



ALLMÄNNA OMBUDET för socialförsäkringen

Årlig rapport 2018

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Innehåll

1.	Inledning	1
2.	Sammanfattning	2
3.	Allmänna ombudets uppdrag	4
3.1	Allmänt om uppdraget	4
3.2	Processuella förutsättningar och begränsningar	4
3.3	Aktuell utredning om allmänna ombudet	6
3.4	Ett personligt uppdrag med ett eget kansli	6
4.	Allmänna ombudets verksamhet år 2018	8
4.1	Inkommande ärenden	8
4.1.1	Försäkringskassans ärenden	8
4.1.2	Pensionsmyndighetens ärenden	9
4.1.3	Enskilda	10
4.1.4	Digitaliserade beslut	11
4.2	Överklaganden och domar	11
4.2.1	Nya överklaganden till förvaltningsrätt	11
	Överklaganden till fördel och till nackdel	15
4.2.2	Domar från förvaltningsrätt	17
4.2.3	Överklaganden till kammarrätt	18
4.2.4	Domar från kammarrätt	19
4.2.5	Överklaganden till Högsta förvaltningsdomstolen	19
4.2.6	Domar från Högsta förvaltningsdomstolen	21
4.3	Budget och användning av resurser	21
4.3.1	Allmänna ombudets budget	21
4.3.2	Allmänna ombudets kansli	21
4.4	Allmänna ombudets utåtriktade verksamhet	23
4.4.1	Försäkringskassan	23
4.4.2	Pensionsmyndigheten	23

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

4.4.3 Externa kontakter	24
5. Vilka frågor driver allmänna ombudet?	25
5.1 Allmänna ombudet väljer rättsfrågor självständigt	25
5.2 Bedömningsfrågor	25
5.2.1 Förvärvsarbete på arbetsmarknaden	27
5.2.2. Aktivitetsersättning vid förlängd skolgång	27
5.2.3 Återkrav av pensionsförmåner	28
5.3 Prioriterade områden	28
5.4 Gamla bestämmelser men en ny verklighet	29
5.4.1 Nya familjemönster	29
5.4.2 Migration	30
5.4.3 Ett förändrat arbetsliv	31
5.4.4 Digitalisering	32
5.5 Ny lagstiftning	33
5.6 Gränsdragning mellan förmåner	34
5.7 Systematiska problem	35
5.8 Myndigheternas normering	36
5.9 Myndigheternas tillämpning	37
6. Vägledande domar år 2018	39
6.1 Domar från Högsta förvaltningsdomstolen	39
6.1.1 Sjukpenning	39
6.1.2 Arbetsskadeförsäkring	40
6.1.3 Bilstöd	40
6.2 Domar från kammarrätterna	41
6.2.1 Sjukpenninggrundande inkomst	41
6.2.2 Sjukpenning	42
6.2.3 Sjuk- och aktivitetsersättning	42
6.2.4 Aktivitetsstöd	44

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

6.2.5 Bidrag till arbetshjälpmedel	45
6.2.6 Arbetsskada	46
6.2.7 Assistansersättning	46
6.2.8 Bilstöd	47
6.2.9 Handikappersättning	48
6.2.10 Bostadsbidrag	48
6.2.11 Underhållsstöd	49
6.2.12 Återbetalning av ersättning	50
7. Utvärdering av den praxisbildande effekten	54
7.1 Tillgång till ärenden	54
7.2 Vägledande domar	54
7.3 Åtgärder för att stärka allmänna ombudet	56
Kontaktuppgifter	57

1. Inledning

Regeringen har i regleringsbrev för Försäkringskassan år 2018 uppdragit åt Allmänna ombudet för socialförsäkringen (allmänna ombudet) att lämna en samlad redogörelse för ombudets verksamhet under år 2018. I redovisningen ska det framgå hur många beslut från Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten som ombudet har överklagat under år 2018. Det ska även framgå hur många prejudicerande domar som ombudet har bidragit till att driva fram. Slutligen ska allmänna ombudet redovisa sina viktigaste iakttagelser.

För en närmare redogörelse för hur undertecknad tolkar sitt uppdrag, se den rapport till regeringen som lämnades för år 2016. I rapporten för år 2017 finns mer information om vilka områden som prioriteras i verksamheten. I föreliggande rapport kommer följande att beskrivas. Efter denna inledning (avsnitt 1) och en sammanfattning (avsnitt 2) kommer allmänna ombudets uppdrag och vissa processuella och praktiska svårigheter att beskrivas i avsnitt 3. I avsnitt 4 redogörs för hur allmänna ombudets verksamhet har bedrivits under år 2018; dels hur många beslut som har överklagats och hur många domar som har kommit, dels hur budgeterade medel har använts. I avsnitt 5 beskrivs tematiskt vilka typer av frågor som allmänna ombudet arbetar med. I avsnitt 6 redovisas de domar från Högsta förvaltningsdomstolen och kammarrätterna som har meddelats under året och där allmänna ombudet har varit part. I ett avslutade avsnitt 7 ges en utvärdering av allmänna ombudets praxisbildande effekt under de gångna tre åren.

De iakttagelser som tidigare år har funnits med i rapporten, har i år lämnats till regeringen under hand.

2. Sammanfattning

Allmänna ombudet befann sig under åren 2016-2017 i ett uppbyggnadsskede sedan undertecknad tillträdde som nytt allmänt ombud i april 2016 och då fick möjlighet att anställa egen personal. Under år 2018 har uppbyggnaden fortsatt och funktionen har ännu inte nått sin fulla kapacitet. Rekrytering har fortsatt under året efter att ett par personer lämnat allmänna ombudets kansli. Under större delen av året har sex jurister, inklusive undertecknad, arbetat på kansliet. Av tilldelade medel har 6 306 457 kr använts under år 2018. Allmänna ombudet har kontorsgemenskap med Försäkringskassan på Telefonplan i Stockholm.

Allmänna ombudet har fortsatt att etablera interna och externa kontakter för att göra ombudets verksamhet mer känd. Syftet är att få tips på intressanta rättsfrågor att driva och att få in konkreta ärenden att överklaga. Inom Försäkringskassan har kontakter tagits på olika nivåer i organisationen och tillströmningen av ärenden har varit god. Informationsutbytet med Rättsavdelningen har förbättrats.

Ett väl fungerande samarbete har nu etablerats med Pensionsmyndigheten. Även hos Pensionsmyndigheten har allmänna ombudet genomfört besök på både central och regional nivå. Tillströmningen av ärenden har ökat och allmänna ombudet har fått en bättre kontakt med handläggningen än tidigare. Beställda ärenden har överlämnats i sådan tid att det varit möjligt att överklaga dem. Det allmänna intrycket är att allmänna ombudets verksamhet avseende pensionsområdet nu har kommit igång ordentligt. Pensionsfrågornas andel av verksamheten behöver dock fortfarande öka. Vissa praktiska frågor återstår också att lösa, bland annat vad gäller sekretess och smidig överlämning av större mängder ärenden.

Under året har allmänna ombudet fokuserat mer på bedömningsutrymmet än tidigare. Två projekt har genomförts, där en större mängd ärenden har granskats, ett projekt för vardera myndigheten. Detta har inte bara gett uppslag till överklaganden utan även varit ett viktigt underlag för iakttagelser. Iakttagelserna som tidigare år mer har haft karaktären av bifynd, har i år samlats in och utretts på ett mer systematiskt sätt.

Allmänna ombudet ska överklaga ärenden som bedöms ha stor betydelse för både enskilda försäkrade och det allmänna. För försäkringens legitimitet är det lika viktigt att enskilda försäkrade inte faller mellan stolarna, som att ingen försäkrad överkompenseras. Ombudet har fortsatt att prioritera både frågor där samhällsutvecklingen medför problem att tillämpa äldre lagstiftning, och områden där det kommit ny lagstiftning och det därför finns ett behov av domstolspraxis. Vidare har det ansetts angeläget att överklaga frågor som gäller sammanträffande av förmåner eller där systematiska problem aktualiseras. Allmänna ombudet har även överklagat i frågor där oenhetlig tillämpning antingen inom myndigheten eller mellan myndigheterna har upptäckts. Slutligen har allmänna ombudet genom sina överklaganden lyft beslutsmyndigheternas normerande dokument till domstolsprövning.

Under år 2018 har 94 beslut, varav 81 från Försäkringskassan och 13 från Pensionsmyndigheten, överklagats till förvaltningsrätterna. Flest beslut har överklagats inom förmånerna sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt återkrav. Av dessa överklaganden har cirka två tredjedelar varit till fördel för den enskilde och en tredjedel till nackdel. Av förvaltningsrätternas domar har 51 stycken överklagats vidare till kammarrätterna under året. Kammarrätterna har beviljat prövningstillstånd i 41 mål varav två gäller Pensionsmyndighetens ärenden. Sju avgöranden från kammarrätterna har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen. Under året har ombudet fått prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen i två mål varav ett gäller Pensionsmyndighetens ärende. Åtta överklaganden har emellertid vägrats prövningstillstånd av Högsta förvaltningsdomstolen.

Allmänna ombudets överklaganden har lett till 110 förvaltningsrättsdomar varav ungefär 60 procent har varit avslagsdomar och 40 procent bifallsdomar. Dessutom har 30 kammarrättsdomar samt fyra domar från Högsta förvaltningsdomstolen meddelats.

Två av domarna från högsta instans gäller arbetsskadeförsäkringen, närmare bestämt frågan om livränteunderlaget ska motsvara den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst vid den tidpunkt då hen uppfyller förutsättningarna för att få livränta eller vid den senare tidpunkt då livräntan, på grund av bestämmelser om preskription, kan börja betalas ut.¹ En dom gäller frågan om vad som avses med sjukperiod enligt socialförsäkringsbalken.² Den sista domen gäller bilstöd där Högsta förvaltningsdomstolen fann att anpassningsbidrag får lämnas endast för anpassningar som kräver en varaktig förändring av ett fordon, vilket inte var fallet med en löstagbar bilbarnstol.³

Under året har kammarrätterna meddelat intressanta domar gällande bl.a. rätt till förebyggande sjukpenning för arbetslösa, arbetsmarknadsbegreppet inom sjuk- och aktivitetsersättningen, hur ansökningar om bostadsbidrag ska bedömas när sökanden ingår i ett polygamt äktenskap, vilka omständigheter som ska beaktas vid avstängning från aktivitetsstöd, frågan om det finns särskilda skäl för att fortsätta uppbära underhållsstöd trots att den andra föräldern punktligt har betalat underhållsstödet samt, inom återkrav, frågan om återställande av föräldrapenningdagar.

¹ HFD 2018 ref. 5.

² HFD 2018 ref. 69.

³ HFD 2018 ref. 76.

3. Allmänna ombudets uppdrag

3.1 Allmänt om uppdraget

Allmänna ombudet utses av regeringen och är självständigt i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Allmänna ombudets funktion är att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut till förvaltningsdomstol.⁴

Syftet med allmänna ombudets verksamhet är inte närmare reglerat i lag. Däremot har syftet berörts i förarbetena i samband med att allmänna ombudet inrättades.⁵ Där sägs att möjligheten att överklaga beslut huvudsakligen bör användas då det krävs för att utjämna en oenhetlig rättstillämpning på områden där behov av prejudikat är särskilt framträdande. I budgetpropositionen för år 2017 sägs följande, med anledning av resurstillskottet till allmänna ombudet.⁶

”Förstärkningen av allmänna ombudet syftar framförallt till att det, utifrån behovet av prejudikat, ska drivas fram fler vägledande domar inom områden där bedömningsutrymmet i de enskilda fallen är stort liksom där besluten har påtagliga ekonomiska konsekvenser för enskilda och det allmänna.”

3.2 Processuella förutsättningar och begränsningar

Allmänna ombudet kan överklaga både grund- och omprövningsbeslut till förvaltningsdomstolarna. Besluten kan överklagas både till fördel och till nackdel för den enskilde. Om den enskilde begär omprövning av beslutet ska omprövningsenheten lämna över ärendet till förvaltningsrätten för prövning.⁷

Fram till år 2016, har allmänna ombudets verksamhet endast resulterat i ett fåtal vägledande domar. Avsikten med den förstärkning av allmänna ombudet som har gjorts från och med år 2016 är att ombudet ska få fram fler vägledande domar. Förstärkningen av personalstyrkan gör det möjligt att överklaga fler beslut men den kvantitativa ökningen är inte tillräcklig för att råda bot på problemet. De processuella förutsättningarna är också sådana att det är svårt för ombudet att driva målen till högsta instans.

⁴ 113 kap. 12 § socialförsäkringsbalken (SFB).

⁵ Prop. 2003/04:152 s. 241 ff.

⁶ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 10 s. 32.

⁷ 113 kap. 8 och 9 §§ SFB.

Det finns fyra processuella problem av större betydelse:

- Allmänna ombudet måste överklaga myndighetens beslut och kan inte träda in senare i processen.
- När allmänna ombudet överklagar till fördel finns inget motstående intresse.
- Allmänna ombudets roll som motpart är svår att förena med ombudets praxisbildande uppdrag.
- När allmänna ombudet får bifall till sitt överklagande är det svårt att driva målet vidare.

För en närmare beskrivning av dessa processuella problem och hur de hanteras av allmänna ombudet, hänvisas till den årliga rapporten för år 2017 (avsnitt 3.2).

Som har beskrivits i 2017 års rapport har det varit svårt att få upp mål i de högre instanserna eftersom förvaltningsrätten ofta bifaller allmänna ombudets överklagande. För att kunna överklaga vidare trots detta, har ombudet ibland bytt yrkande i kammarrätten. Att ombudet har rätt att byta yrkande till fördel för den enskilde är rättsligt okomplicerat och förutsett i socialförsäkringsbalken.⁸ Däremot är det tveksamt om det är möjligt för allmänna ombudet att byta yrkande till nackdel för den enskilde. Kammarrätterna har bedömt saken olika och Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har inte meddelat prövningstillstånd när allmänna ombudet har överklagat kammarrättens avvisningsbeslut.⁹

En annan processuell svårighet som tidigare har beskrivits gäller det faktum att allmänna ombudet ensamt företräder det allmänna när ombudet överklagar.¹⁰ Detta innebär en svårighet främst i Pensionsmyndighetens ärenden eftersom allmänna ombudet inte har tillgång till myndighetens ärendehanteringssystem och annan myndighetsintern information. Allmänna ombudet får del av efterfrågad information efter sekretessprövning. Detta gör att det många gånger är svårt att i processen ta ställning till olika frågor som gäller den enskildes ärenden eller redogöra för hur myndigheten normalt handlägger vissa frågor. I det mål som för närvarande är uppsläppt i Högsta förvaltningsdomstolen hade allmänna ombudet därför yrkat att domstolen skulle inhämta vissa uppgifter från Pensionsmyndigheten. Yrkandet avslogs mot bakgrund av att det allmänna ombudet ensamt för det allmännas talan.¹¹ Detta visar tydligt på behovet av att säkerställa att allmänna ombudet har tillgång till samma information som beslutsmyndigheten.

⁸ 113 kap. 17 § SFB.

⁹ Kammarrätten i Jönköpings dom den 20 september 2017 i mål nr 2835-16, Kammarrätten i Stockholms beslut den 4 oktober 2017 i mål nr 3395-17, Kammarrätten i Sundsvalls beslut den 23 november 2017 i mål nr 1885-17 och Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 25 maj 2018 i mål nr 6250-17.

¹⁰ 113 kap. 13 § SFB.

¹¹ Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 3136-18.

3.3 Aktuell utredning om allmänna ombudet

I december 2016 utsåg regeringen en särskild utredare med uppdraget att se över vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. Ett av uppdragen var att se över hur allmänna ombudet kunde stärkas processuellt så att praxisbildningen underlättades. Utredaren skulle även utreda hur den enskildes rättssäkerhet i processer där allmänna ombudet är part kan stärkas. I uppdraget innefattades även att se över besvärstiden i socialförsäkringsmål.¹²

I februari 2018 lämnade utredningen sitt betänkande. Kortfattat kan sägas att förslaget är att allmänna ombudets uppdrag, att verka för en likformig rättstillämpning, skrivs in i socialförsäkringsbalken. Vidare föreslås att allmänna ombudet ska ges möjlighet att föra s.k. fastställsetalan i förvaltningsdomstol. Det innebär att allmänna ombudet skulle få möjlighet att överklaga domar som inte har gått ombudet emot. Däremot föreslås inte att allmänna ombudet ska ha möjlighet att ta över en process och överklaga en dom där Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har varit part. Utredningen avstyrker också förslaget att det ska vara möjligt för både allmänna ombudet, beslutsmyndigheten och den försäkrade att vara parter i samma mål, s.k. trepartsprocess. Det föreslås vidare att den enskilde ska ha rätt till biträde i de mål där allmänna ombudet överklagar till nackdel. Vad gäller besvärstiden föreslås att tiden för att överklaga omprövningsbeslut ska kortas från två månader till tre veckor. För allmänna ombudets del föreslås att tiden för att överklaga grundbeslut även fortsättningsvis ska vara två månader, dvs. samma tid som den enskilde har för att begära omprövning.

En annan fråga som behandlas i betänkandet är frågan om allmänna ombudets möjligheter att ta del av ärenden och andra handlingar från beslutsmyndigheten. Ett förslag som lämnas är att det i sekretesslagstiftningen förs in en bestämmelse som innebär att Pensionsmyndigheten, utan hinder av sekretess, ska kunna lämna ärenden till allmänna ombudet.

Betänkandet har inte skickats på remiss under år 2018.

3.4 Ett personligt uppdrag med ett eget kansli

Det allmänna ombudet utses av regeringen och har ett personligt uppdrag. Det personliga uppdraget innebär att undertecknad är ensam beslutsfattare i verksamheten. För att fullgöra uppdraget krävs både överblick över verksamheten som helhet och insyn i varje ärende och överklagande. Sedan år 2016 har allmänna ombudet haft egna öronmärkta medel (som en del i Försäkringskassans budget) och möjlighet att anställa egen personal. Idag är sex medarbetare anställda och allmänna ombudet

¹² Dir. 2016:104.

behöver inte längre ta Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens processförare i anspråk i arbetet. Genom denna förändring har den självständiga rollen kunnat stärkas och verksamheten förbättras både kvantitativt och kvalitativt. Förändringen var, som undertecknad uppfattar det, avsedd som en tillfällig lösning i avvaktan på att frågan om allmänna ombudets organisatoriska tillhörighet skulle lösas mer permanent. Att allmänna ombudet ska vara självständigt och lyda under regeringskansliet men ändå vara en del av myndigheten Försäkringskassan innebär en motsägelsefull situation. Det är oklart hur rollfördelningen mellan regeringskansliet, allmänna ombudet respektive Försäkringskassan ser ut i en rad avseenden. Dessa oklarheter ställs på sin spets med egen personal och egen budget. Det är oklart i vilken utsträckning ombudet självt kan organisera sin verksamhet och fatta beslut i personalfrågor när funktionen organisatoriskt är en del av Försäkringskassan och personalen (inklusive allmänna ombudet) har sina anställningar i denna myndighet.

Med ett eget kansli och en verksamhet av större omfattning, finns vidare ett behov av att ha en ställföreträdare under semestrar och annan bortavaro. Enligt 113 kap. 12 § socialförsäkringsbalken (SFB) får det allmänna ombudet uppdra åt en tjänsteman vid Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol. Denna bestämmelse ger dock inte någon möjlighet att delegera ansvaret för själva verksamheten, inklusive personalansvar och budgetansvar. Frågan är om bestämmelsen uttömmande reglerar ombudets möjligheter att delegera sin beslutanderätt. Eftersom möjligheten att delegera regleras i lag, är det tveksamt om beslutanderätt kan delegeras i vidare mån än vad som framgår av 113 kap. 12 § SFB. Eftersom en sådan delegation i viss mån kommer i konflikt med det personliga uppdraget, torde den åtminstone kräva ett tydligt mandat från uppdragsgivarens sida.

De praktiska frågor som här beskrivits, löstes inte i samband med förändringen år 2016 och har inte heller lösts sedan dess. Den utredare som tillsattes samma år och som lämnade ett betänkande år 2018 (se avsnitt 3.3) hade inte i uppdrag att utreda allmänna ombudets yttre eller inre organisation. Förutom behovet av en ställföreträdare för allmänna ombudet, behövs sammanfattningsvis en tydligare rollfördelning mellan allmänna ombudet och Försäkringskassan vad gäller ombudets organisation och personal.

4. Allmänna ombudets verksamhet år 2018

4.1 Inkommande ärenden

Inkommande ärenden redovisas för Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten var för sig. Förutsättningarna för att hämta in ärenden skiljer sig åt mellan myndigheterna. Dessutom måste allmänna ombudet lägga upp egna ärenden på alla akter som kommer in från Pensionsmyndigheten vilket inte är nödvändigt för Försäkringskassans del där allmänna ombudet kan ta del av ärenden i systemet och inte behöver hämta in ärendena för att granska dem. Vad gäller Försäkringskassans ärenden, läggs en egen akt upp bara i de fall då ett överklagande övervägs.

4.1.1 Försäkringskassans ärenden

Under året har mellan 450 och 500 ärenden kommit in från medarbetare på Försäkringskassan. Dessutom har allmänna ombudet tagit del av över 400 ärenden på eget initiativ. En handfull ärenden har dessutom skickats in från enskilda. Ombudets personal har tagit del av dessa närmare 900 ärenden och lagt upp egna ärenden på ungefär 200 av dem.

Flertalet av de ärenden som kommer in från Försäkringskassan, inkommer till allmänna ombudets funktionsbrevlåda. Ett mindre antal kommer fortfarande in per post och en hel del tips lämnas vid personliga möten eller telefonsamtal. De som skickar in ärenden är oftast de handläggare, beslutsfattare eller omprövare som har varit involverade i beslutet. En del ärenden inkommer emellertid från specialister, verksamhetsutvecklare eller andra som inte har deltagit i handläggningen.

Flertalet ärenden kommer in på grund av att de gäller en fråga som efterfrågas i allmänna ombudets IM (Informationsmeddelande). Sådana IM har getts ut två gånger under år 2018 (i mars respektive september). Det är emellertid vanligt förekommande att handläggare eller andra på eget initiativ skickar in ärenden beträffande rättsfrågor som de själva har identifierat. Ärenden kan också komma in till följd av att allmänna ombudet har pratat om en viss fråga vid ett möte eller någon annan personlig kontakt. Allmänna ombudet tar även del av Försäkringskassans interna frågesystem ARS där de tillämpande enheterna ställer frågor till stödfunktionerna men det är ett fåtal ärenden som beställts efter att en ARS-fråga har ställts.

Projekt om aktivitetsersättning vid förlängd skolgång

Under hösten 2018 gjordes ett heltäckande uttag av ärenden avseende förmånen aktivitetsersättning vid förlängd skolgång. Från Försäkringskassans avdelning Analys och prognos beställdes initialt

diarienummer för alla beslut fattade under augusti 2018. Beställningen ledde till att allmänna ombudet fick del av cirka 280 ärenden, varav drygt 80 % innehöll bifallsbeslut och resterande var avslagsbeslut. Vid genomgång av dessa ärenden noterades dock att ett antal beslut som var registrerade som bifall i själva verket var delvis avslag. Den försäkrade hade då beviljats aktivitetsersättning men för en kortare period än vad hen ansökt om. Genomgången av de uttagna ärendena var tidskrävande och endast ett mindre antal beslut överklagades. De iakttagelser som gjorts ledde dock till ytterligare ett uttag. I en andra omgång beställde allmänna ombudet diarienummer för alla avslagsbeslut avseende aktivitetsersättning vid förlängd skolgång, som hade fattats under oktober månad 2018. För denna period fick allmänna ombudet del av 116 ärenden. Sammanlagt har allmänna ombudet därmed granskat drygt 400 ärenden avseende förlängd skolgång.

Av de genomgångna ärendena har 17 ärenden bedömts vara så pass intressanta att AO beslutat att öppna egeninitierade ärenden. Av dessa 17 ärenden har 10 ärenden överklagats till förvaltningsrätterna. Att inte fler ärenden överklagades berodde på att tiden var för kort för att det skulle vara möjligt för de två processförare som genomförde projektet att gå igenom, jämföra och skriva överklaganden i en större mängd ärenden inom tvåmånadersfristen. En hel del iakttagelser har dock vunnits på vägen. För en beskrivning av sakfrågorna i projektet se avsnitt 5.2.2.

4.1.2 Pensionsmyndighetens ärenden

Från Pensionsmyndigheten har sammanlagt 105 ärenden kommit in. Av dessa ärenden har ungefär 30 stycken begärts in efter tips från medarbetare på Pensionsmyndigheten medan resterande del har begärts in på allmänna ombudets eget initiativ. Allmänna ombudet har lagt upp egna ärenden på samtliga.

Från Pensionsmyndigheten har fler ärenden överlämnats från handläggare under år 2018 än tidigare. Merparten av de ärenden som allmänna ombudet har tagit del av, har dock skickats in efter att allmänna ombudet har beställt dem (se nedan om återkravsprojektet). Under år 2018 har en bättre rutin för beställning och överlämnande skapats vilket inneburit att flertalet ärenden kommit in till allmänna ombudet inom en vecka efter det att de har beställts.

På Pensionsmyndighetens intranät finns sedan år 2016 en lista över olika rättsfrågor som allmänna ombudet vill ha in. Det kan konstateras att denna lista inte leder till avsedd effekt eftersom handläggarna på Pensionsmyndigheten inte känner till att listan finns och den är svår att hitta. Det som i stället har lett till att handläggare och samordnare har tipsat allmänna ombudet om ärenden, är de besök som allmänna ombudet har gjort i verksamheten och de kontakter som därvid har etablerats. Intrycket är att de personliga besöken har varit helt avgörande för att ett inflöde av kvalitativa ärenden har kommit igång under år 2018.

Projekt om återkrav

Under oktober månad gjordes en riktad beställning avseende ärenden om återkrav från Pensionsmyndigheten. Ett flertal av de ärenden som beslutades under perioden 24-28 september 2019 begärdes in. Beställningen inkluderade alla beslut om återkrav av allmän pension och efterlevandeförmåner men vad gäller bostadstillägg begränsades beställningen till högst 40 stycken ärenden. Återkrav under 2000 kr beställdes inte.

Allmänna ombudet fick in 72 ärenden med anledning av beställningen. Av dessa avsåg 40 ärenden återkrav av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, 23 ärenden återkrav av allmän pension medan 5 ärenden avsåg återkrav av efterlevandeförmåner. Några ärenden innehöll återkrav av flera olika förmåner. Dessa 72 akter innehöll endast beslut och journalanteckning som granskades översiktligt. Därefter gjordes en beställning av kompletta akter i cirka 20 ärenden som verkade vara mer intressanta. Projektet resulterade så småningom i 4 stycken överklaganden. Se vidare avsnitt 5.2.3.

En allmänt hållen beställning visade sig vara en bra metod för att skaffa sig överblick över ett rättsområde och ge underlag för iakttagelser. Som strategi för att hitta lämpliga ärenden att överklaga är den dock inte särskilt effektiv. Ett representativt urval av ärenden innehåller till största delen frågor som är oproblematiska. Även om vissa intressanta frågor kan dyka upp, är det inte säkert att just dessa ärenden är lämpliga för att pröva frågan. Därtill kommer att metoden är administrativt betungande, både för Pensionsmyndigheten och allmänna ombudet. Pensionsmyndigheten måste inte bara ta fram, skriva ut och skicka över akterna utan dessa måste även sekretessprövas. Hos allmänna ombudet måste vart och ett av ärendena diarieföras och akter upprättas. Detta sammantaget innebar att när alla ärenden var översända och akter skapade hos allmänna ombudet, återstod bara ett par tre veckor av överklagandetiden. Tiden räckte inte till för att utreda alla ärenden som föreföll intressanta.

4.1.3 Enskilda

Liksom tidigare år har allmänna ombudet under året mottagit ett ganska stort antal telefonsamtal från allmänheten. I huvudsak är det enskilda som har ärenden hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som hör av sig, i några fall deras ombud. Många av de frågor som tas upp vid dessa samtal faller utanför allmänna ombudets kompetensområde. Det gäller då i huvudsak synpunkter på beslutsmyndighetens handläggning eller på felaktig information som myndigheten har gett. I några fall gäller samtalen processer som redan pågår i domstol och där allmänna ombudet alltså inte har möjlighet att vara part.

Ett ganska stort antal samtal gäller dock ärenden där den enskilde har fått ett beslut från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten och vill ha allmänna ombudets hjälp med att överklaga detta. Allmänna ombudet är det allmännas ombud och inte allmänhetens och jag har ansett det viktigt att upprätthålla den distinktionen. I flertalet fall har därför den enskilde getts rådet att överklaga på egen hand eller anlita ett ombud. I några fall, när rättsfrågan har förefallit

intressant, har allmänna ombudet tagit del av den enskildes ärende. Det är naturligtvis inget som hindrar att intressanta rättsfrågor kommer in från enskilda eller deras ombud. Däremot är det tveksamt om det är lämpligt att överklaga ett ärende efter tips från den som ärendet rör. Allmänna ombudet kan aldrig uppträda som befullmäktigat ombud inför domstol. Det finns dock risk för att den enskilde missförstår situationen och tror att ombudet kommer att föra hans eller hennes talan. Detta skulle kunna begränsa allmänna ombudets möjligheter att föra processen på det sätt som är bäst ur prejudikatsynpunkt. Exempelvis skulle det då vara svårt att ta upp argument och åberopa bevisning som talar emot den enskildes sak. Jag anser att det i mitt uppdrag ligger ett krav på att föra processen på ett så objektivt sätt som möjligt.

4.1.4 Digitaliserade beslut

Sedan länge pågår både hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ett arbete med att automatisera beslutsfattandet. Till exempel är många av besluten att bevilja tillfällig föräldrapenning maskinella. Även många av Pensionsmyndighetens pensionsbeslut är maskinella. För allmänna ombudet innebär automatiseringen att besluten är svåra att över huvud taget hitta eftersom de inte passerar någon mänsklig hand som kan skicka in dem. Detta är på ett sätt otillfredsställande eftersom de maskinella bifallsbesluten ibland är resultatet av att datasystemet konstruerats utifrån vissa rättsliga överväganden och dessa överväganden skulle kunna vara av intresse att få prövade i domstol. Eftersom det främst är bifallsbesluten som är maskinella, innebär detta också att allmänna ombudet i allt högre utsträckning blir hänvisad till att överklaga negativa beslut till fördel för att få rättsfrågor belysta i domstol.

4.2 Överklaganden och domar

I detta avsnitt redovisas nya processer som har påbörjats under året, domar som har kommit in samt processer som har fullföljts under året. Observera att avsnitten delvis överlappar varandra eftersom det är *årets* domar och överklaganden som redovisas. I de fall då allmänna ombudet har överklagat ett beslut under år 2018 och en eller flera domstolar även har hunnit döma under året, kommer målet att ingå i båda redovisningarna. Periodiseringen innebär också att de domar som kommit in under året inte helt och hållet motsvaras av de domar som överklagas.

4.2.1 Nya överklaganden till förvaltningsrätt

Allmänna ombudet har lagt upp **sammanlagt 304 egna ärenden under året**. Dessa ärenden har således granskats noggrannare och i de flesta fall har en rättsutredning gjorts, även om de inte i alla fall har lett till ett överklagande. Att inte alla dessa ärenden har överklagats har flera orsaker. I de flesta fall har allmänna ombudet granskat flera ärenden på samma fråga och sedan gått vidare med de ärenden som har ansetts mest lämpliga att överklaga. I andra fall har det efter utredning visat sig

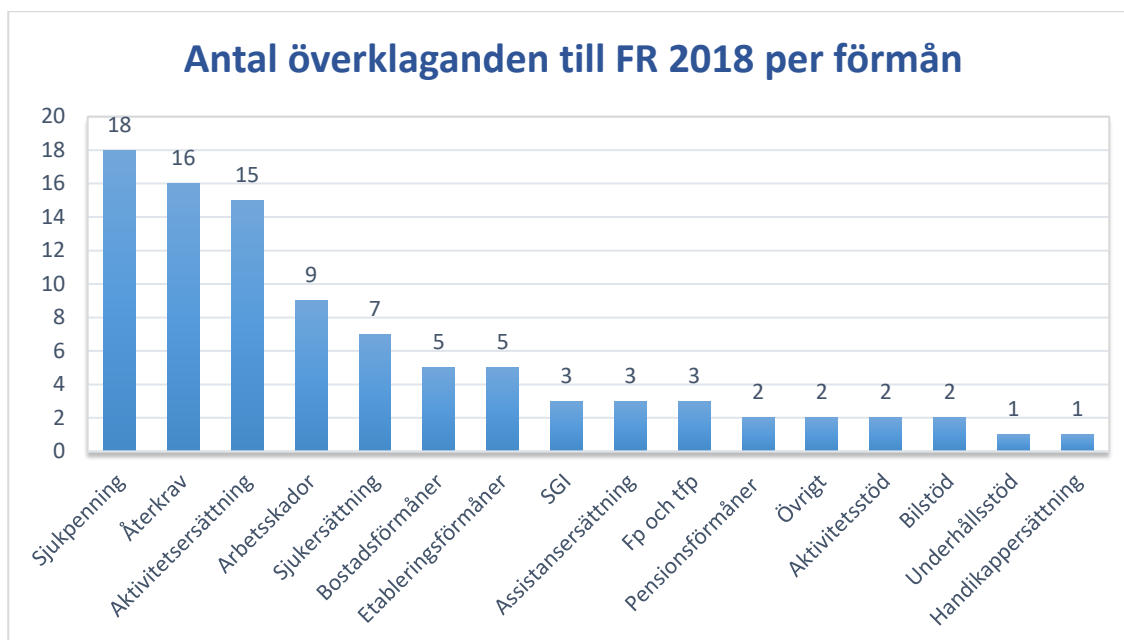
att själva rättsfrågan inte är intressant att driva vidare, t.ex. på grund av att det finns lagtext eller tidigare rättsfall som ger tillräckligt svar på frågan i ärendet. Det kan också vara så att rättsfrågan visserligen är intressant men att den inte bedöms ha påtagliga ekonomiska konsekvenser för enskilda eller det allmänna. I vissa fall bedöms ärendet inte vara lämpligt att överklaga på grund av omständigheter som är hänförliga till den enskilde. Att allmänna ombudet tar del av fler ärenden än som överklagas är viktigt. Det krävs en överblick över hur ärenden på det aktuella området normalt ser ut, för att ombudet ska kunna välja lämpliga rättsfrågor och argumentera på ett bra sätt i domstol. Att ha ett brett underlag är inte minst viktigt om ombudet ska kunna överklaga i bedömningsfrågor.

Under år 2018 har **94 beslut överklagats till förvaltningsrätterna**. Flertalet överklagade beslut är grundbeslut men även omprövningsbeslut har överklagats i viss utsträckning. Endast något enstaka beslut enligt 113 kap. 3 § SFB har överklagats. Vid en jämförelse med föregående år kan konstateras att 143 beslut överklagades år 2017. Det finns två huvudsakliga orsaker till att färre beslut har överklagats till förvaltningsrätten under år 2018. Den främsta orsaken är att verksamheten fortfarande befann sig under uppbyggnad år 2017 och de flesta ärenden därför var nystartade. Under år 2018 däremot har fler överklaganden skett till kammarrätt (se 4.2.3 nedan). Den andra orsaken är att allmänna ombudet under det senaste året har ägnat mer tid åt bedömningsutrymmet vilket inneburit att ett stort antal ärenden har gått igenom men bara ett fåtal överklagats (se avsnitt 4.1.1 och 4.1.2).

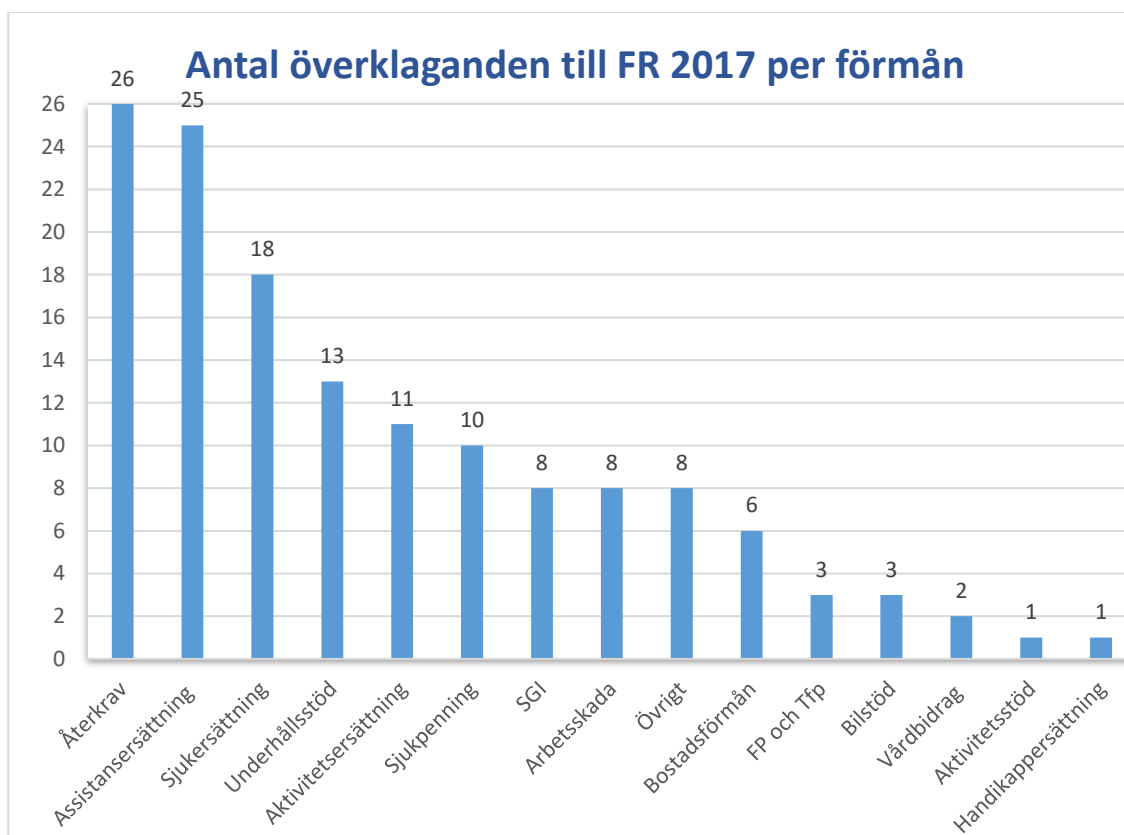
Av de 94 besluten som överklagades, kom **81 beslut från Försäkringskassan och 13 beslut från Pensionsmyndigheten**. År 2017 överklagades 129 beslut från Försäkringskassan och 14 beslut från Pensionsmyndigheten. Det innebär att Pensionsmyndighetens andel av verksamheten var cirka 10 procent år 2017 och något högre år 2018.

Vilka förmåner som har överklagats redovisas i figur 1. Som framgår har flest beslut överklagats inom sjukförsäkringsförmånerna och återkrav. De flesta återkravsbesluten gällde återkrav av sjukförmåner eller av bostadstillägg. De beslut från Pensionsmyndigheten som överklagats gällde främst återkrav och bostadstillägg, medan endast ett par fall av allmän pension finns med. Som jämförelse kan nämnas att under år 2017 överklagades flest beslut inom sjuk- och aktivitetsersättning, assistansersättning och återkrav (figur 2).

Figur 1. Antal överklaganden till förvaltningsrätt per förmån under år 2018.



Figur 2. Antal överklaganden till förvaltningsrätt per förmån under år 2017.

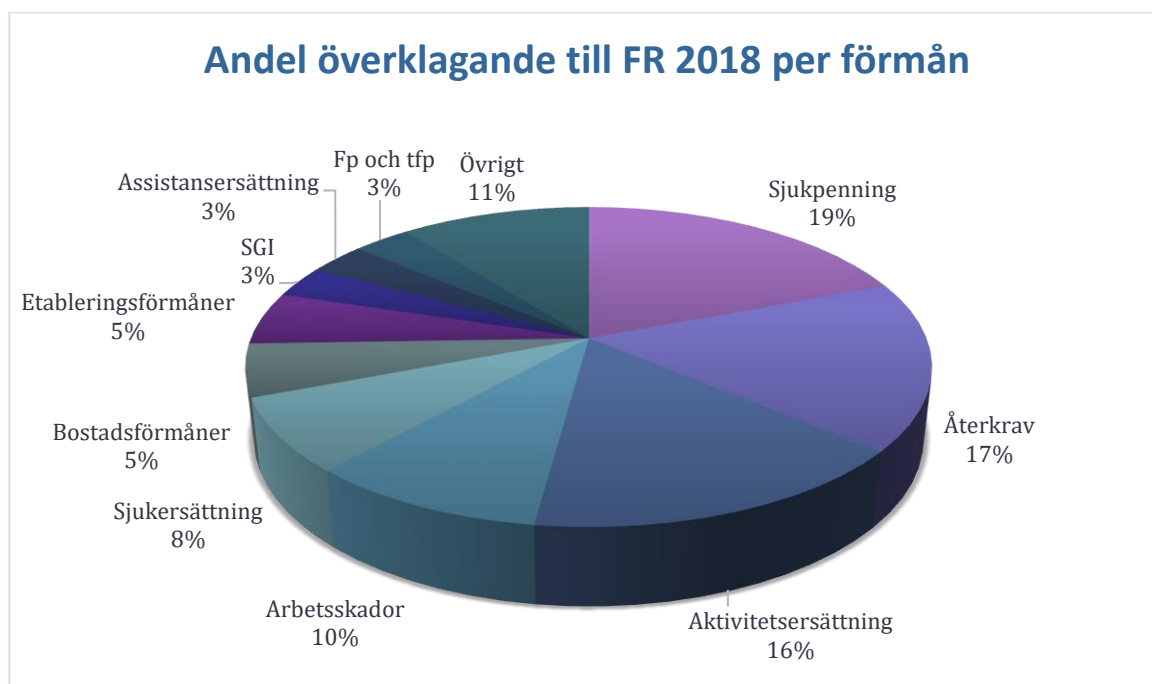


Källa: Allmänna ombudets beräkningar.

Sjukförsäkringen, dvs. sjukpenning, aktivitetsersättning och sjukersättning, är de stora förmånerna hos Försäkringskassan. Förmånerna har stor betydelse för både enskilda och det allmänna. Dessutom innefattar de ett stort bedömningsutrymme. Dessa förmåner har därför fått störst utrymme under året. Även beslut om återkrav har överklagats i hög utsträckning. Dessa beslut fattas av både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Även beslut om återkrav har stor betydelse för både enskilda och det allmänna. De kräver många gånger komplicerade bedömningar och innehåller oftast även svåra sakfrågor. Eftersom dessa ärenden handläggs av båda myndigheterna finns även ett intresse av att jämföra tillämpningen och uppmärksamma de frågor där myndigheterna gör olika (se avsnitt 5.9). Ärenden om assistansersättning har, till skillnad från föregående år, drivits i mycket begränsad utsträckning. Detta beror på att det under året har pågått en utredning som gör en översyn av förmånen. Inte heller ärenden om vårdbidrag och handikappersättning har prioriterats under år 2018 eftersom dessa förmåner ersattes av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning vid årsskiftet 2018/2019.

Hur stor andel som överklagats av respektive förmån framgår av figur 3.

Figur 3. Andel överklaganden per förmån under år 2018.

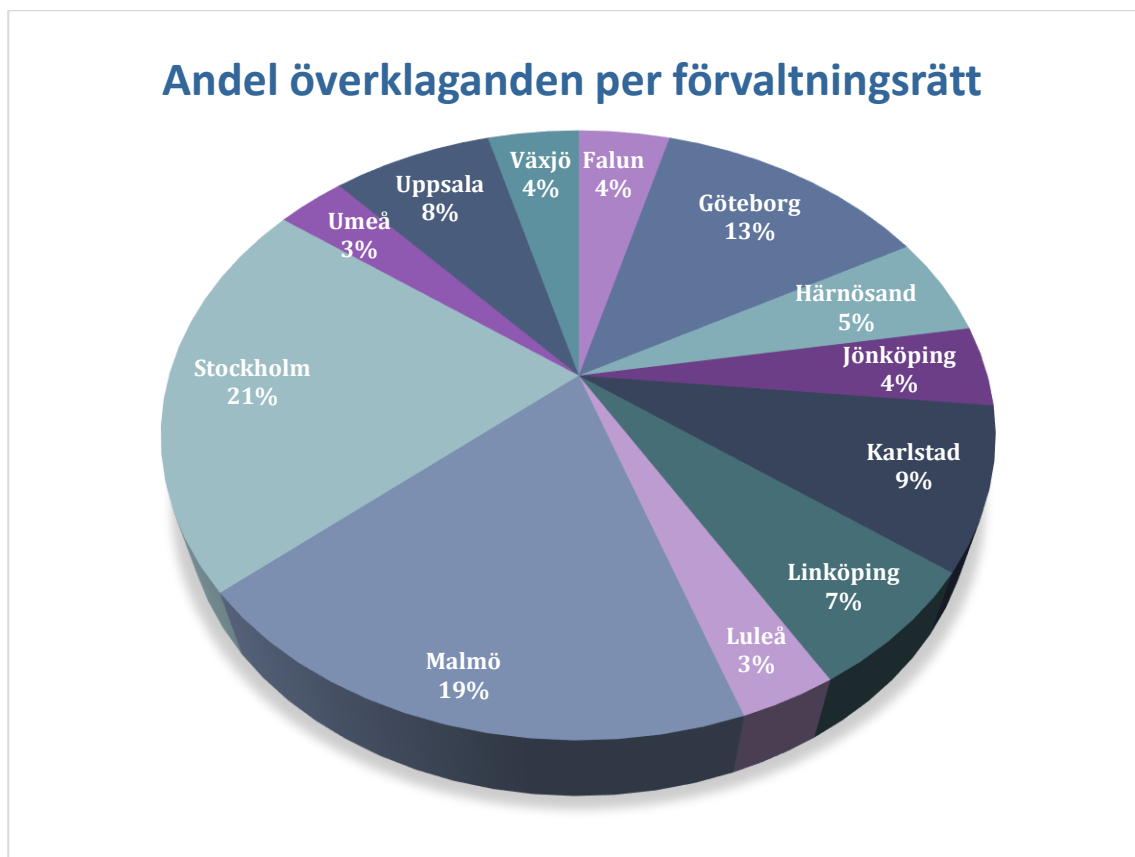


Källa: Allmänna ombudets beräkningar. I kategorin "övrigt" ingår försäkringstillhörighet, aktivitetsstöd, bilstöd, handikappersättning, underhållsstöd, allmän pension och tandvård.

De överklagade ärendena synes ha haft en god geografisk spridning under året. Som huvudregel handläggs målen inom den domkrets där den enskilde är bosatt. Flest ärenden har överklagats till förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö vilket också avspeglar befolkningmängden

i respektive domstols upptagningsområde. Under året har dock Förvaltningsrätten i Göteborg överlämnat en del mål till andra förvaltningsrätter, varför göteborgsmålen egentligen är fler än 13 procent. Fördelningen av överklaganden mellan olika förvaltningsrätter framgår av figur 4.

Figur 4. Andel överklaganden per förvaltningsrätt år 2018.



Källa: Allmänna ombudets beräkningar. Figuren visar handläggande domstol efter överlämnande i förekommande fall.

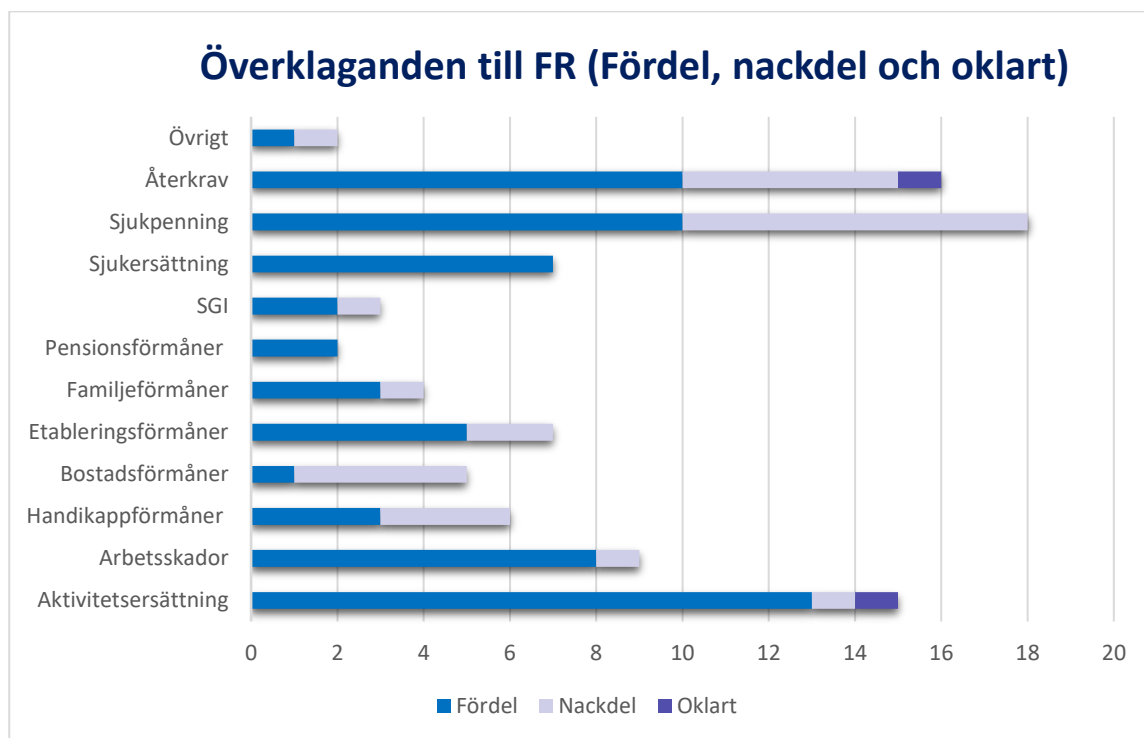
Överklaganden till fördel och till nackdel

Av de 94 beslut som har överklagats till förvaltningsrätterna under året, har 65 varit till fördel för den försäkrade, 27 till nackdel för försäkrade och två oklart.¹³ Av de beslut som har överklagats

¹³ I ett par fall har allmänna ombudet framställt yrkanden såväl till fördel som till nackdel för den enskilde i ett och samma mål. I vissa fall är det svårt att ange om ett visst överklagande är till fördel eller nackdel för den enskilde. Det kan t.ex. gälla vid överklaganden av olika beräkningsgrunder där utfallet i aktuellt ärende inte är känt vid tidpunkten för överklagande.

under året har således, liksom föregående år, **ungefär två tredjedelar varit till fördel för den försäkrade**. Överklaganden till fördel respektive till nackdel fördelar sig enligt följande (figur 5).

Figur 5. Antal överklaganden till förvaltningsrätt, fördelat på fördel respektive nackdel.



Källa: Allmänna ombudets beräkningar. Observera att flera olika förmåner är ihopslagna i denna figur.

För allmänna ombudet är det övergripande målet med verksamheten att skapa rättspraxis i olösta rättsfrågor och på så sätt bidra till en enhetlig och förutsägbar tillämpning av socialförsäkringsbestämmelserna. Om allmänna ombudet uppnår detta genom att överklaga till fördel eller till nackdel är av underordnad betydelse. En ambition från allmänna ombudets sida har dock varit att i lika stor utsträckning uppmärksamma negativa och positiva beslut eftersom en jämn fördelning mellan fördels- och nackdelsöverklaganden skulle stärka bilden av ett fristående allmänt ombud.

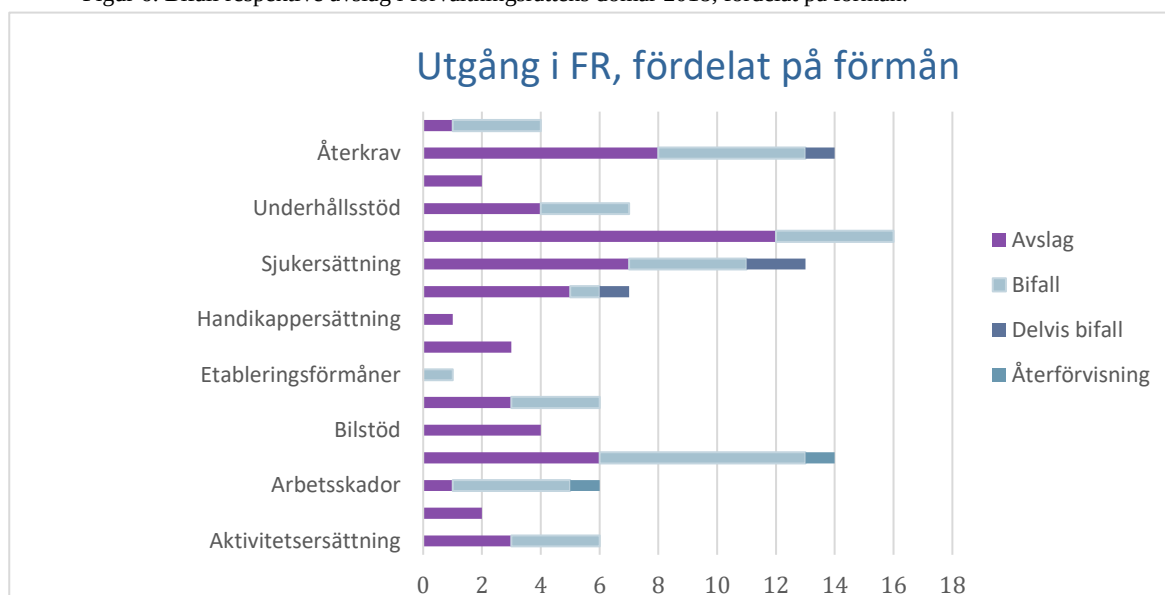
Orsaken till att fler beslut överklagas till fördel, förklaras i 2017 års rapport, avsnitt 4.2.1. Det som beskrevs där bekräftas i årets siffror. Det har visat sig svårare att driva fördelsöverklaganden vidare till kammarrätterna och HFD. Överklaganden till fördel, åtminstone om de innehåller ett inslag av bedömning, får oftare bifall i förvaltningsrätterna än ett överklagande till nackdel. Det är dessutom svårare för det allmänna ombudet att byta yrkande i högre instans om överklagandet till

förvaltningsrätten har varit till fördel.¹⁴ Erfarenhetsmässigt krävs det alltså *fler mål* för att driva upp ett överklagande till fördel till kammarrätt eller HFD. Jämför avsnitt 4.2.3 och 4.2.5.

4.2.2 Domar från förvaltningsrätt

Under år 2018 har **förvaltningsrätterna prövat 110 överklaganden från allmänna ombudet**.¹⁵ Tolv av dessa avgöranden gällde Pensionsmyndighetens beslut medan resterande 98 gällde Försäkringskassans beslut. Om man bortser från de fyra avgöranden som innebar avvisning eller avskrivning, fördelade sig de resterande 106 domarna enligt följande. Förvaltningsrätterna avslog 62 överklaganden och biföll eller återförvisade 44 överklaganden¹⁶. Av de 68 överklaganden som drevs till fördel för den enskilde, biföll förvaltningsrätterna 34 stycken (50 procent). Av de 37 överklaganden som drevs till nackdel för den enskilde, bifölls 9 stycken (20 procent). Av de 12 domarna som gällde Pensionsmyndighetens beslut, bifölls åtta överklaganden, två avslogs och två avvisades. Av figur 6 framgår utfallet i förvaltningsrätternas domar fördelat på respektive förmån.

Figur 6. Bifall respektive avslag i förvaltningsrätternas domar 2018, fördelat på förmån.



Källa: Allmänna ombudets beräkningar.

¹⁴ Se avsnitt 3.2 och not 9.

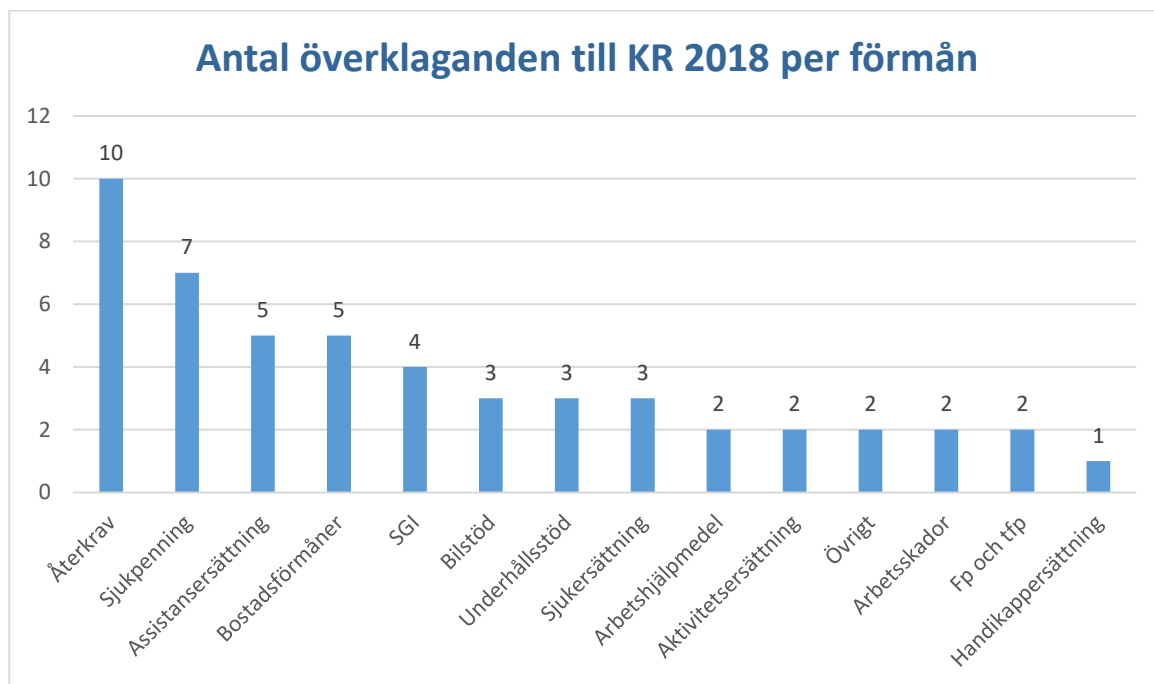
¹⁵ Observera periodiseringsproblemet! De ärenden som överklagas ett år, avslutas normalt inte i domstol förrän påföljande år. Antalet överklagade ärenden för ett år, överensstämmer därför inte med antalet domar för samma år.

¹⁶ Återförvisningsbeslut innebär typiskt sett ett bifall till allmänna ombudets överklagande. Det är vanligt att allmänna ombudet yrkar upphävande av myndighetens beslut samt återförvisning för ny utredning eller fortsatt handläggning.

4.2.3 Överklaganden till kammarrätt

Under år 2018 har **51 förvaltningsrättsdomar överklagats vidare till kammarrätten** av allmänna ombudet.¹⁷ Av dessa gällde två överklaganden Pensionsmyndighetens ärenden och resten Försäkringskassans. Överklagandena fördelar sig per förmån enligt följande (figur 7).

Figur 7. Antal överklaganden till kammarrätt per förmån under år 2018.



Källa: Allmänna ombudets beräkningar.

Prövningstillstånd har beviljats i 41 mål och avslagits i sex mål under året. I ett antal fall var frågan om prövningstillstånd ännu inte prövad vid årsskiftet. Prövningstillstånd har meddelats i båda de mål som gäller Pensionsmyndighetens beslut och i 39 mål som gäller Försäkringskassans beslut.

I kammarrätten är överklaganden till nackdel vanligare än i förvaltningsrätten, eftersom dessa överklaganden inte lika ofta får bifall i förvaltningsrätten som överklaganden till fördel. Av allmänna ombudets 51 överklaganden till kammarrätten är drygt hälften till nackdel för den försäkrade. Endast i två mål har allmänna ombudet bytt yrkande i kammarrätten under året.

¹⁷ Såvitt känt har det endast hänt i något enskilda ärende att den enskilde men inte allmänna ombudet har fört målet vidare till kammarrätten. Om detta inträffar är det inte säkert att ombudet, i egenskap av motpart, får kännedom om det förrän kammarrätten har prövat frågan om prövningstillstånd.

4.2.4 Domar från kammarrätt

Under år 2018 har **kammarrätterna dömt i 30 mål** där allmänna ombudet har varit part. Ett av dem gäller Pensionsmyndighetens ärende och resten gäller Försäkringskassans ärenden.

Kammarrätterna har avslagit allmänna ombudets överklagande i 22 mål och bifallit i 7 mål. I ett mål har kammarrätten avvisat allmänna ombudets överklagande, eftersom myndighetens beslut inte ansågs överklagbart.

Av de 16 överklaganden som drevs till fördel för den enskilde, biföll kammarrätterna tre överklaganden och avslog 13. Av de 14 överklaganden som drevs till nackdel för den enskilde, bifölls fyra och tio avslogs eller avvisades.

Av de 23 negativa domar som kammarrätterna meddelade under år 2018, överklagades sju stycken vidare till HFD. Det finns olika orsaker till att vissa domar inte överklagas vidare till HFD. En vanlig orsak är att det finns flera kammarrättsdomar på samma eller liknande fråga och det har då varit tillräckligt att ett eller ett par mål har drivits vidare (t.ex. frågan om förebyggande sjukpenning för arbetslösa). Vissa frågor överklagas allmänna ombudet med ambitionen att driva fram kammarrättsavgöranden som komplement till redan befintlig HFD-praxis. I andra fall kan frågan i målet vara lämplig för HFD men omständigheterna i det enskilda fallet gör att målet är mindre lämpligt som prejudikat. Detta kan bero på omständigheter som har varit kända från början eller på saker som inträffat under resans gång. I andra fall har frågan inte ansetts tillräckligt angelägen att driva till högsta instans, t.ex. om kammarrätterna är eniga i sina avgöranden. Bedömningsfrågor kan också vara mindre lämpliga att föra vidare till högsta instans. Under åren 2017 och 2018 har allmänna ombudet exempelvis drivit fram fyra kammarrättsdomar som gäller en ny bestämmelse om rätten till underhållsstöd på grund av särskilda skäl. Eftersom frågan om särskilda skäl är något som avgörs från fall till fall har kammarrättsdomarna ansetts ge tillräcklig vägledning.

4.2.5 Överklaganden till Högsta förvaltningsdomstolen

Allmänna ombudet har under år 2018 **överklagat sju avgöranden från kammarrätterna till HFD**. Fem överklaganden var till nackdel och två till fördel för den försäkrade.

Sammanlagt under året har HFD prövat frågan om prövningstillstånd i tio mål (överklagade både under år 2017 och år 2018). I åtta av dessa mål har HFD vägrat prövningstillstånd medan två prövningstillstånd har beviljats. I skrivande stund finns det ytterligare fyra mål där frågan om prövningstillstånd ännu inte har avgjorts.

I de två mål som HFD har beviljat prövningstillstånd år 2018 var det följande frågor som ledde till att HFD släppte upp målen.

- Fråga om vad som avses med begreppet sjukperiod i 27 kap. 26 § socialförsäkringsbalken.¹⁸
- Fråga om Pensionsmyndighetens i en journal antecknade beslut att inte återkräva för mycket utbetalt bostadstillägg är överklagbart och, i så fall, om den försäkrade genom att lämna oriktiga uppgifter kan anses ha orsakat utbetalningen när Pensionsmyndigheten genom informationsutbyte med andra myndigheter har haft tillgång till korrekta uppgifter.¹⁹

De åtta mål där HFD under år 2018 avslog allmänna ombudets ansökan om prövningstillstånd gällde följande frågor.

- Sjukpenning; fråga om vad som avses med begreppet sjukperiod i 27 kap. 26 § socialförsäkringsbalken (samma fråga som beviljades prövningstillstånd i ett annat mål).
- Sjukersättning; fråga om hur rätten till sjukersättning ska bedömas för en person som inom en snar framtid fyller 65 år. Målet gällde även beviskravet i mål om sjukersättning.
- Assistansersättning; av- och påklädning i samband med aktiviteter som inte är grundläggande behov (2 mål).
- Bostadsbidrag; rätt till bostadsbidrag för gift sökande vars make inte har uppehållstillstånd (2 mål).
- Tillfällig föräldrapenning; rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av barn när den andra föräldern redan fått ersättning för samma dag på annan grund.
- Processuell fråga; fråga om allmänna ombudets rätt att byta yrkande till nackdel för enskild part.

I fyra mål hade frågan om prövningstillstånd alltså inte avgjorts vid årsskiftet. Det gäller följande frågor.

- Sjukpenning; rätt till sjukpenning under tid med nedsatt arbetsförmåga som föranleds av att den försäkrade genomgått en estetisk operation som inte varit medicinskt motiverad.
- Sjukpenning; förebyggande sjukpenning för en försäkrad som är arbetslös.
- Bostadsbidrag; rätt till bostadsbidrag som ensamstående eller sammanlevande för en försäkrad som lever i ett polygamt äktenskap.
- Återkrav; fråga om Försäkringskassans beslut att inte återkräva en utbetalning under 2000 kr utgör ett överklagbart beslut.

För en mer detaljerad beskrivning av målen, se avsnitt 6.2 där årets kammarrättsdomar beskrivs.

¹⁸ HFD 2018 ref. 69.

¹⁹ HFD:s mål nr 3136-18 avseende överklagande av Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 2778-17.

4.2.6 Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

Under år 2018 har **HFD prövat fyra överklaganden** där allmänna ombudet har varit part. I två av dem förde ombudet talan till nackdel för enskild part och i två av dem var konsekvensen oklar. Allmänna ombudets överklaganden gällde två mål om arbetsskadeförsäkring, ett mål om bilstöd och ett mål om sjukpenning. I de två sistnämnda fick allmänna ombudet bifall till sin talan medan Försäkringskassans tillämpning ansågs riktig i de två målen om arbetsskadeförsäkring. För en närmare beskrivning av domarna, se avsnitt 6.1.

4.3 Budget och användning av resurser

4.3.1 Allmänna ombudets budget

Enligt Försäkringskassans regleringsbrev för år 2018 ska högst 7,5 miljoner kronor av tilldelat förvaltningsanslag användas för att stärka det allmänna ombudet och ombudets kansli. **Kostnaden för det allmänna ombudet och dess kansli uppgår år 2018 till 6 306 457 kr.** Detta kan jämföras med utfallet för år 2017 som var 5 122 337 kr. Under år 2018 har uppbyggnaden fortsatt, med flera rekryteringar. Avsikten var att kansliet under år 2018 skulle nå sin fulla omfattning och kunna arbeta på full kapacitet. Ett par avgångar har dock medfört att kansliet inte heller under detta år har varit fullt bemannat.

Kostnaderna för år 2018 består till största delen av kostnader för anställd personal (4 851 452 kr). Under i princip hela år 2018 har sex heltidsanställda (inklusive undertecknad) varit i tjänst. Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens processförare har inte tagits i anspråk i allmänna ombudets verksamhet under året. Allmänna ombudet bär sin andel av Försäkringskassans gemensamma kostnader, dvs. kostnader för lokaler, IT-stöd m.m.

För år 2019 är prognosen att 7 032 616 kronor kommer att användas i verksamheten. Detta är dock en osäker siffra på grund av personalsituationen, främst det faktum att det är osäkert när ett nytt allmänt ombud kommer att tillträda.

4.3.2 Allmänna ombudets kansli

Allmänna ombudet och dess kansli har liksom tidigare haft sin placering i Försäkringskassans kontor vid Telefonplan i Stockholm.

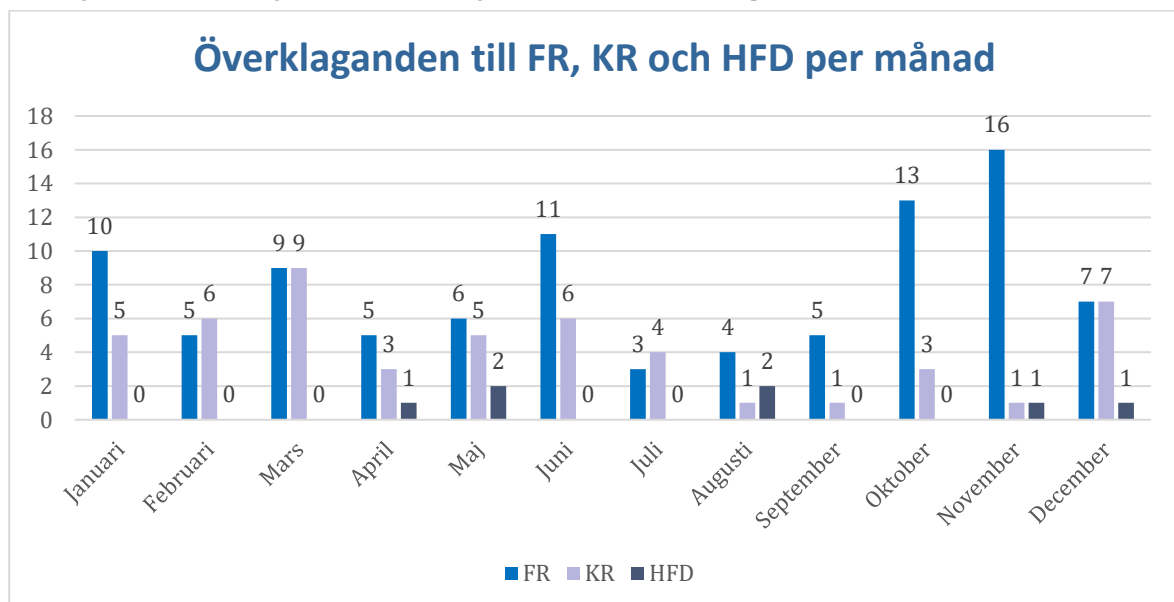
Förutom det allmänna ombudet har tre processförare samt en administrativ assistent varit i tjänst under hela året. Ytterligare en processförare var i tjänst några månader under hösten och ersattes av en vikarierande processförare från och med december 2018.

Under första halvan av året har det även funnits ett biträdande allmänt ombud. Sedan den 1 juli 2018 är dock den biträdande tjänstledig, vilket inneburit att endast det allmänna ombudet kunnat underteckna överklaganden. Detta har påverkat möjligheten att ha full verksamhet under hela året. Främst har det inneburit ett avbräck vad gäller inflödet av ärenden. Att fylla inkorgen har varit det

biträdande allmänna ombudets viktigaste arbetsuppgift. Tiden räcker inte till för att det allmänna ombudet både ska kunna leta nya ärenden och underteckna samtliga överklaganden som fem medarbetare skriver. Det biträdande allmänna ombudet kommer att vara frånvarande under större delen av år 2019, men en av processförarna har tillförordnats som biträdande efter årsskiftet.

Som framgått har allmänna ombudet överklagat 94 beslut till förvaltningsrätt under år 2018. Därutöver har överklaganden skrivits till kammarrätt eller HFD i sammanlagt 58 mål. På grundval av den bemanning och de förutsättningar som funnits under detta år, kan man konstatera att antalet överklaganden per månad uppgår till knappt 13 i genomsnitt (se figur 8). Under år 2017 skrevs i genomsnitt 15 överklaganden per månad, men det ska då beaktas att en större andel av dessa var överklaganden till förvaltningsrätt. Generellt sett är ett överklagande till överrätt mer arbetskrävande.

Figur 8. Antal överklaganden till förvaltningsrätt, kammarrätt och HFD per månad år 2018.



Källa: Allmänna ombudets beräkningar.

Som framgår av figur 8 har antalet överklaganden varit ojämnt fördelat över året. Figuren visar också på det faktum att allmänna ombudets arbetsbelastning är beroende av vad som kommer in från beslutsmyndigheterna och domstolarna. Tendensen är att många nya beslut och domar kommer in före sommaren och före årsskiftet. Däremot är inflödet av naturliga skäl mycket litet under juli och augusti vilket gör att augusti och september får ägnas mer åt att hitta nya ärenden än åt att skriva överklaganden. Arbetet med att hitta nya ärenden är nästan lika tidskrävande som att överklaga, vilket man ska hålla i minnet när man studerar figur 8. Under januari och februari ägnas dessutom en stor del av tiden åt att skriva den årliga rapporten och i samband med detta formulera de iakttagelser som har gjorts under föregående år.

Mot bakgrund av tidigare års erfarenhet av det ojämna inflödet av ärenden, har olika åtgärder vidtagits för att generera fler ärenden under lågkonjunkturer. Nya IM har getts ut när

tillströmningen varit låg och det funnits tid för att ta hand om de ärenden som då kan väntas komma. Besök i verksamheten har planerats in under lugnare perioder. Dessutom har två större projekt genomförts under början av hösten, vilket lett till ett antal överklaganden senare under hösten.

Personalsituationen har som nämnts varierat från månad till månad. På grund av att inflödet ser olika ut under olika delar av året är det svårt att jämföra produktionen under vårterminen (då vi hade två personer som kunde underteckna överklaganden) med höstterminen (då endast en person kunde underteckna). För att det ska vara möjligt att bedöma värdet av resurstillskott och större personalstyrka, behöver bemanningen vara mer stabil över tid.

4.4 Allmänna ombudets utåtriktade verksamhet

4.4.1 Försäkringskassan

Allmänna ombudet har under året presenterat sin verksamhet och haft möten kring intressanta rättsfrågor på flera av Försäkringskassans enheter. Sådana möten har hållits med sjukersättning i Malmö, aktivitetsersättning i Sollentuna samt underhållsstöd och föräldrapenning i Göteborg. Dessa möten leder alltid till att bra ärenden kommer in, både på kort och lång sikt. De ger även allmänna ombudet kunskaper om tillämpningen och konkreta problem som uppstår i samband med den.

Allmänna ombudet har även deltagit i vissa nätverksträffar, bland annat med förebyggande sjukpenning, vårdbidrag och handikappersättning samt sjukpenninggrundande inkomst. Dessa träffar har i huvudsak syftat till att identifiera olösta rättsfrågor. Kontakter tas också löpande per mail och telefon för att utreda tips på rättsfrågor. Inte minst inför publiceringen av ett nytt IM tas omfattande kontakter med verksamheten.

Allmänna ombudet har vid ett par tillfällen under hösten haft möten med företrädare för Rättsavdelningen och planen är att detta informationsutbyte ska bli mer regelbundet och organiserat.

4.4.2 Pensionsmyndigheten

Under året har mötesformerna satt sig så att allmänna ombudet har åtminstone tre schemalagda möten med Pensionsmyndighetens juridikavdelning varje termin. Det som diskuteras vid mötena är aktuella överklaganden, nya rättsfrågor och även praktiska frågor om överlämnande av handlingar och liknande. Allmänna ombudet har även haft en fast kontaktperson på Pensionsmyndigheten och denna kontakt har fungerat utmärkt så att olika frågor snabbt besvaras och beställda akter kommer in till kansliet utan onödigt dröjsmål.

Under året har allmänna ombudet gjort tre besök ute i verksamheten; på Pensionsmyndighetens kontor i Luleå, Växjö och Visby. Allmänna ombudet har därmed besökt enheter som handlägger alla de förmåner och ärendeslag som förekommer hos myndigheten; allmän pension, efterlevandepension, bostadstillägg samt återkrav. Vid dessa besök har allmänna ombudet haft möjlighet att presentera sin verksamhet för i princip samtliga handläggare. Möjlighet har även funnits att diskutera rättsfrågor med myndighetens samordnare samt att praktiskt se hur handläggningen går till. Det sistnämnda har inte minst varit värdefullt för allmänna ombudets personal, eftersom handläggningen till stora delar är digitaliserad och det krävs kunskap om denna handläggning för att förstå det som ligger till grund för uppgifterna i de pappersakter som kommer in från Pensionsmyndigheten. Som ett resultat av besöken har allt fler ärenden skickats in av Pensionsmyndighetens handläggare. Under senare delen av hösten har nya ärenden kommit in så gott som varje vecka.

4.4.3 Externa kontakter

Liksom föregående år har allmänna ombudet inbjudits att medverka på Socialförsäkringsdagarna som är en utbildningsinsats för domare, arrangerad av Domstolsverket. Ett föredrag har också hållits vid en nätverksträff för förvaltningsrätternas föredragande.

Med företrädare för Inspektionen för socialförsäkring (ISF) har allmänna ombudet haft visst utbyte under året, även om inga regelbundna träffar förekommit. Däremot har allmänna ombudet deltagit i en utbildningsinsats för nyanställda hos ISF.

Allmänna ombudet har fortsatt med samverkansträffar tillsammans med de allmänna ombuden vid Skatteverket respektive Tullverket.

Slutligen har ett möte hållits med företrädare för LO-TCO Rättsskydd. Vid denna träff har intressanta rättsfrågor diskuterats samt även förändringar i tillämpningen som skett inom sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen.

5. Vilka frågor driver allmänna ombudet?

5.1 Allmänna ombudet väljer rättsfrågor självständigt

Eftersom allmänna ombudet är självständigt i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är det ombudet som självständigt väljer vilka rättsfrågor som ska överklagas. Vilka ärenden som ska drivas bestäms också av allmänna ombudet. Inte heller bör de enskilda som ärendena gäller, intresseorganisationer eller andra kunna påverka urvalet. Däremot tar allmänna ombudet gärna emot tips på rättsfrågor från andra, både inom myndigheterna och utifrån. För att inte allmänna ombudets objektivitet ska kunna sättas ifråga är det viktigt att ta emot impulser från alla tänkbara håll. Lika viktigt är det att ombudet sedan gör en självständig prövning av vilka impulser som ska leda fram till ett överklagande. Alla tips granskas från samma utgångspunkter; är det en olöst rättsfråga eller en bedömningsfråga där vägledande domstolsavgöranden behövs?

För att allmänna ombudet självständigt från beslutsmyndigheterna ska kunna driva olösta rättsfrågor i domstolarna krävs att ombudet får impulser från olika delar inom myndigheterna. Det är i mötet mellan ett konkret ärende och normeringen som en rättsfråga uppstår. Det är därför nödvändigt att allmänna ombudet tillåts ha en dialog med alla avdelningar och alla yrkeskategorier inom beslutsmyndigheterna. Kritiskt tänkande beslutsfattare och handläggare är en förutsättning för att allmänna ombudet ska kunna utföra sitt uppdrag och göra verklig skillnad.

5.2 Bedömningsfrågor

Under åren 2016-2018 har allmänna ombudet främst överklagat beslut som gäller olösta rättsfrågor. Olösta rättsfrågor kan definieras som frågor där varken förarbeten eller vägledande domar ger ett tydligt svar på hur lagtexten ska tolkas i en viss situation. Det ingår emellertid även i allmänna ombudets uppdrag att driva fram vägledande domar i bedömningsfrågor.²⁰

Det finns många områden inom socialförsäkringen där lagtexten lämnar ett stort utrymme för bedömningar och där tillämpningen därför riskerar att bli mindre enhetlig. Sjukförsäkringen är det främsta området där ett stort bedömningsutrymme finns i de viktigaste bestämmelserna. Det är också ett område där besluten har påtagliga ekonomiska konsekvenser både för det allmänna och för de enskilda som berörs av besluten.

²⁰ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 10 s. 32.

Under år 2018 har ambitionen varit att ägna större uppmärksamhet åt bedömningsfrågor. Att identifiera frågor där fler vägledande avgöranden behövs, erbjuder inga svårigheter. Däremot är det svårt att bland alla de ärenden som finns hitta ärenden som passar för prejudikatbildning. Två svårigheter kan särskilt framhållas.

För det första krävs att ärendet är någorlunda allmängiltigt och inte innehåller alltför särpräglade omständigheter. Detta är nödvändigt för att ett framtida prejudikat ska gå att tillämpa på många liknande fall. För att det ska vara möjligt att identifiera sådana ärenden krävs att allmänna ombudet har en överblick över hur ärenden inom ett visst område normalt ser ut, vilket bedömningsutrymme som finns och vilka situationer som är vanligt förekommande. Det räcker då inte med att ta del av enstaka ärenden.

För det andra måste allmänna ombudet välja ärenden som ligger precis i gränslandet mellan avslag och bifall. Att överklaga ärenden där den försäkrade sannolikt har blivit alltför hårt eller alltför generöst bedömd, leder oftast till ett bifall redan i förvaltningsrätten. Det kan då vara svårt att driva ärendet vidare, särskilt om det kräver att allmänna ombudet byter yrkande till den försäkrades nackdel. Det bästa sättet att driva bedömningsfrågor är i stället att välja ärenden där beslutet med största sannolikhet är riktigt. Problemet med sådana ärenden är att kammarrätten inte har skäl att meddela prövningstillstånd.²¹

För att få en bedömningsfråga allsidigt belyst, skulle det bästa vara att överklaga ett antal beslut inom det tänkbara bedömningsutrymmet, från sådana beslut som ligger nära ett bifall till sådana som ligger nära ett avslag och allt på skalan däremellan. Tanken vore då att få fram ett antal kammarrättsdomar inom hela spektrat och i bästa fall även driva ett par av dem till HFD. Även denna strategi riskerar dock att stöta på patrull i och med reglerna om prövningstillstånd i kammarrätten. Av de ärenden som överklagas till kammarrätt finns då ett antal som sannolikt är rätt dömda i förvaltningsrätt och ett antal där detta är mer tveksamt. När det då är fråga om ärenden som innehåller bedömningsfrågor och inte rättsfrågor, är det sannolikt att kammarrätterna endast kommer bevilja prövningstillstånd i de mål där förvaltningsrättens bedömning anses vara tveksam. Därigenom uppnås inte målet med ett antal vägledande domar inom hela bedömningsutrymmet.

²¹ Prövningstillstånd ska enligt 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) meddelas bl.a. om det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till eller det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt.

5.2.1 Förvärvsarbete på arbetsmarknaden

En bedömningsfråga som allmänna ombudet har drivit alltsedan år 2016 gäller tolkningen av begreppet ”förvärvsarbete på arbetsmarknaden” inom förmånerna aktivitetsersättning och sjukersättning.²² Sammanlagt har cirka 15 beslut överklagats till förvaltningsrätt, flertalet till försäkrades fördel. Allmänna ombudet har försökt identifiera ett antal olika typsituationer där den försäkrade på grund av sjukdom behöver olika typer av anpassningar för att kunna utföra arbete. Frågan är då om de uppgifter som den försäkrade kan klara av faller inom ramen för ett förvärvsarbete på arbetsmarknaden. Det har till exempel gällt en försäkrad som behöver omfattande tidsmässiga anpassningar för att kunna arbeta 25 procent, försäkrade som behöver omfattande handledning för att klara sina arbetsuppgifter eller försäkrade som klarar vissa arbetsuppgifter men inte de sociala kontakterna på en arbetsplats. I flera fall har det gällt försäkrade som klarat olika typer av aktiviteter eller insatser men där det är oklart om detta kan omsättas i en arbetsförmåga. Det har till exempel gällt försäkrade som har klarat arbetsuppgifter inom ramen för daglig verksamhet, försäkrade som har klarat studier eller att ta körkort och en försäkrad som klarat vissa uppgifter i ett eget företag men inte den administration som var förenat med företagandet.

Flertalet av allmänna ombudets överklaganden om arbetsmarknadsbegreppet har lett till bifall i förvaltningsrätten. Endast ett fåtal har kunnat föras vidare till kammarrätt (se beskrivning i avsnitt 6.2.3 samt den årliga rapporten för 2017, avsnitt 6.2.2). En av kammarrättsdomarna har nyligen överklagats vidare till HFD.

5.2.2. Aktivitetsersättning vid förlängd skolgång

En förmån som innehåller ett stort bedömningsutrymme är aktivitetsersättning vid förlängd skolgång. Lagstiftningen är mycket kortfattad.²³ Efter att allmänna ombudet blivit uppmärksammat på flera olika tillämpningsproblem beslutades om att göra ett större intag på dessa ärenden. Försök gjordes först med att få in beslut om förlängd skolgång via IM:et. Trots att alla beslut för försäkrade födda vissa dagar begärdes, inkom endast ett fåtal ärenden till allmänna ombudet. De ärenden som skickades in var, såvitt kunde bedömas, inte heller de vanligaste typfallen utan ärenden där speciella problem aktualiserades.

Beslut fattades då om att göra en beställning genom Försäkringskassans avdelning Analys och prognos. Genom denna beställning kunde allmänna ombudet få del av samtliga ärenden där beslut fattats under två månader (se närmare i avsnitt 4.1.1). På detta sätt var det också möjligt att få in ett representativt urval, vilket aldrig är möjligt via IM:et.

²² 33 kap. 10 § SFB.

²³ 33 kap. 8 § SFB.

Syftet med projektet var både att undersöka hur bedömningsutrymmet används och att fånga upp vissa olösta rättsfrågor. Den svåraste bedömningsfrågan som aktualiseras i förmånen är bedömningen av om den förlängda skolgången har samband med funktionsnedsättningen. Frågan är bl.a. hur sociala faktorer, skolgång i annat land och liknande omständigheter ska påverka bedömningen. De rättsfrågor som har undersökts gäller t.ex. för vilken period aktivitetsersättning ska beviljas när den försäkrade är antagen till en kortare kurs men skolgången beräknas pågå under en längre period. Andra frågor är hur deltidstudier eller studieavbrott ska beaktas.

Metoden att beställa in ärende-id från Analys och prognos, visade sig vara en bra metod för allmänna ombudet att få en sådan överblick över ett område att bedömningsfrågor kan drivas på ett systematiskt sätt. Det är även ett bra underlag för iakttagelser, inte minst när det gäller Pensionsmyndighetens ärenden där det annars är svårt för ombudet att få del av tillräckligt många ärenden.

5.2.3 Återkrav av pensionsförmåner

Under hösten 2018 gjordes ett uttag av återkravsärenden omfattande i princip alla beslut om återkrav för en viss period (se beskrivning i avsnitt 4.1.2).

Syftet med beställningen var att få en uppfattning om hur Pensionsmyndighetens återkravsärenden normalt ser ut och göra en jämförelse med återkravsärenden på Försäkringskassan. Syftet var även att hitta beslut gällande vissa rättsfrågor som allmänna ombudet har letat efter under senare år. Inga lämpliga ärende avseende de rättsfrågor som specifikt eftersöktes, hittades i materialet. Däremot fanns ärenden som innehöll ett par andra intressanta rättsfrågor. Dessutom kunde en hel del iakttagelser beträffande bedömningsutrymmet göras.

5.3 Prioriterade områden

Under år 2018 har allmänna ombudet fortsatt att arbeta med de prioriterade områden som beskrevs i den årliga rapporten för år 2017. Arbetet har inriktats på de ämnesområden som är mest relevanta för socialförsäkringen. Det innebär inte bara att frågorna ska ha stor ekonomisk betydelse för enskilda och det allmänna. I vissa fall är det befogat att överklaga trots att frågan inte berör många försäkrade eller stora belopp. Det gäller exempelvis fall av ”försäkringsplanering” eller överkompensation. Men även fall då enskilda faller mellan stolarna. Dessa typer av ärenden bör överklagas för att bevara försäkringens legitimitet.

Att de valda frågorna ska vara relevanta innebär även att fokus bör ligga på frågor vars betydelse kan väntas öka. Allmänna ombudet väljer därför gärna rättsfrågor som hänger samman med samhällsutvecklingen, t.ex. tillämpningssvårigheter som har uppstått till följd av digitalisering, den

ökade invandringen, förändrade samlevnads- eller familjebildningsformer eller ett förändrat arbetsliv. Å andra sidan undviker allmänna ombudet att överklaga i frågor vars intresse kan förväntas avta med tiden, till exempel tillämpningen av övergångsbestämmelser eller områden där aktuell lagstiftning är på väg att ändras.

Uppmärksamhet bör även riktas mot områden där praxis inte utvecklas på naturlig väg, t.ex. till följd av att de försäkrade är mindre benägna att själva överklaga. Detta kan till exempel vara fallet inom områden där en enskild som nekas en förmån i stället har rätt till en annan förmån eller får ersättning från annat håll (t.ex. från socialnämnden eller arbetsgivaren). Ett annat exempel på områden där de enskilda sällan överklagar själva är förmåner till nyanlända.²⁴ Överhuvudtaget är praxis från högsta instans sparsam inom förmåner som gäller lägre belopp eller kortare perioder än när det gäller förmåner som har avgörande betydelse för den enskildes försörjning. Även inom de förstnämnda förmånerna kan det vara väl så angeläget med vägledande praxis. Det kan exempelvis gälla förebyggande sjukpenning, ersättning för arbetsresor eller ersättning för arbetshjälpmedel.

5.4 Gamla bestämmelser men en ny verklighet

Socialförsäkringens regler är ofta ganska gamla och kom till i ett annat samhälle präglad av andra levnadsförhållanden och värderingar än de nu rådande. När samhället förändras utan att lagstiftningen förändras, finns anledning att få bestämmelserna prövade mot de nya förhållandena. I förarbetena har det sällan varit möjligt att förutse samhällsutvecklingen vilket kan göra att varken de eller lagtexten riktigt passar in på nu rådande förhållanden. Genom att överklaga kan allmänna ombudet då få prövat i vilken utsträckning det är möjligt att tillämpa de gamla bestämmelserna på ett sätt som idag framstår som rimligt. I de fall då detta inte är möjligt kan processen fästa lagstiftarens uppmärksamhet på bestämmelser som har förlorat i aktualitet.

5.4.1 Nya familjemönster

Flera pensionsförmåner beviljas med olika belopp beroende på om den försäkrade anses som ensamstående å ena sidan eller som gift eller sambo å den andra sidan. Detta gäller exempelvis garantipension och bostadstillägg. Det innebär att Pensionsmyndigheten måste utreda aktuellt civilstånd hos den som ansöker om pension. I de fall då den försäkrade är gift men inte längre bor tillsammans med sin make/maka kan det vara svårt att avgöra om hen ska bedömas som ensamstående eller inte. Detta kan även vara fallet när den försäkrade har ingått ett nytt äktenskap men inte flyttat ihop med den nya partnern. Allmänna ombudet har överklagat flera beslut som

²⁴ Inom detta område har allmänna ombudet först fr.o.m. år 2018 fått behörighet att överklaga, se förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

gäller sådana bedömningar. Det har bl.a. gällt fall där den försäkrade har flyttat ihop med sin före detta maka men där det hävdas att ingen äktenskaplig samlevnad föreligger. Det har även gällt fall där en försäkrad bosatt i Sverige har ingått äktenskap med en maka bosatt utomlands men där det är oklart både om och när maken kan få uppehållstillstånd i Sverige. Det förekommer även att parterna uppger sig inte ha för avsikt att flytta ihop utan besöker varandra några månader per år.

Även inom Försäkringskassans område finns flera förmåner där sammanboendet har betydelse. Det gäller främst underhållsstöd där rätten till förmånen är avhängig att föräldrarna till barnen lever isär. För den som ansöker om bostadsbidrag är beräkningen av förmånen beroende på om sökanden ska anses som sammanboende eller ensamstående. Det är vanligt förekommande att samma försäkrade ansöker om både underhållsstöd och bostadsbidrag för sig och sina barn. Det är då två olika enheter inom Försäkringskassan som bedömer om sökanden är ensamstående eller ej och detta sker ofta vid olika tidpunkter vilket också kan innebära att bevisningen i de två ärendena ser olika ut. Förmånerna har delvis olika syften vilket kan färga av sig på den bedömning som görs av civilståndet även om bestämmelserna för respektive förmån är snarlika. Att den försäkrade i sitt ärende om underhållsstöd bedöms som sammanboende men i sitt ärende om bostadsbidrag bedöms som ensamstående eller tvärtom, riskerar att påverka tilltron till försäkringen. Allmänna ombudet har därför överklagat ärenden där bedömningarna har utfallit olika.

Allmänna ombudet har under föregående år överklagat flera olika beslut om underhållsstöd där det är oklart om föräldrarna ska anses bo tillsammans eller ej. Det har exempelvis gällt par som har flera gemensamma barn, varav minst ett har fötts under den tid som de har bott isär. Det har även gällt migrerande familjer där en make är bosatt med barnen i Sverige medan den andre maken fortfarande är bosatt utomlands. Försäkringskassan har i sådana fall ofta bedömt att det inte föreligger någon avsikt att bryta familjesambanden varför rätt till underhållsstöd inte föreligger. HFD har under år 2018 avgjort ett par sådana fall (HFD 2018 ref. 70). Allmänna ombudet har ändå överklagat ett par förvaltningsrättsdomar vidare i syfte att få ytterligare vägledande domar från kammarrätterna som komplement till HFD:s domar.

5.4.2 Migration

De nyss nämnda fallen aktualiserar även en annan form av samhällsförändring, nämligen den senaste tidens ökade invandring. Det gäller inte bara konsekvensen av att migrerande familjer skiljs åt utan även att människor från andra kulturer väljer andra samlevnadsformer än dem som lagstiftaren har haft i åtanke.

Som beskrevs i förra årets rapport (avsnitt 5.3.2) har allmänna ombudet drivit frågan om hur man ska bedöma ansökningar om bostadsbidrag för polygama familjer. Dessa överklaganden har resulterat i två kammarrättsdomar och prövningstillstånd har sökts i HFD i ett av målen. Det finns även andra förmåner inom socialförsäkringen där rätten till eller beräkningen av ersättning är

beroende av den enskildes civilstånd. Att få fram praxis på dessa familjekonstellationer har därför betydelse även för andra förmåner, inom både Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens område.

En fråga som uppstår när det gäller förmåner som beviljas till makar eller sambor, är hur man ska hantera ansökningar från personer där bara den ena av de sökande är försäkrade i Sverige. När det gäller bostadsbidrag har kammarrätterna ansett att båda makarna/samborna måste vara försäkrade i Sverige för att rätt till ersättning över huvud taget ska anses föreligga. Det innebär således att den som gifter sig eller flyttar samman med en oförsäkrad person förlorar sin rätt till bostadsbidrag. Allmänna ombudet har överklagat två beslut till HFD men har inte beviljats prövningstillstånd.²⁵ Inom förmånen bostadstillägg synes rättsläget vara ett annat. I de fall då en person som är försäkrad i Sverige och berättigad till pensionsförmån och bostadstillägg, gifter sig med en person som är bosatt utomlands, ska makarna ansöka om förmånen gemensamt. Att den ena maken inte är försäkrad i Sverige hindrar inte att de beviljas bostadstillägg baserat på bådass inkomster. I de fall då den utomlands bosatta maken saknar inkomster, kommer bostadstillägg sannolikt att betalas ut med högre belopp i och med äktenskapet.

De som är nyanlända i Sverige har enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, rätt till vissa förmåner under etableringsperioden. Bland annat finns rätt till bostadsersättning för den som bor i en egen bostad.²⁶ De senaste årens ökade invandring har tillsammans med bostadsbristen på vissa orter, lett till många olika boendeformer för nyanlända. Det kan vara både kommuner och privata hyresvärdar som upplåter bostäder till personer som omfattas av förordningen. I många fall är det svårt att avgöra om den enskilde bor ensam i en egen bostad eller i själva verket är inneboende. Det saknas rättspraxis på området, vilket kan hänga samman med att de enskilda som besluten gäller har svårt att överklaga sina beslut på egen hand. Allmänna ombudet har även noterat att praxis på Försäkringskassan inte är enhetlig. Det förekommer att personer som bor i samma boendeform får olika beslut. Allmänna ombudet har därför överklagat både positiva och negativa beslut till förvaltningsrätt.

5.4.3 Ett förändrat arbetsliv

Liksom förra året har allmänna ombudet drivit ärenden som gäller rätt till förmåner för försäkrade med behovsanställningar eller oregelbunden arbetstid. Inom sjuk- och aktivitetsersättning gäller det hur rätten till delvis förmån ska bedömas när den försäkrade har ett rullande schema där arbetstiden

²⁵ Kammarrätten i Sundsvalls mål nr 632-15, Kammarrätten i Göteborgs mål nr 725-18 och Kammarrätten i Jönköpings mål nr 1220-17. De två sistnämnda målen överklagades till HFD.

²⁶ 3 kap. 13-15 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

under vissa dagar eller vissa veckor överstiger högsta tillåtna arbetstid med hänsyn till den beviljade sjukförmånen. För försäkrade som ansöker om sjukpenning är frågan om arbetsförmågans nedsättning ska bedömas mot arbetsuppgifterna i behovsanställningen eller mot hela arbetsmarknaden. Även inom tillfällig föräldrapenning uppstår problem med att bedöma rätten till förmånen när den försäkrade inte har haft inbokade arbetspass under de dagar då hen har vårdat sjukt barn.

Allmänna ombudet har tagit del av och överklagat ett antal beslut som gäller förebyggande sjukpenning. Det verkar bli alltmer vanligt förekommande med olika typer av rehabiliteringar som riktar sig till arbetstagare som t.ex. har mycket korttidsfrånvaro eller ligger i riskzonen för att drabbas av utmattningssyndrom. De aktuella rehabiliteringsprogrammen kan pågå på heltid under flera veckor och bestå av moment som har en positiv inverkan på alla människors hälsa. Programmen innehåller också moment som ska genomföras på egen hand av den enskilde själv. Frågan är om sådana rehabiliteringsprogram i sin helhet kan ge rätt till förebyggande sjukpenning. En faktor som kan försvåra Försäkringskassans bedömning är att det normalt är en läkare vid den klinik som erbjuder behandlingen eller rehabiliteringen, som också intygar patientens behov av vården.

5.4.4 Digitalisering

Digitaliseringen påverkar myndigheternas beslutsfattande i stor utsträckning. Möjligheten att fatta maskinella beslut utnyttjas alltmer. Digitaliseringen innebär dock inte bara möjligheter utan även nya svårigheter. Att ingen handläggare ser ärendet öppnar också möjligheter för enskilda att få ersättning som de inte har rätt till eftersom beslut fattas på grundval av standardiserade uppgifter. Syftet med digitaliseringen är att kunna fatta fler beslut till en lägre kostnad och i viss mån är det en förutsedd effekt att en del av det som vinnas i kvantitet förloras i kvalitet. Det måste dock vara möjligt för myndigheterna att förena det digitala beslutsfattandet med effektiva kontroller. Ett problem är svårigheten att ändra gynnande beslut som vid en efterkontroll visar sig ha blivit felaktiga. Om den enskilde inte har lämnat felaktiga uppgifter, finns begränsade möjligheter att dra in en förmån som betalas ut löpande.²⁷ Detta är en fråga som allmänna ombudet avser att arbeta vidare med.

Till grund för myndigheternas digitala beslutsfattande ligger också uppgifter som hämtas in från andra myndigheter, antingen före beslut eller som kontrollmaterial i efterhand. En fråga som för närvarande är föremål för HFD:s prövning i ett av allmänna ombudets mål är om sådana kontrolluppgifter befriar den enskilde från att uppfylla sin anmälningsskyldighet (se avsnitt 4.2.5).²⁸ En annan fråga som aktualiserats i allmänna ombudets ärenden är vilken verkan ett beslut från en

²⁷ 37 § förvaltningslagen (2017:900), 113 kap. 3 § SFB med flera bestämmelser.

²⁸ 110 kap. 13 respektive 46 § SFB.

annan myndighet kan ha i Försäkringskassans ärenden. Ett beslut från en annan myndighet är ofta fattat i ett annat syfte och med stöd av andra bestämmelser än dem som är aktuella i socialförsäkringsärendet. En sådan fråga som har uppstått är om Skatteverkets beslut att skönstaxera en person kan läggas till grund för Försäkringskassans bedömning att denne har haft inkomster och därför inte har haft rätt till det bostadstillägg som har betalats ut. I de mål om polygama äktenskap som har nämnts ovan (avsnitt 5.4.2) är även frågan vilken betydelse det har att personen har eller inte har registrerats som gift i folkbokföringen.

5.5 Ny lagstiftning

En typ av ärenden som är given för allmänna ombudet att titta närmare på är sådana där ny lagstiftning aktualiseras. Ett exempel är de nya regler om bilstöd som trädde i kraft år 2017. I vissa avseenden är bilstödsreglerna konstruerade på ett annat sätt än tidigare, bland annat genom tillkomst av nya tilläggsbidrag. Hur vissa tilläggsbidrag ska beräknas enligt de nya reglerna synes vara oklart, vilket har föranlett allmänna ombudet att överklaga några sådana beslut.²⁹

Andra regler som är nya och där allmänna ombudet försöker driva fram domstolspraxis är exempelvis reglerna om skydd för den sjukpenninggrundande inkomsten under utredningstid³⁰, ändring av beslut om assistansersättning på grund av väsentligt ändrade förhållanden³¹ samt den regel som säger att försäkrade inte har rätt till föräldrapenning för längre tid tillbaka än 90 dagar före ansökan om det inte finns synnerliga skäl³².

De områden som allmänna ombudet inte prioriterar är sådana där ny lagstiftning väntas komma, eftersom de då saknar praxisintresse. Av detta skäl har allmänna ombudet under året varit restriktivt med att driva ärenden gällande vårdbidrag och handikappersättning, eftersom ny lagstiftning på området träder i kraft år 2019. I de ärenden om vårdbidrag och handikappersättning som ändå fullföljts har bedömningen gjorts att frågan är aktuell även sedan de nya bestämmelserna trätt i kraft. Någon gång har allmänna ombudet från början drivit processer i oklara rättsfrågor men under processens gång har ett lagförslag lagts som gör frågan inaktuell. Då har allmänna ombudet inte drivit målen vidare. Under året har detta bland annat gällt frågan om rätt att kvarstå i sjukpenning-

²⁹ 52 kap. 18 a § SFB.

³⁰ 26 kap. 17 § andra stycket SFB.

³¹ 51 kap. 12 § SFB.

³² 12 kap. 12 a § SFB.

grundande inkomst (SGI) i samband med studier inom eget yrkesområde. Denna fråga kommer att bli inaktuell när ny lagstiftning träder i kraft den 1 juli 2019.³³

5.6 Gränsdragning mellan förmåner

Socialförsäkringen består av ett stort antal förmåner som ibland täcker samma behov och reglerna är inte alltid tydliga med hur gränsdragningarna ska göras mellan förmånerna. Att enskilda försäkrade varken överkompenseras eller faller mellan stolarna är viktigt för försäkringens legitimitet. Därför ser allmänna ombudet denna typ av ärenden som intressanta att driva, även i de fall då de inte rör stora belopp. Det kan till exempel röra sig om gränsdragning mellan sjukpenning och förebyggande sjukpenning, eller om gränsdragningen mellan aktivitetsersättning och sjukersättning för personer som är under 30 år.

En fråga som är närbesläktad problemet med gränsdragning mellan förmåner är frågan om gränsdragning mellan insatser som finansieras genom socialförsäkringen och insatser som andra huvudmän ansvarar för. Under året har det kommit till allmänna ombudets kännedom att Sveriges kommuner och landsting (SKL) tolkar lagen på ett annat sätt än Försäkringskassan gör när det gäller reglerna om sjuklön för anställda som byter arbete. Det är arbetsgivaren som ska betala sjuklön under de första 14 dagarna av en sjukperiod. Först från och med dag 15 ska Försäkringskassan betala ut sjukpenning till anställda.³⁴ För en försäkrad som byter arbete under pågående sjukpenningperiod, uppstår frågan om den nya arbetsgivaren ska betala sjuklön i 14 dagar utöver de 14 dagar med sjuklön som redan har utbetalats i det gamla arbetet. Försäkringskassan anser att arbetsgivaren ska stå för sjuklön i denna situation, oavsett om den försäkrade byter arbetsgivare eller är kvar hos samma arbetsgivare i en ny tjänst. Sjukpenning beviljas alltså inte under de första 14 dagarna efter ett arbetsbyte. Det innebär att de försäkrade som är anställda inom SKL:s område riskerar att gå miste om ersättning under dessa 14 dagar. Hur reglerna bör tolkas är enligt allmänna ombudets mening oklart och ombudet har därför överklagat flera beslut där försäkrade har nekats sjukpenning i denna situation.

³³ Frågan om studierna är inom eller utanför den försäkrades yrkesområde kommer inte ha någon betydelse för SGI-skyddet efter det att de lagändringar som föreslås i prop. 2017/18:168 har trätt i kraft.

³⁴ 7 och 12 §§ lagen (1991:1047) om sjuklön.

5.7 Systematiska problem

Socialförsäkringens regelsystem är omfattande och komplext och ofta uppkommer frågan om en viss bestämmelse ska tolkas från ett systemperspektiv, dvs. i ljuset av andra bestämmelser eller avsikterna bakom lagstiftningen. Ett exempel på detta är den koppling mellan arbetsskadelivränta och SGI som finns enligt socialförsäkringsbalken. Vid beräkningen av den livränta som den försäkrade har rätt till, ska enligt huvudregeln gällande SGI läggas till grund när man fastställer vad den försäkrade skulle ha tjänat som oskadad. Om den försäkrade då inte bedöms göra en tillräckligt stor inkomstförlust, har hen inte rätt till livränta.³⁵ Den fastställda SGI:n ger dock inte alltid en rättvisande bild av den försäkrades förvärvsförmåga. Det kan exempelvis bero på att Försäkringskassan inte har haft anledning att uppdatera SGI:n. Alternativt kan det bero på att den försäkrade inte har skyddat sin SGI efter arbetsskadan. Om man i dessa fall baserar beräkningen på den fastställda SGI:n, kommer den försäkrade inte att få en livränta som kompenserar för konsekvenserna av arbetsskadan. Syftet med arbetsskadeförsäkringen är att den försäkrade ska få ekonomisk compensation om förmågan att skaffa inkomst har minskat i viss omfattning på grund av arbetsskadan. Kopplingen mellan livränteunderlaget och SGI:n gör i vissa fall att detta syfte inte uppnås. Allmänna ombudet har överklagat flera sådana beslut.³⁶

En annan systematisk fråga gäller bedömningen av rätt till sjuk- och aktivitetsersättning i de fall då den försäkrade arbetar deltid och uppbär förmånen på deltid. Om den försäkrade sänker sin arbetstid varje dag är det ur denna synpunkt inga problem att bedöma rätten till förmånen. Den som arbetar högst fyra timmar per dag har då rätt till halv förmån. Frågan är hur arbetstiden ska beräknas för försäkrade som har oregelbunden arbetstid. Många försäkrade som har oregelbunden arbetstid, arbetar enligt ett schema som sträcker sig över fyra eller sex veckor. Även om den sammanlagda arbetstiden understiger 50 procent, kan arbetstiden för vissa dagar eller till och med vissa veckor överstiga 50 procent. Försäkringskassan anser då att de inte har rätt till halv sjukförmån. Försäkrade som vissa dagar klarar av att arbeta åtta timmar eller mer anses då inte ha rätt till någon förmån alls, även om arbetstiden på månadsbasis inte överstiger 50 procent. Att detta är huvudregeln för den som uppbär sjukpenning är klart.³⁷ Sjukpenning är emellertid en dagersättning till skillnad från sjuk- och aktivitetsersättning som är en månatlig förmån. Frågan är om inte arbetstiden ska beräknas på veckobasis eller månadsbasis när det gäller en sådan förmån. Allmänna ombudet har överklagat både beslut som gäller beviljande, indragning och återkrav av förmån i denna situation.

³⁵ 41 kap. 2 och 11 §§ SFB.

³⁶ Jfr HFD 2018 ref. 49.

³⁷ HFD 2011 ref. 30.

Under år 2018 har allmänna ombudet fördjupat sig i hur regelsystemet fungerar för personer som vistas på anstalt eller behandlingshem i olika former. Relativt få vägledande domar finns vilket kan tänkas bero på att detta är en grupp som har svårt att själv föra sin sak vidare till domstol. Något särskilt SGI-skydd finns inte för den som vistas på behandlingshem utan förutsättningen för att få behålla sin SGI under sådan vistelse är att den intagne har haft sjukpenning eller befunnit sig i ett sjukpenningberättigande tillstånd. Förutsättningarna för att få sjukpenning eller i efterhand visa sig berättigad till detta varierar dock beroende på varför den enskilde är intagen. Bestämmelsen i 106 kap. 12 § SFB tolkas av Försäkringskassan så att en person som är intagen för missbruksvård har rätt till sjukpenning om hen vistas frivilligt, men inte om hen vistas under tvång.³⁸ Det varierar också om dessa personer anses ha rätt till förebyggande sjukpenning eller inte. Rätten till ersättning från socialförsäkringen kan alltså variera mellan olika personer med samma sjukdom som vistas på samma behandlingshem och deltar i samma behandling. Personer som är intagna för psykiatrisk vård med anledning av brott anses vidare vara berättigade till sjukpenning vilket intagna på kriminalvårdsanstalt inte är.³⁹ Man får intrycket av att systematiken inte är genomtänkt utan att det är ömsom ekonomiska, ömsom moraliska principer som styr lagstiftning och tillämpning, utan att man hittat någon enhetlig avvägning mellan dessa.

Som beskrevs i den årliga rapporten för år 2017 (avsnitt 5.6) finns det en normering inom Försäkringskassan som innebär att försäkrade som felaktigt har fått ut föräldrapenningdagar, har rätt att få tillbaka dessa dagar oavsett om ersättningen ska återbetalas eller ej. Normeringen bygger på systematiken, nämligen att föräldrapenning är en dagersättning som endast ska utges för dagar då den försäkrade har rätt till detta. Felaktigt utbetalda dagar återförs därför till den försäkrades pott med föräldrapenningdagar och denne har sedan möjlighet att ta ut dagarna igen. Denna tillämpning har allmänna ombudet ifrågasatt i flera olika ärenden.

5.8 Myndigheternas normering

En annan typ av ärenden som allmänna ombudet aktivt efterfrågar är ärenden som grundar sig på myndigheternas normerande dokument, exempelvis rättsliga ställningstaganden, domsnytt eller normerande skrivningar i vägledning. Orsaken till att myndigheterna normerar är normalt att frågan inte har ett klart svar i lag, förarbeten eller rättspraxis. Det finns därför ett gemensamt intresse att driva fram prejudikat i sådana frågor.

³⁸ Frivillig vård sker med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) medan tvångsvård sker med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall).

³⁹ Lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, jämförd med 106 kap. 12 § SFB.

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har en normering som innebär att felaktiga utbetalningar som understiger 2 000 kr inte ska återkrävas. Normeringen har sin grund i ett administrativt beslut.⁴⁰ När det konstateras att ett eventuellt återkrav inte skulle uppgå till mer än 2000 kr, utreder myndigheten inte frågan vidare. I stället finns en journalanteckning om att inget återkrav ska ske. Allmänna ombudet har överklagat dessa ställningstaganden i journal för att få prövat om det är möjligt för myndigheterna att underlåta att fatta återkravsbeslut när bestämmelsen anger att dessa *ska* besluta om återbetalning av ersättning oavsett belopp.⁴¹ I målen uppkommer den principiellt intressanta frågan om det är möjligt att genom ett administrativt beslut fylla ut de rekvisit som följer av lagtexten. Under handläggningen i domstolarna har frågan även uppkommit om beslutet i journal över huvud taget är överklagbart. Förvaltningsrätterna har regelmässigt ansett detta men Kammarrätten i Göteborg har i ett beslut avvisat allmänna ombudets överklagande. Detta ställningstagande har överklagats till HFD (se närmare avsnitt 6.2.12).

Som nämnts under avsnitt 5.4.1 ovan har civilståndet betydelse för flera förmåner. Pensionsmyndigheten har utfärdat ett Rättsligt ställningstagande som handlar om innebörden av att ”stadigvarande leva åtskild” inom pensionsförmånerna.⁴² Detta ställningstagande har aktualiserats i flera av de processer som allmänna ombudet driver i domstol. Pensionsmyndigheten har även ett rättsligt ställningstagande som behandlar frågan om hur oregelbundna eller tillfälliga arbetsinkomster ska beräknas utifrån bestämmelsen om 24 000-kronorsavdraget.⁴³ Även normeringen i detta ställningstagande har överklagats.

Försäkringskassan har nyligen gett ut en ny vägledning om SGI. I denna vägledning har tidigare normering ändrats i flera avseenden. En fråga som hanteras på ett annat sätt än tidigare gäller beräkningen av SGI för försäkrade som har flera anställningar kortare än sex månader.⁴⁴ Allmänna ombudet har börjat titta på dessa frågor och kommer fortsätta arbeta med dem under år 2019.

5.9 Myndigheternas tillämpning

En typ av ärenden som det är naturligt att allmänna ombudet intresserar sig för är ärenden där myndigheternas tillämpning inte är enhetlig. Ett exempel på oenhetlig rättstillämpning inom Försäkringskassan som allmänna ombudet har uppmärksammat gäller förmånen aktivitetsersättning

⁴⁰ Försäkringskassans IM 2016:143 och Pensionsmyndighetens Juridikavdelningen informerar 2012-08-27.

⁴¹ 108 kap. 2 § SFB.

⁴² PRS 2014:1.

⁴³ PRS 2015:2. 102 kap. 16 § andra stycket SFB.

⁴⁴ Försäkringskassans vägledning 2004:5 *Sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid* version 14 s. 25.

vid förlängd skolgång. I de fall då försäkrade avser att bedriva deltidstudier, har allmänna ombudet hittat exempel på tre olika sätt att bedöma rätten till ersättning. Även när det gäller den period som ska beviljas för en försäkrad som avser att läsa exempelvis en treårig utbildning men bara är antagen för det första året, varierar det om Försäkringskassan beviljar aktivitetsersättning för ett år eller för tre år. I ett fall var det två elever som var antagna till samma kurs men där den ene beviljades förmånen i ett år och den andre i tre år. Båda besluten har överklagats av allmänna ombudet. Dessa exempel illustrerar tydligt att allmänna ombudet inte har förutbestämda uppfattningar i rättsfrågor utan att behovet av förtydligande rättspraxis ensamt styr ombudets processföring.

Allmänna ombudet intresserar sig inte bara för bristande enhetlighet i tillämpningen inom vardera myndigheten. När Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten tillämpar samma bestämmelser men har olika normering är detta naturligtvis av stort intresse. Ett exempel är tillämpningen av återkravsbestämmelsen i 108 kap. 2 § SFB. Liksom föregående år har allmänna ombudet drivit frågan om uttrycket ”skäligen bort inse” ska tolkas objektivt eller subjektivt, dvs. med hänsyn tagen till den enskildes personliga förutsättningar för att inse en felaktig utbetalning.⁴⁵ En annan aspekt av återkravsbestämmelserna där myndigheternas tillämpning synes skilja sig åt, gäller beräkningen av felaktiga utbetalningar i de fall då den enskilde skulle ha haft rätt till en annan förmån med högre belopp. I sådana fall synes Pensionsmyndighetens tillämpning vara mer förmånlig för den enskilde än Försäkringskassans tillämpning.

⁴⁵ Försäkringskassans vägledning 2005:3 *Återkrav* Version 9, s. 34 samt Pensionsmyndighetens vägledning *Återkrav* 2012:2 version 4, s. 27.

6. Vägledande domar år 2018

Allmänna ombudet har under året fått fyra domar från Högsta förvaltningsdomstolen och 30 domar och beslut från de olika kammarrätterna. Domarna tar upp olika rättsfrågor inom socialförsäkringsområdet och flera förmånsslag inom försäkringen är representerade, med en viss dominans av sjuk- och aktivitetsersättning samt återkrav. Nedan följer en redogörelse för domar och rättsfrågor, uppdelade per förmån. I de fall då domarna har lett till intern normering på myndigheten (domsnytt, vägledning eller rättsligt ställningstagande), anges även detta.

6.1 Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

6.1.1 Sjukpenning

Allmänna ombudet har drivit frågor som rör tillämpningen av rehabiliteringskedjan. I ärenden om sjukpenning förekommer det att den försäkrade nekas sjukpenning efter dag 180 eftersom Försäkringskassan bedömer att arbetsförmågan inte är nedsatt i förhållande till normalt förekommande arbete. Efter ett uppehåll på mer än 90 dagar ansöker den försäkrade på nytt om sjukpenning. Under uppehållet har den försäkrade inte återgått i heltidsarbete på grund av sin sjukdom. Frågan är då om den enskilde ska anses vara på dag ett i rehabiliteringskedjan, och få sin arbetsförmåga bedömd i förhållande till det ordinarie arbetet, eller om det är samma sjukperiod som fortfarande pågår vilket skulle innebära att arbetsförmågan ska bedömas i förhållande till normalt förekommande arbete. Målen aktualiserade tolkningen av begreppet ”sjukperiod”. Förvaltningsrätt och kammarrätt ansåg i de mål som allmänna ombudet drev att det aktuella lagrummet⁴⁶ måste tolkas enligt sin ordalydelse, nämligen att sjukperioder ska läggas samman enbart om färre än 90 dagar har förflutit mellan sjukperioderna. Allmänna ombudet överklagade två kammarrättsdomar till HFD, som meddelade prövningstillstånd i ett av dem.⁴⁷

HFD framhöll i sin dom att rehabiliteringskedjan och bestämmelsen om sammanläggning av sjukperioder syftar till att försäkrade ska undvika medicinskt olämpliga arbeten och uppmuntras till att byta arbete för att på så sätt ta tillvara den arbetsförmåga som finns trots sjukdomen. För att inte detta syfte ska motverkas måste prövningen av om en eller flera sjukperioder föreligger, enligt HFD, ske med utgångspunkt i den försäkrades arbetsförmåga i sitt vanliga arbete. Med det synsättet avslutas en sjukperiod först då den försäkrades arbetsförmåga inte längre är nedsatt med minst en fjärdedel i förhållande till det vanliga arbetet. HFD drog därför slutsatsen att med sjukperiod avses

⁴⁶ 27 kap. 51 § SFB.

⁴⁷ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 21 september 2017 i mål nr 1527-16.

den tid då den försäkrades arbetsförmåga är nedsatt till följd av sjukdom eller liknande tillstånd i viss angiven omfattning i förhållande till det vanliga arbetet och den omständigheten att sjukpenning inte betalats ut under hela tiden saknar betydelse.⁴⁸ Försäkringskassan har med anledning av domen från HFD skrivit ett domsnytt. I detta framgår att domen inte ligger i linje med Försäkringskassans hittillsvarande tolkning och att avdelningen för sjukförsäkring har påbörjat en analys av hur handläggningen med tillhörande IT-system kommer att påverkas.⁴⁹

6.1.2 Arbetsskade försäkring

Allmänna ombudet har drivit frågan om från vilken tidpunkt ett livränteunderlag ska beräknas i de fall då den enskilde har rätt till livränta från och med en tidigare tidpunkt än den från vilken livränta kan utbetalas med anledning av preskription. Enligt 41 kap. 11 § SFB ska livränteunderlaget motsvara den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst vid den tidpunkt från vilken livränta första gången ska lämnas och det rådde delade meningar bland kammarrätterna om hur denna bestämmelse skulle tolkas. Två kammarrättsdomar överklagades därför till HFD.

HFD fann att 41 kap. 11 § SFB ska tolkas på så sätt att livränteunderlaget ska motsvara den sjukpenninggrundande inkomst som den försäkrade har vid den tidpunkt då rätten till livränta uppkommer, även om livräntan på grund av preskriptionsbestämmelser betalas ut först senare. Enligt HFD kopplas härigenom livränteunderlaget till den försäkrades inkomst som oskadad och bestämmelsen ges en tillämpning som är lika för alla, oberoende av när ansökan om livränta görs.⁵⁰ Försäkringskassan har med anledning av HFD:s domar skrivit ett domsnytt.⁵¹

6.1.3 Bilstöd

Allmänna ombudet har i flera mål drivit frågan om en löstagbar bilbarnstol kan anses utgöra anpassning av ett fordon. På kammarrättsnivå har man funnit att en löstagbar bilbarnstol inte kan anses utgöra en sådan anpassning av ett fordon som avses i aktuell bestämmelse. Ett av allmänna ombudets mål drevs vidare till HFD. Den i målet aktuella bilbarnstolen var specialanpassad för den försäkrades son. Stolen fästes med bilens bilbälte och var en löstagbar anordning som inte var kopplad till en viss bil. Mot den bakgrunden fann HFD att det saknades förutsättningar för att

⁴⁸ HFD 2018 ref. 69.

⁴⁹ Försäkringskassans domsnytt 2018:021.

⁵⁰ HFD 2018 ref. 5.

⁵¹ Försäkringskassans domsnytt 2018:002.

betala ut det sökta anpassningsbidraget.⁵² Försäkringskassan har publicerat ett domsnytt om domen.⁵³

6.2 Domar från kammarrätterna

6.2.1 Sjukpenninggrundande inkomst

Allmänna ombudet har fått två domar från kammarrätt vad gäller SGI. I det ena målet var frågan om SGI:n är skyddad under tid då den försäkrade haft obetald semester. I det aktuella fallet hade den försäkrade varit föräldraledig och tagit ut föräldrapenning fem dagar per vecka under en längre period, tills dess att hen begärde semester från sin arbetsgivare. Den sista veckan var semestern obetald. Därefter tog den försäkrade på nytt ut föräldrapenning med fem dagar per vecka fram tills att hen blev sjukskriven. Kammarrätten fann att när en arbetstagare väljer att utnyttja rätten till semester enligt 4 § semesterlagen (1977:480) ska semesterledigheten jämföras med förvärvsarbete, oavsett om semesterdagarna har varit betalda eller obetalda.⁵⁴ Allmänna ombudet överklagade inte kammarrättsdomen. Försäkringskassan överklagade däremot ett annat, liknande ärende och fick prövningstillstånd i HFD. HFD fann i domen att obetalda semesterdagar som en person har rätt att ta ut enligt semesterlagen inte är intjänade och därmed inte ger någon inkomst. Högsta förvaltningsdomstolens bedömning är därför att uttag av obetald semester inte kan jämföras med förvärvsarbete i den mening som avses i regelverket om SGI.⁵⁵

En annan SGI-fråga gällde inkomst från idrottsföreningar. I målet var frågan om det är möjligt att lägga ihop inkomster av varierande storlek från flera olika idrottsföreningar för att kunna basera SGI på det sammanlagda beloppet. Kammarrätten framhöll att tillsammans med bestämmelserna i 59 kap. 24 § SFB och 2 kap. 19 § socialavgiftslagen (2000:980) syftar bestämmelsen i 25 kap. 19 § SFB till att upprätthålla den sedan länge gällande ordningen för uttag av socialavgifter på ersättningar till idrottsutövare m.fl. (prop. 1990/91:76 s. 10). Ordningen innebär i korthet att socialavgifter inte tas ut från idrottsföreningen om ersättningen från föreningen under året inte har uppgått till ett halvt basbelopp. Mot den bakgrunden är det enligt kammarrätten klart att ersättningar från flera idrottsföreningar inte ska läggas ihop för att grunda rätt till SGI.⁵⁶

⁵² HFD 2018 ref. 76.

⁵³ Domsnytt 2019:003.

⁵⁴ Kammarrätten i Stockholms dom den 19 mars 2018 i mål nr 3691-17.

⁵⁵ HFD 2018 ref. 81.

⁵⁶ Kammarrätten i Stockholms dom den 25 september 2018 i mål nr 5918-17.

6.2.2 Sjukpenning

Allmänna ombudet har i ett par mål drivit frågan om vad som är en sjukdom som kan ge rätt till sjukpenning. Frågan var om läkningstiden efter en operation som utförs av estetiska skäl kan anses vara ett sådant sjukdomstillstånd som avses i 27 kap. 2 § SFB och därmed berättiga till sjukpenning. Ett av målen fördes vidare till kammarrätten. Kammarrätten framhöll att det är tillståndets karaktär under den period som den sökta förmånen avser som är avgörande (jfr rättsfallen FÖD 1981:21 och RÅ 2009 ref. 102). De bakomliggande orsakerna till en operation eller till ett tillstånd saknar enligt kammarrätten betydelse.⁵⁷ Allmänna ombudet har överklagat kammarrättsdomen vidare till HFD och väntar på besked om prövningstillstånd.

Allmänna ombudet har också drivit frågan om en försäkrad som är arbetslös kan beviljas sjukpenning i förebyggande syfte enligt 27 kap. 6 och 7 §§ SFB. Två följdfrågor uppstår i fall arbetslösa omfattas av möjligheten att beviljas förmånen. För det första uppkommer frågan hur kravet i 27 kap. 7 § SFB på att den försäkrade ska vara *förhindrad att förvärvsarbeta*, ska tolkas för den som är arbetslös. För det andra blir frågan om möjligheten att kunna beviljas förmånen förutsätter att den arbetslöse har gjort en inkomstförlust. Tre kammarrättsdomar har kommit där dessa frågor aktualiserades. Kammarrätterna kom fram till att den som är arbetslös omfattas av bestämmelserna i 27 kap. 6-7 §§ SFB och att det inte kan ställas upp villkor om förlorad inkomst för att förebyggande sjukpenning ska kunna beviljas.⁵⁸ Allmänna ombudet har överklagat en av kammarrättsdomarna till HFD och väntar på besked om prövningstillstånd.

6.2.3 Sjuk- och aktivitetsersättning

Sex kammarrättsdomar har meddelats inom området sjuk- och aktivitetsersättning. Det är tre olika rättsfrågor som har prövats.

Stadigvarande nedsättning för försäkrade som närmar sig 65 år

En fråga som allmänna ombudet har drivit är hur rekvisitet *stadigvarande nedsatt*, vid bedömning av rätten till sjukersättning, ska tolkas för en person som inom en nära framtid fyller 65 år.

Allmänna ombudet driver frågan som ett komplement till HFD 2011 ref. 63 III. Frågan är om nedsättningen av en försäkrads arbetsförmåga ska bedömas i förhållande till den tid man maximalt kan få sjukersättning, dvs. till dess man fyller 65 år, eller om man ska bedöma nedsättningen på samma sätt för alla försäkrade oavsett ålder. Två mål som gäller detta har avgjorts i kammarrätt.

⁵⁷ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 19 september 2018 i mål nr 682-18.

⁵⁸ Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 september 2018 i mål nr 1329-18, Kammarrätten i Jönköpings domar den 1 november 2018 i mål nr 2450-17 och 2692-17.

Slutsatsen i dessa domar var att det vid bedömningen av om en försäkrads arbetsförmåga är stadigvarande nedsatt ska bortses från att vederbörande endast har kort tid kvar till 65-årsdagen.⁵⁹ I andra domar har dock en annan slutsats dragits i den aktuella frågan.⁶⁰ De olika bedömningar som kammarrätterna har gjort visar att rättsläget är oklart. Allmänna ombudet överklagade därför en av årets kammarrättsdomar till HFD men HFD meddelade inte prövningstillstånd.

Förvärvsarbete på arbetsmarknaden

Allmänna ombudet har i flera mål drivit frågan om vad som ska anses ingå i begreppet *förvärvsarbete på arbetsmarknaden*. Eftersom det i många fall har blivit bifall i förvaltningsrätt har allmänna ombudet inte drivit dessa vidare. Under år 2018 har dock tre mål på nämnda frågeställning avgjorts i kammarrätt.

I ett mål var frågan hur rätten till aktivitetsersättning ska bedömas för en person som inom ramen för daglig verksamhet kan utföra arbetsuppgifter som i och för sig finns på arbetsmarknaden. Enligt kammarrättens uppfattning kan förmågan att delta i insatsen daglig verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) inte jämföras med en arbetsförmåga i ett *förvärvsarbete på arbetsmarknaden*. Att den försäkrade i det aktuella fallet deltog i daglig verksamhet kunde inte användas som stöd för att hen hade arbetsförmåga i ett skyddat arbete eller i en lönebidragsanställning.⁶¹ Försäkringskassan har med anledning av denna dom skrivit ett domsnytt.⁶²

I ett annat mål var frågan hur begreppet *förvärvsarbete på arbetsmarknaden* ska tolkas när den försäkrade har behov av omfattande anpassningar. Frågan var vidare vilken betydelse det har att den försäkrade har testat sin arbetsförmåga i arbetsuppgifter som ur ett socialt perspektiv varit mycket anpassade. Kammarrätten fann i det aktuella målet att den försäkrade kan utföra arbeten som inte kräver sociala kontakter i någon större omfattning och där det visas förståelse för att hen har svårt att klara av annat än rutinarbete. Enligt kammarrättens bedömning finns sådana arbeten på arbetsmarknaden, i vart fall inom ramen för skyddade anställningar. Därför hade den försäkrade inte rätt till aktivitetsersättning.⁶³

Även i det tredje målet var frågan om begreppet *förvärvsarbete på arbetsmarknaden* kunde anses innefatta arbeten med omfattande anpassningar. Den försäkrade hade i detta fall visat

⁵⁹ Kammarrätten i Göteborgs domar den 23 februari 2018 i mål nr 6558-17 och den 15 juni 2018 i mål nr 2201-18.

⁶⁰ Kammarrätten i Stockholms dom den 14 mars 2012 i mål nr 4539-11 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 29 mars 2012 i mål nr 8607-11.

⁶¹ Kammarrätten i Jönköpings dom den 20 november 2018 i mål nr 2629-2630-17.

⁶² Försäkringskassans domsnytt 2018:023.

⁶³ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 16 oktober 2018 i mål nr 684-18.

arbetsförmåga inom ett mycket specifikt område där hen, trots en medfödd och varaktig funktionsnedsättning, hade drivit ett eget företag. Hen hade beviljats hel sjukersättning. Allmänna ombudet argumenterade i förvaltningsrätt och kammarrätt för att den försäkrade i vart fall hade en delvis arbetsförmåga, i ett arbete som var anpassat med hänsyn till funktionsnedsättningen. Både förvaltningsrätt och kammarrätt ansåg att den anpassning av arbetsuppgifter som krävdes för att den försäkrade skulle ha en arbetsförmåga var så omfattande att arbetet under sådana förhållanden inte kunde anses utgöra ett *förvärvsarbete på arbetsmarknaden*.⁶⁴

Av de tre domar som gäller arbetsmarknadsbegreppet har allmänna ombudet fått avslag endast i det sistnämnda fallet. Därför har endast denna dom från Kammarrätten i Göteborg överklagats till HFD. Frågan om prövningstillstånd har ännu inte avgjorts.

Arbetstidens förläggning vid partiell sjukersättning

En annan rättsfråga som allmänna ombudet har drivit är vilken betydelse arbetstidens förläggning har vid bedömningen av en försäkrads arbetsförmåga. Försäkringskassan hade i beslutet omprövat rätten till partiell sjukersättning. I det aktuella fallet hade den försäkrade haft halv sjukersättning under flera år och arbetade halvtid. Förläggningen av arbetstiden var ojämn och vissa dagar kom hen upp i över åtta timmars arbete. Under en period av fyra veckor var det dock inte fråga om mer än halvtidsarbete. Med hänsyn till att sjukersättning är en månatlig förmån fann kammarrätten att det finns möjlighet till större variationer när det gäller arbetstidens förläggning för en försäkrad som får partiell sjukersättning, än när det gäller sjukpenning som är en dagersättning. Att den försäkrade i målet hade haft arbetspass som överstigit åtta timmar medförde enligt kammarrätten inte att hen kunde anses ha en förbättrad arbetsförmåga, som innebär att hens beviljade sjukersättning bör dras in eller minskas.⁶⁵

6.2.4 Aktivitetsstöd

Ett mål om aktivitetsstöd har avgjorts i kammarrätten. Frågan i målet var vilka försvårande omständigheter som ska beaktas vid avstängning från aktivitetsstöd. I den aktuella bestämmelsen anges att programdeltagare ska stängas av från rätt till ersättning om han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan om ett förhållande som är av betydelse för rätt till ersättning. Ett sådant beslut ska avse 130 ersättningsdagar. Om det finns förmildrande omständigheter ska avstängningen avse färre dagar, dock lägst 45

⁶⁴ Kammarrätten i Göteborgs dom den 6 december 2018 i mål nr 3651-18.

⁶⁵ Kammarrätten i Stockholms dom den 24 oktober 2018 i mål nr 5189-18.

ersättningsdagar, och om det finns försvårande omständigheter får avstängningen avse fler dagar, dock högst 195 ersättningsdagar.⁶⁶

Det saknades vägledande avgöranden om tillämpningen av den aktuella bestämmelsen men däremot fanns domstolspraxis gällande tillämpning av liknande regler i arbetslöshetsförsäkringen. Kammarrätten fann att denna praxis kan vara vägledande även för aktivitetsstöd. I det aktuella fallet hade den försäkrade i sin försäkran för aktivitetsstöd lämnat oriktiga uppgifter om full närvaro i sitt program beträffande ett betydande antal dagar. Enligt kammarrätten var det fråga om ett medvetet och systematisk överutnyttjande av stödsystemet. Omständigheterna i målet var enligt kammarrätten av så allvarlig art att avstängningen skulle avse den längsta perioden om 195 ersättningsdagar.⁶⁷ Kammarrättsdomen har resulterat i att Försäkringskassan har skrivit ett rättsligt ställningstagande.⁶⁸

6.2.5 Bidrag till arbetshjälpmedel

Ett mål om bidrag till arbetshjälpmedel har avgjorts i kammarrätten under året. Frågan var om det behov som två olika hörselhjälpmedel var avsedda att täcka kunde anses falla inom det som räknas till den dagliga livsföringen. I så fall ska hälso- och sjukvården, inte Försäkringskassan, stå för kostnaden för hjälpmedlen.

Kammarrätten fann att bedömningen av om ett hjälpmedel behövs i den dagliga livsföringen ska göras på objektiv grund. Bedömningen ska därmed göras utifrån vad som kan anses vara normalt förekommande hos de flesta människor. I det aktuella fallet ansåg kammarrätten att ett av hjälpmedlen täcker ett behov som är sådant att det måste anses ingå i den dagliga livsföringen och att ansvaret för att tillgodose den försäkrades behov av hjälpmedel i det avseendet därmed vilar på hälso- och sjukvården. Vad gäller det andra hjälpmedlet finns behovet på arbetet och därför är det Försäkringskassan som ska stå för kostnaden.⁶⁹

⁶⁶ 14 g § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Numera ersatt med 6 kap. 5 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA).

⁶⁷ Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 februari 2018 i mål nr 4519-17.

⁶⁸ Rättsligt ställningstagande 2018:08, *Förmildrande och försvårande omständigheter vid bestämmande av avstängningsdagar för deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*.

⁶⁹ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 23 november 2018 i mål nr 671-18.

6.2.6 Arbetsskada

Det har kommit en kammarrättsdom om tandvårdsersättning under år 2018. Frågan i målet var om en försäkrad ska anses vara omfattad av arbetsskadeförsäkringen när hen deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program i form av icke yrkesinriktade studier på distans.

Enligt 39 kap. 2 § SFB kan ersättning från arbetsskadeförsäkringen lämnas till försäkrade förvärvsarbetande och vissa studerande. I 2 § förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd (FASP) framgår att arbetsskadeförsäkringen gäller även den som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och får aktivitetsstöd enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.⁷⁰

I det aktuella fallet hade den försäkrade beviljats aktivitetsstöd under tiden som hen deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program via Arbetsförmedlingen. Hen läste tyska på distans. Såvitt framgår skadade sig den försäkrade när hen studerade i sitt hem. Kammarrätten fann att en sådan utbildning som den försäkrade bedrev inte kunde anses vara förenad med särskild risk för arbetsskada och att den försäkrade därför inte var omfattad av arbetsskadeförsäkringen. I den mån regeringen genom FASP hade utvidgat försäkringens tillämpningsområde som gäller enligt lag, skulle förordningen inte tillämpas.⁷¹ Försäkringskassan har med anledning av domen skrivit ett domsnytt. Där framkommer bland annat att domen innebär att Försäkringskassan ska bedöma om den utbildning som personen genomgår är förenad med särskild risk för arbetsskada. Om utbildningen inte är förenad med sådan risk är personen i fråga inte arbetsskadeförsäkrad. Ansökan om arbetsskadeersättning ska i sådana fall avslås.⁷²

6.2.7 Assistansersättning

Det har meddelats två kammarrättsdomar som gäller rätten till assistansersättning.

I ett mål var frågan om det finns rätt till dubbel assistans i daglig verksamhet. Allmänna ombudet ifrågasatte inte behovet av hjälp utan frågan var vem som skulle stå för kostnaden för hjälpen, staten eller den försäkrades hemkommun. Kammarrätten fann att bestämmelsen i 2 § LSS inte utgör något hinder mot att bevilja assistansersättning under tid i daglig verksamhet, om det finns särskilda skäl. Enligt kammarrätten finns det inte heller anledning att uppfatta bestämmelsen i 2 § LSS så att den i sig hindrar att dubbel assistans beviljas under sådan tid, även om det får förutsättas vara ovanligt att förhållandena är sådana att det blir aktuellt.⁷³

⁷⁰ Denna förordning är numera ersatt med förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA).

⁷¹ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 4 maj 2018 i mål nr 203-18.

⁷² Försäkringskassans domsnytt 2018:14.

⁷³ Kammarrätten i Stockholms dom den 29 juni 2018 i mål nr 5404-17.

Det andra målet berörde tre delfrågor. Den första frågan var vilka krav som ska ställas på den försäkrades beteende för att denne ska anses ha behov av tillsyn som faller under begreppet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” (9 a § första stycket LSS). Den andra frågan var vad som avses med begreppet ”ingående kunskaper”. Den tredje frågan var om det är möjligt att uppställa ett krav på att den som har ett behov av aktiv tillsyn även måste ha ett behov av något av de övriga grundläggande behoven som nämns i 9 a § första stycket LSS för att rätt till assistansersättning ska föreligga (den s.k. kopplingen).

Kammarrätten fann att den försäkrade inte behövde hjälp med den personliga hygien, måltider, att klä av och på sig eller att kommunicera med andra i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Därefter tog kammarrätten ställning till om den försäkrade behövde annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper. Kammarrätten påtalade att i rättspraxis har annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade, berättigat till personlig assistans när den funktionshindrade behövt aktiv tillsyn av övervakande karaktär. Kammarrättens bedömning var att tillsynsbehovets allvarlighet och frekvens i det aktuella fallet inte var den omfattningen att det var fråga om sådan aktiv tillsyn av närmast övervakande karaktär som omfattas av de grundläggande behoven. Den försäkrade hade därför inte rätt till assistansersättning. Vid denna utgång aktualiserades inte begreppet ”ingående kunskaper”. Kammarrätten tog inte heller ställning till om det finns ett lagkrav på en koppling mellan aktiv tillsyn och de övriga grundläggande behoven.⁷⁴

6.2.8 Bilstöd

Ett mål om bilstöd har avgjorts i kammarrätt. Den försäkrade i målet hade en gammal bilstödsbil där anpassningen hade gått sönder till följd av en olycka. För att den försäkrade över huvud taget skulle kunna bruka bilen behövde anpassningen lagas och för det hade hen ansökt om anpassningsbidrag. Hen hade också blivit beviljad grundbidrag för en helt ny bilstödsbil och ansökt om anpassningsbidrag för anpassning av den. Beslut om anpassningsbidrag hade ännu inte fattats då reparationsbehovet beträffande den befintliga bilen uppkom. Vid den tidpunkten hade den försäkrade två bilar, men kunde inte använda någon av dem. Överklagandet gällde alltså beslutet om anpassningsbidrag för reparation av anpassningen i den befintliga bilen. Frågan i målet var om anpassningsbidrag av en anpassning i en befintlig bil, kan beviljas när den försäkrade har beviljats ett nytt grundbidrag för inköp av en ny bil.

Kammarrätten konstaterade att det av den nuvarande lagtexten inte framgår om bilstöd ska knytas till ett bestämt fordon. Tidigare lagtext och förarbetsuttalanden samt avsaknaden av någon nyare bestämmelse innebär enligt domstolen att efterföljande ansökningar om anpassningsbidrag måste knytas till det aktuella fordonet under bilstödsperioden när grundbidrag, anskaffningsbidrag eller tilläggsbidrag beviljas för ett fordon. Den försäkrade kunde därför inte få anpassningsbidrag för

⁷⁴ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 18 oktober 2018 i mål nr 1605-18.

reparation av en sedan tidigare beviljad anpassning, eftersom grundbidrag och anskaffningsbidrag redan hade beviljats och betalats ut avseende ett nytt fordon. Allmänna ombudets invändning att handläggningstider och anpassningstider kan vara långa innebär enligt kammarrätten inte att det finns utrymme för undantag från regeln att bilstöd endast kan beviljas för *ett fordon*.⁷⁵

6.2.9 Handikappersättning

Det har meddelats en dom om handikappersättning under år 2018. Frågan var om merkostnader ska skälighetsbestämmas avseende höga kostnader för rengörings- och förbrukningsartiklar när merkostnaderna uppkommer p.g.a. tvångssyndrom.

Kammarrätten ansåg att en grundläggande förutsättning för att en utgift som är hänförlig till tvångsmässig överkonsumtion ska kunna anses rimlig och motiverad av den enskildes speciella behov, är att överkonsumtionen inte i sig bidrar till att försämra den enskildes tillstånd eller motverka att tillståndet förbättras. Om den inte gör det, bör kostnader för faktisk förbrukning som går utöver vad som kan anses normalt, i princip accepteras.

I det aktuella målet hade den försäkrade inte visat att överkonsumtionen inte bidrar till att försämra hälsotillståndet eller motverkar att tillståndet förbättras. Därför kunde den uppgivna kostnaden för algogel och andra hygienartiklar inte anses vara rimlig och motiverad av hens speciella behov. Kammarrätten ansåg därmed att det saknades förutsättningar för att bevilja ytterligare handikappersättning.⁷⁶

6.2.10 Bostadsbidrag

I en kammarrättsdom var frågan om hur bostadsbidrag ska bedömas när sökanden är gift med en person som i sin tur har ytterligare en maka (dvs. ett polyamt äktenskap). Sökanden i detta fall hade beviljats bostadsbidrag som ensamstående, trots att fadern till hennes barn periodvis bodde tillsammans med henne. Kammarrätten hänvisade i domskälen till förvaltningsrättens bedömning. Förvaltningsrätten ansåg visserligen att uppgifterna från den försäkrade talade för att hon är sammanboende men fann att den sökande inte kan betraktas som sambo med fadern till sina barn, eftersom han är gift med en annan kvinna.⁷⁷ Mot den bakgrunden ansåg båda domstolarna att det var korrekt att betala ut bostadsbidrag till den försäkrade som ensamstående.⁷⁸ Allmänna ombudet har överklagat kammarrättens dom till HFD och väntar på besked om prövningstillstånd.

⁷⁵ Kammarrätten i Göteborgs dom den 16 oktober 2018 i mål nr 1725-18.

⁷⁶ Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 april 2018 i mål nr 3735-17.

⁷⁷ 95 kap. 6 § SFB, 2 kap. 13 § SFB och 1 § sambolagen (2003:376).

⁷⁸ Kammarrätten i Jönköpings dom den 12 juni 2018 i mål nr 664-18.

I en annan kammarrättsdom var frågan om bestämmelsen i 95 kap. 8 § SFB, som stadgar att makar ska ansöka om bostadsbidrag tillsammans, ska tolkas så att den, vars make saknar uppehållstillstånd, inte har möjlighet att få bostadsbidrag. Kammarrätten konstaterade att det finns två krav avseende en ansökan om bostadsbidrag som avser makars bostad. Det första är att ansökan om ersättning ska vara gemensam, det andra är att båda makarna måste omfattas av den svenska socialförsäkringen för att bostadsbidrag ska kunna beviljas. I det aktuella fallet bodde den försäkrade tillsammans med sin make, som saknade uppehållstillstånd. Kammarrätten fann därför att kravet på att båda makarna ska omfattas av socialförsäkringen inte var uppfyllt. Eftersom makarna sammanbor har den försäkrade inte heller rätt till bostadsbidrag som ensamstående. Några särskilda skäl för att hon skulle få ansöka på egen hand hade inte framkommit.⁷⁹ Allmänna ombudet överklagade domen till HFD som inte meddelade prövningstillstånd.

6.2.11 Underhållsstöd

Det finns en ganska ny bestämmelse inom underhållsstöd som Försäkringskassan tillämpar sedan november 2016. Enligt denna bestämmelse ska underhållsstöd inte längre betalas ut om den bidragsskyldige under minst sex månader har betalat det belopp som har bestämts till Försäkringskassan i rätt ordning. Om det finns *särskilda skäl* ska underhållsstöd ändå lämnas.⁸⁰ Allmänna ombudet har överklagat sju beslut i vilka Försäkringskassan har prövat om det förelåg *särskilda skäl*. Fyra av dem överklagades vidare till kammarrätt och två domar meddelades under år 2017. Under år 2018 har ytterligare två domar meddelats. Frågan i målen var vad som är *särskilda skäl* och vilken bevisning som krävs för att visa detta.

I det ena målet uppgav den bidragsskyldige att hen hade blivit misshandlad av boföräldern och därför inte ville ha någon kontakt med denne. Uppgifterna om misshandel var allmänt hållna och det saknades objektiv bevisning i form av t.ex. en dom eller ett utdrag från tillgängliga och relevanta register. Kammarrätten kom fram till att det inte räcker med ett påstående från föräldrar om att de inte kan lösa underhållsfrågan för att särskilda skäl ska anses föreligga. I domen betonades att det är föräldrarna som primärt är bidragsskyldiga för sina barn.⁸¹

I det andra målet var det fråga om samarbetssvårigheter och konflikter rörande barnet. Kammarrätten ansåg att sådana omständigheter kan utgöra särskilda skäl. Enligt kammarrätten bör det då finnas omständigheter som med viss styrka talar för att ett samarbete mellan föräldrarna är utsiktslöst eller olämpligt. Kammarrätten fann att det inte var fråga om sådana omständigheter i aktuellt mål. Även i detta mål betonades att det är föräldrarna som har det primära ansvaret för sina

⁷⁹ Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 april 2018 i mål nr 725-18.

⁸⁰ 18 kap. 9 a § SFB.

⁸¹ Kammarrätten i Stockholms dom den 5 februari 2018 i mål nr 4330-17.

barns försörjning och att tanken med den nya lagstiftningen är att föräldrarna i ökad utsträckning själva ska hantera underhållsfrågan.⁸² De fyra kammarrättsdomar som har meddelats har lett till att Försäkringskassan har uppdaterat vägledningen inom underhållsstöd. Vidare har Försäkringskassan skrivit ett domsnytt och där bland annat tagit upp vad Försäkringskassans handläggning ska utgå från.⁸³

Allmänna ombudet har inom underhållsstöd också drivit frågan om vad rekvisitet *bo tillsammans* i 18 kap. 3 § SFB innebär. Försäkringskassan har regelmässigt avslagit ansökningar om underhållsstöd till familjer där föräldrarna bevisligen inte bor tillsammans men där man inte har för avsikt att bryta familjebanden. Syftet verkar vara att inte bevilja underhållsstöd till de föräldrar som har en ekonomisk gemenskap och därför borde bidra till varandras och de gemensamma barnens försörjning i första hand. Allmänna ombudet har överklagat flera mål där Försäkringskassan bedömt att föräldrarna inte har brutit sina familjeband, trots att de rent faktiskt bor åtskilda. En dom om denna fråga har under år 2018 kommit från kammarrätt. Omständigheterna i det målet var sådana att ett gift par med ett gemensamt barn bodde i olika länder; kvinnan bodde i Sverige med barnet och mannen bodde utomlands. Makarna hade dock för avsikt att återförenas. Kammarrätten ansåg det vara visat att makarna inte bott tillsammans och att det under sådana förhållanden fanns rätt till underhållsstöd.⁸⁴ HFD har dock kommit med domar om underhållsstöd i en liknande fråga och kommit fram till att underhållsstöd inte ska betalas ut när en familj har hushållsgemenskap, även om de inte bor tillsammans hela tiden.⁸⁵

6.2.12 Återbetalning av ersättning

Det har kommit sex domar som gäller återbetalning av ersättning. Domarna gäller olika rättsfrågor.

Har den enskilde eller myndigheten orsakat den felaktiga utbetalningen?

Två domar gällde gränsdragningen mellan återbetalningsskyldighet på grund av felaktig utbetalning som orsakats av den enskilde å ena sidan och återbetalningsskyldighet som orsakats av myndigheten å andra sidan. De två situationerna regleras i första respektive andra stycket av 108 kap. 2 § SFB.⁸⁶

⁸² Kammarrätten i Sundsvalls dom den 15 juni 2018 i mål nr 214-18.

⁸³ Försäkringskassans vägledning 2001:9 version 9, s. 40 och domsnytt 2018:11.

⁸⁴ Kammarrätten i Jönköpings dom den 13 september 2018 i mål nr 1564-18.

⁸⁵ HFD 2018 ref. 70 samt HFD:s dom den 4 december 2018 i mål nr 3828-17 och 4104-17.

⁸⁶ I 108 kap. 2 § SFB stadgas följande. Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om återbetalning av ersättning som den har beslutat enligt denna balk, om den försäkrade eller, i förekommande fall, den som annars har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats felaktigt

Det ena fallet gällde återbetalning av bostadstillägg när den felaktiga utbetalningen hade orsakats av både bristfällig information från den försäkrade och en felaktig beräkning av Försäkringskassan. Försäkringskassan hade beslutat att den försäkrade enbart var återbetalningsskyldig för det hen hade lämnat bristfällig information om. Däremot ansåg man inte att den försäkrade borde ha insett den felaktiga beräkningen som Försäkringskassan hade gjort. Frågan i målet var om återbetalningsskyldigheten i en sådan situation ska delas upp och bedömas både enligt första och andra stycket i 108 kap. 2 § SFB eller om enbart bestämmelsens första stycke ska tillämpas. Kammarrätten fann att det inte finns något hinder mot att tillämpa både bestämmelsens första och andra stycket för samma period. Den försäkrade var därför enbart återbetalningsskyldig för den del av återkravet som berodde på att hen hade lämnat bristfällig information.⁸⁷

I det andra fallet, som också gällde bostadstillägg, var omständigheterna följande. Den försäkrade hade i sin ansökan om bostadstillägg fyllt i att hen inte hade några tillgångar över 100 000 kronor. Pensionsmyndigheten betalade ut bostadstillägg enligt de uppgifter som hade lämnats. Pensionsmyndigheten hade dock från Skatteverket inhämtat uppgifter om att den försäkrade var ägare till två fastigheter som var värda över 100 000 kronor, men myndigheten tog felaktigt inte med dessa uppgifter vid beräkningen av bostadstillägget. I återkravsärendet kom Pensionsmyndigheten fram till att den försäkrade, mot bakgrund av myndighetens felaktiga handläggning och den försäkrades bristande insikt om förmånen, inte var återbetalningsskyldig. Allmänna ombudet överklagade beslutet att inte återkräva den felaktiga utbetalningen.

Frågan i målet var om den enskilde, genom att försumma sin anmälningsskyldighet, kan anses ha orsakat att bostadsbidrag har betalats ut med ett felaktigt belopp eller om den felaktiga utbetalningen i stället har orsakats av Pensionsmyndigheten. Kan 108 kap. 2 § första stycket SFB tillämpas när den enskilde har försummat sin anmälningsskyldighet, men myndigheten ändå har haft tillgång till informationen eller är det bestämmelsens andra stycke som ska tillämpas i en sådan situation? Kammarrätten fann att utbetalningen av bostadstillägg till den försäkrade hade blivit felaktig av andra skäl än att hen lämnat en oriktig uppgift. Bestämmelsen i andra stycket är tillämpligt även i de fall då den enskilde har lämnat en oriktig uppgift, under förutsättning att ett orsakssamband inte finns mellan uppgiften och den felaktiga utbetalningen. Då kammarrätten kom fram till att den försäkrade inte hade insett eller skäligen borde ha insett att hen fick bostadstillägg med ett för högt belopp, saknades det förutsättningar för att återkräva det felaktigt utbetalda bostadstillägget.⁸⁸ Allmänna ombudet har överklagat kammarrättens dom till HFD, som har

eller med ett för högt belopp genom att 1.lämna oriktiga uppgifter, eller 2.underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta.

⁸⁷ Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 maj 2018 i mål nr 607 – 608-18.

⁸⁸ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 16 maj 2018 i mål nr 2778-17.

meddelat prövningstillstånd. HFD har meddelat prövningstillstånd dels på frågan om Pensionsmyndighetens ställningstagande i frågan om återbetalningsskyldighet är ett överklagbart beslut, dels på den materiella frågan.⁸⁹

Återkrav under 2 000 kronor och överklagbarheten

Allmänna ombudet har uppmärksammat att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte återkräver felaktiga utbetalningar som är under 2 000 kronor. Frågan är om denna praxis har lagligt stöd och huruvida det föreligger ett överklagbart beslut i sådana ärenden. Dessa frågor aktualiserades i ett kammarrättsbeslut under året. Kammarrätten kom fram till att den åtgärd som Försäkringskassan hade företagit kring den försäkrades återbetalningsskyldighet inte var att betrakta som ett överklagbart beslut och därför avvisades allmänna ombudets överklagande.⁹⁰ Allmänna ombudet har överklagat kammarrättens beslut till HFD och väntar på besked om prövningstillstånd.

Påverkar utformningen av Försäkringskassans självbetjäningstjänst skyldigheten att återbetala felaktig ersättning?

En samhällsförändring som alltmer påverkar socialförsäkringen och dess tillämpning är den ökande digitaliseringen. Digitaliseringen kan också medföra tillämpningsproblem när Försäkringskassans självbetjäningstjänster inte är helt anpassade till regelverket. Ett exempel är att försäkrade genom Försäkringskassans självbetjäningstjänst kunnat anmäla och få ut föräldrapenning för helgdagar i en situation när de inte hade rätt till ersättning. Frågan är om utformningen av tjänsten kan påverka återbetalningsskyldigheten eller utgöra skäl för eftergift. I grunden är frågan om den försäkrade är skyldig att ta reda på information utöver den som finns tillgänglig i självbetjäningstjänsten. Allmänna ombudet har i ett par mål drivit denna fråga och två kammarrättsdomar meddelades under år 2018. De domstolar som dömde i målen betonade i båda fallen att den som ansöker om en förmån är skyldig att sätta sig in i gällande bestämmelser och att den omständigheten att Försäkringskassans datasystem tillät ansökningarna varken kan leda till befrielse från återbetalningsskyldighet eller till eftergift av återkravet.⁹¹

Återställande av föräldrapenningdagar

Det förekommer att en försäkrad har ansökt om och fått föräldrapenning utbetald och att det sedan visar sig att ersättningen har utgått felaktigt. Om Försäkringskassan i en sådan situation beslutar att inte återkräva den felaktigt utbetalda ersättningen eller att bevilja eftergift, så framgår det av

⁸⁹ HFD:s mål nr 3136-18.

⁹⁰ Kammarrätten i Göteborgs beslut den 27 juni 2018 i mål nr 724-18.

⁹¹ Kammarrätten i Göteborgs dom den 27 juni 2018 i mål nr 1264-18 och Kammarrätten i Stockholms dom den 11 september 2018 i mål nr 2618-18.

Försäkringskassans normering att den försäkrade ändå ska få de felaktigt utbetalda föräldrapenningdagarna tillbaka. Allmänna ombudet har överklagat flera sådana beslut och en dom meddelades i kammarrätt under år 2018. I det fallet hade den försäkrade felaktigt fått ut föräldrapenning, men Försäkringskassan fann att den försäkrade hade varit i god tro och därför inte var återbetalningsskyldig. Försäkringskassan återställde de aktuella föräldrapenningdagarna till den försäkrades pott. Kammarrätten uttalade att det inte är rimligt att en enskild som felaktigt har fått ut föräldrapenning, utöver att inte behöva betala tillbaka ersättningen, också ska få de redan uttagna ersättningsdagarna återställda för att vid ett senare tillfälle kunna ta ut ersättningsdagarna på nytt.⁹² Försäkringskassan har med anledning av den aktuella domen skrivit ett domsnytt. Där står bland annat att domen får läsas med beaktande av de speciella omständigheterna i detta enskilda fall och att den inte innebär att Försäkringskassans nuvarande tillämpning påverkas.⁹³

⁹² Kammarrätten i Sundsvalls dom den 29 augusti 2018 i mål nr 202-18.

⁹³ Försäkringskassans domsnytt 2018:019.

7. Utvärdering av den praxisbildande effekten

7.1 Tillgång till ärenden

Som framgått i tidigare avsnitt har allmänna ombudet under år 2018 tagit del av närmare 900 ärenden från Försäkringskassan och drygt 100 ärenden från Pensionsmyndigheten. Under året har större fokus lagts på iakttagelser och bedömningsutrymmet än tidigare år. Nya former för att ta del av ett större antal ärenden har prövats och en del erfarenheter vunnits som kan utnyttjas framöver. Till skillnad från många andra statliga verksamheter har allmänna ombudet ingen naturlig inkorg. Arbetet med att hitta nya ärenden är i det närmaste lika tidskrävande som processandet. Att under året planera för olika insatser på ett sådant sätt att inkorgen regelbundet fylls på för att senare resultera i nya överklaganden, är något som vi har lärt oss genom de föregående årens erfarenheter.

Fortfarande är Försäkringskassans IM den mest effektiva metoden för att få in kvalitativa ärenden att överklaga. De ärenden som på eget initiativ skickas in av handläggare och omprövare resulterar också i många överklaganden. Det främsta värdet av dessa initiativ består dock i att allmänna ombudet får information om rättsfrågor som annars inte hade kommit till ombudets kännedom. Även de besök som genomförs i verksamheten bedöms ge god utdelning, både i form av nya rättsfrågor och nya ärenden. De projekt som har genomförts där en större mängd ärenden har granskats, leder visserligen inte till så många överklaganden i förhållande till nedlagd arbetstid, men ger däremot en överblick över rättsområdet som inte kan vinnas på något annat sätt.

På Pensionsmyndighetens område behöver antalet inkommande ärenden fortfarande öka för att det ska vara möjligt för allmänna ombudet att fullgöra sitt uppdrag även inom pensionsområdet. Det behövs både ett större urval för överklaganden och ett större underlag för iakttagelser. Situationen har dock påtagligt förbättrats under år 2018. Även om inte fler beslut har överklagats, har allmänna ombudet genom besök i verksamheten och beställningar fått en betydligt bättre överblick över Pensionsmyndighetens ärendeslag och de svåra frågor som finns där. Under året har allmänna ombudet också fått prövningstillstånd i pensionsfrågor både i kammarrätterna och i HFD.

7.2 Vägledande domar

När undertecknad tog över uppdraget som allmänt ombud år 2016 var den största utmaningen att få fram fler vägledande domar, särskilt från högsta instans. Under de föregående åren (2013-2015) hade allmänna ombudets överklaganden lett till bifall i förvaltningsrätten i två tredjedelar av målen. Talan fullföljdes då inte till kammarrätt. Detta innebär att på sin höjd en tredjedel av allmänna ombudets arbete kunde förväntas leda till en vägledande dom i kammarrätt eller HFD. Allmänna ombudet hade då endast drivit fram två domar från HFD under en tioårsperiod.

I syfte att få fram fler vägledande domar vidtogs flera åtgärder redan år 2016. Den viktigaste var utformningen av överklaganden där vikt lades vid att beskriva det rättsliga problemet så objektivt och sakligt som möjligt. Både argument för och emot yrkandet presenterades. I de fall då förvaltningsrätten biföll överklagandet, övervägdes möjligheten att byta yrkande i kammarrätten i syfte att få upp frågan till högre rätt. Dessa åtgärder synes ha haft effekt, åtminstone att döma av statistiken. Under år 2017 fick allmänna ombudet avslag i förvaltningsrätten i ungefär hälften av sina överklaganden. Som framgår av denna rapport (avsnitt 4.2.2) har ungefär 60 procent av allmänna ombudets överklaganden fått avslag under år 2018. Detta innebär att en allt större andel av målen har kunnat drivas vidare till kammarrätt.

En annan viktig åtgärd för att få upp målen i högre instans har varit att så väl som möjligt argumentera för prövningstillstånd. Det är viktigt både att påvisa att rättsfrågan i målet är olöst och, framför allt till HFD, att detta har betydelse för ett stort antal försäkrade. När allmänna ombudet överklagar förvaltningsrättens dom, meddelar kammarrätten nästan alltid prövningstillstånd. Det har därför varit möjligt att få fram bra kammarrättspraxis på en rad frågor. Även sex domar från HFD har meddelats under åren 2016-2018.

Under dessa tre år har emellertid 20 av allmänna ombudets mål överklagats till HFD; 18 av ombudet och två av den enskilde. HFD har endast meddelat prövningstillstånd i sju av dessa mål men vägrat prövningstillstånd i nio mål. I fyra mål är frågan om prövningstillstånd ännu inte avgjord. I några fall har prövningstillstånd vägrats på goda grunder. Det gäller till exempel två mål om assistansersättning där en utredning med avsikt att förändra lagstiftningen tillsattes under resans gång. Även det mål som gällde allmänna ombudets talerätt, skulle förlora sin aktualitet om det nya förslaget till lagstiftning som lagts fram, genomfördes.

Gemensamt för de mål där HFD har beviljat prövningstillstånd kan sägas vara att de gäller typiska lagtolkningsfrågor, där innebörden i vissa begrepp ska fastställas. De mål där prövningstillstånd har vägrats, gällde snarare systematiska frågor, t.ex. gränsdragning mellan förmåner eller mellan olika försäkrades rättsliga ställning. Man kan argumentera för att sådana situationer bör lösas av lagstiftaren snarare än av domstolarna. Samtidigt anser undertecknad att det måste vara allmänna ombudets uppgift att driva även systematiska frågor inom ramen för sin överklaganderätt. Det kan inte förväntas av enskilda försäkrade att de ska kunna påtala tolkningsproblem som har att göra med helheten och samstämmigheten i systemet. Den överblicken bör däremot det allmänna ombudet ha. I vissa fall då det finns brister i systematiken, kan det behövas en lagändring för att komma till rätta med problemet. I dessa fall ska allmänna ombudet påtala detta för regeringen i form av en iakttagelse. I andra fall bör det vara möjligt att lösa problemet inom ramen för gällande lagstiftning. Det gäller till exempel fall då lagstiftningen i sig lämnar utrymme för tolkning men förarbeten eller annan normering har lett tillämpningen i en viss riktning. I dessa fall driver allmänna ombudet frågan genom att använda sin överklaganderätt. Det kan naturligtvis vara en svår avvägning vilken väg man i ett enskilt fall bör välja, lagstiftning eller praxisbildning. I alla de fall som allmänna ombudet har överklagat till HFD har bedömningen varit att det är möjligt att lösa problemet inom ramen för gällande lagstiftning.

7.3 Åtgärder för att stärka allmänna ombudet

En olycklig konsekvens av nuvarande processuella regler är att om allmänna ombudet överklagar i en fråga där förvaltningsrätten anser att myndighetens beslut är felaktigt, går det inte att fullfölja talan utan att byta yrkande. Om däremot allmänna ombudet överklagar i en fråga där förvaltningsrätterna anser att myndigheten har gjort en riktig bedömning, går det bra att överklaga vidare. Det är således svårare för ombudet att få fram prejudikat i en fråga där domstolarna anser att beslutsmyndighetens tillämpning är felaktig. Detta problem hade kunnat lösas om allmänna ombudet hade haft möjlighet att föra fastställsetalan i högre instans eller fick möjlighet att inträda senare i en process.

De förslag som lämnas i utredningen *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet*⁹⁴ kommer, om de förverkligas, att medföra en förbättring i fråga om möjligheterna att driva fram fler vägledande avgöranden. Å andra sidan kommer den kortade besvärstid som föreslås, innebära att det blir svårare att i tid få fram väl genomtänkta överklaganden av omprövningsbeslut och domar. De förslag som utredningen framför om att lagfästa ombudets uppdrag och rätt att få del av handlingar från beslutsmyndigheterna, skulle stärka självständigheten.

Det är för närvarande oklart när och om utredningens förslag kommer att genomföras. Det finns dock andra åtgärder som är angelägna och som inte torde kräva lagändring. Möjligheten att ha egen personal och egen budget har stärkt självständigheten för allmänna ombudet avsevärt. Dessa förändringar har dock ställt allmänna ombudets oklara ställning på sin spets (se avsnitt 3.4). Att ombudet är självständigt men ändå en del av myndigheten Försäkringskassan är inte alltid lätt att förena. Allmänna ombudets yttre och inre organisation är helt oreglerad, eftersom det inte finns någon instruktion eller arbetsordning som omfattar ombudets verksamhet. Syftet med verksamheten framgår idag endast av budgetproposition och Försäkringskassans regleringsbrev. Här behövs ett gemensamt arbete mellan regeringskansliet, Försäkringskassan och allmänna ombudet för att åstadkomma en tydlig reglering av allmänna ombudets roll, beslutanderätt och ansvar.

Stockholm den 25 februari 2019

Emma Rönström

Allmänna ombudet

⁹⁴ SOU 2018:5.

Kontaktuppgifter

Emma Rönström

Allmänna ombudet

010-116 94 94

emma.ronstrom@forsakringskassan.se

Johan Åkesson-Hultman

Tf biträdande allmänt ombud

010-111 41 66

johan.akesson-hultman@forsakringskassan.se

Allmänna ombudets kansli:

Gerges Ayad

010-111 44 77

allmannaombudet@forsakringskassan.se