Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2015-10-21

LS 2015-0949

Landstingsstyrelsen

Yttrande över betänkandet Skapa tilltro – generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46)

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet Skapa tilltro – generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att lämna yttrande till Socialdepartementet över betänkandet Skapa tilltro – generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Landstingsrådsberedningens motivering

Den enskildes möjligheter att kunna framföra synpunkter och klagomål är ett viktigt fundament i en demokrati och rättsstat. Det är därför särskilt positivt att den enskilde ges möjligheter att framföra sina synpunkter till en självständig instans.

Det är viktigt att offentliga funktioner och organisationer är transperenta och organisatoriskt begripliga. Inspektionens roll bör därför förtydligas avseende samvekande myndigheter. Gränsdragningar mellan olika tillsynsmyndigheter måste vara tydliga så att det inte föreligger någon risk för dubbel granskning eller att nödvändig granskning inte kommer till stånd.

Vidare bör en tydlig beskrivning ges beträffande vilka faktiska konsekvenser förslaget kommer att få för hälso- och sjukvården.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 1 oktober 2015
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet Skapa tilltro – generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46)

Torbjörn Rosdahl

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik och upphandling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-10-01

LS 2015-0949

Handläggare:
Maja Eliasson

Landstingsstyrelsen

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -10- 06
Dnr. LS 2015-0949
Rokel I

Yttrande över betänkandet Skapa tilltro – generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46)

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet Skapa tilltro – generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 1 oktober 2015
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet Skapa tilltro – generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att lämna yttrande till Socialdepartementet över betänkandet Skapa tilltro – generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet Skapa tilltro – generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46). I betänkandet lämnas förslag om en utökad tillsyn inom socialförsäkringsområdet. Inspektionen för socialförsäkringens (ISF) uppdrag föreslås utvidgas till att

inkludera generell tillsyn och handläggning av klagomål från enskilda. Vidare föreslås organisatoriska och processuella förändringar för det allmänna ombudet. Förvaltningen är positiv till utredningens förslag men vill understryka vikten av att gränsdragningen mellan de olika tillsynsmyndigheterna måste vara tydlig.

Bakgrund
Utredningen har haft i uppdrag att utreda behovet av en förstärkt tillsyn över socialförsäkringen utöver den tillsyn som utövas idag. Vidare har uppdraget bestått av att överväga hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan ges bättre förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Utredningen anser att det finns behov av ytterligare tillsyn än den systemtillsyn som ISF bedriver idag. Med systemtillsyn avses en granskning av om tillsynsobjektens egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som tillsynsobjekten ska tillämpa.

ISF:s verksamhet föreslås därför utvidgas till att även omfatta generell tillsyn och klagomålshantering. ISF ska i beslut kunna rikta kritik mot tillsynsobjekten samt förelägga tillsynsobjekten att redovisa vidtagna åtgärder. Tillsynen ska utövas över myndigheter och inte över enskilda tjänstemän.

Inom ISF:s granskningsområde ingår idag i första hand Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten. Men även gränsområden mot till exempel Arbetsförmedlingen och kommuner samt landsting ingår i tillsynen. Den utökade tillsynen ska liksom den nuvarande även omfatta handläggande myndigheters samverkan med varandra. Det innebär att ISF ska kunna granska myndigheternas samverkansinsatser inom socialförsäkringen liksom relevanta gränsytor till socialförsäkringen.

I utredningen konstateras att en väl fungerande socialförsäkring kräver samverkan med andra verksamheter som exempelvis arbetsmarknadsområdet och hälso- och sjukvården. Precis som idag ska det ingå i ISF:s uppdrag att i sin tillsyn samverka med de tillsynsmyndigheter som kan komma att beröras av inspektionens tillsynsverksamhet, till exempel Inspektionen för vård och omsorg.

Det allmänna ombudet har i dag till uppgift att överklaga beslut från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i syfte att få fram vägledande prejudikat. Utredningen föreslår organisatoriska och processuella

förändringar för att underlätta för det allmänna ombudet att medverka till att vägledande domstolsavgöranden kommer till stånd. Ombudet ska vara organisatoriskt placerat hos ISF som en särskild beslutsfunktion, istället för hos Försäkringskassan. Processuellt föreslås att dagens tvåpartsförfarande i förvaltningsdomstolarna ersätts med ett trepartsförfarande. Det innebär att Försäkringskassan/Pensionsmyndigheten, den försäkrade och ombudet ska kunna vara parter samtidigt, vilket medför att det alltid kommer att finnas en part från det allmänna som kan överklaga vidare till högre instans. Något som inte varit fallet med nuvarande tvåpartsförfarande, vilket inneburit att viktiga rättsfrågor inte har blivit belysta av högsta förvaltningsdomstolen. Det föreslås också att ombudet ska kunna välja i vilken instans i processen som hen ska träda in.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Bilagt förslag till yttrande är framtaget i samarbete med hälso- och sjukvårdsförvaltningen.

Överväganden
Förvaltningens överväganden framgår av bilagt förslag till yttrande.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Anne Rundquist
Chefsjurist

Landstingsstyrelsens förvaltning

Yttrande
2015-11-03

Diarienummer
LS 2015-0949

Socialdepartementet

Yttrande över betänkandet Skapa tilltro – generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46)

10 Förslag för utökad tillsyn på socialförsäkringsområdet

Stockholms läns landsting tillstyrker att Inspektionen för socialförsäkringens (ISF) tillsynsuppdrag utökas. Särskilt positivt är att enskilda ges en möjlighet att framföra klagomål till en självständig instans.

Det är svårt att utläsa vad inspektionens roll, med tanke på den utökade tillsynen, gentemot de till Försäkringskassan samverkande myndigheterna, konkret kommer att innebär för landstingets del. Det saknas en redogörelse för vilka faktiska konsekvenser förslagen kommer att få för hälso- och sjukvårdens del.

Utredningen bedömer att hanteringen av klagomål från enskilda kommer att gränsa mot bland annat andra tillsynsmyndigheter. ISF föreslås få möjlighet att lämna över klagomål från andra tillsynsmyndigheter samt att ta emot klagomål från andra tillsynsmyndigheter. Stockholms läns landsting vill understryka vikten av att gränsdragningen mellan de olika tillsynsmyndigheterna måste vara tydlig så att det inte föreligger någon risk för dubbel granskning eller att nödvändig granskning inte kommer till stånd.

12 Förslag för det allmänna ombudet

Stockholms läns landsting välkomnar översynen av det allmänna ombudets roll och stödjer förslaget om trepartsförfarande samt att ombudet ska kunna välja när i processen hen ska träda in. Landstinget är vidare positiv till att ombudet inte längre ska vara placerat hos Försäkringskassan.

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -07- 0 3
Dnr. LS 2015-0949

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 utökat tillsynsuppdrag.

Generell tillsyn och klagomålshantering hos ISF

Utredningen föreslår att ISF får ett utökat 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 avhjälps.

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 klagomålshanteringen 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.