SOU 2001:47, *En handläggningslag. Förfarandet hos försäkringskassorna.*
- SOU 2002:14, *Statlig tillsyn - Granskning på medborgarnas uppdrag.*
- SOU 2003:63, *21+1-1 En sammanhållen administration av socialförsäkringen.*
- SOU 2003:106, *Försäkringskassan - Den nya myndigheten.*
- SOU 2004:100, *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.* Slutbetänkande av Tillsynsutredningen.
- SOU 2007:45, *Utökat elektroniskt informationsutbyte.*

- SOU 2008:10, 21+1->2 *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen.*
- SOU 2008:117, *Patientsäkerhet. Vad har gjorts? Vad behöver göras?*
- SOU 2008:118, *Styra och ställa – Förslag till en effektivare statsförvaltning.* Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté.
- SOU 2008:119, *Underlagsrapport till 2006 års förvaltningskommitté.*
- SOU 2009:80, *Kriminalvården – ledning och styrnings,* Slutbetänkande av Utredningen Kriminalvårdens effektivitet.
- SOU 2009:87, *En ny kameraövervakningslag.*
- SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag.*
- SOU 2013:40, *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet.*
- SOU 2013:42, *Tillsyn över polisen.*
- SOU 2014:9, *Förändrad assistansersättning.*
- SOU 2014:67, *Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen.*
- SOU 2014:74, *Jämställdhet i socialförsäkringen?* Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.
- SOU 2014:76, *Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål.*
- SOU 2015:14, *Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem inom hälso- och sjukvården.*
- SOU 2015:21, *Mer trygghet och bättre försäkring.* Slutbetänkande av parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

Ekonomistyrningsverket

- ESV (2000), *ESV:s föreskrifter till 2 kap. 8 § Förordning (2000:605).*
- ESV (2005:3), *Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till förordning (2000:606) om myndighets bokföring.*
- ESV (2007a), *Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till internrevisionsförordning (2006:1228).*
- ESV (2007b), *ESV:s allmänna råd till 2 § Förordning (2007:603).*
- ESV (2012:38), *Basbok. Grunderna i statlig redovisning.*

ESV (2012:48), *Rapport om internrevisionen*, regeringsuppdrag.
ESV (2015:24), *Utfallet för statens budget*.

Försäkringskassan

- Försäkringskassan (2000), *Försäkringskassans vägledning 2000:2 Försäkrad i Sverige genom bosättning eller arbete*.
- Försäkringskassan (2004), *Försäkringskassans vägledning 2004:2, version 21, Sjukpenning och samordnad rehabilitering*.
- Försäkringskassan (2008), *Yttrande över betänkande från Utredningen av tillsyn över socialförsäkringsområdet (SOU 2008:10)*.
- Försäkringskassan (2011), *Försäkringskassans yttrande över promemorian Översyn av sjukförsäkringen – förslag på förbättringar (Ds 2011:18)*, Datum 2011-07-01, Dnr 030861-2011.
- Försäkringskassan (2012a), *Försäkringskassans svar på Inspektionen för socialförsäkringens rapport 2012:11 Ett förstärkt allmänt ombud*, Datum 2012-06-29. Dnr 35576–2012.
- Försäkringskassan (2012b), *Översyn av Försäkringskassans kontinuerliga kvalitetskontroll – analys och förslag*.
- Försäkringskassan (2013a), *Försäkringskassans modell för systematisk kvalitetsuppföljning för lärande och utveckling ur kundens perspektiv – statutsrapport för pågående genomförandeprojekt*.
- Försäkringskassan (2013b), *Försäkringskassans riktlinjer 2013:05, Hanteringen av kundsynpunkter*.
- Försäkringskassan (2013c), *Försäkringskassans riktlinjer om Intern styrning och kontroll i Försäkringskassan, version 4, 2013-11-29*.
- Försäkringskassan (2013d), *Systematisk kvalitetsuppföljning för lärande och utveckling ur ett kundperspektiv – resultat av en förstudie*.
- Försäkringskassan (2014a), *Det komplexa förtroendet. En forsknings- och analysöversikt om förtroendet för Försäkringskassan och socialförsäkringen under 2000-talet. Socialförsäkringsrapport 2014:9*.

- Försäkringskassan (2014b), *Klagomål och beröm, november 2014*.
- Försäkringskassan (2014c), *Klagomål och beröm, tertialrapport, T3 2014*.
- Försäkringskassan (2015a), *Försäkringskassans årsredovisning 2014*.
- Försäkringskassan (2015b), *Justitieombudsmannens granskning 2014, dnr 5000-2015*.

Inspektionen för socialförsäkringen

- ISF (2011), *ISF:s remissyttrande över Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar (Ds 2011:18), 2011-07-01, Dnr 2011-82*.
- ISF (2012), *Felberäkning av assistansersättning, Promemoria, Dnr 2012-5*.
- ISF (2012:11), *Ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen*.
- ISF (2013:5), *Försäkringskassans efterhandskontroller av tandvårdsstödet*.
- ISF (2014a), *Bilstöd, Promemoria, Dnr 2012-154*.
- ISF (2014b), *Försäkringskassans administration – produktivitet och kvalitet 2013, Promemoria, Dnr 2014-73*.
- ISF (2014c), *ISF:s årsredovisning 2013*.
- ISF (2014d), *Återkrav i assistansersättning, Promemoria, Dnr 2014-56*.
- ISF (2014:9), *Sjukskrivna personers upplevelser av bemötande från Försäkringskassan och hälso- och sjukvården*.
- ISF (2014:18), *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna*.
- ISF (2015), *ISF:s årsredovisning 2014*.
- ISF (2015:1), *Årlig rapport 2014*.
- ISF (2015:2), *Controllerrollen i Försäkringskassans nya styrning*.

Inspektionen för vård och omsorg

- IVO (2015), *IVO:s årsredovisning för 2014*.

Justitiekanslern (JK)

JK (2015), *JK:s årsredovisning för 2014*.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten (2012), *Pensionsmyndighetens svar på ISF:s rapport 2012:11*, Datum 2012-06-25. VER 2012-179.

Pensionsmyndigheten (2014), *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2013*.

Pensionsmyndigheten (2015), *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2014*.

Riksdagens ombudsmän (JO)

JO (2011), *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, Redogörelse 2010/11:JO1.

JO (2013), *Yttrande över Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över Polisen (SOU 2013:42)*, Dnr R 62-2013.

JO (2014), *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, Redogörelse 2013/14:JO1.

JO (2015a), *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, Redogörelse 2014/15:JO1.

JO (2015b), *Årsredovisning för riksdagens ombudsmän 2014*.

Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorer (1994/95:RR9), *Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn - innebörd och tillämpning*.

Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket (1996:10), *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel*.

Riksrevisionsverket (1996:60), *Effektiv ledning. Förutsättningar för styrning och uppföljning inom socialförsäkrings- och arbetsmarknadsområdet.*

Riksrevisionsverket (2001:24), *Skolverkets tillsyn.*

Riksrevisionen

Riksrevisionen (2014:17), *Riksrevisionens rapport Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen.*

Skatteverket

Skatteverket (2015), *Skatteverkets årsredovisning 2014.*

Skolinspektionen

Skolinspektionen (2014), *Skolinspektionens Årsredovisning 2013.*

Skolinspektionen (2015), *Skolinspektionens Årsredovisning 2014.*

Statskontoret

Statskontoret (2008:19), *Den nya försäkringskassan. Delrapport 4.*

Statskontoret (2009:19), *Den nya försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar.*

Statskontoret (2011), *Fångar FISKEN fel? Betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar.*

Statskontoret (2012), *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.*

Statskontoret (2014:4), *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys.*

Statskontoret (2014:7), *Utvärdering på olika områden. En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter.*

Statskontoret (2014:13), *Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg. Delrapport.*

Statskontoret (2014:32), *Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet.*

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten (2010), *Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn. Rapport av Åklagarmyndighetens tillsynsutredning.*

Övrig offentligt tryck

Dir. 2008:136, *Inrättande av Inspektionen för socialförsäkringen.*

Ds 2011:18, *Översyn av socialförsäkringen – förslag till förbättringar.*

Ds 2013:59, *Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.*

Justitiedepartementet (2014), *En tydligare skadereglering i staten, promemoria Ju2014/2802/L2.*

Regeringens skrivelse (2009/10:79), *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Regeringens skrivelse (2014/15:34), *Riksrevisionens rapport om granskningen av det allmänna pensionssystemet.*

Riksdagens betänkande (1990/91:KU11), *Offentlighet, integritet och ADB.*

Riksdagens betänkande (1994/95:KU27), *Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn - innebörd och tillämpning.*

Riksdagens betänkande (1997/98:KU18), *Personuppgiftslag.*

Riksdagens betänkande (2009/10:FiU12), *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Socialförsäkringsutskottets betänkande (2014/15:SfU9), *Riksrevisionens rapport om granskningen av det allmänna pensionssystemet.*

Socialförsäkringsutskottets yttrande (2011/12:SfU5y), *Yttrande över Justitieombudsmännen ämbetsberättelse.*

Rättsfall

RÅ 2004 ref. 54

RÅ 2010 ref. 107

Högsta förvaltningsdomstolen, mål 3527-14

Övriga referenser

Ahlbäck (1999), *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Avhandling vid Uppsala universitet.

Ahlbäck Öberg (2010), Att kontrollera förvaltningen, i Rothstein (red) (2010), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, fjärde upplagan.

Bolin och Warnling-Nerep (2007) *Förvaltningsrättens grunder*, andra upplagan.

Handikappförbunden (2011), *En socialförsäkring för alla. Handikappförbundens förslag till en hållbar socialförsäkring*, Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (SOU 2015:21).

Holmberg och Tryggvason (2014), *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamheter*, SOM-rapport 2014:11.

Hörselskadades riksförbund (2014), *Tillsyn på socialförsäkringsområdet*. Skrivelse till Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet (S2013:10), Dnr 14-0470/MRE.

Johansson och Karlsson (2013), Granskning som möjlighet och hot, i Johansson och Lindgren (red) (2013), *Uppdrag offentlig granskning*.

Johansson och Lindgren (red) (2013), *Uppdrag offentlig granskning*.

Lavin (1991), *Gäst hos försäkringsöverdomstolen. En professor möter verkligheten*.

Molander (2008), *Den centrala förvaltningens struktur*, i SOU 2008:119.

Oskarsson (2013), Kampen om socialförsäkringarna, i Weibull, Oscarsson och Bergström (red) (2013), *43 kapitel om politik, medier och samhälle: SOM-undersökningen 2012*.

Putnam (2013), *Den fungerande demokratin: medborgarandans rötter i Italien*. andra upplagan.

- Rothstein (2005), Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater, i Rotshtein och Vahlne Westerhäll (red)(2005), *Bortom den starka statens politik?* Stockholm.
- Rothstein (2010), Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet, i Rotshtein (red) (2010), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, fjärde upplagan.
- Stendahl (2007), Att bedöma arbets(o)förmåga. rättvisa och legitimitet i förvaltningsrättsliga beslutsprocesser, i Vahlne Westerhäll (red) (2007), *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*.
- Svallfors (2011), *Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna*, Underlagsrapport till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (SOU 2015:21).
- Vahlne Westerhäll (2007), Legitimitetsfrågor inom den offentliga försäkringen. En kritisk analys, i Vahlne Westerhäll (red) (2007), *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*.
- Wildavsky (1979), *Speaking Truth to Power*.

Kommittédirektiv 2013:58

Tillsyn inom socialförsäkringsområdet

Beslut vid regeringssammanträde den 23 maj 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera behovet av en förstärkt tillsyn över socialförsäkringen utöver den tillsyn som utövas i dag. Den närmare innebörden och behovet av en reguljär tillsynsfunktion inom socialförsäkringsområdet ska analyseras.

Den form av tillsyn som avses här är i första hand den som initieras utifrån enskildas klagomål och som bedrivs genom prövning av sådana klagomål eller genom inspektioner eller andra undersökningar. Utredaren ska framförallt fokusera på tillsynen över Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens ärendehanläggning ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv, dvs. den tillsyn som är nödvändig för att säkerställa att enskilda får sina ärenden prövade på ett rättssäkert sätt enligt grundläggande förvaltningsrättsliga krav.

Om utredaren i sin analys kommer fram till att ett reguljärt tillsynsorgan över socialförsäkringen bör inrättas, ska utredaren föreslå hur och i vilken organisatorisk form en sådan tillsyn bör utformas. Om utredaren i sin analys kommer fram till att det inte bör inrättas ett externt tillsynsorgan utan att den befintliga tillsynen och granskningen kan förstärkas genom den hantering som myndigheterna själva står för, ska utredaren, vid behov, lämna förslag på hur hanteringen kan utvecklas ytterligare eller eventuellt bör förändras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2014.

Bakgrund

Den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati liksom tillförsäkrar att medborgarnas intressen tas till vara.

Justitieombudsmannen (JO) har uppmärksammat riksdagen på att det inom vissa samhällsområden saknas reguljär tillsyn. JO har framhållit att dess egen tillsyn är extraordinär och inte avsedd att ersätta en reguljär tillsyn, och att avsaknaden av ordinära tillsynsorgan har inneburit att JO får ersätta reguljär tillsyn på flera områden. Under ett flertal år har JO även påtalat att mängden klagomålsärenden har ökat kraftigt och att detta bl.a. medför att utrymmet för JO:s egna inspektioner minskar. JO har särskilt pekat på att frånvaron av ordinarie tillsynsorgan på bl.a. socialförsäkringens område leder till att JO i stor utsträckning ägnar sin tillsyn åt sådant som i stället bör hanteras i annan ordning.

JO har upprepade gånger påtalat behovet av att inom socialförsäkringens verksamhetsområden inrätta ett reguljärt tillsynsorgan. I samband med behandlingen av JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2010/11 konstaterade konstitutionsutskottet (KU) att JO under flera år hade uppmärksammat frånvaron av ordinarie tillsynsorgan inom exempelvis kriminalvårds- och socialförsäkringsområdena som ett problem och att JO i ämbetsberättelsen hade anfört att det var närmast häpnadsväckande att reguljära tillsynsorgan fortfarande saknades på flera områden. Utskottet instämde i detta.

KU inhämtade i detta ärende yttrande från socialförsäkringsutskottet. Enligt socialförsäkringsutskottets mening bör det finnas en möjlighet för enskilda att få klagomål på hur en myndighet har handlagt deras ärende hanterade på ett ändamålsenligt sätt, antingen av ett externt ordinarie tillsynsorgan eller av myndigheten själv. I det senare fallet ska det, enligt utskottet, finnas kompetens och administrativa rutiner på myndigheten för att hantera klagomålen. Det bör även, enligt utskottet, övervägas om funktionen ska vara självständig i förhållande till myndighetens övriga verksamhet. Enligt utskottets

mening bör det utredas och klargöras hur klagomål på bl.a. ärendehandläggningen inom myndigheter inom socialförsäkringen ska hanteras i ordinarie ordning.

KU har, mot bakgrund av det ovan redovisade, under våren 2012 föreslagit riksdagen att den genom ett tillkännagivande begär att regeringen låter utreda frågan om bristen på reguljär tillsyn inom bl.a. socialförsäkringsområdet. KU anser, liksom socialförsäkringsutskottet, att det bör utredas hur och i vilken organisatorisk form en ordinarie tillsyn över ärendehandläggningen inom socialförsäkringens verksamhetsområden bör utformas. Riksdagen biföll den 21 mars 2012 utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2011/12:161).

Riksdagens ombudsmän

Justitieombudsmannen (JO) är riksdagens ombudsman och har som tillsynsorgan en särskild ställning eftersom de grundläggande bestämmelserna om ämbetet regleras i 13 kap. 6 § regeringsformen. JO är helt fristående i förhållande till den statliga förvaltningen och de myndigheter som står under dess tillsyn. Myndighetens huvuduppgift är att, inom ramen för riksdagens kontrollmakt, tillvarata de enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida. Detta innebär tillsyn över lagars och författningars efterlevnad till den del dessa ska tillämpas av dem som är underkastade ämbetsansvar (se prop. 1973:90 s. 429 f).

JO-ämbetet brukar beskrivas som ett organ av extraordinär natur vars syfte är att garantera medborgarnas rättssäkerhet. Avsikten är inte att ämbetet ska ersätta den tillsyn och rättstillsämpning som ankommer på andra organ i samhället.

Av lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän framgår att justitieombudsmännen ska utöva tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Under ombudsmännens tillsyn står statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter, annan som innehar tjänst eller uppdrag som innebär myndighetsutövning samt tjänstemän och uppdragstagare i statliga

affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande. I ombudsmännens uppdrag ingår särskilt att övervaka att regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet iakttas vid myndighetsutövning och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter upprätthålls.

Tillsynen bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som JO finner påkallade. Ärenden avgörs genom beslut, där JO uttalar sig om huruvida åtgärder som vidtagits av myndigheter eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktiga eller olämpliga. JO får även göra sådana uttalanden som avser att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Utöver detta får JO som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger dem i tjänsten eller uppdraget har begått brottslig gärning.

Tillsyn över och granskning av socialförsäkringen

En förutsättning för medborgarnas förtroende för socialförsäkringen är att administrationen av försäkringen bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter och i övrigt utförs på ett korrekt och konsekvent sätt. Det är därför viktigt att socialförsäkringen och de myndigheter som handlägger den kan bli föremål för tillsyn och kvalificerad granskning. Som framgår av redovisningen nedan ingår många olika myndigheter och aktörer i den tillsyn, granskning och kontroll som redan i dag sker när det gäller socialförsäkringen och de handläggande myndigheterna Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Socialförsäkringen administreras även av Skatteverket i de delar som avser ärenden om pensionsgrundande inkomst.

Tillsynsorganen JO, JK, DO och Datainspektionen

Tillsyn över socialförsäkringen, och de myndigheter som handlägger den, utövas i dag framförallt av JO, Justitiekanslern

(JK), Datainspektionen och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF).

JK är regeringens högste ombudsman och har, i likhet med JO, tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Tillsynen har till syfte att kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs. Sedan slutet av 1990-talet har JK:s tillsynsverksamhet begränsats och JK utövar numera en mer övergripande tillsyn som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. JK bestämmer om en anmälan från en enskild ska föranleda några åtgärder. Varken JO eller JK kan emellertid ompröva beslut som fattats av andra myndigheter. I de fall myndigheterna har fattat ett felaktigt beslut som har orsakat den enskilde skada, kan den enskilde dock vända sig till JK med ett skadeståndsanspråk mot staten.

Den som blivit negativt särbehandlad på grund av till exempel kön, etnicitet, funktionsnedsättning eller annan diskrimineringsgrund som omnämns i diskrimineringslagen (2008:567) kan göra en anmälan till Diskrimineringsombudsmannen (DO). DO utövar tillsyn över att diskrimineringslagen följs.

När det gäller behandling av personuppgifter utövas tillsyn av Datainspektionen.

Tillsynsorganet ISF

Den 1 juli 2009 bildades myndigheten Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), en självständig tillsynsfunktion inom socialförsäkringsområdet. Som grund för införandet av ISF fanns behovet av att stärka rättssäkerheten och effektiviteten i socialförsäkringen.

Enligt förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen har myndigheten till uppgift att 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.

ISF 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). ISF har dock ingen normerande funktion eller några sanktionsmöjligheter. I det betänkande som låg till grund för myndighetens bildande, En myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen (SOU 2008:10), anges att avsikten med den nya inspektionen, till skillnad från flera andra myndigheter med tillsynsuppgifter, är att bl.a. tillgodose regeringens behov av information för att kunna styra socialförsäkringen och dess tillämpning. Vidare anges att det innebär att flera vanliga tillsynsuppgifter hos andra tillsynsmyndigheter inte är aktuella för den nya inspektionen. Att kontrollera laglighet och rättssäkerhet i enskilda individärenden, att utreda anmälningar om enskilda ärenden och att påverka berörd myndighets beslut i enskilda ärenden anges i betänkandet som exempel på sådana uppgifter som inte ska ingå. ISF har, i sin instruktion, sedan inte fått några sådana tillsynsuppgifter.

Även om ISF således inte har i uppdrag att ta hand om enskildas klagomål har allmänheten möjlighet att vända sig till ISF med sina synpunkter på de berörda myndigheterna, vilka sedan kan utgöra underlag i ISF:s tillsyns- och granskningsverksamhet.

Extern granskning

När det gäller granskning och utvärdering av socialförsäkringen, eller av de myndigheter som handlägger den, har Riksrevisionen i uppgift att granska resursanvändningen och effektiviteten i den statliga verksamheten. Riksrevisionen genomför årlig revision liksom effektivitetsrevision.

Granskning och kontroll av de handläggande myndigheternas verksamhet sker ibland också av regeringens stabsmyndigheter, såsom Statskontoret och Ekonomistyrningsverket. Dessa myndigheter kan, på regeringens uppdrag, granska andra

myndigheter genom såväl övergripande granskningar som mer avgränsade uppdrag.

Det finns också icke statliga aktörer som utför granskning och utvärdering. Inom denna grupp ryms såväl forskare vid de olika universiteten som konsultföretag på den privata marknaden.

Intern granskning och kontroll över socialförsäkringen

Utöver den tillsyn och externa granskning som sker av socialförsäkringen pågår en omfattande intern kontroll och uppföljning vid socialförsäkringens handläggande myndigheter. Denna granskning och kontroll står förvisso inte i oberoende ställning till den verksamhet som granskas, men är för den delen inte oväsentlig. Nedan följer en kort redogörelse för den interna kontroll och uppföljning som i dag sker vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt för myndigheternas klagomålshantering.

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens interna granskning, uppföljning och kontroll

Den 1 januari 2010 flyttade en del av Försäkringskassans verksamhet över till en nybildad myndighet – Pensionsmyndigheten. Sedan dess sköts ärendehandläggningen inom socialförsäkringen av tre olika myndigheter, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten svarar för normeringen inom socialförsäkringsområdet. För detta har myndigheterna arbetat fram ett antal olika styrdokument i form av föreskrifter och vägledningar. Styrdokumenten är viktiga för en enhetlig och rättssäker ärendehandläggning.

Myndigheterna har vidare etablerat system för att styra och följa sina verksamheter inom olika områden. Exempelvis har Pensionsmyndigheten utvecklat ett system för att följa kvaliteten i handläggningen, där man gör månatliga stickprovskontroller på den materiella och formella kvaliteten i besluten inom varje process.

Parallellt med själva normeringsprocessen finns lednings-, kvalitets- och kontrollsystem, processer och rutiner för att för-

hindra eller motverka felaktiga utbetalningar, kompetensförsörjningssystem, bemanningssystem, rutiner och processer för informationsförsörjning, verksamhetsplanering, inköp, lokalförsörjning, säkerhet etc. Den interna styrningen i dessa sammanhang regleras i interna administrativa styrdokument som ställer krav på handlande eller förhållningssätt.

Vid såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten och Skatteverket finns även en internrevision. Internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndigheternas process för intern styrning och kontroll.

En viktig verksamhetsdel i uppföljningen och granskningen av handläggningen är myndigheternas omprövningsverksamhet. Inom denna verksamhetsdel är det möjligt att snabbt rätta uppenbara fel och att göra en oberoende prövning av det ursprungliga beslutet. Omprövningsverksamheten är en viktig källa till kunskap om problem som kan finnas i själva handläggningen eller i regelverket. Ytterligare en sådan viktig källa till kunskap är myndigheternas system för hantering av kundsynpunkter där de kunder som önskar får registrera sina synpunkter och klagomål.

Myndigheternas hantering av kundsynpunkter och klagomål

Frågor om hur en myndighet bemöter den som av olika anledningar är missnöjd med hur myndigheten hanterar hans eller hennes ärende, eller med verksamheten i övrigt, påverkar i stor utsträckning förtroendet för myndigheternas verksamhet. Det är angeläget att den som är missnöjd ges möjlighet att framföra klagomål i nära anslutning till den händelse eller det förhållande som har inträffat och som har föranlett missnöjet, men också att synpunkterna tas om hand snabbt.

Enskilda som har synpunkter eller som vill klaga på Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens ärendehandläggning, till exempel att den inte uppfyller grundläggande förvaltningsrättsliga krav eller i övrigt inte sköts professionellt, kan, och bör i första hand, kontakta myndigheterna i fråga. Även i de fall det förekommer att enskilda upplever sig ha blivit mindre väl bemötta av myndigheternas tjänstemän kan de vända sig till de berörda myndigheterna. På Försäkringskassan finns sedan länge ett

kundsynpunkthanteringssystem där de försäkrade och övriga medborgare kan lämna synpunkter och klagomål. Synpunkterna vidarebefordras sedan till myndighetens ledning för eventuella åtgärder. Till skillnad från det tidigare Riksförsäkringsverket (RFV) har Försäkringskassan möjlighet att direkt ingripa och korrigera eventuella felaktigheter som uppmärksammas. Även Pensionsmyndigheten har administrativa rutiner för att hantera synpunkter och klagomål. De synpunkter som kommer in registreras och sammanställs på månadsbasis för att sedan vidarebefordras till berörda chefer för vidare hantering.

För Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens utvecklings- och förbättringsarbete är dessa synpunkter värdefulla.

Det allmänna ombudet

Sedan 2005 finns det ett allmänt ombud för socialförsäkringen. Det allmänna ombudet utses av regeringen och har en självständig ställning med uppdraget att värna enhetlig rättstillämpning. Det allmänna ombudets huvuduppgift är att föra principiellt viktiga frågor vidare till prövning i domstol och därigenom bidra till att socialförsäkringen tillämpas likformigt och rättvist.

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen har rätt att överklaga grund- eller omprövningsbeslut som har fattats av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten och då föra det allmännas talan i förvaltningsdomstol. Denna rätt är främst tänkt att användas för att få fram vägledande domstolsavgöranden på områden där rättstillämpningen inte är enhetlig eller där det annars finns ett särskilt stort behov av prejudicerande domstolsavgöranden. Besluten kan överklagas såväl till fördel som till nackdel för den försäkrade.

Domar, i vilka det allmänna ombudet är part, kan endast överklagas av det allmänna ombudet eller den försäkrade och inte av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Det allmänna ombudet kan också, med vissa undantag, begära att ett beslut som myndigheterna har fattat och som är uppenbart felaktigt ska ändras.

Överprövning av beslut

Det finns etablerade former för att klaga på det materiella innehållet i ett beslut. Den som är missnöjd med ett beslut kan begära omprövning hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten och därefter överklaga till förvaltningsrätten. Beslutet kan sedan överklagas vidare till kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen.

I den utsträckning utgången i ett beslut har påverkats av felaktigheter i handläggningen kan detta återopas vid överklagande till domstol. Förvaltningsdomstolarna prövar förvisso i första hand riktigheten av beslutet i sak, men ska i prövningen även beakta brister i handläggningen i det aktuella ärendet (dvs. att handläggningen följer gällande förvaltningsrättsliga bestämmelser). Finner domstolen att det finns brister i handläggningen av ett ärende, vilka kan ha påverkat beslutets innebörd, och att detta inte kan åtgärdas i efterhand, ska domstolen undanröja beslutet och återförvisa målet till förvaltningsmyndigheten för fortsatt handläggning och nytt ställningstagande.

Tillsynsutredningen

Tillsyn utövas i dag med stöd av ett stort antal olika lagar och inom många verksamheter av varierande slag. Någon gemensam lagstiftning för tillsyn med en enhetlig definition av begreppet eller bestämmelser om vad som ska omfattas av tillsyn och hur den ska genomföras finns emellertid inte.

Tillsyn kan ha både kontrollerande, förebyggande och främjande syften och kan t.ex. innebära granskning av att en verksamhet uppfyller de krav och mål som framgår av lagar, förordningar och föreskrifter. Den granskande verksamheten kan avse såväl enskilda ärenden, som hur en myndighet rent allmänt tillämpar vissa bestämmelser och kan initieras antingen genom en anmälan eller på tillsynsorganets eget initiativ. Inom ramen för tillsyn kan det även ingå att lämna råd och ge vägledning, kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps samt förmedla den kunskap och de erfarenheter som erhålls genom tillsynen. Det kan även ingå att informera och ge råd till allmänheten.

Också bland de verksamheter som granskas råder stor variation. Vilken slags verksamhet som ska granskas har stor betydelse för hur tillsynen utformas och vilka sanktioner som kan bli aktuella i de fall där tillsynsorganet hittar något att anmärka på.

Flera utredningar och förvaltningsmyndigheter, bl.a. Riksrevisionsverket, Riksdagens revisorer och Statskontoret, har under de senaste 20 åren pekat på problem med tillsynen på många områden, inte bara inom socialförsäkringen. Bland den framförda kritiken har det bland annat lyfts fram att tillsynsbegreppet är oklart, att det finns otydliga eller svaga samband mellan tillsyn och tillsynsorganens tillgång till sanktioner samt att ansvarsförhållanden är komplexa och svåröverskådliga. Detta eftersom tillsynen för ett och samma verksamhetsområde ibland kan utövas av flera tillsynsorgan samt att tillsynen riskerar att enbart bli reaktiv, dvs. tillsynsorganet utövar bara kontroll som ett led i behandlingen av en anmälan, om inte resurser avdelas för egeninitierade åtgärder.

Med hänsyn till de oklarheter som rådde kring tillsynsbegreppet beslutade regeringen den 21 september 2000 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre skulle kunna bidra till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut (dir. 2000:62).

Resultatet av Tillsynsutredningen utmynnade så småningom i regeringens skrivelse, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, (skr. 2009/10:79) där regeringen presenterar riktlinjer och grundläggande principer för reglering av tillsyn med syfte att åstadkomma en mer effektiv och rättssäker tillsyn. I skrivelsen poängterar regeringen att framtida tillsynsreglering bör utformas utifrån de bedömningar som regeringen redovisar i skrivelsen för att en mer enhetlig och rättssäker tillsyn ska uppnås.

Enligt skrivelsen bör begreppet tillsyn främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och som vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av ansvarig person. Vad som avses med tillsyn påverkar tillsynsorganets arbete och inte minst den granskade myndighetens skyldigheter gentemot tillsynsorganet. Föreskrifter som reglerar tillsyn bör därför

definiera vad som utgör tillsyn. För att garantera trovärdigheten i tillsynen bör den utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot. Som utgångspunkt bör gälla att tillsynen ska avse efterlevnaden av bindande föreskrifter, inte allmänna råd. Tillsynsorgans beslut om åtgärder i samband med ett tillsynsärende har ofta sådana verkningar för enskilda att de bör kunna överklagas. I skrivelsen framhävs vidare vikten av samordning mellan tillsynsorgan, framför allt för att tillsynen ska vara effektiv, men även för att den tillsynspliktiga verksamheten inte ska störas mer än nödvändigt. För att underlätta för tillsynsobjekten bör därför tillsynsorganen, i de fall där ett och samma verksamhetsområde står under tillsyn av flera tillsynsorgan, samverka. För varje tillsynsområde där tillsynen utförs av mer än ett organ bör dessutom regeringen bemyndigas att utse en statlig myndighet att ansvara för samordningen av tillsynen. En sådan samordnande myndighet bör även bemyndigas att utfärda föreskrifter kring tillsynen.

Av skrivelsen framgår även att när en brist konstateras vid tillsyn måste tillsynsorganet ha möjlighet till någon form av ingripande. Detta ska vara effektivt och tydligt. Det är grundläggande att det finns författningsreglerade möjligheter till ingripanden från tillsynsorganets sida. Om detta helt saknas kan tillsynens effektivitet minska. Ingripanden har inte bara ett bestraffande syfte utan har även en framåtsyftande funktion att tillse att regler följs i framtiden. Ingripandemöjligheterna bör utformas efter de särskilda förutsättningar som finns inom respektive tillsynsområde och ska bidra till en tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn. Ingripandena ska också kunna anpassas till den enskilda situationen och vara både av lindrigare eller mer allvarlig natur. Sanktioner vid tillsyn bör vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna. De olika möjligheter till sanktioner som är tillgängliga för ett tillsynsorgan bör därför kunna användas vid såväl mindre som mer allvarliga brister i en verksamhet. Den som utsatts för ett ingripande bör ha möjlighet att få detta överprövat.

Slutligen framhävs det i skrivelsen även att tillsynsorgan bör ha rätt att av den granskade verksamheten få del av de upplysningar eller handlingar som behövs för tillsynen. Vid en klar misstanke om en straffbar överträdelse bör tillsynsorgan vara skyldiga att göra en

anmälan till åtal. Misstankegraden för en sådan skyldighet bör vara låg för att markera att tillsynsorganet inte ska ta ställning till rena bevisfrågor, men får inte vara så diffus att den saknar påtaglighet.

Behovet av en utredning

Socialförsäkringen är central i den svenska välfärden och berör i princip alla. Den är av stor betydelse för många människors personliga och ekonomiska förhållanden. En väl fungerande socialförsäkring påverkar medborgarnas förtroende för samhället i stort och en rättssäker handläggning är därför en förutsättning.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten betalar tillsammans ut cirka 500 miljarder kronor årligen, vilket utgör nära hälften av statsbudgetens utgifter. Försäkringskassan fattar årligen cirka 20 miljoner beslut om ersättning och Pensionsmyndigheten cirka 900 000 ersättningsbeslut. Försäkringskassan, som ansvarar för utbetalningar för båda myndigheterna, verkställer omkring 45 miljoner utbetalningar till enskilda per år. Det är därför angeläget att rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet fortlöpande blir föremål för objektiv granskning och tillsyn. Den enskilde ska ha samma rätt till förmåner oavsett var i landet han eller hon är bosatt. Osakliga regionala skillnader ska inte förekomma. Försäkringen ska fungera på samma sätt för alla försäkrade. Ingen ska diskrimineras genom socialförsäkringens tillämpning. Objektiv granskning och tillsyn är viktig för att skapa legitimitet och trovärdighet för socialförsäkringen och de handläggande myndigheterna.

De senaste åren har det genomförts stora förändringar inom socialförsäkringen, både i de regelverk som tillämpas och i myndighetsstrukturen hos de myndigheter som administrerar socialförsäkringen. Genom förstatligandet av Försäkringskassan har många av RFV:s uppdrag kommit att integreras i den nya myndighetsstrukturen. Dock har den tillsynsfunktion som tidigare innehades av RFV delvis försvunnit och inte ersatts av något annat organ.

På både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten pågår ett aktivt utvecklingsarbete för att stärka kvaliteten och legitimiteten i myndighetens processer och beslut. Arbetet är långsiktigt och

syftar ytterst till att öka förtroendet för socialförsäkringssystemet och dess administration.

Frågan om tillsyn inom socialförsäkringsområdet var 2008 föremål för översyn inom ramen för den utredning som låg till grund för bildandet av ISF, Utredningen av tillsyn över socialförsäkringen (dir. 2007:24). Frågan om klagomålshantering och tillsyn i enskilda ärenden ingick inte i uppdraget även om den indirekt i någon mening kom att behandlas i samband med att den nya myndighetens ansvarsområde skulle avgränsas och gränssnitten gentemot de redan befintliga myndigheter som utövar tillsyn, kontroll eller granskning inom socialförsäkringsområdet skulle beaktas.

Det har nu hunnit gå ett antal år sedan både Försäkringskassan förstatligades och Pensionsmyndigheten bildades. Som framgår i bakgrundsbeskrivningen har JO haft synpunkter på den gällande ordningen vad beträffar tillsyn. JO anser att frånvaron av en ordinär tillsynsfunktion över socialförsäkringens verksamhetsområden är problematisk. Inte minst i tider av höga inflöden av klagomål på Försäkringskassan har JO kommit att belastas hårt. I JO:s ämbetsberättelser för verksamhetsåren 2010/11 och 2011/12 framgår emellertid att antalet klagomål riktade mot Försäkringskassan har minskat med nära 30 respektive 25 procent jämfört med föregående verksamhetsår. Antalet anmälningar är därmed nu i nivå med den som var gällande i mitten av förra decenniet. Enligt JO är detta en mycket positiv utveckling. Vad beträffar antalet JO-anmälningar riktade mot Pensionsmyndigheten uppgick dessa till fyra under 2012. År 2011 var antalet 11 anmälningar. JO:s inställning vad beträffar behovet av en ordinär tillsyn inom socialförsäkringen tycks emellertid bestå.

Mot bakgrund av det ovan redovisade samt utifrån riksdagens ställningstagande om att det bör utredas hur och i vilken organisatorisk form en ordinarie tillsyn över ärendehandläggningen inom socialförsäkringens verksamhetsområden bör utformas finns det anledning att utreda tillsynen inom socialförsäkringsområdet på nytt.

Uppdraget

En särskild utredare ska analysera behovet av en förstärkt tillsyn över socialförsäkringen utöver den tillsyn som utövas i dag. Den närmare innebörden och behovet av en reguljär tillsynsfunktion inom socialförsäkringsområdet ska analyseras. Den form av tillsyn som här avses är i första hand den som initieras utifrån enskilda klagomål och som bedrivs genom prövning av sådana klagomål eller genom inspektioner eller andra undersökningar.

Med tillsyn avser regeringen en oberoende granskning för att kunna kontrollera att myndigheter uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse. Utredaren ska i sin analys särskilt beakta kravet på att tillsynen ska utövas självständigt.

Utredaren ska i första hand fokusera på tillsynen över Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens ärendehandläggning ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv, dvs. den tillsyn som är nödvändig för att säkerställa att enskilda får sina ärenden prövade på ett rättssäkert sätt enligt grundläggande förvaltningsrättsliga krav

Om utredaren i sin analys kommer fram till att ett externt reguljärt tillsynsorgan över socialförsäkringen bör inrättas, ska utredaren föreslå hur och i vilken organisatorisk form en sådan tillsyn bör utformas. Det är då nödvändigt att noga analysera organets gränssnitt gentemot de funktioner som redan i dag utövar tillsyn, kontroll eller granskning inom socialförsäkringsområdet liksom att klarlägga rutiner för samordningen av tillsynen. Mot bakgrund av att det redan finns ett antal organ som utövar olika typer av tillsyn över socialförsäkringen samt utifrån regeringens ambition att minska omfattningen av den statliga administrationen bör utredaren utgå från möjligheten att använda befintliga myndighetsstrukturer som bas och i sitt eventuella förslag inte föreslå någon ny myndighet för denna funktion. Utredaren ska vidare analysera konsekvenserna av inrättandet av ett reguljärt tillsynsorgan i termer av bl.a. fler klagomål från enskilda.

Om utredaren i sin analys kommer fram till att det inte bör inrättas ett externt tillsynsorgan, utan att den befintliga tillsynen och granskningen kan förstärkas genom den hantering som

myndigheterna själva står för ska utredaren, vid behov, lämna förslag på hur hanteringen kan utvecklas ytterligare eller eventuellt bör förändras.

Utredaren ska i sina överväganden beakta att det finns en risk att de handläggande myndigheternas möjlighet att genom egen granskning, uppföljning och kontroll utveckla och förbättra sina verksamheter delvis kan gå förlorad om delar av kontrollfunktionen, granskningen eller klagomålshanteringen skulle föreslås ligga utanför myndigheterna. Utöver det som utredaren har att överväga enligt ovan står det utredaren fritt att utifrån sin analys lämna förslag på hur den befintliga tillsynen och granskningen, såsom den beskrivs ovan, ytterligare skulle kunna utvecklas eller eventuellt bör förändras.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som analysen och övervägandena ger anledning till. I arbetet ska vägledning hämtas från regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) och de riktlinjer som anges där.

Samråd och redovisning av uppdraget

Under arbetets gång ska samråd ske med Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09, dir. 2012:13) som bl.a. har i uppdrag att ta ställning till om ett fristående organ ska inrättas för att granska bl.a. Kriminalvårdens verksamhet. Samråd ska även ske med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, ISF och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2014.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2014:49

Tilläggsdirektiv till utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet (S 2013:10)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 mars 2014

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 23 maj 2013 kommittédirektiv om att låta en särskild utredare analysera behovet av en förstärkt tillsyn över socialförsäkringen utöver den tillsyn som utövas i dag (dir. 2013:58).

Utredaren ska enligt dessa tilläggsdirektiv även överväga hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan ges bättre förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Utredaren ska härvid fokusera på hur ombudet exempelvis kan stärkas bemanningsmässigt och organisatoriskt. Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till. Utredningstiden förlängs så att uppdraget i sin helhet ska redovisas senast den 1 april 2015.

Bakgrund

Regeringen beslutade våren 2013 kommittédirektiv om att låta en särskild utredare analysera behovet av en förstärkt tillsyn över socialförsäkringen utöver den tillsyn som utövas idag (dir. 2013:58). Den närmare innebörden och behovet av en reguljär tillsynsfunktion inom socialförsäkringsområdet ska analyseras. Den form av tillsyn som avses här är i första hand den som initieras utifrån enskildas klagomål och som bedrivs genom prövning av

sådana klagomål eller genom inspektioner eller andra undersökningar. Utredaren ska framför allt fokusera på tillsynen över Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens ärendehandläggning ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv, dvs. den tillsyn som är nödvändig för att säkerställa att enskilda får sina ärenden prövade på ett rättssäkert sätt enligt grundläggande förvaltningsrättsliga krav.

Om utredaren i sin analys kommer fram till att ett reguljärt tillsynsorgan över socialförsäkringen bör inrättas, ska utredaren föreslå hur och i vilken organisatorisk form en sådan tillsyn bör utformas. Om utredaren i sin analys kommer fram till att det inte bör inrättas ett externt tillsynsorgan utan att den befintliga tillsynen och granskningen kan förstärkas genom den hantering som myndigheterna själva står för, ska utredaren, vid behov, lämna förslag på hur hanteringen kan utvecklas ytterligare eller eventuellt bör förändras.

Uppdraget ska enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 1 april 2014.

Utvidgning av uppdraget

I samband med förstatligandet av Försäkringskassan 2005 inrättades ett allmänt ombud för socialförsäkringen. Det allmänna ombudet utses av regeringen och har en självständig ställning med uppdraget att värna enhetlig rättstillämpning. Det allmänna ombudets huvuduppgift är att föra principiellt viktiga frågor vidare till prövning i domstol och därigenom bidra till att socialförsäkringen tillämpas likformigt och rättvist. Det allmänna ombudet för socialförsäkringen har rätt att överklaga grund- eller omprövningsbeslut som har fattats av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten och då föra det allmännas talan i allmän förvaltningsdomstol. Denna rätt är främst tänkt att användas för att få fram vägledande domstolsavgöranden på områden där rättstillämpningen inte är enhetlig eller där det annars finns ett särskilt stort behov av prejudicerande domstolsavgöranden. Besluten kan överklagas till fördel eller till nackdel för den försäkrade.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har på uppdrag av regeringen studerat om det allmänna ombudets roll kan förändras i syfte att stärka legitimiteten för socialförsäkringens administration (rapport 2012:11 Ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen). ISF:s huvudsakliga slutsats är att det allmänna ombudet ska behålla sin nuvarande huvuduppgift, att driva fram vägledande domstolsavgöranden. Det allmänna ombudet behöver enligt ISF dock stärkas i sin nuvarande funktion och bli självständigare, effektivare och tydligare. Med utgångspunkt i rapportens slutsatser och förslag ska utredaren genom egen analys konkretisera de förslag som anses lämpliga dels utifrån syftet att stärka och ge bättre förutsättningar för det allmänna ombudet att kunna driva fram fler vägledande avgöranden inom socialförsäkringsområdet, dels utifrån vad utredaren i övrigt kommer att föreslå inom ramen för sitt uppdrag. Utredaren bör fokusera på frågor om ombudets resurser, dess organisatoriska placering, behov av förtydligat uppdrag och återrapporteringskrav snarare än på förvaltningsprocessrättsliga frågor. Om utredaren ser ytterligare möjligheter till hur det allmänna ombudet bör kunna stärkas ska utredaren redogöra för dessa. Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Förlängd tid för uppdraget

Påbörjandet av utredning har fördröjts. Mot bakgrund av detta liksom utifrån att utredaren genom detta tilläggsdirektiv får ett utvidgat uppdrag förlängs utredningstiden. Uppdraget ska i stället i sin helhet redovisas senast den 1 april 2015.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:8

Tilläggsdirektiv till Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet (S 2013:10)

Beslut vid regeringssammanträde den 29 januari 2015

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 23 maj 2013 kommittédirektiv om behovet av en förstärkt tillsyn inom socialförsäkringen utöver den tillsyn som utövas i dag (dir. 2013:58). Den 27 mars 2014 beslutades tilläggsdirektiv (dir. 2014:49). Enligt dessa tilläggsdirektiv ska utredaren även överväga hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan ges bättre förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Uppdraget ska enligt direktivet (dir. 2014:49) redovisas senast den 1 april 2015.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 maj 2015.

(Socialdepartementet)

Myndigheter som utövar tillsyn över statlig verksamhet

I en redovisning till OECD rapporterade regeringen att det fanns totalt 58 myndigheter som arbetade med tillsyn eller regelgivning.³⁵⁶ 50 av dessa arbetade med vad OECD kallar social tillsyn eller regelgivning (tillsyn av verksamhet som inte utförs på marknaden).³⁵⁷

I den här bilagan ges en övergripande beskrivning av tillsyn som utövas av statliga myndigheter över andra statliga verksamheter. Beskrivningen gör inte anspråk på att vara heltäckande. Tillsyn över statliga bolag redovisas inte.

Tillsyn av i huvudsak statliga tillsynsobjekt

Systemtillsyn på socialförsäkringsområdet

ISF har i uppdrag att utöva systemtillsyn och utföra effektivitetsgranskning på socialförsäkringsområdet. Myndigheten har också i uppdrag att utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av angränsande verksamheter och av samverkansinsatser som är kopplade till socialförsäkringsområdet.

ISF har inga skarpa sanktioner till sitt förfogande, däremot har myndighetens tillsynsobjekt skyldighet att till regeringen svara på

³⁵⁶ OECD använder begreppet administrative supervision och definierar det som: "monitoring of compliance with laws, economic regulation or social regulation by authorities other than the formal legislature". Med economic och social regulation menas "regulation by authorities other than the formal legislature". Källa: OECD (2013) *Value for Money in Government, Sweden 2013*, s. 95 och 131.

³⁵⁷ OECD (2013) *Value For Money, Sweden 2013*.

de synpunkter ISF framför i sina rapporter. I kapitel 6 beskrivs ISF:s uppdrag och arbete mer utförligt.

IAF utövar tillsyn över a-kassorna och delar av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans verksamhet

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ansvarar enligt sin instruktion för:

”tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen, samt Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör åtgärder inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen.” Förordning (2015:4)³⁵⁸.

Detta innefattar bland annat att granska Arbetsförmedlingens utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna, att granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen som påverkar rätten till arbetslöshetsersättning eller som handlar om återkallande av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program.

Från den 1 mars 2015 utövar IAF även tillsyn över såväl Arbetsförmedlingens som Försäkringskassans handläggning av och rutiner för handläggning av aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen. Myndigheten ska även granska handläggning och rutiner som rör frågor om varning och avstängning från rätt till aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Bakgrunden till förändringen är en harmonisering av sanktionerna inom aktivitetsstödet med sanktionerna inom arbetslöshetsförsäkringen.³⁵⁹

IAF ska enligt instruktionen till Försäkringskassan respektive Arbetsförmedlingen påtala de brister som framkommer vid tillsynen och följa utvecklingen på området och även ta initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till.

Inför bildandet av IAF tydliggjorde regeringen vad som avsågs med granskning av handläggningen och av rutinerna för handläggningen. Utgångspunkten var identifierade brister vad

³⁵⁸ Förordning (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

³⁵⁹ Ds 2013:59, s. 130 ff.

gäller likabehandling. Regeringen tydliggjorde att rättssäkerheten i ärenden om arbetslöshetsersättning kunde stärkas genom att regelbundet och strukturerat granska enskilda ärenden eller grupper av ärenden. Det kunde enligt regeringen också handla om att granska hur begrepp som lämpligt arbete eller rimligt pendlingsavstånd tolkades. Därför ansåg regeringen att IAF skulle ha rätt att granska såväl ärenden om arbetslöshetsersättning som rutiner för hantering av sådana ärenden.³⁶⁰

Det är med andra ord fråga om både en verksamhetstillsyn med utrymme för att granska enskilda ärenden och en tillsyn av rutinerna (systemtillsyn).

Tillsyn på trafikområdet

Transportstyrelsen har enligt sin instruktion i uppdrag att utöva tillsyn över järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen, sjöfart med mera, civil luftfart och vägtransportssystemet. Eftersom det är Trafikverket som är infrastrukturförvaltare av det statliga väg- och järnvägsnäten, utövar Transportstyrelsen även tillsyn över Trafikverket.

Tillsyn på kulturområdet

På kulturområdet finns Riksarkivet och Statens konstråd, som har i uppdrag att inspektera respektive utöva tillsyn över hur andra myndigheter fullgör sina skyldigheter.

Statens konstråd är tillsynsmyndighet för statens innehav av konst.³⁶¹ De sanktioner Statens konstråd har till sitt förfogande är att om rättelse inte sker inom rimlig tid anmäla det till regeringen eller att vid risk för skada eller om ett konstverk har blivit skadat, konfiskera det.³⁶²

Riksarkivet är enligt sin instruktion statlig arkivmyndighet och av arkivlagen (1990:782) framgår det att myndigheten utövar tillsyn över bland annat andra statliga myndigheter. Riksarkivet granskar att andra myndigheter fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen.

³⁶⁰ Prop. 2001/02:151, Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen, s. 36.

³⁶¹ Förordning (2007:1188) med instruktion för Statens konstråd.

³⁶² Förordning (1990:195) om vård av statens konst.

Riksarkivet har möjlighet att överta arkiv från andra myndigheter. Det kan ske antingen genom överenskommelse mellan tillsynsobjektet och Riksarkivet eller genom ett ensidigt beslut av Riksarkivet.

På försvarsområdet är Generalläkaren under utredning

Inom försvarsmakten har Generalläkaren ansvar för kontroll av att Försvarsmakten följer lagar och andra föreskrifter som gäller miljö- och hälsoskydd, livsmedelssäkerhet, djurskydd, djurhälsovård, djursjukvård, hälso- och sjukvård samt smittskydd. Inom området för miljö- och hälsoskydd har Generalläkaren även ansvar för tillsyn över den verksamhet som bedrivs av Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarets radioanstalt.³⁶³

Generalläkaren är i sin tillsynsfunktion inte underställd överbefälhavaren och hon eller han utses av regeringen. Generalläkaren har 17 medarbetare på tillsynsavdelningen.

Generalläkaren har möjlighet att förelägga myndigheterna att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla kraven i gällande regelverk. Dessa förelägganden kan även förenas med vite.

En nyligen tillsatt utredning har i uppdrag att se över och lämna förslag om en effektiv och rationell tillsyn på försvarets område. I uppdraget ingår bland annat att utreda om det är lämpligt att tillsynsfunktionen är organisatoriskt inordnad i Försvarsmakten. Uppdraget ska redovisas den 18 september 2015.³⁶⁴

Tillsynen i den nya polisorganisationen utreds

I samband med enmyndighetsreformen av polisorganisationen utreds tillsynen över den nya polisorganisationen. Utredningen har i ett delbetänkande föreslagit att en ny, självständig myndighet bör få i uppgift att utöva tillsyn. Tillsynsmyndigheten skulle enligt förslaget granska regelefterlevnaden i verksamhet och ärenden som kunde antas återspegla generella förhållanden. Det innebar att

³⁶³ I 2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen (2011:13) föreskrivs att generalläkaren ansvarar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt, utom i vissa avseenden där Kemikalieinspektionen är tillsynsmyndighet.

³⁶⁴ Dir. 2014:129 *Översyn av generalläkarfunktionen*.

tillsynen i normalfallet inte borde utmynna i uttalanden om enskilda fall.³⁶⁵ Utredningen remisbehandlades därefter. I remissvaren framfördes bland annat att granskning av enskilda ärenden borde ingå i tillsynen.³⁶⁶ Polisorganisationskommittén har enligt ett tilläggsdirektiv fått i uppdrag att ge förslag på hur tillsynen ska organiseras, bland annat med hänsyn till remissynpunkterna. Kommittén ska redovisa arbetet med tillsynsuppdraget senast den 15 juni 2015.³⁶⁷ Denna utredning har haft i uppdrag att samråda med Polisorganisationskommittén i deras arbete.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden – SIN

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) är en nämndmyndighet som har i uppdrag att pröva frågor om utlämnade av uppgifter för registerkontroll och att fatta beslut om kvalificerade skyddsidentiteter. Därutöver utövar myndigheten tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter.³⁶⁸ Tillsynen bedrivs genom inspektioner och på begäran av enskilda. Nämnden får ”uttala sig om konstaterade förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar i verksamheten och skall verka för att brister i lag eller annan författning avhjälpas”.³⁶⁹

Regeringen har i beredningen av den nya polisorganisationen tagit ställning för att SIN inte ska inordnas i den blivande tillsynsmyndigheten för polis (och kriminalvård).

Kriminalvårdens tillsyn utreds samlat med tillsynen över polisen

I ett slutbetänkande från Utredningen om kriminalvårdens effektivitet föreslogs 2009 att en ny tillsynsmyndighet skulle bildas. Som huvudsakligt skäl till behovet av tillsyn angavs att

³⁶⁵ SOU 2013:42 *Tillsyn över polisen*.

³⁶⁶ Se till exempel JO:s remissvar på Polisorganisationens betänkande Tillsyn över Polisen (SOU 2013:42), 2013-09-27, diariern R 62-2013.

³⁶⁷ Dir. 2014:17 och dir. 2015:20.

³⁶⁸ Förordning (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

³⁶⁹ 2 § lag (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

kriminalvårdens verksamhet innebär långgående befogenheter att ingripa i och påverka dömdas tillvaro. Även anhöriga påverkas av kriminalvårdens myndighetsutövning. Den föreslagna myndigheten skulle enligt utredningen ägna sig åt såväl system- som verksamhetstillsyn. I anslutning till förslaget om tillsyn betonade utredningen vikten av en förbättrad egenkontroll. Utredningen föreslog också en stärkt dokumentationsskyldighet inom kriminalvården.³⁷⁰

För närvarande utreds frågan om tillsynen över kriminalvården samlat med tillsynen över polisen i Polisorganisationskommittén.³⁷¹

Tillsynen på migrationsområdet har utretts av Statskontoret

På migrationsområdet saknas självständig tillsyn. I december 2014 avrapporterade Statskontoret ett regeringsuppdrag med en liknande frågeställning som denna utredning har i uppdrag att utreda. Statskontoret rapporterade att tillsyn behövdes för en avgränsad del, nämligen förvaren. Här saknades överklagandemöjligheter och det var en verksamhet där enskilda befann sig i en utsatt situation. Denna tillsyn bör enligt Statskontoret samordnas med hur kriminalvårdens tillsyn organiseras inom ramen för den nya polisorganisationen.³⁷²

Tillsyn där statliga tillsynsobjekt ingår bland andra typer av tillsynsobjekt

Ett antal myndigheter har i uppgift att utöva tillsyn över en viss verksamhet, oavsett om tillsynsobjekten är statliga, kommunala eller privata. Här beskrivs tillsynen på ett antal områden där staten är tillsynsobjekt, men där tillsynsmyndigheterna även har i uppgift att granska andra typer av verksamheter. Eftersom tillsynsobjektet ofta är avgränsat till en viss företeelse snarare än att följa organisationsgränser är det i praktiken omöjligt att göra en

³⁷⁰ SOU 2009:80 *Kriminalvården – ledning och styrning*.

³⁷¹ Dir. 2014:17 och dir. 2015:20.

³⁷² Statskontoret 2014:32 *Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet*.

fullständig genomgång av alla situationer där staten är tillsynsobjekt. Nedan beskrivs därför ett antal exempel.

Statliga skolor omfattas av samma tillsyn som andra skolor

Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning rymmer tre verksamheter; regelbunden tillsyn, anmälningsärenden och kvalitetsgranskning. Verksamheten omfattar både statliga³⁷³, kommunala och fristående skolor.

Till sitt förfogande har Skolinspektionen ett antal sanktionsmöjligheter:

- Anmärkning
- Krav på åtgärder med eller utan vitesföreläggande
- Återkallande av tillstånd (enbart fristående skolor)
- Statliga åtgärder för rättelse (kommunala skolor)
- Temporärt förbud att bedriva verksamhet i max sex månader

Möjligheten att göra föreläggande med vite är samma för statliga och kommunala skolor. I propositionen som ledde fram till den nuvarande skollagen tog regeringen tydligt ställning för att sanktionsmöjligheterna skulle vara samma mot statliga som mot kommunala huvudmän. Statens skolverk och Skolinspektionen hade i remisshanteringen ifrågasatt lämpligheten av att Skolinspektionen skulle kunna förelägga en statlig skola vid vite. Regeringen svarar att det är en viktig signal att såväl statliga, kommunala som enskilda huvudmän kan drabbas av sanktioner.³⁷⁴

³⁷³ De tre statliga myndigheter som är skolhuvudmän är Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen och Statens institutionsstyrelse (SiS). Det finns fem sameskolor som 2013 hade sammanlagt 195 barn i årskurs F-6. Förskoleverksamheten hade samma år 115 barn (Sameskolstyrelsens ÅR 2013). Specialskolan har tre riksskolor och fem regionskolor med sammanlagt knappt 480 elever (Skolverket 2014). SiS är skolhuvudman för ungdomar som är placerade på myndighetens särskilda ungdomshem. SiS skola är en del av de särskilda utbildningsformerna som regleras i skollagen. Omkring 1 000 ungdomar vistas varje år på särskilda ungdomshem under längre eller kortare perioder.

³⁷⁴ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och Trygghet*, s. 549f.

Universitet och högskolor har en myndighet med ansvar för tillsyn

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) är sedan januari 2013 tillsynsmyndighet för universitet och högskolor. Dessa är i stor utsträckning statliga myndigheter. Det finns dock ett antal stiftelsehögskolor som också omfattas av tillsyn, om än mer begränsad än för statliga högskolor och universitet. UKÄ har i uppdrag att kvalitetssäkra högskoleutbildning samt pröva examenstillstånd av statliga högskolor, utöva juridisk tillsyn av högre utbildning och att granska effektivitet, uppföljning och omvärldsanalys. UKÄ har även statistikansvar för högskolesektorn.

Tillsynen utgår från de lagar och regler som gäller för svenska högskolor, främst högskolelagen, högskoleförordningen och förvaltningslagen. Universiteten och högskolorna kan dessutom besluta om egna lokala regler. UKÄ kan granska att högskolorna följer sina egna regler och att reglerna stämmer överens med lagar och andra författningar.

Tillsynen kan genomföras utifrån ett särskilt uppdrag från regeringen, på Universitetskanslersämbetets eget initiativ eller efter en anmälan från en enskild person eller organisation. Fokus i tillsynen ligger enligt Universitetskanslersämbetet på studenternas rättssäkerhet.

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn på arbetsplatser

Arbetsmiljöverket har sedan 2001 i uppgift att se till att den arbetstids- och arbetsmiljölagstiftning som gäller i Sverige följs. Detta görs i stor utsträckning genom inspektioner av olika slag.

Obligatorisk tillsyn görs med anledning av inträffade olyckor eller om ett skyddsombud begär ett ingripande eller stoppar verksamheten. En stor del av de övriga arbetsställen som inspekteras väljs ut med hjälp av ett index, som baseras på nio variabler. Dessutom görs inspektioner i form av olika projekt.

Om brister upptäcks i samband med en inspektion skriver inspektören ett inspektionsmeddelande. I detta meddelande uppmanas arbetsgivaren att inom en viss tid redogöra för hur bristerna ska åtgärdas.

Från den 1 juli 2014 trädde ett fyrtiotal nya bestämmelser om sanktionsavgifter inom arbetsmiljöområdet i kraft. Syftet var att effektivisera sanktionssystemet genom att i vissa fall ersätta straff (ofta i form av böter) med sanktionsavgifter. I samband med detta infördes en möjlighet för Arbetsmiljöverket att göra föreläggande med vite även gentemot statliga verksamheter. I propositionen resonerar regeringen att effektiva sanktioner för att förebygga skador i ohälsa i arbetslivet är av sådan vikt att statliga arbetsgivare inte bör särbehandlas och att det därför finns skäl att göra avsteg från den restriktiva hållningen till att förelägga staten vite.³⁷⁵ Tidigare var Arbetsmiljöverket hänvisade till att driva fall vidare i form av föreläggande eller förbud i de fall statliga arbetsgivare inte rättade sig efter tillsynsbeslut.³⁷⁶

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utövar tillsyn

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samordnar tillsyn, utför tillsynsvägledning och utövar även på egen hand till viss del operativ tillsyn, bland annat vad gäller hanteringen av explosiva varor³⁷⁷ hos verksamhetsutövare där MSB (och tidigare Räddningsverket eller Sprängämnesinspektionen) prövat frågor om tillstånd för tillverkning eller hantering av explosiva varor. Det innebär att tillsynen bland annat omfattar brandfarliga och explosiva varor inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket.

MSB har rätt att gentemot tillsynsobjekten vidta ett antal olika sanktioner. Om ett föreläggande inte följs kan MSB besluta om åtgärder på tillsynsobjektets bekostnad. MSB kan därutöver besluta om omedelbara åtgärder och om ett omedelbart förbud för verksamheten. MSB kan också återkalla tillstånd.

³⁷⁵ Prop. 2012/13:143, s. 67.

³⁷⁶ SOU 2011:57 *En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner*, Betänkande av Utredningen om Effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet, s. 157f.

³⁷⁷ Enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE).

Premiepensionssystemet

Finansinspektionen har som en del av sitt uppdrag i uppgift att vara tillsynsmyndighet för den del av Pensionsmyndighetens verksamhet som handlar om premiepensioner.³⁷⁸ Vissa delar av försäkringsrörelselagen (2010:1043) är direkt tillämpliga på Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet. Myndigheten betraktas då som ett livförsäkringsbolag som står under Finansinspektionens tillsyn. Finansinspektionen har en rad sanktionsåtgärder att ta till. Den kan utfärda föreläggande att vidta rättelse inom en viss tid, förbjuda tillsynsobjektet att genomföra ett beslut eller ge en anmärkning. Finansinspektionen får också begränsa eller förbjuda ett försäkringsföretags (Pensionsmyndighetens) förfoganderätt över sina tillgångar i Sverige. Om en överträdelse är allvarlig ska försäkringsföretagets tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. Däremot är reglerna om straffavgifter i försäkringsrörelselagen inte tillämpliga på Pensionsmyndigheten.³⁷⁹

Diskriminering

Diskrimineringsombudsmannen (DO) utövar tillsyn över att aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen följs. Tillsynen är främst inriktad på att få tillsynsobjekten att frivilligt vidta de aktiva åtgärder mot diskriminering som krävs. Men räcker inte det finns möjligheten att förelägga vite. Nämnden mot diskriminering, ett särskilt beslutsorgan, beslutar om aktiva åtgärder exempelvis vitesföreläggande.

Statliga myndigheter är tillsynsobjekt i egenskap av arbetsgivare och som utbildningsanordnare. Även staten kan bli föremål för vite.³⁸⁰ I förarbetena till diskrimineringslagen argumenteras det för att frågorna om jämställdhet och mångfald i arbetslivet är av sådan vikt att den allmänt restriktiva inställningen till viten mot staten i detta fall bör frångås. Dessutom skulle statliga arbetsgivare kunna

³⁷⁸ Lag (1998:710) med vissa bestämmelser om Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet.

³⁷⁹ Försäkringsrörelselag (2010:2043).

³⁸⁰ 4 kap. 5 § Diskrimineringslag (2008:567).

gynnas i jämförelse med kommunala eller privata om de statliga arbetsgivarna var undantagna från sanktionsmöjligheter.³⁸¹

Ett betänkande från Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering (SOU 2014:41) bereds för närvarande. Där har frågan om tillsynsansvaret för aktiva åtgärder mot diskriminering utretts. Utredningen föreslår att aktivt arbete mot diskriminering i skollagsreglerad verksamhet flyttas till Skolinspektionen medan DO bör ha kvar tillsynsansvaret för aktiva åtgärder på arbetsmarknadsområdet och för högre utbildning.

Dessutom föreslås att DO ska få möjlighet att göra föreläggande om vite för brister i arbetet med aktiva åtgärder, även mot statliga aktörer. Nämnden mot diskriminering som i dag beslutar om dessa viten bör enligt utredningen läggas ner.³⁸²

Datainspektionen

Datainspektionen är en central förvaltningsmyndighet som genom sin tillsynsverksamhet ska bidra till att behandlingen av personuppgifter inte medför otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. Inspektionen ska också säkerställa att reglerna för sådan personuppgiftsbehandling följs. Datainspektionens tillsyn gäller bland annat personuppgiftslagen (1998:204) men också integritetsskyddet i en mängd andra registerförfattningar. Inspektionens arbete regleras i förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen.

Datainspektionen utövar tillsyn genom egna iakttagelser av att företag, myndigheter eller organisationer följer lagar och förordningar. Tillsynen sker antingen genom inspektioner på plats eller genom så kallad skrivbordstillsyn (per brev eller e-post). Oanmälda inspektioner förekommer ytterst sällan.

Efter genomförd inspektion skrivs ett protokoll som tillsynsobjektet får lämna synpunkter på. Datainspektionen kan därefter besluta att avsluta ärendet utan anmärkning eller ålägga tillsynsobjektet att rätta till bristerna. Vid allvarligare brister kan inspektionen även besluta om vitesföreläggande (dock inte mot

³⁸¹ Prop. 2007/08:95 s. 349.

³⁸² SOU 2014:41 *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering.*

myndigheter) eller vid domstol ansöka om utplånande av personuppgifter som har behandlats på ett olagligt sätt. Datainspektionen utövar tillsyn över Försäkringskassans, Pensionsmyndigheten och PGI:s hantering av personuppgifter.

Säkerhetsskydd

Säkerhetspolisen ansvarar för tillsynen över det som omfattar Säkerhetsskyddslagen (1996:627) och Säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Det innebär ett tillsynsansvar över statliga myndigheter, kommuner, landsting och företag som har tecknat ett säkerhetsskyddsavtal. Med säkerhetsskydd menas skydd mot spioneri, sabotage och andra brott mot rikets säkerhet. Skydd av sekretessbelagda uppgifter och skydd mot terroristbrott ingår också.

Tillsynen utförs främst genom förанmällda inspektioner. Säkerhetspolisen har inte några skarpa sanktionsmöjligheter, men kan om det behövs samarbeta med sektorsmyndigheter som har skarpa sanktioner.

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]

- Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på
bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]

Kulturdepartementet

- Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansie-
ring för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

- Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi
för en konkurrenskraftig jordbruks-
och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella
tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital
kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]

Socialdepartementet

- Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produkt direktivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålssystem
i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutna
vård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]

Systematiska jämförelser. För lärande i
staten. [36]

Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]

Skapa tilltro. Generell tillsyn,
enskildas klagomål och det allmänna
ombudet inom socialförsäkringen. [46]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknik-
programmet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]