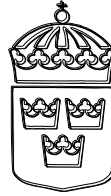


Kommittédirektiv

Tillsyn inom socialförsäkringsområdet



Dir.
2013:58

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 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 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 rättstillämpning 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 inne-

bär 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 iaktas 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. Styrdokumenterna 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 stickprovs-

kontroller 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 förhindra 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 förvaltnings-

rättsliga 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 åberopas 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.

Tillsyns utredningen

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. Ingreppandena 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 ca 20 miljoner beslut om ersättning och Pensionsmyndigheten ca 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. Osak-

liga 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 enskildas 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)