

**SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 8/2008 rd**

**Regeringens proposition med förslag till lag om
ändring av lagen om besvärsnämnden för social
trygghet**

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 maj 2008 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om besvärsnämnden för social trygghet (RP 58/2008 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef, regeringsråd Tuulikki Haikarainen, överinspektör Susanna Grimm-Vikman och överinspektör Milla Meretniemi, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Leena Halila, justitieministeriet

- ordförande Pekka Humalto, besvärsnämnden för social trygghet
- försäkringsdomare Olli Olanterä, försäkringsdomstolen
- avdelningschef Anne Neimala, Folkpensionsanstalten
- specialrådgivare Johan Åström, Finlands Näringsliv
- direktör Kaarina Knuuti, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- jurist Heli Puura, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- jurist Janne Metsämäki, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Akava rf
- Företagarna i Finland.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att lagen om besvärsnämnden för social trygghet ska ändras.

Enligt förslaget ska besvärsnämnden för social trygghet delas upp på två avdelningar och de ska ledas av ordförandena med uppdraget som huvudsyssla. Färre ärenden än tidigare ska avgöras i en sammansättning med fem medlemmar. Ett nytt förfarande som föreslås är en samman-

sättning med en domare där en ordförande eller vice ordförande för besvärsnämnden avgör enkla ärenden efter föredragning. Besvärsnämndens notarier ska kunna vara föredragande i enkla besvärssärenden. Målet med ändringarna är att göra behandlingstiderna kortare och på så sätt förbättra rättssäkerheten för de som överklagar.

Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2008.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrund

Besvärsnämnden för social trygghet bildades den 1 januari 2007 genom att prövningsnämnden och socialförsäkringsnämnderna vid Folkpensionssanstalten och deras uppgifter fördes över till den nya besvärsnämnden (RP 167/2006 rd). Propositionen grundade sig på förslagen från kommittén för besvärfrågor inom social trygghet (Toimeentuloturvan muutoksenhaku. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9). Syftet var att samordna besvärssystemet i sociala trygghetsfrågor när det gällde förmåner som Folkpensionsanstalten avgör.

Genom reformen infördes det ett besvärssystem i två steg där besvärsnämnderna är det första steget och försäkringsdomstolen det andra steget. Därmed förbättrades människors rättssäkerhet i sociala trygghetsfrågor i överensstämmelse med 21 § i grundlagen. För att besvärsnämnden skulle vara ett oberoende organ ansågs det att den organisatoriskt inte går vara knuten till de inrättningar eller myndigheter som fattar de beslut som får överklagas till besvärsnämnden.

Ett annat mål med reformen var att handläggningstiderna skulle förkortas och procedurreglerna i förvaltningsprocesslagen med säkerhet tillämpas i besvärsnämnden för social trygghet. Men reformen ledde till fler ärenden. Nämnden uppskattades få in ungefär 20 000 ärenden om året, men 2007 kom det in ungefär 21 500 ärenden. Dessutom övertog nämnden 3 200 ärenden av socialförsäkringsnämnderna vid Folkpensionsanstalten. Samma år avgjorde besvärsnämnden 13 600 ärenden.

I betänkandet om propositionen framhöll utskottet att det är av stor betydelse för den enskilde att nämnden behandlar besvärärenden snabbt, eftersom det handlar bl.a. pensioner, dagpenningar eller rehabiliteringsförmåner som ska ge de sökande grundtrygghet (ShUB 34/2006 rd). Vidare ansåg utskottet att utfallet av

reformen måste bevakas noga och åtgärder vidtas med en gång, om handläggningstiderna inte förkortas på det sätt som avses i propositionen.

Besvärsnämnden för social trygghet: utveckling av verksamheten

I mars i år var ungefär 28 000 ärenden aktuella i besvärsnämnden. Den genomsnittliga handläggningstiden är ungefär tretton månader och det är utan vidare för lång tid med tanke på medborgarnas rättssäkerhet. Med de nuvarande resurser kommer ärendena att bli fler och handläggningstiderna längre. I en proposition med förslag till lag om underhållsstöd (RP 49/2008 rd) föreslår regeringen att kommunerna inte längre ska ha hand om underhållsstöd, utan Folkpensionsanstalten. Därmed kommer det att vara besvärsnämnden för social trygghet som ska avgöra även dessa överklaganden.

I fjol fick nämnden elva nya föredragandetjänster och mer kontorspersonal. Allt som allt ökade de personella resurserna med femton årsverken. Dessutom omorganiserades nämnden för att fungera bättre och sektionerna utökade från fyra till sex. I den statsfinansiella ramen för 2009—2011 har regeringen avsatt 300 000 euro årligen för nyanställningar. I den andra tillsäggsbudgeten för 2008 föreslår regeringen dessutom 220 000 euro för lönekostnader och andra utgifter för att underlätta belastningen i nämnden redan 2008. Besvärsnämnden själv bedömer att det krävs 21 antällda till (9 föredragande, 9 notarier och 3 byråsekreterare) för att den ska klara av en handläggningstid på sex månader. Det betyder en årlig merkostnad på ungefär 1,2 miljoner euro.

Biträdande jutitiekansler i statsrådet gjorde ett inspektionsbesök på besvärsnämnden i våras och kom med ett beslut om frågan den 16 maj 2008 (Dnr 6/50/08). Han ansåg att problemen med verksamheten och anhopningen av ärenden beror på att nämnden har för liten personal i relation till antalet besvärärenden. Dessutom finns det en del problem med fördelningen och användningen av resurserna, men också i både le-

darskapet och arbetsklimatet. Dels större personella resurser, dels en effektiv och hållbar användning av resurserna är de viktigaste åtgärder för att garantera att kravet på att ärendena behandlas utan eftersläpningar ska uppfyllas, ansåg biträdande justitiekansler.

Det är positivt att regeringen har kunnat lägga en proposition med de mest brådskande lagändringarna så här snabbt. Förslagen om omorganisering och avgörande av enklare ärenden är nödvändiga och utskottet tillstyrker därför lagförslaget utan ändringar.

De föreslagna åtgärderna och de extra resurserna räcker emellertid inte till för att på ett hållbart sätt lösa problemen med det stora antalet ärenden och överbelastningen av nämnden. Det är en stor utmaning för nämnden att, som regeringen föreslår, förkorta handläggningstiden till sex månader fram till 2011, anser utskottet, men påpekar att antormningen måste kunna lösas och handläggningstiderna förkortas betydligt snabbare. Utskottet förutsätter att besvärsnämnden får större resurser för att klara av anhopningarna av ärenden och kunna förkorta handläggningstiderna. Dessutom förutsätter utskottet att omfördelningen av resurserna följs upp aktivt och att nödvändiga åtgärder vidtas för att förbättra verksamheten. Utskottet förslår ett uttalande om detta (*Utskottets förslag till uttalande 1*).

Det är nödvändigt, som regeringen föreslår, att undersöka möjligheterna att minska besvärsnämndens arbetsbörda genom att överklagande av Folkpensionsanstaltens beslut om invalid- och sjukpensioner förs över till besvärsnämnden för arbetspensionsärenden. Rätten att få sjukpension enligt folkpensionslagen kan för samma person vara aktuell i både besvärsnämnden för arbetspensionsärenden och besvärsnämnden för social trygghet. En sådan reform minskar ärendena vid besvärsnämnden för social trygghet, men kan också förbättra rättssäkerheten i och med att behandlingen av pensionstrygghet i sin helt samordnas och effektiviseras.

Besvärsnämnden har förbättrat sitt lönesystem och lönerna är bättre än i de tidigare statliga löneklasserna. Det behövs inte bara ny personal. Dessutom måste nämnden se till att den kan be-

hålla sin personal och att personalen mår bra. Då krävs det en översyn av ledarskapet, arbets- och handlägningsprocesserna och lönesystemet för att personalomsättningen ska minska och nämnden fungera bättre.

Åtgärder för att förbättra beslutsprocessen i första instansen

Som regeringen säger handlar det om hur trovärdiga och tillförlitliga den första besvärinstansens beslut är och förtroendet kan inte byggas upp bara genom ändringar i systemet.

Folkpensionsanstalten har satsat på mer serviceinriktad kundtjänst och har bl.a. aktivt gått in för att förbättra sina e-tjänster. Man har också satsat på kvalitetsutvärdering och bevakar besluten med hjälp av bl.a. riktighetsindikatorer för besluten, övervakningskontroller för enskilda förmåner och uppföljning av handläggningstiderna. Folkpensionsanstalten måste fortlöpande förbättra sin kundtjänst och framför allt satsa på att motivera sina beslut bättre, påpekar utskottet. Detta är viktigt eftersom allt detta spelar en roll för hur besvärssystemet fungerar.

Justitieministeriet har tillsatt en kommitté för att utreda hur systemet med rättelseyrkande ska kunna stärkas som medel för rättssäkerheten. En allmän aspekt är att förvaltningen i större grad måste ta ett egenansvar för att rätta till fel. Kommittén ska bl.a. utreda om systemet med rättelseyrkande ska byggas ut och i så fall på vilket sätt och bör det bli ett obligatoriskt och allmänt första steg för överklagande. I ett delbetänkande ansåg kommittén att en beredning av systemet utifrån förvaltningsområde och ärendegrupper vara ett realistiskt alternativ som kan genomföras inom en rimlig tid (Komitean mietintö 2007:1).

År 2006 gjorde Folkpensionsanstalten 64 266 självrättelser, vilket är ungefär 2,1 procent av de drygt tre miljoner besluten (KM 2007:1, s. 61). Samma år avgjordes 15 000 ärenden genom besvär och ungefär 10,7 procent av dem ändrades. Ändringarna i nämnden varierar stort i de olika kategorierna. Ärenden som gäller särskilt stöd till invandrare ändras i 5 procent av fallen och stöd för vård av barn i ungefär 22 procent av fal-

len. Som regeringen säger förs ingen statistik över besluten om självrättelse efter enskilda förmåner, inte heller orsakerna till självrättelse registreras någonstans.

I socialförsäkringsärenden är rättelseförfarandet kopplat till besvärsmekanismen genom att ett överklagande ska lämnas till en myndighet för social trygghet som gör en bedömning av möjligheterna att få beslutet rättat. Om alla yrkanden inte godtas, går ärendet vidare till besvärsmyndigheten. Besvärssystem kopplat till rättelseyrkande fungerar enligt delbetänkandet från kommittén som förväntat, men bl.a. inom beskattningen har systemet avskaffats.

Behovet av att överklaga bör reduceras framför allt genom att besluten motiveras bättre och de berörda informeras i alla stadier av handläggningen, inbegripet vägledning och råd också efter att beslutet är fattat. Dessutom bör det också undersökas hur rättelseförfarandet för socialförsäkringsärenden fungerar och vilka utvecklingsbehoven är och om fler ärenden kunde avgöras i rättelseförfarande. Utskottet föreslår ett uttalande om detta (*Utskottets förslag till uttalande 2*).

Förslag till beslut

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att lagförslaget godkänns utan ändringar och

att två uttalanden godkänns.

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att besvärsnämnden för social trygghet får nödvändiga personella resurser för att kunna garantera medborgarnas rättssäkerhet och en effektiv verksamhet, att ledarskapet och arbets- och handläggningsprocesserna vid nämnden följs upp aktivt och att nödvändiga åtgärder vidtas för att förbättra verksamheten och förkorta handläggningstiderna.*
2. *Riksdagen förutsätter åtgärder för att reducera behovet att överklaga socialförsäkringsärenden genom att besluten motiveras bättre och de berörda informeras mer och att det snabbt undersöks hur rättelseförfarandet i socialförsäkringsärenden fungerar i första instans och vilka utvecklingsbehoven är.*

Helsingfors den 28 maj 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
medl. Maria Guzenina-Richardson /sd
Hannakaisa Heikkinen /cent
Arja Karhuvaara /saml
Jukka Mäkelä /saml
Håkan Nordman /sv

Päivi Räsänen /kd
Pertti Salovaara /cent
Paula Sihto /cent
Anni Sinnemäki /gröna
Lenita Toivakka /saml
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Harri Sintonen.