

ÅRLIG RAPPORT

2019

Innehåll

1	Inledning.....	4
2	Sammanfattning	5
3	Allmänna ombudets uppdrag.....	8
3.1	Allmänt om uppdraget	8
3.2	Hur allmänna ombudet uppfattar sitt uppdrag.....	8
3.3	Den inre organisationen	9
3.4	Tillgång till ärenden	10
3.5	Processuella förutsättningar och begränsningar.....	10
3.6	Nya processuella förutsättningar	11
4	Allmänna ombudets verksamhet 2019	13
4.1	Inkommande ärenden	13
4.1.1	Försäkringskassan	13
4.1.2	Pensionsmyndigheten	15
4.1.3	Enskilda	16
4.2	Överklaganden och domar	16
4.2.1	Nya överklaganden till förvaltningsrätt.....	16
4.2.2	Överklaganden till fördel och till nackdel	20
4.2.3	Domar från förvaltningsrätt	22
4.2.4	Överklaganden till kammarrätt	23
4.2.5	Domar från kammarrätt	23
4.2.6	Överklaganden till Högsta förvaltningsdomstolen	24
4.2.7	Domar från Högsta förvaltningsdomstolen	26
4.3	Personella resurser och budget.....	26
4.3.1	Allmänna ombudets kansli	26
4.3.2	Allmänna ombudets budget	27
4.4	Allmänna ombudets utåtriktade verksamhet	28
4.4.1	Försäkringskassan	28
4.4.2	Pensionsmyndigheten	28
4.4.3	Externa kontakter	29

5	Vilka frågor driver allmänna ombudet?	30
5.1	Urval av rättsfrågor och bedömningsfrågor	30
5.2	Prioriterade områden	31
5.3	Gamla bestämmelser men en ny verklighet.....	32
5.3.1	Nya familjemönster	33
5.3.2	Migration	33
5.3.3	Ett förändrat arbetsliv	34
5.3.4	Digitalisering	34
5.3.5	Ny lagstiftning.....	35
5.4	Gränsdragning mellan förmåner	36
5.5	Systematiska problem	37
5.6	Myndigheternas normering.....	38
5.7	Myndigheternas tillämpning	38
6	Vägledande domar 2019	40
6.1	Domar från Högsta förvaltningsdomstolen	40
6.1.1	Assistansersättning.....	40
6.1.2	Sjukersättning	41
6.1.3	SGL.....	42
6.1.4	Sjukpenning	43
6.1.5	Återbetalning av bostadstillägg	44
6.2	Domar från kammarrätterna	45
6.2.1	Ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet; fråga om talerätt	45
6.2.2	Assistansersättning.....	45
6.2.3	Bidrag till arbetshjälpmedel	46
6.2.4	Arbetsskada	46
6.2.5	Bilstöd	47
6.2.6	Bostadstillägg.....	47
6.2.7	Bostadsbidrag	48
6.2.8	Föräldrapenning	49
6.2.9	Handikappersättning	50
6.2.10	Sjukersättning	50
6.2.11	SGL.....	50
6.2.12	Sjukpenning	51
6.2.13	Underhållsstöd.....	54
6.2.14	Återbetalning av ersättning.....	54
7	Framåtblick	57

1 Inledning

Regeringen har i regleringsbrev för Försäkringskassan år 2019 uppdragit åt Allmänna ombudet för socialförsäkringen (allmänna ombudet) att lämna en samlad redogörelse för ombudets verksamhet under år 2019 inklusive ombudets viktigaste iakttagelser. I redovisningen ska det framgå hur många beslut från Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten som ombudet har överklagat under år 2019. Det ska även framgå hur många vägledande domar som ombudet har bidragit till att driva fram.

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 2019; 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. Därefter redovisas i avsnitt 6 de domar från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) och kammarrätterna som har meddelats under året och där allmänna ombudet har varit part. I avsnitt 7 görs slutligen en framåtblick.

På samma sätt som förra året har iakttagelser lämnats till regeringen under hand istället för att redovisas i rapporten.

2 Sammanfattning

Allmänna ombudet har alltsedan år 2016 successivt byggt upp funktionen genom den möjlighet som då infördes att få anställa personal. Företrädaren till undertecknad har under våren 2019 fortsatt uppbyggnaden fram till att hon lämnade uppdraget i maj 2019. Vid den tidpunkten hade kansliet, efter ersättningsrekryteringar, precis nått en bemanning om sammanlagt sju personer (inklusive allmänna ombudet). Denna bemanning, förutsatt att samtliga arbetar heltid, innebär att funktionen har full kapacitet i förhållande till avsatta medel. Bemanningen är också den som tidigare bedömts som väl avvägd i förhållande till allmänna ombudets tid men också Högsta förvaltningsdomstolens kapacitet.¹

Från det att jag tillträdde uppdraget den 1 juli 2019 har funktionen haft samma bemanning. Av tilldelade medel om 7,5 miljoner kr har sammanlagt 6 897 171 kr använts under år 2019. Allmänna ombudets kansli har liksom tidigare kontorsgemenskap med Försäkringskassan på Telefonplan i Stockholm där funktionen finns i en avskild del av dessa lokaler.

Allmänna ombudet har fortsatt att etablera kontakter i olika sammanhang 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 besök genomförts. Tillströmningen av ärenden har varit god. Genom allmänna ombudets direkta tillgång till ärendehandläggningssystemet kan intressanta rättsfrågor snabbt identifieras. Allmänna ombudet och Försäkringskassans rättsavdelning har under året fått till ett strukturerat och regelbundet informationsutbyte.

Ett väl fungerande samarbete är etablerat med Pensionsmyndigheten. Även hos Pensionsmyndigheten har allmänna ombudet genomfört besök på central och regional nivå. Tillströmningen av ärenden på initiativ från handläggarna har varit på samma nivå som tidigare. Däremot har antalet ärenden som allmänna ombudet själva hämtat in minskat, vilket förklaras av att det inte genomförts några riktade projekt under året till skillnad mot föregående år. Pensionsfrågornas andel av verksamheten behöver öka. I planeringen för nästkommande år kommer ytterligare fokus att ligga på denna fråga. Vissa praktiska frågor återstår liksom tidigare att lösa, bland annat vad gäller sekretess och smidig överlämning av större mängder ärenden.

Under året har två mindre projekt mot Försäkringskassan genomförts, ett avseende arbetsskador och ett annat rörande återkrav av tillfällig föräldrapenning. Projekten har endast gett uppslag till något enstaka överklagat ärende men gett ett

¹ Se 2017 års rapport, avsnitt 4.3.4.

visst underlag för iakttagelser på de båda områdena. Iakttagelserna som helhet har på samma sätt som föregående år samlats in och utretts på ett 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 koncentrerat sig dels på frågor där samhällsutvecklingen medför problem att tillämpa äldre lagstiftning, dels områden där det kommit ny lagstiftning och det därför finns ett behov av domstolspraxis. Även frågor där systematiska problem aktualiseras har överklagats liksom frågor där tillämpningen antingen inom myndigheten eller mellan myndigheterna inte är enhetlig. Slutligen har allmänna ombudet genom sina överklaganden lyft beslutsmyndigheternas normerande dokument till domstolsprövning.

Under år 2019 har 113 beslut, varav 105 från Försäkringskassan och åtta från Pensionsmyndigheten, överklagats till förvaltningsrätterna. Flest beslut har överklagats inom förmånerna sjukpenninggrundande inkomst (SGI), föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning samt återkrav. Av gjorda överklaganden har cirka två tredjedelar varit till fördel för den enskilde och en tredjedel till nackdel. Av förvaltningsrätternas domar har 31 stycken överklagats vidare till kammarrätterna under året. Kammarrätterna har beviljat prövningstillstånd i 28 mål² varav ett gäller Pensionsmyndighetens ärende. Elva avgöranden från kammarrätterna har överklagats till HFD. Under året har ombudet fått prövningstillstånd i HFD i tio mål, samtliga gällande Försäkringskassans ärenden. I fem överklaganden har HFD vägrat prövningstillstånd. Av dessa gällde fyra mål Försäkringskassans ärenden och ett Pensionsmyndighetens.

Allmänna ombudets överklaganden har lett till 80 förvaltningsrättsdomar fördelat på hälften avslags- respektive bifalldomar. Dessutom har 38 kammarrättsdomar samt sju domar från HFD meddelats.

Vad gäller de avgöranden som har kommit från HFD avser två domar sjukersättning. I det ena målet var frågan om hur det ska avgöras om en försäkrad har en sådan förmåga att hen kan försörja sig själv genom förvärvsarbete på arbetsmarknaden.³ Det andra målet rörde frågan om det vid prövningen av rätt till sjukersättning ska bortses från rehabiliteringsåtgärder som bedöms kunna förbättra arbetsförmågan först efter det att den försäkrade har fyllt 65 år.⁴ En dom gällde assistansersättning där frågan var om behov av hjälp med sminkning ingår i det grundläggande behovet personlig hygien.⁵ Ytterligare två domar avsåg frågan om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som rörde frågan om SGI-skydd fanns då en försäkrad avslutat eller avbrutit sina studier en kortare tid före beräknad förlossning.⁶ En dom gällde frågan om en försäkrad som är arbetslös kan beviljas

² Tre av målen har överklagats av den enskilde.

³ HFD 2019 ref. 48.

⁴ HFD 2019 ref. 69.

⁵ HFD 2019 ref. 56.

⁶ HFD 2019 ref. 55 och Högsta förvaltningsdomstolens dom den 28 november 2019 i mål nr 1962-19.

sjukpenning i förebyggande syfte.⁷ Slutligen rörde en dom återbetalning av bostadstillägg. Där var frågan först om ett i journal antecknat ställningstagande kan utgöra ett överklagbart beslut. Därefter prövades frågan om den försäkrade, genom att ha lämnat oriktiga uppgifter, orsakat felaktiga utbetalningar trots att Pensionsmyndigheten haft möjlighet att elektroniskt inhämta uppgifterna från annan myndighet.⁸

Under året har kammarrätterna meddelat intressanta domar gällande bl.a. sjukpenning i förebyggande syfte, från vilken tidpunkt återbetalningsskyldighet för sjukersättning ska ske till följd av förvärvsarbete, om assistansersättning kan medges för insatser som innebär att tvångsåtgärder utförs gentemot den assistansberättigade, om ett olycksfall som inträffat under friskvårdsaktivitet utgör olycksfall i arbetet och därmed utgör en arbetsskada, om även en engångsutbetalning ska beaktas i den bidragsgrundande inkomsten vid beräkning av bostadstillägg samt hur ansökningar om bostadsbidrag ska bedömas när sökanden ingår i ett polygamt äktenskap.⁹

⁷ HFD 2019 ref. 41.

⁸ HFD 2019 ref. 17.

⁹ Se avsnitt 6.2.

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.¹⁰

Syftet med allmänna ombudets verksamhet är inte närmare reglerat i lag. Däremot har syftet berörts i förarbetena i samband med att allmänna ombudet inrättades.¹¹ 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, med anledning av resurstillskottet till allmänna ombudet, uttalades att förstärkningen av allmänna ombudet framförallt syftar till att det 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.¹²

3.2 Hur allmänna ombudet uppfattar sitt uppdrag

Jag tillträdde som allmänt ombud den 1 juli 2019. En närmare redogörelse för hur tidigare allmänt ombud tolkat sitt uppdrag framgår av den rapport som lämnades till regeringen för år 2016.¹³ I allt väsentligt tolkar jag uppdraget på samma sätt som tidigare. Det finns dock anledning att betona att uppdraget är avhängigt goda kontaktvägar inom respektive myndighet för att kunna uppnå målet att identifiera såväl rättsfrågor som bedömningsfrågor där vägledande avgöranden behövs. Likaså är det av vikt att framhålla att allmänna ombudet inte har en egen uppfattning i sakfrågan, dvs. vill få en viss uppfattning bekräftad i domstol. Fokus är istället på att få rättsfrågan eller bedömningsfrågan allsidigt belyst så att domstolen får ett brett underlag för sin självständiga bedömning.

För att bedriva ett framgångsrikt arbete krävs en kvalitativ arbetsmetodik. Denna arbetsmetodik har byggts upp under åren och förfinats. Under hösten har det arbetet resulterat i att en ny arbetsprocess fastställts vad gäller framtagandet av identifierade frågeställningar på Försäkringskassans område. En liknande process har initierats även i arbetet med Pensionsmyndigheten, ett arbete som kommer att fullföljas under kommande år.

¹⁰ 113 kap. 12 § socialförsäkringsbalken (SFB).

¹¹ Prop. 2003/04:152 s. 241 ff.

¹² Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 10 s. 32.

¹³ Se 2016 års rapport, avsnitt 3.2.

I rapporten för år 2017 finns mer information om vilka områden som prioriteras i verksamheten.¹⁴ Inriktningen under 2019 har varit densamma.

3.3 Den inre organisationen

Det allmänna ombudet utses av regeringen och har ett personligt uppdrag. För att fullgöra ett sådant uppdrag krävs således både en helhetssyn över verksamheten men också insyn i varje enskilt ärende och överklagande. Idag är sex medarbetare anställda på kansliet, varav fem är processförare. Efter den utökning som skett av personalstyrkan hanteras idag, liksom föregående år, samtliga processer av allmänna ombudets egen personal. Detta är ett viktigt uttryck för den självständiga roll som allmänna ombudet har. I den utredning som lagts fram (se nedan avsnitt 3.6) har också föreslagits att den reglering i socialförsäkringsbalken, SFB, som anger att ombudet ska ha möjlighet att anlita tjänstemän vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i processen, tas bort.¹⁵ Den föreslagna förändringen är en viktig signal vad gäller allmänna ombudets oberoende i förhållande till de båda myndigheterna.

Med eget kansli och en verksamhet av större omfattning finns behov av att ha en ställföreträdare för allmänna ombudet under semester och annan frånvaro som kan ta både personal- och budgetansvar. Detta väcker frågan inom vilka ramar ombudet har att faktiskt besluta om sin egen organisation. Det är ett faktum att allmänna ombudet har regeringskansliet som uppdragsgivare i sin självständiga roll. Den organisatoriska placeringen på Försäkringskassan innebär att det behöver klargöras vilka beslutsbefogenheter som finns beträffande den egna organisationen. Noterbart är att Försäkringskassans egen arbetsordning anger att allmänna ombudet självständigt organiserar sin verksamhet.¹⁶ Denna arbetsordning är beslutad utifrån Försäkringskassans styrelses arbetsordning och Försäkringskassans instruktion.¹⁷ Den inskränkning som gäller enligt 4 § i styrelsens arbetsordning anger att generaldirektören fastställer organisationen med de begränsningar som framgår av lag och förordning eller styrelsens arbetsordning. Frågan är då om det finns någon begränsning i lag eller förordning som gör att allmänna ombudet inte kan reglera bl.a. ställföreträdarskap för allmänna ombudet inom ramen för uttrycket ”självständigt organisera sin verksamhet” i Försäkringskassans arbetsordning.

Jag menar att det finns stöd för att tolka situationen på så sätt att det inte finns legala hinder för allmänna ombudet att besluta sin egen arbetsordning och i en sådan också delegera ansvaret för själva verksamheten. Det kan visserligen konstateras att det finns en bestämmelse i 113 kap. 12 § SFB, som även berörs ovan, som handlar om möjlighet för tjänstemän vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att *företräda ombudet i förvaltningsdomstol* (egen kursivering). Systematiskt är denna bestämmelse inordnad under kapitelrubriken *Ändring, omprövning och överklagande av beslut* (egen kursivering). Den organisatoriska placeringen av allmänna ombudet framgår dock av 2 kap. 2 § SFB

¹⁴ Se 2017 års rapport, avsnitt 5.2.

¹⁵ 113 kap. 12 § SFB.

¹⁶ 4 § Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan (dnr 1-2019).

¹⁷ 4 § Styrelsens arbetsordning för Försäkringskassan (dnr 042224-2017) och 9 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

med kapitelrubriken *Allmänna bestämmelser, definitioner och förklaringar* (egen kursivering) och underrubriken *Socialförsäkringens administration, m.m.* (egen kursivering). I sistnämnda kapitel finns inga ytterligare bestämmelser som reglerar delegation eller motsvarande. Inte heller finns i övrigt bestämmelser i avdelning H (Vissa gemensamma bestämmelser om förmånerna, handläggningen och organisationen - 104-117 kap.) eller i avdelning A (Övergripande bestämmelser - 1-7 kap.) som utgör några begränsningar.

Frågan är då om det personliga uppdraget som sådant utgör hinder för att i en arbetsordning ange vad som omfattas av ett delegerat ansvar. I avsaknad av legala begränsningar och med stöd av regleringen i generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan är det min uppfattning att inte heller uppdragets form utgör hinder förutsatt att den framtida arbetsordningen är klar och tydlig. Mot den bakgrunden har också arbetet med en framtida arbetsordning initierats med ambitionen att beslutas under våren 2020. Med en sådan arbetsordning tydliggörs också den rollfördelning som finns mellan Försäkringskassan och allmänna ombudet på ett transparent sätt.

3.4 Tillgång till ärenden

Till skillnad från många andra statliga verksamheter har allmänna ombudet inget naturligt inflöde av ärenden. Arbetet med att hitta nya ärenden måste därför planeras och utföras självständigt för att en inkorg ska fyllas. Denna uppgift är tidskrävande och ska ske parallellt med processandet. För att hitta kvalitativa ärenden behöver olika metoder användas. En närmare beskrivning av dessa finns i avsnitt 4.1.

3.5 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.¹⁸

Avsikten med den förstärkning av allmänna ombudet som skett sedan 2016, genom ett kansli med egen personal, är att ombudet ska få fram fler vägledande domar. Fler medarbetare möjliggör att fler beslut kan överklagas. Det finns dock processuella begränsningar som gör det svårt för ombudet att driva målen till högsta instans, vilka identifierats tidigare i de årliga rapporterna för både 2017 och 2018.¹⁹

Det finns fyra processuella problem av större betydelse:

- Allmänna ombudet måste överklaga myndighetens beslut och kan inte träda in senare i processen.

¹⁸ 113 kap. 8 och 9 §§ SFB.

¹⁹ Se avsnitt 3.2 i respektive års rapport.

- 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.

Som har beskrivits i tidigare års rapporter har det varit svårt att få upp mål i de högre instanserna eftersom förvaltningsrätten ofta bifaller allmänna ombudets överklagande. Enda möjligheten i dessa situationer, för att kunna överklaga vidare, är att ombudet ibland bytt yrkande i kammarrätten. Att ombudet har rätt att byta yrkande till fördel för den enskilde är rättsligt okomplicerat och förutsett i SFB.²⁰ 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 HFD har inte meddelat prövningstillstånd när allmänna ombudet har överklagat kammarrättens avvisningsbeslut.²¹ Allmänna ombudet har fått ytterligare ett beslut från kammarrätten under året i denna fråga.²²

En annan processuell utmaning som tidigare har beskrivits gäller det faktum att allmänna ombudet ensamt företräder det allmänna när ombudet överklagar.²³ Detta innebär en svårighet främst i Pensionsmyndighetens ärenden eftersom allmänna ombudet inte har tillgång till myndighetens ärendehanteringssystem och därför får del av efterfrågad information först efter sekretessprövning. Detta gör att det många gånger är svårt att i processen ta ställning till olika frågor som gäller den enskildes ärende eller redogöra för hur myndigheten normalt handlägger vissa frågor. HFD har i ett mål prövat ett yrkande där allmänna ombudet begärt att domstolen skulle inhämta vissa uppgifter från Pensionsmyndigheten. Yrkandet avslogs mot bakgrund av att det allmänna ombudet ensamt för det allmännas talan.²⁴ Detta visar på behovet av att säkerställa att allmänna ombudet har tillgång till samma information som beslutsmyndigheten.

3.6 Nya processuella förutsättningar

I februari 2018 lämnade den utredning som tillsatts i december 2016 sitt betänkande om vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet.²⁵

Kortfattat kan sägas att förslaget är att allmänna ombudets uppdrag, att verka för en likformig rättstillämpning, skrivs in i SFB. 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

²⁰ 113 kap. 17 § SFB.

²¹ 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.

²² Kammarrätten i Göteborgs beslut den 20 mars 2019 i mål nr 379-19.

²³ 113 kap. 13 § SFB.

²⁴ HFD 2019 ref. 17.

²⁵ SOU 2018:5, Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet.

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 skickades på remiss under våren 2019 med svarstid satt till september 2019. Allmänna ombudet ställde sig i sitt remissvar i huvudsak positivt till de förslag som presenterades. I remissvaret framhöll ombudet dock att det kan finnas skäl att överväga möjligheten till ett sent processinträde, som komplement till fastställsetalan. Viktiga rättsfrågor skulle med en sådan möjlighet snabbare kunna leda till vägledande avgöranden vilket ur ett processekonomiskt och samhällsekonomiskt perspektiv skulle vara att föredra. Frågan om ombudets möjlighet till sent processinträde har, som utredningen också framhållit, även varit föremål för utredning tidigare. Ett flertal remissinstanser framhöll då att det bedömdes lämpligt.²⁶ Flera av remissvaren som lämnades i anslutning till utredningen, utöver ombudets eget, har ställt sig positiva till en sådan lösning. Efter remissammanställningen har ännu inga lagstiftningsåtgärder vidtagits.

²⁶ Se remissvar till SOU 2015:46, Skapa tilltro – Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen.

4 Allmänna ombudets verksamhet 2019

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 direkt i myndighetens datasystem 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 Försäkringskassan

Under året har cirka 500-600 tips på ärenden kommit in från medarbetare på Försäkringskassan. Dessutom har allmänna ombudet tagit del av drygt 300 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 300 av dem. Föregående år var motsvarande antal ungefär 200.

Flertalet av de ärenden som kommer in från Försäkringskassan, inkommer per mejl 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 också från specialister, verksamhetsutvecklare eller andra som inte har deltagit i handläggningen.

Drygt hälften av alla 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 2019 - i mars respektive november. Det är vidare 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 ARS²⁷ där de tillämpande enheterna ställer frågor till stödfunktionerna. Det är dock ett fåtal ärenden som beställts efter att en ARS-fråga har ställts.

²⁷ Action Request System.

Projekt om grundkriterierna för livränta

HFD har i avgörandet HFD 2018 ref. 49 prövat frågan om när det finns särskilda skäl att använda en högre inkomst som livränteunderlag än den försäkrades SGI. Allmänna ombudet har som en följd av utgången i avgörandet uppmärksammat ett problem som kan uppstå i livränteärenden när en försäkrads SGI har sänkts eller fastställts till 0 kronor innan varaktighetskravet har uppnåtts. Risken är då att en försäkrad inte får livränta, eftersom Försäkringskassan bedömer att det grundläggande villkoret om inkomstförlust på minst en femtondel inte är uppfyllt (jfr 41 kap. 2 och 11 §§ SFB).

Under januari 2019 gjordes därför ett uttag av ärenden avseende samtliga beslut som fattats under samma månad som handlade om grundkriterierna för livränta, dvs. att förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete är nedsatt med en femtondel under minst ett år. Grundtanken var att undersöka behovet av ett kompletterande vägledande avgörande till HFD 2018 ref. 49. I nämnda avgörande hade flera år gått mellan skadan och beviljandet av livräntan. Den försäkrades SGI hade också sänkts av orsaker som inte hade med arbetsskadan att göra. Tanken var att få prövat hur kort tiden ska vara för att utgöra *avsevärd tid* enligt 41 kap. 13 § SFB.

Från Försäkringskassans avdelning Analys och prognos beställdes sammanlagt 241 ärenden. Beställningen inkluderade både avslag (196 ärenden) och bifall (45 ärenden). Av dessa 241 ärenden överklagade allmänna ombudet endast ett ärende. Detta ärende handlade om beräkning av förvärvsförmågan efter en arbetsskada. Däremot granskades ett flertal ärenden utifrån att de var tänkbara ärenden att överklaga. Av olika skäl bedömdes dessa dock som mindre lämpliga att driva i domstol.

Projekt om återkrav gällande tillfällig föräldrapenning

Under augusti 2019 gjordes ett uttag av ärenden som avsåg beslut om återkrav av felaktigt utbetald tillfällig föräldrapenning under perioden 17 juni – 27 juli 2019. Från Försäkringskassans avdelning Analys och prognos sammanställdes ca 300 ärenden som överlämnades till allmänna ombudet. Allmänna ombudet bestämde sig att, i ett första urval, gå igenom 100 av dessa ärenden. Vid en strukturerad genomgång sammanställdes information om återkravets storlek, den försäkrades anställningsförhållanden och anledning till återkravet.

Uttaget av ärendena var föranlett av informationen att behovsanställda hade svårt att vid efterkontroll av utbetald tillfällig föräldrapenning faktiskt kunna visa att de var inplanerade för arbete den dagen som Försäkringskassan kontrollerade. I de ärenden som granskades i det första urvalet fanns inte några sådana situationer. Därmed avslutades granskningen av de drygt 200 återstående ärendena. En svårighet i uttaget var att det inte var möjligt att utifrån registerdata urskilja en viss grupp försäkrade enbart grundat på anställningsförhållandet. Uttaget avsåg således alla typer av anställda samt arbetslösa. Det innebar att arbetet med att gå igenom ärendena krävde betydande arbetsresurser. Utfallet av urvalet innebar att det inte ansågs motiverat ur ett arbetsekonomiskt perspektiv att granska hela uttaget. Sammantaget var en reflektion efter granskningen att återkrav i påfallande många fall avsåg dagar då den försäkrade arbetat, haft semester eller varit ledig från sitt arbete, trots att det borde vara självklart att rätt till föräldrapenning inte

finns i dessa situationer. Vidare kan konstateras att utredningen om återkrav inte sällan sträckte sig två år tillbaka i tiden och att de belopp som återkrävdes sammantaget rör betydande belopp.

4.1.2 Pensionsmyndigheten

Från Pensionsmyndigheten har sammanlagt 41 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 ungefär samma antal ärenden överlämnats från handläggare under år 2019 som tidigare. Den stora nedgången i antalet ärenden mellan 2018 och 2019 kan istället förklaras av att merparten av de ärenden som allmänna ombudet tog del av under 2018 skickats in efter att allmänna ombudet har beställt dem inom ramen för ett riktat projekt.²⁸

Under hösten 2019 gick allmänna ombudet igenom ett tiotal akter gällande omräkning av garantipension med anledning av den EU-dom som meddelats och som HFD därefter tillämpat i sitt avgörande²⁹. Syftet med genomgången var att få en bild av hur dessa ärenden prövats. Akterna som allmänna ombudet tog del av var ärenden där ingen ändring gjorts samt ärenden där omräkningen medfört såväl en höjning som en sänkning av tidigare belopp. Det kunde konstateras att samtliga omräkningar skett med stöd av bestämmelsen i 113 kap. 31 § SFB om omprövning på grund av synnerliga skäl.

På Pensionsmyndighetens intranät finns sedan år 2016 en lista över olika rättsfrågor som allmänna ombudet vill ha in. Listan har uppdaterats vid ett tillfälle under 2018. Det kan konstateras att denna lista inte leder till något större inflöde av ärenden. Tidigare har handläggarna på Pensionsmyndigheten uppgett att de inte känner till att listan finns och den upplevs som svår att hitta. Detta förhållande kvarstår och kan delvis förklaras av att listan inte heller uppdaterats under året. 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, liksom under föregående år, att de personliga besöken har varit avgörande för att ett inflöde av kvalitativa ärenden har kommit in under året. Under sista delen av året har ombudet intierat en process att ta fram en ny uppdaterad lista över olika rättsfrågor som allmänna ombudet vill ha. Enligt den tidplan som lagts planeras en sådan ny uppdaterad lista publiceras under våren 2020. I samband med publiceringen planeras också en riktad informationsinsats på Pensionsmyndighetens intranät om allmänna ombudets funktion och uppdrag.

Erfarenheten från tidigare år är att arbetet med riktade projekt och uttag av ärenden mer direkt genererar fler ärenden. Utfallet överklaganden i förhållande till

²⁸ År 2018 inkom 105 ärenden och år 2017 inkom 35 ärenden. Av de ärenden som inkom 2018 avsåg 72 ärenden projektet om återkrav, se avsnitt 4.1.2 i 2018 års rapport.

²⁹ EU-domstolens avgörande i målet Zaniewicz-Dybeck (C-189/16) och HFD 2018 ref. 38.

antalet granskade ärenden visar dock att metoden är administrativt betungande både för Pensionsmyndigheten och allmänna ombudet.³⁰

4.1.3 Enskilda

Liksom tidigare år har allmänna ombudet även under 2019 mottagit ett förhållandevis 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 område. 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 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. Det är viktigt i dessa situationer att framhålla att allmänna ombudet inte är allmänhetens ombud. I flertalet fall har därför den enskilde upplysts om möjligheten 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 finns således inget som hindrar att intressanta rättsfrågor kommer in från enskilda eller deras ombud. Det är dock viktigt att framhålla för enskilda att ombudet självständigt väljer vilka beslut som ska överklagas och att processen sedan förs på ett objektivt sätt med utgångspunkten att få rättsfrågan allsidigt belyst.

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 2019 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 överklagats.

4.2.1 Nya överklaganden till förvaltningsrätt

Allmänna ombudet har lagt upp sammanlagt 299 egna ärenden under året. Dessa ärenden har således granskats noggrannare. I de flesta fall har en rättsutredning gjorts i respektive ärende, även om det inte alltid 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 det sammanhanget har även den geografiska fördelningen beaktats eftersom det är av vikt att frågan kommer under prövning av samtliga kammarrätter. 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

³⁰ Se närmare reflektioner i 2018 års rapport, avsnitt 4.1.2.

frågan i ärendet. Även lagändringsförslag som är nära förestående påverkar urvalet. 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.

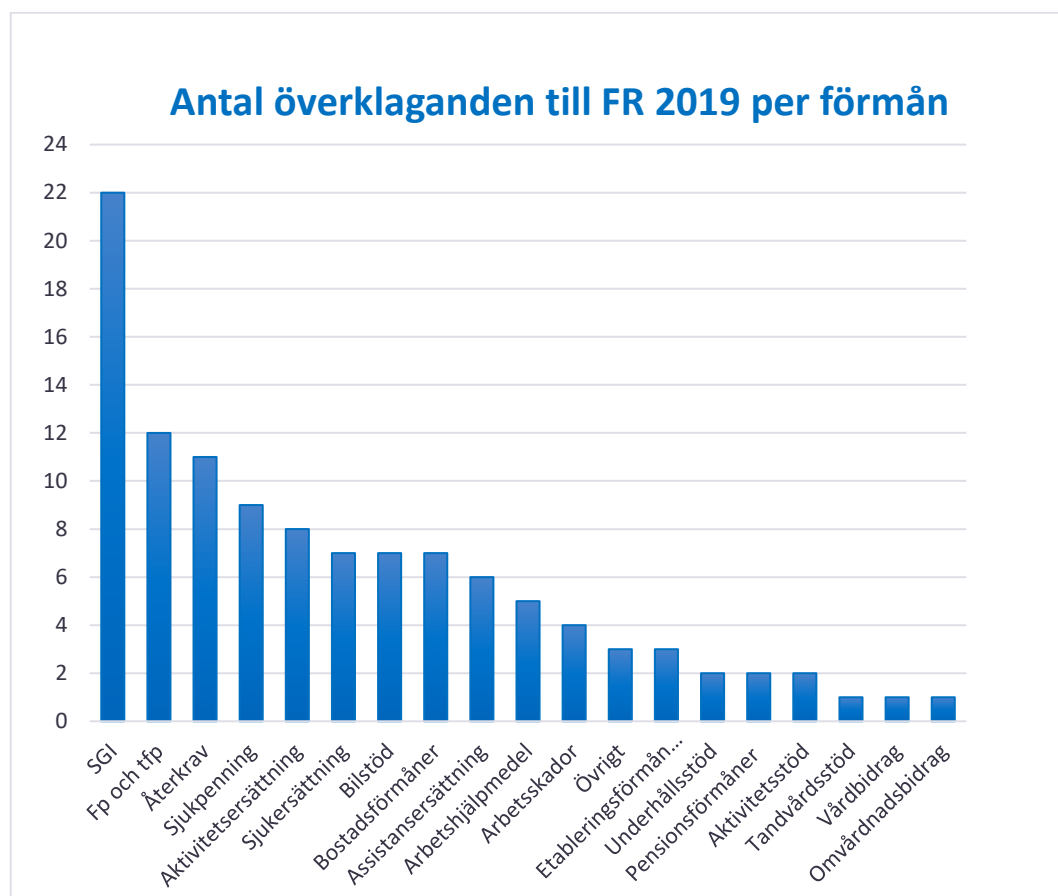
Att allmänna ombudet tar del av fler ärenden än som överklagas är viktigt. Det krävs en överblick över hur ärenden på det aktuella området normalt ser ut, för att ombudet ska kunna välja lämpliga rättsfrågor och argumentera på ett bra sätt i domstol. Att ha ett brett underlag är inte minst viktigt om ombudet ska kunna överklaga i bedömningsfrågor.

Under år 2019 har 113 beslut överklagats till förvaltningsrätterna. Flertalet överklagade beslut är grundbeslut men även omprövningsbeslut har överklagats i viss utsträckning. Endast ett beslut enligt 113 kap. 3 § SFB har överklagats. Vid en jämförelse med föregående år kan konstateras att 94 beslut överklagades.

Av de 113 besluten som överklagades, kom 105 beslut från Försäkringskassan och åtta beslut från Pensionsmyndigheten. Dessa siffror ska jämföras med föregående år då 81 beslut från Försäkringskassan respektive 13 beslut från Pensionsmyndigheten överklagades. Det innebär att Pensionsmyndighetens andel av överklagade beslut var knappt 14 procent år 2018. I jämförelse med årets siffror hamnar nivån på 7 procent. Motsvarande andel år 2017 var knappt 10 procent.

Vilka förmåner som har överklagats redovisas i figur 1. Som framgår har flest beslut överklagats gällande SGI, sjukförsäkringsförmånerna och återkrav. De flesta återkravsbesluten gällde återkrav av föräldrapenning. De beslut från Pensionsmyndigheten som överklagats gällde främst återkrav och bostadstillägg, medan endast ett fall av allmän pension finns med. Som jämförelse kan nämnas att under år 2018 överklagades flest beslut inom sjukförsäkringsförmånerna och återkrav (figur 2).

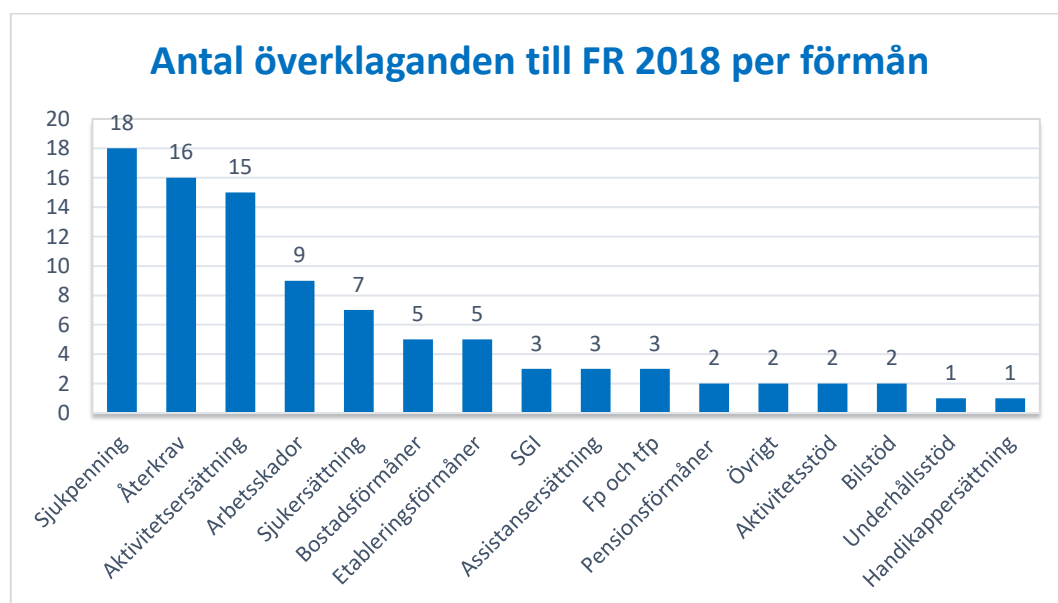
Figur 1 Antal överklaganden per förmån under år 2019



Källa: Allmänna ombudets beräkningar.

I kategorin Övrigt ingår i denna figur endast ärenden med närståendepenning. Fp och tfp står för föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning i samtliga figurer.

Figur 2 Antal överklaganden per förmån under år 2018



Källa: Allmänna ombudets beräkningar

I kategorin Övrigt ingår i denna figur ärenden med processuella frågor.

Störst utrymme under 2019 har ärenden om SGI fått. Där har merparten av målen handlat om frågan om tillämpning av SGI-skydd när den försäkrade har flera olika anställningar eller är arbetslös och anmäld hos Arbetsförmedlingen. I det senare avseendet handlar det dels om försäkrade som tidigare arbetat mer än heltid och sedan söker arbete enbart på heltid, dels situationen där den försäkrade arbetar deltid och är arbetssökande på deltid. Därutöver har frågan om hur bedömningen av årligen återkommande arbete ska ske samt hur försäkrade med olika typer av behovsanställningar, timanställningar och visstidsanställningar ska få sin SGI beräknad i olika situationer. Även frågan om nyinträde/återinträde på arbetsmarknaden har varit uppe i ett flertal mål. SGI har stor betydelse då den ska säkerställa att den försäkrade vare sig över- eller underkompenseras i ersättningshänseende.

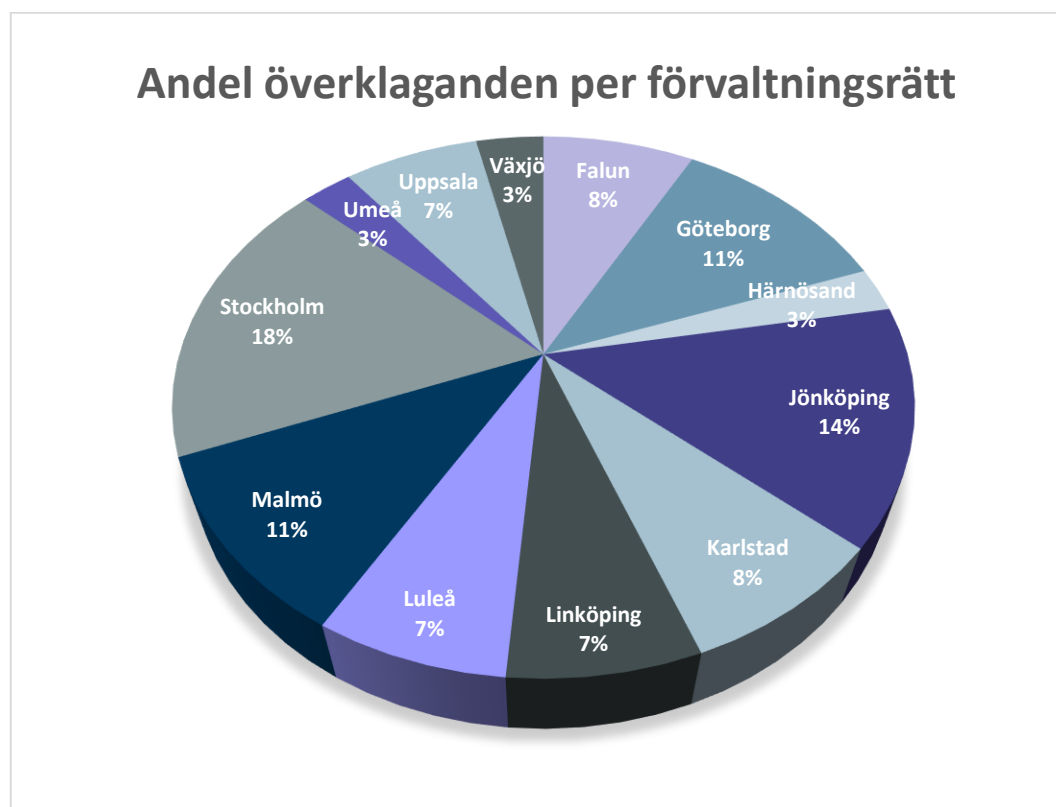
Sjukförsäkringen, dvs. sjukpenning, aktivitetsersättning och sjukersättning, är de stora förmånerna hos Försäkringskassan. Förmånerna har stor betydelse för både enskilda och det allmänna. Dessutom innefattar de ett stort bedömningsutrymme. Dessa förmåner har därför, liksom tidigare år, fått ett stort utrymme under året.

Utöver det har allmänna ombudet överklagat beslut om återkrav. Dessa beslut fattas av både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten med stöd av samma bestämmelser. De kräver många gånger komplicerade bedömningar och innehåller oftast även svåra sakfrågor. De har också stor betydelse för både enskilda och det allmänna. Eftersom dessa ärenden handläggs av båda myndigheterna finns även ett intresse av att jämföra tillämpningen och uppmärksamma de frågor där myndigheterna gör olika.

Ärenden om assistansersättning har ökat något i omfattning sedan förra året. När det gäller ärenden om vårdbidrag har endast ett ärende överklagats under året eftersom den förmånen ersatts av nya förmåner vid årsskiftet 2018/2019 (omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning). Handläggningen av de nya förmånerna har dröjt varför det var först efter sommaren 2019 som Försäkringskassan började fatta beslut. Något enstaka ärende som avser de nya förmånerna har överklagats i slutet av året.

De överklagade ärendena har haft en något jämnare geografisk spridning under året än tidigare. Flest ärenden har överklagats till förvaltningsrätterna i Stockholm, Jönköping, Göteborg och Malmö vilket också avspeglar befolkningsmängden i respektive domstols upptagningsområde. Fördelningen av överklaganden mellan olika förvaltningsrätter framgår av figur 3.

Figur 3 Andel överklaganden per förvaltningsrätt år 2019



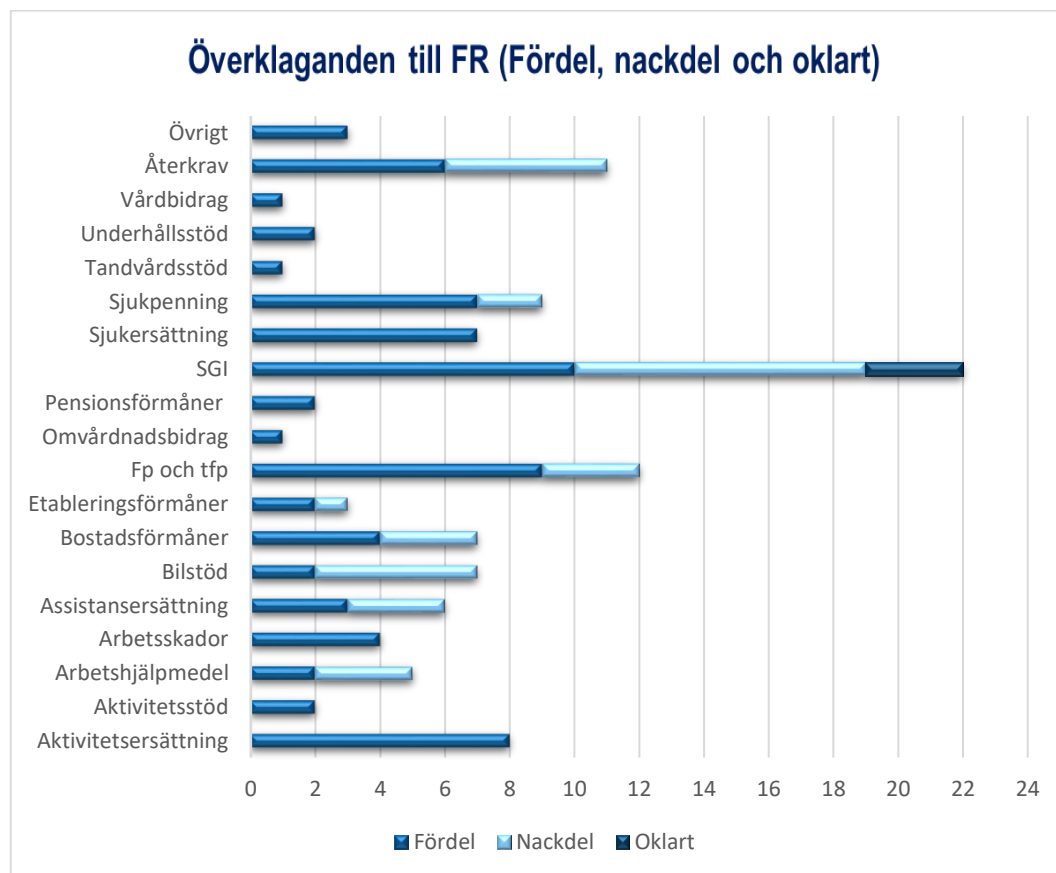
Källa: Allmänna ombudets beräkningar.

4.2.2 Överklaganden till fördel och till nackdel

Av de 113 beslut som har överklagats till förvaltningsrätterna under året, har 76 överklaganden varit till fördel för den försäkrade, 34 till nackdel för den försäkrade och tre med oklart utfall.³¹ Av de beslut som har överklagats 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 4).

³¹ 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 inte är känt vid tidpunkten för själva överklagandet.

Figur 4 Antal överklaganden till förvaltningsrätt fördelat på fördel, nackdel respektive oklart



Källa: Allmänna ombudets beräkningar

I kategorin Övrigt ingår i denna figur endast ärenden med närståendepenning.

För allmänna ombudet är det övergripande målet med verksamheten att få fram vägledande avgöranden 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.

Orsaken till att fler beslut överklagas till fördel, förklaras i 2017 års rapport.³² Det som beskrevs där bekräftas i årets siffror, nämligen att det har visat sig svårare att driva överklaganden som görs till fördel vidare till kammarrätterna och HFD. Överklaganden till fördel får oftare bifall i förvaltningsrätterna än ett överklagande till nackdel, särskilt om de innehåller ett inslag av bedömning.³³ Det är dessutom svårare för det allmänna ombudet att byta yrkande i högre instans om överklagandet till förvaltningsrätten har varit till fördel. Erfarenhetsmässigt krävs

³² Se avsnitt 4.2.1.

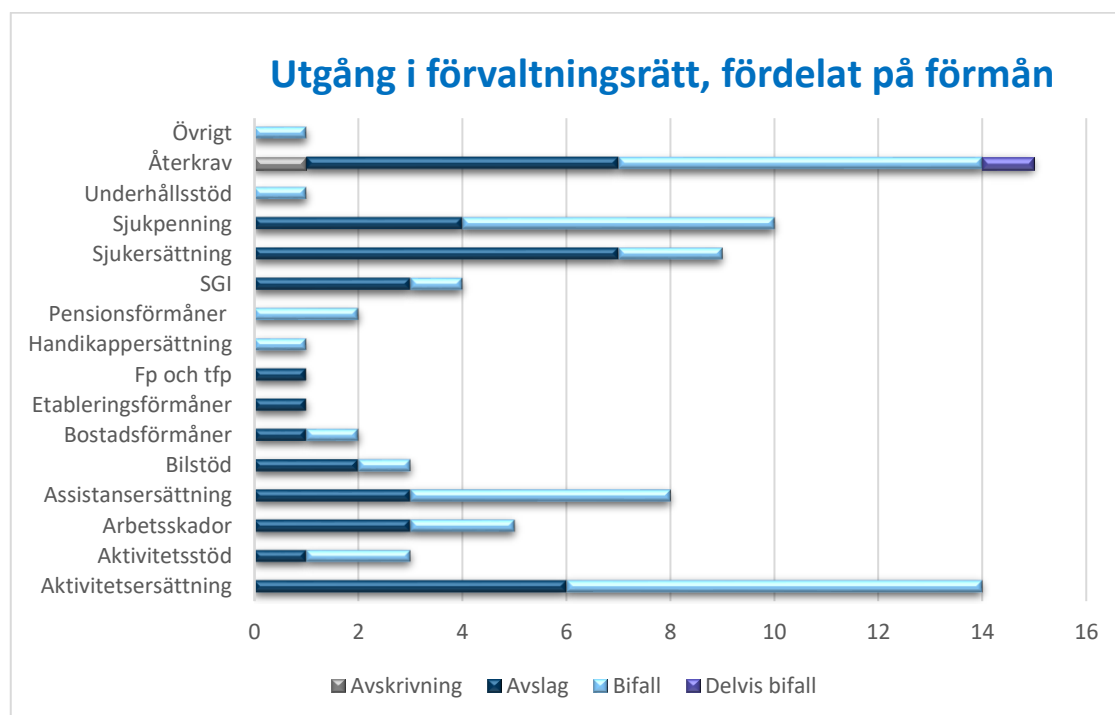
³³ Endast en tredjedel av de överklaganden som drevs till fördel i förvaltningsrätten fick avslag under året. Motsvarande siffra för överklaganden som drevs till nackdel var det dubbla, dvs. två tredjedelar av dessa överklaganden fick avslag.

det alltså fler beslut med samma rättsfråga för att driva fördelsöverklaganden vidare till kammarrätt och HFD.

4.2.3 Domar från förvaltningsrätt

Under år 2019 har förvaltningsrätterna prövat 80 överklaganden från allmänna ombudet.³⁴ Sex av dessa avgöranden gällde Pensionsmyndighetens beslut medan resterande 74 gällde Försäkringskassans beslut. Om man bortser från ett avgörande som avskrevs, fördelade sig de resterande 79 domarna enligt följande. Förvaltningsrätterna avslog 38 överklaganden och biföll (helt eller delvis) 41 överklaganden.³⁵ Av de 59 överklaganden som drevs till fördel för den enskilde, biföll förvaltningsrätterna 35 stycken (60 procent). Av de 20 överklaganden som drevs till nackdel för den enskilde, bifölls 4 stycken (20 procent). Av de sex domarna som gällde Pensionsmyndighetens beslut, bifölls fyra överklaganden och två avslogs. Av figur 5 framgår utfallet i förvaltningsrätternas domar fördelat på respektive förmån.

Figur 5 Bifall respektive avslag i förvaltningsrättens domar 2019, fördelat på förmån



Källa: Allmänna ombudets beräkningar
I kategorin Övrigt ingår i denna figur endast ärende om tandvård.

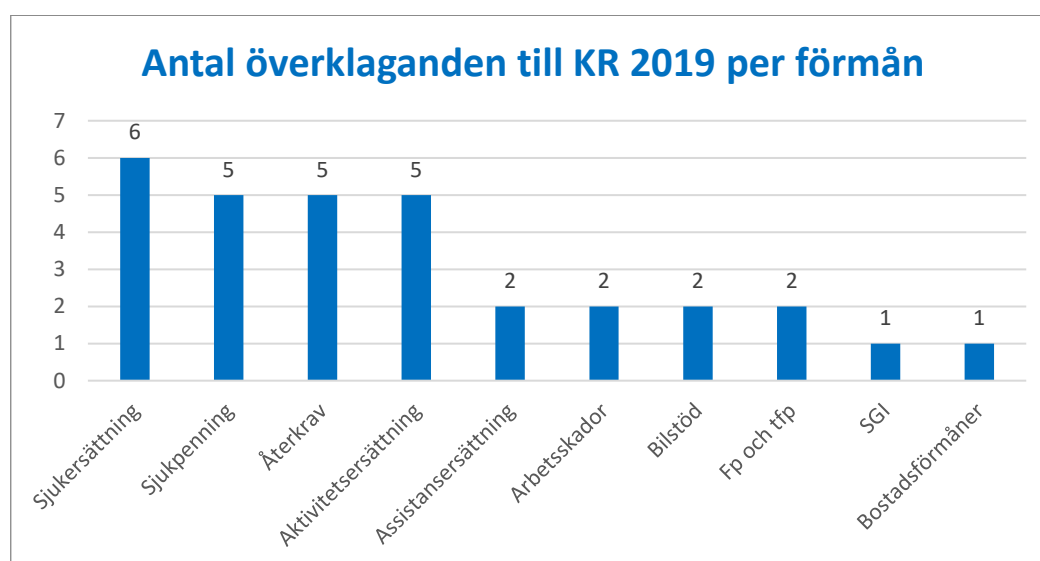
³⁴ Periodiseringsproblemet har sin grund i att de ärenden som överklagas ett år, normalt avslutas i domstol först påföljande år. Antalet överklagade ärenden för ett år överensstämmer därför inte med antalet domar för samma år.

³⁵ Återförvisningsbeslut innebär typiskt sett ett bifall till allmänna ombudets överklagande. Det förekommer att allmänna ombudet yrkar upphävande av myndighetens beslut samt återförvisning för ny utredning eller fortsatt handläggning/beräkning.

4.2.4 Överklaganden till kammarrätt

Under år 2019 har 31 förvaltningsrättsdomar överklagats vidare till kammarrätten av allmänna ombudet. Av dessa gällde två överklaganden Pensionsmyndighetens ärenden och resterande Försäkringskassans. Antalet överklaganden till kammarrätt har minskat i jämförelse med föregående år. Det kan noteras att andelen bifall i förvaltningsrätten varit förhållandevis hög under året vilket är en förklaring till den lägre siffran. Även det förhållandet att fler överklaganden skett på samma fråga har gjort att det funnits ett bättre urval när överklaganden till kammarrätt gjorts. Av de 38 avslagsdomar som meddelats under året har drygt 80 procent överklagats. Överklagandena fördelar sig per förmån enligt följande (figur 6).

Figur 6 Antal överklaganden till kammarrätt 2019 per förmån



Källa: Allmänna ombudets beräkningar

Prövningstillstånd har beviljats i 28 mål under året.³⁶ Inget mål har vägrats prövningstillstånd i kammarrätt under året. Prövningstillstånd har meddelats i ett mål som gäller Pensionsmyndighetens beslut och resterande mål gäller således Försäkringskassans beslut.

I kammarrätt och förvaltningsrätt har andelen överklaganden till nackdel respektive fördel varit i stort sett lika under året. Tidigare har det varit en högre andel överklaganden till nackdel i kammarrätt än i förvaltningsrätt, eftersom dessa överklaganden inte lika ofta får bifall i förvaltningsrätten som överklaganden till fördel. Av allmänna ombudets 31 överklaganden till kammarrätten är cirka en tredjedel till nackdel för den försäkrade. Endast i ett mål har allmänna ombudet bytt yrkande i kammarrätten under året.

4.2.5 Domar från kammarrätt

Under år 2019 har kammarrätterna dömt i 38 mål där allmänna ombudet har varit part. Två av dem gäller Pensionsmyndighetens ärenden och resten gäller Försäkringskassans ärenden. Kammarrätterna har avslagit allmänna ombudets

³⁶ Tre av dessa mål överklagades av den enskilde.

överklagande i 24 mål, bifallit i 11 mål och återförvisat ett mål. I ett mål har kammarrätten avvisat allmänna ombudets överklagande, eftersom förvaltningsrättens dom inte ansågs ha gått allmänna ombudet emot.³⁷ Ytterligare ett mål avvisades av kammarrätten på talan av den enskilde.

Av de 19 överklaganden som överklagades till fördel³⁸ för den enskilde, biföll kammarrätterna fem överklaganden och avslog 12. Ett mål avvisades och ytterligare ett återförvisades till förvaltningsrätten. Av de 19 överklaganden som drevs till nackdel för den enskilde blev utgången att kammarrätten biföll sex överklaganden och 12 avslogs. Därutöver avvisades ett mål.

Av de 24 avslagsdomar som kammarrätterna meddelade under år 2019, överklagades tio 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. Vidare är mål som rymmer bevisfrågor inte lämpliga att driva vidare. Vissa frågor överklagar 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.

4.2.6 Överklaganden till Högsta förvaltningsdomstolen

Allmänna ombudet har under år 2019 överklagat elva avgöranden från kammarrätterna till HFD. Sex överklaganden var till nackdel och fem till fördel för den försäkrade.

Sammanlagt under året har HFD prövat frågan om prövningstillstånd i 15 mål där allmänna ombudet varit part (överklagade under åren 2018 och 2019). I fem av dessa mål har HFD vägrat prövningstillstånd medan tio prövningstillstånd har beviljats.

Nedan anges de tio mål som HFD har beviljat prövningstillstånd år 2019 och frågan som ledde till att HFD släppte upp målen.

- Assistansersättning; frågan om behov av sminkning ingår i det grundläggande behovet personlig hygien.
- Assistansersättning; fråga om utbetald assistansersättning till en assistansanordnare har lämnats felaktigt i den mening som avses i bestämmelserna i SFB om återbetalning av ersättning.
- Sjukpenninggrundande inkomst; frågan om SGI-skydd har gått förlorat för en försäkrad som avbrutit sina studier en kortare tid före beräknad förlossning (två mål).

³⁷ Kammarrätten i Göteborgs beslut den 20 mars 2019 i mål nr 379-19.

³⁸ Två av dessa mål överklagades av den enskilde.

- Förebyggande sjukpenning; fråga om en försäkrad som är arbetslös omfattas av rätten till förebyggande sjukpenning.
- Förebyggande sjukpenning; om sådan behandling som en försäkrad genomför på egen hand eller utan överinseende av hälso- och sjukvårdspersonal kan ge rätt till förebyggande sjukpenning.
- Sjukersättning; frågan om en försäkrad har en sådan arbetsförmåga att hen kan försörja sig genom förvärvsarbete på arbetsmarknaden.
- Sjukersättning; frågan om det vid prövningen av rätt till sjukersättning ska bortses från rehabiliteringsåtgärder som bedöms kunna förbättra arbetsförmågan först efter det att den försäkrade fyllt 65 år.
- Arbetsskadeförsäkring; frågan om skada till följd av ett olycksfall som inträffat i samband med en friskvårdsaktivitet under arbetstid utanför arbetsplatsen ska anses vara en arbetsskada.
- Bostadsbidrag; rätt till bostadsbidrag som ensamstående eller sammanlevande för en försäkrad som lever i ett polyamt äktenskap.

De fem mål där HFD under år 2019 inte meddelade prövningstillstånd gällde följande frågor.

- Bostadstillägg; frågan om en engångsutbetalning är en sådan inkomst som den försäkrade kan antas komma att få under den närmaste tiden och som därmed ingår i den bidragsgrundande inkomsten (102 kap. 3 § SFB).
- Återbetalning av sjukersättning; frågan om från och med vilken tidpunkt rätten till sjukersättning upphör när den försäkrade börjar arbeta, dvs. upphör den från och med den månad när den försäkrade börjar arbeta eller först från och med månaden därefter (36 kap. 9 § jfr 36 kap. 28 § SFB).
- Bostadsbidrag; frågan om hur rätt till bostadsbidrag ska bedömas när den försäkrade söker bostadsbidrag som ensamstående men lever i ett polyamt äktenskap.
- Sjukpenning; fråga om läkningstiden efter en operation som utförs av estetiska skäl kan anses vara ett sådant sjukdomstillstånd som berättigar till sjukpenning (27 kap. 2 § SFB).
- Återbetalning av rehabiliteringsersättning; frågan om ett ställningstagande att den försäkrade inte är återbetalningsskyldig utgör ett överklagbart beslut.

I två mål har frågan om prövningstillstånd inte avgjorts vid årsskiftet. Det gäller följande frågor.

- Förebyggande sjukpenning; frågan om medicinsk behandling/rehabilitering kan utgöras av hemuppgifter vid godkännande av behandlingsplan.
- Assistansersättning; frågan om assistansersättning kan beviljas för sådana insatser som innefattar någon form av tvång mot den assistansberättigade.

För en mer detaljerad beskrivning av målen, se avsnitt 6.2 där årets kammarrättsdomar beskrivs samt avsnitt 6.1 där HFD:s domar beskrivs.

4.2.7 Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

Under år 2019 har HFD prövat sju överklaganden i sak där allmänna ombudet har varit part. I två av dem förde ombudet talan till fördel för den enskilde och i fem av dem till nackdel. Målen gällde sjukersättning (två mål), assistansersättning, sjukpenninggrundande inkomst (två mål), sjukpenning i förebyggande syfte samt återbetalning av bostadstillägg. Allmänna ombudet fick bifall till sin talan i fyra mål, varav samtliga överklagades till nackdel. I tre mål meddelades avslag. Av dessa hade två överklagats till fördel och ett till nackdel. För en närmare beskrivning av domarna, se avsnitt 6.1.

4.3 Personella resurser och budget

4.3.1 Allmänna ombudets kansli

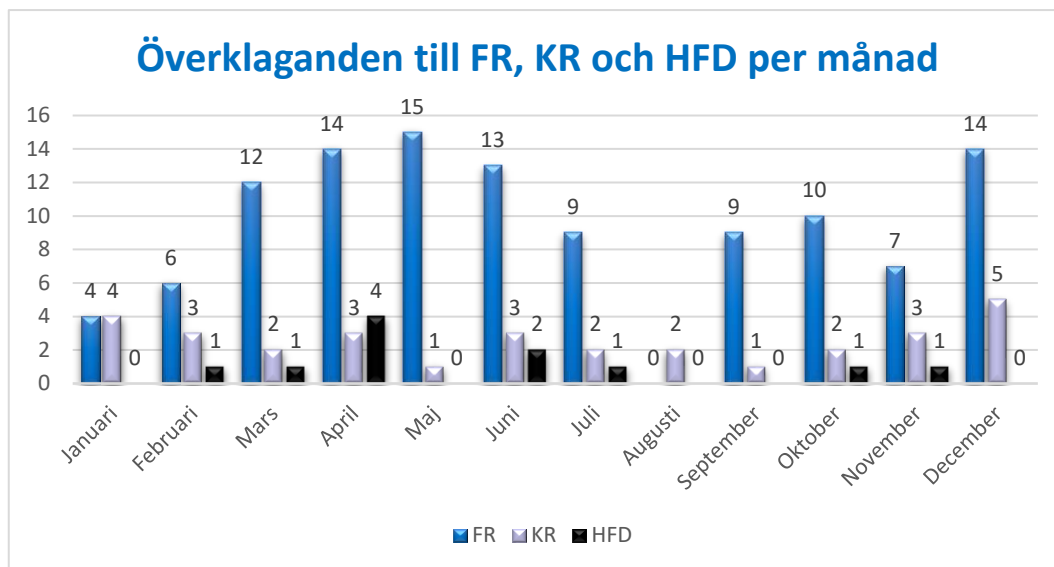
Allmänna ombudet och dess kansli har liksom tidigare sin placering på Försäkringskassans kontor vid Telefonplan i Stockholm.

Förutom det allmänna ombudet har fyra processförare samt en administrativ assistent varit i tjänst under hela året. Ytterligare en processförare trädde i tjänst i april 2019. Under första delen av året har en av processförarna tjänstgjort som tillförordnat biträdande allmänt ombud. Den som tidigare hade tjänsten som biträdande allmänt ombud var under denna tid först tjänstledig och avslutade sedan sin anställning. Något nytt biträdande allmänt ombud har därefter inte anställts. Det biträdande allmänna ombudets viktigaste arbetsuppgift har varit att säkerställa inflödet av nya ärenden, den s.k. inkorgen. Detta uppdrag har, efter det att funktionen försvunnit, blivit ett delat ansvar för samtliga medarbetare.

Under året har några medarbetare arbetat deltid under kortare perioder och en medarbetare har varit föräldraledig på heltid under två månader. Under tiden 15 maj – 1 juli var en av processförarna tillförordnad allmänt ombud i avvaktan på att undertecknad skulle tillträda.

Som framgått har allmänna ombudet överklagat 113 beslut till förvaltningsrätt under år 2019. Därutöver har överklaganden skrivits till kammarrätt eller HFD i sammanlagt 42 mål. Samtliga processer har hanterats av den egna personalen. 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 7). Under år 2018 var siffran densamma. Under 2019 överklagades fler domar till HFD än tidigare, medan överklagandena till kammarrätten var fler under 2018. Generellt sett är ett överklagande till överrätt mer arbetskrävande.

Figur 7 Antal överklaganden till förvaltningsrätt, kammarrätt och HFD per månad 2019



Källa: Allmänna ombudets beräkningar.

Som framgår av figur 7 är antalet överklaganden lägst under perioden januari – februari, vilket förklaras av att en stor del av tiden då ägnas åt att skriva den årliga rapporten. Under februari pågick även arbetet med att ta fram ett nytt IM på Försäkringskassan. I samband med att nya IM publiceras, vilket gjordes i mars och november, ökar antalet överklaganden. I övrigt är tendensen att många nya beslut och domar kommer in före sommaren och före årsskiftet.

4.3.2 Allmänna ombudets budget

Enligt Försäkringskassans regleringsbrev för år 2019 ska högst 7,5 miljoner kronor av tilldelat förvaltningsanslag användas för det allmänna ombudet och ombudets kansli. Kostnaden för det allmänna ombudet och dess kansli har under året uppgått till 6 897 171 kr. Detta kan jämföras med utfallet för år 2018 som var 6 306 457 kr. Under år 2019 har uppbyggnaden fortsatt med ytterligare rekryteringar, varav några ersättningar. Sett till året som helhet har som framgår i avsnittet ovan vissa vakanser och tidsglapp mellan ersättningsrekryteringar medfört att kansliet inte heller under detta år varit fullt bemannat under årets alla månader.

Kostnaderna för år 2019 består till största delen av kostnader för anställd personal (5 619 626 kr). Allmänna ombudet bär därutöver sin andel av Försäkringskassans gemensamma kostnader, dvs. kostnader för lokaler, IT-stöd m.m. som är en schablonberäknad kostnad. Under huvuddelen av 2019 har sju heltidsanställda (inklusive allmänna ombudet) varit i tjänst.

För år 2020 är prognosen att det tilldelade förvaltningsanslaget om 7,5 miljoner kommer att användas i verksamheten mot bakgrund av att funktionen idag är fullt bemannad.

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 bl.a. sjukpenning och underhållstöd i Falun, de nya förmånerna omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning (Skype-möte), utredningskrävande SGI i Göteborg, bilstöd i Västervik och medarbetarna på kontoret i Borås som hanterar flera olika förmåner.³⁹ 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. Att handläggarna även får en möjlighet till ett personligt sammanträffande med allmänna ombudet underlättar framtida kontakter.

Allmänna ombudet har även deltagit i vissa nätverksträffar, bland annat med kontaktomprövarna.⁴⁰ Dessa träffar har i huvudsak syftat till att identifiera olösta rättsfrågor. Kontakter tas också löpande per mejl och telefon för att utreda tips på rättsfrågor. Inte minst inför publiceringen av ett nytt IM tas omfattande kontakter med verksamheten. Detta arbete följer, efter IM:et som publicerades i november, numera en fast process. Även utbyte av information sker med avdelningen Analys och prognos, som bl.a. arbetar med interna granskningar. Allmänna ombudet har därutöver haft möten med företrädare för Rättsavdelningen. Detta informationsutbyte sker mer regelbundet och strukturerat än tidigare.

4.4.2 Pensionsmyndigheten

Sedan 2018 har allmänna ombudet schemalagda möten med Pensionsmyndighetens juridikavdelning under tre tillfällen per 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. Från hösten 2019 har allmänna ombudet utsett en av processförarna som motsvarande fast kontaktperson för att ytterligare underlätta utbytet av information m.m.

Under året har allmänna ombudet gjort två besök ute i verksamheten; på Pensionsmyndighetens kontor i Halmstad och Karlstad. Vid det sistnämnda besöket, som skedde i samband med allmänna ombudets verksamhetsplanering, deltog all personal vid allmänna ombudet vid besöket. 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. Möjlighet har även funnits att diskutera rättsfrågor med myndighetens samordnare samt att praktiskt se hur

³⁹ Sjukpenning, sjukersättning, aktivitetsersättning, assistansersättning, omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning.

⁴⁰ Dessa har numera ersatts av verksamhetsexperten.

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 allmänna ombudet fått kontaktuppgifter till fler personer hos myndigheten som kan hjälpa till att identifiera rättsfrågor. Pensionsmyndigheten har även anordnat en endagsutbildning för de två senast anställda processförarna och undertecknad som en introduktion till verksamheten på myndigheten.

4.4.3 Externa kontakter

Socialförsäkringsdagarna är en utbildningsinsats för domare, arrangerad av Domstolsverket. Till dessa dagar har allmänna ombudet bjudits in att medverka, vilket även skett tidigare år. Föredrag har också hållits på Kammarrätten i Stockholm samt Förvaltningsrätten i Stockholm på initiativ av dessa domstolar.

Med företrädare för Inspektionen för socialförsäkring (ISF) har allmänna ombudet haft två möten under året. Planeringen är att det ska schemaläggas minst ett möte per termin. Även mot ISF har allmänna ombudet utsett en av processförarna som särskild kontaktperson för att underlätta informationsutbytet.

Föregående år har samverkansträffar skett tillsammans med de allmänna ombuden på Skatteverket respektive Tullverket. Under 2019 utsågs ett nytt allmänt ombud på Skatteverket och undertecknad tillträdde. Något möte blev inte av under hösten 2019, men planeras ske under våren 2020. Samma planering gäller för ett möte med företrädare för LO-TCO Rättsskydd.

5 Vilka frågor driver allmänna ombudet?

5.1 Urval av rättsfrågor och bedömningsfrågor

Eftersom allmänna ombudet är självständigt i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är det ombudet som själv väljer vilka rättsfrågor som ska överklagas och vilka ärenden som ska drivas. Inte heller kan enskilda som ärendena gäller, intresseorganisationer eller andra påverka urvalet. Däremot tar allmänna ombudet gärna emot tips på såväl rättsfrågor som bedömningsfrågor från andra, både inom myndigheterna och utifrån. Att allmänna ombudet har en öppenhet att ta emot impulser från alla håll är viktigt för att upprätthålla objektiviteten. 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?

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.

Dialogen med beslutsmyndigheternas handläggare gör sig också gällande avseende bedömningsfrågorna. Även på detta område har allmänna ombudet ett uppdrag att driva fram vägledande domar.⁴¹ 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. Inriktningen att leta ärenden och överklaga beslut gällande bedömningsfrågor har under året ytterligare tydliggjorts i det dagliga arbetet. Det finns dock två svårigheter att hitta ärenden som passar som framtida vägledande avgöranden.

För det första krävs att ärendet är någorlunda allmängiltigt och inte innehåller alltför specifika 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 enskilda ärenden.

För det andra måste allmänna ombudet välja ärenden som ligger precis i gränslandet mellan avslag och bifall. Att överklaga ärenden där den försäkrade

⁴¹ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 10 s. 32.

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.⁴²

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. Även denna strategi riskerar dock att stöta på patrull i och med reglerna om prövningstillstånd i kammarrätten.

Nya bedömningsfrågor som allmänna ombudet bl.a. initierat år 2019 avser dels frågan om särskilda skäl vad gäller sen ansökan om aktivitetsstöd, dels nivåbedömningen gällande omvårdnadsbidraget. I den senare frågan har endast ett fåtal ärenden överklagats, ett antal som förväntas bli större framöver.

Under år 2018 genomfördes ett projekt gällande aktivitetsersättning vid förlängd skolgång, en förmån som innehåller ett stort bedömningsutrymme. Samtliga beslut under en tvåmånadersperiod granskades. Denna metod visade sig vara en bra metod för att få ett representativt urval men också överblick över ett område.⁴³ Under år 2019 har flera överklaganden gjorts gällande denna förmån, framförallt orsakssambandet mellan den förlängda skolgången och funktionsnedsättningen när det förekommer även andra omständigheter som kan påverka behovet av förlängd skolgång.

Under året har HFD meddelat ett avgörande som avser en bedömningsfråga gällande tolkningen av begreppet *förvärvsarbete på arbetsmarknaden* inom förmånerna aktivitetsersättning och sjukersättning.⁴⁴ Denna fråga har allmänna ombudet drivit sedan 2016, vilket beskrevs utförligt i förra årets rapport.⁴⁵

5.2 Prioriterade områden

Under år 2019 har allmänna ombudet fortsatt att arbeta med de prioriterade områden som beskrevs i den årliga rapporten för år 2017.⁴⁶ 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.

⁴² 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.

⁴³ Se 2018 års rapport, avsnitt 5.2.2.

⁴⁴ HFD 2019 ref. 56, se även avsnitt 6.1.2.

⁴⁵ Se 2018 års rapport, avsnitt 5.2.1.

⁴⁶ Se 2017 års rapport, avsnitt 5.2.

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.⁴⁷ 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.

5.3 Gamla bestämmelser men en ny verklighet

Socialförsäkringens regler har funnits en tid och kom till i ett samhälle präglad av andra levnadsförhållanden och värderingar än vad som gäller nu. När samhället förändras utan att lagstiftningen ändras, finns anledning att få bestämmelserna prövade mot de nya förhållandena. Även om lagstiftaren försökt tänka på framtida förhållanden så har det sällan varit möjligt att förutse samhällsutvecklingen. Detta kan göra att varken förarbeten eller lagtext 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.

Ett område där allmänna ombudet driver ett antal ärenden som kan exemplifiera en sådan situation är arbetshjälpmedel och vad som utgör ”datorbaserade hjälpmedel” i förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel. När lagstiftningen kom i början på 1990-talet var det ovanligt att andra hjälpmedel än datorprogram var datorbaserade. Numera innefattar en större andel av arbetshjälpmedlen antingen en möjlighet att kopplas ihop med en dator eller har en sådan enkel datorenhet inbyggd. Frågan blir då hur begreppet ska tolkas.

⁴⁷ År 2018 infördes möjligheten för allmänna ombudet att överklaga beslut enligt förordningen (2018:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

5.3.1 Nya familjemönster

Civilståndet och boendesituationen är två centrala begrepp inom socialförsäkringen som har betydelse för bl.a. rätten till familjeförmåner och pensionsförmåner. Att bedöma den försäkrades civilstånd har i vissa fall visat sig vara komplicerat. Detta eftersom den traditionella familjebildningen, som var förutsättningen för äldre lagstiftning, kommit att förändras och ser annorlunda ut idag. Det innebär att frågor som rör om någon t.ex. ska betraktas som ensamstående kan bli svårbedömd. Till exempel kan den försäkrade vara gift, men inte längre bo tillsammans med sin make/maka. Situationen kan också vara den att en försäkrad ingått äktenskap men antingen ännu inte flyttat ihop med sin maka/make eller inte ha för avsikt att göra detta. Eftersom tolkningen av dessa begrepp påverkar bedömningen av rätten till ett stort antal förmåner har de sedan tidigare varit prioriterade frågor för allmänna ombudet. Allmänna ombudet driver även fortsatt dessa frågor.

Under 2018 prövade HFD frågan om vad som avses med uttrycket att ”bo tillsammans” och när föräldrar ska anses göra det vid tillämpning av reglerna om underhållsstöd.⁴⁸ Det är fortfarande oklart om samma bedömning kan tillämpas vad gäller bostadsbidrag, varför allmänna ombudet överklagat sådana ärenden. Även andra situationer gällande underhållsstöd har överklagats för att få ytterligare vägledande domar från kammarrätterna som komplement till HFD:s avgörande.

5.3.2 Migration

En annan form av samhällsförändring är den ökade migrationen. 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 beskrivits i föregående års rapporter⁴⁹ har allmänna ombudet drivit frågan om hur man ska bedöma ansökningar om bostadsbidrag för polygama familjer. Dessa överklaganden har resulterat i att HFD under året beviljat prövningstillstånd i ett av målen.⁵⁰ Det finns även andra förmåner inom socialförsäkringen där rätten till eller beräkningen av ersättning är beroende av den enskildes civilstånd (se under rubriken ovan). Att få fram praxis på dessa familjekonstellationer har därför betydelse även för andra förmåner, inom både Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens område.

Allmänna ombudet har under år 2019 drivit frågan om en nyanländ, som har rätt till etableringsersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, har rätt till etableringstillägg för hemmavarande barn. Ett av villkoren för att ha rätt till etableringstillägg är att barnet står eller har stått under den nyanländes vårdnad.

⁴⁸ HFD 2018 ref. 70.

⁴⁹ Avsnitt 5.3.2 i 2017 års rapport respektive avsnitt 5.4.2 i 2018 års rapport.

⁵⁰ Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 1549-19.

Frågan är då om det är faktisk eller juridisk vårdnad som ska styra rätten till etableringstillägg. Uppgifter om vårdnadshavare hämtas till Försäkringskassans ärendehanteringssystem från Skatteverkets register. Om det saknas uppgifter om vårdnadshavare eller handlingar som styrker vårdnaden ska, enligt Försäkringskassans tillämpning, en bedömning göras av om det är sannolikt att barnet står eller tidigare har stått under den nyanländes vårdnad. Bedömningen kan bl.a. baseras på om deltagaren försörjer eller har haft ett försörjningsansvar över barnet samt på barnets relation till deltagaren. Om utredningen visar en tydlig koppling och inget annat talar för att barnet har någon annan vårdnadshavare, kan deltagarens uppgifter godtas.⁵¹ Enligt Försäkringskassans tillämpning är det alltså tillräckligt att den försäkrade gör sannolikt att hen haft den faktiska vårdnaden om barnet. Något ovillkorligt krav att den försäkrade ska stå som registrerad vårdnadshavare hos Skatteverket tillämpas inte i dessa situationer. Detta kan jämföras med rätten till t.ex. barnbidrag där endast den som är rättslig vårdnadshavare för ett barn är behörig bidragsmottagare (se HFD 2014 ref. 45).

Även vid frågan om förlängt underhållsstöd har allmänna ombudet uppmärksammat ärenden där den försäkrade kunnat uppvisa DNA-resultat som visat en föräldrelation, men där Försäkringskassan i sin tillämpning inte godtagit dessa resultat med hänvisning till att föräldraskapet inte är registrerat i folkbokföringsuppgifterna.

5.3.3 Ett förändrat arbetsliv

Liksom tidigare år 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 under vissa dagar eller vissa veckor överstiger högsta tillåtna arbetstid med hänsyn till den beviljade sjukförmånen. Därutöver har ett flertal ärenden överklagats vad gäller hur en SGI ska fastställas för personer med olika typer av kortare anställningar och om användningen av historiska inkomster ska baseras på tid som ligger sex eller 12 månader tillbaka.

En ny fråga avser hur rätten till en förmån ska bedömas vid distansarbete från annat land, dvs. när den försäkrade utför arbete åt en svensk arbetsgivare men befinner sig utanför Sveriges gränser. Den övergripande frågan är då om distansarbete utomlands hos en svensk arbetsgivare ska anses som arbete i Sverige (6 kap. 2 § jfr 6 kap. 15 § SFB). Den tekniska utvecklingen tillsammans med arbetslivets förändringar gör att fler försäkrade idag än tidigare kan utföra sitt arbete i ett annat land än där arbetsgivaren finns.

5.3.4 Digitalisering

Arbetet med att automatisera beslutsfattandet är ett led i att effektivisera verksamheten hos både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Syftet med

⁵¹ Se vägledning 2017:2, Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, version 4, s. 63.

digitaliseringen är att kunna fatta fler beslut till en lägre kostnad. I viss mån kan det vara en förutsedd effekt att en del av det som vinnas i kvantitet förloras i kvalitet.

På Pensionsmyndigheten skiljer man mellan automatiserade beslut och maskinella beslut. Allmänna ombudet har förstått det så att vid automatiserade beslut hämtas uppgifter från ett eller flera datasystem och prövningen görs därefter direkt i datasystemet. Därefter genererar datasystemet ett beslut som skickas ut till den enskilde. Vid maskinella beslut sammanställs uppgifter som hämtats från datasystemen genom att en handläggare i slutskedet sammanställer uppgifterna i ett beslut. Hos Försäkringskassan är som exempel många av besluten att bevilja tillfällig föräldrapenning automatiserade.

Uppföljning av kvaliteten på automatiserade beslut sker ofta genom stickprovskontroller. En helt automatiserad handläggning, där ingen fysisk person ser ärendet, kan därför öppna möjligheter för enskilda att få ersättning som de inte har rätt till eftersom besluten helt fattas på grundval av redan kända uppgifter i andra system. 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.⁵² Frågan om automatiserade beslut och de utmaningar detta medför kommer allmänna ombudet att ha ökat fokus på framöver. Framförallt gäller det frågan om hur datasystemen konstruerats utifrån vissa rättsliga överväganden och hur dessa överväganden ska kunna bli prövade i domstol.

5.3.5 Ny lagstiftning

En typ av ärenden som är given för allmänna ombudet att titta närmare på är sådana där ny lagstiftning aktualiseras. Omvårdnadsbidrag är en ny socialförsäkringsförmån, som infördes genom en lagändring den 1 januari 2019.⁵³ Vid samma tidpunkt infördes också den nya förmånen merkostnadsersättning.⁵⁴ Tidigare kunde en förälder beviljas vårdbidrag, om hen hade ett barn som behövde vård och tillsyn utöver vad som omfattas av det normala föräldraansvaret. Förmånen vårdbidrag kunde beviljas för enbart den extra arbetsinsats som föräldern gjorde, för enbart merkostnader som uppkom på grund av barnets funktionsnedsättning eller för en kombination av både arbetsinsats och merkostnader. Förmånen omvårdnadsbidrag syftar nu enbart till att ersätta förälderns merarbete för den omvårdnad och tillsyn som behövs på grund av barnets funktionsnedsättning. De merkostnader som uppstår genom barnets funktionsnedsättning ska i stället ersättas genom merkostnadsersättningen. Ett syfte med lagändringarna var att renodla förmånerna så att de blev förutsägbara och transparanta. Målsättningen var att det bl.a. skulle bli tydligare vilken arbetsinsats som krävs för att rätt till omvårdnadsbidrag ska finnas.⁵⁵ Allmänna ombudet har överklagat några beslut vad gäller nivån på omvårdnadsbidraget.

⁵² 37 § förvaltningslagen (2017:900), 113 kap. 3 § SFB m.fl.

⁵³ 22 kap. 3 § SFB.

⁵⁴ 50 kap. 5 § SFB.

⁵⁵ Se prop. 2017/18:190, sid. 70-72 och 75.

Andra regler som är relativt nya och där allmänna ombudet försöker driva fram domstolspraxis är exempelvis reglerna om ändring av beslut om assistansersättning på grund av väsentligt ändrade förhållanden⁵⁶ 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 skäl.⁵⁷ Allmänna ombudet driver även fortsatt ärenden gällande bilstöd, bl.a. beträffande tilläggsbidragen.⁵⁸

5.4 Gränsdragning mellan förmåner

Socialförsäkringen består av ett stort antal förmåner som ibland täcker samma behov. 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.

En fråga som hör ihop med gränsdragning mellan förmåner är frågan om gränsdragning mellan insatser som finansieras genom socialförsäkringen och insatser som andra huvudmän ansvarar för. En sådan fråga som allmänna ombudet under året fått prövat av kammarrätt gäller frågan om det är sjukpenning eller sjuklön som ska utgå för anställda som byter arbete.⁵⁹ Bakgrunden var att det kommit till allmänna ombudets kännedom att Sveriges kommuner och regioner (SKR) 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.⁶⁰ Först från och med dag 15 ska Försäkringskassan betala ut sjukpenning till anställda. 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 SKR: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. En kammarrätt har nu prövat frågan och allmänna ombudet har överklagat kammarrättens avgörande till HFD.⁶¹

En annan fråga som allmänna ombudet lyft för prövning är rätten till tillfällig föräldrapenning för en förälder som är med sitt barn i skolan på grund av t.ex. nydebuterad sjukdom eller psykiska besvär hos barnet. Problemet förekommer även i ärenden där föräldern måste avstå från förvärvsarbete till följd av att barnet har blivit en s.k. hemmasittare. Frågan har aktualiserats eftersom rätten till

⁵⁶ 51 kap. 12 § SFB.

⁵⁷ 12 kap. 12 a § SFB.

⁵⁸ 52 kap. 18 a § SFB.

⁵⁹ Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 november i mål nr 750-19.

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

⁶¹ Överklagandet skickades in i januari 2020 och är därför inte med i statistiken för 2019.

tillfällig föräldrapenning i vissa situationer har kommit att begränsas till följd av att det föreligger ett ansvar för en annan huvudman att tillgodose barnets behov (se HFD 2016 ref. 86). Frågan är närmast om det alltid är huvudmannens ansvar för skolgången eller barnomsorgen, oavsett om detta ansvar tas, som gäller. Den beskrivna situationen visar på svårigheten i gränsdragningen mellan två olika huvudmäns ansvar där det ytterst är barnet som blir lidande.

5.5 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 SFB. I denna del hänvisas till den redogörelse som framgår i förra årets rapport.⁶² Allmänna ombudet har fortsatt att överklaga dessa beslut även under året. Särskilt fokus har då riktats mot frågan vilken SGI som ska fastställas för en arbetslös försäkrad, som har beviljats livränta på grund av en arbetsskada, och som har bedömts ha arbetsförmåga i ett nytt arbete.

Även beslut som gäller bedömningen av rätt till sjuk- och aktivitetsersättning i de fall då den försäkrade arbetar deltid och uppbär förmånen på deltid har överklagats. Frågan i dessa fall är hur arbetstiden ska beräknas för försäkrade som har oregelbunden arbetstid och då under vissa dagar/veckor arbetar mer än den arbetstid som motsvarar den kvarstående arbetsförmågan.⁶³

Som beskrevs i den årliga rapporten för år 2017 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 inte.⁶⁴ 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 även under 2019.

HFD har i ett avgörande konstaterat att sjukpenning i förebyggande syfte lämnas för den tid då den försäkrade faktiskt genomgår en behandling eller rehabilitering. Ersättning kan också utgå för tid då den försäkrade t.ex. till följd av nödvändiga förberedelser inför eller åtgärder efter en behandling är förhindrad att förvärvs-arbeta liksom för restid i omedelbar anslutning till ett behandlingstillfälle (se HFD 2019 ref. 42). Det innebär att ersättningen som huvudregel inte utges för behandlingsfria dagar. Ur systematisk synpunkt har detta kommit att medföra ett problem när ersättningen ska beräknas och betalas ut till den som är arbetslös. För den som är arbetslös ska sjukpenningen nämligen alltid kalenderdagsberäknas. Den kalenderdagsberäknade sjukpenningen lämnas för alla veckans dagar (se 28

⁶² Se 2018 års rapport, avsnitt 5.7.

⁶³ Se samma avsnitt som ovan.

⁶⁴ Se 2017 års rapport, avsnitt 5.6.

kap. 3 och 6 §§ SFB). En situation där denna fråga uppkommer är när den försäkrade är intagen på behandlingshem och vistas där veckans alla dagar men enbart får behandling måndag – fredag.

5.6 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 vägledande avgöranden i sådana frågor.

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 på respektive myndighet. När det konstateras att ett eventuellt återkrav inte skulle uppgå till mer än 2 000 kr, utreder myndigheten inte frågan vidare. I stället finns en journalanteckning om att inget återkrav ska ske. Denna fråga har behandlats i den utredning som nämnts tidigare, med ett förslag om att en reglering av när återkrav kan underlåtas med hänsyn till beloppets storlek ska tas in i lag.⁶⁵ Allmänna ombudet driver därför inte denna fråga i domstolarna längre.

Pensionsmyndigheten har utfärdat ett rättsligt ställningstagande som handlar om innebörden av att *stadigvarande leva åtskild* inom pensionsförmånerna.⁶⁶ Detta ställningstagande har aktualiserats i flera av de processer som allmänna ombudet startade under 2018 men också fortsatt driver i domstol. Även Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande om förmögenhetsberäkning vid byte av permanentbostad har blivit föremål för prövning i ett antal processer gällande bostadstillägg.⁶⁷

Försäkringskassan reviderade under år 2018 sin 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. Försäkringskassan betonar numera i sin tillämpning att det är förvärvsinkomsten som ska vara minst sex månader i följd och inte anställningsförhållandet i sig. Allmänna ombudet har överklagat flera ärenden under år 2019 gällande korta anställningar och beräkningsgrund (se avsnitt 5.3.3).

5.7 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 uppmärksammat redan under föregående år gäller förmånen aktivitetsersättning vid förlängd

⁶⁵ Se SOU 2018:5, avsnitt 6.12.6.

⁶⁶ Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande 2014:1.

⁶⁷ Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande 2019:1.

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 eller för tre år. Flera beslut har överklagats av allmänna ombudet även under år 2019 som avser såväl rätten till ersättning som den period som beviljas. Försäkringskassan har vidare under år 2019 kommit med ett nytt rättsligt ställningstagande gällande frågan om deltidstudier.⁶⁸ Av ställningstagandet framgår att om det saknas ett samband mellan behovet av att bedriva studierna på deltid och funktionsnedsättningen så kan ersättningen beviljas för den tid som det skulle ha tagit den försäkrade att slutföra studierna på heltid.

Även i de avseenden 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 tidigare 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.⁶⁹

Allmänna ombudet har även drivit frågan om från vilken tidpunkt återkrav ska gälla när den försäkrade börjar arbeta och har sjuk- eller aktivitetsersättning beviljad sedan tidigare (36 kap. 9 § jfr 36 kap. 28 § SFB). I tillämpningen har det fattats olika beslut. I ett av dessa mål meddelade HFD inte prövningstillstånd (se avsnitt 4.2.6).

I slutet av året har allmänna ombudet även överklagat ärenden om bilstöd gällande anpassningsbidrag. Frågan i målen är om anpassningsbidraget ska vara knutet till bilstödsperioden om nio år eller inte, dvs. om samma tidsbegränsning som gäller övriga bilstödsförmåner är tillämplig (52 kap. 7 § SFB). Där har allmänna ombudet noterat att det fattats olika beslut.

Även i situationen när den försäkrade efter begärd komplettering inte kommer in med förslag på bilmodell eller kostnadsförslag för anpassning har tillämpningen ändrats. Tidigare beviljades då enbart grundbidrag, även om den försäkrade hade ansökt om flera bidragsformer inom bilstöd. Försäkringskassan har nu börjat fatta avslagsbeslut även gällande grundbidrag, vilket innebär att ansökningarna avslås helt. Frågan är om det finns lagstöd för att neka grundbidrag i denna situation. Allmänna ombudet har överklagat några sådana ärenden till förvaltningsrätt.

⁶⁸ Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2019:02.

⁶⁹ Försäkringskassans vägledning 2005:3 *Återkrav*, version 10, avsnitt 8.2 samt Pensionsmyndighetens vägledning 2012:2, *Återkrav*, version 4, avsnitt 7.1.

6 Vägledande domar 2019

Allmänna ombudet har under året fått sju domar från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) samt 38 domar och beslut från de olika kammarrätterna. Fördelningen av domar mellan de olika kammarrätterna har varit följande; 14 domar har meddelats av Kammarrätten i Stockholm, elva av Kammarrätten i Jönköping, åtta av Kammarrätten i Göteborg samt fem av Kammarrätten i Sundsvall. Domarna tar upp olika rättsfrågor inom socialförsäkringsområdet och flera förmånsslag inom försäkringen är representerade, även om sjukförsäkringen dominerar. 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 Assistansersättning

Allmänna ombudet har drivit frågan om behov av hjälp med sminkning ingår i det grundläggande behovet personlig hygien.⁷⁰ Försäkringskassan hade i det aktuella ärendet godtagit sminkning som en del av den personliga hygien enligt 9 a § första stycket LSS och allmänna ombudet överklagade detta beslut till förvaltningsrätt som delade Försäkringskassans uppfattning. Allmänna ombudet överklagade vidare till kammarrätt som ändrade underinstansernas avgöranden och ansåg att sminkning inte ska anses omfattas av det grundläggande behovet personlig hygien. Den försäkrade överklagade kammarrättens dom till HFD.

HFD framhöll att den normalspråkliga innebörden av begreppet hygien är att det avser åtgärder för avlägsnande av smuts och ohälsosamma ämnen från människans omgivning eller från människan själv (jfr Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien). HFD yttrade vidare att det i förarbetena till lagstiftningen inte finns något uttalande som talar för att det med begreppet personlig hygien har avsetts något annat än vad som utgör den normalspråkliga innebörden av begreppet, dvs. att hålla människokroppen ren från smuts eller andra ohälsosamma ämnen. Mot bl.a. denna bakgrund fann HFD att behov av hjälp med sminkning inte innefattas i det grundläggande behovet personlig hygien.⁷¹

⁷⁰ 9 a § första stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

⁷¹ HFD 2019 ref. 56.

Försäkringskassan har med anledning av domen skrivit ett domsnytt. Försäkringskassan klargör att tillämpningen (som ändrats en tid efter det att allmänna ombudet överklagat beslutet i det aktuella fallet) sedan tidigare utgår från hur personlig hygien definieras i allmänt språkbruk. Utifrån den definitionen har Försäkringskassan gjort bedömningen att sminkning inte innefattas i det grundläggande behovet personlig hygien. Vad gäller behov av hjälp med sminkning är domen alltså i linje med Försäkringskassans tillämpning innan HFD meddelade dom. För att ett hjälpbehov ska kunna godtas som det grundläggande behovet personlig hygien, krävs att syftet med hjälpen är att hålla kroppen ren från smuts och andra ohälsosamma ämnen. Om syftet är ett annat än att hålla kroppen ren kan behovet inte godtas som det grundläggande behovet hygien enligt Försäkringskassans tolkning av HFD:s dom.⁷²

6.1.2 Sjukersättning

Allmänna ombudet har fått två domar om sjukersättning från HFD under året.

I det ena målet var frågan hur det ska avgöras om en försäkrad har en sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom förvärvsarbete på arbetsmarknaden. Den försäkrade hade i detta fall visat 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 för att den försäkrade i vart fall hade en partiell 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*.

HFD utgick i sitt resonemang från att den prövning som ska göras av den försäkrades arbetsförmåga måste vara verklighetsförankrad. Avseende sjukersättning bör en utgångspunkt vara att den försäkrade, för att kunna försörja sig, ska kunna utföra ett arbete på ett sådant sätt att någon är villig att betala för utförandet. Enligt HFD måste det kunna ställas basala krav på produktivitet, som att arbetsuppgifterna utförs någorlunda självständigt och med viss kvalitet samt inom en viss tid. Om de anpassningar som krävs är så omfattande att ett tillräckligt stort ekonomiskt värde för en arbetsgivare saknas, kan arbetet enligt HFD inte betraktas som förvärvsarbete på arbetsmarknaden. Bedömningen kan inte enbart utgå från den försäkrades förmågor och styrkor, utan måste också sättas i samband med hur dessa skulle kunna omsättas i ett arbete som har ett ekonomiskt värde för arbetsgivaren. HFD yttrade att en försäkrad inte kan anses ha en arbetsförmåga enbart av det skälet att han eller hon har förmåga att utföra

⁷² Försäkringskassans domsnytt 2019:031.

vissa avgränsade arbetsuppgifter som förekommer i förvärvsarbeten på arbetsmarknaden. De anpassningar som skulle krävas för att den försäkrade i det aktuella fallet skulle kunna utföra ett arbete som någon är villig att betala för är så omfattande att det inte är realistiskt att en arbetsgivare skulle vara villig att genomföra dem. HFD avslag därför allmänna ombudets överklagande.⁷³

Försäkringskassan har med anledning av avgörandet skrivit ett domsnytt.⁷⁴ Försäkringskassan noterar bl.a. att en person inte kan anses ha arbetsförmåga enbart av det skälet att han eller hon kan utföra vissa avgränsade arbetsuppgifter som förekommer i förvärvsarbeten på arbetsmarknaden, utan personens förmågor och styrkor måste vägas mot de arbetshindrande faktorerna. Försäkringskassans vägledningar om sjukersättning (2013:1) och aktivitetsersättning (2013:2) kommer att revideras.

Den andra domen om sjukersättning rörde frågan om det vid prövningen av rätt till sjukersättning ska bortses från rehabiliteringsåtgärder som bedöms kunna förbättra arbetsförmågan först efter det att den försäkrade har fyllt 65 år. HFD fann att det framgår av förarbeten och praxis att prövningen av om en försäkrads arbetsförmåga är nedsatt ska göras med utgångspunkt i den försäkrades sjukdom och att annat än de medicinska faktorerna – som exempelvis den försäkrades ålder – inte ska beaktas (prop. 2007/08:136 s. 88 och HFD 2019 ref. 48). Prövningen av om arbetsförmågan är stadigvarande nedsatt ska således göras på samma sätt oavsett den försäkrades ålder. Detta innebär att man vid prövningen inte ska bortse från rehabiliteringsåtgärder av det skälet att de bedöms kunna förbättra arbetsförmågan först efter det att den försäkrade har fyllt 65 år.⁷⁵

Försäkringskassan har med anledning av domen skrivit ett domsnytt. Där påpekar Försäkringskassan att HFD:s dom stämmer överens med Försäkringskassans syn på hur begreppet *stadigvarande* ska tillämpas.⁷⁶

6.1.3 SGI

Allmänna ombudet har i två mål drivit frågan om SGI-skydd har gått förlorat för en försäkrad som avslutat eller avbrutit sina studier en kortare tid före beräknad förlossning. Ett kortare avbrott i SGI-skydd i väntan på förlossning har godtagits i bl.a. ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm den 3 november 1999 i mål nr 69-1998.

Enligt HFD har det författningsreglerade SGI-skyddet genom rättspraxis utvidgats på så sätt att det har godtagits att en försäkrad får behålla sitt SGI-skydd under en

⁷³ HFD 2019 ref. 48.

⁷⁴ Försäkringskassans domsnytt 2019:027.

⁷⁵ HFD 2019 ref. 69.

⁷⁶ Försäkringskassans domsnytt 2019:030.

kortare tid då han eller hon har gjort ett avbrott i pågående arbetssökande på grund av semester. Enligt HFD 2014 ref. 11 saknas skäl att låta detta skydd omfatta andra än arbetssökande.

I de aktuella avgörandena konstaterade HFD att de försäkrade varken hade avbrutit eller inskränkt ett förvärvsarbete på ett sådant sätt att de omfattades av SGI-skydd enligt 26 kap. 14 § SFB. De försäkrade omfattades inte heller av det SGI-skydd som enligt rättspraxis endast har utvidgats att gälla arbetssökande. HFD fann därför att något SGI-skydd inte hade funnits för de försäkrade.⁷⁷

Försäkringskassan har med anledning av avgörandena skrivit ett domsnytt.⁷⁸ När processerna inleddes godtog Försäkringskassan SGI-skydd i dessa situationer. Därefter ändrade Försäkringskassan sin tillämpning. I domsnyttet anges att HFD:s domar bekräftar myndighetens synsätt och därför inte ger anledning till någon förändrad tillämpning.

6.1.4 Sjukpenning

HFD har även avgjort ett mål om sjukpenning under året. Allmänna ombudet har 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 förvärvsarbета*, 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*.

HFD fann att bestämmelsen i 27 kap. 6 § SFB inte undantar den som är arbetslös från rätten till förebyggande sjukpenning och jämförde med 28 kap. 11 § SFB. En försäkrad som är arbetslös har således rätt till förebyggande sjukpenning om övriga förutsättningar för att ersättning ska lämnas är uppfyllda. Enligt HFD finns det inte något krav på att den försäkrade ska ha gjort en inkomstförlust, utan det räcker att hen genomgått behandling och under den tid som behandlingen pågick var förhindrad att förvärvsarbета.⁷⁹

Försäkringskassan har skrivit ett domsnytt med anledning av domen. Det framgår att domen från HFD stämmer överens med Försäkringskassans syn på hur bestämmelserna om förebyggande sjukpenning ska tillämpas.⁸⁰

⁷⁷ HFD 2019 ref. 55 och Högsta förvaltningsdomstolens dom den 28 november 2019 i mål nr 1962-19.

⁷⁸ Försäkringskassans domsnytt 2019:028.

⁷⁹ HFD 2019 ref. 41.

⁸⁰ Försäkringskassans domsnytt 2019:025.

6.1.5 Återbetalning av bostadstillägg

HFD har avgjort ett mål om återbetalning av bostadstillägg. I målet aktualiserades två frågor. Den fråga som HFD först hade att ta ställning till var om ett ställningstagande, som journalförts i ärendet, om att inte återkräva för mycket utbetalt bostadstillägg var ett överklagbart beslut. HFD fann att det ställningstagande som Pensionsmyndigheten gjort hade faktiska verkningar för den försäkrade och att det därför var överklagbart. Vid sådana omständigheter hade allmänna ombudet rätt att överklaga beslutet.

Den andra frågan i målet var om den försäkrade genom att lämna oriktiga uppgifter kunde anses ha orsakat de felaktiga utbetalningarna trots att Pensionsmyndigheten hade haft möjlighet att elektroniskt hämta in registeruppgifter från en annan myndighet. HFD fann att det förhållandet att Pensionsmyndigheten, via en annan myndighet, hade tillgång till korrekta uppgifter inte innebär att det saknas ett orsakssamband mellan de oriktiga uppgifterna och de felaktiga utbetalningarna, eftersom uppgifterna faktiskt inte hade tillförts ärendet. Den försäkrade ansågs därför vara återbetalningsskyldig.⁸¹

Även om Pensionsmyndigheten var den beslutande myndigheten har Försäkringskassan skrivit ett domsnytt.⁸² Försäkringskassan noterar att HFD har gjort generella uttalanden om vad som krävs för att myndigheters ställningstaganden ska vara överklagbara och att HFD endast uttalar sig om själva överklagbarheten. Försäkringskassan framhåller att det också är av vikt vem som har klagorätt. Vad gäller den andra frågan i målet anser Försäkringskassan att vad HFD uttalar i domskälen avser endast fall där prövningen av återbetalningsskyldigheten görs utifrån att den enskilde har lämnat oriktiga uppgifter. Dessa uttalanden är enligt Försäkringskassan inte direkt applicerbara på fall där prövningen görs mot bakgrund av att den enskilde har underlåtit att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

⁸¹ HFD 2019 ref. 17.

⁸² Försäkringskassans domsnytt 2019:015.

6.2 Domar från kammarrätterna

6.2.1 Ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet; fråga om talerätt

Kammarrätten i Stockholm har prövat om allmänna ombudet har rätt att överklaga beslut enligt lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (ersättningslagen). Enligt 113 kap. 12 § SFB får ett beslut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten överklagas av det allmänna ombudet. Av 113 kap. 2 § SFB framgår att beslut i ärenden om förmåner enligt balken får ändras, omprövas och överklagas med tillämpning av bestämmelserna i 3-21 §§, om inget annat följer av bestämmelserna enligt 22-40 §§. Både förvaltningsrätt och kammarrätt ansåg att de nämnda bestämmelserna får läsas tillsammans. Med anledning av att ersättningslagen inte är en del av SFB finns det inte någon rätt för allmänna ombudet att överklaga beslut enligt ersättningslagen.⁸³

6.2.2 Assistansersättning

Allmänna ombudet har fått fyra kammarrättsdomar om assistansersättning. Domarna handlar om fyra olika frågor inom förmånen.

Den första domen kom tidigt under året och frågan i målet var om sminkning ska anses ingå i det grundläggande behovet personlig hygien enligt 9 a § LSS.⁸⁴ Denna dom överklagades till HFD som också har meddelat dom. För närmare redogörelse i ärendet, se avsnitt 6.1.1.

I den andra domen om assistansersättning var frågan om assistansersättning kan medges för insatser som innebär att tvångsåtgärder utförs gentemot den assistansberättigade. Både förvaltningsrätt och kammarrätt ansåg att de ingripanden som görs mot den försäkrade sker enligt gällande rätt på området. Försäkringskassans beslut att medge assistansersättning även för sådana insatser var därför inte felaktigt.⁸⁵ Allmänna ombudet överklagade kammarrättens dom till HFD där ställningstagande till frågan om prövningstillstånd inte gjorts under året.

I den tredje domen var frågan om utbetalning av assistansersättning kan vägras på den grunden att redovisning av lämnad assistans lämnats för sent enligt Försäkringskassans föreskrifter. Kammarrätten anförde att några sanktioner i form

⁸³ Kammarrätten i Stockholms dom den 5 februari 2019 i mål nr 8647-18.

⁸⁴ Kammarrätten i Jönköpings dom den 15 februari 2019 i mål nr 341-18.

⁸⁵ Kammarrätten i Jönköpings dom den 24 juni 2019 i mål nr 1563-18.

av nekad ersättning vid sen redovisning inte kan utläsas av lagstiftningen och avslog allmänna ombudets överklagande.⁸⁶

Den fjärde domen handlade om vad som krävs för att en enskilds behov av hjälp med tvätt av kläder ska betraktas som ett annat personligt behov, för vilket assistansersättning kan beviljas. Förvaltningsrätten och kammarrätten menade att Försäkringskassans tillämpning, att hjälpbehovet är ett annat personligt behov om den försäkrade deltar i själva utförandet, är korrekt. Detta motiveras utifrån att det anses motsvara insatsens intention, vilken beskrivs i förarbetena till aktuell lagstiftning. Den försäkrade ansågs ha fortsatt rätt till assistansersättning för hjälp med tvätt och allmänna ombudets överklagande avslogs.⁸⁷

6.2.3 Bidrag till arbetshjälpmedel

Det har kommit en kammarrättsdom om bidrag till arbetshjälpmedel. Frågan i målet var om den försäkrade behöver hörselhjälpmedel för att kunna utföra sitt arbete, eftersom hen klarar sin huvudsakliga arbetsuppgift utan hjälpmedlen. Den enda uppgift som den försäkrade inte kan genomföra utan hjälpmedlen är arbetsplatsträffar och dessa möten sker bara en gång i månaden. Enligt kammarrätten ingår det i den försäkrades arbete att vara delaktig vid möten och ta till sig information. Därför ansåg kammarrätten att den försäkrade är berättigad till det sökta bidraget.⁸⁸

6.2.4 Arbetsskada

Under året har det kommit en kammarrättsdom om arbetsskada. Frågan i målet var om ett olycksfall som inträffade under friskvårdsaktivitet utgör ett sådant olycksfall i arbetet som avses i 39 kap. 3 § SFB. Bakgrunden var att den försäkrade hade fått en tandskada när hen utövade idrott under en friskvårdstimme. Aktiviteten anordnades inte av arbetsgivaren. Utövandet skedde inte heller på arbetsplatsen och deltagarna hade själva tillhandahållit lokal och material. Den försäkrade har inte en sådan yrkesroll som generellt förutsätter god fysisk form. Mot denna bakgrund bedömde kammarrätten att friskvårdsaktiviteten inte kunde anses ha en sådan påtaglig anknytning till arbetet som krävs för att övervägande skäl ska tala för att tandskadan kommit av en olycka som skett på arbetet, varför allmänna ombudets överklagande avslogs.⁸⁹ Allmänna ombudet har överklagat kammarrättens dom till HFD, som har meddelat prövningstillstånd.

⁸⁶ Kammarrätten i Jönköpings dom den 30 augusti 2019 i mål nr 1210-18.

⁸⁷ Kammarrätten i Göteborgs dom den 26 september 2019 i mål nr 4300-19.

⁸⁸ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 16 januari 2019 i mål nr 1634-18.

⁸⁹ Kammarrätten i Jönköpings dom den 5 mars 2019 i mål nr 3124-18.

6.2.5 Bilstöd

Det har kommit tre kammarrättsdomar om bilstöd under 2019 som rör tre olika frågor inom förmånen.

I den första domen var frågan om bilstöd i form av anpassningsbidrag får lämnas för en löstagbar bilbarnstol. Med hänvisning till avgörandet HFD 2018 ref. 76 ansåg kammarrätten att den aktuella bilbarnstolen, som inte var fast monterad i en viss bil, inte gav rätt till det sökta anpassningsbidraget.⁹⁰

Frågan i den andra domen var om den åtgärd som den försäkrade ansökt om anpassningsbidrag för skulle anses vara en reparation av tidigare gjord anpassning eller en ny anpassning. Den aktuella bilen var äldre än fyra år och hade en längre körsträcka än 6 000 mil. Om det bedöms vara en reparation av tidigare anpassning, kan anpassningsbidrag beviljas med bortseende från villkoren i 52 kap. 19 § tredje stycket SFB. Om det däremot anses vara en ny anpassning, ska villkoren tillämpas och då krävs särskilda skäl för att anpassa en bil som är äldre än fyra år eller gått mer än 6 000 mil.

Kammarrätten ansåg att det var fråga om reparation av en tidigare gjord anpassning och framhöll att det enligt förarbetena saknas skäl för att upprätthålla kravet på att bilen som huvudregel inte får vara äldre än fyra år och inte har gått mer än 6 000 mil. Enligt kammarrätten måste den aktuella reparationskostnaden ställas i relation till att bilen redan hade anpassats för en förhållandevis hög kostnad. Bilens ålder, körsträcka och skick talade enligt kammarrätten inte heller emot att reparationen genomförts.⁹¹

I den tredje domen var frågan om tilläggsbidrag A ska beräknas med utgångspunkt i storleken på anpassningsbidraget eller om det ska ses som ett schablonbidrag med fast belopp. Tilläggsbidrag A var ett av tre tilläggsbidrag som infördes i januari 2017. Enligt lagtexten⁹² lämnas tilläggsbidrag med *högst* 30 000 kronor. Allmänna ombudet hävdade att bestämmelsen skulle tolkas på så sätt att 30 000 kr är ett takbelopp och att tilläggsbidrag A kan lämnas med ett lägre belopp. Kammarrätten ansåg dock att tilläggsbidrag A ska utgå med ett schabloniserat belopp om 30 000 kr med en eventuell avräkning till följd av fordonets anskaffningskostnad.⁹³

6.2.6 Bostadstillägg

Allmänna ombudet har fått två kammarrättsdomar om bostadstillägg under året. I den första domen var frågan om en engångsutbetalning som den försäkrade hade

⁹⁰ Kammarrätten i Jönköpings dom den 31 januari 2019 i mål nr 342-18.

⁹¹ Kammarrätten i Jönköpings dom den 20 juni 2019 i mål nr 3584-18.

⁹² 52 kap. 18a § SFB.

⁹³ Kammarrätten i Stockholms dom den 9 december 2019 i mål nr 5410-19.

fått skulle ingå i den bidragsgrundande inkomsten vid bedömning av rätten till bostadstillägg. Allmänna ombudet hävdade att det vid tolkningen av 102 kap. 3 § SFB är möjligt att dra en parallell till 25 kap. 2 § SFB om SGI. Av den senare bestämmelsen anses följa att en retroaktiv engångsutbetalning eller en inkomst som den försäkrade har haft, men som har upphört, inte ska medräknas vid fastställande av SGI. Beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten borde göras på samma sätt. Kammarrätten ansåg dock att det följer av aktuella bestämmelser och förarbeten att även en engångsutbetalning ska ingå i den bidragsgrundande inkomsten vid beräkning av bostadstillägg.⁹⁴ Allmänna ombudet överklagade kammarrättens dom till HFD, som dock inte meddelade prövningstillstånd.

I den andra domen var frågan om det finns synnerliga skäl för att, till nackdel för den försäkrade, ändra ett tidigare beslut att bevilja bostadstillägg sedan två år förflutit från beslutet. Den felaktighet som lett till ändring av det ursprungliga beslutet var att Pensionsmyndigheten vid beslutstillfället inte hade beaktat en inkomst av tjänstepension. Tjänstepensionen skulle betalas ut under en begränsad tid. När Pensionsmyndigheten beräknade den framtida felaktiga betalningen, återstod endast en kortare tid av utbetalningen av tjänstepensionen. Den framtida felutbetalningen uppgick enligt kammarrätten till ett avsevärt lägre belopp än vad Pensionsmyndigheten hade utgått från vid sin senare prövning. Kammarrätten ansåg att det saknats synnerliga skäl för ändring av det tidigare beslutet.⁹⁵

6.2.7 Bostadsbidrag

Två kammarrättsdomar har meddelats om bostadsbidrag under året. 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 polygamt äktenskap). Sökanden i detta fall hade av Försäkringskassan beviljats bostadsbidrag på så sätt att både hennes och makens inkomster hade räknats med i den bidragsgrundande inkomsten. Detta trots att maken redan hade beviljats bostadsbidrag för en annan bostad, där han var folkbokförd med sin andra hustru. I förvaltningsrätten yrkade allmänna ombudet i första hand att den försäkrade inte har rätt till bostadsbidrag och i andra hand att om hon betraktades som ensamstående skulle hennes rätt till bostadsbidrag endast grundas på hennes egna inkomster. Förvaltningsrätten ansåg att den försäkrade inte hade rätt till bostadsbidrag och ändrade Försäkringskassans beslut. Allmänna ombudet överklagade till kammarrätten och yrkade att den försäkrade skulle få rätt till bostadsbidrag som ensamstående utan att makens inkomster togs med vid beräkningen av ersättningen. Kammarrätten hänvisade till 95 kap. 7 § SFB och bedömde att den försäkrade inte hade visat att hon inte bodde tillsammans med sin

⁹⁴ Kammarrätten i Stockholms dom den 19 mars 2019 i mål nr 8645-18.

⁹⁵ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 15 oktober 2019 i mål nr 1930-18.

make och att hon därför inte hade rätt till bostadsbidrag som ensamstående.⁹⁶ Allmänna ombudet överklagade kammarrättens dom till HFD, som har meddelat prövningstillstånd.⁹⁷

I den andra domen om bostadsbidrag var frågan hur rätten till ersättningen ska bedömas för en maka som bor i en annan bostad än sin make, när makarna synes ha en pågående äktenskaplig relation. Kan i en sådan situation särlevnad anses styrkt, så att maken har rätt till bostadsbidrag som ensamstående? Bakgrunden var bl.a. att makarna hade olika folkbokföringsadresser, men hade fått två gemensamma barn under relationen. Kammarrätten fann att makarna, trots skilda folkbokföringsadresser, hade en sådan regelmässig gemensam tillvaro i den enas bostad som normalt präglar ett sammanlevande. Mot bakgrund av omständigheterna i målet ansåg kammarrätten att den make som ansökt om bostadsbidrag inte kunde anses ha visat att hen och maken vid tidpunkten för Försäkringskassans beslut inte bodde tillsammans i den mening som avses i bestämmelserna om bostadsbidrag.⁹⁸

6.2.8 Föräldrapenning

Det har kommit en kammarrättsdom om föräldrapenning. I grunden handlade frågan i målet om synnerliga skäl vid för sen ansökan. Den försäkrade hade ansökt om föräldrapenning för en längre period och en bit in i den perioden blev hen sjuk i två dagar och fick sjukpenning. Försäkringskassans tillämpning har inneburit att en period med föräldrapenning bryts när en försäkrad ansöker om sjukpenning och att den försäkrade måste ansöka om föräldrapenning på nytt när hen tillfrisknat. Första frågan i målet var därför om en försäkrad är skyldig att ge in en ny ansökan om föräldrapenning efter en sjukperiod. Om ett sådant krav finns, är nästa fråga om den omständigheten att den försäkrade inte gav in en ny ansökan utgör synnerliga skäl för att bevilja föräldrapenning för längre tid tillbaka än 90 dagar före den dag då den nya ansökan om föräldrapenning kom in till Försäkringskassan.

Kammarrätten ansåg att den försäkrade genom sin ansökan om sjukpenning **inte** kan anses ha återtagit sin ansökan om föräldrapenning för tiden efter sjukdomen. Enligt kammarrätten borde Försäkringskassan inom ramen för sitt utredningsansvar ha kontaktat den försäkrade för att närmare utreda omständigheterna. Försäkringskassan har därför inte haft fog för att vägra den försäkrade föräldrapenning.⁹⁹

⁹⁶ Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 januari 2019 i mål nr 3707-18.

⁹⁷ HFD:s mål nr är 1549-19.

⁹⁸ Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 december 2019 i mål nr 2800-18.

⁹⁹ Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 december 2019 i mål nr 534-19.

6.2.9 Handikappersättning

En kammarrättsdom om handikappersättning har meddelats under året. Frågan i målet var om handikappersättning kan beviljas för ett boende när den försäkrade har kvar sitt tidigare boende med sin familj men denne, på grund av sin funktionsnedsättning, är tvungen att ha ett eget boende. Den underliggande frågan var om vilken av bostäderna som var att betrakta som den huvudsakliga bostaden. Kammarrätten kom fram till att det nya boendet var att anse som det stadigvarande boendet, trots att hen vistades regelbundet med sin familj i den andra bostaden. Det var också klart att den försäkrade, på grund av sin funktionsnedsättning, inte har behov av dubbla bostäder.¹⁰⁰

6.2.10 Sjukersättning

Det har meddelats två kammarrättsdomar om sjukersättning under året där allmänna ombudet varit part. Den ena domen handlade om det vid prövningen av rätt till sjukersättning ska bortses från rehabiliteringsåtgärder som bedöms kunna förbättra arbetsförmågan först efter det att den försäkrade har fyllt 65 år.¹⁰¹ Denna dom överklagades till HFD, som också meddelade prövningstillstånd och dom under året. För närmare beskrivning, se avsnitt 6.1.2.

I den andra domen var frågan i målet om den försäkrades arbetsförmåga hade förbättrats på ett sådant sätt att förutsättningarna för att minska hennes sjukersättning var uppfyllda. Avgörande för denna bedömning var i det aktuella fallet på vilket sätt arbetstiden ska beräknas för en person som regelbundet har sovande jour (väntetid och beredskap) under sina arbetspass. Både kammarrätten och förvaltningsrätten ansåg att sovande jour ska betraktas som arbetstid. Därmed hade den försäkrade uppvisat en arbetsförmåga överstigande halvtid, vilket hen ansågs sakna när hen beviljades halv sjukersättning. Därför hade Försäkringskassan fog för att sitt beslut att minska den beviljade sjukersättningen till en fjärdedel.¹⁰²

6.2.11 SGI

Det har kommit fyra kammarrättsdomar om SGI under år 2019. Två av dessa¹⁰³ överklagades till HFD, som också har meddelat domar i målen. Frågan gällde om SGI-skydd har gått förlorat för en försäkrad som avslutat eller avbrutit sina studier en kortare tid före beräknad förlossning. För närmare redogörelse, se avsnitt 6.1.3.

I den tredje domen var frågan om den försäkrades SGI kunde anses skyddad mot sänkning under de lovveckor när hen, som var lärare, har fått lön utan att arbeta.

¹⁰⁰ Kammarrätten i Stockholms dom den 14 februari 2019 i mål nr 4573-19.

¹⁰¹ Kammarrätten i Stockholms dom den 6 maj 2019 i mål nr 378-19.

¹⁰² Kammarrätten i Göteborgs dom den 9 december 2019 i mål nr 2671-19.

¹⁰³ Kammarrätten i Jönköpings domar den 14 februari 2019 i mål nr 126-18 och 843-18.

Bakgrunden var att den försäkrade under föräldraledighet återgått i arbete under två veckor, varav den ena var under ett skollov. Den försäkrade var inte skyldig att arbeta under lovveckan och kan enligt kammarrätten inte anses ha stått till arbetsgivarens förfogande. Enligt kammarrättens mening kan detta inte jämföras med att förvärvsarbeta. Lovveckan ska istället bedömas som sådan ferietid där den försäkrade saknar avsikt att arbeta och där det inte finns någon verklig möjlighet att arbetsskyldighet inträder. Kammarrätten fann att den försäkrades SGI inte var skyddad under den aktuella tiden och därför skulle fastställas till 0 kronor från en bestämd tidpunkt.¹⁰⁴

Försäkringskassan har med anledning av domen skrivit ett domsnytt. Försäkringskassan menar att ferielön får anses utgöra inkomst av eget arbete och att det därför ligger i sakens natur att anse att SGI-skydd finns under sådan tid som ferielönen omfattar. Enligt Försäkringskassans mening är kammarrättens dom felaktig.¹⁰⁵

I den fjärde domen var den ursprungliga frågan om den försäkrade har haft rätt att kvarstå i sin tidigare SGI med anledning av att hen gjort en ny sjukanmälan efter att ha fått avslag på sjukpenning för en tidigare period. Kammarrätten fann dock att förvaltningsrätten hade tillämpat de aktuella bestämmelserna på ett felaktigt sätt och undanröjde därför denna dom och visade målet åter till förvaltningsrätten för ny prövning.¹⁰⁶

6.2.12 Sjukpenning

Det har kommit nio kammarrättsdomar under året där allmänna ombudet varit part. Frågorna har varierat, men tre av domarna gäller sjukpenning i förebyggande syfte.

I den första domen var frågan om personer som är behovsanställda ska jämföras med arbetslösa eller bedömas mot det arbete där de har sin behovsanställning, dvs. om den försäkrades arbetsförmåga skulle bedömas mot hens arbete eller mot normalt förekommande arbete. I aktuellt mål hade den försäkrade blivit erbjuden ett vikariat under en period, men den försäkrade hade tackat nej eftersom hen skulle opereras just då. Kammarrätten fann att den försäkrade inte har gjort sannolikt att hen gjorde en inkomstförlust under den aktuella perioden. Att avsikten var att tillträda vikariatet om hen inte skulle opereras ändrade inte bedömningen. Den försäkrades arbetsförmåga ska därför bedömas i förhållande till normalt förekommande arbete.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Kammarrätten i Stockholms dom den 29 april 2019 i mål nr 7173-18.

¹⁰⁵ Försäkringskassans domsnytt 2019:018.

¹⁰⁶ Kammarrätten i Stockholms dom den 26 juli 2019 i mål nr 979-19.

¹⁰⁷ Kammarrätten i Jönköpings dom den 15 januari 2019 i mål nr 414-18.

I den andra domen handlade det ursprungligen om sjukpenning i förebyggande sjukpenning. Allmänna ombudet hade överklagat Försäkringskassans beslut om att den försäkrade hade rätt till sjukpenning i förebyggande syfte till förvaltningsrätten, som avslog allmänna ombudets överklagande. Den försäkrade överklagade domen. Då domen inte gått hen emot avvisade kammarrätten överklagandet.¹⁰⁸

Den tredje domen var också en avvisning. Allmänna ombudet hade överklagat Försäkringskassans beslut om att den försäkrade inte hade rätt till sjukpenning under en viss period till förvaltningsrätten, som biföll allmänna ombudets överklagande. Allmänna ombudet överklagade domen, till nackdel för den försäkrade. Kammarrätten kom fram till, trots allmänna ombudets intresse av att verka för en enhetlig rättstillämpning, att förvaltningsrättsdomen inte hade gått allmänna ombudet emot.¹⁰⁹

I den fjärde domen var frågan vilken betydelse det har för rätten till sjukpenning att det saknas eller finns få undersökningsfynd beskrivna i den medicinska utredningen. En annan fråga som aktualiserades var vilken betydelse den så kallade DFA-kedjan har för bedömningen av rätt till sjukpenning.¹¹⁰ Kammarrätten anförde att DFA-kedjan är en metod som används för att bedöma den försäkrades arbetsförmåga och att metoden utgör ett av flera hjälpmedel vid bedömningen av en försäkrads rätt till sjukpenning. Vidare påtalade kammarrätten att vissa sjukdomar endast med svårighet låter sig fastställas objektivt. Som exempel på sådana sjukdomar nämndes de psykiatriska diagnoserna. Enligt kammarrätten måste det i sådana fall göras en helhetsbedömning av samtliga omständigheter där även svårighetsgraden av sjukdomen ska beaktas. Enbart den omständigheten att det saknas objektiva undersökningsfynd kan inte tillmätas en avgörande betydelse. Kammarrätten kom i det aktuella fallet fram till att den försäkrades arbetsförmåga var helt nedsatt under den period som prövades.¹¹¹

Försäkringskassan har uppdaterat sin vägledning och infört en skrivning om DFA-kedjan och dess användning i handläggningen.¹¹²

I tre kammarrättsdomar var frågan vad som ska anses som en medicinsk behandling. De försäkrade hade i samtliga fall fått godkänt sina behandlingsplaner och fått utbetalt sjukpenning i förebyggande syfte. Allmänna ombudet ville få prövat om behandling som genomförs på egen hand i hemmet eller utan överinseende av medicinsk personal kan ge rätt till sjukpenning i förebyggande syfte. Gemensamt i domarna var att kammarrätterna ansåg att det inte fanns några

¹⁰⁸ Kammarrätten i Stockholms dom den 4 februari 2019 i mål nr 590-19.

¹⁰⁹ Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 mars 2019 i mål nr 379-19.

¹¹⁰ Begreppet DFA står för *diagnos, funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsning*.

¹¹¹ Kammarrätten i Stockholms dom den 4 juni 2019 i mål nr 9520 – 9521-18.

¹¹² Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning, vägledning 2015:1, version 12.

hinder mot vissa former av medicinska behandlingar eller rehabiliteringar, och inte heller några hinder mot att godkänna en behandlingsplan som innebär att den försäkrade ska utföra rehabilitering utan kontakt med vårdinrättning eller vårdpersonal. Kammarrätterna fann att Försäkringskassan hade haft fog för att godkänna de aktuella behandlingsplanerna.¹¹³

Allmänna ombudet har överklagat två av kammarrättsdomarna till HFD. Prövningstillstånd har meddelats i ett av målen.¹¹⁴

Två ytterligare kammarrättsdomar har meddelats om sjukpenning. I den ena var frågan i målet om den försäkrade hade rätt till sjukpenning under de första två veckorna efter att hen påbörjat en ny anställning hos samma arbetsgivare under ett pågående sjukfall, eller om arbetsgivaren var skyldig att betala ny sjuklön. Kammarrätten ansåg att den nya anställningen utgör ett nytt anställningsförhållande och att den försäkrade därmed, enligt 3 § lagen (1991:1047) om sjuklön, vid sjukdom har rätt till sjuklön från och med den första dagen av sin nya anställning. Det faktum att den försäkrade tidigare hade haft en anställning hos samma arbetsgivare föranledde ingen annan bedömning.¹¹⁵

Frågan i den sista domen var om en försäkrad kan beviljas sjukpenning under tid då hen vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV). Enligt 106 kap. 12 § 2 och 3 SFB lämnas inte sjukpenning för tid då den försäkrade är intagen med stöd av 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, är häktad eller är intagen i kriminalvårdsanstalt. Gemensamt för dessa situationer är att de gäller så kallade beteendefall, dvs. situationer då den försäkrade är omhändertagen på institution på det allmännas bekostnad på grund av sitt eget beteende. I bestämmelsens fjärde punkt anges att sjukpenning inte heller lämnas när den försäkrade *i annat fall*, än som anges i andra och tredje punkten, av någon annan orsak än sjukdom har tagits om hand på det allmännas bekostnad. Fråga uppkommer därför om ett beslut om vård enligt LRV är föranlett av den försäkrades eget beteende eller av sjukdom.

Kammarrätten fann att en person som på grund av en brottmålsdom är intagen för rättspsykiatrisk vård anses ha omhändertagits på grund av sjukdom. Bestämmelsen i 106 kap 12 § 4 SFB utgör enligt kammarrätten inget hinder för att utge sjukpenning till en försäkrad.¹¹⁶

¹¹³ Kammarrätten i Göteborgs domar den 11 september 2019 i mål nr 6003 – 6004-18 och Kammarrätten i Stockholms dom den 30 september 2019 i mål nr 10018-18.

¹¹⁴ HFDs mål nr 5742-19.

¹¹⁵ Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 november 2019 i mål nr 750-19.

¹¹⁶ Kammarrätten i Jönköpings dom den 16 december 2019 i mål nr 3810-18.

6.2.13 Underhållsstöd

Allmänna ombudet har inom underhållsstöd bl.a. drivit frågan om vad rekvisitet *bo tillsammans* i 18 kap. 3 § SFB innebär. HFD kom under 2018 med domar om underhållsstöd i en liknande fråga och kom fram till att underhållsstöd inte ska betalas ut när en familj har hushållsgemenskap, även om de inte bor tillsammans hela tiden.¹¹⁷ Frågan är då hur det förhållandet att ett par inte bor tillsammans på grund av ett myndighetsbeslut ska bedömas dvs. om det ska anses innebära att de har flyttat isär på det sätt som krävs för att underhållsstöd ska beviljas. Allmänna ombudet driver denna fråga och under 2019 har det kommit en kammarrättsdom som tar upp frågeställningen. I det aktuella målet hade ett par fyra gemensamma barn och den ena föräldern bodde tillsammans med barnen. Den andra föräldern var överhuvudtaget inte folkbokförd i Sverige eftersom hen saknade uppehållstillstånd. Dennas ansökan om uppehållstillstånd hade avslagits och beslut om utvisning från Sverige hade fattats. Föräldern höll sig undan verkställighet av myndighetsbeslutet. Två av de fyra barnen föddes efter att utvisningsbeslutet hade fattats. Kammarrätten fann att även om det var ett myndighetsbeslut som hindrade familjen från att bo tillsammans kan sammanboendet och familjesambandet inte anses ha brutits på ett sådant sätt att rätt till underhållsstöd förelåg.¹¹⁸

6.2.14 Återbetalning av ersättning

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

Återställande av föräldrapenningdagar

Det förekommer att en försäkrad har ansökt om och fått föräldrapenning utbetald och att det sedan visar sig att ersättningen har betalats ut felaktigt. Om Försäkringskassan i en sådan situation beslutar att inte återkräva den felaktigt utbetalda ersättningen eller att bevilja eftergift, så framgår det av Försäkringskassans normering att den försäkrade ändå ska få de felaktigt utbetalda föräldrapenningdagarna tillbaka. Allmänna ombudet har överklagat flera sådana beslut och en dom meddelades av kammarrätt under året. Förstahandsyrkandet i det målet var att den försäkrade skulle anses återbetalningsskyldig för felaktigt utbetald föräldrapenning, och i andra hand att Försäkringskassans beslut att återställa föräldrapenningdagar till den försäkrade skulle upphävas. Kammarrätten ansåg att formuleringarna i förvaltningsrättens dom måste uppfattas på så sätt att förvaltningsrätten bifallit allmänna ombudets andrahandsyrkande och att förvaltningsrättsdomen därmed inte gått allmänna ombudet emot i denna del. Därför avvisade kammarrätten yrkandet i fråga om återställande av föräldrapenningdagar. Vad gäller förstahandsyrkandet ansåg kammarrätten att den försäkrade utifrån omständigheterna i fallet, en försäkringskassetjänsteman hade

¹¹⁷ HFD 2018 ref. 70 samt HFD:s dom den 4 december 2018 i mål nr 3828-18 och 4104-17.

¹¹⁸ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 8 februari 2019 i mål nr 1612-18.

lämnat en felaktig uppgift, inte skäligen hade bort inse att ersättningen betalats ut obehörigen eller med för högt belopp. Därför förelåg inte någon återbetalningsskyldighet.¹¹⁹

Återkrav under 2 000 kronor och överklagbarhet

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 om det finns ett överklagbart beslut i sådana ärenden. Dessa frågor aktualiserades i en kammarrättsdom under året. Kammarrätten ansåg att Försäkringskassans anteckning om att inte kräva återbetalning hade sådana rättsverkningar att det var överklagbart av allmänna ombudet. Vidare ansåg kammarrätten att något undantag från skyldigheten att fatta beslut om återbetalning när beloppet är av mindre storlek inte finns i den aktuella lagtexten. Enligt kammarrätten hade det inte heller framkommit att Försäkringskassan på egen hand kan bestämma om undantag från återbetalning genom administrativa beslut, riktlinjer eller andra liknande åtgärder. Kammarrätten kom fram till att Försäkringskassan inte haft möjlighet att besluta att det aktuella beloppet inte skulle återbetalas och att kassan borde ha beslutat att den försäkrade var återbetalningsskyldig för felaktigt utbetald föräldrapenning. Försäkringskassan borde också ha prövat om det fanns grund för att helt eller delvis efterge kravet enligt 108 kap. 11 § SFB. Kammarrätten visade därför målet åter till Försäkringskassan i denna del.¹²⁰

Från vilken tidpunkt uppstår återbetalningsskyldighet?

En fråga som det kommit två kammarrättsdomar om under året är från vilken tidpunkt en försäkrad, som inte har rätt till sjukersättning till följd av förvärvsarbete, blir återbetalningsskyldig för felaktigt utbetald ersättning. Allmänna ombudet hävdade att om en ändring (jfr 36 kap. 28 § SFB) inte gäller förrän månaden efter den då anledning till ändring uppkom så kan inte sjukersättningen i det aktuella fallet sägas ha betalats ut felaktigt den månad anledningen till ändringen uppkom. Kammarrätten ansåg dock att lagstiftaren - genom att i 36 kap. 9 § SFB uppställa ett uttryckligt förbud mot att få sjukersättning för samma tid som förvärvsarbete utförs samt genom att hänvisa till bestämmelserna om återkrav i 108 kap. SFB – anser att återkrav ska ske från den månad förvärvsarbete utförs. Allmänna ombudets överklaganden avslogs.¹²¹

Kan det vid beräkning av återkrav beaktas att en försäkrad sannolikt skulle haft rätt till en annan förmån?

Allmänna ombudet har fått en kammarrättsdom om den aktuella frågan under året. Frågan i det målet var om Försäkringskassan vid återkrav av aktivitetsersättning

¹¹⁹ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 16 januari 2019 i mål nr 1434-18.

¹²⁰ Kammarrätten i Stockholms dom den 18 oktober 2019 i mål nr 9993-18.

¹²¹ Kammarrätten i Stockholms domar den 16 maj 2019 i mål nr 9764-18 och den 22 november 2019 i mål nr 2364-19.

vid förlängd skolgång ska beakta att den försäkrade senare har bedömts ha rätt till aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga för en senare period. Kammarrätten kom fram till att den försäkrade inte hade haft rätt till aktivitetsersättning vid förlängd skolgång och att det hade skett en felaktig utbetalning. Hen beviljades senare aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga för samma besvär. Enligt kammarrättens uppfattning saknas det lagstöd för att Försäkringskassan vid en felaktigt utbetald ersättning ska beräkna det belopp som ska återbetalas utifrån vad som skulle ha kunnat betalas ut avseende andra förmåner. Även om den försäkrade hade beviljats aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga vid en tidigare tidpunkt skulle detta inte ha kunnat påverka om hen ska anses återbetalningsskyldig avseende felaktigt utbetald aktivitetsersättning vid förlängd skolgång.¹²²

Återkrav av assistansersättning på grund av bristande tillstånd

Allmänna ombudet har fått en kammarrättsdom om återbetalning av assistansersättning. Den grundläggande frågan i målet var om en utbetalning av assistansersättning till en anordnare är en felaktig utbetalning enligt 108 kap. 2 § SFB när anordnaren lämnat personlig assistans till försäkrade som omfattas av personkrets 2 och 3 trots att anordnaren endast haft tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) att lämna personlig assistans till försäkrade som omfattas av personkrets 1. Frågan var också om det fanns särskilda skäl för eftergift.

Kammarrätten fann att anordnaren hade bedrivit verksamhet för andra personer än sådana för vilka verksamheten har varit avsedd för och riktat sig till enligt bolagets tillstånd. Eftersom ersättning hade betalats ut till verksamhet som saknat tillstånd har det inte funnits förutsättningar för att betala ut ersättningen enligt 51 kap. 19 § SFB. Bolaget borde skäligen ha insett att utbetalningarna var felaktiga och skäl för återkrav fanns därför enligt kammarrätten.¹²³ Motparten har överklagat kammarrättens dom till HFD som meddelat prövningstillstånd i målet.¹²⁴

¹²² Kammarrätten i Stockholms dom den 3 juni 2019 i mål nr 6103-18.

¹²³ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 14 maj 2019 i mål nr 1491-18.

¹²⁴ HFDs mål nr 3958-19.

7 Framåtblick

Under året har allmänna ombudet bidragit till sju vägledande avgöranden inom olika förmåner. Årets avgöranden utgör frukten av tidigare års arbete och utveckling av arbetssätt. Med det sagt vill jag understryka att allmänna ombudets arbete är mycket långt från dagens ”quick fix”-tänk. Det tar tid att få fram vägledande avgöranden.

Vad gäller de förslag som lämnats i utredningen *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet*¹²⁵ kan konstateras att de kommer att medföra en förbättring i fråga om ombudets möjlighet att, oavsett lösning, driva fram fler vägledande avgöranden. Det är därför viktigt att lagstiftningsåtgärderna kommer till stånd. Vissa förslag kan också komma att påverka ombudets arbetssätt och därmed ekonomiska förutsättningar, t.ex. om rätt till offentligt biträde införs, vilket kan medföra att det kommer att yrkas muntlig förhandling i större omfattning än tidigare. I detta sammanhang finns anledning att lyfta även domstolarnas medelstillsdelning. Erfarenheten som ombudet redan nu kunnat dra är att omloppstiderna ökar sett över tid, vilket medför att vägen till ett avgörande i högsta instans fördröjs. Denna fråga ligger helt utanför ombudets kontroll men påverkar i högsta grad uppgiften att driva fram vägledande avgöranden.

Vad gäller Pensionsmyndighetens ärenden kan konstateras att dess andel av de överklagade besluten behöver ökas. Att inte ha tillgång till Pensionsmyndighetens ärendehandläggningssystem har tidigare bedömts som ett skäl till det låga antalet överklagade ärenden. En sådan tillgång ska inte underskattas. Av betydelse är också att fokus ligger på de rättsfrågor som är mest angelägna. Den uppdatering av frågelistan som nu initierats bör således vara ett viktigt instrument för att öka antalet ärenden från Pensionsmyndigheten under kommande år. Erfarenheten av tidigare projekt på Pensionsmyndigheten är också att detta lett till att flera ärenden kunna drivas i domstol. Fokus kommer därmed även att ligga på att hitta projekt framöver som kan generera ärenden att överklaga.

Uppgiften att ta in så många tips som möjligt vad gäller olösta rättsfrågor och bedömningsfrågor kräver en öppen dialog och ett kommunikativt arbetssätt i förhållande till omvärlden. Min uppgift är att säkerställa att den dialogen upprätthålls varje dag och att allmänna ombudet därmed får upp de frågor som har störst aktualitet för både enskilda försäkrade som det allmänna.

Stockholm den 28 februari 2020

Essa Malmqvist
Allmänna ombudet

¹²⁵ SOU 2018:5.

Kontaktuppgifter

Essa Malmqvist
Allmänna ombudet
010-116 94 94
essa.malmqvist@forsakringskassan.se

Allmänna ombudets kansli:

Gerges Ayad
010-111 44 77
allmannaombudet@forsakringskassan.se