



En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 6 december 2012 att ge socialförsäkringsutskottet och arbetsmarknadsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2012/13:45 En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess och motioner, i de delar som berör utskottens respektive beredningsområden.

Tre motioner har väckts med anledning av propositionen.

Arbetsmarknadsutskottet begränsar sig i yttrandet till frågan om nya forumregler i mål om arbetslöshetsförsäkring och frågan om förkortad tid för överklagande av förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden i bl.a. mål om arbetslöshetsförsäkring. Yttrandet behandlar därför i huvudsak propositionen i dessa delar och kommittémotion 2012/13:Ju6 av Morgan Johansson m.fl. (S).

Utskottets överväganden

Rättslig bakgrund

Två av de förslag som läggs fram i propositionen berör nya forumregler i mål om arbetslöshetsförsäkring och förkortad tid för överklagande av förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden i bl.a. mål om arbetslöshetsförsäkring.

Forumregler i mål om arbetslöshetsförsäkring

En arbetslöshetskassas beslut i fråga om rätt till ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, överklagas i regel till allmän förvaltningsdomstol (49 §). Beslutet får inte överklagas av en enskild innan kassan har omprövat sitt beslut (50 §). Detta innebär att den enskilde, efter att ha fått del av omprövningsbeslutet, måste ta ett nytt initiativ om han eller hon vill överklaga beslutet till domstol. För en arbetslöshetskassas beslut om rätt till medlemskap, medlemsavgifter och särskild uttaxering enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK, gäller motsvarande regler (95 och 96 §§).

Tidigare tillämpades den allmänna forumregeln i 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i arbetslöshetsförsäkringsmål, vilket innebar att ett överklagande prövades av den länsrätt inom vars domkrets ärendet först hade prövats. Högsta förvaltningsdomstolen fann emellertid i ett avgörande att ett beslut av en arbetslöshetskassa med lokal administration skulle överklagas till den länsrätt inom vars domkrets kassans styrelse hade sitt säte och inte till den domstol i det län där lokal-kontoret var beläget (RÅ 1997 ref. 13). Med anledning av detta avgörande kom prövningen av överklaganden i de aktuella målen i stor utsträckning att koncentreras till Länsrätten i Stockholms län.

Regeringen ansåg att den huvudprincip som framhölls vid införandet av den allmänna forumregeln, nämligen att mål ska prövas av den domstol inom vars domkrets ärendet först prövats bl.a. i syfte att uppnå en god geografisk spridning av alla typer av mål, även borde gälla för arbetslöshetsförsäkringsmålen och föreslog därför en särskild forumregel för dessa mål som tydliggjorde detta (prop. 1999/2000:142 s. 47 f.). År 2001 infördes regeln som innebär att behörig domstol är den inom vars domkrets det första beslutet i saken har fattats (49 § ALF och 95 § LAK), dvs. i den domkrets där det a-kassekontor som fattat beslutet är beläget.

Överklagandetid för avgöranden i bl.a. mål om arbetslöshetsförsäkring

Överklagandetidens längd är enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291), förkortad FPL, tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet eller, om klaganden är en part som företräder det allmänna, tre veckor från

den dag det överklagade beslutet meddelades (6 a § första stycket). Från dessa regler finns undantag för vissa måltyper, bl.a. mål inom social- och arbetslöshetsförsäkringsområdet.

För mål inom social- och arbetslöshetsförsäkringsområdet gäller en överklagandefrist om två månader vid överklagande av förvaltningsrättens och kammarrättens avgörande. Detta framgår av 113 kap. 20 § socialförsäkringsbalken (2010:110), förkortad SFB, till vilken bl.a. 113 kap. 32 § SFB hänvisar, respektive av 54 § ALF och 102 § LAK).

Propositionen

I proposition 2012/13:45 En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess föreslår regeringen en rad förändringar av de processregler som styr handläggningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Syftet med ändringarna är att bidra till en modernare och mer ändamålsenlig förvaltningsprocess. I propositionen föreslås bl.a. nya forumregler för mål om arbetslöshetsförsäkring för att de i så stor utsträckning som möjligt ska handläggas av en förvaltningsrätt i närheten av den enskilde. Ett annat förslag är att tiden för överklagande av domstolsavgöranden i bl.a. socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkring kortas från två månader till tre veckor.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

Forumregler i mål om arbetslöshetsförsäkring

I propositionen föreslås att beslut av en arbetslöshetskassa enligt ALF och LAK ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den enskilde var folkbokförd vid tidpunkten för beslutet. Om den enskilde inte var folkbokförd i Sverige ska beslutet överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet i saken har fattats.

Regeringen konstaterar att merparten av arbetslöshetsförsäkringsmålen alltså prövas av Förvaltningsrätten i Stockholm (cirka två tredjedelar av alla sådana mål år 2011) trots att en särskild forumregel har införts för att sprida målen. Varken tidigare eller nuvarande regler om forum i dessa mål har således kunnat åstadkomma den spridning av målen på alla förvaltningsrätterna som sedan länge framstått som önskvärd. För regeringen framstår det därför som motiverat att ändra de nuvarande forumreglerna. Enligt regeringens uppfattning bör arbetslöshetsförsäkringsmål i så stor utsträckning som möjligt handläggas av en förvaltningsrätt i närheten av den enskilde. Det bör eftersträvas att reglerna om behörig domstol i dessa mål leder till en jämn och förutsebar måltillströmning, som inte påverkas av hur arbetslöshetskassorna är organiserade eller lokaliserade. Regeringen anser vidare att reglerna bör vara så enkla och tydliga som möjligt. Utifrån dessa utgångspunkter anser regeringen att behörig förvaltningsrätt vid överklagande av en arbetslöshetskassas beslut enligt ALF och LAK i första hand bör vara den domstol inom vars domkrets den enskilde är folkbokförd.

Den regel som regeringen nu föreslår måste kompletteras med en regel om vilken domstol som är behörig när den enskilde inte är folkbokförd i Sverige. Regeringen anser att det framstår som lämpligt att välja den ordning som gäller för bl.a. socialförsäkringsmålen, vilket enligt 113 kap. 14 § SFB innebär att frågan om behörig domstol i de fall den enskilde inte är folkbokförd i Sverige avgörs av var det första beslutet i saken fattades. Detta är den regel som för närvarande gäller för alla arbetslöshetsförsäkringsmål (enligt 49 § ALF och 95 § LAK).

Överklagandetid för avgöranden i bl.a. mål om arbetslöshetsförsäkring

I propositionen föreslås att överklagandetiden i bl.a. mål om arbetslöshetsförsäkring kortas från två månader till tre veckor. Intresset av en enhetlig ordning inom förvaltningsprocessen talar enligt regeringens uppfattning för ett sådant förslag. Det skulle minska risken för misstag när det gäller frågan om vilken överklagandetid som gäller i olika mål. Nuvarande system kan dessutom innebära problem för enskilda och domstolar när det gäller att avgöra om ett överklagande av ett beslut i en processuell fråga ska ges in inom den i FPL angivna tiden om tre veckor eller om det ska vara två månader enligt den aktuella särregleringen.

Ett annat skäl som enligt regeringens mening talar för tre veckors överklagandetid är att nuvarande långa överklagandetider orsakar onödiga fördröjningar i handläggningen. De frågor som de aktuella målen avser har ofta stor betydelse för enskildas vardag, t.ex. för försörjning, boende och egendom. Att under en längre tid sväva i ovisshet om förhållanden som har en central roll i vardagen kan vara mycket påfrestande för den enskilde.

Några remissinstanser, bl.a. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF, och Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, har framhållit att en förkortad överklagandetid kan medföra ett ökat antal reservationsvisa eller onödiga överklaganden. Regeringen anser att riskerna för detta i de nu aktuella måltyperna inte bör överdrivas. Enligt regeringens uppfattning är det möjligt för en part att även vid en förkortad överklagandetid ta ställning till om han eller hon avser att överklaga och därefter formulera ett överklagande. Vid behov kan klaganden begära att få komplettera överklagandet efter överklagandetidens utgång. Regeringen konstaterar att varken Regeringsrättens ledamöter eller någon av kammarrätterna gett uttryck för att det skulle vara problematiskt med en förkortad överklagandetid.

Motionerna

Av de tre motioner som väckts med anledning av propositionen – kommittémotion 2012/13:Ju6 (S) av Morgan Johansson m.fl., kommittémotion 2012/13:Ju8 (MP) av Maria Ferm m.fl. och kommittémotion 2012/13:Ju7 (V) av Lena Olsson m.fl. – är det endast en som innehåller yrkanden som berör arbetsmarknadsutskottets beredningsområde.

Socialdemokraterna siktar i kommittémotion 2012/13:Ju6 av *Morgan Johansson m.fl.* in sig på förslaget om förkortad tid för överklagande av avgöranden i bl.a. socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkringen. Partiet fruktar att en sådan förkortning av överklagandetiden kommer att vara till stark nackdel för den försäkrade. Enligt partiet behövs ofta just i denna typ av ärenden mer tid för att överklaga domar eftersom t.ex. socialförsäkringsmål ofta bygger på medicinska bedömningar. Det är inte ovanligt att det är först vid förvaltningsrättens dom som det framkommer vad som behöver kompletteras i det medicinska underlaget. Sådana kompletteringar tar tid. Eftersom prövningstillstånd till högre instans är svårt att få är det viktigt att det finns tillräckligt med tid för att kunna komplettera med upplysningar och underlag. Det tar även tid att söka juridiskt biträde. Socialdemokraterna menar att dessa perspektiv inte tas upp av regeringen i propositionen. En möjlig orsak kan enligt partiet vara att regeringen inte remitterat förslaget till organisationer som arbetar för och driver frågor för enskilda försäkringstagare.

Socialdemokraterna anser att det krävs en bättre kunskap om hur enskilda påverkas av en kortare överklagandetid. Partiet föreslår därför att riksdagen avslår regeringens förslag om att förkorta överklagandetiden från två månader till tre veckor för förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden i socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkringen fram till dess att kunskapen om konsekvenserna är större (*yrkande 1*). Vidare föreslås ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen bör återkomma med en konsekvensbeskrivning av hur enskilda påverkas av en kortare överklagandetid i socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkringen (*yrkande 2*).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis välkomna intentionerna bakom regeringens proposition om en modernare och mer ändamålsenlig förvaltningsprocess. Utskottet kommer att begränsa sin behandling till de förslag i propositionen och en av motionerna som handlar om hanteringen av mål om arbetslöshetsförsäkringen och som därmed berör utskottets beredningsområde.

Forumregler i mål om arbetslöshetsförsäkring

Det ena förslaget i propositionen som berör utskottets beredningsområde innebär att beslut av en arbetslöshetskassa enligt ALF och LAK som huvudregel ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den enskilde var folkbokförd vid tidpunkten för arbetslöshetskassans beslut. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att den föreslagna regleringen i högre grad än med nuvarande regelverk kan förväntas leda till en önskvärd spridning av mål om arbetslöshetsförsäkring till landets alla förvaltningsrätter. Det är enligt utskottets mening också välkommet att en domstolsprövning kan ske nära den enskildes bostad, inte minst av prak-

tiska skäl. Principen om att prövningen ska följa den enskildes folkbokföringsort torde vidare vara mer lättbegriplig för den enskilde än nuvarande reglering, vilket är en fördel ur bl.a. rättssäkerhetssynpunkt.

Utskottet ställer sig med det nu anförda bakom regeringens förslag om ändrad forumregel för arbetslöshetsförsäkringsmål och anser att propositionen bör tillstyrkas i denna del.

Överklagandetid för avgöranden i bl.a. mål om arbetslöshetsförsäkring

Det andra förslaget som berör utskottets beredningsområde innebär att överklagandetiden av förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden i bl.a. mål om arbetslöshetsförsäkring kortas från två månader till tre veckor. Därmed skulle de flesta av de undantag som finns från huvudregeln om tre veckors överklagandetid för förvaltningsmål avskaffas och överklagandetiderna bli mer enhetliga.

Utskottet kan konstatera att ärenden som rör arbetslöshetsförsäkringen kan vara av mycket stor ekonomisk betydelse för den enskilde. Som framhålls i propositionen kan det vara mycket påfrestande för den enskilde att under en längre tid sväva i ovisshet om förhållanden som har en central roll i vardagen, exempelvis när det gäller hans eller hennes försörjning. Det är därför önskvärt att arbetslöshetsförsäkringsärenden – oavsett utgång – ges en snabb, rättssäker och effektiv handläggning av såväl a-kassor som domstolar.

Det är därför för det första tillfredsställande att den s.k. genomströmningstiden för ett a-kasseärende, dvs. det antal veckor det tar innan hälften av dem som begärde ersättning fick den från den första veckan då personen markerade arbetslös på sitt kassakort till den vecka då personen fick den första utbetalningen, har kortats under senare år. Genomströmningstiden har enligt statistik som förs av IAF förkortats från 19 till 8 veckor i grundförsäkringsärenden och från 8 till 6 veckor i inkomstförsäkringsärenden mellan oktober 2009 och oktober 2012.

Om den enskilde är missnöjd med en a-kassas beslut ska beslutet i första hand omprövas av a-kassan. Endast sedan en sådan omprövning skett har den enskilde rätt att överklaga beslutet till förvaltningsrätten. I dessa fall – som båda alltså gäller en a-kassas beslut – är tiden för att inkomma med begäran om omprövning eller överklagande två månader och ingen ändring föreslås i dessa fall i det nuvarande lagstiftningsärendet. Den nu föreslagna förkortningen gäller endast tidsfristen för överklagande av domstolsavgöranden.

Utskottet välkomnar förslaget att förkorta överklagandetiden för domstolsavgöranden i mål om arbetslöshetsförsäkringen. Förutom den större enhetligheten är det enligt utskottets mening för den enskilde ofta värdefullt att ett slutligt avgörande i ärenden som rör arbetslöshetsförsäkringen inte dröjer längre än nödvändigt. Utskottet noterar att vissa remissinstanser väcker frågan om att förkorta överklagandetiden även för a-kassornas beslut. SKTF:s a-kassa är exempelvis positiv till en förkortad överklagan-

detid för domstolsavgöranden men samtidigt tveksam till att olika besvärstider kommer att gälla för a-kassans beslut respektive domstolens avgörande i ett och samma ärende. Utskottet anser att det av såväl enhetlighets- som effektivitetsskäl kan vara värt att överväga en förändring i en sådan riktning, men delar regeringens bedömning att det inte finns förutsättningar att närmare överväga den frågan i detta lagstiftningsärende.

Socialdemokraterna föreslår i motion 2012/13:Ju6 att propositionen bör avslås i den del som rör överklagandetiden i socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkringen och att regeringen bör återkomma med en konsekvensbeskrivning av hur enskilda påverkas av en kortare överklagandetid i sådana mål. Utskottet kan emellertid konstatera att argumentationen i motionen huvudsakligen förefaller begränsa sig till socialförsäkringsmål, snarare än mål om arbetslöshetsförsäkringen. Behovet av tid för kompletteringar av medicinskt underlag torde exempelvis vara relativt sett mindre vanliga i mål om arbetslöshetsförsäkringen. Utskottet vill också framhålla att den instansordning som ovan redovisats för att överklaga en a-kassas beslut innehåller flera längre tidsfrister före en eventuell domstolsprövning, under vilka den enskilde har möjlighet att sammanställa sin talan. Enligt vad som anförs i propositionen kan den enskilde också vid behov komplettera ett överklagande som inkommit inom tidsfristen.

Socialdemokraterna anför vidare att konsekvenserna för enskilda försäkringstagare är ofullständigt utredda och hänvisar till att regeringen inte remitterat förslaget till organisationer som arbetar för och driver frågor för enskilda försäkringstagare. Utskottet kan inte dela denna bedömning. Förslagen i denna del har beretts i en departementspromemoria som remissbehandlats och där remissvar inkommit från bl.a. Arbetslöshetskassornas Samorganisation och LO/TCO Rättsskydd. Ingen remissinstans har avstyrkt förslaget om att förkorta överklagandetiden i arbetslöshetsförsäkringsmål. Enligt utskottets mening redovisar regeringen också utförligt sina argument till att enskilda inte kan förväntas lida rättsförluster utan tvärtom som regel gynnas av de nya reglerna.

Utskottet ställer sig med det nu anförda bakom regeringens förslag om förkortad överklagandetid i mål om arbetslöshetsförsäkringen och anser att propositionen bör tillstyrkas i denna del. Socialdemokraternas motion bör på motsvarande sätt avstyrkas.

Stockholm den 17 januari 2013

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Elisabeth Svantesson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Elisabeth Svantesson (M), Ylva Johansson (S), Maria Plass (M), Raimo Pärssinen (S), Katarina Brännström (M), Maria Stenberg (S), Gustav Nilsson (M), Patrik Björck (S), Christer Nylander (FP), Johan Andersson (S), Hanif Bali (M), Mehmet Kaplan (MP), Andreas Carlson (KD), Mattias Karlsson (SD), Kerstin Nilsson (S), Abir Al-Sahlani (C) och Christina Høj Larsen (V).

Avvikande mening

En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess (S)

Ylva Johansson (S), Raimo Pärssinen (S), Maria Stenberg (S), Patrik Björck (S), Johan Andersson (S) och Kerstin Nilsson (S) anför:

Regeringen föreslår i proposition 2012/13:45 ett antal lagändringar i syfte att uppnå en mer ändamålsenlig förvaltningsprocess. En av de förändringar som föreslås är att tiden för överklagande av domstolsavgöranden i bl.a. socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkring kortas från två månader till tre veckor. Regeringens skäl till förslaget är att överklagandetiderna ska bli mer enhetliga och att handläggningstiderna ska kortas.

Vi hyser emellertid starka farhågor om att en sådan förkortning av överklagandetiden kommer att vara till stark nackdel för den försäkrade. Just i denna typ av ärenden behövs ofta mer tid för att överklaga domar eftersom t.ex. socialförsäkringsmål ofta bygger på medicinska bedömningar. Det är inte ovanligt att det är först vid förvaltningsrättens dom som det framkommer vad som behöver kompletteras i det medicinska underlaget. Sådana kompletteringar tar tid. Eftersom prövningstillstånd till högre instans är svårt att få är det viktigt att det finns tillräckligt med tid för att kunna komplettera med upplysningar och underlag. Det tar även tid att söka juridiskt biträde. Det här är perspektiv som regeringen inte tar upp i sitt lagförslag, möjligen beroende på att man inte remitterat förslaget till organisationer som arbetar för och driver frågor för enskilda försäkringstagare. Det krävs en bättre kunskap om hur enskilda påverkas av en kortare överklagandetid.

Vi menar därför att det inte bör göras några förändringar i regelverket i den del som handlar om att förkorta överklagandetiden för socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkringen förrän mer kunskap om konsekvenserna finns. Regeringen måste därför återkomma till riksdagen med en konsekvensbeskrivning i denna del.

Det anförda innebär att vi anser att justitieutskottet bör avstyrka propositionen i den del som gäller överklagandetiden för socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkringen och tillstyrka motion 2012/13:Ju6 (S) yrkandena 1 och 2. Propositionens förslag om ändrad forumregel i bl.a. mål om arbetslöshetsförsäkringen kan tillstyrkas.

Särskilt yttrande

En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess (V)

Christina Höj Larsen (V) anför:

Vänsterpartiet motsätter sig inte en förkortad överklagandetid när det gäller mål om arbetslöshetsförsäkringen. I motion 2012/13:Ju7 (V) utvecklas varför Vänsterpartiet däremot anser att en motsvarande förkortning av överklagandetiden i socialförsäkringsmål inte bör göras. Den motionen faller emellertid utanför arbetsmarknadsutskottets beredningsområde och behandlas därför inte i detta yttrande.