



En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 6 december 2012 att ge bl.a. socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2012/13:45 En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess och de motioner som väckts med anledning av propositionen, i de delar som berör socialförsäkringsutskottet. Yttrandet ska avges senast den 22 januari 2013.

Utskottet redovisar i detta yttrande sina överväganden och föreslår att justitieutskottet i berörda delar tillstyrker propositionen och avstyrker motionsyrkandena.

Socialförsäkringsutskottets överväganden

Gällande ordning

Enligt 6 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291), förkortad FPL, är överklagandetiden för en förvaltningsrätts eller kammarrätts avgörande tre veckor om inte annat särskilt föreskrivs i någon annan lag. Tiden för att överklaga en förvaltningsrätts eller kammarrätts avgörande i ett socialförsäkringsmål är två månader enligt 113 kap. 20 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. Detsamma gäller för överklagande av Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut.

Enligt 34 a § FPL krävs det prövningstillstånd för att en kammarrätt ska pröva ett överklagande av ett beslut som en förvaltningsrätt har fattat. Om det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att överklagandet prövas i högre rätt (prejudikatdispens), det finns anledning att ändra det beslut som förvaltningsrätten fattat (ändringsdispens) eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens) får prövningstillstånd beviljas.

Även när det gäller överklaganden av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen krävs det prövningstillstånd enligt 16 kap. 11 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL. Grunderna för prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen är enligt 16 kap. 12 § UtL prejudikatdispens eller extraordinär dispens.

Enligt 36 § första stycket FPL kan Högsta förvaltningsdomstolen meddela prövningstillstånd om det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att talan prövas av Högsta förvaltningsdomstolen eller om det finns synnerliga skäl för en sådan prövning. Högsta förvaltningsdomstolen kan även enligt 36 § tredje stycket FPL begränsa prövningstillståndet till att gälla en viss del av det avgörande som överklagas. Samma grunder för prövningstillstånd gäller också i Högsta domstolen enligt 54 kap. 9 och 10 §§ rättegångsbalken, förkortad RB. Högsta domstolen får därutöver begränsa prövningstillståndet till att gälla en sådan fråga i målet vars prövning är av vikt för ledning av rättstillämpningen, en prejudikatfråga (54 kap. 11 § RB).

Propositionen

Tiden för överklagande i socialförsäkringsmål

I propositionen föreslås det att överklagandetiden för en förvaltningsrätts eller en kammarrätts avgörande ändras från två månader till tre veckor. En ändring av överklagandetiden skulle enligt regeringen medföra en mer enhetlig ordning inom förvaltningsprocessen och minska risken för misstag när det gäller frågan om vilken överklagandetid som gäller i olika mål. Nuvarande långa överklagandetider orsakar onödiga fördröjningar i hand-

läggningen bl.a. på grund av att domstolen måste avvakta överklagandetidens utgång innan målet kan avgöras om det inte klart framgår att klaganden har slutfört sin talan. Till följd av detta kan enligt propositionen inte ens ett enklare mål behandlas i ett skyndsamt förfarande. Överklagandetiden har således en direkt påverkan på handläggningstiderna i domstol. I propositionen anger regeringen vidare att socialförsäkringsmålen ofta har stor betydelse för enskildas vardag, t.ex. för försörjning och boende. Att under en längre tid sväva i ovisshet om förhållanden som har en central roll i människors vardag kan vara mycket påfrestande.

Regeringen föreslår även att förbudet i förvaltningsprocesslagen mot att i mer än en domstolsinstans överklaga ett beslut att avvisa ett för sent inkommet överklagande eller en begäran om omprövning även ska gälla avvisningsbeslut enligt bl.a. socialförsäkringsbalken. Avvisningsfrågan skulle därmed handläggas på ett enhetligt sätt inom förvaltningsprocessen.

Prövningstillstånd

För socialförsäkringsmål krävs det prövningstillstånd i kammarrätt. Regeringen föreslår att en ytterligare grund för prövningstillstånd i kammarrätt ska införas. Utöver i ändringsfall, prejudikatfall och extraordinära fall föreslår regeringen att prövningstillstånd får meddelas också då det inte utan att prövningstillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut till vilket förvaltningsrätten har kommit, s.k. granskningsfall. Motsvarande bestämmelser gäller redan för hovrätterna. Som skäl anger regeringen att det finns behov av prövningstillstånd för granskning av svårbedömda mål av olika slag, särskilt komplicerade mål och omfattande mål. I propositionen föreslås det även att om det i och för sig inte finns någon särskild anledning att betvivla riktigheten i avgörandet kan det vara så att det inte heller med någon högre grad av säkerhet går att säga att avgörandet faktiskt är riktigt. I dessa fall kan den föreslagna prövningsgrunden användas. Den nya grunden för prövningstillstånd kan enligt regeringen även fungera som en slags säkerhetsventil.

Regeringen föreslår vidare att Högsta förvaltningsdomstolen ska få utökade möjligheter att bevilja partiellt prövningstillstånd. Högsta förvaltningsdomstolen ska kunna begränsa ett prövningstillstånd till att gälla en viss fråga i målet vars prövning är av vikt för ledning av rättstillämpningen (prejudikatfråga) eller till en viss del av målet. Om partiellt prövningstillstånd meddelas ska frågan om meddelande av prövningstillstånd för målet i övrigt kunna förklaras helt eller delvis vilande. Om en prejudikatfråga har prövats i enlighet med ett partiellt prövningstillstånd ska Högsta förvaltningsdomstolen, om ytterligare prövning krävs, få helt eller delvis grunda sitt avgörande av målet i övrigt på kammarrättens bedömning eller undanröja en lägre instans avgörande och återförvisa målet dit för fortsatt behandling. Ändringen skulle medföra att Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen har samma möjligheter att meddela partiella prövningstillstånd.

Vidare föreslår regeringen att en möjlighet för kammarrätt att meddela partiellt prövningstillstånd införs. En kammarrätt ska kunna begränsa prövningstillståndet till att gälla en viss del av en förvaltningsrätts avgörande, om utgången i den delen inte kan påverka det överklagade avgörandet i övrigt. Som exempel nämns i propositionen bl.a. frågor om eftergift vid återkrav av en socialförsäkringsförmån. Motsvarande bestämmelser om partiellt prövningstillstånd gäller redan för hovrätterna.

Det föreslås också att en möjlighet för Migrationsöverdomstolen att meddela partiellt prövningstillstånd ska införas på samma sätt som för Högsta förvaltningsdomstolen. Migrationsöverdomstolen ska således kunna begränsa ett prövningstillstånd till att gälla en viss fråga i målet vars prövning är av vikt för ledning av rättstillämpningen (prejudikatfråga) eller till en viss del av målet. Om partiellt prövningstillstånd meddelas ska frågan om meddelande av prövningstillstånd för målet i övrigt kunna förklaras helt eller delvis vilande. I propositionen föreslås även regler för handläggningen i övrigt i dessa fall, bl.a. om möjligheten till återförvisning.

Motionerna

I kommittémotion 2012/13:Ju6 av Morgan Johansson m.fl. (S) yrkande 1 begärs det att riksdagen ska avslå regeringens förslag att förkorta överklagandetiden från två månader till tre veckor för förvaltningsrättens och kammarrättens avgörande i bl.a. socialförsäkringsmål. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med en konsekvensbeskrivning av hur enskilda påverkas av en kortare överklagandetid i bl.a. socialförsäkringsmål. Motionärerna anger att förslaget kan vara till nackdel för den försäkrade eftersom det ofta i dessa ärenden måste göras medicinska bedömningar. Det kan även behövas ett juridiskt ombud vid ett överklagande. Regeringen bör återkomma med en konsekvensbeskrivning efter det att förslaget remitterats till bl.a. organisationer som arbetar för och driver frågor för de försäkrade.

I kommittémotion 2012/13:Ju8 av Maria Ferm m.fl. (MP) yrkande 4 begärs ett tillkännagivande om att i 16 kap. 12 § UtL införa samma möjligheter till prövningstillstånd som föreslås i 34 a § FPL. Motionärerna menar bl.a. att prövningstillstånd bör kunna ges för ändringsdispens och även för s.k. granskningsfall i Migrationsöverdomstolen.

I kommittémotion 2012/13:Ju7 av Lena Olsson m.fl. (V) begärs det i yrkande 1 att riksdagen avslår förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med förslag till ändring som innebär att överklagandetiden i socialförsäkringsmål även fortsättningsvis uppgår till två månader. I motionen anges skäl mot förslaget att förkorta överklagandetiden, exempelvis målens omfattning, möjligheterna att komplettera och att en kortare tid kan leda till fler ogenomtänkta överklaganden.

Socialförsäkringsutskottets ställningstagande

Tiden för överklagande i socialförsäkringsmål

För flertalet mål inom förvaltningsprocessen är överklagandetiden tre veckor. Detsamma gäller för de flesta mål i allmän domstol. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att det är önskvärt att handläggningstiden för ett ärende i domstol blir så kort som möjligt utan att rättssäkerheten påverkas negativt. Eftersom ett mål inte kan avgöras innan överklagandetiden har löpt ut, om det inte klart framgår att den som överklagat inte har något mer att anföra, stoppas handläggningen upp under två månader i väntan på att överklagandetiden ska ta slut. Med tanke på att socialförsäkringsmål ofta handlar om en persons rätt till ersättning är det enligt utskottets mening viktigt att handläggningstiden i domstol blir så kort som möjligt. Ersättning från t.ex. Försäkringskassan kan många gånger utgöra en persons huvudsakliga försörjning, och utbetalningen från Försäkringskassan bör inte fördröjas till följd av en onödigt lång handläggning i domstol. Utskottet anser vidare i likhet med regeringen att det finns fördelar med att ha samma överklagandetid i ett socialförsäkringsmål som den tid som redan gäller för merparten av alla förvaltningsmål och även i allmän domstol.

Utskottet vill här peka på att det även för en part är möjligt att i samband med överklagandet ange att han eller hon behöver komplettera överklagandet efter överklagandetidens utgång. Så kallat anstånd kan begäras för att t.ex. ge in ett nytt läkarintyg. I propositionen föreslås att om klaganden är en enskild och beslutet meddelas vid en muntlig förhandling ska överklagandet komma in inom tre veckor från beslutet. Utskottet, som noterar att tiden för överklagande i övrigt börjar löpa först då domstolens beslut delges parten, anser också att det är mycket viktigt att tydlig information om möjligheten till anstånd lämnas, exempelvis i samband med att beslutet delges den försäkrade. Vidare vill utskottet framhålla att tyngdpunkten i rättsskipningen bör ligga i förvaltningsrätt och inte i kammarrätt. Till skillnad från i allmän domstol är det överklagade beslutet i förvaltningsrätt ofta fattat av en myndighet, som t.ex. Försäkringskassan eller Migrationsverket. Förvaltningslagens (1986:223) allmänna bestämmelser om förfarandet anger att myndigheten ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Vidare gäller enligt 110 kap. 13 § SFB som huvudregel att den handläggande myndigheten ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Även enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska en allmän förvaltningsdomstol se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Rätten ska enligt förslaget i propositionen genom frågor och påpekanden verka för att parterna avhjälper otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar. Utskottet noterar att tiden för att överklaga Försäkringskassans beslut inte påverkas av förslaget.

Med det anförda föreslår utskottet att justitieutskottet tillstyrker propositionen i berörda delar och avstyrker motionerna 2012/13:Ju6 (S) yrkandena 1 och 2 samt 2012/13:Ju7 (V) yrkandena 1 och 2.

Prövningstillstånd

Grunderna för att meddela prövningstillstånd i kammarrätt måste vara utformade så att de skapar tillräckliga garantier för att prövningstillstånd meddelas i mål där förvaltningsrättens avgörande är materiellt felaktigt. Utskottet är positivt till förslaget att prövningstillstånd ska meddelas om det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut domstolen kommit till (granskningsfall). Utskottet anser liksom regeringen att den nya grunden för prövningstillstånd kan fungera som ett slags säkerhetsventil när riktigheten av underinstansens avgörande inte kan bedömas utan en fullständig prövning i överinstansen. Behov av prövningstillstånd i dessa fall kan finnas bl.a. i särskilt komplicerade eller omfattande mål. Genom förslaget kommer även grunderna för prövningstillstånd i kammarrätt och hovrätt att vara desamma.

Vidare föreslår regeringen att det ska införas en möjlighet att meddela partiellt prövningstillstånd i kammarrätt. Syftet är att kammarrättens överprövning ska kunna fokusera på en viss del av överklagandet och således ska kammarrätten inte som i dag behöva meddela prövningstillstånd för hela överklagandet. En förutsättning för att kunna meddela partiellt prövningstillstånd är att utgången i den delen inte kan påverka det överklagade beslutet i övrigt. Enligt utskottets mening är det viktigt att kammarrätten bara meddelar partiellt prövningstillstånd när det i det enskilda fallet framstår som lämpligt och möjligt. Utskottet delar regeringens bedömning att möjligheten till partiellt prövningstillstånd bör medföra en snabbare och tydligare process för den enskilde och anser att det är bra att samma regler för partiellt prövningstillstånd kommer att gälla för både kammarrätt och hovrätt. Utskottet är också positivt till den föreslagna ändringen för beviljande av partiellt prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen, där prövningstillstånd enligt förslaget ska kunna beviljas även för en viss fråga i målet som är av vikt för rättstillämpningen.

Genom den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden (NIPU) bildades 2006 (prop. 2004/05:170, bet. 2004/05:SfU17, rskr. 2005/06:1) tre migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen. Viktiga delar i reformen var att införa en tvåpartsprocess i domstol där tyngdpunkten i processen skulle ligga i första instans samt att begränsa den totala handläggningstiden i instanskedjan. För att undvika de allvarliga konsekvenser som väntetider i asylprocessen medför bedömde regeringen vid införandet av den nya process- och instansordningen att det fanns tillräckliga skäl för att avvika från den instansordning som normalt gäller i förvaltningsprocessen (förvaltningsrätt, kammarrätt, Högsta förvaltningsdomstolen). Således infördes instanskedjan Migrationsverket, migrationsdomstol, Migrationsöverdomstol, med Migrationsöverdomstolen som

högsta instans och med ansvar för praxisbildning. Prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen infördes för att domstolen på ett effektivt sätt skulle kunna bidra till rättsbildningen och tillförsäkra en förutsebar och enhetlig rättspraxis. För att Migrationsöverdomstolen skulle kunna uppfylla dessa krav infördes endast prövningstillståndsgrunderna prejudikatdispens och extraordinär dispens. Migrationsöverdomstolen jämfördes med Regeringsrätten, numera Högsta förvaltningsdomstolen, och Högsta domstolen, där prejudikatdispens och extraordinär dispens är de rådande grunderna för prövningstillstånd.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning att det bör införas en möjlighet att meddela partiellt prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen på samma sätt som för Högsta förvaltningsdomstolen. Härigenom tydliggörs Migrationsöverdomstolens roll som renodlad prejudikatsinstans.

Med det anförda och då utskottet inte anser att instansordningen i utlänningsärenden bör ändras eller nya grunder för prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen bör införas föreslår utskottet att justitieutskottet avstyrker motion 2012/13:Ju8 yrkande 4 och tillstyrker propositionen i berörda delar.

Stockholm den 22 januari 2013

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Tomas Eneroth (S), Mikael Cederbratt (M), Fredrik Lundh Sammeli (S), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Finn Bengtsson (M), Kurt Kvarnström (S), Hans Backman (FP), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Gunilla Nordgren (M), Emma Henriksson (KD), David Lång (SD), Wiwi-Anne Johansson (V) och Magnus Ehrencrona (MP).

Avvikande meningar

1. Överklagandetid och prövningstillstånd (S)

Tomas Eneroth (S), Fredrik Lundh Sammeli (S), Eva-Lena Jansson (S), Kurt Kvarnström (S), Shadiye Heydari (S) och Jasenko Omanovic (S) anför:

Det finns anledning att hysa starka farhågor om att en förkortad tid för överklagande av domstolsavgöranden i bl.a. socialförsäkringsmål från två månader till tre veckor kan vara till stark nackdel för den försäkrade. Eftersom socialförsäkringsmål ofta bygger på medicinska bedömningar kan det behövas mer tid för att överklaga en dom. Det är bl.a. på grund av reglerna för prövningstillstånd viktigt att det finns tillräckligt med tid att komplettera det medicinska underlaget. Det tar även tid att söka juridiskt biträde. Dessa överväganden görs inte i propositionen, och lagförslaget har inte heller remitterats till organisationer som arbetar för och driver frågor för de försäkrade. Det krävs en bättre kunskap om hur enskilda påverkas av en kortare överklagandetid. Överklagandetiden för bl.a. socialförsäkringsmål bör således inte förkortas förrän mer kunskap om konsekvenserna finns, och förslaget bör därför avstyrkas. Regeringen bör också återkomma till riksdagen med en konsekvensbeskrivning i denna del. Justitiekottet bör därmed tillstyrka motion 2012/13:Ju6 yrkandena 1 och 2 och avstyrka motsvarande förslag i propositionen.

2. Överklagandetid och prövningstillstånd (MP)

Magnus Ehrencrona (MP) anför:

Förslag till utökade möjligheter till prövningstillstånd inom förvaltningsprocessens ram välkomnas. Det bör emellertid inte vara mer generösa villkor för prövningstillstånd i kammarrätt än för prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen. Prövningstillstånd i kammarrätt kan ges vid s.k. ändringsdispens och, enligt förslag i propositionen, även vid s.k. granskningsfall. Dessa möjligheter saknas helt i utlänningslagen. Dels kan detta försena bildandet av rättspraxis, dels ger det inte parterna i de olika ärendetyperna samma rättsliga skydd. Att det bör införas samma prövningstillståndsgrunder i mål enligt utlänningslagen som det finns i mål som prövas enligt förvaltningsprocesslagen bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Justitiekottet bör därmed tillstyrka motion 2012/13:Ju8 yrkande 4 och avstyrka motsvarande förslag i propositionen.

När det gäller förslaget att förkorta tiden för att överklaga en förvaltningsrätts avgörande framgår det inte av regeringens förslag hur enskilda kommer att påverkas av ändringen. Regeringen bör därför återkomma med

en konsekvensbeskrivning av hur enskilda påverkas av en kortare överklagandetid i socialförsäkringsmål. Justitieutskottet bör därmed tillstyrka motion 2012/13:Ju6 yrkande 2.

3. Överklagandetid och prövningstillstånd (SD)

David Lång (SD) anför:

Det kan möjligen finnas betydande effektivitetsvinster med förslaget om att sänka tidsgränsen för att överklaga förvaltningsrättsavgöranden i socialförsäkringsmål från två månader till tre veckor. Enskilda kommer på ett snabbare sätt att få klarhet i viktiga beslut som rör exempelvis deras försörjning. Samtidigt kan det finnas en risk att enskilda inte hinner inhämta adekvata uppgifter till överklagan – t.ex. medicinska bedömningar – under den nya mycket kortare tidsgränsen. Det är därför mycket viktigt att enskilda informeras om reglerna kring hur man ansöker om att få anstånd till att komplettera överklagan med uppgifter efter att tidsgränsen passerats. Fungerar detta system för kompletterande inte i praktiken kan den nya föreslagna tidsgränsen medföra mycket negativa konsekvenser för enskilda. Innan detta har utretts närmare bör propositionens förslag om förkortad överklagandetid avstyrkas.

4. Överklagandetid och prövningstillstånd (V)

Wiwi-Anne Johansson (V) anför:

Socialförsäkringsmål bygger till stor del på medicinska utredningar, och det är inte ovanligt att det är först när förvaltningsrättens dom kommer som den enskilde förstår vad han eller hon borde ha tillfört utredningen. Det medicinska underlaget kan i detta läge behöva kompletteras, och tre veckor kan vara alldeles för kort tid för detta. Det finns också en risk att det med kortare tid för överklagande blir fler som överklagar för att vara säkra på att hinna med, och att det därigenom blir fler ogenomtänkta överklaganden. Detta kommer i sin tur att motverka regeringens mål om en snabbare och effektivare process. Förslaget om förkortad tid för överklagande av förvaltningsdomstolars beslut bör således avstyrkas. För det fall överklagandetiden kortas bör regeringen få i uppdrag att skyndsamt återkomma med ett förslag som innebär att tiden för överklagande av socialförsäkringsmål uppgår till två månader. Justitieutskottet bör vad avser denna ändring av överklagandetiden i socialförsäkringsbalken tillstyrka motion 2012/13:Ju7 yrkandena 1 och 2 och avstyrka propositionens förslag i motsvarande delar.