

ÅRLIG RAPPORT

2020

Innehåll

1	Inledning.....	5
2	Sammanfattning	6
3	Allmänna ombudets uppdrag och verksamhet	9
3.1	Allmänt om uppdraget	9
3.2	Hur allmänna ombudet uppfattar sitt uppdrag.....	9
3.3	Allmänna ombudets organisation och budget	10
3.4	Tillgång till ärenden	11
3.5	Processuella förutsättningar och begränsningar.....	11
3.6	Kommer nya processuella förutsättningar?	12
4	Allmänna ombudets verksamhet 2020	14
4.1	Allmänna ombudets egna kartläggningar	14
4.1.1	Vad har HFD prövat och inte prövat i närtid?	14
4.1.2	Ombudets pågående processer – potential för HFD?	16
4.2	Inkommande förslag på ärenden	18
4.2.1	Förslag på ärenden från Försäkringskassan	18
4.2.2	Förslag på ärenden från Pensionsmyndigheten	19
4.2.3	Förslag på ärenden från enskilda	19
4.3	Överklaganden och domar	20
4.3.1	Överklaganden till förvaltningsrätt.....	20
4.3.2	Överklaganden till fördel och till nackdel.....	25
4.3.3	Domar från förvaltningsrätt	27
4.3.4	Överklaganden till kammarrätt	28
4.3.5	Domar från kammarrätt	29
4.3.6	Överklaganden till Högsta förvaltningsdomstolen.....	29
4.3.7	Domar från Högsta förvaltningsdomstolen	31
4.4	Fördelning av överklaganden över året.....	32
4.5	Allmänna ombudets utåtriktade verksamhet	33
4.5.1	Kontakter med Försäkringskassan.....	33
4.5.2	Kontakter med Pensionsmyndigheten	34
4.5.3	Externa kontakter	34
5	Vilka frågor driver allmänna ombudet?	35
5.1	Urval av rättsfrågor och bedömningsfrågor	35
5.2	Prioriterade områden	36

5.2.1	Gamla bestämmelser men en ny verklighet.....	37
5.2.2	Nya familjemönster	37
5.2.3	Migration	38
5.2.4	Ett förändrat arbetsliv	40
5.2.5	Digitalisering	40
5.2.6	Ny lagstiftning.....	41
5.3	Gränsdragning mellan förmåner	41
5.4	Myndigheternas normering.....	42
5.5	Myndigheternas tillämpning	43
5.6	Systematiska problem	43
6	Vägledande domar 2020	45
6.1	Domar från Högsta förvaltningsdomstolen.....	45
6.1.1	Arbetskadeförsäkring.....	45
6.1.2	Assistansersättning; återkrav	46
6.1.3	Bostadsbidrag	47
6.1.4	Sjukpenning	48
6.1.5	Sjukpenning i förebyggande syfte; godkännande av behandlingsplan ...	49
6.2	Domar från kammarrätterna	50
6.2.1	Aktivitetsersättning	50
6.2.2	Aktivitetsstöd.....	53
6.2.3	Arbetshjälpmedel	54
6.2.4	Arbetskadeförsäkring.....	55
6.2.5	Assistansersättning.....	57
6.2.6	Bilstöd	58
6.2.7	Bostadsbidrag	60
6.2.8	Bostadstillägg.....	61
6.2.9	Ersättning för arbetsresor	61
6.2.10	Föräldrapenning	62
6.2.11	Sjukersättning.....	62
6.2.12	Sjukpenning	65
6.2.13	Sjukpenninggrundande inkomst.....	66
6.2.14	Underhållsstöd.....	69
6.2.15	Återbetalning av ersättning.....	69
6.2.16	Äldreförsörjningsstöd	72
7	Urval av iakttagelser	74
7.1	Aktivitetsersättning	74
7.1.1	Förekomst av avvikande mening.....	74
7.1.2	Förvärvsarbete och daglig verksamhet	74
7.1.3	Uppvisat arbetsförmåga vid rehabilitering?.....	75

7.2	Bostadstillägg.....	75
7.3	Omvårdnadsbidrag	75
7.3.1	Omvårdnadsbidrag istället för vårdbidrag	76
7.4	Sjukpenning i förebyggande syfte	76
7.5	Sjukpenninggrundande inkomst.....	77
7.5.1	SGI och uppbyggnadsskedet.....	77
7.5.2	SGI som anställd eller egenföretagare	77
7.6	Underhållsstöd.....	77
8	Framåtblick	79
	Kontaktuppgifter	81

1 Inledning

Regeringen har i regleringsbrev för Försäkringskassan år 2020 uppdragit åt Allmänna ombudet för socialförsäkringen (allmänna ombudet) att lämna en samlad redogörelse för ombudets verksamhet under år 2020 inklusive ombudets viktigaste iakttagelser. I redovisningen ska det framgå hur många beslut från Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten som ombudet har överklagat under år 2020. 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, organisation, budget samt vissa processuella och praktiska svårigheter att beskrivas i avsnitt 3. I avsnitt 4 redogörs för hur allmänna ombudets verksamhet har bedrivits under år 2020; dels hur ombudet arbetat med egna kartläggningar, dels hur många beslut som har överklagats och hur många domar som har kommit. I avsnitt 5 beskrivs tematiskt vilka typer av frågor som allmänna ombudet arbetar med och i avsnitt 6 redovisas de domar från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) och kammarrätterna som har meddelats under året och där allmänna ombudet har varit part. Därefter redovisas i avsnitt 7 ett urval av de iakttagelser som gjorts. I avsnitt 8 görs slutligen en framåtblick.

Det nya i årets rapport, i förhållande till föregående år, är att ett urval av iakttagelserna redovisas skriftligt i rapporten. En fullständig redovisning sker därutöver muntligen till regeringen.

2 Sammanfattning

Allmänna ombudet har under 2020 arbetat med full kapacitet i förhållande till avsatta medel. Det innebär en bemanning om sammanlagt sju personer, inklusive allmänna ombudet. Bemanningen är också den som tidigare bedömts som väl avvägd i förhållande till allmänna ombudets tid men också HFDs kapacitet.¹ Av tilldelade medel om 7,5 miljoner kr har sammanlagt 7 240 897 kr använts under året, huvudsakligen personalkostnader.

Allmänna ombudets kansli har, liksom tidigare, kontorsgemenskap med Försäkringskassan på Telefonplan i Stockholm, där funktionen finns i en avskild del av dessa lokaler. Från mars 2020 har dock arbetet skett på distans på grund av den rådande pandemin. En i huvudsak digitaliserad handläggning har införts i september/oktober 2020 i samband med införandet av ett nytt diariestöd.

Allmänna ombudet har fortsatt att etablera kontakter i olika sammanhang för att göra ombudets verksamhet mer känd. De tidigare fysiska besöken har under året fått ersättas av möten i digital form. Syftet med den utåtriktade verksamheten är att få förslag på intressanta rättsfrågor att driva och att få in konkreta ärenden att överklaga.

Inom Försäkringskassan har kontakter tagits på olika nivåer i organisationen och i huvudsak har digitala möten genomförts. Tillströmningen av ärenden har varit god. Genom allmänna ombudets direkta tillgång till ärendehandläggningssystemet kan intressanta rättsfrågor snabbt identifieras. Under året har inga enskilda projekt mot Försäkringskassan genomförts. Ett fortsatt informationsutbyte med Försäkringskassans rättsavdelning har skett genom regelbundna möten.

Ett väl fungerande samarbete är etablerat med Pensionsmyndigheten. Inga fysiska besök har dock kunnat genomföras under året. Ett av besöken, på Pensionsmyndighetens omprövningsenhet, planeras istället ske våren 2021. Tillströmningen av ärenden på initiativ från handläggarna har ökat något mot tidigare år. Allmänna ombudet har även i slutet av året initierat ett projekt på Pensionsmyndigheten gällande beslut där det är fråga om återkrav mot dödsbon och eftergiftsprövning. Projektet kommer att pågå även under de inledande månaderna av 2021 och redovisas därför först i nästa års rapport. Det kan noteras att pensionsfrågornas andel av verksamheten har ökat och kunskapsunderlaget breddats. Vissa praktiska frågor återstår liksom tidigare att lösa, bland annat vad gäller sekretess och smidig överlämning av större mängder ärenden. Vad gäller informationshantering mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har myndigheterna gemensamt lämnat förslag på författningsändringar till regeringskansliet² som, om de genomförs, även kommer att gagna allmänna

¹ Se 2017 års rapport, avsnitt 4.3.4.

² Hemställen har nu remitterats från Socialdepartementet till bl. a. allmänna ombudet, ärende S2020/09443.

ombudets verksamhet. I synnerhet gäller detta möjligheterna att ta del av ärenden från Pensionsmyndigheten.

Det löpande arbetet med granskning av inkomna förslag på ärenden har även gett ett underlag för iakttagelser på vissa områden. Iakttagelserna som helhet har, på samma sätt som föregående år, samlats in och utretts på ett systematiskt sätt. Ett urval av iakttagelserna finns med i rapporten (se avsnitt 7).

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 2020 har 132 beslut, varav 107 från Försäkringskassan och 25 från Pensionsmyndigheten, överklagats till förvaltningsrätterna. Flest beslut har överklagats gällande pensionsförmåner, omvårdnadsbidrag, assistansersättning och sjukpenning. Av gjorda överklaganden har cirka två tredjedelar varit till fördel för den enskilde och en tredjedel till nackdel. Av förvaltningsrätternas domar har 49 av dessa överklagats vidare till kammarrätterna under året. Kammarrätterna har beviljat prövningstillstånd i 44 mål varav 4 mål gäller Pensionsmyndighetens ärenden. 21 avgöranden från kammarrätterna har överklagats vidare till HFD. Under året har ombudet fått prövningstillstånd i HFD i 4 mål, samtliga gällande Försäkringskassans ärenden. I tre överklaganden har HFD inte meddelat prövningstillstånd. Även dessa har avsett Försäkringskassans ärenden.

Allmänna ombudets överklaganden har lett till 127 förvaltningsrättsdomar fördelat på hälften avslags- respektive bifallsdomar. Dessutom har 43 kammarrättsdomar samt 4 domar och 1 slutligt beslut från HFD meddelats.

Vad gäller de avgöranden som har kommit från HFD avser dessa olika förmåner. I ett av målen prövades om en skada, till följd av ett olycksfall som inträffat i samband med en friskvårdsaktivitet som utövats på betald arbetstid, kunde anses utgöra en arbetsskada.³ I ett mål prövades frågan om återkrav av assistansersättning.⁴ Frågan gällde om återkrav mot ett assistansbolag kunde grundas på att bolaget hade utfört assistans även för personkategorier som de inte hade tillstånd för. Ett annat avgörande prövade tillämpningen av reglerna om bostadsbidrag för makar i ett polygamt äktenskap.⁵ I ett annat mål prövades frågan om det är sjukpenning eller sjuklön som ska utgå när en försäkrad gör ett byte av

³ HFD 2020 ref. 4.

⁴ HFD 2020 ref. 18.

⁵ HFD 2020 ref. 32.

anställning under en pågående sjukperiod för de 14 första dagarna av den nya anställningstiden.⁶ Slutligen fann HFD i ett slutligt beslut att Försäkringskassans godkännande av en plan för behandling eller rehabilitering enligt reglerna om förebyggande sjukpenning inte är ett överklagbart beslut.⁷ Frågan om vad som kan utgöra godtagbara behandlingsinslag kan därför inte bli prövade särskilt.

Under året har kammarrätterna meddelat intressanta domar gällande bl.a. om ett tidsbegränsat avgångsvederlag ska bedömas som en förvärvsinkomst och därmed påverka rätten till livränta, hur bilstöd ska bedömas när anpassningarna avser en försäkrad med beviljad personlig assistans, vad som gäller för aktivitetsersättning vid förlängd skolgång när den försäkrade studerar på deltid, hur förmögenhetsberäkningen ska ske vid prövningen av bostadstillägg när pensionären bytt permanentbostad samt hur återbetalningsskyldigheten när det gäller arbetshjälpmedel ska fullgöras, dvs. genom återlämnande av arbetshjälpmedlet eller återbetalning i pengar.

⁶ HFD 2020 ref. 47.

⁷ HFD 2020 not. 14.

3 Allmänna ombudets uppdrag och verksamhet

Nedan följer en beskrivning av allmänna ombudets uppdrag, organisation och budget. Därefter följer en redogörelse för de praktiska och processuella förutsättningar som föreligger i verksamheten.

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.⁸

Syftet med allmänna ombudets verksamhet är inte närmare reglerat i lag. Däremot har syftet berörts i förarbetena i samband med att allmänna ombudet inrättades.⁹ 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 för det allmänna.¹⁰

3.2 Hur allmänna ombudet uppfattar sitt uppdrag

Fokus i uppdraget är, som framgår ovan, således att driva fram vägledande avgöranden i domstol som bidrar till att rättstillämpningen blir enhetlig. Grunden i det arbetet är att få en rättsfråga eller bedömningsfråga allsidigt belyst så att domstolen får ett brett underlag för sin bedömning. Det är av vikt att framhålla att allmänna ombudet inte har en egen uppfattning i sakfrågan, dvs. vill få en viss uppfattning bekräftad i domstol. Detta medför att ombudets utformning av sina överklaganden ofta har inslag av argument både för och emot en viss rättstillämpning. Av processuella skäl krävs dock i en domstolsprocess att det finns ett klart yrkande som domstolen kan ta ställning till, dvs. ombudet måste bestämma vilken ”utgång” som domstolen ska pröva. Yrkandet ska dock inte ses som ombudets uppfattning i en viss fråga.

Allmänna ombudets uppdrag är beroende av goda kontaktvägar inom respektive myndighet för att kunna uppnå målet att identifiera såväl rättsfrågor som

⁸ 113 kap. 12 § socialförsäkringsbalken (SFB).

⁹ Prop. 2003/04:152 s. 241 ff.

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

bedömningsfrågor där vägledande avgöranden behövs. En öppen dialog med alla aktörer som berörs av socialförsäkringslagstiftningen är också av vikt.

När det gäller inriktning på vilka områden som ska prioriteras i verksamheten har en annan intern genomgång initierats och slutförts under året som haft till syfte att inventera HFDs avgöranden på socialförsäkringsområdet de senaste fem åren. Denna inventering syftade i första hand på att kartlägga vilka områden som prövats i större respektive mindre utsträckning i högsta instans (se avsnitt 4.1.1).

För att bedriva ett framgångsrikt arbete krävs vidare en kvalitativ arbetsmetodik. Denna arbetsmetodik har byggts upp under åren och förfinats. Under våren 2020 har ombudet gjort en genomgång av sina pågående processer för att kartlägga vissa utgångspunkter, men även svårigheter (se avsnitt 4.1.2).

3.3 Allmänna ombudets organisation och budget

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. Ombudet och dess kansli har liksom tidigare sin placering på Försäkringskassans huvudkontor vid Telefonplan i Stockholm. Idag finns, förutom allmänna ombudet, sex medarbetare anställda på kansliet varav fem är processförare. Samtliga processer hanteras av ombudets egen personal. Detta är ett viktigt uttryck för den självständiga roll som allmänna ombudet har.

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. I 2019 års rapport finns en redogörelse för den legala grunden för att besluta om en sådan.¹¹ Med den redogörelsen som grund har under 2020 utarbetats en arbetsordning för allmänna ombudet som, efter sedvanlig beredning och samverkan, beslutades i oktober 2020.

Under hösten 2020 infördes ett nytt diariestödsystem på Försäkringskassan¹², vilket även omfattar allmänna ombudets ärenden. Systemet innebär att i huvudsak all dokumenthantering hos allmänna ombudet digitaliserats. De dokument som inte kan tas emot digitalt är ärendena från Pensionsmyndigheten. Där sker fortfarande manuell posthantering från Pensionsmyndigheten till allmänna ombudet. De handlingar som tas emot via vanlig post scannas dock in i det digitala systemet. Ärendehantering blir därefter digital.

Enligt Försäkringskassans regleringsbrev för år 2020 ska högst 7,5 miljoner kronor av tilldelat förvaltningsanslag användas för det allmänna ombudet och ombudets kansli. Kostnaden för år 2020 har uppgått till 7 240 897 kr. Detta kan jämföras med utfallet för år 2019 som var 6 897 171 kr.

Kostnaderna för år 2020 består till största delen av kostnader för anställd personal (5 619 239 kr). Allmänna ombudet bär därutöver sin andel av Försäkringskassans gemensamma kostnader, dvs. kostnader för lokaler, IT-stöd m.m. som är en

¹¹ Se 2019 års rapport, avsnitt 3.3.

¹² FK Diariestöd.

schablonberäknad kostnad. Noterbart är att resekostnaderna varit betydligt lägre under året på grund av rådande pandemi. För år 2021 är det tilldelade förvaltningsanslaget samma som tidigare, dvs. 7,5 miljoner kr. Funktionen beräknas vara fullt bemannad även framöver.

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 4.2.

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.¹³

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 föregående års rapporter. Eftersom det ännu inte skett några förändringar i lagstiftningen kvarstår följande fyra processuella problem av större betydelse:

- Allmänna ombudet måste överklaga myndighetens beslut och kan inte träda in senare i processen.
- När allmänna ombudet överklagar till fördel finns inget motstående intresse.
- Allmänna ombudets roll som motpart är svår att förena med ombudets praxisbildande uppdrag.
- Vid överklaganden till fördel för den försäkrade i förvaltningsrätt, och där förvaltningsrätterna bifaller ombudets överklagande, går det inte att driva processen vidare om inte alternativa yrkanden framställts som inte bifallits fullt ut.

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.¹⁴ Däremot är det tveksamt om det är möjligt för allmänna ombudet att byta

¹³ 113 kap. 8 och 9 §§ SFB.

¹⁴ 113 kap. 17 § SFB.

yrkande till nackdel för den enskilde. Kammarrätterna har bedömt saken olika och HFD har inte meddelat prövningstillstånd när allmänna ombudet har överklagat kammarrättens avvisningsbeslut i en sådan situation.¹⁵

Vad gäller möjligheten att byta yrkande till fördel för den enskilde kan noteras att en kammarrätt under året avvisat allmänna ombudets överklagande även i en sådan situation.¹⁶ Det avgörandet visar att inte alla kammarrätter ser det som självklart att allmänna ombudet kan byta yrkande till fördel senare i processen, trots bestämmelsen i 113 kap. 17 § SFB. Allmänna ombudet har överklagat kammarrättens avvisningsbeslut till HFD, som ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd ska meddelas eller inte.

En annan processuell utmaning som tidigare har beskrivits gäller det faktum att allmänna ombudet ensamt företräder det allmänna när ombudet överklagar.¹⁷ Detta innebär en svårighet främst i Pensionsmyndighetens ärenden eftersom allmänna ombudet inte har tillgång till myndighetens ärendehandläggningssystem 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. Det kan även röra sig om att allmänna ombudet inte kan se tidigare ärenden som kan innehålla uppgifter som direkt påverkar det aktuella ärendet. HFD har i ett mål under 2019 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.¹⁸ Detta visar på behovet av att säkerställa att allmänna ombudet har direkt tillgång till samma information som beslutsmyndigheten.

3.6 Kommer nya processuella förutsättningar?

I februari 2018 lämnade den utredning, som tillsatts i december 2016, sitt betänkande om vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet.¹⁹

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

¹⁵ 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 HFDs beslut den 25 maj 2018 i mål nr 6250-17.

¹⁶ Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 juni 2020 i mål nr 834-20.

¹⁷ 113 kap. 13 § SFB.

¹⁸ HFD 2019 ref. 17.

¹⁹ SOU 2018:5, Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet.

bedömdes lämpligt.²⁰ Flera av remissvaren som lämnades i anslutning till utredningen, utöver ombudets eget, har ställt sig positiva till en sådan lösning.

Efter remissammanställningen har inga lagstiftningsåtgärder vidtagits, trots att de bland remissinstanserna beträffande vissa förslag förelåg viss samstämmighet. Med pandemins påtagliga inverkan på samhället har, av naturliga skäl, mindre akuta lagstiftningsåtgärder fått läggas åt sidan. I avvaktan på nya regler kvarstår således alltjämt samma svårigheter som tidigare (se ovan avsnitt 3.5).

²⁰ Se remissvar till SOU 2015:46, Skapa tilltro – Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen.

4 Allmänna ombudets verksamhet 2020

I följande avsnitt finns först en redovisning av två kartläggningar ombudet gjort våren 2020 med avseende på vilka vägledande avgöranden på socialförsäkringsområdet som HFD meddelat under en viss period och en utvärdering av de pågående processer som ombudet driver i domstol. Därefter följer en redogörelse för hur inkommande förslag på ärenden hanteras och hur ärenden sedan läggs upp. Slutligen följer en sammanställning av de ärenden som drivits vidare i domstol av ombudet, både vad gäller antal överklaganden inom olika förmånsslag och domstolarnas avgöranden.

4.1 Allmänna ombudets egna kartläggningar

4.1.1 Vad har HFD prövat och inte prövat i närtid?

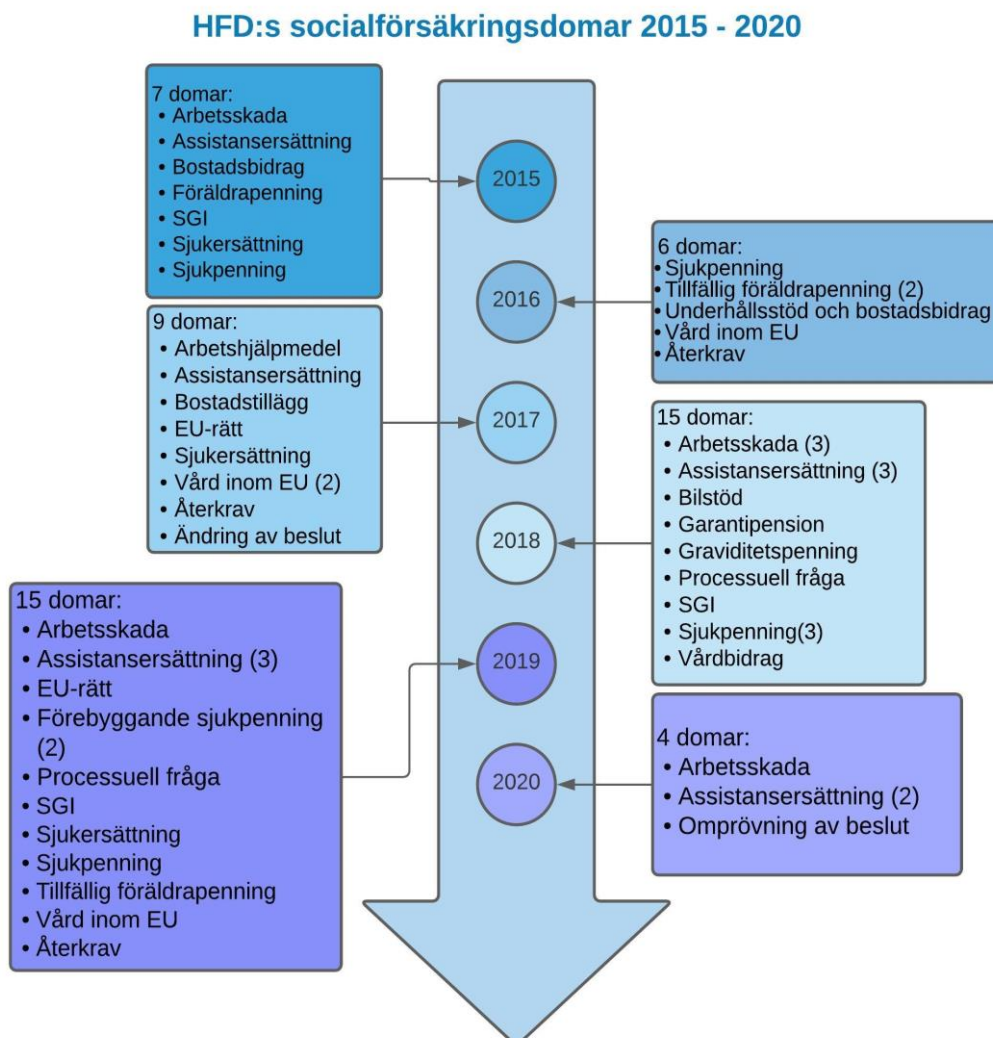
Allmänna ombudet har gjort en genomgång av samtliga referatsdomar som HFD meddelat under perioden januari 2015 - maj 2020 i socialförsäkringsmål, sorterade efter förmån. Syftet med genomgången och sammanställningen var att synliggöra vilka förmåner som hade prövats av HFD under dessa år, men även vilka förmåner som inte prövats. Bilden på nästa sida (figur 1) visar hur många referatsdomar HFD meddelade varje kalenderår och vilka förmåner dessa gällde.

I arbetet med sammanställningen var fokus på att identifiera eventuella ”vita fläckar”, dvs. förmåner där någon prövning inte hade skett under dessa år. Den tidsmässiga begränsningen var också vald mot bakgrund av att samhället förändras i snabbare takt än tidigare och att äldre avgöranden därmed kan ha en begränsad relevans.

Sammanlagt identifierades 56 referatsdomar på socialförsäkringsområdet. En iakttagelse var att antalet mål som prövats på socialförsäkringsområdet av HFD hade fördubblats under denna tidsperiod.²¹ Genomgången visade också att vissa förmåner regelbundet hade tagits upp för prövning. Noterbart är att assistansersättning aktualiserades under samtliga kalenderår förutom 2016 (sammanlagt 10 mål). Sjukpenning aktualiserades under fyra av sex kalenderår (sammanlagt 7 mål) liksom mål om arbetsskadeförsäkringen (sammanlagt 6 mål).

²¹ I HFDs verksamhetsberättelse för år 2019 kan konstateras att 20 procent av målen som överklagades dit det året var socialförsäkringsmål.

Figur 1 HFDs socialförsäkringsdomar 2015 - 2020



Utfallet vad gäller förmåner som inte prövats av HFD de senaste sex åren var, som förväntat, förmåner som relativt nyligen införts i SFB (exempelvis merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag) och sådana förmåner som har handlagts av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i många år med en väsentligen oförändrad lagstiftning som utgångspunkt. Ett exempel på en förmån som varit oförändrad över tid och som inte prövats under granskad period är smittbärarsättningen. Förmånen har funnits sedan 1989 och har under 2020 på grund av pandemin fått ny betydelse.²² Även på pensionsområdet saknas

²² Innan pandemin var det ungefär 20–30 personer som fick ersättningen varje månad. I april 2020 mottog dock över 450 personer ersättningen. Från mars till och med oktober 2020 har över 23 000 dagar utbetalats jämfört med drygt 3 500 dagar för samma period 2019. Källa: Försäkringskassan, Korta analyser 2020:5.

avgöranden avseende förhållandevis stora förmåner som t.ex. efterlevandepension och äldreförsörjningsstöd.²³

Den aktuella genomgången har använts av allmänna ombudet för att bedöma potentialen i att få vissa frågor prövade av HFD mot bakgrund av de frågor som redan prövats i närtid. Underlaget har även visats i samband med de informationsutbyten som skett mellan allmänna ombudet och respektive rättsavdelning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

4.1.2 Ombudets pågående processer – potential för HFD?

Bakgrunden till en genomgång av ombudets pågående processer hade dels till syfte att identifiera de frågor som bedömdes ha potential att få prövningstillstånd i HFD i jämförelse med vad HFD prövat i närtid (se avsnittet ovan), dels lämpligheten utifrån de pågående ärendena i sig. Efter genomgången var slutsatsen att rättsfrågorna i sig ofta kvarstod som lämpliga, men att flera ärenden kunde innehålla omständigheter som skulle medföra svårigheter att få prövningstillstånd i HFD. Ett resultat av genomgången var därför att vissa av de pågående ärendena bedömdes som mindre lämpliga för överrättsprövning.

4.1.2.1 Övergripande utgångspunkter

Den övergripande utgångspunkten för sammanställningen var ombudets uppdrag²⁴, vilket kom att få genomslag i de överväganden som gjordes. Med ombudets huvudsakliga uppdrag i åtanke kom följande kriterier att ges betydelse för bedömningen av den i ärendena aktuella rättsfrågan.

- Ny lagstiftning.
- Behov av praxis.
- Betydelsen för socialförsäkringen (tilltron till försäkringen, systematiken, stora belopp osv).
- Frågans vikt för beslutsmyndigheten (vanlig fråga, stort antal ärenden per år).
- Antalet pågående processer.
- Ärendets individuella lämplighet.

Det bör i sammanhanget nämnas att *antalet pågående processer* och *ärendets individuella lämplighet* togs under övervägande först i det sista skedet av bedömningen. Det sistnämnda kom framförallt att få betydelse först om det fanns ett flertal processer på samma fråga. En rättsfråga kan således ha bedömts som viktig att få prövad i domstol, men det pågående ärendet bedömts som mindre lämpligt av andra skäl.

²³ I december 2020 erhöll ca 220 000 vuxna efterlevandepension med ett sammanlagt belopp om 751 013 598 kr. Samma period erhöll ca 30 900 barn förmånen med ett sammanlagt belopp om 92 000 000 kr. Ca 25 000 personer erhöll sammantaget 92 000 000 kr i äldreförsörjningsstöd i december 2020. Källa: Pensionsmyndigheten.se, officiell statistik.

²⁴ Se avsnitt 3.1. Avsnitt 5.1 handlar vidare om ombudets urval av rättsfrågor och bedömningsfrågor.

4.1.2.2 Överväganden i det enskilda fallet

Behovet av vägledande avgöranden har varit utgångspunkten för de överväganden som gjorts av rättsfrågan; hur vanligt förekommande frågan varit samt betydelsen för socialförsäkringen och den handläggande myndigheten. Någon åtskillnad mellan mål där Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten fattat beslut gjordes inte.

Det kan kort nämnas att ny lagstiftning och behovet av praxis är nära sammankopplade. Men även i frågor där det finns äldre praxis, framförallt från Försäkringsöverdomstolen, synes det många gånger finnas ett behov av ny praxis. Vad som motiverar ombudet att driva en fråga där det finns äldre praxis är framförallt om lagstiftningen delvis ändrats, nya begrepp kan ha tillförts eller där samhällsutvecklingen medfört att grundläggande förutsättningar kan ha förändrats på ett sätt som gör äldre praxis svårtillämpad eller rent av inaktuell.

Såvitt avsåg uppgiften att identifiera rättsfrågor lämpliga för HFD, enligt de fyra första punkterna ovan, förelåg i det stora hela inga större svårigheter. En del frågor resulterade i en något djupare diskussion, medan andra relativt enkelt kunde bedömas. En aspekt som vägts in var om frågan är av betydelse för systematiken. Som ombudet har konstaterat i sin årliga rapport vid ett tidigare tillfälle verkar HFD mindre benägen att meddela prövningstillstånd i mål där frågan har sådan betydelse.²⁵ Även om det är möjligt att dra en sådan slutsats bör det inte medföra att ombudet avstår från att driva sådana frågor.

Att däremot i ett andra steg selektera bland de pågående ärendena visade sig vara en svårare uppgift. Bland de mål som prövats i en domstolsinstans var det enklare att bedöma målets lämplighet. Av samma anledning var det svårare att bedöma mål där någon dom ännu inte meddelats. Ett ärende som initialt framstår som lämpligt, både utifrån rättsfrågan och de ditills kända omständigheterna i ärendet, kan senare visa sig olämpligt. Den gemensamma nämnanen visade sig vara nya omständigheter som framkommit under domstolsprocessen. Uppgifter som inte tidigare varit kända för ombudet kunde alltså medföra att ett mål blev orent och olämpligt för vidare prövning. Att ombudet inte haft kännedom om alla omständigheter kan t.ex. bero på att ytterligare relevanta uppgifter kan finnas i ett annat ärende som ombudet inte kunnat ta del av. Detta blev tydligt i förhållande till Pensionsmyndighetens ärenden, där ombudet ibland saknade kännedom om vissa uppgifter som fanns i andra handlingar som ombudet inte tagit del av.

I de rättsfrågor där det fanns mer än ett ärende per fråga, och processer i mer än en instans, blev övervägandena något enklare. Utifrån dessa slutsatser kan konstateras att det i sådana fall kan finnas anledning att framöver vara något mer restriktiv med vilka domar som ska överklagas vidare till överrätt.

En ytterligare faktor att ta hänsyn till, som lyfts tidigare i rapporten, är de processuella förutsättningarna. Det innebär att ombudet tills vidare även är beroende av utgången i underinstans avseende de mål som kan eller bör överklagas vidare. Det finns därmed en fortsatt osäkerhetsfaktor även i de mål där frågan och omständigheterna är bra. Det innebär t.ex. att det fortsatt är svårt att

²⁵ Se 2018 års rapport, avsnitt 7.2.

bedöma hur många ärenden som behöver drivas i en och samma fråga för att få den prövad i HFD.

4.2 Inkommande förslag på ärenden

Inkommande förslag på ärenden redovisas för Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten var för sig. Förutsättningarna för att hämta in ärenden skiljer sig åt mellan myndigheterna. Vad gäller förslag på ärenden som kommer in från Pensionsmyndigheten läggs alltid ett ärende upp i diariestödsystemet. Detta är inte nödvändigt för de förslag på ärenden som kommer från Försäkringskassans eftersom allmänna ombudet kan ta del av dessa ärenden direkt i myndighetens datasystem och därför inte behöver hämta in dem för att göra en granskning. Vad gäller Försäkringskassans förslag på ärenden läggs ett ärende upp i diariestödsystemet endast i de fall då ett överklagande övervägs.

4.2.1 Förslag på ärenden från Försäkringskassan

Under året har cirka 500-600 förslag på ärenden kommit in från medarbetare på Försäkringskassan. Dessutom har allmänna ombudet tagit del av ett drygt 50-tal ärenden på eget initiativ. En handfull ärenden har dessutom skickats in av enskilda. Ombudets personal har tagit del av dessa närmare 650 ärenden och lagt upp egna ärenden på ungefär en tredjedel av dem. Föregående år var motsvarande andel upplagda ärenden densamma men antalsmässigt handlade det om fler ärenden på grund av genomförda projekt.²⁶ Anledningen till att ett något färre antal ärenden mot tidigare år lagts upp är att urvalet vid inkorgsgranskningen gjorts mer strukturerad med bäring på rättsfrågan och den geografiska fördelningen. Allmänna ombudet har inte heller valt att genomföra några projekt under året, vilket i normalfallet brukar innebära att ett visst antal ärenden läggs upp utifrån dessa. Några orsaker till att projektidéer inte genomförts har dels berott på digitaliseringen av ombudets egen verksamhet, dels att inflödet av förslag på ärenden fortsatt varit högt varför behovet av att genomföra projekt inte heller setts som nödvändigt.

Flertalet av de ärenden som kommer in från Försäkringskassan, inkommer per mejl till allmänna ombudets funktionsbrevlåda. Något enstaka ärende har inkommit per post och en del förslag på ärenden lämnas vid 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.

Merparten 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 2020 - i mars respektive oktober. Det är vidare vanligt förekommande att handläggare eller andra på eget initiativ skickar in ärenden

²⁶ Ca 300 ärenden granskades år 2019 inom ramen för två olika projekt på Försäkringskassan. Totalt innebar det att närmare 900 förslag på ärenden granskades 2019, varav 300 ärenden lades upp.

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 lagts upp efter att en ARS-fråga har ställts.

4.2.2 Förslag på ärenden från Pensionsmyndigheten

Från Pensionsmyndigheten har sammanlagt 51 ärenden kommit in som lagts upp som enskilda ärenden. Av dessa ärenden har merparten begärts in efter förslag från medarbetare på Pensionsmyndigheten, men några har också begärts in på ombudets eget initiativ. Från Pensionsmyndigheten har överlämnats fler förslag från handläggare under år 2020 mot tidigare, även om siffran i sig framstår som blygsam.²⁸

På Pensionsmyndighetens intranät finns sedan år 2016 en lista över olika rättsfrågor som allmänna ombudet vill ha in. Frågelistan har uppdaterats 2018 och därefter under våren 2020. Det kan konstateras att denna lista tidigare inte lett till något större inflöde av ärenden, vilket delvis förklarats av att handläggarna på Pensionsmyndigheten inte känt till listan och att den upplevts svår att hitta på myndighetens intranät. Under slutet av 2019 initierade allmänna ombudet en process att ta fram en ny uppdaterad Frågelista. Processen involverade verksamhetsansvariga för olika förmånsteam på Pensionsmyndigheten. När den uppdaterade Frågelistan lades ut på Pensionsmyndighetens intranät publicerades samtidigt en artikel om allmänna ombudet, dess funktion och uppdrag, där det också länkades till ombudets årliga rapport. Detta har förhoppningsvis lett till att allmänna ombudets verksamhet blivit mer känd hos Pensionsmyndighetens medarbetare, vilket också ökningen av antalet förslag på ärenden som inkommit ger stöd för.

Erfarenheten från tidigare år är att arbetet med riktade projekt och uttag av ärenden mer direkt genererar fler ärenden. Utfallet överklaganden i förhållande till antalet granskade ärenden visar dock att metoden är administrativt betungande både för Pensionsmyndigheten och allmänna ombudet.²⁹ Under slutet av 2020 har dock ett projekt påbörjats där ärenden som avser återkrav mot dödsbon granskas, särskilt vad gäller frågan om eftergift. Redovisning av detta projekt kommer således att ske i nästa års rapport.

4.2.3 Förslag på ärenden från enskilda

Liksom tidigare år har allmänna ombudet även under 2020 mottagit ett förhållandevis stort antal telefonsamtal och mejl 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/mejl faller utanför allmänna ombudets område. Det gäller då i

²⁷ Action Request System.

²⁸ Siffran för 2019 var motsvarande ca 30 förslag på ärenden.

²⁹ Se närmare reflektioner i 2018 års rapport, avsnitt 4.1.2.

huvudsak synpunkter på beslutsmyndighetens handläggning eller på felaktig information som enskilda tycker att myndigheten har gett. I några fall gäller samtalen/mejl processer som redan pågår i domstol och där allmänna ombudet alltså inte har möjlighet att vara part.

Ett antal samtal/mejl 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 objektivet sätt med utgångspunkten att få rättsfrågan allsidigt belyst.

4.3 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 2020 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.

4.3.1 Överklaganden till förvaltningsrätt

Allmänna ombudet har lagt upp sammanlagt 235 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 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.

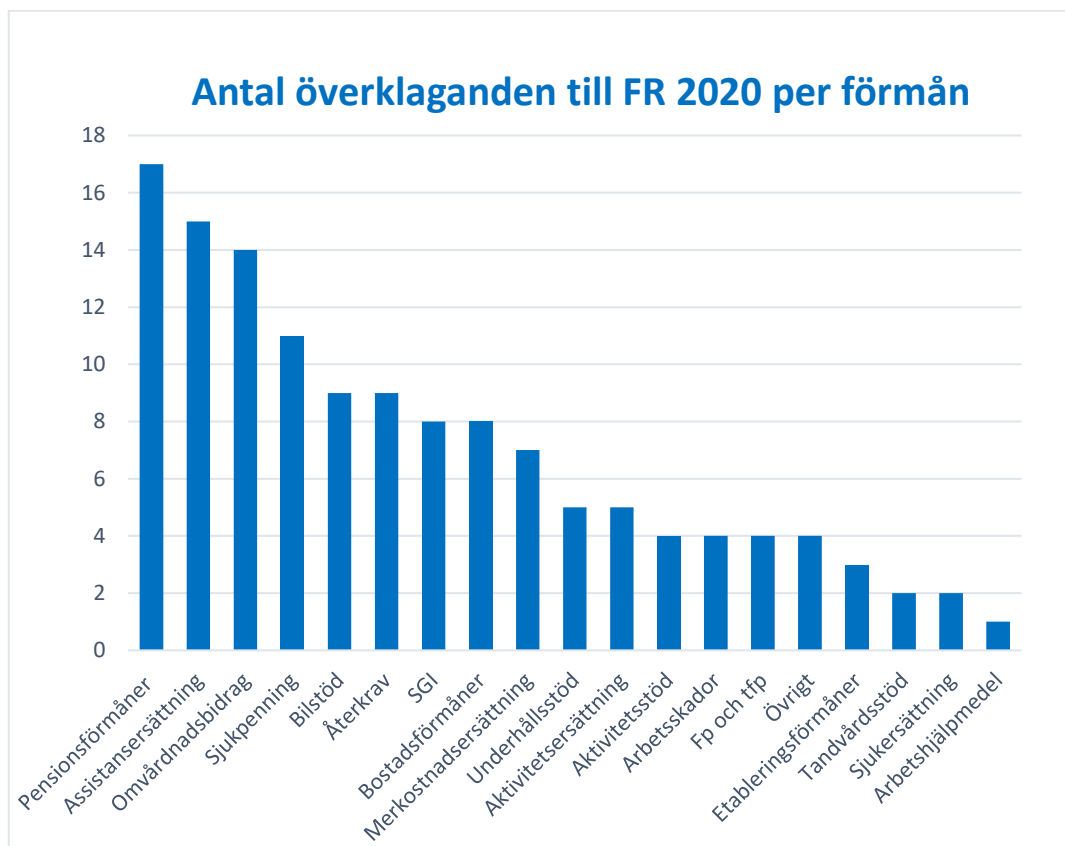
Under år 2020 har 132 beslut överklagats till förvaltningsrätterna. Flertalet överklagade beslut är grundbeslut, men även omprövningsbeslut har överklagats i viss utsträckning. Inget beslut enligt 113 kap. 3 § SFB har överklagats. Vid en jämförelse med föregående år kan konstateras att då överklagades 113 beslut. En reflektion som kan göras är att, trots att färre ärenden lades upp 2020, så överklagades fler beslut 2020 än vad ombudet gjorde 2019. Det visar att det finns potential i frågorna som publiceras i IM på Försäkringskassan respektive Frågelistan på Pensionsmyndigheten. Redan när dessa dokument tas fram gör ombudet en första rättslig bedömning av frågorna. Den kvalitativa granskning som därefter följer av de förslag på ärenden som inkommer leder sedan fram till lämpliga beslut att överklaga.

Av de 132 besluten som överklagades, kom 107 beslut från Försäkringskassan och 25 beslut från Pensionsmyndigheten. Dessa siffror ska jämföras med föregående år då 105 beslut från Försäkringskassan respektive 8 beslut från Pensionsmyndigheten överklagades. Det innebär att Pensionsmyndighetens andel av överklagade beslut var 19 procent år 2020, vilket är en betydande ökning.³⁰ Ökningen torde ha flera orsaker, bl. a. har det funnits ett ökat fokus på att förbättra informationsutbytet på olika sätt. Utgångspunkten är att det ska vara enkelt att kontakta allmänna ombudet i den löpande verksamheten och det ska finnas en kännedom om allmänna ombudets uppdrag och funktion.

Vilka förmåner som har överklagats redovisas i bilden på nästa sida (figur 2). Som framgår har flest beslut överklagats gällande pensionsförmåner, assistansersättning, omvårdnadsbidrag och sjukpenning. De beslut som avser pensionsförmåner gällde främst två olika frågeställningar inom förmånen bostadstillägg; frågan om förmögenhetsberäkning vid byte av permanentbostad och betydelsen av låg premiepension. Som jämförelse kan nämnas att under år 2019 överklagades flest beslut inom SGI, sjukförsäkringsförmånerna och återkrav (figur 3).

³⁰ Som jämförelse var motsvarande siffra 7 procent under 2019. Motsvarande andel år 2018 var knappt 14 procent och år 2017 knappt 10 procent.

Figur 2 Antal överklaganden till förvaltningsrätt per förmån under år 2020



Källa: Allmänna ombudets beräkningar.

I kategorin Övrigt ingår i denna figur utvecklingsersättning, närståendepenning och försäkringstillhörighet. Fp och tfp står för föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning i samtliga figurer.

Störst utrymme under 2020, vad gäller en enskild förmån, har ärenden om assistansersättning fått. Där har merparten av målen handlat om vad som gäller vid omprövning av assistans vid väsentligt ändrade förhållanden, men även frågan om särskilda skäl för högre timbelopp. Vad gäller omvårdnadsbidrag, som är en förhållandevis ny förmån, har fokus på frågan varit på rätten till och nivån på omvårdnadsbidrag när en försäkrad har fler än ett barn med funktionsnedsättning. Sett även till överklaganden gällande merkostnadsersättning kan konstateras att dessa nyinförda förmåner antalsmässigt stått för många ärenden.

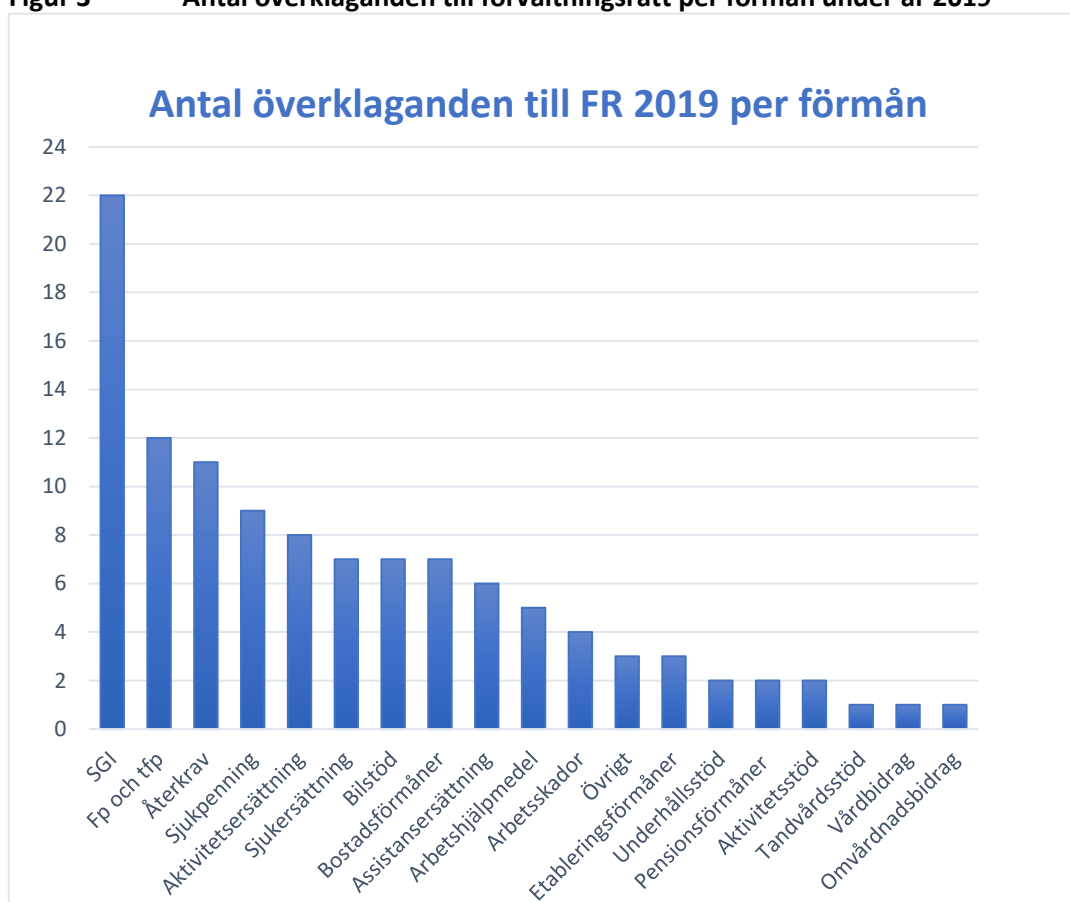
Sjukförsäkringen, dvs. sjukpenning, aktivitetsersättning och sjukersättning, är de stora förmånerna hos Försäkringskassan. Förmånerna har stor betydelse för både enskilda och det allmänna. Dessutom innefattar de ett stort bedömningsutrymme. Av dessa förmåner har sjukpenning fått störst utrymme under året sett till antalet överklaganden.

Vad gäller pensionsförmånerna har, som ovan angetts, två frågor gällande bostadstillägg stått för merparten av överklagandena. Därutöver har frågor om civilstånd prövats i ärenden om allmän pension. Flera ärenden om efterlevandestöd har prövats där frågan om registrering av en familjerelation har varit i fokus. Sammantaget kan konstateras att överklaganden även skett gällande

garantipension och äldreförsörjningsstöd. Det har således varit en spridning på de olika förmånsslagen vad gäller pensionsförmånerna.

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.

Figur 3 Antal överklaganden till förvaltningsrätt per förmån under år 2019



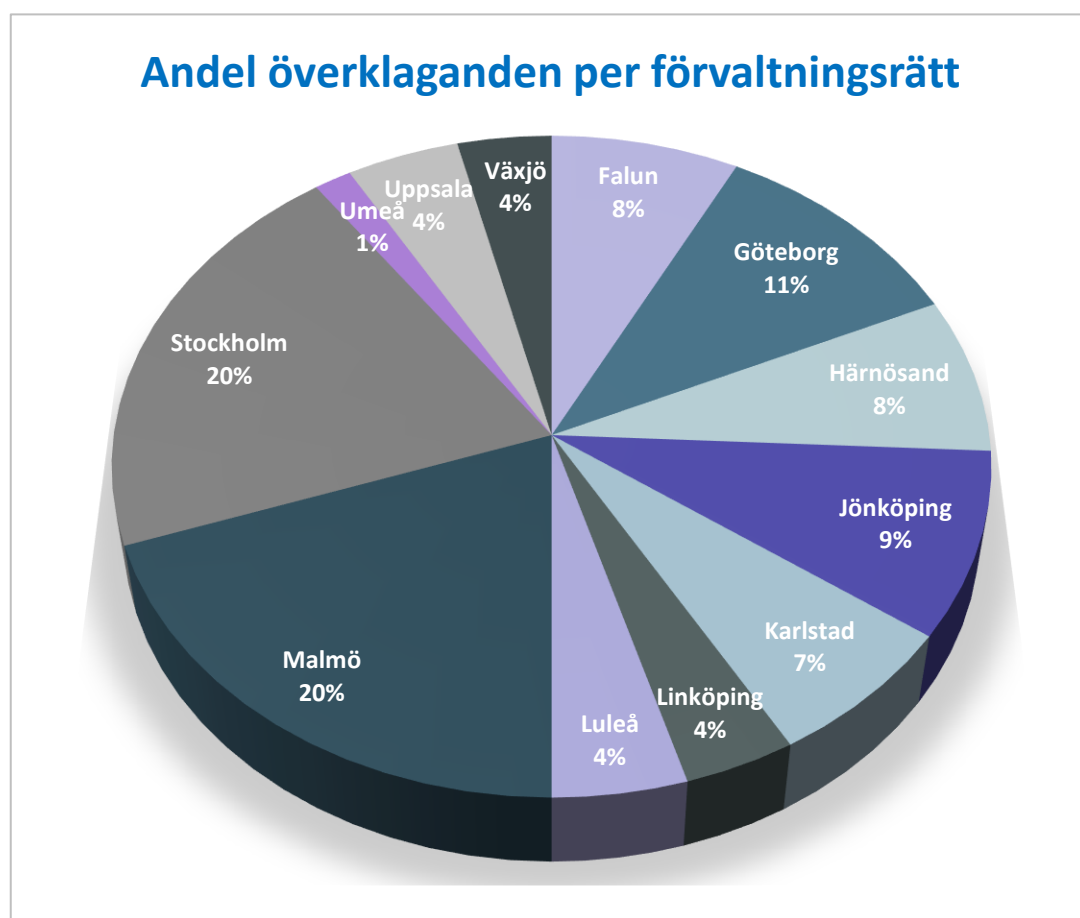
Källa: Allmänna ombudets beräkningar

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

De överklagade ärendena har andelsmässigt en större vikt mot storstadsregionerna (Stockholm, Göteborg, Malmö), vilket också avspeglar befolkningens mängd i respektive domstols upptagningsområde. Jämfört med tidigare år kan konstateras att andelen överklaganden till Förvaltningsrätten i Malmö fördubblats under året. En möjlig förklaring kan vara att antalet förslag på ärenden från den södra delen av landet ökat under året, varför det funnits ett större urval av ärenden att överklaga därifrån.

Fördelningen av överklaganden mellan olika förvaltningsrätter framgår av figur 4.

Figur 4 Andel överklaganden per förvaltningsrätt år 2020



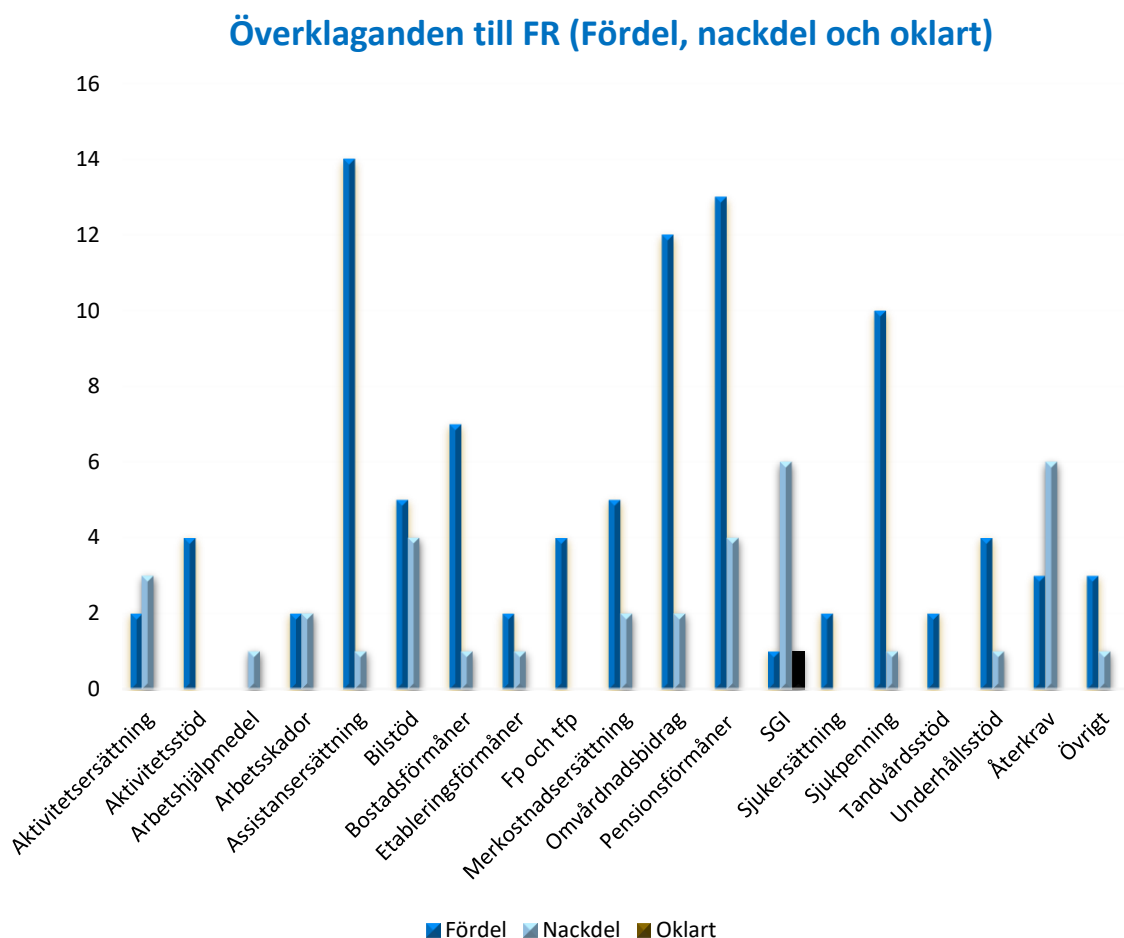
Källa: Allmänna ombudets beräkningar.

4.3.2 Överklaganden till fördel och till nackdel

Av de 132 beslut som har överklagats till förvaltningsrätterna under året, har 95 överklaganden varit till fördel för den försäkrade, 36 till nackdel för den försäkrade och 1 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 5).

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



Källa: Allmänna ombudets beräkningar

I kategorin Övrigt ingår i denna figur utvecklingsersättning, närståendepenning och försäkringstillhörighet.

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.

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 kan förklaras av att viss tillämpning från myndigheternas sida blivit mer strikt eller att det i vägledande avgöranden på närliggande områden gjorts uttalanden i sådan riktning. Även förslagen på ärenden styr till viss del, dvs. fler avslagsbeslut än bifallsbeslut kommer in för bedömning. Dessutom krävs fler mål för att driva fördelsöverklaganden eftersom risken för bifall redan i förvaltningsrätt medför att ett antal mål ”försvinner” på vägen. Överklaganden till fördel får generellt oftare bifall i förvaltningsrätterna än ett överklagande till nackdel, särskilt om de innehåller ett inslag av bedömning.³² Det är dessutom svårare för allmänna ombudet att byta yrkande i högre instans om överklagandet till förvaltningsrätten har varit till fördel. Erfarenhetsmässigt krävs det alltså fler beslut med samma rättsfråga för att driva fördelsöverklaganden vidare till kammarrätt och HFD.

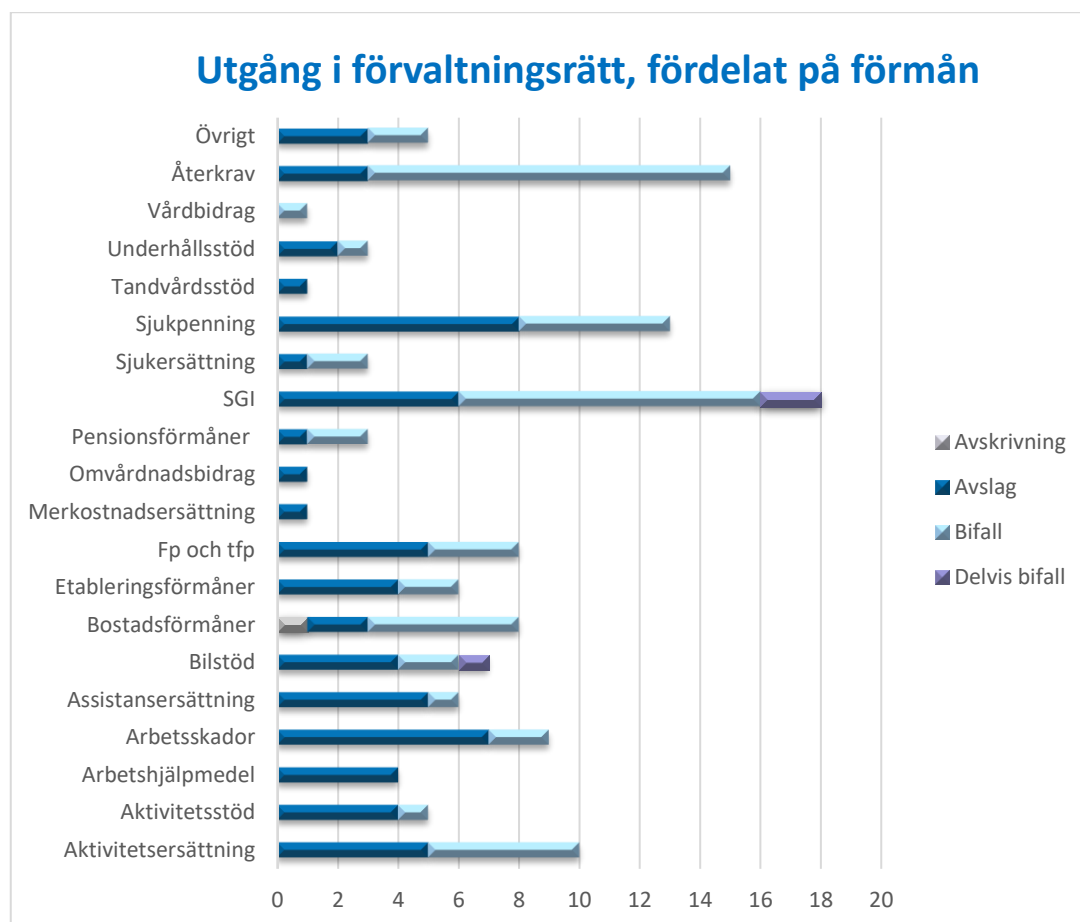
³² Endast en tredjedel av de överklaganden som drevs till fördel i förvaltningsrätten fick avslag under året. Motsvarande siffra för överklaganden som drevs till nackdel var det dubbla, dvs. två tredjedelar av dessa överklaganden fick avslag.

4.3.3 Domar från förvaltningsrätt

Under år 2020 har förvaltningsrätterna prövat 127 överklaganden från allmänna ombudet.³³ 12 av dessa avgöranden gällde Pensionsmyndighetens beslut medan resterande 115 gällde Försäkringskassans beslut. Om man bortser från ett mål som avskrevs, fördelade sig de resterande 126 domarna enligt följande.

Förvaltningsrätterna avslag 67 överklaganden och biföll (helt eller delvis) 59 överklaganden. Av de 88 överklaganden som drevs till fördel för den enskilde, biföll förvaltningsrätterna 42 stycken (48 procent). Av de 36 överklaganden som drevs till nackdel för den enskilde, bifölls 15 stycken (42 procent). Av de 12 avgörandena som gällde Pensionsmyndighetens beslut, bifölls 8 överklaganden och 3 avslogs. 1 mål avskrevs efter att allmänna ombudet återkallat sitt överklagande. Av figur 6 framgår utfallet i förvaltningsrätternas domar fördelat på respektive förmån.

Figur 6 Bifall respektive avslag i förvaltningsrätternas domar 2020, fördelat på förmån



Källa: Allmänna ombudets beräkningar

I kategorin Övrigt ingår i denna figur utvecklingsersättning, närståendepenning och försäkringstillhörighet.

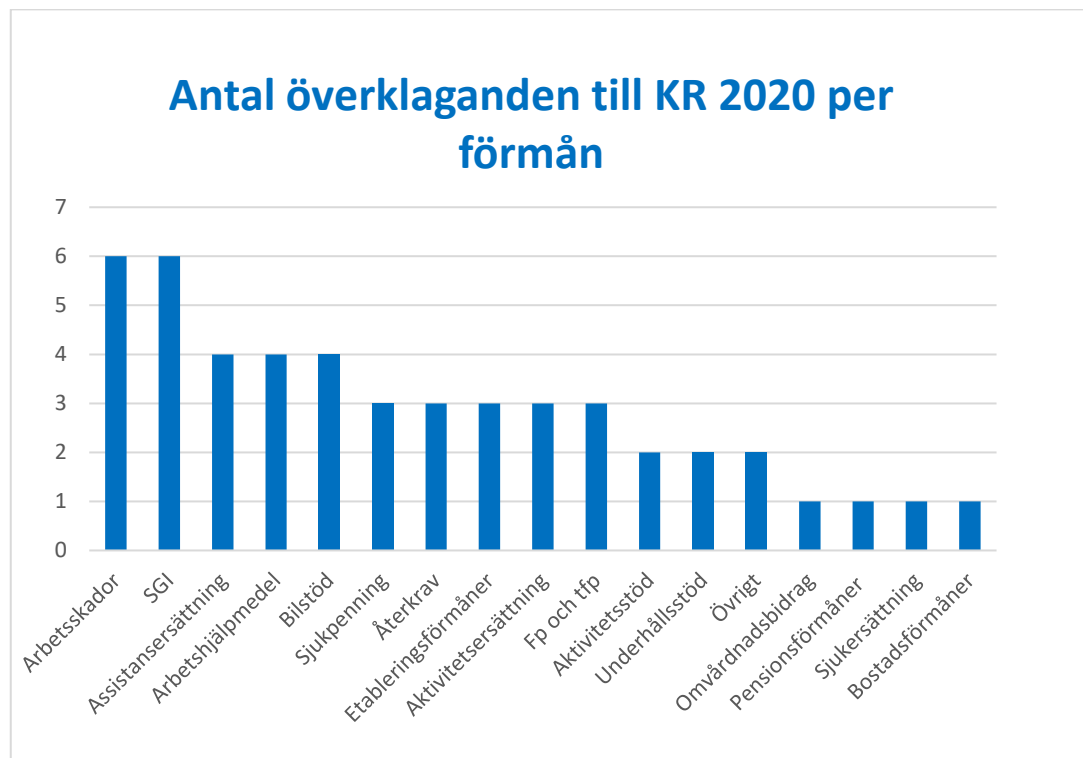
³³ Periodiseringsproblemet har sin grund i att de ärenden som överklagas ett år, normalt avslutas i domstol först påföljande år. Antalet överklagade ärenden för ett år överensstämmer därför inte med antalet domar för samma år.

4.3.4 Överklaganden till kammarrätt

Under år 2020 har 49 förvaltningsrättsdomar överklagats vidare till kammarrätten av allmänna ombudet. Av dessa gällde 2 överklaganden Pensionsmyndighetens ärenden och resterande Försäkringskassans.

Överklagandena fördelar sig per förmån enligt följande (figur 7).

Figur 7 Antal överklaganden till kammarrätt 2020 per förmån



Källa: Allmänna ombudets beräkningar

Prövningstillstånd i kammarrätt har beviljats i 29 mål under året. I 2 mål har allmänna ombudet vägrats prövningstillstånd. Prövningstillstånd har meddelats i båda de mål som överklagats till kammarrätt och som avser Pensionsmyndighetens beslut. Resterande mål gäller således Försäkringskassans beslut. Noterbart vad gäller sistnämnda myndighet är att under 2019 överklagades 22 beslut till förvaltningsrätterna angående SGI, som då utgjorde den förmån som överklagades mest. Flera av dessa mål har avgjorts av förvaltningsrätterna under 2020 och har därför kunnat överklagas till kammarrätt under innevarande år (jämför figur 6 på föregående sida).

I kammarrätt har andelen överklaganden till nackdel varit en tredjedel respektive två tredjedelar till fördel. Endast i tre mål har allmänna ombudet bytt yrkande i kammarrätten under året.

4.3.5 Domar från kammarrätt

Under år 2020 har kammarrätterna dömt i 43 mål där allmänna ombudet har varit part. 4 mål gäller Pensionsmyndighetens ärenden och resten Försäkringskassans ärenden. Kammarrätterna har avslagit allmänna ombudets överklagande i 36 mål och lämnat bifall i 6 mål. Kammarrätten har avvisat allmänna ombudets överklagande i 1 mål, eftersom förvaltningsrättens dom inte ansågs ha gått allmänna ombudet emot.

Av de 30 överklaganden som överklagades till fördel för den enskilde i kammarrätten, biföll kammarrätterna 4 överklaganden, avsåg 25 och avvisade 1. Av de 13 överklaganden som drevs till nackdel för den enskilde blev utgången att kammarrätten helt eller delvis biföll 2 överklaganden och 11 avsåg.

Av de 37 avgöranden som kom från kammarrätterna under år 2020, och som avsåg/avvisades, överklagades 21 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.

4.3.6 Överklaganden till Högsta förvaltningsdomstolen

Allmänna ombudet har under år 2020 överklagat 21 avgöranden från kammarrätterna till HFD. 6 överklaganden var till nackdel och 15 till fördel för den försäkrade.

Sammanlagt under året har HFD prövat frågan om prövningstillstånd i 7 mål där allmänna ombudet varit part (överklagade under åren 2019 och 2020). I 3 av dessa mål har HFD inte meddelat prövningstillstånd medan 4 prövningstillstånd har beviljats.

Nedan anges de 4 mål som HFD har beviljat prövningstillstånd i år 2020 och frågan som ledde till att HFD släppte upp målen.

- Aktivitetsersättning; fråga om det kan uppställas ett krav på samband mellan den försäkrades behov av att studera på deltid och den funktionsnedsättning som har föranlett den förlängda skolgången.
- Assistansersättning; fråga om den omständigheten att en försäkrads hjälpbehov har minskat till följd av ett byte från ett samhällsstöd till ett annat alltid utgör sådana väsentligt ändrade förhållanden att rätten till assistansersättning ska omprövas.

- Sjukpenning; fråga under vilka förutsättningar en försäkrad har rätt till ersättning för merutgifter för resor till och från arbetet.
- Sjukpenning; frågan om sjukpenning eller sjuklön ska utgå när den försäkrade gör ett byte av anställning under pågående sjukperiod.

De 3 mål där HFD under år 2020 inte meddelade prövningstillstånd gällde följande frågor.

- Aktivitetsstöd; fråga om särskilda skäl vid sen ansökan.
- Arbetskadeförsäkring; fråga om vad som utgör ett särskilt hjälpmedel i förhållande till sedvanlig utrustning i hemmet.
- Återkrav av sjukersättning; frågan om den försäkrades anmälningsskyldighet och därmed grunden för återkrav när arbetsförmågan bedömts ha förbättrats sett till arbetstiden som innefattat s.k. väntetid, dvs. när hen inte utfört någon aktiv arbetsinsats.

I 14 mål hade frågan om prövningstillstånd inte avgjorts vid årsskiftet. Det gäller följande frågor.

- Aktivitetsersättning; fråga om hur bedömningen av orsakssambandet mellan funktionsnedsättningen och förlängningen av studierna ska göras när andra omständigheter (t.ex. problematik av social karaktär), som kan sägas ha sin grund i funktionsnedsättningen, har bidragit till förlängningen.
- Arbetsskador³⁴; fråga om beräkningen av den försäkrades inkomst efter skadan kan baseras på ett avgångsvederlag från det arbete som den försäkrade hade före skadan, dvs. om avgångsvederlaget ska ses som en förvärvsinkomst (två mål).
- Bilstöd³⁵; frågan om hur bilstöd i form av anpassningsbidrag ska bedömas när anpassningarna avser en försäkrad med beviljad personlig assistans.
- Bostadsbidrag; fråga om talerätt för allmänna ombudet i situationer där ombudet bytt yrkande till fördel under processen med stöd av 113 kap. 17 § SFB och bestämmelsens förhållande till 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291).
- Närståendepenning³⁶; fråga om det finns särskilda skäl för närståendepenning för mer än 90 dagar före ansökan.

³⁴ HFD fattade den 23 februari 2021 beslut att inte meddela prövningstillstånd i målen (HFDs mål nr 5172-20 och 5179-20).

³⁵ HFD fattade den 25 januari 2021 beslut att inte meddela prövningstillstånd i målet, som även överklagades av den försäkrade med samma utgång (HFDs mål nr 4291-20 och 4292-20).

³⁶ HFD fattade den 24 februari 2021 beslut att inte meddela prövningstillstånd i målet (HFDs mål nr 5869-20).

- Sjukersättning³⁷; fråga om arbete som personlig assistent under s.k. väntetid ska anses innebära att den försäkrade har uppvisat en förbättrad arbetsförmåga och om grund för att minska den försäkrades tidigare beviljade sjukersättning därmed föreligger.
- Sjukersättning; fråga om arbetstidens förläggning vid bedömning av arbetsförmågans nedsättning ska beräknas per dag, vecka eller månad.
- Sjukersättning; fråga om hur beräkningsmodellen steglös avräkning ska tillämpas vid omräkning av sjukersättning i de fall den försäkrade arbetar del av ett kalenderår (två mål).
- Sjukpenning; fråga om en försäkrad, som inte får utföra sitt arbete till följd av de medicinska kraven i en offentlig säkerhetsföreskrift, har rätt till sjukpenning även om förmågan att utföra arbetsuppgifterna inte har bedömts vara nedsatt med minst en fjärdedel.
- Sjukpenninggrundande inkomst (SGI)³⁸; frågan om hur den sjukpenninggrundande inkomsten ska beräknas för en försäkrad, som på grund av arbetsskada har beviljats livränta och som har förvärvsförmåga även efter arbetsskadan.
- Återkrav; fråga om återföring av föräldrapenningdagar i samband med återkrav av felaktigt utbetald ersättning.
- Återkrav; fråga om Skatteverkets beslut om skönsbeskattning kan läggas till grund för återbetalning av en socialförsäkringsförmån och tidpunkt för den försäkrades anmälningsskyldighet i ett sådant fall.

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

4.3.7 Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

Under år 2020 har HFD prövat fem överklaganden där allmänna ombudet har varit part. I fyra av målen förde ombudet talan till fördel för den enskilde och i ett av dem till nackdel.

I ett av målen prövades om en skada till följd av ett olycksfall, som inträffat i samband med en friskvårdsaktivitet som utövats på betald arbetstid, kunde anses utgöra en arbetsskada.³⁹ I ett mål prövades frågan om återkrav av assistansersättning.⁴⁰ Frågan gällde om återkrav mot ett assistansbolag kunde grundas på att bolaget hade utfört assistans även för personkategorier som de inte hade tillstånd för. Ett annat avgörande prövade tillämpningen av reglerna om

³⁷ HFD fattade den 20 januari 2021 beslut att meddela prövningstillstånd i målet (HFDs mål nr 3464-20).

³⁸ HFD fattade den 4 februari 2021 beslut att meddela prövningstillstånd i målet (HFDs mål nr 4790-20).

³⁹ HFD 2020 ref. 4.

⁴⁰ HFD 2020 ref. 18.

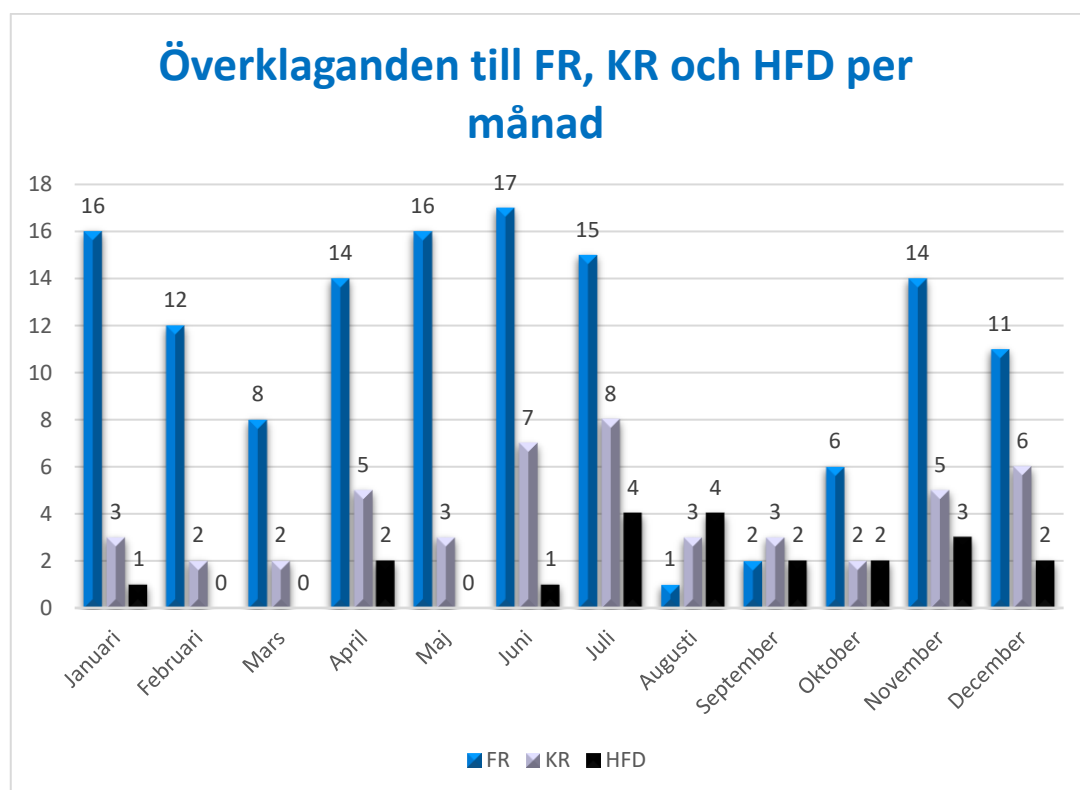
bostadsbidrag för makar i ett polygamt äktenskap.⁴¹ I ett annat mål prövades frågan om det är sjukpenning eller sjuklön som ska utgå när en försäkrad gör ett byte av anställning under en pågående sjukperiod för de 14 första dagarna av den nya anställningstiden.⁴² Slutligen fann HFD i ett slutligt beslut att Försäkringskassans godkännande av en plan för behandling eller rehabilitering enligt reglerna om förebyggande sjukpenning inte är ett överklagbart beslut.⁴³ Frågan om vad som kan utgöra godtagbara behandlingsinslag kan därför inte bli prövad särskilt.

Allmänna ombudet fick bifall till sin talan i två mål och avslag i två mål. I det mål där överklagandet var till nackdel, kom sakfrågan inte under prövning. För en närmare beskrivning av domarna och beslutet, se avsnitt 6.1.

4.4 Fördelning av överklaganden över året

Som framgått har allmänna ombudet överklagat 132 beslut till förvaltningsrätt under år 2020. Därutöver har överklaganden skrivits till kammarrätt eller HFD i sammanlagt 70 mål. Av statistiken kan konstateras att antalet överklaganden per månad uppgår till drygt 16 i genomsnitt (se figur 8).

Figur 8 Antal överklaganden till förvaltningsrätt, kammarrätt och HFD per månad 2020



Källa: Allmänna ombudets beräkningar.

⁴¹ HFD 2020 ref. 32.

⁴² HFD 2020 ref. 47.

⁴³ HFD 2020 not. 14.

Antalet överklaganden var lägst under perioden augusti - oktober, vilket förklaras av att en stor del av den tiden ägnades åt att förbereda för och implementera det nya diariestödet. Två av ombudets medarbetare lade i huvudsak all sin arbetstid under ca två månader på detta arbete, samtidigt som deras arbetsuppgifter fick fördelas på övriga. Med en liten grupp medarbetare medför en sådan arbetsinsats tydlig påverkan på kärnverksamheten med överklaganden.

I samband med att nya IM på Försäkringskassan publiceras, vilket gjordes i slutet av mars och oktober, ökar antalet överklaganden. Inför framtagandet av ett nytt IM läggs arbetstid på att bearbeta underlaget och formulera frågeställningar efter kontakter i verksamheten. Även det arbetet medför att det under den tiden blir en viss nedgång i antalet överklaganden. För Pensionsmyndighetens del publicerades en uppdaterad Frågelista i maj 2020, med motsvarande förarbete. I övrigt är tendensen att många nya beslut och domar kommer in före sommaren och före årsskiftet. Med en överklagandetid om två månader blir arbetstopparna därefter.

4.5 Allmänna ombudets utåtriktade verksamhet

4.5.1 Kontakter med 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. beslutsfattare och specialister på omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning samt bostadsbidrag.

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, om än på digital väg, underlättar framtida kontakter.

Allmänna ombudet har därutöver i huvudsak haft möten med olika företrädare i verksamheten när olika förslag på ärenden aktualiserats. Dessa, mer informella möten, har syftat till att identifiera olösta rättsfrågor men också få klarhet i hur olika handläggningssituationer ser ut. Många kontakter i verksamheten tas också löpande per mejl och telefon. Inte minst inför publiceringen av ett nytt IM tas omfattande kontakter med verksamheten. Detta arbete följer numera en fast process. Även utbyte av information sker med avdelningen Analys och prognos, som bl.a. arbetar med interna sammanställningar. Allmänna ombudet har därutöver haft regelbundna informationsmöten med företrädare för Rättsavdelningen.

Ombudets omvärldsbevakning sker också via den information som publiceras på myndighetens intranät där nya styrande dokument och förmånernas uppdaterade handläggningsprocesser kan följas.

4.5.2 Kontakter med Pensionsmyndigheten

Sedan 2018 har allmänna ombudet schemalagda möten med Pensionsmyndighetens juridikavdelning under 3-4 tillfällen per termin. Det som tas upp 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 så att olika frågor snabbt besvaras och beställda akter kommer in till ombudets kansli utan onödigt dröjsmål. Allmänna ombudets utsedda kontaktperson mot Pensionsmyndigheten, en av ombudets processförare, har därutöver fått information och uppdateringar mellan mötena när detta varit aktuellt.

Ombudets egen omvärldsbevakning är begränsad i jämförelse med den information som ombudet kan ta del av via Försäkringskassans intranät.

4.5.3 Externa kontakter

Pandemin har bidragit till att planerad medverkan i olika externa sammanhang har fått ställas in. Det har drabbat de kontakter som allmänna ombudet haft med bl. a. domstolarna.

Allmänna ombudet har dock genomfört ett besök hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen i januari 2020. Två processförare deltog också i det forskarseminarium som hölls i Umeå samma månad på temat "Förlängt arbetsliv – förutsättningar, utmaningar och konsekvenser". En samverkansträff har därutöver skett med det allmänna ombudet för Tullverket. Även Skatteverkets motsvarighet var inbjuden vid detta tillfälle, men kunde inte delta.

Allmänna ombudet har även inbjudits och deltagit i ett möte med det fackliga nätverk, bestående av olika fackliga organisationer, som Försäkringskassan träffar på regelbunden basis. Därutöver har allmänna ombudet haft ett möte med företrädare för LO/TCO Rättsskydd.

Med företrädare för Inspektionen för socialförsäkring (ISF) har allmänna ombudet haft två digitala möten under året. Planeringen med ett möte per termin har därmed upprätthållits. Däremellan har allmänna ombudets särskilda kontaktperson mot ISF, en av ombudets processförare, haft kontinuerligt informationsutbyte i samband med att rapporter eller granskningar släppts. ISF har också, på förfrågan från allmänna ombudet, gjort kompletterande föredragningar av sådana rapporter/granskningar som bedömts ha särskild betydelse för ombudets verksamhet.

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 förslag 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 förslag 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.⁴⁴ 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 därför fortsatt aktualitet. 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 enstaka ärenden.

⁴⁴ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 10 s. 32.

För det andra måste allmänna ombudet välja ärenden som ligger precis i gränslandet mellan avslag och bifall. Att överklaga ärenden där den försäkrade sannolikt har blivit alltför hårt eller alltför generöst bedömd, leder oftast till ett bifall redan i förvaltningsrätten. Det kan då vara svårt att driva ärendet vidare, särskilt om det kräver att allmänna ombudet byter yrkande till den försäkrades nackdel. Det bästa sättet att driva bedömningsfrågor är i stället att välja ärenden där beslutet med största sannolikhet är riktigt. Problemet med sådana ärenden är att kammarrätten inte har skäl att meddela prövningstillstånd.⁴⁵

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 2020 avser förutsättningarna för de olika nivåer på omvårdnadsbidraget som finns samt vad som utgör grund för omprövning av assistans utifrån begreppet väsentligt ändrade förhållanden. Även vad som utgör ringa anpassningar av ett arbete vid bedömning av arbetsförmågan har lyfts för prövning.

5.2 Prioriterade områden

Under år 2020 har allmänna ombudet fortsatt att arbeta med följande inriktning;

- Arbetet har inriktats på de ämnesområden som är mest relevanta för socialförsäkringen. Det innebär inte att frågorna bara ska ha stor ekonomisk betydelse för enskilda och det allmänna. I vissa fall är det befogat att överklaga trots att frågan inte berör många försäkrade eller stora belopp. Det gäller exempelvis fall av ”försäkringsplanering” eller överkompensation, men även fall då enskilda faller mellan stolarna. Dessa typer av ärenden bör överklagas för att bevara försäkringens legitimitet.
- Att de valda frågorna ska vara relevanta innebär även att fokus bör ligga på frågor vars betydelse kan väntas öka. Allmänna ombudet väljer därför gärna rättsfrågor som hänger samman med samhällsutvecklingen, t.ex. tillämpnings-svårigheter som har uppstått till följd av digitalisering, ökad migration, förändrade samlevnads- eller familjebildningsformer eller ett förändrat arbetsliv.
- 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

⁴⁵ 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.

områden där de enskilda sällan överklagar själva är förmåner till nyanlända.⁴⁶ Överhuvudtaget är praxis från högsta instans mer 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 bidrag till arbetshjälpmedel.

5.2.1 Gamla bestämmelser men en ny verklighet

Socialförsäkringens regler utformades 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. Ett annat område rör arbetsskadeförsäkringen där frågan om vad som utgör ”arbetsstället” kan variera eftersom många arbetstagare idag har stora möjligheter att utföra sitt arbete i andra arbetsmiljöer, t.ex. i bilen eller hemmet.

5.2.2 Nya familjemönster

Civilståndet och boendesituationen är två centrala begrepp inom socialförsäkringen och 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 har för avsikt att göra detta. Eftersom tolkningen av dessa begrepp påverkar bedömningen av rätten till ett stort antal förmåner har de sedan

⁴⁶ År 2018 infördes möjligheten för allmänna ombudet att överklaga beslut enligt förordningen (2018:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

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.⁴⁷ 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 HFDs avgörande.

5.2.3 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 rapporter⁴⁸ har allmänna ombudet drivit frågan om hur man ska bedöma ansökningar om bostadsbidrag för polygama familjer. I den frågan har HFD också kommit med en dom under året.⁴⁹

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 åren 2019 och 2020 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.

Frågan är då om det är faktisk eller juridisk vårdnad som ska styra rätten till etableringstillägg. Uppgifter om vårdnadshavare hämtas till Försäkringskassans ärendehandläggningssystem 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.⁵⁰ Enligt Försäkringskassans tillämpning är det alltså tillräckligt att den försäkrade gör sannolikt att hen haft

⁴⁷ HFD 2018 ref. 70.

⁴⁸ Avsnitt 5.3.2 i 2017 års rapport, avsnitt 5.4.2 i 2018 års rapport samt avsnitt 5.3.2 i 2019 års rapport.

⁴⁹ HFD 2020 ref. 32.

⁵⁰ Se vägledning 2017:2, Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, version 4, s. 63.

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 föräldrarelation, men där Försäkringskassan i sin tillämpning inte godtagit dessa resultat med hänvisning till att föräldraskapet inte är registrerat i folkbokföringsuppgifterna.

Vad gäller frågan om efterlevandestöd kan konstateras att konsekvensen av att myndiga barn vid inflyttning till Sverige inte registreras i folkbokföringen medför att olika barn till en förälder i samma familj kan få olika beslut. De barn som var under 18 år vid inflyttningen till Sverige bedöms således ha rätt till efterlevandestöd medan de äldre barnens ansökningar avslås eftersom någon familjerelation inte finns registrerad.

Bostadsersättning får under vissa förutsättningar lämnas till den som är anvisad till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Förmånen lämnas inte till den som hyr ett eller flera rum i en bostad, eller stadigvarande bor tillsammans med en annan person.⁵¹ Allmänna ombudet driver frågan om den försäkrades boende är en sådan *bostad* för vilken rätt till bostadsersättning föreligger eller om den ska betraktas som ett eller flera rum i en bostad och därmed inte ge rätt till bostadsersättning.⁵²

Även vid bedömning av aktivitetsersättning vid förlängd skolgång har allmänna ombudet uppmärksammat ärenden där barn med funktionsnedsättning kommit till Sverige med olika skolbakgrund. Utgångspunkten för rätt till aktivitetsersättning är att det finns ett direkt samband mellan funktionsnedsättningen och behovet av förlängd skolgång och att det inte är andra skäl än rent medicinska som är orsaken till de förlängda studierna (HFD 2013 ref. 38). Bestämmelserna om aktivitetsersättning vid förlängd skolgång utgår ifrån förutsättningar som liknar svenska förhållanden och kännetecknas av att det finns tillgång till utredningar och dokumenterade samhälleliga insatser. Det framgår framförallt av förarbetena som inte nämner något om hur bedömningen bör göras om den försäkrade kommer från ett land med stora brister i skolsystemet eller där det helt saknas ett skolsystem. Barn och ungdomar med funktionsnedsättning, som vuxit upp i sådana länder, saknar många gånger av naturliga skäl dokumentation om tidigare skolgång. Detsamma gäller barn som länge varit på flykt. Det borde i regel inte finnas någon anledning att betvivla att funktionsnedsättningen som konstaterats efter ankomsten till Sverige bidragit till en förlängd skolgång. Men även omständigheten att den försäkrade tidigare aldrig har gått i skola blir då en fråga. Bristen på dokumentation innebär att det framstår som omöjligt att bestämma till vilken del den förlängda skolgången beror på funktionsnedsättningen eller bristen på tidigare skolgång.

⁵¹ 3 kap. 13, 14 och 15 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁵² Allmänna ombudet förbereder ett överklagande till HFD i frågan.

5.2.4 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 6 eller 12 månader tillbaka.

En fråga som har fortsatt aktualitet 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).⁵³ 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, vilket även uppmärksammats av företrädare för de fackliga organisationerna som driver frågan för sina medlemmars räkning.

Under året som gått har arbetslivet påverkats påtagligt av pandemin, där framförallt distansarbete från hemmet ökat stort. Att distansarbete i stor omfattning kommer fortgå även efter pandemin förutspås av såväl arbetstagare som arbetsgivare. Det innebär att gränsdragningsfrågor inom t.ex. arbetsskadeförsäkringen kommer att behöva klarläggas.

5.2.5 Digitalisering

Arbetet med att digitalisera beslutsfattandet är ett led i att effektivisera verksamheten hos både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Med ett helt automatiserat beslutsfattande kan fler beslut fattas till en lägre kostnad.

På Pensionsmyndigheten görs en åtskillnad 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.

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

⁵³ Se avsnitt 6.2.5. Kammarrätten i Stockholm, mål nr 3721-20.

felaktiga uppgifter, finns begränsade möjligheter att dra in en förmån som betalas ut löpande.⁵⁴

Allmänna ombudet har närmat sig frågan om hur datasystemen konstruerats utifrån vissa rättsliga överväganden och hur dessa överväganden ska kunna bli prövade i domstol. Det har visat sig vara en utmaning att hitta gränssnittet juridik/teknik i en specifik frågeställning. Förhoppningen är dock att ombudet framöver ska kunna hitta en sådan fråga och kunna driva den i domstol.

5.2.6 Ny lagstiftning

En typ av ärenden som är given för allmänna ombudet att titta närmare på är sådana där ny lagstiftning aktualiseras.

Vad gäller förmånerna omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning är det två områden där lagstiftningen är relativt ny. Andra regler där allmänna ombudet försöker driva fram domstolspraxis på är den bestämmelse som säger att försäkrade inte har rätt till föräldrapenning för längre tid tillbaka än 90 dagar före ansökan om det inte finns synnerliga skäl.⁵⁵ Reglerna om ändring av beslut om assistansersättning på grund av väsentligt ändrade förhållanden har nyligen avgjorts i ett avgörande från HFD.⁵⁶

5.3 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 HFD gäller frågan om det är sjukpenning eller sjuklön som ska utgå för anställda som byter arbete.⁵⁷

En annan fråga som allmänna ombudet fortsatt 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 tillfällig föräldrapenning i vissa situationer har kommit att begränsas till följd av att det föreligger ett ansvar för en annan huvudman att tillgodose barnets

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

⁵⁵ 12 kap. 12 a § SFB.

⁵⁶ 51 kap. 12 § SFB och HFD 2021 ref. 1.

⁵⁷ HFD 2020 ref. 47.

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.

5.4 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.

Pensionsmyndigheten har utfärdat ett rättsligt ställningstagande som handlar om innebörden av att *stadigvarande leva åtskild* inom pensionsförmånerna.⁵⁸ 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.⁵⁹ Allmänna ombudet har nyligen gett in ett överklagande till HFD i frågan.⁶⁰

Försäkringskassan reviderade under 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 vidare till kammarrätt gällande korta anställningar och beräkningsgrund.

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.⁶¹ Allmänna ombudet driver därför inte denna fråga i domstolarna längre.⁶²

⁵⁸ Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande 2014:1.

⁵⁹ Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande 2019:1.

⁶⁰ Överklagandet skickades in till HFD den 11 februari 2021. Även Pensionsmyndigheten har överklagat ett liknande avgörande i samma fråga till HFD i februari 2021.

⁶¹ Se SOU 2018:5, avsnitt 6.12.6.

⁶² Se även årsrapport från Försäkringskassans internrevision 2020, avsnitt 6.

5.5 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 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 2020 som avser såväl rätten till ersättning som den period som beviljas. Försäkringskassan kom med ett rättsligt ställningstagande 2019 gällande frågan om deltidstudier.⁶³ 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.⁶⁴

5.6 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. 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 försäkrad som har beviljats livränta på grund av en arbetsskada, men som inte kan återgå i sitt tidigare arbete men inte heller fått ett nytt arbete trots att arbetsförmåga bedöms finnas i det senare.

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.⁶⁵ När det gäller frågan

⁶³ Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2019:02.

⁶⁴ Försäkringskassans vägledning 2005:3 Återkrav, version 10, avsnitt 8.2 samt Pensionsmyndighetens vägledning 2012:2, Återkrav, version 4, avsnitt 7.1.

⁶⁵ Se samma avsnitt som ovan.

om hur arbetsförmågan ska bedömas när arbetstiden innefattar väntetid under dygnsvila så har HFD meddelat prövningstillstånd i ett mål.⁶⁶

Frågan som avser om försäkrade, som felaktigt har fått ut föräldrapenningdagar, har rätt att få tillbaka dessa dagar oavsett om ersättningen ska återbetalas eller inte är fortsatt aktuell.⁶⁷ Försäkringskassans normering bygger på systematiken 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 2020 och har under året också överklagat ett avgörande till HFD, där ombudet väntar på ställningstagande i frågan om prövningstillstånd.

⁶⁶ HFD, mål nr 3464-20.

⁶⁷ Se 2017 års rapport, avsnitt 5.6.

6 Vägledande domar 2020

Allmänna ombudet har under året fått 4 domar och 1 beslut från HFD samt 43 domar och beslut från de olika kammarrätterna. Avgörandena från kammarrätterna är fördelade geografiskt på följande sätt; Kammarrätten i Göteborg (21), Kammarrätten i Jönköping (9), Kammarrätten i Stockholm (10) och Kammarrätten i Sundsvall (3).

Varje avgörande har sammanfattats under fyra korta beskrivningar (Frågan, Bakgrund, Domstolens bedömning och Kommentar). Redogörelsen är vidare uppdelad per förman. I de fall då avgörandena har lett till intern normering på Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten (domsnytt, vägledning eller rättsligt ställningstagande) anges detta under Kommentar. Under Kommentar anges också hur allmänna ombudet gått vidare med frågan.

6.1 Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

Det kan noteras att avgörandena i detta avsnitt passerat de utgångspunkter HFD⁶⁸ har för att meddela prövningstillstånd i ett mål och därefter sakpröva frågan, nämligen;

- Innehåller målet en intressant rättsfråga?
- Finns ett behov av vägledning?
- Är målet representativt för den fråga man vill pröva?

6.1.1 Arbetskadeförsäkring

HFD 2020 ref. 4

Frågan: Frågan i målet är om en skada till följd av ett olycksfall som inträffat i samband med en friskvårdsaktivitet som utövats på betald arbetstid ska anses utgöra en arbetsskada.

Bakgrund: Den försäkrade arbetade vid en myndighet och har inget yrke som kräver en viss fysik. Som friskvårdsaktivitet spelade hen ishockey och slog ut en tand. Aktiviteten utövades på betald arbetstid. Den var frivillig och deltagarna ordnade själva både lokal och utrustning. Försäkringskassan avlog den försäkrades ansökan om ersättning, allmänna ombudet överklagade men förvaltningsrätten ändrade inte beslutet.

⁶⁸ Se HFDs verksamhetsberättelse år 2019. Av samma verksamhetsberättelse framgår också att det meddelas prövningstillstånd i ca 1,5 % av de överklagade målen där prövningstillstånd krävs.

Kammarrättens bedömning: Kammarrätten avslag allmänna ombudets överklagande och bedömde att friskvårdsaktiviteten inte kan anses ha en sådan påtaglig anknytning till arbetet som krävs för att övervägande skäl ska tala för att skadan har kommit av ett olycksfall i arbetet.

HFDs bedömning: HFD avslag allmänna ombudets överklagande och anförde att en grundläggande förutsättning för att en skada ska anses som arbetsskada och omfattas av arbetsskadeförsäkringen är att den uppkommit till följd av ett olycksfall i arbetet, dvs. att den är arbetsrelaterad. Den aktivitet i vilken skadan inträffat måste ha ett samband med den skadades arbete. Det är inte tillräckligt att det indirekt kan anses vara till fördel för en arbetsgivare att dennes anställda motionerar och sköter sin hälsa för att en skada som anställd ådrar sig under en friskvårdsaktivitet ska omfattas av arbetsskadeförsäkringen, utan det bör krävas att den anställde utövar aktiviteten i fråga i arbetsgivarens intresse.

Kommentar: Försäkringskassan har skrivit ett domsnytt med anledning av domen. Det framgår att domen från HFD huvudsakligen stämmer överens med Försäkringskassans syn på hur bestämmelserna om vad som är ett olycksfall i arbetet ska tillämpas. Försäkringskassan framhåller att det är flera olika faktorer som ska beaktas vid bedömningen av om det finns ett samband mellan arbetet och olycksfallet, men drar utifrån domen slutsatsen att det inte är av avgörande betydelse på vilken plats friskvårdsaktiviteten utövas när man bedömer sambandet mellan olyckan och arbetet.⁶⁹

6.1.2 Assistansersättning; återkrav

HFD 2020 ref. 18

Frågan: Frågan i målet är om assistansersättning kan återkrävas på den grunden att villkoren i ett beslut om tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans inte har följts, när det inte tydligt framgår av författningsregleringen att ett sådant tillstånd får förenas med villkor.

Bakgrund: Assistansbolaget ansökte om och beviljades tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans avseende personer som tillhör personkrets 1. Försäkringskassan betalade därefter ut assistansersättning under flera år. Senare upptäckte Försäkringskassan att ett stort antal av utbetalningarna till assistansbolaget avsett assistans som lämnats till personer som tillhörde personkrets 2 eller 3, trots att tillståndsbeslutet var villkorat till att avse endast personkrets 1. Försäkringskassan beslutade om återbetalning, men bedömde att det fanns skäl för delvis eftergift. Förvaltningsrätten ändrade inte Försäkringskassans beslut.

Kammarrättens bedömning: Kammarrätten avslag överklagandet och fann att assistansbolaget har bedrivit verksamhet för andra personer än sådana för vilka verksamheten har varit avsedd för och riktat sig till enligt bolagets tillstånd. Eftersom ersättning har betalats ut till verksamhet som saknat tillstånd har det inte

⁶⁹ Domsnytt 2020:002.

funnits förutsättningar för att betala ut ersättning enligt 51 kap. 19 § SFB. Bolaget borde skäligen ha insett att utbetalningarna var felaktiga.

HFDs bedömning: HFD avslag assistansbolagets överklagande och anförde bl.a. följande. Det är en allmän förvaltningsrättslig princip (jfr RÅ 1990 ref. 12) att en myndighet får förena ett tillstånd med de villkor som bedöms nödvändiga, om inte annat följer av den aktuella regleringen. Något författningsstöd för att få besluta om villkor krävs således inte. Det finns följaktligen inget som hindrar att ett beslut om tillstånd att yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans i och för sig förenas med villkor. En förutsättning för att olika villkor ska få beslutas är dock att de ligger inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen (jfr RÅ 1990 ref. 12). Villkoret som innebär att personlig assistans endast får lämnas till personer tillhörande en viss personkrets ligger enligt HFD inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen och alltså tillåtet. Assistansbolaget har endast getts rätt att bedriva verksamhet med personlig assistans gentemot personer som tillhör personkrets 1. Den ersättning som bolaget fått för assistans som lämnats till personer som tillhör personkrets 2 och 3 har därför lämnats felaktigt och detta borde bolaget skäligen ha insett. Därmed är bolaget återbetalningsskyldigt och särskilda skäl för eftergift saknas.

Kommentar: Försäkringskassan har skrivit ett domsnytt med anledning av domen. Domen stämmer överens med Försäkringskassans tillämpning att inte betala ut ersättning till anordnare som saknar tillstånd att bedriva verksamhet för personer tillhörande en viss grupp i LSS personkrets eller viss åldersgrupp.⁷⁰

6.1.3 Bostadsbidrag

HFD 2020 ref. 32

Frågan: Frågan i målet gäller tillämpningen av reglerna om bostadsbidrag för makar i ett polygamt äktenskap.

Bakgrund: Den försäkrade är gift med en person som i sin tur är gift och sammanboende med en tredje person. Den försäkrades make är tillsammans med sin andra partner folkbokförd på en annan adress än den försäkrade. Maken bor växelvis hos sina båda partners. Försäkringskassan beviljade den försäkrade preliminärt bostadsbidrag som ensamstående under en period. Med hänvisning till makars inbördes underhållsansvar beräknades emellertid bidraget utifrån hens och makens inbördes inkomster. Efter allmänna ombudets överklagande ändrade förvaltningsrätten Försäkringskassans beslut på så sätt att den försäkrade inte bedömdes ha rätt till bostadsbidrag för den i målet aktuella perioden.

Kammarrättens bedömning: Kammarrätten avslag allmänna ombudets överklagande och bedömde med hänvisning till 95 kap. 7 § SFB att den försäkrade inte hade visat att hen inte bodde tillsammans med sin make och att hen därför inte hade rätt till bostadsbidrag som ensamstående.

⁷⁰ Domsnytt 2020:009.

HFDs bedömning: HFD upphävde underinstansernas domar och fastställde Försäkringskassans beslut samt anförde bl.a. följande. Registreringen inom folkbokföringen av ett utländskt äktenskap är inte bindande för hur frågan om erkännande av äktenskapet ska bedömas i andra sammanhang (jfr HFD 2012 ref. 17). Regleringen inom bostadsbidrag i SFB bygger på att en sökande ska kategoriseras som antingen ensamstående eller make/sambo. Vilken kategori den sökande anses tillhöra får sedan betydelse för hur bostadsbidraget beräknas. Som den aktuella regleringen är utformad förutsätter den att en person vid tillämpningen av bestämmelserna om bostadsbidrag kan anses vara make/sambo med endast en annan person. Något utrymme för att betrakta en person som make/sambo med mer än en person vid tillämpningen av dessa bestämmelser finns inte enligt HFDs mening. Med hänsyn till omständigheterna i målet var det därför rätt av Försäkringskassan att pröva den försäkrades ansökan om bostadsbidrag som ensamstående.

HFD framhöll vidare att det av 97 kap. 19 § SFB följer att det vid beräkningen av bostadsbidrag finns möjlighet att ta hänsyn till sådana inkomster och förmögenhetsförhållanden som normalt inte beaktas. Eftersom den försäkrade regelbundet bor med sin make i den bostad som ansökan om bostadsbidrag avser får maken anses bidra till hushållets inkomster på ett sådant sätt att Försäkringskassan hade fog för att beräkna den försäkrades bostadsbidrag utifrån både hens och makens inkomster.

Kommentar: Försäkringskassan har skrivit ett domsnytt med anledning av domen. Domen anses bekräfta Försäkringskassans nuvarande tillämpning.⁷¹

6.1.4 Sjukpenning

HFD 2020 ref. 47

Frågan: Frågan i målet är om byte av anställning under en pågående sjukperiod innebär att sjukpenning inte ska lämnas för de 14 första dagarna av den nya anställningstiden på den grunden att arbetsgivaren ska svara för sjuklön under den tiden.

Bakgrund: Den försäkrade var anställd som fritidspedagog i en kommun när hen insjuknade. Arbetsgivaren betalade sjuklön för de första 14 dagarna. Därefter fick den försäkrade sjukpenning. Under sjukskrivningen avtalade hen med sin arbetsgivare att hen från ett visst datum skulle vara anställd som personlig assistent i stället. Efter att Försäkringskassan hade fått information om avtalet med kommunen beslutade myndigheten att den försäkrade inte hade rätt till sjukpenning under de 14 första dagarna i den nya anställningen hos kommunen. Försäkringskassan ansåg att det nya anställningsavtalet innebar att den försäkrade hade tillträtt en ny anställning hos kommunen vilket medförde att kommunen var skyldig att betala sjuklön under de 14 första dagarna av den nya anställningstiden. Därför hade den försäkrade inte rätt till sjukpenning för den perioden. Förvaltningsrätten ändrade inte Försäkringskassans beslut.

⁷¹ Domsnytt 2020:018.

Kammarrättens bedömning: Kammarrätten avslag allmänna ombudets överklagande och ansåg att, eftersom det var fråga om ett nytt anställningsförhållande, hade den försäkrade rätt till sjuklön från arbetsgivaren i 14 dagar räknat från och med den första dagen av den nya anställningen. Den försäkrade hade därför inte rätt till sjukpenning från Försäkringskassan.

HFDs bedömning: HFD upphävde underinstansernas avgöranden och förklarade att den försäkrade hade rätt till sjukpenning under aktuell tidsperiod. I domen framkommer bl.a. följande. Av nämnda bestämmelser följer att arbetsgivarens skyldighet att betala sjuklön endast gäller under de 14 första dagarna av varje sjukperiod. Något stöd för att ett byte av anställning medför att arbetsgivaren är skyldig att betala sjuklön för andra dagar än de 14 första dagarna i sjukperioden finns inte. Detta gäller oavsett om den nya anställningen ingås hos samma eller en ny arbetsgivare. Den försäkrade kan inte vägras rätt till sjukpenning under den aktuella tiden på den grunden att hans arbetsgivare ska betala sjuklön.

Kommentar: Försäkringskassan har skrivit ett domsnytt med anledning av domen och kommer se över hur styrande och stödande dokument påverkas.⁷²

6.1.5 Sjukpenning i förebyggande syfte; godkännande av behandlingsplan

HFD 2020 not. 14 (beslut)

Frågan: Huvudfrågan i målet är om Försäkringskassans godkännande av en plan för behandling eller rehabilitering enligt reglerna om förebyggande sjukpenning är ett överklagbart beslut. Om beslutet är överklagbart uppkommer frågan om den i målet aktuella behandlingen kan ge rätt till förebyggande sjukpenning.

Bakgrund: Försäkringskassan godkände en behandlingsplan för den försäkrade. Allmänna ombudet överklagade Försäkringskassans godkännande till förvaltningsrätten och yrkade att rätten skulle förklara att den försäkrade inte hade rätt till förebyggande sjukpenning för den del av behandlingen som genomfördes på egen hand i hemmet. Förvaltningsrätten prövade sakfrågan och avslag allmänna ombudets överklagande.

Kammarrättens bedömning: Kammarrätten prövade sakfrågan och avslag allmänna ombudets överklagande och instämde i förvaltningsrättens bedömning. Den aktuella behandlingen ansågs vara en sådan medicinsk behandling som avses i bestämmelserna om sjukpenning i förebyggande syfte.

HFDs bedömning: HFD avskrev målet. Av beslutet kan utläsas bl.a. följande. En grundläggande förutsättning för att det ska föreligga en rätt till prövning i allmän förvaltningsdomstol är att en myndighets ställningstagande kan anses vara ett förvaltningsbeslut och att det dessutom är av sådant slag, dvs. har sådana effekter, att det är överklagbart. Försäkringskassans godkännande av behandlingsplanen får enligt HFDs mening anses ha en sådan handlingsdirigerande effekt att

⁷² Domsnytt 2020:020.

godkännandet utgör ett förvaltningsbeslut. I princip är det endast beslut som har, eller är ägnade att få, en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet, som tillerkänns överklagbarhet. Det ska vara fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag och det ska göras en objektiv bedömning (jfr HFD 2019 ref.21, punkt 36).

Försäkringskassans beslut att godkänna en behandlingsplan innebär inget slutligt ställningstagande avseende rätten till förebyggande sjukpenning utan är närmast att betrakta som en form av förhandsbesked inför prövningen av rätten till ersättning. Beslutet om behandlingsplan har således inga faktiska verkningar avseende en försäkrads rätt till den aktuella förmånen. Ett sådant beslut kan enligt HFDs mening inte anses ha en sådan påverkan av tillräckligt kvalificerat slag som krävs för att det ska kunna överklagas.

HFD fann att Försäkringskassans godkännande av den aktuella behandlingsplanen inte är ett överklagbart beslut och att allmänna ombudets överklagande borde ha avvisats.

Kommentar: Försäkringskassan har skrivit ett domsnytt med anledning av domen. Domen har inte bedömts påverka nuvarande handläggningsrutiner om förebyggande sjukpenning.⁷³

6.2 Domar från kammarrätterna

6.2.1 Aktivitetsersättning

Allmänna ombudet har fått sex domar om aktivitetsersättning. Dessa gäller bl. a. olika frågor avseende aktivitetsersättning vid förlängd skolgång.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6947-19

Frågan: Frågan i målet är om det vid prövningen av rätten till aktivitetsersättning vid förlängd skolgång är möjligt att ställa krav på sambandet mellan behovet av att studera på deltid och den funktionsnedsättning som föranlett den förlängda skolgången.

Bakgrund: Försäkringskassan avlog den försäkrades ansökan om aktivitetsersättning vid förlängd skolgång. Bedömningen var att hen klarade att kombinera studier på halvtid med arbete på halvtid. Därför bedömde Försäkringskassan att den försäkrade skulle klara av att studera i högre omfattning än halvtid.

⁷³ Domsnytt 2020:010.

Bedömning: Kammarrätten avslag allmänna ombudets överklagande och gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten anförde bl.a. följande. Av förarbeten och praxis framgår att det för en rätt till aktivitetsersättning måste finnas ett direkt samband mellan funktionsnedsättning och behov av förlängd skolgång samt att det inte är andra skäl än rent medicinska som är orsaken till de förlängda studierna. Hur rätten till aktivitetsersättning vid deltidstudier ska bedömas har inte diskuterats. Lagstiftarens avsikt kan inte rimligen ha varit att en försäkrad som studerar på deltid, utan att vara förhindrad att studera på heltid, och uppbär hel aktivitetsersättning även ska kunna ha inkomst av arbete då detta innebär en överkompensation. Förvaltningsrätten ansåg därmed att det är möjligt att, som Försäkringskassan gjort, ställa ett krav på heltidstudier i de fall det är medicinskt möjligt.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat domen till HFD och fått prövningstillstånd.

Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1530-19

Frågan: Frågan i målet är om studier, vid bedömningen av rätten till aktivitetsersättning vid förlängd skolgång, ska anses avslutade när krav eller delmål som utgör en förutsättning för att få fullfölja hela studieplanen har uppnåtts.

Bakgrund: Den försäkrade hade fått hel aktivitetsersättning vid förlängd skolgång under en period om tre år på folkhögskola i syfte att slutföra sina gymnasiestudier. Av studieplanen framgår att det är ett krav att studenten slutför studierna år ett för att få fortsätta läsa vidare år två.

Bedömning: Kammarrätten avslag allmänna ombudets överklagande och anförde bl.a. följande. Kammarrätten kan ur lagstiftningen och förarbetena inte utläsa annat än att förmånen i fråga syftar till att skapa ekonomiska förutsättningar för unga med funktionsnedsättning att fullfölja sin skolgång. Med det avses studier som resulterar i en gymnasieexamen eller annat motsvarande intyg. Att utbildningen kräver ett visst deltagande eller vissa avklarade moment innebär inte i sig att dessa delar ska anses utgöra avslutade studier i lagens mening. Möjligheten för den enskilde att genomföra en utbildning kan vidare vara beroende av besked om de ekonomiska förutsättningarna för hela studietiden. Bedömningen att utbildningen ska anses avslutad efter varje delmoment skulle kunna medföra ett ifrågasättande av rätten till den aktuella förmånen för de återstående åren på ett sätt som motverkar syftet med förmånen. Kammarrätten bedömde att den försäkrades studier inte ska anses avslutade efter första året.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

Kammarrätten i Jönköping, mål nr 925-20

Frågan: Frågan i målet är hur bedömningen av orsakssambandet mellan funktionsnedsättningen och förlängningen av studierna ska göras när andra omständigheter (t.ex. problematik av social karaktär), som kan sägas ha sin grund i funktionsnedsättningen, har bidragit till förlängningen.

Bakgrund: Den försäkrade har en medfödd funktionsnedsättning, men har också problematik av mer social karaktär. Försäkringskassan bedömde att det inte var visat att den förlängda skolgången hade ett klart direkt samband med den medicinska funktionsnedsättningen.

Bedömning: Kammarrätten avslag överklagandet och anförde bl.a. följande. Aktivitetsersättning bör bara beviljas om det finns ett direkt samband mellan funktionsnedsättningen och behovet av förlängda studier. Det är viktigt att det görs klar åtskillnad mellan förlängda studier som beror på funktionsnedsättning och förlängningar till följd av andra skäl än rent medicinska, t.ex. sociala problem, skoltrötthet eller liknande (se prop. 2000/01:96 s. 84 och HFD 2013 ref. 38). Enligt kammarrätten fanns det inte stöd för slutsatsen att det var fråga om ett direkt samband mellan den försäkrades funktionsnedsättning och den förlängda skolgången.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat kammarrättens dom till HFD och väntar på beslut om prövningstillstånd.

Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1483-19

Frågan: Frågan i målet är om den försäkrade har rätt till aktivitetsersättning vid förlängd skolgång med deltidsstudier.

Bakgrund: Den försäkrade har funktionsnedsättningar som har lett till förlängd skolgång. Försäkringskassan bedömde dock att de beskrivna funktionsnedsättningarna inte är av sådan art och svårighetsgrad att de medför hinder att studera på heltid.

Bedömning: Kammarrätten avslag överklagandet och anförde bl.a. följande. Enligt kammarrättens mening kan ersättning beviljas för deltidsstudier endast i fall där avvikelser från en heltidsinsats är medicinskt motiverad i sig. En sådan tolkning överensstämmer även med syftet bakom bestämmelserna om aktivitetsersättning i stort. Kammarrätten bedömde att utredningen i målet saknade stöd för slutsatsen att den försäkrade inte skulle ha klarat att bedriva studierna på heltid.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

Kammarrätten i Jönköping, mål nr 3488-19

Frågan: Frågan i målet är om uttag av föräldrapenning utgör ett hinder för att få aktivitetsersättning för samma period eller om uttag av föräldrapenning kan tolkas som att den försäkrade har en arbetsförmåga. Av betydelse var att den försäkrade under perioden hade hand om tre underåriga barn och fick föräldrapenning för ett av dem.

Bakgrund: Den försäkrade har besvär av både fysisk och psykisk art. Under den i målet aktuella tidsperioden var hen helt föräldraledig med det minsta av sina tre barn. Hen hade också hand om och vårdade de två andra barnen, samt utförde hushållssysslor. Försäkringskassan beslutade att den försäkrade inte hade rätt till aktivitetsersättning.

Bedömning: Kammarrätten avslag överklagandet och anförde bl.a. följande. Vad som kommit fram i målet om den försäkrades omvårdnad av de tre barnen visar enligt kammarrättens mening att det har funnits en arbetsförmåga som hade kunnat omsättas i ett förvärvsarbete på arbetsmarknaden.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 2102-20

Frågan: Frågan i målet är om den försäkrade har rätt till aktivitetsersättning vid förlängd skolgång för en specifik period. En delfråga är om det finns ett direkt samband mellan den försäkrades funktionsnedsättning och behovet av förlängd skolgång.

Bakgrund: Den försäkrades skolgång har påverkats av hens funktionsnedsättning. Den försäkrade har tidigare avbrutit sina studier, skrivit in sig på Arbetsförmedlingen och arbetat en tid innan hen blev arbetslös.

Bedömning: Kammarrätten avslag överklagandet och hänvisade till förvaltningsrättens domskäl. Förvaltningsrätten anförde bl.a. följande. Ordalydelsen av 33 kap. 8 § SFB och bestämmelsens förarbeten ger inte stöd för annat än att aktivitetsersättning vid förlängd skolgång endast kan utgå om behovet har sin grund i den sökandes funktionsnedsättning. Det finns således inte utrymme för en bedömning där även andra omständigheter, som exempelvis arbete och arbetslöshet, utgör skäl för att erhålla aktivitetsersättning vid förlängd skolgång. När någon avslutar sina studier och anmäler sig till Arbetsförmedlingen, eller börjar arbeta, medför detta enligt förvaltningsrättens mening i stället att höga krav ställs på tydlighet i utredningen när det gäller att det inte funnits andra skäl än rent medicinska hinder för att inte delta i studierna. Handlingarna i målet visade inte, enligt förvaltningsrätten, att det endast fanns medicinska skäl till den förlängda skolgången.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

6.2.2 Aktivitetsstöd

Allmänna ombudet har fått en kammarrättsdom om aktivitetsstöd. Domen gäller särskilda skäl vid sen ansökan.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 3663-20

Frågan: Frågan i målet är om avsaknad av läs- och skrivkunnighet utgör sådana särskilda skäl att frånga huvudregeln om att aktivitetsstöd inte kan beviljas för längre tid tillbaka än månaden före ansökningsmånaden.

Bakgrund: Den försäkrades ansökan om aktivitetsstöd för deltagandet i Arbetsförmedlingens program kom in för sent. Förseningen uppgavs bero på den försäkrades avsaknad av läs- och skrivkunnighet samt bristande information från Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan avslag ansökan med motiveringen att särskilda skäl inte fanns. Förvaltningsrätten bedömde att Försäkringskassans beslut var riktigt.

Bedömning: Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande och instämde i förvaltningsrättens bedömning att den försäkrades avsaknad av läs- och skrivkunnighet inte ensamt är en omständighet för att tillämpa särskilda skäl. Förvaltningsrätten hade i sin dom hänvisat till bl.a. uttalandena i Kammarrättens i Göteborg dom i mål nr 929-19 om att okunskap om regler och förfaranden eller avsaknad av information om hur en ansökan görs inte utgör särskilda skäl. Det ankom på den försäkrade att själv se till att få hjälp att ta del av den information hen fick av Arbetsförmedlingen.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade domen till HFD men fick inte prövningstillstånd. Såvitt allmänna ombudet har erfarit tillämpas den aktuella bestämmelsen om särskilda skäl tämligen ofta inom aktivitetsstöd och har därmed betydelse för många försäkrade. Allmänna ombudet avser därför fortsatt driva frågan i lämpliga ärenden.

6.2.3 Arbetshjälpmedel

Allmänna ombudet har fått en kammarrättsdom om arbetshjälpmedel.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 2697-20

Frågan: Frågan i målet är till hur stor del bidrag ska beviljas för inköp av arbetshjälpmedel. Inom ramen för denna fråga ville allmänna ombudet även få prövat om någon av undantagsreglerna skulle tillämpas för att bevilja bidrag för kostnader över den generella beloppsgränsen på 50 000 kr. Ett sådant undantag gällde datorbaserade hjälpmedel, medan ett annat gällde hjälpmedel som saknar värde för någon annan än den försäkrade.

Bakgrund: Den försäkrade hade nedsatt hörsel på båda öronen och hade ansökt om flera ljudförstärkande anordningar som skulle användas delvis i kombination för att förbättra hans hörande. Hen beviljades bidrag till inköp av arbetshjälpmedel med 98 447 kronor inklusive mervärdesskatt. Ingen av anordningarna kostade mer än 50 000 kr. Första steget i en prövning var om beloppsgränsen gällde varje enskild anordning för sig eller samtliga de hjälpmedel som den försäkrade ansökt om, när hjälpmedlen skulle användas tillsammans.

Bedömning: Kammarrätten avslog överklagandet. Av domen framgick bl.a. följande. Beloppsgränsen i 4 § förordningen (1991:1049) om bidrag till arbetshjälpmedel ska avse varje arbetshjälpmedel för sig. De aktuella delarna som var ifråga (ComPilot II, Roger Table Mic II och Roger Select) får anses utgöra olika hjälpmedel. Kostnaden för de integrerade mottagarna Roger 18 ska fördelas på mikrofonerna Roger Table Mic II och Roger Select eftersom utredningen ger stöd för att mottagarna behövs för att kunna överföra ljudet från mikrofonerna till hörapparaten. En förutsättning för att för att bidrag ska utgå med mer än 50 000 kr i denna del är att det är ett datorbaserat hjälpmedel eller att det finns synnerliga skäl. Kammarrätten fann att hjälpmedlet är datorbaserat och att bidrag kan utgå med mer än 50 000 kronor. Vidare ansåg kammarrätten att bidrag ska utgå för hela kostnaden då samtliga hjälpmedel bedöms sakna värde för någon annan än den försäkrade.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagande inte domen till HFD.

6.2.4 Arbetskadeförsäkring

Allmänna ombudet har fått fem kammarrättsdomar som gäller arbetskadeförsäkring. Fyra olika frågor har blivit prövade.

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 6502-19

Frågan: Frågan i målet är vad som kan utgöra ett särskilt hjälpmedel i arbetskadelagstiftningens mening.

Bakgrund: Den försäkrade drabbades år 2017 av en fotledsfraktur som godkändes som arbetsskada. Hen ansökte om ersättning från arbetskadeförsäkringen för kostnader för hyra av bl.a. duschpall och griptång.

Bedömning: Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande och ansåg att den griptång och den duschpall som var i fråga utgör sådana hjälpmedel som kompenserar för och lindrar de negativa följderna av den försäkrades arbetsskada och som behövs i hans dagliga livsföring för att tillgodose hans grundläggande personliga behov. Vidare framhöll kammarrätten att även om duschpall är ett sådant hjälpmedel som kan förekomma i ett hem framgår det av utredningen i målet att den aktuella duschpallen är särskilt anpassad efter den försäkrades behov.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade domen till HFD, som inte meddelade prövningstillstånd.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6323-19

Frågan: Frågan i målet är om livränta och sjukersättning ska samordnas enligt 42 kap. 4 § SFB.

Bakgrund: Den försäkrade beviljades i september 2017 mellanskillnadslivränta från och med augusti 2016. Pensionsgrundande inkomst (PGI) av arbetsskadelivränta beräknas löpande från och med oktober 2017. Den försäkrade beviljades i mars 2018 sjukersättning från och med december 2017 för besvär som inte är arbetsrelaterade. Sjukersättningen grundar sig på ramtiden 2012 - 2016, dvs. år där det inte har utbetalats någon PGI av arbetsskadelivränta.

Bedömning: Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande och gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten framhöll att det framgår direkt av lagtexten att livränta och sjukersättning ska samordnas i aktuell situation. Det finns inte möjlighet att göra avsteg från lagtexten.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD. Den försäkrade överklagade själv till HFD, men nekades prövningstillstånd.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 2459-20 och 3154-20

Frågan: Frågan i målen är om ett tidsbegränsat avgångsvederlag ska bedömas som en förvärvsinkomst som ska inkluderas i inkomsten efter skadan och kan påverka rätten till livränta.

Bakgrund: I målen hade de försäkrade fått avgångsvederlag. Försäkringskassan ansåg att avgångsvederlagen vid beräkning av livränta skulle ingå i inkomsten efter skadan, vilket medförde att de försäkrade inte fick rätt till livränta.

Bedömning: Kammarrätten avslag allmänna ombudets överklaganden och instämde i förvaltningsrätternas bedömning. Förvaltningsrätterna framhöll att syftet med livränta är att kompensera den skadade för den inkomstförlust hen får på grund av arbetsskadan. Bestämmelserna bör inte tillämpas så att de leder till överkompensation. Att inte beakta avgångsvederlaget skulle leda till överkompensation och utifrån livräntans syfte är det rimligt att tolka reglerna så att avgångsvederlaget ska beaktas som en inkomst efter skadan.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade domarna till HFD som inte meddelade prövningstillstånd.⁷⁴

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 1610 -1611-20

Frågan: Frågan i målet är om livränta endast kan baseras på en inkomstförlust som föreligger under hela året eller om livränta kan beviljas i olika omfattning under olika perioder, förutsatt att inkomstförlusten uppgår till minst en femtondel under hela året. En fråga är också vid vilken tidpunkt prognosen enligt 41 kap. 2 § SFB ska göras.

Bakgrund: Den försäkrade bedömdes ha rätt till livränta under en tidsbegränsad period. Inkomstförlusten var minst en femtondel under hela perioden. Den försäkrade har sedan en olycka varit sjukskriven i varierande grad. Försäkringskassan beräknade inkomstförlusten utifrån 25 procent under ett års tid, även om det med hänsyn till omständigheterna och det medicinska underlaget fanns visst stöd för en annan bedömning.

Bedömning: Kammarrätten biföll allmänna ombudets överklagande. Enligt kammarrättens mening finns det varken enligt 41 kap. 8 § SFB eller 41 kap. 2 § SFB något hinder mot att bevilja livränta motsvarande olika grader av nedsättning under en ersättningsperiod, så länge förmågan att skaffa inkomst genom arbete är nedsatt med minst en femtondel under ett år och övriga förutsättningar för livränta är uppfyllda (jfr HFD 2011 ref. 27). Vidare ska rätten till livränta bedömas med utgångspunkt i förhållandena vid ansökan fram till Försäkringskassans prövning. Medicinskt underlag som har tillkommit efter det kan beaktas om det är relevant för prövningen (jfr HFD 2010 not. 19 och HFD 2016 ref. 10).

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

⁷⁴ Se avsnitt 4.3.6 för hänvisningar till HFDs mål nr.

6.2.5 Assistansersättning

Allmänna ombudet har fått tre kammarrättsdomar om assistansersättning. Samtliga är från Kammarrätten i Göteborg. Tre olika frågor har blivit prövade.

Kammarrätten i Göteborg mål nr 6661-19

Frågan: Fråga i målet är om den omständigheten att den försäkrade fått sitt hjälpbehov tillgodosett av ett annat samhällsstöd än tidigare utgör sådana väsentligen ändrade förhållanden att rätten till assistansersättning alltid kan omprövas, eller om det även krävs att förändringen är väsentlig tidsmässigt.

Bakgrund: Försäkringskassan beslutade att sänka den försäkrades assistanstimmar med fem timmar per vecka efter att hen gått från skola till daglig verksamhet. Enligt Försäkringskassan var förändringen betydande och genomgripande varför det handlade om ett väsentligt ändrat förhållande som avses i 51 kap. 12 § SFB. Förvaltningsrätten fann, i likhet med Försäkringskassan, att den förändring som faktiskt skett med fem timmar per vecka var tillräckligt för att det ska vara fråga om en väsentlig förändring.

Bedömning: Kammarrätten instämde i förvaltningsrättens bedömning och avslog allmänna ombudets överklagande. Kammarrätten konstaterade att omprövningen i 51 kap. 12 § SFB avser en partiell omprövning och inte en fullständig omprövning av rätten till assistansersättning. Den omständigheten att det är fråga om partiell omprövning talade därför mot att förändringen även måste vara av väsentlig omfattning. Kammarrätten ansåg, i likhet med förvaltningsrätten, att det inte finns stöd för uppfattningen att rätten till assistansersättning ska ha minskat i viss minsta omfattning för att omprövning med stöd av nämnda bestämmelse ska kunna ske. Kammarrätten kom därför fram till att kravet på ett väsentligt ändrat förhållande för att kunna ompröva rätten till assistansersättning var uppfyllt i målet.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat domen till HFD och fått prövningstillstånd i målet. HFD meddelade dom den 14 januari 2021 (mål nr 1791-20), varför den inte finns med i statistiken för avgöranden under år 2020. Försäkringskassan har med anledning av domen publicerat ett domsnytt.⁷⁵

Kammarrätten i Göteborg mål nr 3831-20

Frågan: Frågan i målet är om Försäkringskassan, inom ramen för en ansökan om fler timmar med assistansersättning, är oförhindrad att ompröva rätten till tidigare beviljad assistansersättning.

Bakgrund: Den försäkrade ansökte om fler assistanstimmar eftersom hen slutat i daglig verksamhet. Försäkringskassan avslog ansökan om fler assistanstimmar med motiveringen att det totala antalet assistanstimmar, efter att praxis ändrats, skulle bli lägre än vad den försäkrade genom tidigare beslut redan hade beviljats. Försäkringskassan sänkte alltså inte de assistanstimmar som den försäkrade redan

⁷⁵ Domsnytt 2021:001.

hade utan avslog enbart ansökan i den del som avsåg flera timmar med personlig assistans.

Bedömning: Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande och instämde i förvaltningsrättens bedömning att Försäkringskassan är oförhindrad att pröva tidigare beviljade assistanstimmar. Enligt förvaltningsrätten är Försäkringskassans formella prövningsram densamma som vid en nyansökan och något hinder för Försäkringskassan att vid denna prövning ta hänsyn till såväl ny praxis som andra förhållanden finns då inte. Det avgörande är i stället om det sammanlagda behovet av personlig assistans har ökat. En motsatt tolkning skulle resultera i att en försäkrad får ytterligare timmar beviljade, trots att hen enligt ny praxis egentligen inte borde ha beviljats personlig assistans överhuvudtaget.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

Kammarrätten i Göteborg mål nr 4368-20

Frågan: Frågan i målet är om ökade lönekostnader, till följd av att assistans utförs på obekvämt arbetstid, utgör sådana särskilda skäl att ett högre timbelopp kan lämnas.

Bakgrund: Den försäkrade, som sedan tidigare var beviljad assistansersättning, ansökte om och beviljades ett högre timbelopp än schablonbeloppet på grund av högre lönekostnader under obekvämt arbetstid. Allmänna ombudet överklagade beslutet till förvaltningsrätten som avslog överklagandet.

Bedömning: Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande och gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten. Förvaltningsrättens huvudsakliga motivering var att frågan om obekvämt arbetstid generellt kan anföras som grund för särskilda skäl, men att bedömningen ska vara individuell. Försäkringskassans tillämpning, som kräver en viss omfattning, ansågs enligt förvaltningsrätten säkerställa en individuell bedömning och var därför riktig. Den försäkrades behov och omfattningen av obekvämt arbetstid var sådana att det i aktuellt fall fanns särskilda skäl att bevilja högre timbelopp än schablonbeloppet.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

6.2.6 Bilstöd

Allmänna ombudet har fått tre domar som gäller bilstöd. Tre olika frågor har blivit prövade.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 421-20

Frågan: Frågan i målet är om bilstödet tilläggsbidrag A ska beräknas som ett schablonbelopp eller med utgångspunkt från den faktiska kostnaden för den anpassning som behövs.

Bakgrund: Den försäkrade ansökte om bilstöd och anpassning på grund av sin funktionsnedsättning. Försäkringskassan betalade ut bilstöd i form av grundbidrag, anpassningsbidrag, tilläggsbidrag A samt tilläggsbidrag C.

Bedömning: Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande. Enligt kammarrättens bedömning framgår det tydligt av lagens förarbeten att lagstiftarens syfte har varit att tilläggsbidrag A i grunden ska vara ett schablonbelopp. För detta synsätt talar även det förhållanden att tilläggsbidrag A betalas ut redan då fordonet anskaffas, innan den faktiska anpassningen har genomförts. Tilläggsbidrag A ska inte beräknas med utgångspunkt från den faktiska kostnaden för den anpassning som behövs.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 1231 – 1232-19

Frågan: Fråga i målet är om den försäkrade har rätt till bidrag till de anpassningar som krävs för att hen ska kunna köra bilen själv eller om den försäkrades behov av att kunna bruka bilen tillgodoses genom att hen kan skjutsas av sin personliga assistent.

Bakgrund: Den försäkrade var beviljad assistans under all vaken tid. Försäkringskassan beslutade att delvis avslå den försäkrades ansökan om bilstöd. Försäkringskassan beviljade hen bilstöd i form av bidrag för anpassningar som gjorde det möjligt för hen att själv köra bilen samt även medfölja som passagerare. Bidrag till anpassningar som den försäkrades personlige assistent bedömdes kunna hjälpa hen med avslogs dock.

Bedömning: Kammarrätten upphävde förvaltningsrättens dom i den del den avsåg återförvisning och fastställde Försäkringskassans beslut om bidrag till föraranpassningar. Kammarrätten gjorde bedömningen att insatsen personlig assistans under bilresor får anses tillgodose andra behov än den försäkrades behov av transport. Mot den bakgrunden kan inte förhållandet att hen har personlig assistans läggas till grund för att helt neka hen bidrag för anpassningar som behövs för att hen ska kunna köra bilen. Frågan är då om det förhållandet att den försäkrade beviljats bidrag för passageraranpassningar kan läggas till grund för att neka hen föraranpassningar. Kammarrätten kom fram till att den försäkrade har rätt till bidrag för sådana anpassningar som krävs för att hen ska kunna köra bilen själv. Vad gäller frågan om hen har rätt till bidrag för att kunna köra bilen helt självständigt eller om det ska tas hänsyn till att hen kan få viss hjälp av sin personliga assistent, är kammarrättens slutsats att den försäkrade har rätt till bidrag för anpassningar för att hen ska kunna köra bilen men inte för andra moment i samband med bilresor som hens assistent kan hjälpa till med.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade domen till HFD, som inte meddelade prövningstillstånd.

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 5765-20

Frågan: Frågan i målet är om det finns en rätt till ersättning för reparationer av en anpassning om det har passerat mer än nio år från det att anpassningsbidraget beviljades.

Bakgrund: Försäkringskassan beslutade att bevilja den försäkrade anpassningsbidrag för att reparera anpassningen av hens bil. När den försäkrade

ansökte om anpassningsbidrag för reparationskostnaden hade det gått mer än nio år sedan hen beviljades anpassningsbidrag.

Bedömning: Kammarrätten avslag överklagandet och gjorde ingen annan bedömning än förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten klargjorde att det var 52 kap. 19 § SFB i sin nuvarande lydelse som ska tillämpas i det aktuella målet. Därutöver konstaterade förvaltningsrätten att det varken av lagtexten avseende bilstöd eller förarbetena till denna framgår att anpassningsbidrag för reparation av en redan beviljad anpassning endast kan lämnas i upp till nio år från att beslutet om anpassningen fattades. Enligt förvaltningsrättens mening kan det inte ha varit lagstiftarens intention att begränsa anpassningsbidraget till bilstödsperioden.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

6.2.7 Bostadsbidrag

Allmänna ombudets överklagande av ett beslut om bostadsbidrag avvisades av kammarrätten på grund av bristande talerätt. Den aktuella sakfrågan prövades därför inte.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 834-20

Frågan: Fråga i målet är om den försäkrade ska anses bo tillsammans med sin före detta make.

Bakgrund: Försäkringskassan beslutade att bevilja den försäkrade bostadsbidrag som ensamstående. Allmänna ombudet överklagade beslutet och yrkade att den försäkrade inte skulle ha rätt till bostadsbidrag som ensamstående. Förvaltningsrätten biföll allmänna ombudets talan. I kammarrätten, dit allmänna ombudet överklagade, ändrade dock ombudet sin inställning och yrkade att den försäkrade skulle beviljas bostadsbidrag.

Bedömning: Kammarrätten beslutade att avvisa allmänna ombudets överklagande med motiveringen att förvaltningsrättens dom inte hade gått allmänna ombudet emot. Den i målet övergripande frågan var om kravet på kontraritet i 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, medför att det allmänna är förhindrat att, sedan processen inletts, ändra sin talan till förmån för den enskilde. Kammarrätten konstaterade först att bestämmelsen i 33 § andra stycket FPL om kontraritet är generell och gäller för såväl en enskild part som för ett offentligt organ. Enligt kammarrätten går det dock inte av ordalydelsen i 113 kap. 17 § SFB att utläsa att bestämmelsen om kontraritet inte ska gälla för allmänna ombudet. Eftersom det inte finns något stöd för att allmänna ombudet ska undantas från kravet på bestämmelsen om kontraritet ansåg kammarrätten att allmänna ombudet är förhindrad att ändra inställning under processens gång – även om det yrkas till fördel för den enskilde.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat avvisningsbeslutet till HFD och väntar på beslut om prövningstillstånd.

6.2.8 Bostadstillägg

Allmänna ombudet har fått en kammarrättsdom om bostadstillägg. Domen handlar om Pensionsmyndighetens förmögenhetsberäkning vid byte av permanentbostad.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6281-20

Frågan: Frågan i målet är hur den förmögenhetsberäkning som ska göras vid prövningen av rätten till bostadstillägg påverkas av att den försäkrade flyttat från den bostad som tidigare utgjort permanentbostad.

Bakgrund: När den försäkrade, som tidigare uppburit bostadstillägg, bytte permanentbostad tog Pensionsmyndigheten vid omräkningen av bostadstillägg upp taxeringsvärdet för den tidigare bostaden. Detta medförde att bostadstillägg nekades för den nya bostaden på grund av för höga inkomster. Allmänna ombudet överklagade beslutet och anförde att den tidigare bostaden borde ha undantagits vid beräkningen eftersom den var permanentbostad vid årsskiftet den 31 december. Förvaltningsrätten avslag allmänna ombudets överklagande.

Bedömning: Kammarrätten avslag allmänna ombudets överklagande och instämde i förvaltningsrättens bedömning att det inte är möjligt att, efter att den försäkrade flyttat till annat boende, bortse från värdet av den bostad hen flyttat ifrån. Detta eftersom den tidigare bostaden rent faktiskt inte längre utgör permanentbostad. Värdet av tillgången den 31 december året innan får alltså påverka beräkningen av bostadstillägget för den nya bostaden.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat domen till HFD och väntar på beslut om prövningstillstånd.

6.2.9 Ersättning för arbetsresor

Allmänna ombudet har fått en kammarrättsdom om ersättning för arbetsresor. Domen gäller omfattningen av den försäkrades arbetsförmåga.

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 1830-19

Frågan: Frågan i målet är om den försäkrades arbetsförmåga måste vara nedsatt med minst en fjärdedel för att ersättning för arbetsresor ska kunna beviljas.

Bakgrund: Den försäkrade hade av Försäkringskassan, i stället för sjukpenning, beviljats ersättning för de merutgifter hen hade för att resa med taxi mellan bostaden och arbetet. Allmänna ombudet överklagade beslutet till nackdel för den försäkrade och fick avslag av förvaltningsrätten.

Bedömning: Kammarrätten avslag allmänna ombudets överklagande och bedömde att Försäkringskassans beslut att bevilja ersättning för arbetsresor för den i målet aktuella perioden var riktigt. Kammarrätten konstaterade att formuleringen ”i stället för den sjukpenning som annars skulle ha lämnats” i 27 kap. 5 § SFB inte kan förstås på annat sätt än att ersättning för arbetsresor endast kan lämnas om den försäkrades arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel. Enligt kammarrätten hade den försäkrade en arbetsförmåga som bestod i att hen på grund av sjukdom var förhindrad att ta sig till och från sin arbetsplats och därmed även förhindrad att utföra sina arbetsuppgifter. Kammarrätten kom fram

till att det inte finns något hinder mot att även beakta förmågan att ta sig till och från arbetet vid bedömningen av en försäkrads arbetsförmåga.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat domen till HFD och fått prövningstillstånd i målet.

6.2.10 Föräldrapenning

Allmänna ombudet har fått en dom om föräldrapenning under året.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 3683-20

Frågan: Frågan i målet är vad som ska hända med felaktigt utbetalda föräldrapenningdagar, där den försäkrade inte har behövt återbetala beloppet.

Bakgrund: Den försäkrade fick föräldrapenning för ett visst antal dagar. Det visade sig senare att hen inte haft rätt till föräldrapenning under den aktuella perioden. Utbetalningarna för de aktuella dagarna var således felaktiga. Försäkringskassan beslutade dock, med hänvisning till god tro, att den försäkrade inte behövde betala tillbaka den föräldrapenning som felaktigt hade utbetalats. Försäkringskassan förde samtidigt tillbaka de felaktigt uttagna dagarna, som den försäkrade då kunde ta ut på nytt.

Bedömning: Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande. Ombudet hade bytt yrkande till fördel i kammarrätten då förvaltningsrätten bifallit ombudets överklagande till nackdel. Kammarrätten framhöll bl.a. följande. Situationen är inte närmare reglerad i SFB. Av 12 kap. 12 § SFB framgår dock en grundregel om att föräldrapenning med anledning av ett barns födelse lämnas under högst 480 dagar sammanlagt för föräldrarna. Att i den aktuella situationen återställa dagarna skulle innebära att reglerna om antalet tillgängliga föräldrapenningdagar åsidosätts. Därför anser kammarrätten att de aktuella föräldrapenningdagarna inte ska återställas.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat domen till HFD och väntar på beslut om prövningstillstånd.

6.2.11 Sjukersättning

Allmänna ombudet har fått fem kammarrättsdomar om sjukersättning.

Kammarrätten i Jönköping, mål nr 2591-2592-19

Frågan: Frågan i målet är om hur bedömningen av en försäkrads arbetsförmåga ska göras när den utökade arbetstiden innefattar så kallad väntetid under dygnsvila.

Bakgrund: Den försäkrade arbetade deltid som personlig assistent och var sedan tidigare beviljad halv sjukersättning. Arbetsspassen bestod även av väntetid på natten. Försäkringskassan beslutade att minska sjukersättningen från halv till en fjärdedel med motiveringen att den försäkrades arbetsförmåga förbättrats då hen redovisat en arbetstid, inkluderad väntetid, som översteg halvtid. Både allmänna

ombudet och den enskilde överklagade beslutet till förvaltningsrätten som avslog överklagandena.

Bedömning: Kammarrätten avslog överklagandena och instämde i förvaltningsrättens bedömning att det är förmågan att arbeta som är avgörande och inte om arbete faktiskt har utförts. Den försäkrade hade uppvisat en förbättrad arbetsförmåga genom den tid hen arbetat, oavsett om det varit aktivt arbete eller väntetid och oavsett lörens storlek. Vad gäller bedömningen av arbetsförmågans nedsättning i fall med koncentrerad arbetstid hänvisade kammarrätten till förarbetena och praxis och anförde att en sådan bör ske mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet, bland annat sjukdomens art och hur arbetsförhållandena i övrigt ser ut. Att arbetstidens förläggning även ska vara medicinskt motiverad i det enskilda fallet får enligt kammarrättens mening anses följa av det förhållandet att andra faktorer än nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom inte ska påverka rätten till sjukersättning.

Kommentar: Den försäkrade överklagade domen till HFD, men fick inte prövningstillstånd.

Kammarrätten i Jönköping, mål nr 3796-19

Frågan: Frågan i målet är om den försäkrade har uppvisat en arbetsförmåga som hen antogs sakna när beslutet om halv sjukersättning fattades.

Bakgrund: Försäkringskassan beslutade att minska den försäkrades sjukersättning från halv till en fjärdedel med motiveringen att den försäkrades arbetspass ofta översteg halvtid och hen därmed uppvisat en förbättrad arbetsförmåga. Enligt Försäkringskassan bör den oregelbundna arbetstiden vara medicinskt motiverad och inte bero på arbetsgivarens arbetsutbud eller andra liknande omständigheter. Allmänna ombudet överklagade till fördel för den enskilde och yrkade att den försäkrade fortsatt ska ha rätt till halv sjukersättning, men fick avslag i förvaltningsrätten.

Bedömning: Den i målet övergripande frågan gällde betydelsen av arbetstidens förläggning när den försäkrade har partiell sjukersättning. Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande och bedömde att den försäkrade, genom att klara av att arbeta en längre tid flera dagar jämfört med andra dagar, uppvisat en arbetsförmåga som hen antogs sakna när beslutet om halv sjukersättning fattades. Kammarrätten konstaterade att det varken av 36 kap. 19 § SFB eller av förarbetena till bestämmelsen kan utläsas något krav på att den förbättring av arbetsförmågan som ska föranleda omprövning av beviljad sjukersättning måste vara av viss omfattning eller varaktighet. Det är tillräckligt att arbetsförmågan har förbättrats. Att arbetstidens förläggning även ska vara medicinskt motiverad i det enskilda fallet får, enligt kammarrättens mening, anses följa av det förhållandet att andra faktorer än nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom inte ska påverka rätten till sjukersättning. Eftersom arbetstidens förläggning inte var medicinskt motiverad får den försäkrade anses ha uppvisat en arbetsförmåga som hen antogs sakna när beslutet om halv sjukersättning fattades.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat domen till HFD och väntar på beslut om prövningstillstånd.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6525-19

Frågan: Frågan i målet är om den försäkrades arbetsförmåga har förbättrats på sådant sätt att förutsättningarna för att minska hens sjukersättning är uppfyllda.

Bakgrund: Den försäkrade arbetade som personlig assistent och var sedan tidigare beviljad en fjärdedels sjukersättning. I den försäkrades arbetspass ingick även väntetid på natten. Försäkringskassan beslutade att dra in hens sjukersättning med motiveringen att den försäkrade uppvisat en arbetsförmåga som översteg tre fjärdedelar. Allmänna ombudet överklagade till fördel för den enskilde men fick avslag i förvaltningsrätten.

Bedömning: Kammarrätten gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten och avslag allmänna ombudets överklagande. Enligt förvaltningsrätten var avgörande för bedömningen, i vilken utsträckning arbetsförmågan är nedsatt, den tid som den försäkrade kan arbeta och få en lön som är gängse inom yrkesområdet, ställd i relation till ett heltidsarbete. Vad arbetstiden mer exakt ägnas åt kan i princip inte vägas in vid denna bedömning och är en sak mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Inte heller att ersättningen för väntetiden är lägre än för aktiva arbetstimmar har någon betydelse då det är arbetsförmågan som ska bedömas. Av den i målet redovisade arbetstiden, där väntetiden ingick, framgick att den försäkrade uppvisat en arbetsförmåga överstigande tre fjärdedelar, vilken hen antogs sakna när en fjärdedels sjukersättning beviljades.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat domen till HFD och fått prövningstillstånd i målet.

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 8839-19

Frågan: Frågan i målet är hur fribeloppet ska beräknas, vid tillämpningen av reglerna om steglös avräkning enligt 37 kap. SFB, när en försäkrad endast arbetar del av ett kalenderår.

Bakgrund: Den försäkrade ansökte om omräkning av sjukersättning vid arbete (steglös avräkning). Försäkringskassan beslutade att anpassa fribeloppet till det antal månader som hen avsåg att arbeta och minskade därmed ersättningen. Allmänna ombudet överklagade till fördel för den enskilde och yrkade att den försäkrade ska ha rätt till preliminär sjukersättning med samma belopp som hens ursprungligen beviljade sjukersättning. Förvaltningsrätten avslag överklagandet.

Bedömning: Kammarrätten avslag allmänna ombudets överklagande och konstaterade, i likhet med förvaltningsrätten, att om fribeloppet inte anpassas kan personer som arbetar under enstaka månader av kalenderåret ha relativt höga arbetsinkomster utan att någon reduktion av sjukersättningen görs. Enligt kammarrätten står en sådan ordning varken i överensstämmelse med syftet med lagstiftningen eller med vad som uttalas i förarbetena om att en försäkrad inte ska kunna ha alltför höga inkomster och samtidigt beviljas sjukersättning. Försäkringskassan har därför haft fog för att anpassa fribeloppet efter det antal månader som den försäkrade avsåg att arbeta.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat domen till HFD och väntar på beslut om prövningstillstånd.

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 242-20

Frågan: Frågan i målet är hur fribeloppet ska beräknas, vid tillämpningen av reglerna om steglös avräkning enligt 37 kap. SFB, när en försäkrad endast arbetar del av ett kalenderår.

Bakgrund: Den försäkrade ansökte om omräkning av sjukersättning vid arbete (steglös avräkning). Försäkringskassan beslutade att anpassa fribeloppet till det antal månader som hen avsåg att arbeta och minskade därmed ersättningen. Allmänna ombudet överklagade till fördel för den enskilde och yrkade att den försäkrade ska ha rätt till preliminär sjukersättning med samma belopp som hens ursprungligen beviljade sjukersättning. Allmänna ombudet fick avslag i förvaltningsrätten.

Bedömning: Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande och konstaterade, i likhet med förvaltningsrätten, att om fribeloppet inte anpassas kan personer som arbetar under enstaka månader av kalenderåret ha relativt höga arbetsinkomster utan att någon reduktion av sjukersättningen görs. Enligt kammarrätten står en sådan ordning varken i överensstämmelse med syftet med lagstiftningen eller med vad som uttalas i förarbetena om att en försäkrad inte ska kunna ha alltför höga inkomster och samtidigt ta del av sjukersättning. Försäkringskassan har därför haft fog för att anpassa fribeloppet efter det antal månader som den försäkrade avsåg att arbeta.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat domen till HFD och väntar på beslut om prövningstillstånd.

6.2.12 Sjukpenning

Allmänna ombudet har fått två domar om sjukpenning under året. De gäller två olika frågor.

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 8713-19

Frågan: Frågan i målet är om den försäkrade har rätt till sjukpenning med anledning av att hen inte har fått utföra sitt arbete till följd av de medicinska kraven i en offentlig säkerhetsföreskrift.

Bakgrund: Den försäkrade utreddes under den i målet aktuella perioden för en nydebuterad sjukdom och med anledning av detta uppfyllde hen inte kraven i en offentlig säkerhetsföreskrift. Hen kunde inte utöva sitt yrke på grund av detta, även om hen mätte bra. Försäkringskassan beslutade att den försäkrade hade rätt till sjukpenning.

Bedömning: Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande och hänvisade till förvaltningsrättens bedömning. Förvaltningsrätten anförde bl.a. följande. Den försäkrade har av medicinska skäl förbjudits att utföra sina arbetsuppgifter på grund av bestämmelser i en offentlig föreskrift. Till följd av detta har hen varit förhindrad att utföra sitt vanliga arbete på ett för omgivningen säkert sätt. Enligt förvaltningsrättens bedömning har det därmed funnits en faktisk oförmåga för den försäkrade att utföra aktiviteten. En sådan tolkning förefaller

även stämma överens med lagstiftarens intentioner. Den försäkrade befanns ha rätt till sjukpenning.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat domen till HFD och väntar på beslut om prövningstillstånd.

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 3721-20

Frågan: Frågan i målet är om distansarbete utomlands för en svensk arbetsgivare kan ses som arbete i Sverige, även om personen inte tillhör någon av de undantagna personkretsarna i 6 kap. 3 – 5 §§ SFB.

Bakgrund: Den försäkrade vistades i ett land utanför EU vid tidpunkten för sitt insjuknande. Hen ansökte om sjukpenning. I egenskap av medföljande till utsänd make utförde den försäkrade arbete på distans för sin svenska arbetsgivare inom offentlig sektor, genom vilken hen fick lön och betalade skatt i Sverige.

Bedömning: Kammarrätten upphävde underinstansernas avgöranden och återförvisade målet till Försäkringskassan för fortsatt handläggning. Mot bakgrund av de omständigheter som framkommit ansåg kammarrätten att den försäkrades arbete har haft en stark anknytning till Sverige. Det arbete som den försäkrade utfört utomlands ska betraktas som arbete i Sverige i den mening som avses i 6 kap. 15 § SFB.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

6.2.13 Sjukpenninggrundande inkomst

Allmänna ombudet har fått fem kammarrättsdomar om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) under året, i fem olika frågor.

Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 2911-18

Frågan: Frågan i målet är hur SGI vid sjukdom ska beräknas för den som omfattas av steglös avräkning.

Bakgrund: Den försäkrade ansökte efter en längre tid med hel sjukersättning om steglös avräkning för att kunna arbeta. En tid senare blev den försäkrade sjuk och ansökte om sjukpenning, varvid Försäkringskassan utredde hennes rätt till en SGI. Vid tidpunkten för ansökan om sjukpenning var den försäkrade fortfarande beviljad sjukersättning.

Bedömning: Kammarrätten biföll allmänna ombudets överklagande och anförde bl.a. följande. När den försäkrade begärde att hen inte längre skulle omfattas av bestämmelserna om steglös avräkning var hen redan sjukskriven. Vid tidpunkten för det överklagade beslutet hade hen inte haft någon arbetsinkomst under tid som hen inte omfattades av bestämmelserna om steglös avräkning. Den försäkrade bedömdes inte ha någon rätt till en SGI.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 2901-19

Frågan: Frågan i målet är om den försäkrades arvode för uppdraget som familjehem, till den del det benämns ersättning för inkomstbortfall, utgör inkomst av eget arbete och därmed ingår i en SGI.

Bakgrund: Den försäkrade får ersättning för sitt uppdrag som familjehemsförälder. Ersättningen kommer från ett fristående aktiebolag, vars verksamhet är inriktad på att rekrytera familjehem och matcha dessa mot kommunernas behov av placeringsmöjligheter. Ersättningen består av två delar; arvode och ersättning för förlorad arbetsinkomst. Hela ersättningen uteblir om den försäkrade blir sjuk.

Bedömning: Kammarrätten biföll allmänna ombudets överklagande och anförde bl.a. följande. Ett arvode som avser att ersätta ett familjehem för en arbetsinsats som är så omfattande att den inte kan kombineras med något förvärvsarbete, bör i sin helhet utgöra inkomst av arbete som familjehem. Det gäller oavsett om arvodet delvis benämns ersättning för inkomstbortfall. Kammarrätten ansåg att hela arvodet som den försäkrade fått för uppdraget som familjehem borde ha beaktats vid beräkning av SGI.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 2093-20

Frågan: Frågan i målet är hur SGI ska beräknas för en försäkrad som har beviljats livränta, men som bedömts ha en förvärvsförmåga även efter arbetsskadan.

Bakgrund: Den försäkrade beviljades livränta under en bestämd period och bedömdes ha en förmåga till inkomst även efter skadan. Försäkringskassan beräknade SGI:n på så sätt att man utgick från den högsta SGI:n och sedan gjorde avdrag med den årliga livräntan.

Bedömning: Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande och anförde bl.a. följande. I avsaknad av en särreglering ska den försäkrades SGI fastställas utifrån SFB:s allmänna bestämmelser om SGI. Den försäkrades SGI ska således motsvara den årliga inkomst i pengar som hen kan antas komma att tills vidare få för eget arbete. Det saknas förutsättningar att fastställa en högre SGI än vad förvaltningsrätten bestämt.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat domen till HFD och väntar på beslut om prövningstillstånd.

Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 1811-20

Frågan: Frågan i målet är om den försäkrade har rätt till en SGI med anledning av ett s.k. återinträde på arbetsmarknaden. I målet uppkommer även frågan om de studier, som är en förutsättning för ett återinträde, måste vara av en viss typ för att principen om återinträde på arbetsmarknaden ska kunna tillämpas.

Bakgrund: Den försäkrade har tidigare arbetat och haft en fastställd SGI. Därefter studerade hen och perioden efter sökte vederbörande arbeten på egen hand, för att

därefter anmäla sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. På grund av glappet mellan studiernas slut och anmälan till Arbetsförmedlingen skyddade inte den försäkrade sin ursprungliga SGI. Till sist fick hen en tidsbegränsad heltidsanställning, som varade tre månader. Under anställningstiden blev den försäkrade sjuk. Samma dag som hen friskänmlde sig anmälde sig hen till Arbetsförmedlingen som arbetssökande.

Bedömning: Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande och hänvisade till förvaltningsrättens bedömning. Förvaltningsrätten anförde bl.a. följande. Eftersom den försäkrade efter sjukperiodens upphörande anmälde sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen bedömer förvaltningsrätten att avsikten har varit att fortsätta arbeta heltid även efter den tidsbegränsade anställningens upphörande. Det finns enligt förvaltningsrättens bedömning inte stöd i praxis för att inskränka tillämpningen av principen om återinträde på arbetsmarknaden endast till studier av viss typ. Därför bedömde förvaltningsrätten att den inkomst den försäkrade fick då hen efter avbrott för studier återinträdde i arbetslivet ska vara sjukpenninggrundande.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat domen till HFD och väntar på beslut om prövningstillstånd.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6462-20

Frågan: Frågan i målet är om den försäkrade har skyddat sin heltids-SGI genom att vara arbetssökande på deltid när hen samtidigt har arbetat halvtid.

Bakgrund: Den försäkrade hade tidigare en SGI fastställd utifrån ett heltidsarbete. Hen har därefter arbetat deltid och varit arbetssökande på deltid hos Arbetsförmedlingen.

Bedömning: Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande och hänvisade till förvaltningsrättens bedömning. Av domen från förvaltningsrätten framkommer bl.a. följande. Förvaltningsrätten refererar till en kammarrättsdom från Sundsvall, mål nr 1381-19. Det avgörandet handlar om samma fråga som i aktuellt mål. Förvaltningsrätten konstaterade att halvtidsarbete tillsammans med att söka halvtidsarbete förvisso adderar till en heltid, men förfarandet innebär i praktiken att den försäkrade i inte obetydlig omfattning inskränker sitt arbetssökande på ett sätt som inte är förenligt med syftena med SGI-skyddsreglerna. Förvaltningsrätten anser i likhet med Kammarrätten i Sundsvall att den försäkrade borde ha stått som arbetssökande på heltid för att skydda sin SGI, även om hen fortfarande arbetade halvtid. Eftersom hen inte gjort detta var det korrekt av Försäkringskassan att bestämma hens SGI till ett lägre belopp.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat domen till HFD och väntar på beslut om prövningstillstånd.

6.2.14 Underhållsstöd

Allmänna ombudet har fått en kammarrättsdom om underhållsstöd.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 3356-20

Frågan: Frågan i målet är om det förhållandet att föräldrarna inte bor tillsammans på grund av myndighetsbeslut ska anses innebära att de har flyttat isär på det sätt som krävs för att underhållsstöd ska beviljas.

Bakgrund: Försäkringskassan avslag den försäkrades ansökan om underhållsstöd med motiveringen att hen var gift och inte hade visat att familjebandet var brutet. Detta trots att den försäkrades make var bosatt utomlands och hade fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd. Allmänna ombudet överklagade till fördel för den försäkrade men fick avslag i förvaltningsrätten.

Bedömning: Kammarrätten bedömde att makarnas sammanboende inte hade brutits på ett sådant sätt att rätt till underhållsstöd förelåg och avslag därför allmänna ombudets överklagande. Kammarrätten konstaterade att den omständigheten att paret har tre gemensamma barn och att de avser att återförenas, om möjlighet finns, är en tydlig indikation på att de har ett starkt familjeband. Att de för närvarande inte bor tillsammans har, enligt domstolen, inte sin grund i att de själva valt att separera utan beror på att makens ansökan om uppehållstillstånd i Sverige hade avslagits. De huvudsakliga skälen för kammarrättens bedömning var därmed makarnas avsikt att fortsatt vara gifta samt att det inte fanns uppgifter om att maken utomlands inte skulle kunna bidra till barnens försörjning i Sverige. Ordföranden var skiljaktig i kammarrätten och ansåg att den försäkrade skulle ha rätt till underhållsstöd med hänsyn till att hen visat att paret inte hade en sådan hushållsgemenskap som normalt präglar ett sammanlevande. Avgörande för den bedömningen ansågs vara Migrationsverkets beslut om att avslå makens ansökan om uppehållstillstånd i Sverige.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

6.2.15 Återbetalning av ersättning

Allmänna ombudet har fått fem kammarrättsdomar gällande återbetalningsskyldighet.

Återbetalning av aktivitetsersättning

Kammarrätten i Jönköping, mål nr 3341-19

Frågan: Fråga i målet är från vilken tidpunkt en försäkrad, som inte har rätt till aktivitetsersättning till följd av förvärvsarbete, blir återbetalningsskyldig för felaktigt utbetald ersättning.

Bakgrund: Den försäkrade hade sedan tidigare en fjärdedels aktivitetsersättning. Efter att hen började arbeta heltid beslutade Försäkringskassan om återbetalning av felaktigt utbetald ersättning från och med månaden efter den månad då hen påbörjat sitt arbete. Allmänna ombudet överklagade beslutet och yrkade att den

försäkrade skulle vara återbetalningsskyldig redan från och med den månad då hen började arbeta och inte först månaden därefter, vilket Försäkringskassan bedömt. Förvaltningsrätten avslag allmänna ombudets överklagande och anförde att allmänna ombudet inte visat att förutsättningarna för återbetalningsskyldighet var uppfyllda.

Bedömning: Kammarrätten ändrade underinstansernas avgöranden och återförvisade målet till Försäkringskassan för prövning av om förutsättningar för återbetalningsskyldighet fanns redan från och med samma månad då förvärvsarbetet utförts. Kammarrätten konstaterade att bestämmelsen 36 kap. 9 § SFB uppställer ett uttryckligt förbud mot att uppbära aktivitetsersättning för samma tid som förvärvsarbete utförs. Kammarrätten fann att det fanns stöd för att återkrav kan aktualiseras från den månad förvärvsarbete utförs. Med hänsyn till instansordningen hänvisades målet dock till Försäkringskassan för fortsatt prövning.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

Återbetalning av bidrag till arbetshjälmedel

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 5851-20

Frågan: Frågan i målet är om återbetalningsskyldigheten har kunnat fullgöras genom att den försäkrade överlätit hjälpmedlet till Försäkringskassan.

Bakgrund: Försäkringskassan beslutade att den försäkrade skulle betala tillbaka bidrag som hen hade fått för inköp av arbetshjälmedel efter att den försäkrade slutade använda hjälpmedlet då hen gick i pension. Den försäkrade fick möjlighet att fullgöra återbetalningsskyldigheten genom att antingen betala i pengar eller genom överlåtelse av arbetshjälmedlet till Försäkringskassan. Hen valde att fullgöra sin återbetalningsskyldighet genom att överlåta hjälpmedlet. Allmänna ombudet överklagade beslutet och yrkade att återbetalning skulle fullgöras genom återbetalning i pengar.

Bedömning: Kammarrätten gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten och avslag allmänna ombudets överklagande. Enligt förvaltningsrätten har myndigheten ett visst bedömningsutrymme, medan den försäkrade inte har någon ovillkorlig rätt att få välja mellan att betala tillbaka bidraget eller överlåta hjälpmedlet. Förvaltningsrätten menade att Försäkringskassans bedömning, med hänsyn till att den försäkrade gått i pension, får anses hålla sig inom det bedömningsutrymme som förordningen uppställer. Något särskilt skäl till varför just den försäkrade skulle tvingas att betala tillbaka det bidrag som hen erhållit, i stället för att lämna tillbaka det hjälpmedel som denne inte längre hade någon nytta av, ansågs inte framkommit.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

Återbetalning av bostadstillägg

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6780-19

Frågan: Frågan i målet är från och med vilken tidpunkt återbetalningsskyldighet för bostadstillägg uppkommer när en sådan skyldighet grundar sig på att den försäkrade haft en inkomst som överstiger 24 000 kr, det så kallade fribeloppet.

Bakgrund: Pensionsmyndigheten beslutade att den försäkrade skulle betala tillbaka belopp hen felaktigt fått i bostadstillägg med motiveringen att anmälningsskyldigheten inte hade uppfyllts.

Bedömning: Kammarrätten gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten och avslog allmänna ombudets överklagande. Enligt förvaltningsrättens mening påverkas rätten till bostadstillägg redan den månad när det kan bedömas att förvärvsinkomsten för år räknat kommer att överstiga fribeloppet. Det är alltså inte nödvändigt att den försäkrade rent faktiskt då också har erhållit förvärvsinkomster om 24 000 kr. Förvaltningsrätten fann att den försäkrade måste ha insett att hans årliga arbetsinkomst skulle komma att överstiga 24 000 kr. Genom att inte uppfylla anmälningsskyldigheten har bostadstillägg lämnats med för högt belopp. Pensionsmyndigheten bedömdes därför haft fog för att, på sätt som skett, återkräva det bostadstillägg som lämnats för mycket med stöd av 108 kap. 2 § SFB.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

Kammarrätten i Jönköping, mål nr 803-19

Frågan: Frågan i målet är om Skatteverkets beslut om skönsbeskattning kan läggas till grund för återbetalning av en socialförsäkringsförmån.

Bakgrund: Försäkringskassan beslutade att den försäkrade skulle betala tillbaka bostadstillägg som betalats ut för mycket under en viss period. Beslutet motiverades med att bostadstillägget hade beräknats på en för låg inkomst då den försäkrade taxerats för inkomst av tjänst och av näringsverksamhet som inte varit medräknade i den bidragsgrundande inkomsten. Eftersom den försäkrade inte hade uppfyllt sin anmälningsskyldighet gällande inkomsterna blev hen återbetalningsskyldig. Förvaltningsrätten avslog allmänna ombudets överklagande och ansåg att skönsbeskattning kan ligga till grund för återbetalningsskyldighet avseende bostadstillägg.

Bedömning: Kammarrätten instämde i förvaltningsrättens bedömning och avslog allmänna ombudets överklagande. Kammarrätten uttalade att utgångspunkten bör vara att den försäkrade haft de skönsbeskattade inkomsterna. Detta med hänsyn till att syftet med skönsbeskattning är att försöka uppnå det beskattningsresultat som motsvarar de verkliga inkomsterna. Kammarrätten konstaterade att ett skönsbeskattningsbeslut, med hänsyn till att det är Försäkringskassan som har bevisbördan, inte i alla situationer kan ligga till grund för återbetalningsskyldighet. Mot bakgrund av att den försäkrade inte hade överklagat eller begärt omprövning av skönsbeskattningsbeslutet, bedömde domstolen

emellertid att Försäkringskassan ansågs ha uppfyllt sin bevisbörda och att prövningen skulle utgå ifrån att den försäkrade haft den aktuella inkomsten.

Kommentar: Allmänna ombudet har överklagat domen till HFD och väntar på beslut om prövningstillstånd.

Återbetalning av sjukersättning

Kammarrätten i Jönköping mål nr 2593-19

Frågan: Frågan i målet är om Försäkringskassans beslut om återbetalningsskyldighet avseende för mycket utbetald sjukersättning varit riktigt.

Bakgrund: Försäkringskassan hade i ett tidigare beslut minskat den försäkrades sjukersättning från halv till en fjärdedel med motiveringen att hens arbetsförmåga förbättrats då hen redovisat en arbetstid, inkluderad väntetid, som översteg halvtid. Eftersom den försäkrade inte hade anmält sin arbetsförmågeförbättring ansåg Försäkringskassan att för mycket ersättning hade betalats ut. Allmänna ombudet överklagade beslutet men fick avslag i förvaltningsrätten.

Bedömning: Kammarrätten hänvisade till sin dom i mål om indragning av sjukersättning, enligt vilken Försäkringskassan haft fog för sitt beslut att minska den försäkrades sjukersättning från halv till en fjärdedel, och avslag allmänna ombudets överklagande. Enligt kammarrätten hade den försäkrade orsakat att för mycket sjukersättning betalats ut genom att hen inte uppfyllde sin anmälningsskyldighet respektive skäligen borde ha insett att ersättning lämnats med för högt belopp. Något skäl för eftergift ansågs inte heller finnas.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade kammarrättens dom till HFD, men fick inte prövningstillstånd.

6.2.16 Äldreförsörjningsstöd

Allmänna ombudet har fått två kammarrättsdomar om äldreförsörjningsstöd.

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 1799-19

Frågan: Frågan i målet är hur en engångsbetalning eller en inkomst som upphört påverkar rätten till äldreförsörjningsstöd.

Bakgrund: Pensionsmyndigheten beslutade att vid omprövning sänka den försäkrades äldreförsörjningsstöd utifrån vad hen totalt hade tjänat under beslutsperioden. Enligt Pensionsmyndigheten ska den försäkrades ekonomiska situation fördelas över tolv månader och inte enbart under den månad som personen arbetat eller maximalt månaden efter. Förvaltningsrätten avslag allmänna ombudets överklagade och instämde i Pensionsmyndighetens bedömning.

Bedömning: Kammarrätten avslag allmänna ombudets överklagande och ansåg, i likhet med underinstanserna, att den försäkrades arbetsinkomst för den aktuella

månaden ska påverka hens uppskattade inkomst av tjänst för hela bidragsperioden. Enligt kammarrätten ska bestämmelserna om inkomstprövning och omprövning av äldreförsörjningsstöd förstås på så sätt att inte enbart framtida inkomster ska beaktas. Någon retroaktiv omräkning hade inte skett och att det var fråga om en engångsutbetalning påverkade inte bedömningen.

Kommentar: Allmänna ombudet överklagade inte domen till HFD.

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 877-20

Frågan: Frågan i målet är om förutsättningarna för att beviljas äldreförsörjningsstöd var uppfyllda trots att den enskilde inte hade rätt till permanent uppehållstillstånd.

Bakgrund: Pensionsmyndigheten beslutade att bevilja den enskilde äldreförsörjningsstöd för en viss period trots att hens uppehållstillstånd hade tidsbegränsats med stöd av så kallade uteslutanderegler i utlänningslagen. Allmänna ombudet överklagade beslutet och anförde att den enskilde inte hade rätt till äldreförsörjningsstöd då hen inte ansågs som bosatt i Sverige. Förvaltningsrätten biföll allmänna ombudets överklagande.

Bedömning: Den enskilde överklagade till kammarrätten som instämde i förvaltningsrättens bedömning. Förvaltningsrätten framhöll att den omständigheten att Migrationsverket uteslutit den enskilde från att betraktas som alternativt skyddsbehövande utgör sådana synnerliga skäl som talar mot att hen skulle anses vara bosatt i Sverige. Eftersom hen inte var bosatt i Sverige omfattades hen inte av svensk socialförsäkring. Förutsättningarna för rätt till äldreförsörjningsstöd var därmed inte uppfyllda.

Kommentar: Pensionsmyndigheten har kommenterat domen i sin publikation Juridikavdelningen informerar, serienummer 2021-1.

7 Urval av iakttagelser

Allmänna ombudet har ett uppdrag att även redovisa viktigare iakttagelser till regeringen. Dessa iakttagelser har under åren i huvudsak redovisats muntligen till regeringen under hand. Iakttagelserna har sin grund i granskningen av inkommande förslag på ärenden eller ombudets egen omvärldsbevakning. Det som utmärker iakttagelserna är att ombudet har svårt att få frågeställningen som iakttagelsen rör prövade i domstol. Det kan också vara frågeställningar där sannolikheten att få en prövning i överinstans bedöms vara mycket låg. Nedan följer ett urval av de iakttagelser som har gjorts under 2020 där det kan noteras att flertalet avser sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och aktivitetsersättning.

7.1 Aktivitetsersättning

Aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga kan lämnas till en försäkrad vars arbetsförmåga bedömts vara nedsatt med minst en fjärdedel för minst ett år. Regeringen har tillsatt en särskild utredare med uppdraget att se över förmånerna sjuk- och aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga (se Dir 2020:31). Med anledning av detta har ombudet varit något sparsam med att överklaga beslut inom de aktuella förmånerna. Eftersom förmånen aktivitetsersättning vid förlängd skolgång inte omfattas av utredningsdirektivet har ombudet dock fortsatt att driva ärenden med frågor som avser förlängd skolgång.

7.1.1 Förekomst av avvikande mening

Ombudet har under 2019 och 2020 tagit del av ett stort antal ärenden där den försäkrades ansökan om ersättning avslagits eller beviljats ersättning på lägre nivå. En gemensam nämnare i flertalet beslut har varit att den befintliga medicinska utredningen talar i en viss bestämd riktning och att det funnits en avvikande mening från den som handlagt och föredragit ärendet. Förekomsten av en avvikande mening i de ärenden som ombudet tagit del av synes således ha ökat under det senaste året.

7.1.2 Förvärvsarbete och daglig verksamhet

Ombudet har tagit del av ett antal ärenden där den försäkrade varit beviljad insatsen daglig verksamhet enligt LSS eller av läkare enbart bedömts ha förmåga i en sådan insats. Vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning har den försäkrades förmåga att delta i daglig verksamhet setts som ett bevis för en förvärvsförmåga, vilket föranlett avslag på ansökan om ersättning.

Vad som avses med förmåga i ett förvärvsarbete på arbetsmarknaden är prövat i högsta instans (se HFD 2019 ref. 48). Ombudet har därför bedömt utsikterna att få denna fråga prövad igen som små. Signaler från verksamheten visar dock att frågan anses svårbedömd.

7.1.3 Uppvisat arbetsförmåga vid rehabilitering?

Ombudet har uppmärksammats på den situationen där den försäkrade, efter att ha varit föremål för rehabilitering i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, ansökt om aktivitetsersättning. Den försäkrade har genom arbetsträning uppnått en partiell arbetsförmåga, men därefter kommit att nekas ersättning på resterande del av en heltid. Motiveringen är ofta att den försäkrade skulle kunna ha en större förmåga i ett annat arbete och därför saknar rätt till den sökta nivån av ersättning. Ibland har även rätt till ersättning överhuvudtaget nekats. Eftersom den försäkrade redan har varit föremål för utredning och arbetsrehabiliterande insatser vidtas inga ytterligare rehabiliteringsåtgärder från Försäkringskassans sida.

7.2 Bostadstillägg

Förmånen bostadstillägg kan utges till den som beviljats sjuk- eller aktivitetsersättning samt ålderspension. Ersättningen är att se som ett ekonomiskt tillskott för de försäkrade som har en lägre inkomst. Vid beräkningen av ersättningens storlek beaktas både den försäkrades inkomst och bostadskostnad.

Kostnader som framgår av hyres- eller avgiftsavi med anknytning till bostaden och boendet får räknas med som bostadskostnad⁷⁶. Ombudet har uppmärksammats på situationen där även kostnaden för garage- eller parkeringsplats inkluderas och den försäkrade får tillgodoräkna sig avgiften som bostadskostnad, trots att det kan finnas omständigheter som tyder på att det i praktiken är någon annan som använder själva garage- eller parkeringsplatsen.

7.3 Omvårdnadsbidrag

Omvårdnadsbidrag är en relativt ny socialförsäkringsförmån, som infördes genom en lagändring den 1 januari 2019. 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 enbart till att ersätta föräldrarnas 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 den nya förmånen merkostnadsersättning, som även den infördes den 1 januari 2019. Ett syfte med lagändringarna var att renodla förmånerna så att de blev förutsägbara och transparenta (se prop. 2017/18:190 s. 70-72 och 75).

⁷⁶ Se 5 § Pensionsmyndighetens föreskrifter (2019:1) om beräkning av bostadskostnad i ärenden om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

7.3.1 Omvårdnadsbidrag istället för vårdbidrag

Förmånerna omvårdnadsbidrag och vårdbidrag kan inte utges parallellt. Den lagtekniska konstruktionen innebär att en förälder som tidigare beviljats vårdbidrag, och vill ansöka om en höjning av bidraget, måste avsäga sig det beviljade vårdbidraget för att få rätten till ett högre bidrag (omvårdnadsbidrag) prövat.⁷⁷

Ombudet har uppmärksammats på situationen där föräldern avstått från att ansöka om en högre nivå på omvårdnadsbidraget eftersom det kräver att hen avsäger sig det redan beviljade vårdbidraget. Det har även kommit till ombudets kännedom att föräldrar som avsagt sig vårdbidraget har beviljats omvårdnadsbidrag, men då med en lägre nivå än det vårdbidrag föräldern avsagt sig trots att det endast handlat om bedömning av merarbetet. I vissa fall har det även resulterat i att föräldrarnas ansökan har avslagits.

En annan situation som ombudet uppmärksammats på, och som ombudet själv också har noterat, är att omvårdnadsbidrag tenderar att beviljas i en lägre omfattning än ett tidigare beviljat vårdbidrag. Uppdelningen på två förmåner, omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning, skulle kunna förklara en sådan nivåskillnad.

7.4 Sjukpenning i förebyggande syfte

Förmånen kan, till skillnad från sjukpenning på grund av nedsatt arbetsförmåga, beviljas redan innan arbetsförmågan är nedsatt. Ersättningen omfattar således situationer där det bedömts som nödvändigt att förhindra eller förebygga arbetsoförmåga. En grundläggande förutsättning är att den försäkrade till följd av behandlingen varit förhindrad att förvärvsarbeta eller att vara arbetsökande (se 27 kap. 7 § SFB och HFD 2019 ref. 41).

Ombudet har tagit del av ärenden som avser behovsanställda. Ett stort antal behovsanställda har arbete i önskad omfattning och är därför inte anmälda på Arbetsförmedlingen som aktivt arbetsökande. Det är när den som är behovsanställd ska ange omfattningen på det arbete som hen avstått till följd av behandlingen som problem uppstår. Eftersom den försäkrade på förhand haft vetskap om behandlingen har hen avstått från att boka upp sig på arbetspass. Den försäkrade kan då inte ses som anställd och har inte heller rent faktiskt varit förhindrad från att förvärvsarbeta. Samtidigt har hen inte varit anmäld som arbetsökande på Arbetsförmedlingen. Den försäkrade, som då oftast redan genomgått behandlingen, har därmed inte rätt till ersättning.

⁷⁷ Se 22 kap. 5 § SFB, prop. 2017/18:190 s. 143 samt vägledning 2018:4, Omvårdnadsbidrag, version 3, avsnitt 4.9.1, s. 40.

7.5 Sjukpenninggrundande inkomst

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är en grundläggande förutsättning för att kunna beviljas ett stort antal förmåner. En korrekt SGI är också en förutsättning för att en beviljad ersättning ska lämnas med ett korrekt belopp. Betydelsen av en korrekt SGI, för såväl den försäkrade som det allmänna, är därmed stor.

7.5.1 SGI och uppbyggnadsskedet

SGI kan antingen grundas på inkomst av anställning (SGI A) eller inkomst av annat förvärvsarbete (SGI B). Om den försäkrade nyligen startat en verksamhet finns möjligheten att under en treårsperiod få tillgodoräkna sig en uppskattad inkomst och därigenom en SGI som är högre än den faktiska inkomsten, s.k. uppbyggnadsskede (se 25 kap. 7 a § och 9 § SFB). Ombudet har uppmärksammats på situationen där försäkrade i praktiken bedrivit verksamhet under ett flertal år, men inte själv haft hand om den administrativa delen i företaget. Det har då inte varit fråga om någon näringsverksamhet ur ett skatterättsligt perspektiv. Den försäkrade har därför setts som anställd (SGI A). När den försäkrade långt senare ansöker om ersättning och SGI ska fastställas framgår att den försäkrade numera driver verksamheten som enskild firma (SGI B). Den försäkrade kan då få tillgodoräkna sig en högre SGI enligt principen om uppbyggnadsskede, trots att verksamheten i praktiken kan ha bedrivits i flera år.

7.5.2 SGI som anställd eller egenföretagare

Ombudet har uppmärksammats på en situation där Försäkringskassans handläggare upplever att det är svårt att avgöra om den försäkrade ska ses som anställd eller egenföretagare. Situationen uppkommer framförallt när den försäkrade är ”youtuber” eller ”influencer”. De kan inte ses som anställda i arbetsrättslig mening, men de har inte heller en enskild firma. Gemensamt för de nämnda situationerna är att den enskilde låter en tredje part sköta den administrativa delen av den bedrivna verksamheten. Det medför att det är svårbedömt om den försäkrade, utifrån bestämmelserna om SGI, ska ses som anställd eller egenföretagare.

7.6 Underhållsstöd

Bestämmelserna om underhållsstöd har genomgått förändringar över tid. Genom en lagändring i april 2016 kan Försäkringskassan numera betala ut underhållsstöd under sex månader. Om den betalningsskyldige föräldern under denna tidsperiod har betalat till Försäkringskassan i rätt ordning ska betalningen därefter ske direkt mellan föräldrarna. Om det finns särskilda skäl får Försäkringskassan fortsätta att lämna underhållsstöd (18 kap. 9 a § SFB).

Ombudet har tidigare drivit mål för att få prövat vad som i sammanhanget avses med särskilda skäl.⁷⁸ Ombudet har under 2020 tagit del av ett mycket stort antal ärenden där särskilda skäl prövats och bedömts föreligga i ärendet. Eftersom ombudet tidigare drivit frågan om särskilda skäl har det inte bedömts som prioriterat att driva frågan på nytt.

⁷⁸ Se t.ex. Kammarrättens i Stockholm dom i mål nr 4330-17 och 4331-17, Kammarrättens i Sundsvall dom i mål nr 214-18 samt Kammarrättens i Göteborg dom i mål nr 4656-17.

8 Framåtblick

Under året har allmänna ombudet bidragit till fem vägledande avgöranden inom olika förmåner. Antalet överklaganden till högsta instans har nästan fördubblats under året jämfört med föregående år. Det finns således goda förhoppningar om att allmänna ombudet nästa år ska ha bidragit med ytterligare vägledande domar inom socialförsäkringsområdet.

Allmänna ombudets kärnverksamhet, att driva ärenden i domstol, kan inte sägas ha påverkats negativt av rådande pandemi. Istället har digitala arbetsformer utvecklats efter hand och det nya diariestödet, som infördes under hösten, har medfört en övergång från fysisk till digital ärendehantering. Det som ännu återstår att hitta en lösning på är informationsöverföringen från Pensionsmyndigheten. Eftersom det nu ligger ett gemensamt förslag på regelförändringar från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, som skulle underlätta en sådan informationsöverföring, finns gott hopp om att även denna fråga blir löst. Det innebär i så fall att allmänna ombudets verksamhet nästintill blir helt digitaliserad, från det första förslaget till ärende till ett slutligt avgörande från högsta instans. Det skapar sammantaget förutsättningar för en större överblick, bättre transparens och möjligheter att tillämpa ett modernt arbetssätt i verksamheten.

När det gäller processuella förutsättningar har de förslag som lämnats i utredningen *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet*⁷⁹ ännu inte lett till några konkreta lagförslag. Här kan konstateras att pandemin säkert bidragit till att annan lagstiftning, annat än det som varit direkt kopplat till pandemin, av naturliga skäl har fått läggas åt sidan. För allmänna ombudets del så kvarstår dock de processuella begränsningarna. Även i den delen där lagstiftaren gett allmänna ombudet en möjlighet att byta inställning och överklaga till fördel har detta under året ifrågasatts i ett kammarrättsavgörande som därför fått överklagas till högsta instans.⁸⁰ Det skulle i sig ytterligare försämra allmänna ombudets möjligheter att driva fram vägledande avgöranden om HFD kommer fram till att kammarrätten kommit till en riktig slutsats.

Vad gäller Pensionsmyndighetens ärenden har antalet överklaganden ökat betydligt under året jämfört med tidigare. En ny Frågelista publicerades under våren 2020 och medförde ett ökat antal förslag på ärenden. Uppstarten av ett projekt initierades i december 2020, varför det kommer att redovisas i nästa års rapport. Allmänna ombudet kommer att ha ett fortsatt fokus att hitta de rättsfrågor som är mest angelägna vad gäller Pensionsmyndighetens verksamhetsområde. Den inventering som gjordes av HFDs prövade mål på socialförsäkringsområdet indikerar också att det bör finnas potential att nå högsta instans med flera av de förmåner som Pensionsmyndigheten handlägger. Även vad avser de förmåner som

⁷⁹ SOU 2018:5.

⁸⁰ Kammarrättens i Göteborg beslut i mål nr 834-20. HFD har ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd.

Försäkringskassan handlägger finns flera rättsfrågor/bedömningsfrågor som behöver komma under prövning av högsta instans. Vad gäller några förmåner har reviderade bestämmelser införts eller aviserats där nya frågor kommer att behöva prövas. Därför är det viktigt för allmänna ombudet att fortsatt fokusera på att nå ut till handläggare/beslutsfattare på respektive myndighet, som ofta är de som först identifierar svårigheter i tillämpningen, för ett fortsatt optimalt arbete med att identifiera rätt frågor att driva. Då kommer allmänna ombudets uppdrag också att ge störst nytta för både enskilda och för det allmänna.

Stockholm den 26 februari 2021

Essa Malmqvist
Allmänna ombudet

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