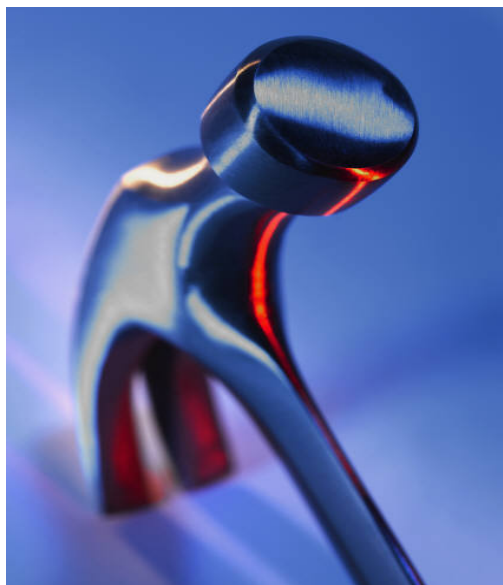


RFV:s uppdrag – kvalitet eller rättssäkerhet?

Använder de rätt verktyg?



Innehållsförteckning

1	Förkortningar	3
2	Introduktion	4
2.1	Utgångspunkter	4
3	RFV:s tillsyns- och normgivningsuppdrag	7
4	RFV:s normgivningsmakt	12
4.1	Allmänt om normgivningskompetensen i Sverige	12
4.2	Riksförsäkringsverket och normgivningen	13
4.3	De allmänna försäkringskassornas roll	16
5	God juridisk metod	19
5.1	Rättstillämpningsmodellen	19
5.2	Rättstillämpningens rättssäkerhet	22
5.2.1	Den formella rättssäkerheten	22
5.2.2	Den materiella rättssäkerheten	25
6	RFV:s styrning av de allmänna försäkringskassornas rättstillämpning	28
6.1	Allmänt om styrningen	28
6.2	RFV:s kvalitetsbegrepp i normering m.m.	28
6.3	Allmänna råd och vägledning	29
6.4	Genomförande av kvalitetsarbetet genom tillsyn	31
6.4.1	Beslutsunderlaget	33
6.4.2	Beslutets riktighet	36
6.4.3	Den systematiska tillsynen	36
7	Slutsatser 37	
7.1	Analys av RFV:s kvalitetsbegrepp	37
7.1.1	Kvalitetsbegreppet	37
7.1.2	Kvalitetskriterierna	38
7.1.3	Allmänna råd och vägledning	39
7.1.4	Den systematiska tillsynen	40
7.2	RFV:s normgivning och tillsyn i ett rättssäkerhetsperspektiv	40
8	Avslutning	46
9	Källor och litteratur	47

1 Förkortningar

AFL	Lag om allmän försäkring
FK	Försäkringskassan
FL	Förvaltningslagen
FÖD	Försäkringsöverdomstolen
Prop	Proposition
RAR	Allmänna råd
RF	Regeringsformen
RFFS	Riksförsäkringsverkets föreskrifter
RFV	Riksförsäkringsverket
RRV	Riksrevisionsverket
SGI	Sjukpenninggrundande inkomst
SGI – A	Sjukpenninggrundande inkomst vid anställning
SFN	Socialförsäkringsnämnd
SOU	Statens offentliga utredningar

2 Introduktion

2.1 Utgångspunkter

De allmänna försäkringskassorna ansvarar för administrationen av den svenska socialförsäkringen, innehållande bland annat sjukförsäkring, föräldraförsäkring, bostadsbidrag, barnbidrag och pension. Socialförsäkringen regleras bl.a. i lag (1962:381) om allmän försäkring och i socialförsäkringslag (1999:799). Dess syfte är att tillhandahålla ekonomisk trygghet vid sjukdom, handikapp, ålderdom och vid vård av sjukt barn. Medborgarna kommer således i kontakt med socialförsäkringssystemet i de flesta av livets skeden. Som barn genom att mamma eller pappa kan vara hemma när vi är nyfödda eller när vi blir sjuka. Som vuxna genom att vi kan vara hemma från arbetet om vi blir sjuka och som äldre genom att vi får pension. Alla dessa trygghetssystem är givetvis mycket kostsamma och de totala utgifterna för socialförsäkringssystemet uppgick år 2001 till 361 miljarder kronor, vilket motsvarar en sjättedel av Sveriges BNP.¹ Således utgör socialförsäkringssystemet en stor och viktig del i vårt sociala trygghetsnät. Dessutom är det en stor kostnadspost, som vi finansierar gemensamt via skattesystemet. Frågan huruvida administrationen fungerar eller ej är av yttersta vikt och av intresse för både de enskilda medborgarna och för staten. Målet är att trygghetsnätet skall fungera och att kostnaderna skall hållas nere på en nivå som vi har råd med.

För att tillse att verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna fungerar har en tillsynsmyndighet upprättats, Riksförsäkringsverket (RFV), som har till uppgift att tillse att försäkringskassorna lever upp till de krav som ställs på verksamheten. Tillsammans med försäkringskassorna har RFV ansvaret för att socialförsäkringssystemet fungerar och att administrationen följer de lagar och förordningar som finns på området. Som verktyg i sitt arbete meddelar RFV föreskrifter, allmänna råd och vägledningar m.m. Föreskrifterna är bindande för verksamheten hos försäkringskassorna, medan de allmänna råden och vägledningarna fungerar rådgivande. Vidare utför RFV i sin tillsynsverksamhet även ”kvalitetskontroller” på olika sätt samt upprättar mål för verksamheten vid de allmänna

¹ RRV 2002:20 ”Välfärdssystemen behöver förenklas”, s. 85

försäkringskassorna. Alla dessa åtgärder har till syfte att uppnå likformighet och rättvisa.² De kvalitetskontroller som genomförs vid de allmänna försäkringskassorna, tillsammans med av RFV i olika sammanhang använda målformuleringar i form av ”kvalitetsbegrepp” har genom Varför-projektet blivit föremål för en mängd frågeställningar. Jag har, i uppföljning till de frågeställningar som återstod efter Varför-projektets genomförande, fått i uppdrag av FoU -avdelningen vid Försäkringskassan Västra Götaland att utreda huruvida dessa begrepp och verktyg för kontroll står i överensstämmelse med de lagar och förordningar som gäller för administrationen.

Föremålet för analysen i arbetet är således de av RFV upprättade ”kvalitetsbegreppen” och de i den kontinuerliga tillsynen använda ”kvalitetskriterierna”. Analysen utgår således ifrån begrepp som RFV har upprättat i syfte att styra verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna. Begreppen är utformade för att passa in i verksamheten och har ett praktiskt syfte och är i konsekvens med detta ickejuridiska begrepp. Då mitt perspektiv på problemet är rättsvetenskapligt och då jag skall analysera dessa ickejuridiska begrepp utifrån de juridiska ramar inom vilka RFV har att verka som tillsynsmyndighet, måste jag bryta ner begreppen för att få fram dess juridiska innehåll. Redan här kan sägas att både kvalitetsbegreppen och de använda kvalitetskriterierna i mycket hög grad består av principer och materiella regler som återfinns i de traditionella rättskällorna, såsom i lag om allmän försäkring och regeringsformen (RF) 1 kapitlet. De traditionella begreppen som vanligen används inom den rättsvetenskapliga traditionen är dock omskrivna i termer av ”kvalitet” och ”kriterier”. För att kunna analysera begreppen utifrån sitt rätta sammanhang kommer jag att i de följande kapitlen redogöra för de juridiska ramar som RFV har att hålla sig till i sitt arbete. I kapitel 3 redogör jag för RFV:s uppdrag så som det formuleras i de traditionella rättskällorna³. Jag behandlar det syfte RFV skall ha med de åtgärder som det vidtar och undersöker huruvida det någonstans i rättskällorna talas om ”kvalitetsbegrepp” eller ”kvalitetskontroll”. I kap 4 redogör jag för de befogenheter RFV besitter när det gäller att styra och normera verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna.. I kapitel 5 redogör jag för den rättsvetenskapliga kontexten, d.v.s. vilka krav som ställs på den ärendehandläggning som utförs vid de allmänna försäkringskassorna i fråga om rättssäkerhet och rättvisa. I kapitel 6 redogör jag för hur RFV går till väga i egenskap av tillsynsmyndighet när det gäller

² AFL 20:12, RFV anser 2002:2 ”Riksrapport tillsyn 2001”, s. 7

³ Såsom i lag, förarbeten och prejudicerande domstolspraxis samt i viss mån även i den rättsvetenskapliga doktrinen.

notmering och tillsyn. I kap. 7 utför jag slutligen en analys av RFV:s arbete mot bakgrund av de krav som ställs på RFV:s verksamhet i gällande lagar och förordningar, som jag redogjort för i kapitel 3-5.

Frågeställningarna är följande:

- 1. Vad är RFV:s uppdrag?*
- 2. Hur ser RFV:s normgivning och tillsyn ut?*
- 3. Överensstämmer RFV:s normgivnings och tillsynsverktyg med de formella och materiella regler som gäller för verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna?*
- 4. Hur förhåller sig RFV:s styrning av (genom normering och tillsyn) de allmänna försäkringskassornas rättstillämpning till vad som anses vara god juridisk metod vid rättstillämpning i allmänhet?*

För att besvara frågeställningarna har jag använt mig av en traditionell juridisk metod, med genomgång av innehållet i gällande lagar och förordningar på området, tillsammans med förarbeten och doktrin. Dessutom, för att få en bild av RFV:s arbete inom området för rättssäkerheten i ärendehandläggningen har jag använt mig av källor från deras verksamhet, såsom föreskrifter, allmänna råd och vägledningar, samt en del andra dokument. Jag kommer i detta arbete genomgripande att förhålla mig till RFV:s verksamhet genom att analysera dess normerings- och tillsynsverksamhet som sådan, utifrån gällande lagar och förordningar. Konsekvensen av denna avgränsning är att jag inte kommer att genomföra någon studie av rent praktisk rättstillämpning utan hålla mig till en rättsteoretiskt analys av situationen.

3 RFV:s tillsyns- och normgivningsuppdrag

I regeringsformen 1 kap. anges vissa för Sveriges statsskick grundläggande principer, s.k. rättssäkerhetskrav. Dessa principer är bindande för alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, såsom riksdag, regering, statliga förvaltningsmyndigheter och kommunerna. Principerna är således även bindande för verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. RFV – i egenskap av tillsynsmyndighet – är skyldigt att verka för att dessa rättssäkerhetskrav uppfylls i försäkringskassans verksamhet. I RF 1:9 uttrycks den s.k. likhetsprincipen, eller rättvis principen som den också kallas. Här anges att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Innebörden av dessa likhets- och objektivitetsprinciper är avgörande för hur RFV skall bedriva tillsynsverksamhet för att leva upp till rättssäkerhetskraven i den svenska grundlagen. Dessa krav behandlas vidare nedan. Redan nu skall dock konstateras att regeringsformen ställer upp ramarna för RFV:s och andra myndigheters verksamhet, de fungerar på så sätt som en garanti för att enskilda medborgare inte skall behöva råka ut för godtyckligt myndighetsutövning eller maktmissbruk från myndigheternas sida. Dessa rättssäkerhetskrav är en förutsättning för att tilltron till demokratin och de svenska myndigheterna inte skall rubbas. Inte någonstans i lagtext eller i förarbeten till regeringsformen uttalas att RFV, eller någon annan tillsynsmyndighet, har till uppgift att kvalitetskontrollera den verksamhet de är satta att kontrollera. Inte ens begreppet kvalitet omnämns i regeringsformen, här talas istället om rättssäkerhet vid myndighetsutövning som ett övergripande mål. Inte heller i prop. 1975/76:209 angående likhetsprincipens innebörd i regeringsformens 1 kap. behandlas eller nämns begreppet kvalitet.

I lag (1962:381) om allmän försäkring (AFL), 20 kap. 12 § 1 st. återfinns en regel som visar på RFV:s uppdrag gentemot de allmänna försäkringskassorna:

”Riksförsäkringsverket har att verka för att bestämmelserna om den allmänna försäkringen tillämpas likformigt och rättvist”

År 1998 genomgick AFL en del ändringar rörande administrativa frågor. I proposition 1997/98:41 diskuteras regeringens och riksdagens syn på RFV:s roll i förhållande till de

allmänna försäkringskassorna. Här slås ånyo fast att RFV:s uppgift är att säkerställa en nationell likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringen. Detta arbete skall ske genom tillsyn, normering och andra åtgärder för att främja rättssäkerheten. I fråga om tillsynsarbetet definieras RFV:s uppgift såsom att verket skall tillse att ersättningsreglerna i socialförsäkringssystemet tillämpas likformigt och rättvist. Denna tillsyn kan bl.a. innebära att RFV utför olika granskningar av försäkringskassornas verksamhet. Samma syfte skall genomsyra de föreskrifter som RFV meddelar med stöd av gällande normgivningsbemyndigande – d.v.s. verket skall med detta syfte meddela till lagstiftningen kompletterande föreskrifter.

I prop. 1997/98:41 anför regeringen att försäkringskassan skall handlägga sina ärenden på ett sådant sätt att rättssäkerheten garanteras. RFV måste i konsekvens med detta vidta åtgärder så att förutsättningarna för en nationellt likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringen säkerställs. Ifråga om vad som anses viktigt när det gäller att garantera rättssäkerheten nämns inte någonstans, varken i lagtexten eller i förarbeten, att RFV har till uppgift att utveckla eller efterleva något kvalitetsbegrepp. Förvisso skall de utföra olika slags granskningar av verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna, men de mål som avses och som skall eftersträvas är rättssäkerhet, likformighet och rättvisa – både i formell och i materiell mening.⁴

I förordning (1998:739) med instruktion för riks-försäkringsverket specificeras RFV:s uppdrag i en rad punkter (2 §). I paragrafen finns en uppräknig av uppgifter som RFV skall inneha inom olika områden i egenskap av tillsynsmyndighet för de allmänna försäkringskassorna. Här fastställs att RFV skall verka för att socialförsäkrings och bidragssystemen tillämpas likformigt och rättvist samt att det skall utföra tillsynen över de allmänna försäkringskassorna. Som verktyg i detta arbete skall verket meddela föreskrifter i enlighet med bemyndiganden i förordning (1998:562) med vissa bemyndiganden för riks-försäkringsverket att meddela föreskrifter, eller i andra författningar. RFV skall även svara för utgivandet av allmänna råd som fordras för tillämpningen av lagstiftningen inom deras område. I likhet med innehållet i de tidigare behandlade lagrummen saknas även här uppgifter om att RFV skulle ha en skyldighet att utveckla eller efterleva ett speciellt ”kvalitetsbegrepp” i sitt arbete.

⁴ Prop. 1997/98:41 angående socialförsäkringens administration avsnitt 4.3.9. 1 st.

I den budgetproposition som regeringen lägger fram varje år ingår en målformulering för verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna och för RFV:s verksamhet under det kommande året. Här avsätts även de medel som skall finansiera verksamheten. I proposition 2001/02:1 bilaga 1 återfinns regeringens målsättning och syn på verksamheten vid försäkringskassorna för budgetåret 2002. Här framhåller regeringen att tilltron till socialförsäkringsadministrationen är beroende av att administrationen tillämpar gällande regelsystem på ett korrekt och likartat sätt. I propositionen talas om att regeringen för år 2000 haft som mål för administrationen att denna skall garantera effektivitet, rättssäkerhet och kompetens vid ärendehantering. Regeringen anger även att resultaten från RFV:s egen tillsyn tyder på att försäkringen inte tillämpas likformigt och rättvist inom olika förmåner – de försäkrade riskerar inom vissa områden att få felaktiga beslut. I sin analys av RFV:s verksamhet för året 2001 konstaterar regeringen att arbetet inom administrationen måste koncentreras mot att uppnå en acceptabel kvalitet i verksamheten. De brister som har framkommit genom olika granskningar, som utförts av RFV, JO, RRV m.fl., anses som mycket allvarliga. Regeringen påkallar en högre kvalitet, ökad rättssäkerhet, större likformighet, ökad tillgänglighet, bättre säkerhet, bra arbetsmiljö och en fullgod service till de försäkrade.⁵ I detta sammanhang använder sig regeringen av ordet ”kvalitet”, dock definieras inte närmare vad detta kvalitetsbegrepp skulle innehålla eller vilka krav som ingår för RFV att leva upp till. Kraven uttrycks i termer som rättssäkerhet, likformighet, service etc. Ordet kvalitet används som ett samlingsnamn för de nämnda kraven.

Det främsta styrmedlet som regeringen använder för att definiera RFV:s uppdrag och önskad utveckling av verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna är de årliga regleringsbrev. Där formuleras effektmål för verksamheten. I dessa anger regeringen vad myndigheten skall utföra och uppnå under budgetåret och de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten. Regleringsbrev grundas på budgetpropositionerna. Riksförsäkringsverkets uppgift är sedan att tolka riksdagens och regeringens mål och resultatkrav samt att förmedla dem till de allmänna försäkringskassorna. Riksförsäkringsverket ansvarar även för uppföljning och analys av försäkringskassornas resultat. Det samlade resultatet i förhållande till de mål som angetts för verksamheten återredovisas i årsredovisningen som riksförsäkringsverket sammanställer till regeringen.⁶ I regleringsbrev för budgetåret 2002 anges mål för RFV:s verksamhet i tre avseenden, nämligen

⁵ Proposition 2001/02:1 bilaga 1, utgiftsområde 10. avsnitt 2.9

⁶ Prop. 1997/98:41, avsnitt 4.2.2

handläggning, normering samt tillsyn. I fråga om målet för *handläggningen* vid de allmänna försäkringskassorna anges att RFV och de allmänna försäkringskassorna tillsammans ansvarar för en god kvalitet och kostnadseffektivitet i handläggningen. Målet med verksamheten skall vara att öka kvaliteten samt minska genomströmningstiden samt andelen fel hos försäkringskassorna. Vidare anger regeringen i fråga om RFV:s normering att verket genom sin normeringsverksamhet skall verka för att likformighet, rättssäkerhet och kvalitet i ärendehandläggningen förbättras. Samma mål skall RFV:s tillsyn över de allmänna försäkringskassorna ha.

I regleringsbrev för budgetåret 2001 definieras RFV:s och försäkringskassornas gemensamma mål i fråga om ärendehandläggning:

”I försäkrings- och bidragsärenden skall handläggning och utbetalning göras med god kvalitet och till så låg kostnad som möjligt. Fusk och missbruk av olika socialförsäkringsförmåner skall minimeras”.

I motsvarande regleringsbrev för budgetåret 2002 återfinns en något utbyggd målformulering när det gäller handläggningen av ärenden:

”RFV och de allmänna försäkringskassorna ansvarar gemensamt för en god kvalitet och kostnadseffektivitet i handläggningen. Kvaliteten i handläggningen skall öka och skillnaderna i genomströmningstid och andra fel mellan försäkringskassorna skall minska. Kostnadseffektiviteten skall öka. Fusk och missbruk av olika socialförsäkringsförmåner skall minimeras.”

Vidare ger regeringen RFV uppdraget att identifiera framgångsfaktorer och verka för att försäkringskassorna implementerar enhetliga och gemensamma lösningar för ökad kvalitet i handläggningen. En delrapport skulle lämnas senast den 9 augusti 2002.⁷

Regeringen fortsätter i regleringsbrevet att ge RFV instruktioner vad gäller *normeringsverksamheten*:

⁷ Se vidare angående den delrapporten nedan.

”RFV skall genom normering verka för att likformighet, rättssäkerhet och kvalitet i handläggningen förbättras. RFV skall också verka för en utökad praxisbildning. Försäkringskassorna skall i sitt arbete uppfatta RFV: s normering som ändamålsenlig och stödjande.

Vidare, när det gäller RFV: s uppdrag i fråga om *tillsynen:*

”RFV skall genom sin tillsyn över de allmänna försäkringskassorna verka för att likformighet, rättssäkerhet och kvalitet i ärendehandläggningen förbättras.”

Efter att ha studerat och analyserat ett urval av de viktigaste föreskrifterna som styr riks-försäkringsverkets verksamhet kan jag konstatera att verket har att leva upp till en mängd olika målsättningar och krav. Dessa krav uttrycks i termer av likformighet, rättssäkerhet, kostnadseffektivitet och service. I senare års budgetpropositioner och i regeringens regleringsbrev återfinns även ett krav på ökad kvalitet. Ordet används i samband med att de ovan nämnda rättssäkerhetskraven räknas upp. Dock kvarstår det faktum, att ingenstans, varken i lagtext eller i förarbeten till regleringsformen, lag om allmän försäkring, budgetpropositionen eller i regleringsbreven anges en definition av kvalitetsbegreppets innebörd. Ingenstans påtalas att det finns ett behov att RFV genom begrepps-bildning utökar mängden rättsbegrepp som reglerar verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna.

4 RFV:s normgivningsmakt

4.1 Allmänt om normgivningskompetensen i Sverige

För att kunna redogöra för vilka befogenheter RFV har när det gäller att genom normering och tillsyn styra verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna måste jag först utröna vilka aktörer som har ansvaret för normgivningsmakten inom socialförsäkringsrätten. För att kunna göra det måste jag inledningsvis redogöra för hur antagandet av bindande normer regleras i den svenska grundlagen. I kapitlet redogör jag således för hur normgivningsmakten i Sverige är fördelad, sedan beskriver jag hur normgivningsmakten fördelas inom området för socialförsäkringsrätten. Syftet med genomgången i detta avsnitt är att ge en bakgrund till vilka befogenheter RFV har när det gäller att styra verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna genom auktoritativa normer.

Den grundläggande regleringen av befogenheten att meddela generellt gällande, bindande föreskrifter återfinns i den svenska regeringsformen (RF). Denna befogenhet benämns ofta normgivningsmakt. Normgivningsmakten är indelad i två huvudgrupper, det primära lagområdet respektive regeringens restkompetens. Såvitt gäller det primära lagområdet, eller riksdagens primärområde som det också kallas, är det riksdagen som meddelar föreskrifter. Dessa meddelas i lagform. Riksdagens primärområde är i sin tur indelat i två kategorier, det obligatoriska respektive det fakultativa lagområdet. De föreskrifter som meddelas inom det obligatoriska lagområdet faller under riksdagens exklusiva normgivningsmakt – det är endast de som får meddela föreskrifter. Inom detta område faller främst rätten att stifta grundlag, men även föreskrifter angående enskildas personliga och ekonomiska ställning samt förhållandet mellan olika enskilda faller inom riksdagens primärområde. Dessutom är det enbart riksdagen som får meddela föreskrifter av betungande offentligrättslig karaktär, med detta menas föreskrifter angående förhållandet mellan det allmänna och enskilda som innebär åliggande för enskilda att företa eller förbud för enskilda att företa vissa handlingar. Till denna grupp hör föreskrifter angående brott och straff samt skatt.

När det sedan gäller föreskrifter tillhörande det fakultativa lagområdet har riksdagen rätt att delegera sin normgivningsmakt till regeringen – vilka områden som kan vara aktuella i detta avseende återfinns i regeringsformen 8:7 – och om riksdagen medger det kan regeringen i sin

tur ”subdelegera” denna normgivningsmakt till statliga förvaltningsmyndigheter och kommunerna. I regeringsformen återfinns även ett stadgande som grundar direkt normgivningsmakt för regeringen i vissa fall, detta område kallas regeringens restkompetens (RF 8:13). Dessa föreskrifter benämns förordningar. Det är här fråga om föreskrifter som inte faller in under riksdagens primärområde – oftast handlar det om föreskrifter som kan anses till största delen vara gynnande för de enskilda medborgarna. Även i dessa fall kan regeringen subdelegera till statliga förvaltningsmyndigheter och kommunerna. Det finns ytterligare ett område där regeringen har rätt att meddela bindande föreskrifter. Det är här fråga om verkställighetsföreskrifter. Regeringen har i dessa fall rätt att gå in på både det obligatoriska och det fakultativa lagområdet – utan delegation. Förutsättningen är att föreskriftens syfte är att förtydliga eller komplettera redan gällande föreskrifter, den får således inte innehålla ytterligare åligganden för enskilda medborgare eller ett nytt materiellt rättsligt innehåll. Även denna kompetens är delegeringsbar.

Riksdagen har alltid rätt att gå in och meddela lag. Det gäller även inom det område där regeringen har befogenhet att meddela föreskrifter på grund av restkompetensen. Om denna möjlighet utnyttjas blockeras regeringens normgivningskompetens inom det aktuella området. Detta följer av den ”formella lagkraftens princip” som uttrycks i RF 8:17 med orden: ”Lag får ej ändras eller upphävas annat än genom lag”. Detta grundlagsstadgande innebär att en gällande föreskrift inte kan upphävas eller ändras annat än genom en föreskrift av samma eller högre rättslig valör. Om riksdagen har stiftat en lag, kan inte regeringen genom en förordning ändra eller upphäva verkningarna av den lagen.

4.2 Riksförsäkringsverket och normgivningen

Som jag klargjorde ovan är min avsikt i detta avsnitt att redogöra för hur normgivningen inom socialförsäkringsområdet är uppbyggt. Detta ämne har behandlats ingående av Lotta Westerhäll i artikeln ”Normgivning och normprövning inom socialförsäkringsrätten”.⁸ Tidigare rådde vissa oklarheter inom detta område, RFV:s roll ur ett normgivningsperspektiv ansågs som otydlig och det ansågs att RFV överskred de befogenheter som kunde förlänas det enligt regeringsformen. År 1998 kom dock en ny förordning - som i viss mån reder ut svårigheterna. I samband med att den trädde ikraft anpassade RFV sin

⁸ Förvaltningsrättslig tidskrift 1987, a. 104

normgivningsverksamhet i syfte att den skall passa bättre med bemyndigandena som de formuleras i förordningen.⁹

Socialförsäkringsområdet är till stora delar reglerat genom lag. Lagen om allmän försäkring gäller såsom lag, även om den stiftades innan den nya regeringsformen trädde i kraft.¹⁰ Det faktum att området regleras enligt lag leder dock inte per automatik till att det hör till riksdagens primärområde. Detta då riksdagen med stöd i RF 8:14 har rätt att meddela lag även inom området för regeringens restkompetens. Socialförsäkringsrätten anses istället falla inom området för regeringens restkompetens.¹¹ Jag skall här redogöra för resonemanget som leder fram till denna slutsats. Inom området för regeringens restkompetens faller sådana föreskrifter som angår verkställighet av lag eller som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen genom lag (RF 8:13). De områden som faller inom riksdagens primärområde räknas upp i RF 8:1-10, de områden som anges här ingår inte i regeringens restkompetens, som således bestäms negativt utifrån innehållet i riksdagens primärområde. När det gäller föreskrifter angående förhållandet mellan enskilda och staten stadgas i RF 8:3 att de skall meddelas i lag, i den mån de innehåller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Utanför området för denna bestämmelse faller föreskrifter angående förhållandet mellan det allmänna och enskilda – så länge det är fråga om gynnande föreskrifter.

Socialförsäkringssystemet framstår i detta perspektiv som till övervägande delen gynnsamt för de enskilda medborgarna, i alla fall ifråga om dem som vänder sig till systemet för bistånd av olika slag. Trots att systemet även innehåller moment av betungande uppgifter för de enskilda, såsom krav på läkarintyg vid äventyr av utebliven sjukpenning, anses föreskrifter inom socialförsäkringssystemet såsom gynnsamma för de enskilda. Detta resonemang förutsätter dock att man ser på försäkringskassan som en representant för det allmänna, se ovan.

Socialförsäkringsrätten är således att hänföra till området för regeringens restkompetens. Nästa fråga i sammanhanget blir då vad det bemyndigande som återfinns i AFL 20:16, där regeringen, och även RFV efter subdelegation har rätt att meddela föreskrifter, innebär för

⁹ Förordning (1998:562) angående vissa bemyndiganden för Riksförsäkringsverket att meddela föreskrifter

¹⁰ Denna giltighet grundas på övergångsbestämmelserna till RF p. 6.

¹¹ Westerhäll FT 1987, s. 111, samt H. Strömberg "Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform", 1999', s. 164.

normgivningsmaktens fördelning. Westerhäll anger att svaret på den frågan finns i det faktum att riksdagen här har utnyttjat den möjlighet de har enligt RF 8:14 att meddela lag oberoende av regeringens restkompetens. Genom att riksdagen har utnyttjat denna möjlighet har de blockerat regeringens normgivningskompetens. Riksdagen har dock inte reglerat området för socialförsäkringsadministrationen uttömmande, utan utrymme kvarstår för regeringen att meddela föreskrifter. Bemyndigandet fungerar helt enkelt som en erinran om att regeringen har denna möjlighet. Inom detta område gäller även RF 8:13, som stadgar regeringens möjlighet till subdelegation av normgivningsmakt till t.ex. RFV.¹²

RFV har i enlighet med ovan sagda och i egenskap av central förvaltningsmyndighet under regeringen rätt att meddela föreskrifter i den utsträckning som föreskrivs av riksdag eller regering i bemyndiganden meddelade genom lag eller förordning. De har även rätt att meddela allmänna råd och ge ut vägledningar, som skall gälla generellt över hela landet. Dessa allmänna råd och vägledningar utgör inga bindande föreskrifter och det krävs därför inga normgivningsbemyndiganden för att RFV skall ha rätt att meddela dem.

De bemyndiganden som gäller för RFV återfinns främst i Förordning 1998:562 med vissa bemyndiganden för Riksförsäkringsverket att meddela föreskrifter. Förordningen medger i 2 § 1-5 p. att RFV får meddela föreskrifter med självständigt materiellt rättsinnehåll i vissa frågor, såsom angående försäkringskassornas redovisning och om deras skyldighet att till RFV lämna för tillsynen erforderlig information. I 3 § p. 1-9 anges inom vilka områden RFV har befogenhet att meddela verkställighetsföreskrifter. Inom detta område får RFV således enbart meddela föreskrifter som i inskränkt bemärkelse tolkar eller kompletterar lagtexten. De får inte meddela materiellt rättsliga regler. I det senare området ingår bl.a. AFL 20:12. RFV:s befogenhet att meddela föreskrifter angående likformighet och rättvisa inskränker sig således till att förverkliga och konkretisera intentionerna i lagen, verket får inte meddela några egna, fristående begrepp med självständigt innehåll. När det gäller § 1-2 har verket en normgivningskompetens i ordets bredare bemärkelse. Det är här ej fråga om områden som faller in under det obligatoriska lagområdet, utan de faller under regeringens restkompetens och har inte blivit reglerade av riksdagen. När det gäller de övriga delarna, där det skulle vara fråga om ämnesområden som egentligen faller under regeringens restkompetens, men där

¹² Möjligheten till subdelegation skall gälla hela området för regeringens restkompetens. Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. s. 321.

riksdagen gått in och begränsat regeringens normgivningsmakt, har RFV enbart rätt att meddela verkställighetsföreskrifter.

4.3 De allmänna försäkringskassornas roll

För att kunna specificera vilka regler som gäller för verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna, och som sålunda även utgör utgångspunkt för RFV:s arbete, måste jag redogöra för huruvida försäkringskassan är att räkna som en representant för staten, ett offentligt subjekt, eller inte. Inom förvaltningsrätten räknas det oftast med fem olika typer av offentliga subjekt, staten, kommunerna, de särskilda offentlighetsrättsliga subjekten, statliga och kommunala bolag samt enskilda subjekt med delegation. Det rättssubjekt som främst brukar förknippas med begreppet ”särskilda offentlighetsrättsliga subjekt” är försäkringskassan. De allmänna försäkringskassorna har vid upprepade tillfällen i praxis betraktats som jämställda med statliga förvaltningsmyndigheter. Detta gäller dock inte i alla situationer, då de egentligen är fristående juridiska subjekt, åt vilka vissa förvaltningsuppgifter har förlänats.¹³ Det faktum att försäkringskassan ofta anses vara en representant för det allmänna leder till att många bestämmelser som syftar till att garantera rättssäkerheten och skydda de enskilda medborgarna från oegentlig maktutövning blir tillämpliga. Exempelvis gäller RF 1 kap. som stadgar en rad rättssäkerhetskrav i form av likhetsprincipen, legalitetsprincipen etc.¹⁴

Vid Försäkringskassan Västra Götaland finns en s.k. ”försäkringsavdelning”, som ger ut meddelanden angående olika inom socialförsäkringen aktuella frågeställningar, som ofta berör frågor inom handläggningen. I detta avsnitt analyserar jag ett par exempel på meddelanden som utgivits av denna försäkringsavdelning, för att kunna avgöra huruvida de följer gällande befogenheter.

Befogenhet att meddela bindande generella föreskrifter för de allmänna försäkringskassorna är reserverade för RFV. Försäkringskassorna själva, såsom offentliga subjekt, har ingen motsvarande rätt att meddela generella föreskrifter eller allmänna råd. Deras uppgift består i att ge handläggarna kompletterande stöd och service. Det ovan beskrivna följer av AFL 20:16. I paragrafen anges att de närmare föreskrifter som erfordras för tillämpningen av AFL meddelas av regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, av riksförsäkringsverket. Någon möjlighet för försäkringskassorna att meddela bindande föreskrifter för

¹³ RÅ 1968:42, 1975:98, 1981 2:23, 1984 2:80. Se vidare Håkan. Strömberg ”Allmän förvaltningsrätt” 2001, s. 28.

¹⁴ Se vidare nedan i avsnittet angående ”Grundläggande rättssäkerhetsprinciper”.

handläggningsverksamheten vid kassorna återfinns inte i lagen, och för att ett offentligt subjekt skall ha rätt till normgivningsmakt, måste den grundas i lag.¹⁵ I prop. 1998:41 uttrycker regeringen att det är mycket viktigt att rollfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna är tydlig och att det ligger inom RFV:s ansvarsområde att utöva tillsyn och normering. I försäkringskassans roll ingår, förutom att följa lagar och förordningar, även att följa de föreskrifter som RFV ger ut samt att ta vägledning i de allmänna råd och vägledningar som RFV tillhandahåller. Den ovan beskrivna rollfördelningen framhålls även av RFV i ”RFV anser 1995:3”, där RFV anför att försäkringskassorna inte innehar någon befogenhet att besluta om föreskrifter eller om allmänna råd som avser tillämpningen av författningar. Deras uppgift är istället att ge handläggare kompletterande stöd och service som behövs på regional och lokal nivå. Kassorna ansvarar även för att den egna personalen får den utbildning som behövs för att ärenden hos kassorna skall kunna handläggas och beslutas på ett tillfredsställande sätt. Försäkringskassorna kan således tillhandahålla stöd och service genom att meddela innehållet i gällande lagar och förordningar när behov finnes vid de lokala kassorna. I denna uppgift ligger även att de kan klargöra RFV:s inställning i en viss fråga eller redogöra för innehållet i av RFV meddelade föreskrifter, allmänna råd och vägledningar.

När det gäller de av försäkringsavdelningen utgivna meddelandena som jag har analyserat behandlar de bl.a. frågor angående rätt till sjukpenning i vissa fall och handläggningsrutiner rörande sjukpenninggrundande inkomst (SGI).¹⁶ När det gäller det första meddelandet, som behandlar frågor angående rätt till sjukpenning för personer som saknar anställning, innehåller den en redogörelse för innehållet i lag om allmän försäkring, här återges även vilka argument och ställningstaganden som regeringen använt sig av i till lagtexten hörande proposition och utredning (SOU). När det vidare gäller det andra analyserade meddelandet, som rör handläggningsrutiner rörande SGI är situationen i stort densamma. Här återges innehållet i för frågan gällande lag samt försäkringsdomstolens åsikt i frågan. Dessutom redogör försäkringsavdelningen i meddelandet för innehållet i av RFV utgiven vägledning. Även de övriga meddelanden som jag har tittat på är uppbyggda på likartat sätt. Försäkringsavdelningens skrifter begränsas således till att redogöra för innehållet i gällande lagar och förordningar och för hur regeringen har tänkt i en viss fråga samt att för innehållet i

¹⁵ Detta följer av den i RF 1:1 uttryckta legalitetsprincipen ”Den offentliga makten utövas under lagarna”, se vidare avsnittet angående formell rättssäkerhet.

¹⁶ Meddelande från försäkringsavdelningen nr 12, 2000 och nr 12, 2002. Jag har även tittat på nr 2 2002, angående ersättning för kopior av läkarjournaler och nr 24 2001, angående försäkringskassans ansvar för personer med missbruksproblem.

av RFV utgivna föreskrifter, allmänna råd och vägledningar. Resultatet av min begränsade analys är att de meddelanden som försäkringsavdelningen ger ut följer de lagar och regler som gäller för meddelande av normer av olika slag. De överskrider inte i något av de analyserade fallen sina befogenheter, utan uppfyller det uppdrag som de är satta att utföra, att ge handläggarna vid försäkringskassan i Västra Götaland kompletterande stöd och service.

5 God juridisk metod

5.1 Rättstillämpningsmodellen

Jag har ovan redogjort för hur RFV:s uppdrag i egenskap av tillsynsmyndighet över de allmänna försäkringskassorna är formulerat i olika rättskällor. Jag har konstaterat att det främsta kravet som ställs på de allmänna försäkringskassorna, är att de skall verka för en rättssäker myndighetsutövning gentemot enskilda medborgare. Rättssäkerheten skall komma till uttryck i rättstillämpningen. En utgångspunkt för all rättstillämpning är således att den skall utföras de lege lata (inom ramen för gällande rätt). Detta synsätt kräver att det finns en uppsättning rättskällor att beakta. Lagen skall i regel följas. I förarbetena ges ofta auktoritativ information om hur lagen bör förstås. Även domstolarnas prejudikat erbjuder auktoritativa uttolkningar av gällande rätt i vissa frågor. Även uttalanden i den juridiska doktrinen bör beaktas, åtminstone som argument för och emot olika lösningar. Domstolarnas rättstillämpning kan vara mer eller mindre bundna av lagen och övriga auktoritativa rättskällor. Det är givetvis av betydelse för likheten och förutsebarheten i rättstillämpningen att rättstillämpningen inte intar en alltför fri hållning gentemot de auktoritativa rättskällorna. Dessa skall normalt följas. Men de är inte de ända argument som kan behöva beaktas.¹⁷ För att alla dessa krav som ställs på rättstillämparen skall kunna uppfyllas i den beslutande verksamheten har det inom den allmänna rättsläran utvecklats olika s.k. metoder, som alla har till syfte att hjälpa rättstillämparen att finna det goda beslutet. Enligt Strömholm utgör principen om att lika skall behandlas lika den största anledningen till att det i rättstillämpningen krävs en metod. Han anser vidare att principen är mycket svår att tillämpa i den praktiska verksamheten. Frågan är vilka egenskaper det är som konstituerar likhet mellan två fall, vilka faktorer som skall medtagas i jämförelsen. Enligt Strömholm finns ingen självklar lösning på ovanstående formulerade problem. Jag ger i detta kapitel ett teoretiskt exempel på hur en god rättstillämpning kan utföras och vilka krav som ställs på den för att den skall anses som godtagbar ur ett rättssäkerhetsperspektiv, både i formell och materiell mening

¹⁷ Lehrberg Bert "Praktisk juridisk metod" Uppsala 1996, s. 129

En grundläggande förutsättning för uppnående av en rättssäker ärendehandläggning är att lika fall skall behandlas lika. För att kunna visa på någon slags teoretisk lösning utifrån grundsatsen att lika fall skall behandlas lika analyserar Strömholm i sin bok "Rätt, rättskällor och rättstillämpning" först själva begreppet rättstillämpning. Det finns i detta perspektiv flera olika synsätt som tillsammans kan karakterisera den rättstillämpning som utförs i Sverige. Till att börja med analyseras själva ordet. Själva betydelsen av ordet rättstillämpning indikerar att det är fråga om att omsätta rätten i praktisk handling. För att detta skall vara möjligt krävs att rätten består av en mängd satsar som uttryckts i lagtexten, som är färdiga att tillämpas utan vidare bearbetning. När denna metod används i den praktiska rättstillämpningen har man således endast betydelsen av orden i lagtexten att gå efter. Till sin hjälp i analysen använder Strömholm rekvisitet "svek", som han lånat från civilrätten. För att kunna komma fram till en likformig tillämpning av ordet hade man under rekvisitet¹⁸ "svek" infört alla sakförhållanden som med säkerhet kan hänföras under uttrycket enligt vanligt språkbruk tillsammans med alla sakförhållanden som med säkerhet inte gör det. Resultatet av denna manöver blir att rekvisitet "svek" kan delas upp i tre grupper. De som aldrig utgör svek, de som alltid gör det, och de som är tveksamma. Språkuttryckets vaghet och de faktiska förhållandenas skiftande karaktär – båda förhållanden som tillsammans gör att det inte blir fullt klart vare sig vilka element som skall betecknas med ordet svek eller vilka element i ett händelseförlopp som bör dras in i likhetsjämförelsen – medför att man i slutändan bli stående med hela den grupp av fall som inte faller in under "alltid svek" eller "aldrig svek" i lagtextens mening, således alla de tveksamma fallen. Denna grupp kan bli oändligt stor. Slutsatsen blir att det endast är ifråga om mycket enkla, väl tillrättalagda fall som denna typ av rättstillämpningsmetod kan vara effektiv inom.

Ett annat synsätt på rättstillämpningen utgår ifrån uppfattningen om att rättsordningen utgörs av ett system, en på ett visst sätt ordnad struktur bestående av normer, som uttrycks i gällande lagbestämmelser, i rättspraxis utvecklade normer och i oskrivna hanteringsregler. Dessa regler sammanförs och ur regelmassan kan en på det enskilda fallet tillämpbar norm utvinnas. Det är först genom rättstillämpningen som normernas betydelse preciseras. Denna beskrivning av rättstillämpningsförloppet är ofta den som ligger närmast verkligheten. Så fort det inte är fråga om mycket enkla, väl tillrättalagda fall krävs mer än enbart uttrycken i lagtexten för att få fram normernas egentliga betydelse. Normsystemet är inte färdigt förrän det har kommit till

¹⁸ nödvändig förutsättning för en rättsföljd.

användning i ett konkret fall. För att återgå till exemplet med betydelsen av rekvisitet ”svek” kan den nu beskrivna metoden ytterligare öka på den grupp av fall som kan härledas till ”aldrig svek” eller ”alltid svek”. Den grupp av verkliga fall som hamnar i gruppen ”osäkert” minskar således. Dock finns denna grupp alltid kvar, då lagstiftningen tillsammans med övriga rättskällor inte förmår eliminera den helt. Det återstår alltid en grupp av fall där det är osäkert huruvida de skall hänföras till ”aldrig svek” eller ”alltid svek” med utgångspunkt i ovan stående metod. Får lagstiftningen verka över lång tid ”avbetas” detta osäkerhetstillstånd efter hand genom tillkommande domstolsavgöranden och kompletterande normgivning där likartade frågor får sin lösning, men helt försvinner den aldrig.

Det ovan beskrivna är två teoretiska modeller. Strömholm är mycket noga med att framhålla att det i verkligheten inte finns några patentlösningar på hur god rättstillämpning går till. För det är rättstillämpningsverksamheten alltför komplicerad och mångskiftande. Modellen visar en mycket schematisk bild av verkligheten. En sådan modell låter sig mycket sällan eller aldrig tillämpas i verkligheten. Anledningen till det är kanske framförallt det faktum att alla ärenden är så olika. Det är inte möjligt att konstruera en identisk likhet mellan alla de element som kan dras in i en jämförelse.

Ytterligare en svårighet som uppställandet av en modell råkar ut för är att det inte råder enighet om vilken vikt som skall läggas vid det kompletterande material som tillkommit vid sidan av lagtexten, såsom praxis och oskrivna hanteringsregler. Dessutom ifrågasätts idealet lika fall skall behandlas lika. De skulle hävda att en strävan efter godtagbara resultat i varje enskilt fall är viktigare än formell likformighet. Vad som är godtagbart i denna bemärkelse utgår ifrån de för den aktuella tidpunkten gällande rättspolitiska idéer och samhällliga värderingar. Enligt Strömholm kan detta tillgodoses inom modellens ram, ifall man har utgångspunkt i att varje enskilt ärende är så individuellt utformat att det inte går att konstruera total likhet mellan dem, och att man i rättstillämpningen måste ta hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. En mycket stor andel av de frågor som uppträder inom den rättstillämpande verksamheten handlar inte om svårigheter angående att språkligt begripa eller logiskt konstruera tillämpliga normer. De handlar istället om den spänning som råder mellan den normala utläggningen angående en eller flera normer som förekommer i förarbeten och praxis, och en konkret situation, där ett genomförande av den ordning som normerna i deras normala tolkning syns påbjuda ger anledning till invändningar av det ena eller det andra slaget, som ofta grundar sig på samhällliga värderingar.

5.2 Rättstillämpningens rättssäkerhet

Rättssäkerhet kan enkelt beskrivas som den trygghet som medborgarna genom lag och rätt erfar gentemot övergrepp och maktmissbruk från myndighet eller enskild person. Begreppet är dock egentligen mycket mer komplicerat än så, och det har varit föremål för diskussioner inom doktrinen i århundraden. Jag avser i detta avsnitt närmare beskriva vad som kan anses ingå i det rättssäkerhetsbegrepp som används i Sverige idag, och som omtalas i regeringsformen, lag om allmän försäkring, regeringens regleringsbrev för riksförsäkringsverket m.fl. föreskrifter.

5.2.1 Den formella rättssäkerheten

Redan Olaus Petri, som upprättade de kända domarreglerna på 1540-talet angav vissa grundläggande egenskaper som en god domarverksamhet måste uppvisa. Olaus Petri argumenterade, mycket framgångsrikt, för att en domarverksamhet som skall vara till nytta för folket inte får vara godtycklig. Han ville eliminera alla tillfälliga omständigheter som kan ha inverkan på ett domstolsavgörande.¹⁹ Med dagens terminologi uttrycks detta krav som ett krav på att ett domstolsavgörande måste vara förutsebart. Förutsebarhetskravet är ett av de mest grundläggande rättprinciperna i vår rättsordning och har till syfte att främja rättssäkerheten. När medborgarna har vetskap om hur en domstol kommer att döma i ett visst fall kan de planera sitt handlande utifrån denna vetskap. När domstolen dömer eller myndigheten beslutar i ett ärende utan att beakta detta krav på likformighet berövas medborgarna möjligheten att planera sitt handlande, vilket leder till en upplevelse av en urholkning av rättssäkerheten.

I nära samband med kravet på förutsebarhet återfinns likhetsprincipen, som uttrycks i regeringsformen 1:9 samt i AFL 20:12 och 18:2. I regeringsformen uttrycks principen med orden: ”allas likhet inför lagen” och i AFL med ordet ”rättvisa”. Ofta används dessa båda begrepp synonymt med varandra, så även i detta arbete. Denna princip emanerar ur föreställningen om att alla människor har samma värde som i sin tur har sin grund i den liberalistiska tron på att alla människor besitter samma möjligheter och förutsättningar. Alla människor skall behandlas lika, oavsett personliga förhållanden såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder etc. Domstolen och myndigheten, får inte i sina avgöranden ta

¹⁹ Peczenik Alexander ”Rätten och förnuftet” Lund 1988, s. 17.

hänsyn till ovidkommande omständigheter när de skall avgöra ett ärende eller ett mål. Den ovanstående exemplifieringen av likhetsprincipen återfanns tidigare i regeringsformen. Numera är den borttagen, men torde ändå gälla. Enligt prop. 1975/76:209 krävs för att uppnå målet att behandla alla lika att myndigheterna upprätthåller en viss konsekvens och frihet från godtycke i sin beslutande verksamhet. Likhetsprincipen, som förbjuder olikbehandling av medborgarna på grund av icke relevanta omständigheter har enligt propositionen till syfte att gagna rättvisan och att ligga till grund för de klassiska grundsatserna om allas likhet inför lagen och om att lika fall skall behandlas lika. Dessa grundsatser anses ha en sådan betydelse i vårt samhälle att de skall komma till uttryck i grundlag. Svårigheten med tillämpningen av likhetsprincipen ligger i den allmänt hållna formuleringen som regeringsformen tillhandhåller i sin nuvarande lydelse, som i princip kräver utfyllnad i form av rättsregler, som kan ange vilka omständigheter som får och inte får läggas till grund för ett beslut.²⁰ Det är således den reglering som återfinns i lag om allmän försäkring, i regeringens förordningar angående socialförsäkringen och i den normgivning som RFV ger ut med stöd av gällande bemyndiganden, som skall fylla behovet av kompletterande normgivning i fråga om hur likhetsprincipen skall kunna uppnås i socialförsäkringssystemet. Denna princip gäller för alla statliga myndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen (RF 1:9), således även RFV och de allmänna försäkringskassorna. Med utgångspunkt i prop. 1997/98:41 har regeringen angett att en av RFV:s uppgifter är att tillse att socialförsäkringen tillämpas rättvist, de försäkrade skall behandlas lika så att materiellt och formellt riktiga beslut kan fattas och att regelsystemet tillämpas på samma sätt oavsett var i Sverige den försäkrade är bosatt.

Förutsebarhets- likformighets- och likhetsprinciperna kompletteras av den s.k. legalitetsprincipen, som uttrycks i RF 1:1 och som att den offentliga makten skall utövas under lagarna. Myndigheterna är sålunda bundna av befintlig lagstiftning. För att de skall ha befogenhet att fatta beslut inom sitt rättsområde krävs att de har lagstöd för den beslutanderätten, eller att beslutanderätten grundar sig på en annan föreskrift som har stöd i lag. Enligt Strömberg finns ett kravminimum bestående i att myndigheternas kompetens måste gå att utläsa av den instruktion som gäller för verksamheten eller motsvarande.²¹ För RFV:s del motsvaras detta krav bl.a. av förordning (1998:739) med instruktion för riks försäkringsverket och förordning (1998:562) med vissa bemyndiganden för

²⁰ Strömberg 2002, s. 67

²¹ Strömberg 2002, s. 64

riksförsäkringsverket att meddela föreskrifter samt de regleringsbrev som regeringen utfärdar för RFV:s verksamhet varje år. Vidare gäller för de beslut som myndigheterna fattar att de skall ha stöd i lag. Således skall alla beslut fattas under lagarna. Kravet på legalitet tillsammans med kravet på likformighet samt kravet på att alla skall anses lika inför lagen leder tillbaka till kravet på förutsebarhet. Följden av att dessa principer tillämpas konsekvent blir att alla enskilda medborgare skall behandlas lika utifrån lagens innehåll. Ingen medborgare skall enligt Peczenik tilldelas förmåner som gällande rättsregler inte medger, eller slippa pålagor eller straff som rättsreglerna påbjuder.²² För att en enskild medborgare skall ha rätt till de välfärdsrättigheter som fördelas genom socialförsäkringen måste således finnas lagstöd. Kravet om att lagen skall gälla lika för alla innebär även att man ställer krav på lagstiftningens utformning. Lagregler och övriga föreskrifter skall utformas som generella regler och gälla lika för alla, det råder förbud mot lagstiftning i enskilda fall.

De ovan angivna principerna brukar både i doktrin och i vissa av regeringen formulerade propositioner anges som innehåll i det s.k. formella rättssäkerhetsbegreppet. Ordet formell i detta sammanhang anger att det främst är rättens yttre beskaffenhet och bestämdhet som avses, således är det rättens yttre form som skall garanteras genom dessa krav. Denna formella rättssäkerhet skall sedan komma till uttryck i all myndighetsutövning, såsom vid handläggning av ärenden hos de allmänna försäkringskassorna. I enlighet med regeringsformen och AFL är RFV således skyldig att tillse att en hög grad av formell rättssäkerhet uppnås i myndighetsutövningen vid försäkringskassorna. I prop. 1997/98:41 uttalar regeringen att rättssäkerhet i denna mening borde garanteras tillfredsställande genom en tillämpning av förvaltningslagens bestämmelser. Förvaltningslagens syfte är således att främja rättssäkerheten, främst i formell mening. Enligt prop.1985/86:80 är syftet med den idag gällande förvaltningslagen att man ville fördjupa och stärka rättssäkerheten för den enskilde i förvaltningen. Med rättssäkerhet i förvaltningslagens mening menas att besluten skall vara korrekta i formell mening genom att myndigheterna handlägger sina ärenden opartiskt, omsorgsfullt och enhetligt. Dessutom inbegrips ett servicekrav i förvaltningslagens rättssäkerhetskrav, myndigheterna skall lämna snabba, enkla och etydiga besked samt räcka den enskilde en hjälpande hand i kontakten med myndigheten.

²² Peczenik 1995, s. 52

5.2.2 *Den materiella rättssäkerheten*

Ser man diskussionen om rättstillämpningsmetoderna i ett historiskt perspektiv finner man att pendeln svängt mellan två poler. Den ena kännetecknas av en strävan att nå största möjliga förutsebarhet i rättstillämpningen och därmed ge minsta möjliga utrymme för godtycke; den andra utmärktes av en önskan att i möjligaste mån tillgodose de enskilda fallens praktiska eller moraliska krav. Å ena sidan finner man upplysningstidens och de tidiga 1800- talets kodifikationernas dröm om en lagstiftning som är så klar och fullständig att rättstillämpningen blir rent mekanisk. Domaren, har någon sagt om tillämparen i ett sådant system, skulle vara en automat, i vilken man stoppade in fakta, varefter rättsföljden matas ut mekaniskt i den andra. Å andra sidan finner man den i början av 1900-talet florerande frirättsskolan, som ville överlåta åt domstolarna att så gott som helt obundna bedöma de enskilda fallen.

För att uppnå största möjliga förutsebarhet krävs ett stort mått av formell rättssäkerhet, och inom vissa rättsordningar har den formella rättssäkerheten en mycket framträdande roll, som vilar på tron om att likformighet är synonymt med rättvisa. Inom den nordiska, och således även den svenska, rättstraditionen återfinns dock idag även ett tydligt krav på att besluten i de enskilda fallen skall vara godtagbara ur ett materiellt rättviseperspektiv. Även Olaus Petri hävdade, när han argumenterade för att minska godtyckligheten i rättstillämpningen, att ett beslut även måste vara till ”menige mans nytto och gagn”, för att god domarverksamhet skall anses föreligga. I detta avseende måste, förutom formen för beslutet, även innehållet vara godtagbart för att verklig rättssäkerhet skall kunna uppnås.

Utgångspunkten när det gäller denna sida av rättssäkerheten är att kraven som ställs på myndigheterna i form av legalitet, förutsebarhet och formell likhet etc. d.v.s. formell rättssäkerhet uppnås. Den formella rättssäkerheten är en grundförutsättning för att rättvisa och likhet skall kunna uppnås. Nästa steg mot en materiell rättvisa är att man i den rättstillämpande verksamheten infogar etiska ställningstaganden. Med etik menas i detta avseende läran om seder och moral i samhället, människors upplevelse om vad som är rätt och riktigt. Med etiska värden menas subjektiva värdeomdömen om att någonting är gott eller ont, rättvist eller orättvist. Alla beslut måste vara etiskt godtagbara, de måste uppfattas som rättvisa av medborgarna.²³ Även de formella rättssäkerhetskraven är i grund och botten

²³ Westerhäll ”Diskussionsunderlag om ”God kvalitet” eller formell och materiell rättssäkerhet inom den offentliga försäkringen” Göteborg 2002, s. 15.

uttryck för etiska ställningstaganden, med grundläggande etiska principer såsom föreställningen om alla människors lika värde i botten. Det är naturligt att ett system som i grunden strävar efter rättvisa inte i längden kan tillåta att systemet skapar orättvisa för enskilda medborgare eller grupper av medborgare. De grundläggande värdena är etiska, därför kan rättssäkerheten inte vara oetisk.²⁴

Alexander Peczenik om den ”fulländade rättssäkerhetsnormen”. Han menar att förutsebarhetsprincipen är ett etiskt rättssäkerhetskrav, i betydelsen att myndighetsutövning bör vara förutsebar. Författaren menar dock vidare att det här är fråga om ett ideal bland flera. Som ett ideal bör det beaktas, men det måste sammanjämkas med andra lika viktiga etiska principer. ”Beslut som innebär rättsskipning eller myndighetsutövning bör vara rimligen förutsebara med stöd av lagen och förenliga med ett hänsynstagande till andra etiska värden.”²⁵

Enligt Peczenik kan begreppet ”materiell rättssäkerhet” definieras genom fem punkter:

- Beslut
- som innebär rättsskipning eller myndighetsutövning,
- som är i hög grad förutsebara,
- på grund av rättsnormerna,
- och är i hög grad etiskt godtagbara.

Sammanfattningsvis kan det framhållas att för att uppnå materiell rättssäkerhet är det inte fråga om att bortse från de formella rättssäkerhetskraven. Det måste vara fråga om en jämkning. För mycket formalistisk rättstillämpning kan i längden leda till oetiska resultat och att medborgarna upplever myndighetsutövningen som orättvis. Om man vänder på problematiken och rättstillämpningen fokuserar alltför mycket på att beakta andra etiska värden kommer förutsebarheten och den formella likheten att minska och i sin tur leda till att människor behandlas olika i lika fall, och även det skulle upplevas som mycket orättvist och oetiskt. Denna jämkning måste återfinnas i den rättstillämpning som utförs vid de allmänna försäkringskassorna. RFV har således i uppdrag att genom normering och tillsyn verka för att ärendehandläggarna tillgodogör sig och använder sig av en godtagbar juridisk metod. Med

²⁴ Peczenik 1995, s. 92

²⁵ Peczenik 1995 s. 92

hjälp av denna metod kan de sedan hantera de svåra avvägningar som de måste utföra för att uppnå ett godtagbart resultat i handläggningen, både ur ett formellt och materiellt rättssäkerhetsperspektiv.

6 RFV:s styrning av de allmänna försäkringskassornas rättstillämpning

6.1 Allmänt om styrningen

För att kunna leva upp till de olika krav som ställs på RFV:s tillsyns- och normgivningsverksamhet, såsom kravet på att de skall verka för likformighet och rättvisa, har RFV flera olika strategier. Dels arbetar verket med tillsynsverksamhet, för att fortlöpande kunna analysera och kontrollera nivån på likformighet och rättvisa i ärendehandläggningen, dels arbetar det med att ge ut föreskrifter, allmänna råd och vägledningar för att handläggarna vid de olika försäkringskassorna i landet skall kunna hantera och tillämpa socialförsäkring likformigt och rättssäkert. I detta avsnitt har jag valt att redogöra för några av de viktigaste komponenterna i detta rättssäkerhetsarbete, såsom Qben- tillsyn och olika typer av föreskrifter m.m. som RFV ger ut i syfte att öka rättssäkerheten. Syftet med avsnittet är att analysera och definiera det juridiska innehållet i de inom Qben använda kvalitetskriterierna och sedan att analysera huruvida dessa av RFV använda kriterier överensstämmer med gällande lagstiftning samt att visa på hur rättssäkerhetsarbetet går till inom socialförsäkringsadministrationen.

6.2 RFV:s kvalitetsbegrepp i normering m.m.

I regleringsbrevet för budgetåret 2002 ges RFV i uppdrag att identifiera framgångsfaktorer och verka för att försäkringskassorna implementerar enhetliga och gemensamma lösningar för ökad kvalitet i handläggningen.²⁶ Liknande formuleringar återfinns i regleringsbrev från tidigare år, de är dock något mindre detaljerade. I den delrapport som RFV lämnade i denna fråga i augusti 2002 försöker man definiera vad man menar med ett kvalitetsbegrepp:

”Kvalitet i handläggningen definieras av RFV som andelen korrekta ärenden, genomströmningstider samt hur kunderna upplever bemötandet vid försäkringskassorna. Inom ramen för uppdraget kommer kvalitetsfaktorer att utökas i syfte att erhålla en vidare definition av kvalitetsbegreppet. På försäkringskassan i Västra Götaland talar man om totalkvalitet i ”Varför- projektet” vilket har gett inspiration till nedan beskrivna definition.

²⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende riksförsäkringsverket, s.4

*RFV anser att en god kvalitet i handläggningen karakteriseras av rätt beslut och rätt utbetalning. Detta skall ske i rätt tid samt på rätt sätt (ur ett kundperspektiv), till rätt kostnad och i rätt arbetsmiljö.”*²⁷

I Varför- projektet finns ytterligare exempel på vad som i olika sammanhang har uppfattats som kvalitet. Det finns exempel från personaltidningen ”Vi på framsidan” – där det anges att kvalitet ur ett försäkringsperspektiv innebär att försäkringen tillämpas likformigt och rättvist, att utredningar och beslut är tillfyllest, att dokumentationen är tillfredsställande etc. Själva poängen med argumentationen i Varför- projektet är att det finns så många olika perspektiv och tolkningar av kvalitetsbegreppet, att det blir svårt att få grepp om huruvida det finns en existerande definition av begreppet eller ej. I rapporten konstateras även att det är en betydande del av personalen vid försäkringskassan Västra Götaland som anser att det saknas en tydlig definition av vad som utgör kvalitet i ärendehandläggningen.²⁸

6.3 Allmänna råd och vägledningar

Ingen normgivning finns specifikt angående rättstillämpning eller hur man uppnår kvalitet i ärendehandläggningen. Vad gör då RFV för att hjälpa sina medarbetare med den dagliga rättstillämpningen, för att de skall klara av den jämkning av olika värden som måste göras för att uppnå ett rättvist resultat? Jag har i mitt arbete valt att titta närmare på ett ärendeslag som hanteras dagligen av landets försäkringskassor, och som i olika sammanhang har angetts som ett exempel på när rättstillämpningen kan vara svår och krånglig. Ärendeslaget ”sjukpenninggrundande inkomst” regleras bl.a. i AFL 3 kap. och i riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:12) om sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Det är således företrädesvis i dessa föreskrifter som handläggarna vid försäkringskassan skall inhämta information för sin rättstillämpning. Som hjälp i rättstillämpningen återfinns även ett allmänt råd (RAR 2002:2) samt Vägledning Nr 2002:4 om sjukpenninggrundande inkomst. I det allmänna rådet ges förslag på hur olika frågor angående rättstillämpningen ifråga om SGI kan lösas. Det är dock en mycket kortfattad hjälp som mer liknar lagtext än ett dokument som kan hjälpa till att lösa svåra tillämpningsfrågor.

Vägledningen innehåller en beskrivning av gällande lagar, förordningar, föreskrifter, allmänna råd samt befintlig praxis inom området för sjukpenninggrundande inkomst. Den

²⁷ Redovisning av uppdrag 2 i regeringens regleringsbrev för riksförsäkringsverket år 2002. Delrapport, s. 6.

²⁸ Varför- projektet, s. 29 & 30.

skall fungera som ett stöd för personalen i handläggningen.²⁹ I denna vägledning görs en grundlig genomgång av reglerna som gäller prövningen och beslutet av en persons sjukpenninggrundande inkomst. Man tar här upp de avvägningar som måste göras och hur de tidigare har lösts i praxis. Det finns även referenser till vart personalen kan vända sig för att införskaffa mer information i olika frågor. Vägledningen innehåller även en mängd exempel på tillämpning av reglerna i olika situationer. Vägledningen kan fungera som en lärobok i rättstillämpningen angående ärendeslaget SGI. Vägledningens syfte är att korrekt beskriva hela förfarandet i rättstillämpningen, som en lärobok i rättssäkerhet.

Då både de allmänna råden och vägledningarna har till främsta syfte att tolka och sammanfatta ”gällande rätt” är det av avgörande betydelse att de är korrekta och lagenliga. När det gäller riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:29) om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid så är det till fullo baserat på AFL 3 kap. 2-2b §§, 5 § samt delar av innehållet i prop. 1993/94:59. I rådet redogörs noggsamt för innehållet i aktuella bestämmelser och hur de kan tillämpas i den faktiska verksamheten. Det framgår klart att det är fråga om råd och inte bindande föreskrifter. I fråga om ”Vägledning 2002:4 angående sjukpenninggrundade inkomst” skall den användas som ett stöd för personalen vid försäkringskassorna vid handläggning av SGI och årsarbetstid. Vägledningen beskriver lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd (RAR) om SGI och årsarbetstid. Vidare beskrivs förarbeten till lagstiftning samt de domar som ger en bild av den praxis inom området som är viktig för att förstå hur bestämmelserna om SGI och årsarbetstid tillämpas. Här framkommer således ingen ny information – utan vägledningen återger endast innehållet i andra källor på området.

Även i fråga om ärendeslaget rätt till sjukpenning återfinns en vägledning, nämligen vägledning 2002:8 om sjukförsäkring och rehabilitering. Rätten till sjukpenning behandlas i kapitel 6, där beskrivs reglerna för bedömning av rätten till ersättning i form av sjukpenning och hur dessa skall tillämpas. Kapitlet är bl.a. baserat på AFL 3 kap, prop. 1996/97:28, prop. 1994/95:147, RFFS 1998:13. Även i detta fall är lagbundenheten stor.

Förutom ovan beskrivna föreskrifter, allmänna råd och vägledningar har RFV även arbetat med rättssäkerhets och rättvisefrågor i projektform. Resultatet av detta projektarbete är bl.a. en rapport vid namn ”Rättviseboken”. Rättviseboken är en rapport som framtagits av en

²⁹ Riksförsäkringsverkets vägledning Nr 2002:4, s. 9.

arbetsgrupp inom riks försäkringsverket. Den innehåller en analys som försöker kartlägga faktorer som har betydelse – i större eller mindre utsträckning – för om tillämpningen av socialförsäkringen blir likformig och rättvis. Denna rapport tar upp problemställningar såsom hur man skall kunna synliggöra värderingar och attityder som påverkar likformighet och rättvisa negativt. I Rättviseboken anges att förvaltningslagen borde vara en garanti för att enskilda medborgare får de förmåner och den ersättning som de har rätt till, varken mer eller mindre, samt att reglerna tillämpas likformigt och rättvist. I rapporten anges dock att verkligheten inte riktigt lever upp till kraven i teorin. I rapporten tas begrepp såsom likhetsprincipen i regeringsformen upp. Likaså görs en liten analys angående rättvisebegreppets föränderlighet över tid. Vidare anförs att till den subjektiva upplevelsen av rättvisa hör dels värderingar och uppfattningar hos beslutsfattare och domare men även vad medborgare i allmänhet upplever som ”rättvist”, vilket anses vara en förutsättning för att systemen skall kunna fungera. För denna analys används Stig Strömholms bok ”Rätt, rättsskällor och rättstillämpning”.³⁰ Denna rapport visar på en medvetenhet hos RFV om de problemställningar som jag tidigare i arbetet har redogjort för. I denna rapport ger man även sin bild på svårigheterna med rättstillämpningen och vad som påverkar den likformiga och rättvisa tillämpningen av socialförsäkringen. Här görs ett försök att identifiera och framhålla den materiella rättvisan såsom den viktiga princip den är. Dock är det inte fråga om någon normering, utan enbart en rapport för att synliggöra problemen. RFV skulle i större utsträckning behöva använda sig av resultatet i rapporten för att utforma normering och tillsyn så att de stämmer bättre överens med de grundläggande begrepp som gäller för verksamheten.

6.4 Genomförande av kvalitetsarbetet genom tillsyn

Försäkringskassan och dess tillsynsmyndighet riks försäkringsverket har till uppgift att på praktisk nivå utforma verksamheten så att den överensstämmer med gällande lagstiftning. I detta syfte har RFV bland annat utformat system för att kontrollera kvaliteten i handläggningen. Ett urval av de ärenden som handläggs vid de allmänna försäkringskassorna granskas och analyseras för att RFV skall kunna ge svar på frågan huruvida handläggningen lever upp till de krav som ställs i lagar och förordningar samt i övriga gällande bestämmelser. Mitt arbete koncentreras kring en eller ett par utvalda rättsfrågor, eller ärendeslag, som de kallas vid försäkringskassorna, för att kunna analysera och redogöra för huruvida de krav som ställs i kvalitetskontrollen överensstämmer med gällande lagstiftning på det valda området.

³⁰ ”Rättviseboken”, s. 10

Tillsynen, som utförs i syfte att följa upp riksmålen³¹, sker på flera olika sätt. Dels genom en kontinuerlig kvalitetsuppföljning som utförs av försäkringskassorna i form av "Qben", och dels genom s.k. systematisk tillsyn som innebär en fördjupad ärendegranskning som utförs av RFV hos utvalda försäkringskassor. I detta avsnitt avser jag att komplettera den bild av det av RFV använda kvalitetsbegreppet som jag redogjort för ovan, samt visa på var i tillsynen verket lägger tyngdpunkten i fråga om rättssäkerhet eller kvalitet. Jag kommer i detta syfte att redogöra för vissa av de mål som satts upp i riksmålen, hur tillsynen utförs samt hur verksamheten har normerats i aktuellt avseende.

Enligt RFV:s föreskrifter (RFFS 1998:39) om internkontroll skulle försäkringskassorna tidigare utföra kontroll i form av kvalitetssäkring, kvalitetskontroll, redovisningskontroll och administrativ kontroll. I och med att "Qben" införts har föreskriften ändrats.³² Qben är ett databaserat tillsynsverktyg för bedömning av kvaliteten i handläggningen vid försäkringskassorna. Bedömningen utförs av personal vid försäkringskassan, s.k. "granskare", och resultatet används både internt inom försäkringskassan och för RFV:s tillsyn.³³ Målet för Qben är att "skapa förutsättningar för RFV och FK att efter analys kunna svara på frågan om ärendehantering sker på ett rättssäkert och likformigt sätt".³⁴ RFV sätter i detta syfte även upp ovan omtalade riksmål vad gäller ärendehandläggningen. Målet för alla ärenden är att beslutsunderlaget skall vara tillräckligt att fatta beslut på, att besluten är riktiga samt att de har verkställts på ett riktigt sätt. Syftet med kvalitetsuppföljningen är att man skall kunna visa på "trender" avseende hur likformighet, rättssäkerhet och verkställighet utvecklas i ärendehandläggningen.³⁵

³¹ Riksmålen är baserade på det uppdrag som RFV erhåller från regeringen varje år i form av ett regleringsbrev. Ett av de viktigaste målen utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv handlar om andelen korrekta ärenden. År 2002 är målet att 98 % av alla ärenden skall vara korrekta i beslutsunderlag, beslut och utbetalning. Ett annat mål är att genomströmningstiden för alla ärenden som går genom socialförsäkringsnämnderna skall förkortas kontinuerligt. Ytterligare ett annat riksmål fokuserar på allmänhetens upplevelse av verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna. Man mäter helt enkelt andelen nöjda kunder, målet här är att år 2002 skall kunderna vara så nöjda att de i genomsnitt ger försäkringskassan lägst betyget 4,0 (av 5) när det gäller kassans bemötande och tillförlitlighet. De ovan uppräknade målen ingår enligt RFV i s.k. "kvalitetsfokus". Det är således dessa riksmål som ingår i RFV:s "kvalitetsbegrepp".

³² Se angående Qben s. 36 ff. RFFS 1998:39 ändrades i RFFS 2001:18, 1 § ändrades, och orden kvalitetssäkring och kvalitetskontroll togs bort.

³³ Projektbeskrivning Inko/Qben System Qben II Version 3, s. 5

³⁴ Projektbeskrivning Inko/Qben Version 1.0, s 4

³⁵ Inko/Qben delprojekt verksamhet, "Checklista för framtagande av frågeformulär för den kontinuerliga kvalitetsuppföljningen", s. 5

Rent praktiskt går uppföljningen inom ramen för Qben till på det sättet att vissa typer av beslut väljs ut för analys. Detta urval görs av ”granskare” ute på landets försäkringskassor, med stöd från RFV. För den utvalda typen av beslut sammanställs ”kriterier” som måste vara uppfyllda för att försäkringskassan skall få fatta beslut. Dessa kriterier motsvarar innehållet i gällande lag, förordning och föreskrifter. Det som bedöms i kvalitetsuppföljningen är således i vilken mån handläggarna följer de bindande föreskrifter som gäller för handläggningen. Av de ”kriterier” som gäller för ett visst beslut väljs de som anses viktiga och/eller förenade med risker i handläggningen ut. Med risker i detta avseende menas att just i de ”riskfyllda” avseendena har det ofta tidigare i tillsynen konstaterats att dessa kriterier tillämpas ”fel” i handläggningen. Det som kontrolleras är således tillämpningens resultat, inte den tolkning av bestämmelserna som handläggaren måste ha utfört för att nå ett beslut. RFV anger att tolkningen av ”kriterierna” återfinns i praxis och i riksförsäkringsverkets allmänna råd och vägledningar. Det är tre olika stadier i handläggningen som kontrolleras, beslutsunderlaget, beslutets riktighet samt huruvida beslutet verkställts korrekt.

6.4.1 Beslutsunderlaget

Den första delen av ärendets handläggning som analyseras med hjälp av Qben när det gäller beslut angående sjukpenninggrundade inkomst (SGI) är beslutsunderlaget. Bedömningen i denna del är uppdelad i fem delmoment; huruvida det i ärendet finns uppgift om inkomst av anställning; om det finns uppgift angående personens rätt till SGI- skydd eller inte; huruvida det finns uppgift angående om inkomstens varaktighet uppfyller kraven i 1 § RFFS 1998:12 eller inte; huruvida försäkringskassan har tagit ställning till av en försäkrad persons uppgifter angående inkomst av eget arbete eller inte samt huruvida det finns uppgift om en försäkrad persons årsarbetstid eller inte.

Det första kriteriet berör frågan huruvida det i ärendet finns uppgift om en försäkrads inkomst av anställning. För att ärendet skall anses upprätthålla en acceptabel kvalitet i handläggningen av ärenden gällande sjukpenninggrundande inkomst måste uppgiften finnas med. SGI är enligt AFL 2:3 den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete, antingen såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (*inkomst av anställning*) eller på annan grund (*inkomst av annat förvärvsarbete*). Uppgift angående inkomst av anställning är således avgörande för att kunna bedöma den sjukpenninggrundande

inkomsten vid anställning. Detta kriterium är således baserat direkt på lagtexten och står i materiellt hänseende helt i överensstämmelse med denna.

Nästkommade kriterium är kravet på att det skall finnas uppgift om huruvida försäkringskassan har utrett om personen omfattas av SGI- skydd eller inte. Den allmänna försäkringskassan skall besluta om en försäkrads tillhörighet till sjukpenningförsäkringen och fastställa sjukpenninggrundande inkomst. Reglerna angående att den allmänna försäkringskassan skall besluta om tillhörighet till sjukpenningförsäkringen och fastställa SGI, samt vilka inkomster som skall ingå i SGI och vilka som inte skall ingå återfinns i AFL 3.5-5c, regeringens förordning 2000:1418 samt i RFFS 1998:12. Enligt 3 § regeringens förordning (1998:562) med vissa bemyndiganden för riksförsäkringsverket att meddela föreskrifter får riksförsäkringsverket meddela verkställighetsföreskrifter i fråga om 3 kap. AFL. I kraft av detta bemyndigande har RFV utgivit RFFS 1998:12, om sjukpenninggrundande inkomst. Här återfinns föreskrifter som används som grund för kvalitetskriterier inom ramen för Qben. Kvalitetskriterierna i denna del är enligt mitt förmenande helt överensstämmande med AFL 3:5-5c, prop. 1993/94:59 angående vissa sjukförsäkringsfrågor samt förordning 2000:1418, som behandlar frågan angående vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst vid studier. Kvalitetskriterierna utgör självklart endast en del av all den reglering som finns på området för SGI-skyddet.

Det tredje kvalitetskriteriet utgörs av kravet på att det i ärendet skall finnas upplysning angående huruvida den försäkrades inkomst uppfyller kravet på varaktighet som bl.a. uttrycks i RFFS 1998:12. Enligt AFL 3:2 1 st. utgörs SGI av den årliga inkomst i pengar som en person kan antas komma att få för eget arbete. Enligt praxis, och numer även RFFS 1998:12, innebär det faktum att inkomsten ska beräknas som årlig inkomst att tillfälliga inkomständringar och inkomstvariationer normalt inte skall påverka SGI. Bestämmelsen i 1 § RFFS 1998:12 innebär dock inte att en person i realiteten måste ha ett arbete som varar minst 6 månader i sträck för att inkomsten ska kunna ingå i beräkningen av årsinkomsten. Istället är det avsikten att fortsätta förvärvsarbete i samma omfattning som det påbörjade arbetet som är avgörande (FÖD 1981: 6 samt 1988:50). Detta kvalitetskriterium stämmer väl överens med försäkringsöverdomstolens avgörande i frågan.

Det fjärde kriteriet angående ärendets beslutsunderlag utgörs av kravet på att försäkringskassan skall ha tagit ställning till av en försäkrad persons uppgifter angående

inkomst av eget arbete. Den allmänna försäkringskassan skall enligt AFL 3:5 besluta om en försäkrads tillhörighet till sjukpenningförsäkringen och fastställa sjukpenninggrundande inkomst. Beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten skall enligt AFL 3:2, där förhållandena inte är kända för försäkringskassan, grundas på de upplysningar som kassan kan inhämta av den försäkrade eller dennes arbetsgivare eller som kan framgå av den uppskattning, som vid taxering gjorts av den försäkrades inkomst. Försäkringskassan skall enligt AFL 3:6 i detta syfte inhämta uppgifter om den försäkrades inkomstförhållanden, arbetstid och andra omständigheter i den utsträckning som det skäligen påkallas. Detta sker genom förfrågningar hos de försäkrade eller på annat lämpligt sätt. Det aktuella kriteriet innebär att man kontrollerar att försäkringskassan har tagit ställning till rimligheten i lämnade uppgifter i detta avseende. Kravet överensstämmer således enligt gällande regler i AFL.

Det femte och sista kriteriet när det gäller att bedöma beslutunderlagets fullständighet utgörs av kravet att försäkringskassan skall ha beräknat den försäkrades årsarbetstid. Enligt AFL 3:2 b beräknas årsarbetstiden av försäkringskassan för försäkrade som har en sjukpenninggrundande inkomst som helt eller delvis är att hänföra till anställning, när detta är av betydelse för beräkning av ersättning. Årsarbetstiden är det antal timmar per år som en försäkrad kan antas komma att ha tills vidare ifrågavarande förvärvsarbete som ordinarie arbetstid eller motsvarande normal arbetstid. Beräkningen av årsarbetstiden skall, där förhållandena inte är kända för försäkringskassan, grundas på de upplysningar som kassan kan inhämta från den försäkrade eller dennes arbetsgivare eller uppdragsgivare. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande RFV får enligt AFL 3:2 b § meddela föreskrifter om schablonberäkning av årsarbetstid. Detta bekräftas även av proposition 1993/94:59 angående vissa sjukförsäkringsfrågor. I detta syfte har regeringen meddelat förordning (1987:361) om schablonberäkning av arbetstid vid bestämmande av årsarbetstid. Vidare får RFV meddela verkställighetsföreskrifter för bestämmande av beräkning av årsarbetstid enligt regeringens förordning 1998:562 med vissa bemyndiganden för riks-försäkringsverket att meddela föreskrifter. Dessutom återfinns ett bemyndigande för RFV att meddela föreskrifter angående schablonberäkning av årsarbetstid i fråga om mindre bisysslor eller för verkställighet av regeringens förordning 1987:361. I enlighet med detta syfte har RFV meddelat RFFS (1998:5) om årsarbetstid m.m. Kvalitetskravet som uttrycks genom Qben är således välgrundat och vilar på lag och förordning.

6.4.2 Beslutets riktighet

Nästa steg i kvalitetsbedömningen utgörs av en analys av beslutets riktighet. Detta kvalitetskriterium anger inga särskilda lagbestämmelser som skall uppfyllas, utan ”granskaren” skall utifrån det ovan givna underlaget bedöma huruvida beslutet är rätt eller inte. Förutsättningen för att beslutet skall anses vara rätt eller inte återfinns i lag, förordning, domstolarnas praxis och RFV:s föreskrifter. Tolkningen av gällande rätt återfinns i allmänna råd och vägledningar på området, såsom RAR (2002:2) om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid samt Vägledning 2002:4 ”Sjukpenninggrundande inkomst”.³⁶

6.4.3 Den systematiska tillsynen

Den systematiska tillsynen innebär att RFV genomför en fördjupad ärendegranskning hos vissa försäkringskassor. De utvalda kassorna är de som är föremål för resultatdialog under året. RFV ger här ärendehandläggningen en bedömning som antingen innebär ”acceptabel kvalitet” eller ”bristfällig kvalitet”. Även i denna granskning är det huruvida beslutsunderlaget är tillräckligt och om beslutet är rätt eller inte som är föremål för bedömning. RFV anger att när kvaliteten på handläggningen är acceptabel så är den rättssäker. När kvaliteten är bristfällig anger RFV att det är osäkert om handläggningen i det enskilda fallet är att anse som rättssäker och att rätt beslut har fattats.³⁷

³⁶ När det gäller kvalitetskraven som används i fråga om det andra ärendeslaget, beslut om rätt till sjukpenning, såsom kravet på fullgott medicinskt underlag enligt AFL 3:7; kravet på utredning angående en persons arbetsförhållanden och kompetens samt sociala förhållanden etc. föreligger en liknande situation som gällande det ovan beskrivna. Kriterierna är grundade direkt på gällande lagar, förordningar samt förarbeten och doktrin. Av utrymmesskäl har jag valt att inte redovisa i detalj hur kriterierna kan motiveras utifrån gällande föreskrifter, utan nöjer mig med att konstatera att även dessa kriterier överensstämmer med för administrationen gällande lagar och förordningar.

³⁷ RFV anser 2002:2 ”riksrapporttillsyn 2001”, s. 8

7 Slutsatser

7.1 Analys av RFV:s kvalitetsbegrepp

I detta kapitel bevarar jag frågan: ”Överensstämmer RFV:s normgivnings- och tillsynsverktyg med de formella och materiella regler som gäller för verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna?”

7.1.1 Kvalitetsbegreppet

De normgivningsbemyndiganden som RFV innehar i fråga om att uppfylla sin uppgift som tillsynsmyndighet över de allmänna försäkringskassorna angående likformighet och rättvisa återfinns i 2 § regeringens förordning (1998:562) med vissa bemyndiganden för RFV att meddela föreskrifter. I nämnda paragraf anges att RFV i fråga om likformighet och rättvisa har rätt att meddela verkställighetsföreskrifter – ingenting annat. I RFV:s uppgift ingår således att verka för att verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna genomförs på ett likformigt och rättvist sätt, i enlighet med gällande lagar och förordningar. När det gäller kvalitetsbegreppet innehar RFV inget normgivningsbemyndigande. Följden blir att verket inte har någon rätt att meddela föreskrifter i detta ämne, varken i fråga om egna självständiga föreskrifter eller rena verkställighetsföreskrifter. Detta följer av det resonemang som jag redovisat ovan.³⁸ RFV har således ingen möjlighet att skapa för socialförsäkringsadministrationen bindande juridiska kvalitetsbegrepp som skulle ha en självständig innebörd

Vare sig jag utgår ifrån den av RFV myntade definitionen av ”kvalitet” eller ifrån de andra sammanhang där RFV visar på vad de anser är viktigt i kvalitetsarbetet och vilka mål verket strävar efter, jag kan nu konstatera att ordet kvalitet kan ses som ett samlingsnamn på en rad olika krav som ställs på verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna. I begreppet ”kvalitet” ingår krav i form av likformighet, rättvisa och andra krav som uttrycks i lag, förordning, föreskrifter, regleringsbrev etc. som RFV och de allmänna försäkringskassorna har att beakta i sitt arbete med att administrera socialförsäkringen. Begreppets innehåll är

³⁸ i avsnittet angående normeringskompetensens fördelning inom socialförsäkringsrätten, s. 9 och i avsnittet angående RFV:s uppdrag, s. 16.

således i allra högsta grad juridiskt. Innehållet skiftar beroende av i vilket sammanhang det används men det är genomgående fråga om att sammanställa redan existerande rättsprinciper och krav som ställs på verksamheten. Det är således inte så att RFV upprättar några självständiga begrepp med ett juridiskt innehåll som avviker från innehållet i de materiella regler som gäller för verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna. De håller sig inom de i RF 1 kap angivna normgviningsbefogenheterna.

7.1.2 *Kvalitetskriterierna*

Kvalitetskriterierna som de används i den kontinuerliga tillsynen utgör inte normering i den mening som avses i RF. Detta följer av att dessa kriterier inte i sig utgör några bindande, generella föreskrifter. Situationen kan jämföras med den som föreligger vad gäller de allmänna råd och vägledningar som RFV meddelar, inte heller här krävs något bemyndigande. Det krävs således inget bemyndigande för att RFV skall ha befogenhet att upprätta kriterier för att bedöma verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna.

I de rättskällor som jag har analyserat och redogjort för i det tidigare arbetet definieras RFV:s uppdrag bl.a. såsom att verket genom sin tillsyn över de allmänna försäkringskassorna skall verka för att likformighet, rättssäkerhet och kvalitet uppnås i ärendehandläggningen.³⁹ Målet med de kvalitetskriterier som RFV använder sig av är just att skapa förutsättningar för RFV och FK att efter analys kunna svara på frågan om ärendehantering sker på ett rättssäkert och likformigt sätt. RFV har således valt en metod, i syfte att uppnå de i lagstiftningen upprättade målen. Detta torde vara helt i sin ordning. De "kriterier" som används inom ramen för kvalitetskontrollen Qben har sin direkta motsvarighet i gällande lag, förordning eller bindande föreskrift. Kriterierna överensstämmer således helt och fullt både med de formella och materiella regler som gäller för verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna och som återfinns i förvaltningslagen, lag om allmän försäkring, gällande förordningar och i RFV:s egna föreskrifter.

³⁹ Se avsnitt "RFV:s uppdrag som det formuleras i rättskällorna"

7.1.3 Allmänna råd och vägledningar

När det gäller normgivning inom socialförsäkringsområdet faller det, som jag redan tidigare har konstaterat, under regeringens restkompetens. Förutom i de fall där området regleras i lag, har regeringen befogenhet att meddela föreskrifter för verksamheten. Denna befogenhet kan de även delegera vidare till RFV genom olika normgivningsbemyndiganden.⁴⁰ De organ som innehar befogenhet att normera verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna är således riksdag och regering samt efter delegation även RFV. Däremot saknar de allmänna försäkringskassorna någon egen självständig normeringsmöjlighet. De föreskrifter, allmänna råd och vägledningar som RFV meddelat och som jag har haft anledning att analysera närmare inom ramen för detta arbete har alla överensstämmt med gällande normgivningsbefogenheter.⁴¹ RFV upprätthåller en mycket hög formell lagenlighet både i sin normgivning och i de övriga råd och vägledningar som verket meddelar med eller utan stöd i olika normgivningsbemyndiganden, såsom regeringens förordning 1998:562 med vissa bemyndiganden för Riksförsäkringsverket att meddela föreskrifter. I denna del blir resultatet av min analys att RFV har varit noggranna och framgångsrika i den omstrukturering av aktuell normgivning som verket genomfört med anledning av ikraftträdandet av regeringens förordning. Resultatet av denna omstrukturering har lett till att verkets normgivning i denna del överensstämmer med den enligt RF gällande fördelning av normgivningskompetensen.

Tolkningen som används i Qben- systemet återfinns för handläggarnas del i de allmänna råd och vägledningar som RFV ger ut. Systemet uppnår på detta sätt en hög grad av lagenlighet. På det stora hela är det juridiska innehållet i både kvalitetskriterier och i föreskrifter, vägledningar och allmänna råd av god kvalitet i en rent formell betydelse. I vägledningarna redovisas för innehållet i gällande rättskällor, där står att läsa vad en handläggare behöver veta för att nå ett gott beslut. Detta gäller i den mån situationen som skall lösas återfinns i materialet. Sedan blir det genast mycket svårare för den enskilda handläggaren att finna svaret på en aktuell fråga.

⁴⁰ Avsnittet "Riksförsäkringsverket och normgivningen", s. 9.

⁴¹ RFFS 1998:12 om sjukpenninggrundande inkomst.

RFFS 1998:13 om kontroll och ersättning för merutgifter vid resa till och från arbetet m.m.

RFFS 1998:39 om intern kontroll vid de allmänna försäkringskassorna.

RFFS 2001:18 om ändring i föreskrifterna

(RFFS 1998:39) om intern kontroll vid de allmänna försäkringskassorna.

7.1.4 Den systematiska tillsynen

RFV utför som framkommit ovan, även en fördjupad och systematisk tillsyn. Också ifråga om denna tillsyn är utgångspunkten att verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna skall följa gällande lagar och förordningar. Konsekvensen av denna utgångspunkt är enligt mitt förmenande att kvalitetskriterierna som ställs även i denna del av tillsynen innehar en hög grad av lagenlighet

7.2 RFV:s normgivning och tillsyn i ett rättssäkerhetsperspektiv

I detta kapitel besvarar jag frågan: ”Hur förhåller sig RFV:s styrning av (genom normering och tillsyn) de allmänna försäkringskassornas rättstillämpning till vad som anses vara god juridisk metod vid rättstillämpning i allmänhet?”

I de tidigare kapitlen har jag redogjort för vilka krav som ställs på RFV:s tillsyn och normeringsverksamhet. Jag har konstaterat att RFV upprätthåller en hög lagenlighet både i sin normerings och i sin granskningsverksamhet och att deras normerings och tillsynsverksamhet överensstämmer med de materiella lagregler som gäller för verksamheten. Med detta menas att verket håller sig inom de normgivningsbemyndiganden som gäller. De krav som RFV ställer på ärendehandläggningen vid de allmänna försäkringskassorna i granskningsverksamheten överensstämmer med de materiella rättsregler som gäller för verksamheten enligt AFL, FL m.fl. lagar. I detta kapitel kommer jag att inrikta mig på den sista frågeställningen som är aktuell i arbetet, nämligen huruvida RFV:s. Jag inriktar mitt arbete och min analys på de grundläggande principer som RFV skall arbeta utifrån enligt AFL 20:12, principer angående likformighet och rättvisa. Ytterligare krav ställs i regeringsformen (RF) 1 kap., som gäller för all offentlig förvaltning i Sverige. Jag har redogjort för dessa krav i kapitel 5 i arbetet. Där har jag redogjort för hur syftet i de ovan nämnda principerna skall uttryckas i RFV:s normgivning och tillsyn. I detta kapitel analyserar jag huruvida RFV:s normgivning och tillsyn överensstämmer med de krav som kan urskiljas genom en fokusering på RF 1 kap. och AFL 20:12. Frågan i mitt arbete är huruvida RFV:s normgivning och tillsyn lever upp till de krav i fråga om likformighet och rättvisa som måste ställas på en verksamhet av sådan socioekonomisk vikt som socialförsäkringsadministrationen har.

För att RFV:s verksamhet i ett större perspektiv, av vilken kvalitetskraven och kvalitetsbegreppet utgör en väsentlig del, skall anses stå i överensstämmelse med gällande

lagar och förordningar, måste av verket använda kvalitetskriterier, kvalitetsbegrepp tillsammans med övrig aktuell normgivning leda till att verket lever upp till de krav på rättssäkerhet och rättvisa som ställs i grundlagen och i lag om allmän försäkring. Frågan angående kvalitetskravens lagenlighet utgörs således av ett flerbottnat komplext juridiskt problem, som jag skall försöka lösa och redovisa för. I detta kapitel behandlar jag således frågan om de av RFV utgivna föreskrifterna, vägledningarna och de allmänna råden tillsammans med kvalitetskontrollen kan anses räcka för att RFV skall uppfylla sin uppgift, eller om de siktar in sig på fel mål.

RFV:s uppdrag, som det formuleras i lag om allmän försäkring och i regleringsbrevet etc., är att hjälpa handläggarna på olika sätt, så att rättssäkra beslut kan fattas. Strömholms modell för rättstillämpning fungerar bra för att schematiskt visa på hur en rättstillämpningsverksamhet kan fungera.⁴² En grundläggande förutsättning på detta område är den ovan omtalade legalitetsprincipen – det är lagen som sätter gränserna för myndigheternas maktutövande. Således måste lagtexten vara det främsta arbetsredskapet i rättstillämpningen. Lagtexten räcker dock inte alltid till, då de ord som ingår i texten ofta är vaga och mångtydiga till sitt innehåll. Till sin hjälp har då rättstillämparen de grundläggande rättsprinciper som har utvecklats i praxis, tillsammans med vägledande prejudikat inom det aktuella området, de uttalanden om lagens syfte som kan erhållas i förarbetena samt i viss mån även den diskussion och de åsikter som presenteras inom den rättsvetenskapliga litteraturen. Som Strömholm konstaterar räcker dock inte heller denna metod alltid till för att rättstillämparen skall kunna fatta riktiga beslut, han eller hon måste då ta till andra metoder.

I detta läge är det hög tid att se till syftet med den rättstillämpning som handläggaren skall utföra. Vad är det som skall uppnås och på vilket sätt skall det uppnås? Rättstillämparen behöver vara medveten om vilka olika alternativ som finns inom den juridiska metodens ram. Han behöver även skaffa sig en medvetenhet om vilka krav det är som ställs på hans rättstillämpning av det samhälle som han verkar i. Är hans främsta syfte att skapa likformighet till varje pris, eller måste han även se till de etiska värden som återfinns i den rättspolitiska traditionen? Som jag konstaterar i kapitel 5 råder det inom den juridiska sfären enighet om att det inte är tillräckligt med formell rättssäkerhet. För att kunna fatta beslut som är godtagbara måste även hänsyn tas till etiska värden. Den goda rättstillämpningen utgörs

⁴² Se ovan i avsnitt ”Rättssäkerhet i rättstillämpningen”, s. 24 ff.

således av en avvägning mellan intresset av formell rättssäkerhet och materiell rättvisa. Syftet med rättstillämpningen är således inte likformighet till varje pris, utan i sista änden är det materiell rättvisa som skall vara det övergripande målet för verksamheten vid de allmänna försäkringskassorna.⁴³ Denna uppfattning får även stöd i prop. 1997/98:41 samt i regeringens regleringsbrev för riksförsäkringsverket år 2002. Uppdraget att genomföra målsättningen är i praktiken en av de svåraste uppgifter som RFV har arbeta med. Verket måste ta ställning till vilka etiska värden som skall prioriteras inom socialförsäkringen och hur handläggarna vid de allmänna försäkringskassorna skall kunna inhämta kunskaper i rättstillämpning och i den svåra avvägningens konst.

När det gäller den kontinuerliga uppföljningen av kvaliteten som utförs vid de allmänna försäkringskassorna i form av Qben, läggs tyngdpunkten till stor del på de formella rättssäkerhetskraven, som de uttrycks i förvaltningslagen och i lagen om allmän försäkring. RFV talar mycket om korrekta beslut. De kvalitetskrav som återfinns inom ramen för Qben överensstämmer förvisso väl med gällande lagar och förordningar på socialförsäkringsområdet. Ändock utelämnas en hel del information angående ärendehandläggningen i den kontinuerliga utvärderingen. Det mest slående exemplet på detta är att ingen ingående granskning görs av den rättstillämpning som faktiskt utförs i varje ärende. Ingenstans i granskningsmaterialet går det att få reda på vilka lagar och förordningar samt övriga rättskällor som har använts när granskaren avgjort frågan angående beslutets riktighet. Det enda som redovisas i kontrollen är huruvida granskaren ansett att beslutsunderlaget varit tillräckligt eller inte. När granskaren kontrollerar huruvida ärendet är tillräckligt utrett och om viktiga ställningstaganden gjorts är det förvisso viktiga frågor som kontrolleras, huruvida handläggaren verkligen lever upp till officialprincipen och de krav på tillräcklig utredning som uttrycks i förvaltningslagen, men det är inte de enda viktiga frågorna.

Om jag utgår från det perspektiv på vilka krav som måste ställas på ärendehandläggningen när det gäller formell och materiell rättssäkerhet, inser läsaren snabbt att det måste anses som anmärkningsvärt att det inom ramen för Qben, som är ett av RFV främsta tillsynsverktyg, visas ett så pass svalt intresse för den materiellt rättstillämpande delen av ärendehandläggningen. Hela den viktiga process som skall leda fram till en formell och

⁴³ Se vidare angående dessa resonemang ovan i avsnitten ”RFV:s uppdrag – rättvisa eller kvalitet?”, s. 14 ff. samt ”Rättssäkerhet och rättstillämpning i den svenska socialförsäkringsförvaltningen”, s. 21 ff.

materiell rättssäkerhet kommenteras i kontrollen med ett spartanskt ja eller nej. Vid den återkoppling till försäkringskassorna som genomförs av resultatet av Qben får handläggarna information om hur de sköter inhämtandet av information och själva utredningen i handläggningen samt vilka brister de eventuellt uppvisar i detta arbete. Hur de har hanterat själva den rättstillämpande delen i ärendehandläggningen redovisas däremot med ett ja eller ett nej. I material angående hur Qben skall användas anges att beslutet, för att anses riktigt, skall överensstämma med lagar och förordningar etc. Jag anser dock att för att kunna genomföra en utvärdering av graden av rättssäkerhet i ärendehandläggningen måste även en utvärdering göras av själva beslutsfattandet. De krav som ställs på handläggningen genom denna typ av tillsyn blir givetvis styrande för hur handläggarna kommer att arbeta med sina ärenden. Om RFV genom sitt tillsynsarbete visar på att det är de formella kraven som är det viktigaste för ärendehandläggningen, genom att det främst är de kraven som måste vara uppfyllda för att kassan skall få ett gott resultat i den kontinuerliga tillsynen, riskerar handläggningen att ta form av den styrningen.

Även ifråga om den systematiska tillsynen ligger tyngdpunkten på de formella rättssäkerhetskraven. Endast i fråga om riksmålen angående andelen nöjda kunder kan man ana en strävan efter att försäkringskassans verksamhet skall uppfattas som rättvis och tillförlitlig. Således kan jag konstatera att när RFV strävar efter en god kvalitet i ärendehandläggningen är det främst den formella rättssäkerheten som ställs i fokus. Den materiella rättvisan och frågan hur försäkringskassans personal hanterar rättstillämpningen finns visserligen medräknad, men lever ett undanskymt liv i detta avseende.

Ingen normgivning finns angående den rättstillämpning som måste ske i varje enskilt ärende som handläggs vid de allmänna försäkringskassorna eller angående hur man uppnår kvalitet i ärendehandläggningen. Frågan är vad RFV gör för att hjälpa sina medarbetare med den dagliga rättstillämpningen, för att de skall klara av den jämkning av olika värden som måste göras för att uppnå ett rättvist resultat? Förutom den kontinuerliga och systematiska tillsynen använder sig RFV av sina normgivningsbefogenheter för att sträva efter en likformig och rättvis ärendehandläggning, dessutom ger RFV ut allmänna råd och vägledningar för att vägleda personalen i deras dagliga arbete. I avsnittet angående RFV:s rättssäkerhetsarbete har jag redogjort för uppbyggnaden och innehållet i dessa rättssäkerhetsverktyg. Jag har i mitt arbete valt att titta närmare på ett av de ärendeslag som hanteras dagligen vid landets försäkringskassor och som i olika sammanhang har angetts som ett exempel på när

rättstillämpningen kan vara svår och krånglig. Ärendeslaget ”sjukpenninggrundande inkomst” regleras bl.a. i AFL 3 kap. och i riks försäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:12) om sjukpenninggrundande inkomst. Det är således företrädesvis i dessa föreskrifter som handläggarna vid försäkringskassan skall inhämta information att använda i sin rättstillämpning, dessutom gäller även förvaltningslagen. Till deras hjälp i rättstillämpningen återfinns även ett allmänt råd (RAR 2002:2) samt Vägledning Nr 2002:4 om sjukpenninggrundande inkomst. Syftet med den gedigna massan av material där handläggarna kan inhämta information är att uppnå likformighet och rättssäkerhet. Frågan är bara om syftet verkligen uppnås. Resultatet av att en och samma överordnade organ sammanställer tolkning och tillämpning i olika frågor, samtidigt som den utvärderar resultatet utifrån samma tolkningsgrund kan leda till ett otillfredsställande resultat. Informationsflödet tenderar att bli till en auktoritativ detaljerad manual som skall täcka alla problem som kan dyka upp inom ett visst ärendeslag.

Vid en analys av RFV:s rättssäkerhetsarbete i ljuset av den metod som Peczenik använder sig av kan jag konstatera att den normgivning och de allmänna råd och vägledningar som RFV ger ut och som är tänkta att fungera som stöd i handläggarnas rättstillämpning kan antas kunna hjälpa handläggarna att genomföra en rättssäker handläggning, med beaktande av både formella och materiella rättssäkerhetskrav, till en viss grad.⁴⁴ I det första ledet av rättstillämpningsmetoden behövs inget kompletterande stöd, det är ordens betydelse och dess relation till den föreliggande situationen som avgör resultatet av handläggarens beslut i frågan. I det andra ledet, där orden inte räcker till utan rättstillämparen behöver kompletterande stöd i form av förarbeten, domstolspraxis m.m. för att kunna lösa en rättstillämpningsfråga, kan det antas att RFV:s kompletterande material har en stor betydelse för att lösa enskilda fall på ett likformigt och rättssäkert sätt. Peczenik argumenterar dock för att juridiken många gånger är mycket komplicerad. En detaljerad manual som den ovan beskrivna riskerar enligt Peczenik att falla i de svårare fallen, och lämna rättstillämparen helt utan hjälp. När handläggaren stöter på fall där svaret inte står att finna på ett enkelt, väl tillrättalagt sätt genom ett studium av lagtext, förarbeten, praxis etc. får han således problem. Om de av RFV utgivna föreskrifterna, allmänna råden och vägledningarna saknar information i en viss fråga, saknar handläggaren kunskap om de mekanismer som enligt den allmänna rättsläran är avgörande för att uppnå en verklig materiell rättssäkerhet och etiskt godtagbara

⁴⁴ Peczenic, ”Vad är rätt”, som jag redogör för i avsnittet ”rättssäkerhet i rättstillämpningen”, s. 24 ff.,

resultat. På så sätt riskerar rättssäkerhetskraven som regeringsformen ställer upp för alla myndigheters verksamhet att förbises, till förmån för en mekanisk, auktoritativ ärendehantering, som i förlängningen kommer att upplevas som orättvis och stelbent byråkratisk av medborgarna.

RFV innehar en medvetenhet om dessa svåra frågeställningar. Det visar projektet som genomfördes och resulterade i "Rättviseboken". Denna rapport tar upp problemställningar angående de attityder och värderingar som påverkar likformighet och rättvisa negativt samt hur man i handläggningen skall kunna uppnå en högre grad av rättvisa. RFV borde dock i större utsträckning använda sig av resultatet av rapporten för att utforma normering och tillsyn på ett sådant sätt att de stämmer bättre överens med de grundläggande begrepp som gäller för verksamheten.

8 Avslutning

Min slutsats i detta arbete är att RFV:s arbete innehar en hög formell lagenlighet, både vad gäller normgivning och i den granskande tillsynsverksamhet. Verket strävar efter att försäkringskassorna skall kunna erbjuda de försäkrade en rättssäker ärendehandläggning. RFV:s normerings och tillsynsverksamhet vid de allmänna försäkringskassorna riskerar dock att leda till att en stereotyp ärendehanteringsmetod används. Denna stelbenthet torde, som jag ser det, riskera att bidra till att ärendehandläggningen vid de allmänna försäkringskassorna upplevs som bristfällig. Slutsatsen i detta arbete är således att RFV:s verksamhet når en bra bit på väg mot en rättssäker tillämpning av socialförsäkringen även om det återstår en hel del att göra. Framförallt behövs ett skifte av fokus, både när det gäller normerings- och tillsynsverksamhet, ifrån det formella rättssäkerhetstänkandet, till ett materiellt rättvisetänkande. RFV behöver arbeta med att ge personalen kunskaper i hur de skall handskas med den svåra rättstillämpningsuppgiften för att uppnå bästa möjliga resultat. Handläggarna behöver lära sig en godtagbar rättstillämpningsmetod och någon form av juridisk metod för att hantera de svåra arbetsuppgifter som de arbetar med dagligen.

9 Källor och litteratur

Propositioner

Prop. 1962:90 (angående AFL ? Namn, s 24)

Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1975/76:209 med förslag till ändringar i regeringsformen

Prop. 1985/86:80 Proposition om ny förvaltningslag

Prop. 1993/94:59 Vissa sjukförsäkringsfrågor

Prop. 1994/95:147 Rätten till förtidspension och sjukpenning samt folkpension för gifta

Prop. 1996/97:28 Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension

Prop. 1997/98:41 Socialförsäkringens administration, m.m.

Prop. 2001/02 Budgetpropositionen

Rättsfall

RÅ

1968:42,

1975:98,

1981 2:23,

1984 2:80

Litteratur

Birkhed Cecilia ”Rättssäkerhet i sjukpenningförsäkringen”

Rapport nr 22 2001

Frändberg Åke ”Den allmänna rättsläran – tidlös och ständigt aktuell”

Svensk juristtidning

2002:7, s. 564-575

Lehrberg Bert ”Praktisk juridisk metod”

Uppsala 1996

Peczenik Alexander ”Vad är rätt?”

Stockholm 1995

Strömberg Håkan ”Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform”,

Lund 1999.

Strömberg Håkan. ”Allmän förvaltningsrätt”

Malmö 2001.

Strömholm Stig ”Rätt, rättskällor och rättstillämpning”

Stockholm 1996

Westerhäll Lotta

”Diskussionsunderlag om ”God kvalitet” eller formell och materiell rättssäkerhet inom den offentliga försäkringen”

Göteborg 2002

Westerhäll Lotta ”Normgivning och normprövning inom socialförsäkringsrätten”

Förvaltningsrättslig tidskrift

Stockholm 1987.

Zila Josef ”Om rättssäkerhet”

Svensk juristtidning

Stockholm 1990:75, s. 284-305

RFV:s och VG-kassan, Föreskrifter och övrig dokumentation

Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Riksförsäkringsverket

Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS) 1998:12 om sjukpenninggrundande inkomst.

Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:13) om kontroll och ersättning för merutgifter vid resa till och från arbetet m.m.

Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:39) om intern kontroll vid de allmänna försäkringskassorna.

Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2001:18) om ändring i föreskrifterna (RFFS 1998:39) om intern kontroll vid de allmänna försäkringskassorna.

RFV rekommenderar

”Kvalitetssäkring och kvalitetskontroll vid de allmänna försäkringskassorna”

Allmänt råd (RAR)1998:13

Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:2) om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid

RFV

”Sjukpenninggrundande inkomst”

Vägledning 2002:4

Meddelande från försäkringsavdelningen: Nr 12, 2002

”Handläggningsrutiner rörande sjukpenninggrundande inkomst (SGI)”

Meddelande från försäkringsavdelningen: Nr 2, 2002

”Fråga om ersättning för kopior av läkarjournaler”

Meddelande från försäkringsavdelningen: nr 24, 2001

”Försäkringskassans ”ansvar” för personer med missbrukarproblem”

Meddelande från försäkringsavdelningen: Nr 12, 2000

”Rätt till sjukpenning i vissa fall för personer som saknar anställning – lagändring fr.o.m. 2000-07-01”

Rapporter

Försäkringskassan Västra Götalands län 2001

FoU- avdelningen

Varför- projektet, rapport 4, ”Resursbrist och målkonflikter skapar kvalitetsproblem”

Dnr 50-2001:856

RFV Redovisar 1995:3

”Riksförsäkringsverkets syn på normgivningskompetensen”

Försäkringskassan Västra Götalands län

”Årsredovisning 2001”

Dnr 34-2001:772

RFV anser 2002:2

”Riksrapport tillsyn 2001”

RFV redovisar 1995:3

”Riksförsäkringsverkets syn på normgivningskompetensen”

RVF 2002

”Redovisning av uppdrag 2 i regeringens regleringsbrev för Riksförsäkringsverket år 2002.”

(Delrapport)

Dnr 4405/02- AR

RFV 2002

”Resultatdialog med försäkringskassan i Västra Götaland den 7:e oktober 2002”

Dnr: 02992/2002

RFV

”Rättviseboken”

Likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringen.

RRV 2002:20

Effektivitetsrevisionen

”Välfärdssystemen behöver förenklas!”

”Qben”

Möller Heini

Inko/Qben delprojekt verksamhet version 1.0

”Checklista för framtagande av frågeformulär för den kontinuerliga kvalitetsuppföljningen”

2001-06-20

Falk Thomas

”Projektbeskrivning”

Inko/Qben Version 1.0

2002-02-01

”Hjälpexter till SIG-A och SIG-B”

2002-02-28

Backholm Kaj

”Projektbeskrivning”

Inko/Qben System Qben II Version 3