

ÅRLIG RAPPORT

2023

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	5
2 Utgångspunkter för allmänna ombudets verksamhet	6
2.1 Allmänna ombudets uppdrag	6
2.2 Allmänna ombudets organisation och budget	7
2.3 Tillgång till ärenden	7
2.4 Processuella förutsättningar och begränsningar.....	8
3 Allmänna ombudets verksamhet 2023	10
3.1 Inledande kommentarer.....	10
3.2 Prioriterade områden	10
3.3 Inkommande förslag på ärenden	13
3.3.1 Förslag på ärenden från Försäkringskassan	13
3.3.2 Förslag på ärenden från Pensionsmyndigheten.....	14
3.3.3 Förslag på ärenden från allmänheten	14
3.4 Överklaganden och domar	15
3.4.1 Överklaganden till förvaltningsrätt.....	15
3.4.2 Överklaganden till förvaltningsrätt fördel/nackdel.....	17
3.4.3 Domar från förvaltningsrätt	18
3.4.4 Överklaganden till kammarrätt	19
3.4.5 Domar från kammarrätt	20
3.4.6 Överklaganden till Högsta förvaltningsdomstolen.....	20
3.4.7 Domar från Högsta förvaltningsdomstolen.....	23
3.5 Allmänna ombudets utåtriktade verksamhet	23
3.5.1 Kontakter med Försäkringskassan.....	24
3.5.2 Kontakter med Pensionsmyndigheten	24
3.5.3 Andra kontakter.....	25
4 Domar från Högsta förvaltningsdomstolen	26
5 Iakttagelser – ett urval	34
5.1 Livränta	34
5.2 Merkostnadsersättning	34
5.3 Sjukpenning	35
5.4 Underhållsstöd.....	35

6	En spaning in i framtiden.....	36
----------	---------------------------------------	-----------

Bilaga: Avgöranden från kammarrätterna under 2023

Sammanfattning

Essa Malmqvist lämnade uppdraget som allmänt ombud i april månad. Jag tillträdde uppdraget den 1 oktober.

Allmänna ombudet ska överklaga ärenden som bedöms ha stor betydelse för både enskilda försäkrade och det allmänna. I rapporten lyfts två processuella begränsningar som gör det svårt för allmänna ombudet att driva målen till högsta instans – avsaknaden av möjlighet till sent partsinträde och avsaknaden av möjlighet att byta yrkande till nackdel för den enskilde. Relativt okomplicerade regeländringar skulle kunna åtgärda problematiken.

Ombudet har under året koncentrerat sig dels på områden där det kommit ny lagstiftning och det därför finns ett behov av vägledande domstolsavgöranden, dels på frågor där samhällsutvecklingen skapat nya situationer. Även frågor där systematiska problem aktualiseras har överklagats, liksom situationer där beslutsmyndigheterna fyllt ut regelverket med styrsignaler och allmänna råd.

Under år 2023 har sju domar kommit från HFD där allmänna ombudet har varit part. I fyra mål förde ombudet talan till nackdel för den enskilde och i tre mål till fördel. I fem mål biföll HFD allmänna ombudets överklagan och i två mål avslogs överklagandet.

Allmänna ombudet har överklagat 16 avgöranden från kammarrätterna till HFD. Två överklaganden var till nackdel för den försäkrade och resterande till fördel för den försäkrade. Sammanlagt under året har HFD tagit ställning till frågan om prövningstillstånd i 22 mål där allmänna ombudet varit part. I fyra av dessa mål har HFD beviljat prövningstillstånd, medan det i 18 mål nekats prövningstillstånd.

Det har inkommit 80 domar från förvaltningsrätterna. Kammarrätterna har dömt i 23 mål där allmänna ombudet har varit part.

Allmänna ombudet har överklagat 54 beslut, varav 48 från Försäkringskassan och sex från Pensionsmyndigheten, till förvaltningsrätterna. Av dessa har 43 överklaganden varit till fördel för den försäkrade och 11 till nackdel för den försäkrade. De enskilda förmåner som har överklagats flest gånger är sjukersättning och assistansersättning. Under året har 28 förvaltningsrättsdomar överklagats till kammarrätten.

Allmänna ombudet har fortsatt att etablera kontakter i olika sammanhang för att göra ombudets verksamhet mer känd. Syftet är att få tips på intressanta rättsfrågor att driva och att få in konkreta ärenden att överklaga.

Iakttagelserna har på samma sätt som föregående år samlats in och utretts på ett systematiskt sätt.

1 Inledning

Regeringen har i regleringsbrevet för Försäkringskassan år 2023 uppdragit åt allmänna ombudet för socialförsäkringen (fortsättningsvis allmänna ombudet eller ombudet) att lämna en samlad redogörelse för ombudets verksamhet under år 2023 inklusive ombudets viktigaste iakttagelser. Av redovisningen ska det framgå hur många beslut från Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten som allmänna ombudet har överklagat under året samt fördelningen mellan överklaganden till fördel och till nackdel för den försäkrade. Det ska även framgå hur många prejudicerande domar som allmänna ombudet har bidragit till att driva fram.

Rapporten inleds med en presentation av allmänna ombudets uppdrag och verksamhet (avsnitt 2). Därefter följer en redogörelse för hur allmänna ombudets verksamhet har bedrivits, dels med fokus på hur många beslut som överklagats och hur många domstolsavgöranden som kommit, dels vilka typer av frågor som ombudet arbetat med under året (avsnitt 3). I avsnitt 4 redovisas domar från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) som har meddelats under året där allmänna ombudet varit part. Därefter redovisas i avsnitt 5 ombudets viktigaste iakttagelser som gjorts. Vad gäller iakttagelserna presenteras endast ett urval i rapporten. En fullständig redovisning sker muntligen till regeringen. Rapporten avslutas med en framåtblick (avsnitt 6).

I en bilaga till rapporten redovisas årets samtliga domar från kammarrätterna där allmänna ombudet varit part.

2 Utgångspunkter för allmänna ombudets verksamhet

I detta avsnitt beskrivs allmänna ombudets uppdrag, organisation och budget. Därefter följer en redogörelse för de praktiska och processuella förutsättningar som föreligger i verksamheten.

2.1 Allmänna ombudets uppdrag

Allmänna ombudet utses av regeringen och är självständigt i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Allmänna ombudets funktion är att överklaga Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut.¹

Syftet med allmänna ombudets verksamhet är inte närmare reglerat i lag. Däremot har syftet berörts i förarbetena i samband med att allmänna ombudet inrättades.² 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.³

Fokus i uppdraget är, som framgår ovan, att driva fram vägledande avgöranden i domstol som bidrar till att rättstillämpningen blir enhetlig. Grunden i det arbetet är att få en fråga allsidigt belyst så att domstolen får ett brett underlag för sin bedömning. Allmänna ombudets uppgift är inte att ha en egen uppfattning i sakfrågan, dvs. få en viss uppfattning bekräftad i domstol. Detta medför att allmänna ombudets överklaganden ofta har inslag av argument som talar 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. allmänna ombudet måste bestämma vilken ”utgång” som domstolen ska pröva. Yrkandet ska dock inte ses som allmänna ombudets uppfattning i en viss fråga. Att det överordnade syftet är att driva fram vägledande avgöranden i domstol speglas också av att det allmänna ombudet är oförhindrad att ändra inställning under processens gång om det sker till den enskildes fördel.⁴ Allmänna ombudet kan således inta motsatta ståndpunkter i samma process i olika instanser om det behövs för att föra målet vidare.

¹ 113 kap. 12 § socialförsäkringsbalken (SFB).

² Prop. 2003/04:152 s. 241 ff.

³ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 10 s. 32.

⁴ HFD 2021 ref. 71.

Allmänna ombudets uppdrag är beroende av goda kontaktvägar inom respektive myndighet för att kunna uppnå målet att identifiera frågor där vägledande avgöranden behövs. En öppen dialog med alla aktörer som berörs av socialförsäkringslagstiftningen är därför av yttersta vikt. För att fullgöra uppdraget krävs således omvärldskunskap och en helhetssyn över verksamheten, men också insyn i varje enskilt ärende och överklagande.

2.2 Allmänna ombudets organisation och budget

Allmänna ombudet och dess kansli har, liksom tidigare, sin placering på Försäkringskassans huvudkontor vid Telefonplan i Stockholm. I dag ska, förutom allmänna ombudet, fem processförare vara anställda. Utgångspunkten är att samtliga processer hanteras av allmänna ombudets egen personal. Enligt 113 kap. 12 § SFB kan allmänna ombudet förstärkas av personal från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Att processa med egen anställd personal är emellertid en målsättning, eftersom det är ett viktigt uttryck för den självständiga roll som allmänna ombudet har. Allmänna ombudet har också en egen arbetsordning.

Under året som har gått har verksamheten till stor del varit underbemannad. Essa Malmqvist lämnade uppdraget som allmänt ombud i april månad. Jag tillträdde uppdraget den 1 oktober. Det innebär att under fem månader fanns inget allmänt ombud på plats. Under denna period var en av de ordinarie processförarna tillförordnat allmänt ombud.

Härutöver har en processförare varit tjänstledig hela året. Ytterligare en processförare valde, efter att varit tjänstledig delar av året, att avsluta sin anställning. En vikarie var anställd på en av tjänsterna och täckte därmed upp nio månaders heltidsarbete. Under maj månad var dessutom en avdelningsjurist från Försäkringskassan inlånad. I mitten av september började två nya processförare, som rekryterats tidigare under året. Sammantaget har verksamheten under fem månader endast haft tre processförare samt tillförordnat allmänt ombud i tjänst. Som alltid vid nyanställningar har det också krävts en viss uppstartstid för de nyanställda, inklusive för det allmänna ombudet.

Enligt Försäkringskassans regleringsbrev för 2023 ska högst 7 773 000 miljoner kr av tilldelat förvaltningsanslag användas för det allmänna ombudet och dess kansli. Kostnaden för det allmänna ombudet och dess kansli har - främst på grund av vakanserna - under året uppgått endast till 5 596 902 kr (varav personalkostnader 5 276 369 kr). Detta kan jämföras med utfallet för år 2022 som var 6 152 000 kr (varav personalkostnader 5 907 000 kr).⁵

2.3 Tillgång till ärenden

Till skillnad från många andra statliga verksamheter har allmänna ombudet inget naturligt inflöde av ärenden. Arbetet med att hitta nya ärenden som passar för att driva fram oklara rättsfrågor måste därför planeras och utföras självständigt för att

⁵ Vissa kostnader, som till exempel HR-stöd, interndeiteras inte för ombudet. Viss omföring av medel finns därför inte med i angivet utfall.

en inkorg ska fyllas. Denna uppgift är tidskrävande och ska ske parallellt med processandet.

2.4 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 utan omprövning.⁶

Avsikten med den förstärkning av allmänna ombudet som skett sedan år 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 allmänna ombudet att driva målen till högsta instans, vilka har identifierats i föregående års rapporter. Där har bland annat lyfts olika aspekter på allmänna ombudets roll i tvåpartsprocessen. En frågeställning har varit att allmänna ombudets roll som motpart är svår att förena med ombudets praxisbildande uppdrag. Problemställningen har beskrivits som att det allmänna ombudet å ena sidan övertar det allmännas talan i förvaltningsdomstol från beslutsmyndigheterna, men å andra sidan inte är bundet i sin processföring av myndigheternas rättsliga ställningstagande utan kan fritt företräda den lösning som det anser har fog för sig. En annan sådan svårighet som har lyfts fram har varit att när allmänna ombudet överklagar till fördel finns inget motstående intresse, eftersom den enskilde och det allmänna har samma yrkande. Inte heller det passar in i en traditionell tvåpartsprocess.

Även om ovannämnda svårigheter kvarstår är det svårt att se en mer ändamålsenlig reglering än den som finns i dag. I den här rapporten väljer jag därför att lyfta fram två andra svårigheter – som också nämnts i tidigare rapporter – där det finns relativt okomplicerade regeländringar som skulle kunna åtgärda problematiken. Jag rangordnar dem i angelägenhetsgrad.

- ✓ Avsaknaden av möjlighet till sent partsinträde

Som bestämmelserna är utformade idag måste allmänna ombudet överklaga myndighetens beslut och kan inte träda in senare i processen. Detta är en olycklig begränsning.

Det är inte ovanligt att det är först efter prövning i domstol som allmänna ombudet har möjlighet att uppmärksamma principiellt viktiga frågor. Med nuvarande ordning behöver allmänna ombudet då fånga upp motsvarande frågeställning i ett annat ärende hos beslutsmyndigheten. Med hänsyn till ärendevolymen är detta ett arbete som i sin tur är beroende av impulser och hjälp från myndighetens handläggare; något som inte alltid kan prioriteras. En möjlighet att inträda i processen senare och överklaga domar från förvaltningsrätterna och kammarrätterna i mål där det allmänna ombudet inte överklagat myndighetens beslut skulle således ge ombudet viktiga verktyg att

⁶ 113 kap. 8 och 9 §§ SFB.

ytterligare förfina metoden för att kunna bidra till prejudikat på socialförsäkringsområdet. En sådan reglering skulle inte bara ge bättre möjlighet att hitta frågor att driva utan även innebära en möjlighet till snabbare avgöranden i högsta instans.

Allmänna ombudet har svårt att se någon egentlig förklaring till varför det allmänna ombudet inte borde ha möjlighet att inträda senare i processen. Särskilt mot bakgrund av att det i äldre lagstiftning fanns en sådan möjlighet för såväl Riksskatteverket som Riksförsäkringsverket och att det allmänna ombudet hos Tullverket i vissa ärenden just har en sådan möjlighet redan i dag.⁷

- ✓ Vid överklaganden till fördel för den försäkrade i förvaltningsrätt, och där förvaltningsrätterna bifaller ombudets överklagande, går det inte att driva processen vidare om det inte finns alternativa yrkanden som avslagits av domstolen.

Som har beskrivits i tidigare års rapporter kan det vara svårt att få upp mål i de högre instanserna, eftersom förvaltningsrätten i cirka en fjärdedel av överklagandena bifaller allmänna ombudets överklagande. Den enda möjligheten att då kunna överklaga vidare är att allmänna ombudet byter yrkande i kammarrätten. Att allmänna ombudet har rätt att byta yrkande till fördel för den enskilde följer av bestämmelser i socialförsäkringsbalken och har även prövats av HFD under år 2021.⁸ Någon möjlighet att byta yrkande till nackdel för den enskilde finns inte. Även om det kan finnas olika skäl för en sådan ordning motverkar begränsningen en effektiv prejudikatbildning.

Några nya processuella förutsättningar för allmänna ombudet har ännu inte aviserats efter tidigare utredning.⁹ I avvaktan på nya regler kvarstår således ovan beskrivna svårigheter.

⁷ 6 kap. 11 § tullagen.

⁸ HFD 2021 ref. 71 och 113 kap. 17 § SFB.

⁹ SOU 2018:5, *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet* (nedan SOU 2018:5).

3 Allmänna ombudets verksamhet 2023

3.1 Inledande kommentarer

Eftersom allmänna ombudet är självständigt i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är det ombudet som väljer vilka frågor 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 frågor från andra, både från myndigheter inom socialförsäkringsområdet, domstolar, intresseorganisationer och andra. Att allmänna ombudet har en öppenhet att ta emot impulser från alla håll är viktigt för att upprätthålla objektiviteten, men också för att fånga upp relevanta frågor. Lika viktigt är det att allmänna 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 fråga där vägledande domstolsavgöranden behövs?

Av naturliga skäl är Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten de mest centrala myndigheterna när det gäller att fånga upp frågor. Kritiskt tänkande beslutsfattare och handläggare är en förutsättning för att allmänna ombudet ska kunna driva fram vägledande domar och göra verklig skillnad. Det är därför nödvändigt att allmänna ombudet tillåts ha en dialog med alla avdelningar och alla yrkeskategorier inom beslutsmyndigheterna. Allmänna ombudet har sedan tidigare mycket väl utarbetade kontaktytor med företrädare för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det finns dock skäl att fortsätta att utveckla systematiken och metodiken för att få fram frågor av prejudikatsintresse.

Avsnittet inleds med en redogörelse av vilka frågeställningar som allmänna ombudet har fokuserat på under året följt av vilka ärenden som inkommit. Avsnittet avslutas med en beskrivning av allmänna ombudets utåtriktade verksamhet.

3.2 Prioriterade områden

Allmänna ombudets uppdrag är att driva fram prejudikat för att tydliggöra oklara områden inom socialförsäkringen. Typiskt sett är behovet av sådana insatser större på områden med ny lagstiftning. Eftersom lagstiftningstakten på socialförsäkringsområdet är hög rör det sig normalt om ett relativt stort antal förmåner årligen som ska hanteras med större eller mindre regelförändringar.

En annan signal för allmänna ombudet att rikta fokus mot ett område kan vara att myndigheterna är särskilt aktiva inom ett förmånsslag genom att publicera rättsliga ställningstaganden eller genom utfyllande bedömningar i sina vägledningar. Ytterligare en signal som kan tyda på oklarheter som ger ett behov av klargörande avgöranden kan vara att regeringen i regleringsbrev till

Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten lyfter fram och begär uppföljning av enskilda förmåner eller förmånsslag.

Förändringar i samhället kan också leda till att regleringen av olika förmåner ska tillämpas i nya sammanhang och situationer. Det kan röra sig om förändrade familjemönster, den demografiska utvecklingen med en alltmer åldrande befolkning, en ökad eller minskad migration, förändringar på arbetsmarknaden eller den tekniska utvecklingen med de möjligheter som detta innebär.

En generell utgångspunkt bör också vara att prioritera sådana områden där oklarheter i tillämpningen ger stora effekter; antingen på individnivå eller på samhällsnivå. Ytterst handlar detta om att värna socialförsäkringens legitimitet. För att socialförsäkringssystemet ska kunna fylla sin avsedda funktion är det viktigt att socialförsäkringen tillämpas rättvist och enhetligt och att förmåner utgår enligt de förutsättningar som lagstiftaren fastställt. Det är lika viktigt att enskilda försäkrade inte faller mellan stolarna, som att ingen försäkrad överkompenseras. Socialförsäkringen är dessutom av stor statsfinansiell betydelse. En för generös tillämpning av socialförsäkringen innebär ett ineffektivt användande av statens resurser.

Under år 2023 har allmänna ombudet fokuserat på frågeställningar inom följande områden.

En förändrad arbetsmarknad

Under ett antal år har arbetsmarknaden genomgått förändringar. En allmänt känd utveckling är förskjutningen från tillverkningsindustri till tjänstesamhälle. Denna förändring, liksom teknologisk utveckling och ekonomins globalisering, har under de senaste årtiondena lett till att en ökande andel av arbetskraften har deltidsanställning och otrygga anställningar på kort tid (gig-arbetare). En annan trend är att arbete inte nödvändigtvis utförs på en fast arbetsplats, utan utförs på distans. Särskilt de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna ställs därför inför nya situationer vid regeltillämpningen.

Liksom tidigare år har allmänna ombudet drivit ärenden som gäller rätt till förmåner för försäkrade med behovsanställningar eller oregelbunden arbetstid. En fråga som besvarats av HFD är vad som gäller vid till exempel ett olycksfall när arbete sker i hemmet.¹⁰ Frågan hur en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) ska fastställas för personer med olika typer av kortare anställningar och om användningen av historiska inkomster hade vid årsskiftet ännu inte besvarats av HFD.¹¹

Gamla bestämmelser i en ny verklighet

Den traditionella familjebildningen, som var förutsättningen för äldre lagstiftning, har under de senaste årtiondena förändrats och ser annorlunda ut idag. Andra levnadsmönster förutom kärnfamiljen har blivit vanligare samtidigt som civilståndet och boendesituationen alltjämt har stor betydelse för flera socialförsäkringsförmåner, exempelvis rätten till familjeförmåner och

¹⁰ HFD 2023 ref. 22.

¹¹ HFD har i mål nr 6179-22 meddelat dom den 9 januari 2024.

pensionsförmåner. Att bedöma den försäkrades civilstånd har i vissa fall visat sig vara komplicerat. Till exempel kan den försäkrade vara gift, men inte längre bo tillsammans med sin maka/make. Situationen kan också vara den att en försäkrad ingått äktenskap men antingen ännu inte flyttat ihop med sin maka/make eller inte heller har för avsikt att göra detta. Är de att betraktas som ensamstående? Eftersom tolkningen av dessa begrepp påverkar rätten till och storleken på ett stort antal förmåner, är det frågor som allmänna ombudet har fortsatt driva under 2023.

Andelen äldre personer som får hjälp av sina anhöriga har kommit att öka. Allmänna ombudet har drivit frågor om det vid bedömningen av om en försäkrad ska anses återbetalningsskyldig får beaktas vad en behörig anhörig skäligen borde ha insett gällande den felaktigt utbetalda ersättningen.¹²

En annan form av samhällsförändring hänger samman med en ökad rörlighet över gränserna. Allt fler människor rör sig av olika anledningar över gränserna, det kan vara flykt, arbetsskäl eller familjeskäl. Detta ger upphov till nya frågor och utmaningar. Hur länge kan man vara utomlands och fortsatt bosatt? Under våren genomfördes ett projekt avseende frågan om återkrav av barnbidrag och flerbarnstillägg vid utlandsvistelse. Sammanlagt granskades åtta ärenden, men inget ärende drevs vidare. Anledningen till detta var att det i första hand rörde sig om bevisfrågor, vilket gör att avgörandet riskerar att inte få prejudikatsvärde.

Ny lagstiftning som aktualiserat nya frågor

Ny lagstiftning innebär ofta nya begrepp eller bedömningsutrymmen som behöver klargöras. Som exempel kan nämnas reformen Stärkt rätt till personlig assistans som trädde i kraft den 1 januari 2023. Då infördes bl.a. två nya grundläggande behov inom assistansersättningen och ett av de tidigare grundläggande behoven togs bort. Allmänna ombudet har under året drivit flertalet mål som handlar om hur dessa behov ska förstås.

Under perioden september 2022 – januari 2023 genomfördes ett projekt mot omprövningsenheten vid Försäkringskassan avseende förmånerna sjukpenning och sjukersättning med anledning av ny lagstiftning.¹³ Under 2023 har allmänna ombudet fortsatt att driva såväl ärenden avseende sjukpenning och vad som avses med begreppet angiven yrkesgrupp som ärenden om sjukersättning och frågor med koppling till vilka 15 år som får beaktas samt begreppet erfarenhet.

Vad gäller omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning har allmänna ombudet fortsatt att driva ett flertal frågeställningar i domstol, även om denna lagstiftning nu funnits i några år.

¹² Den 25 januari 2024 överklagades ett mål till HFD (mål nr 491-24).

¹³ Se allmänna ombudets rapport 2022 och då särskilt avsnitt 4.3.1 där dessa projekt beskrivs utförligt.

Myndigheternas tillämpning

Genom praxis har den svenska garantipensionen kommit att omdefinieras och utgör numera en minimiförmån i ett unionsrättsligt perspektiv.¹⁴ Med hänsyn till sjukersättning i form av garantiersättning som en del av det så kallade grundskyddet och systematiken kring förmånens uppbyggnad, får det numera anses finnas konsensus kring att förmånen utgör en minimiförmån.¹⁵ Vad gäller möjligheten att exportera en miniförmån tolkar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten reglerna olika. Försäkringskassan anser att sjukersättning i form av garantiersättning som en miniförmån ska exporteras.¹⁶ Pensionsmyndigheten är av motsatt uppfattning och gör bedömningen att en miniförmån betalas ut endast till de som är bosatta inom det land som beviljar förmånen.¹⁷

För att kunna hitta ärenden att driva påbörjades under inledningen av år 2023 ett projekt gentemot Pensionsmyndigheten avseende förmånen garantipension och export av denna förmån.

3.3 Inkommande förslag på ärenden

Som nämnts ovan får allmänna ombudet tips från olika håll. Under år 2023 har impulserna främst kommit från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

När förslag på ärenden kommer in från Pensionsmyndigheten, begärs myndighetens akt in och det läggs upp ett ärende i diariesystemet. Detta är inte nödvändigt för de förslag på ärenden som kommer från Försäkringskassan, eftersom allmänna ombudet administrativt är en del av Försäkringskassan. Allmänna ombudet kan således ta del av dessa ärenden direkt i myndighetens olika handläggningssystem och behöver inte begära in dem för att göra en granskning. Ett ärende läggs upp i diariesystemet endast i de fall då allmänna ombudet överväger att överklaga Försäkringskassans beslut.

3.3.1 Förslag på ärenden från Försäkringskassan

Under året har cirka 340 förslag på ärenden kommit in från medarbetare på Försäkringskassan. I cirka en fjärdedel av de inkomna förslagen har ärenden lagts upp.

De flesta förslagen inkommer per e-post till allmänna ombudets funktionsbrevlåda. Förslagen kommer främst från handläggare, beslutsfattare eller omprövare som har varit involverade i något beslut. En del ärenden inkommer också från specialister, verksamhetsutvecklare eller andra som inte har deltagit i handläggningen.

¹⁴ EU-domstolens dom i mål nr C-189/16, *Zaniewicz-Dybeck*, EU:C:2017:946, och HFD 2018 ref. 38.

¹⁵ Se till exempel förklaring från Sverige i enlighet med artikel 9 i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetsystemen, dnr S2022/02511.

¹⁶ Försäkringskassan Rättsligt ställningstagande 2022:09.

¹⁷ Se Pensionsmyndighetens hemsida, besökt den 7 februari 2024.

Merparten av alla förslag på ärenden kommer in på grund av att de gäller en fråga som efterfrågas i allmänna ombudets Informationsmeddelande (IM). Sådana meddelanden har getts ut två gånger under år 2023 – i april respektive oktober. Allmänna ombudet tar även del av Försäkringskassans interna frågesystem ARS (Action Request System), där de tillämpande enheterna ställer frågor till stödfunktionerna. Det är även vanligt förekommande att handläggare eller andra på eget initiativ skickar in ärenden beträffande rättsfrågor som de själva har identifierat. Ärenden kan också komma in till följd av att allmänna ombudet har pratat om en viss fråga vid ett möte eller någon annan personlig kontakt.

I likhet med år 2022 fick allmänna ombudet även under 2023 främst tips avseende sjukpenning, omvårdnadsbidrag/merkostnadsersättning samt SGI. Förutom dessa förmåner rörde ett stort antal ärenden förmånen assistansersättning. Den 1 januari 2023 infördes, som beskrivits ovan, två nya grundläggande behov. Antalet tips och frågeställningar som kommit till allmänna ombudet i denna del visar på behovet av klargöranden vid lagändringar. I detta fall handlar det dessutom av en förmån som har stor betydelse för ett stort antal försäkrade.

3.3.2 Förslag på ärenden från Pensionsmyndigheten

Från Pensionsmyndigheten har sammanlagt 27 förslag på ärenden kommit in som lagts upp som enskilda ärenden. Av dessa ärenden har merparten begärts in efter förslag från medarbetare på Pensionsmyndigheten. Ombudet har också i samband med att Pensionsmyndighetens produktionsavdelning haft förmånsspecifika genomgångar med ombudet fått förslag på frågor som verksamheten mer övergripande funderar på.

På Pensionsmyndighetens intranät finns sedan år 2016 en lista över olika rättsfrågor där allmänna ombudet efterlyser ärenden, den så kallade Frågelistan. Frågelistan uppdaterades i maj 2023.

3.3.3 Förslag på ärenden från allmänheten

Liksom tidigare år har allmänna ombudet även under 2023 mottagit ett förhållandevis stort antal telefonsamtal och e-postmeddelanden från allmänheten. I huvudsak är det enskilda, som har ärenden hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten eller deras ombud som hör av sig, men även intresseorganisationer kontaktar allmänna ombudet för att tipsa om intressanta frågor att driva.

Många av de frågor som tas upp vid dessa kontakter från enskilda faller utanför allmänna ombudets område. Det gäller då i huvudsak synpunkter på beslutsmyndighetens handläggning eller på felaktig information som enskilda tycker att myndigheten har gett.

Ett antal kontakter gäller dock ärenden där den enskilde har fått ett beslut från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten och vill ha allmänna ombudets hjälp med att överklaga detta. I dessa situationer är det angeläget att upplysa om

att allmänna ombudet inte är allmänhetens ombud men att den enskilde har möjlighet 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 inget som hindrar att intressanta rättsfrågor kommer in från enskilda eller deras ombud. Det är dock viktigt att vara tydlig med att ombudet självständigt väljer vilka beslut som ska överklagas och att en process alltid förs på ett objektivet sätt med utgångspunkten att få rättsfrågan allsidigt belyst.

3.4 Överklaganden och domar

I denna del redovisas nya processer som har påbörjats under året, domar som har kommit in samt pågående processer som har fullföljts under året. Denna redogörelse är delvis överlappande eftersom det är årets domar och överklaganden som redovisas. I de fall då allmänna ombudet har överklagat ett beslut under år 2022 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.

Som framgår av avsnitten ovan har ca 370 tips inkommit från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt ytterligare några från allmänheten. Allmänna ombudet har sammanlagt lagt upp 124 egna ärenden under året. Dessa ärenden har således granskats noggrannare för att se om allmänna ombudet ska överklaga beslutet. I de flesta fall har en rättsutredning gjorts i respektive ärende, även om det inte alltid lett till ett överklagande.

Att ha ett brett underlag är viktigt. Det krävs en överblick över hur ärenden på det aktuella området normalt ser ut, för att ombudet ska kunna välja lämpliga frågor och argumentera på ett bra sätt i domstol.

Att allmänna ombudet inte väljer att gå vidare med ett ärende kan ha 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. En fråga som prövas i flera kammarrätter med skiftande utgång har större möjlighet att slutligen tas upp till prövning i HFD. I andra fall har det efter utredning visat sig att själva rättsfrågan inte är intressant att driva vidare, till exempel på grund av att det finns lagstiftning 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.

3.4.1 Överklaganden till förvaltningsrätt

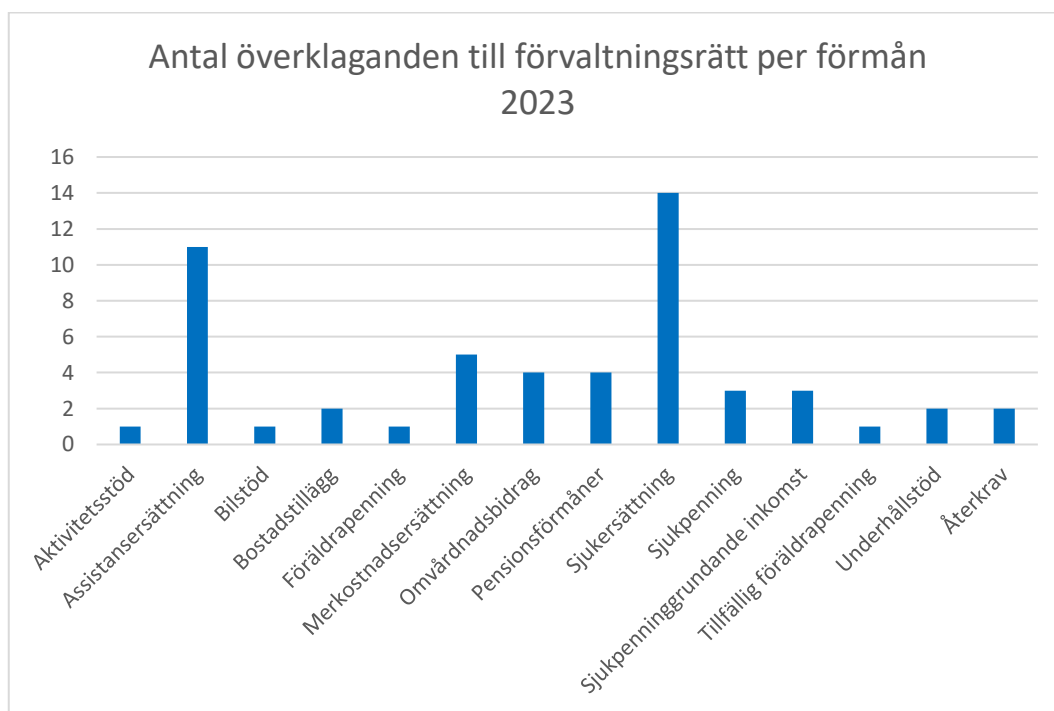
Under år 2023 har 54 beslut överklagats till förvaltningsrätterna. Flertalet överklagade beslut är grundbeslut, men även omprövningsbeslut har överklagats i

viss utsträckning.¹⁸ Vid en jämförelse med föregående år kan konstateras att det då överklagades 77 beslut.¹⁹ Inget beslut som har prövats med stöd av 113 kap. 3 § SFB har överklagats.

Av de 54 beslut som överklagades, kom 48 beslut från Försäkringskassan och sex beslut från Pensionsmyndigheten. Dessa siffror ska jämföras med föregående år, då 67 beslut från Försäkringskassan respektive tio beslut från Pensionsmyndigheten överklagades. Även om andelen överklaganden minskade i absoluta tal kan det noteras att andelen ärenden som överklagades från Pensionsmyndigheten ökade procentuellt jämfört med föregående år. En förklaring torde vara det påbörjade projektet med Pensionsmyndigheten, se avsnitt 3.2.

Vilka förmåner som har överklagats redovisas i bilden nedan (figur 1).

Figur 1 Antal överklaganden till förvaltningsrätt per förmån under år 2023



Källa: FK Diariestöd. Pensionsförmåner omfattar allmän pension, garantipension, efterlevandestöd, äldreförsörjningsstöd.

Flest ärenden vad gäller enskilda förmåner som har överklagats är sjukersättning och assistansersättning. Dessa är båda stora förmåner hos Försäkringskassan och har nyligen varit föremål för ny lagstiftning. I september 2022 infördes nya bestämmelser avseende sjukersättning.²⁰ Hösten 2022 till januari 2023 pågick ett projekt gentemot omprövningsenheten på Försäkringskassan, vilket resulterade i

¹⁸ Det projekt som riktades mot omprövningsenheterna på Försäkringskassan omfattade bara omprövningsbeslut.

¹⁹ För en detaljerad redogörelse av uppdelningen mellan förmåner hänvisas till allmänna ombudets rapport 2022, avsnitt 3.4.1.

²⁰ För en utförlig beskrivning, se allmänna ombudets rapport 2022, avsnitt 4.3.1.

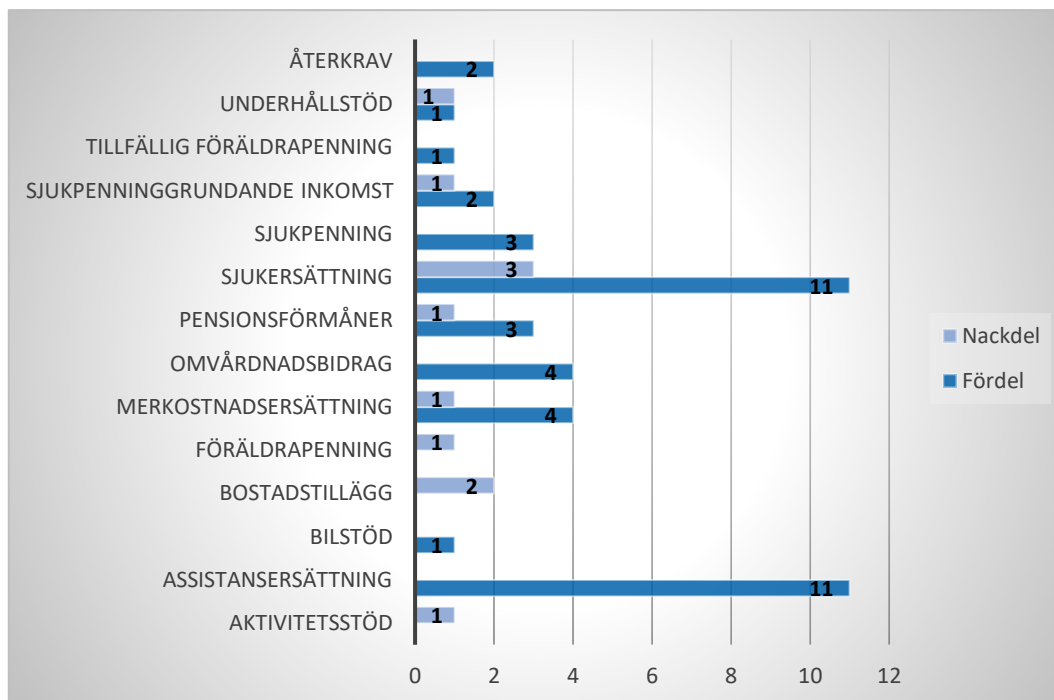
att det kom fram fler ärenden att driva. Den 1 januari 2023 infördes två nya grundläggande behov inom assistansersättning. Hur prövningen ska göras när det kommer till att bedöma om en försäkrad har ett behov av hjälp med ett av de nya grundläggande behoven är inte entydigt efter införandet av lagändringen och allmänna ombudet har således överklagat flera beslut för att få fram avgöranden.

Vid en jämförelse med år 2022 kan man se att det året överklagades flest beslut inom förmånerna sjukpenning och merkostnadsersättning.

3.4.2 Överklaganden till förvaltningsrätt fördel/nackdel

Av de 54 beslut som överklagades till förvaltningsrätterna under året har 43 överklaganden varit till fördel för den försäkrade och 11 till nackdel för den försäkrade. Jämfört med föregående år är andelen beslut som överklagades till fördel betydligt högre än föregående år.²¹ Överklaganden till fördel respektive till nackdel fördelar sig enligt följande (figur 2).

Figur 2 Antal överklaganden till förvaltningsrätt fördelat på fördel/nackdel



Källa: FK Diariestöd. Pensionsförmåner omfattar allmän pension, garantipension, efterlevandestöd, ädreförsörjningsstöd.

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

²¹ Under 2023 var 80 % av överklagade beslut till fördel. År 2022 var motsvarande siffra 67%.

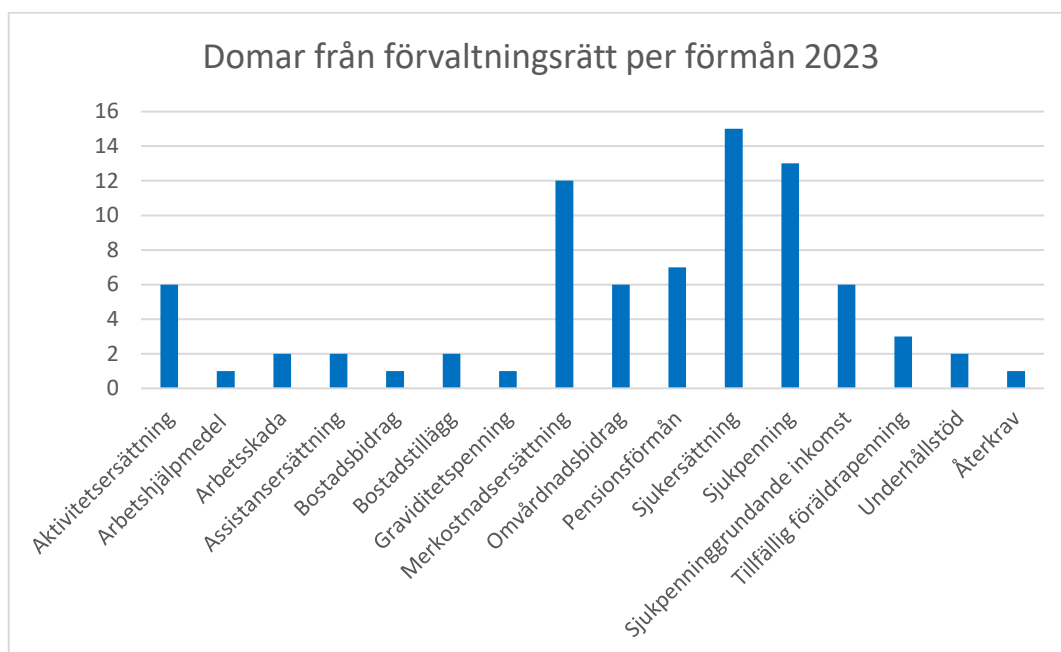
ombudet uppnår detta genom att överklaga till fördel eller till nackdel är av underordnad betydelse.

Orsaken till att fler beslut överklagas till fördel kan delvis förklaras av att viss tillämpning från myndigheternas sida blivit mer strikt exempelvis på grund av att det i vägledande avgöranden på närliggande områden gjorts uttalanden i sådan riktning. Det kan också vara så att tipsen styr till viss del, dvs. att fler avslagsbeslut än bifallsbeslut omfattas av tips på mål att driva. Historiskt sett har det också ansetts att överklaganden till fördel generellt oftare får bifall i förvaltningsrätterna än ett överklagande till nackdel, särskilt om målen innehåller ett inslag av bedömning.

3.4.3 Domar från förvaltningsrätt

Under år 2023 har 80 domar inkommit från förvaltningsrätterna.²² Jämfört med 2022 är detta mer än en fördubbling. Sex av dessa avgöranden gällde Pensionsmyndighetens beslut medan resterande 74 gällde Försäkringskassans beslut. När det gäller fördelningen bifall/avslag är det ingen procentuell skillnad från föregående år. Förvaltningsrätterna avlog 54 av allmänna ombudets överklagande och i 26 överklaganden blev det bifall (helt eller delvis). Av de sex avgöranden som gällde beslut från Pensionsmyndigheten bifölls två överklaganden och fyra avslogs.

Figur 3 Domar från förvaltningsrätt per förmån



Källa: FK Diariestöd. Pensionsförmåner omfattar allmän pension, garantipension, efterlevandestöd, äldreförsörjningsstöd.

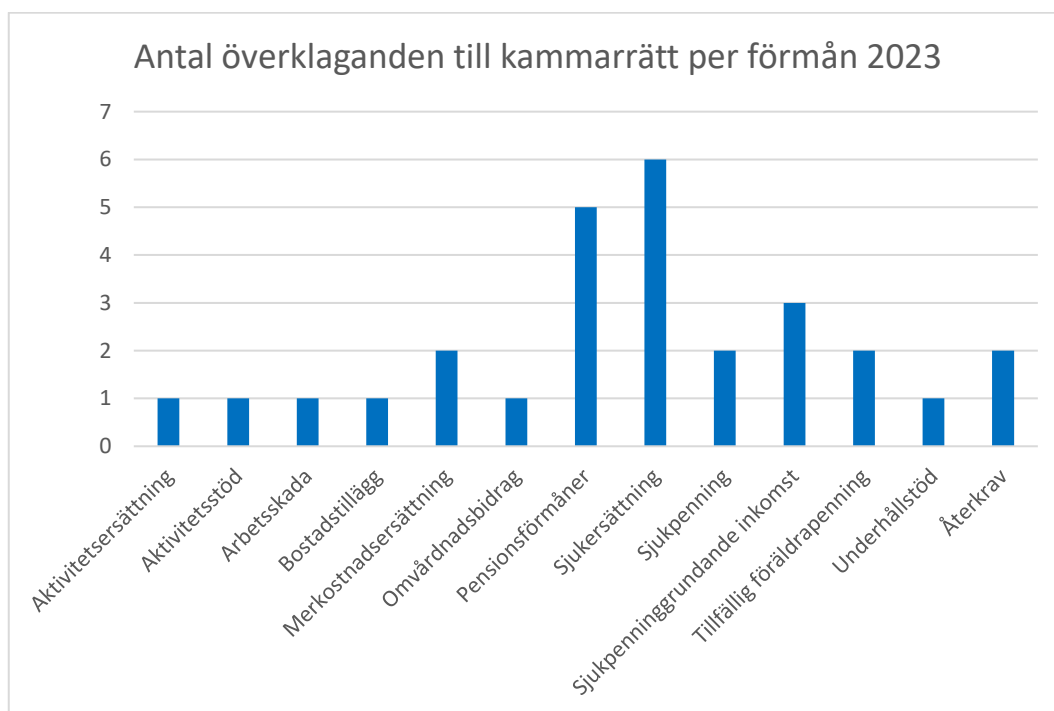
²² Periodiseringsproblemet har sin grund i att de ärenden som överklagas ett år, normalt avslutas i domstol först påföljande år. Antalet överklagade ärenden för ett år överensstämmer därför inte med antalet domar för samma år.

3.4.4 Överklaganden till kammarrätt

Under år 2023 har 28 förvaltningsrättsdomar överklagats till kammarrätten av allmänna ombudet. Av dessa gällde sex överklaganden Pensionsmyndighetens ärenden och resterande Försäkringskassans. Motsvarande siffror från 2022 var 27 överklagade förvaltningsrättsdomar. Nio av dessa avsåg Pensionsmyndighetens och resterande Försäkringskassans ärenden.

Överklagandena fördelar sig per förmån enligt följande (figur 4).

Figur 4 Antal överklaganden till kammarrätt 2023 per förmån



Källa: FK Diariestöd. Pensionsförmåner omfattar allmän pension, garantipension, efterlevandestöd, äldreförsörjningsstöd.

I kammarrätt utgjorde andelen överklaganden till nackdel en tredjedel av samtliga överklaganden och resterande till fördel.²³

Som framgår överklagades flest domar till kammarrätterna avseende sjukersättning och pensionsförmåner. Även året innan var pensionsförmåner ett av de förmånsslag som överklagades mest. Även återkrav var vanligt förekommande.

²³ Detta ska jämföras med föregående år då andelen överklaganden till nackdel endast utgjorde en åttondel av samtliga överklaganden och resterande till fördel.

3.4.5 Domar från kammarrätt

Under år 2023 har kammarrätterna dömt i 23 mål där allmänna ombudet har varit part.²⁴ Sex mål gäller Pensionsmyndighetens ärenden och resterande 17 Försäkringskassans. I jämförelse med föregående år har Pensionsmyndighetens ärenden ökat i antal. År 2022 var endast sju av totalt 42 domar Pensionsmyndighetens ärenden. Kammarrätterna har avslagit allmänna ombudets överklagande i 16 mål och bifallit fyra mål. 16 av kammarrätternas domar överklagades vidare till HFD under året.

För en beskrivning av målen, se bilaga till rapporten där årets kammarrättsdomar listas.

3.4.6 Överklaganden till Högsta förvaltningsdomstolen

Allmänna ombudet har under år 2023 överklagat 16 avgöranden från kammarrätterna till HFD. Två överklaganden var till nackdel för den försäkrade och resterande till fördel för den försäkrade.

Sammanlagt under året har HFD tagit ställning till frågan om prövningstillstånd i 22 mål där allmänna ombudet varit part. I fyra av dessa mål har HFD beviljat prövningstillstånd, medan det i 18 mål nekats prövningstillstånd.

Nedan anges de fyra mål där HFD beviljade prövningstillstånd under året och frågan som ledde till att HFD släppte upp målen.

- Assistansersättning: frågan gäller om Försäkringskassan vid en prövning av en ansökan om fler timmar med assistansersättning kan göra en ny bedömning av den sökandes rätt till assistansersättning enligt 51 kap. SFB (mål nr 2060-22).²⁵
- Merkostnadsersättning: frågan gäller om fasta kostnader för bil kan berättiga till merkostnadsersättning (mål nr 553-23).²⁶
- Omvårdnadsbidrag: frågan gäller om skolgång ska ses som sådant annat samhällsstöd som det ska bortses från vid prövningen av rätten till omvårdnadsbidrag (mål nr 429-23).
- Sjukpenning: frågan gäller vad som avses med begreppet sjukdomsfall i 27 kap. 17 § SFB (mål nr 5070-22).²⁷

²⁴ Kammarrätterna har därutöver vägrat prövningstillstånd i sex mål, varav Kammarrätten i Sundsvall vägrade prövningstillstånd i fyra mål och Kammarrätten i Jönköping vägrade prövningstillstånd i två mål.

²⁵ HFD meddelade dom den 13 februari 2024.

²⁶ HFD meddelade dom den 21 februari 2024.

²⁷ HFD 2023 ref. 57.

De 18 mål där HFD under år 2023 inte meddelade prövningstillstånd gällde följande frågor.

- Aktivitetsersättning: frågan om en ofullständig skolgång i hemlandet är ett sådant annat skäl som medför att ersättning inte ska beviljas, trots en konstaterad funktionsnedsättning (mål nr 3874-22).
- Allmän pension: frågan om den försäkrade ska anses leva stadigvarande åtskild från sin maka och därför likställas med en ogift försäkrad vid beräkning av pension (mål nr 3327-22).
- Arbetskada: frågan gäller begreppet nödvändiga kostnader för tandvård i 40 kap. 11 § SFB. Frågan gäller särskilt huruvida ersättning för sådan tandvård som behövs på grund av en arbetskada ska lämnas med ett belopp som motsvarar den faktiska kostnaden eller med ett belopp som motsvaras av referenspriset för behandlingen (mål nr 2209-23).
- Assistansersättning: frågan om det finns sådana särskilda skäl att assistansersättning kan lämnas vid kortare sjukhusvistelse och i vilken omfattning föräldraansvaret får betydelse för ett barn som är 14 år (mål nr 6753-22).
- Bilstöd: frågan om vilka kostnader som ska ersättas vid körträning, särskilt om ersättning kan lämnas för alla individuella anpassningar som krävs vid körträningen eller om dessa är begränsade till endast vissa anpassningar och kostnader (mål nr 6433-22).
- Bostadstillägg: frågan om en pensionär har rätt till bostadstillägg om hen har sin försörjning genom ålderspension och har tagit ut all ålderspension, utom ett försumbart belopp i premiepension (mål nr 3324-22).
- Försäkringstillhörighet: frågan om från och med vilken tidpunkt en försäkrad, som initialt beviljats uppehållstillstånd som medföljande anhörig till sin gäststuderande maka, kan anses som bosatt här i landet när hen senare beviljas uppehållstillstånd på grund av eget arbete (mål nr 2670-22).
- Förlängt underhållsstöd: frågan om det för beviljande av förlängt underhållsstöd krävs att föräldraskapet är registrerat i folkbokföringen eller om det är tillräckligt att det finns andra förhållanden, till exempel DNA-analys, som gör den åberopade relationen sannolik (mål nr 7693-21).
- Merkostnadsersättning: frågan om kostnader för fordonsskatt och försäkring för bilen utgör en ersättningsberättigad merkostnad enligt 50 kap. 9 § 3 SFB. En delfråga är om sådana kostnader går utöver en kostnad som är normal för en person utan funktionsnedsättning i motsvarande ålder (mål nr 5410-23).

- Merkostnadsersättning: frågan gäller när det finns förutsättningar att beakta högre matkostnader som en ersättningsgill merkostnad (mål nr 2220-23).
- Omvårdnadsbidrag: frågan om dels vilken arbetsinsats som krävs för rätt till helt omvårdnadsbidrag, dvs. vad som utgör särskilt stora behov av omvårdnad och tillsyn, dels hur bedömningen ska göras när fler än ett barns behov ska vägas in (mål nr 3259-22).
- Sjukpenning: frågan om det finns ett krav på att ansökan om föräldrapenning ska ha gjorts för att sjukpenning ska kunna lämnas enligt 28 kap. 6 § första stycket SFB (mål nr 2979-22).
- Sjukpenninggrundande inkomst: frågan om en SGI kan beräknas utifrån principen om nytillträde på arbetsmarknaden när inkomsterna kommer från en behovsanställning (mål nr 6055-22).
- Sjukpenninggrundade inkomst: Enligt rättspraxis kan en SGI fastställas med en ny avtalad anställning som utgångspunkt om en försäkrad inte har kunnat tillträda en sådan ny avtalad anställning på grund av egen sjukdom. Frågan i målet är om det finns samma rätt att få en SGI fastställd när en försäkrad inte har kunnat tillträda en ny avtalad anställning på grund av vård av ett sjukt barn (mål nr 2650-23).
- Sjukpenninggrundande inkomst vid graviditetsspenning: frågan gäller om en inkomst från en anställning som den försäkrade inte kunnat återgå till, i det här fallet till följd av risk för smitta, kan ligga till grund för att fastställa en ny SGI (mål nr 6227-23).
- Tillfällig föräldrapenning: frågan om det finns rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 16 § 3 SFB vid besök hos specialpedagog inom socialtjänsten (mål nr 1792-23).
- Underhållsstöd: frågan om en försäkrad förälder ska anses som sammanboende med den andra föräldern, när föräldrarna lever åtskilda på grund av ett myndighetsbeslut (mål nr 2044-22).
- Underhållsstöd: frågan om en försäkrad förälder ska anses bo tillsammans med den andra föräldern, när föräldrarna lever åtskilda på grund av ett myndighetsbeslut (mål nr 7172-23).

I sju mål har frågan om prövningstillstånd ännu inte avgjorts av HFD vid årsskiftet. Dessa gäller följande frågor.

- Allmän pension: frågan om eftergiftsprövningen kan ske på ett annat sätt för ett dödsbo än en fysisk person (mål nr 4019-23 och 4020-23).
- Assistansersättning: frågan gäller innebörden av begreppet *bruka fordonet* i 52 kap. 19 § SFB (mål nr 3796-23).²⁸
- Garantipension: frågan om en pensionstagare, som kan antas ha rätt till inkomstbaserad ålderspension från ett annat EU/EES-land, måste ansöka om och ta ut den för att kunna beviljas svensk garantipension (mål nr 2659-23 och mål nr 5119-23).²⁹
- Merkostnadsersättning: frågan om kostnaden för den hjälp och omvårdnad som den försäkrade behöver är att anse som en merkostnad när den försäkrade inte har haft kostnaden före 65 års ålder. En delfråga är om tidigare beviljad personlig assistans för samma hjälpbehov före 65 års ålder påverkar bedömningen avseende rätten till merkostnadsersättning (mål nr 4039-23).³⁰
- Merkostnadsersättning: frågan om ett beslut om merkostnadsersättning ska tidsbegränsas när det avser kostnaden för god man (mål nr 6812-23).³¹

3.4.7 Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

Under år 2023 har sju domar kommit från HFD där allmänna ombudet har varit part. I fyra mål förde ombudet talan till nackdel för den enskilde och i tre mål till fördel. I fem mål biföll HFD allmänna ombudets överklagan och i två mål avslogs överklagandet.

Dessa domar beskrivs mer utförligt i avsnitt 4.

3.5 Allmänna ombudets utåtriktade verksamhet

Allmänna ombudets uppdrag är beroende av goda kontaktvägar inom respektive myndighet för att kunna uppnå målet att identifiera frågor där vägledande avgöranden behövs. En öppen dialog med alla aktörer som berörs av socialförsäkringslagstiftningen är därför av vikt. För att fullgöra uppdraget krävs således omvärldskunskap och en helhetssyn över verksamheten.

²⁸ HFD har den 13 februari 2024 vägrat prövningstillstånd i målet.

²⁹ HFD har den 7 februari 2024 vägrat prövningstillstånd i målet.

³⁰ HFD har den 5 februari 2024 vägrat prövningstillstånd i målet.

³¹ HFD har den 5 februari 2024 vägrat prövningstillstånd i målet.

3.5.1 Kontakter med Försäkringskassan

Allmänna ombudet har under året presenterat sin verksamhet och haft möten kring intressanta rättsfrågor på flera av Försäkringskassans enheter. Dessa möten leder alltid till att förslag på 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.

Under senare delen av året har allmänna ombudet också på ett strukturerat sätt kontaktat funktionen rättsligt stöd för att säkerställa att även den funktionen har en ordning för att inkomma med tips och impulser. Allmänna ombudet har därutöver haft regelbundna informationsmöten med den funktion som hanterar rättsliga prejudikatfrågor.

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 e-post och telefon. Inte minst inför publiceringen av ett nytt informationsmeddelande tas omfattande kontakter med verksamheten. Detta arbete följer numera en fast process.

Utbyte av information sker även med analysavdelningen, som bl.a. arbetar med interna sammanställningar

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

3.5.2 Kontakter med Pensionsmyndigheten

Allmänna ombudet har schemalagda möten med Pensionsmyndighetens juridikavdelning under tre till fyra 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 en fast kontaktperson på Pensionsmyndigheten, så att olika frågor snabbt besvaras och beställda akter kommer in till ombudets kansli utan onödigt dröjsmål. I samband med uppdatering av Frågelistan hade ombudet även ett utbildnings- och informationsutbyte med förmånsslag på produktionsavdelningen under våren.

Allmänna ombudet har förvisso inte tillgång till myndighetens intranät, men ombudet har under året fått del av rättsfallsöversikter och styrande dokument från kontaktpersonen.

3.5.3 Andra kontakter

I april deltog allmänna ombudet i en utbildning arrangerad av Domstolsverket; *Förmåner vid funktionsnedsättning*. Allmänna ombudet deltog även, som förra året, i november i *Socialförsäkringsdagarna 2023*.

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

I november besökte allmänna ombudet Förvaltningsrätten i Göteborg samt Kammarrätten i Göteborg och berättade om ombudets verksamhet.

I november presenterade allmänna ombudet sin verksamhet vid ett digitalt möte med universitetsnätverket Socialförsäkring för socialt arbete. Nätverket har deltagare från i stort sett samtliga svenska universitet.

Allmänna ombudet har också i slutet av året träffat juriststudenter vid såväl Lunds universitet som Göteborgs universitet och föreläst om allmänna ombudets roll i socialförsäkringen.

4 Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

Under 2023 har HFD meddelat sammanlagt 15 referatdomar på socialförsäkringsområdet.³² Sex av dessa har allmänna ombudet drivit.

I detta avsnitt redogörs för de vägledande domar som HFD meddelat där allmänna ombudet varit part. Allmänna ombudet har under året fått sju domar från HFD.³³ Varje avgörande sammanfattats under fyra punkter; frågan, bakgrund, domstolens bedömning samt en kortare kommentar.

HFD 2023 ref. 2

Frågan i målet gäller tillämpningen av 4 § andra stycket förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst jämförd med 26 kap. 13 § första stycket och andra stycket 1 SFB.

Bakgrund: Försäkringskassan utredde en försäkrads SGI med anledning av dennes ansökan om föräldrapenning på sjukpenningnivå från och med den 16 augusti 2019. Av utredningen framgick att den försäkrade hade stått till arbetsmarknadens förfogande till och med den 6 mars 2019. Hen deltog därefter i ett arbetsmarknadspolitiskt program som pågick till och med den 2 juni 2019. Den försäkrade var beviljad aktivitetsstöd för sitt deltagande i programmet. Ersättning lämnades dock inte för perioden den 7–31 mars 2019 på grund av sen anmälan. Försäkringskassan bedömde i journalanteckning den 3 mars 2019 att den försäkrade hade skyddat sin tidigare SGI, med stöd av 4 § förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst, trots att hen inte fått aktivitetsstöd under den ovan redovisade perioden. Hen uppfyllde därför villkoret i 12 kap. 35 § 1 SFB om att vara försäkrad för sjukpenning i minst 240 dagar före barnets födelse. Föräldrapenning lämnades därför på sjukpenningnivå. Allmänna ombudet överklagade Försäkringskassans beslut till förvaltningsrätten, som avslog överklagandet.

Förvaltningsrätten konstaterade att det i 26 kap. 13 § första stycket SFB finns en huvudregel om skydd för SGI vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. En förutsättning för skydd är att den försäkrade också uppbär en form av ersättning, till exempel aktivitetsstöd. Av andra stycket framgår dock att regeringen får föreskriva undantag från kravet på att få sådan ersättning, vilket regeringen har gjort i 4 § förordningen om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst. Undantag har föreskrivits för vissa situationer då den försäkrade är avstängd från rätten till

³² Uppgifter hämtade från Försäkringskassans rättsavdelning den 1 februari 2024.

³³ Två av domarna utgör ett och samma referat.

ersättning. Den försäkrade var inte avstängd och undantaget var alltså inte tillämpligt.

Undantag har också föreskrivits för en försäkrad som utan att vara avstängd från rätt till bl.a. aktivitetsstöd inte får någon ersättning. Förvaltningsrätten konstaterade att den försäkrade inte hade fått någon ersättning i form av aktivitetsstöd samt att det inte framkommit att hen skulle ha haft rätt till det om hen hade ansökt om det i rätt tid. Förvaltningsrätten ansåg att föreskriften ger stöd för Försäkringskassans bedömning att den försäkrades SGI var skyddad under perioden 7–31 mars 2019 då hen inte fick något aktivitetsstöd. Förvaltningsrätten fann inte någon rättspraxis avseende liknande fall och bedömde att förarbetena till socialförsäkringsbalken inte ger stöd för någon annan tolkning än den Försäkringskassan gjorde.

Kammarrättens bedömning: Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande och gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten.

HFD:s bedömning: HFD konstaterade att enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen (den så kallade restkompetensen) får föreskrifter som är gynnande eller neutrala meddelas av regeringen genom förordning, att hela socialförsäkringsbalken är ett exempel på sådana föreskrifter, att det är tydligt att regeringen ändå har kvar sin restkompetens på det här området genom delegationsbestämmelsen i 26 kap. 13 § andra stycket SFB samt att man i förordningen använt sig av den normgivningskompetensen och hållit sig inom det angivna handlingsutrymmet.

Därefter tillämpade HFD undantagsbestämmelsen i 4 § förordningen, anslöt sig till underinstansernas bedömning och avslog överklagandet.

Kommentar: Försäkringskassan gav ut ett informationsmeddelande där man informerade om domen.³⁴ Det framgår av informationsmeddelandet att avgörandet överensstämmer med Försäkringskassans nuvarande uppfattning.

HFD 2023 ref. 21

Frågan i målet är om det finns särskilda skäl att efterge krav på återbetalning när bostadstillägg har betalats ut felaktigt och den enskilde har god man.

Bakgrund: Den försäkrade hade sedan länge haft en god man för att få hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom och sörja för sin person. Hen hade sjukersättning och var även beviljad sjukersättning. I oktober 2014 flyttade den försäkrade från det boende för vilket hen var beviljad bostadstillägg utan att de ändrade boendeförhållandena anmäldes till Försäkringskassan. När den försäkrade i maj 2018 fick en ny god man anmälde denna i december 2018 flytten till Försäkringskassan. Försäkringskassan drog då in bostadstillägget och beslutade även att den försäkrade var återbetalningsskyldig för felaktigt utgivet bostadstillägg. Samtidigt fann myndigheten att det fanns särskilda skäl för eftergift med hälften av det felaktigt utbetalda beloppet. Bedömningen gjordes att den försäkrade uppenbarligen hade varit i god tro angående att det hade skett

³⁴ IM 2023:005.

felaktiga utbetalningar. Allmänna ombudet överklagade Försäkringskassans beslut och yrkade att eftergift inte skulle beviljas. Förvaltningsrätten biföll allmänna ombudets överklagade med motiveringen att när en förmånstagare har god man kan enbart den omständigheten att den enskilde har varit i god tro inte utgöra skäl för eftergift. I kammarrätten ändrade allmänna ombudet sin talan till fördel för den enskilde och yrkade att eftergift skulle ske.

Kammarrättens bedömning: Kammarrätten instämde i förvaltningsrättens bedömning och avslag allmänna ombudets överklagande.

HFD:s bedömning: HFD avslog överklagandet. HFD konstaterade inledningsvis att det i målet var klarlagt att bostadstillägg hade utgått felaktigt och att den försäkrade var återbetalningsskyldig för det felaktigt utgivna bostadstillägget. Prövningen gällde om det fanns särskilda skäl att efterge kravet på återbetalning. Utifrån att en god man har till uppgift att bevaka rätt, förvalta egendom och sörja för person ansåg HFD att den försäkrades svårigheter kompenseras av att hen har en god man förordnad åt sig (se HFD 2022 ref. 46). Den försäkrades egen bristande insikt i vilka omständigheter som hade behövt anmälas till Försäkringskassan kunde således inte utgöra skäl för eftergift.

Kommentar: Försäkringskassan gav ut ett informationsmeddelande där man informerade om domen samt att en inledande analys skulle göras av domen.³⁵

HFD 2023 ref. 22 I

Frågan i målet är vad som krävs för att en olycka som drabbar en försäkrad som arbetar i hemmet ska anses ha sådant samband med den försäkrades arbete att en personskada till följd av olyckan utgör en arbetsskada som omfattas av arbetsskadeförsäkringen.

Bakgrund: Den försäkrade arbetade från sitt hem på grund av pandemin. Medan hen arbetade lossnade strömkabeln till datorn och föll ner på golvet. Den försäkrade böjde sig ner för att ta upp kabeln samtidigt som dennes treåriga barn, som lekte under skrivbordet, hastigt reste sig upp. Barnets huvud sammanstötte med den försäkrades haka vilket ledde att hen ådrog sig en tandskada som medförde tandvårdskostnader. Försäkringskassan bedömde att tandskadan var en arbetsskada och beslutade att bevilja den försäkrade ersättning för de kostnader som uppstått. Allmänna ombudet överklagade till nackdel för den försäkrade. Förvaltningsrätten avslog överklagandet.

Kammarrättens bedömning: Kammarrätten avslog överklagandet och ansåg att olyckan hade ett sådant samband med den försäkrades arbete att tandskadan utgjorde en arbetsskada.

HFD:s bedömning: HFD biföll överklagandet. HFD konstaterade inledningsvis att en grundläggande princip i arbetsskadeförsäkringen, såväl den nu gällande som dess föregångare, är att den ska skydda mot de särskilda risker som förekommer i arbetslivet. För att det ska vara fråga om ett olycksfall i arbetet måste det därför

³⁵ IM 2023:025.

föreligga ett samband mellan den försäkrades arbete och olyckan (se prop. 1954:60 s. 108 f. och prop. 2001/02:81 s. 102 samt HFD 2020 ref. 4 punkt 10 och där angivna rättsfall).

HFD redogjorde därefter för rättspraxis när det gäller olycksfall då den försäkrade utfört arbete på sin arbetsplats och även skador till följd av skador som har inträffat utanför arbetsplatsen.

Slutligen redogjorde HFD för hur man ska se på sambandskravet vid olyckor som har inträffat vid arbete i hemmet. Det skulle samtidigt, menade HFD, föra för långt om alla olyckor som inträffar när arbete utförs i hemmet skulle bedömas som olycksfall i arbetet. De gamla motivuttalandena om att det finns skäl att vara restriktiv gäller fortfarande och man måste enligt HFD också väga in vad som har orsakat olyckan. Har olyckan till övervägande del sin grund i privatlivet, saknas det nödvändiga sambandet mellan arbetet och olyckan. Det är då inte fråga om ett olycksfall i arbetet. Det som inträffade i aktuellt fall var att den försäkrade under arbetet sammanstötte med sitt barns huvud. HFD ansåg att olyckan till övervägande del hade sin grund i den försäkrades privatliv och att samband saknades mellan arbetet och olyckan. Det var därför inte fråga om ett olycksfall i arbetet.

Kommentar: Försäkringskassan gav ut ett informationsmeddelande där man informerade om domen och vilka principiella uttalanden som HFD gjorde. En inledande rättslig analys skulle göras av domen.³⁶

HFD 2023 ref. 22 II

Frågan i målet är vad som krävs för att en olycka som drabbar en försäkrad som arbetar i hemmet ska anses ha sådant samband med den försäkrades arbete att en personskada till följd av olyckan utgör en arbetsskada som omfattas av arbetsskadeförsäkringen.

Bakgrund: Den försäkrade arbetade från sitt hem på grund av pandemin. När den försäkrade reste sig upp från sitt skrivbord för att ställa sin kaffekopp i köket och därefter gå promenad med sin hund, blev hunden ivrig och hoppade upp mot den försäkrade. Hundens huvud sammanstötte med den försäkrades mun vilket ledde till att hen ådrog sig en tandskada med tandvårdskostnader. Försäkringskassan beslutade att inte bevilja ersättning med hänvisning till att olyckan inte hade ett påtagligt och direkt samband med den försäkrades arbete.

Allmänna ombudet överklagade till fördel för den försäkrade. Förvaltningsrätten avslag överklagandet och konstaterade att det var fråga om frivilligt distansarbete eftersom den försäkrades arbetsgivare hade uppmanat, men inte beordrat, sina anställda att arbeta hemifrån. Domstolen ansåg då att det fanns skäl att ställa upp ett högre krav på samband mellan arbetet och olyckan. Eftersom det saknades ett direkt samband mellan den försäkrades arbete och olyckan var det inte fråga om en arbetsskada.

³⁶ IM 2023:039.

Kammarrättens bedömning: Kammarrätten avslag allmänna ombudets överklagande och ansåg att det saknade betydelse om arbetet i hemmet varit beordrat av arbetsgivaren eller om det hade skett frivilligt. Avgörande var om arbetet i hemmet hade varit tillåtet av arbetsgivaren, vilket det hade varit i det aktuella fallet. Kammarrätten ansåg därför att det hade legat i arbetsgivarens intresse att den försäkrade arbetade hemifrån. Eftersom olyckan orsakades av den försäkrades hund bedömdes emellertid den utlösande händelsen inte ha samband med hens arbete.

HFD:s bedömning: HFD avslag överklagandet. HFD konstaterade inledningsvis att en grundläggande princip i arbetsskadeförsäkringen, såväl den nu gällande som dess föregångare, är att den ska skydda mot de särskilda risker som förekommer i arbetslivet. För att det ska vara fråga om ett olycksfall i arbetet måste det därför föreligga ett samband mellan den försäkrades arbete och olyckan.

HFD redogjorde därefter för rättspraxis när det gäller olycksfall då den försäkrade utfört arbete på sin arbetsplats och även skador till följd av skador som har inträffat utanför arbetsplatsen.

Slutligen redogjorde HFD för hur man ska se på sambandskravet vid olyckor som har inträffat vid arbete i hemmet. Det skulle samtidigt, menade HFD, föra för långt om alla olyckor som inträffar när arbete utförs i hemmet skulle bedömas som olycksfall i arbetet. De gamla motivuttalandena om att det finns skäl att vara restriktiv gäller fortfarande och man måste enligt HFD också väga in vad som har orsakat olyckan. Har olyckan till övervägande del sin grund i privatlivet, saknas det nödvändiga sambandet mellan arbetet och olyckan. Det är då inte fråga om ett olycksfall i arbetet. Det som inträffade i aktuellt fall var att den försäkrade under arbetet sammanstötte med sin hund när hen skulle ställa ut en kaffekopp i köket för att därefter gå ut med hunden. Olyckan inträffade således inte när den försäkrade utförde sitt arbete.

Kommentar: Samma som HFD 2023 ref. 22 I.

HFD 2023 ref. 27

Frågan i målet gäller förutsättningarna för att lämna assistansersättning med ett högre belopp än schablonbeloppet.

Bakgrund: Den försäkrade var beviljad assistansersättning och hade ett avtal med ett assistansbolag som hen köpte assistans av. Hen ansökte om att få ersättning med ett högre timbelopp och angav som skäl att lönekostnaderna för assistans som utförs på obekvämt arbetstid inte täcks av schablonbeloppet. Försäkringskassan beviljade ett högre timbelopp och motiverade detta med att den försäkrade behövde assistans som till tillräckligt stor del var förlagd på obekvämt arbetstid. Allmänna ombudet överklagade Försäkringskassans beslut till förvaltningsrätten och anförde att enbart den omständigheten att assistans utförs på obekvämt arbetstid och därför medförde högre kostnader inte kan anses utgöra särskilda skäl för att bevilja ett högre timbelopp. Förvaltningsrätten avslag allmänna ombudets överklagande.

Kammarrättens bedömning: Kammarrätten avslag överklagandet och uttalade att mer än hälften av de assistanstimmar som den försäkrade var beviljad avsåg obekväm arbetstid, och att det under sådana förhållanden fanns särskilda skäl att lämna assistansersättning med ett högre belopp än vad som följde av schablonen.

HFD:s bedömning: HFD upphävde underinstansernas avgöranden. Inledningsvis noterade HFD att vad som kan utgöra särskilda skäl inte framgår av lagtexten. I förarbetena uttalas att om den ersättningsberättigade är i behov av en särskilt kvalificerad assistent, assistenter som behöver särskild utbildning eller dylikt, kan det undantagsvis förekomma att den fastställda ersättningsnivån är otillräcklig (se prop. 1996/97:150 s. 138).

Syftet med det förhöjda timbeloppet är att kompensera för ökade kostnader som har uppkommit till följd av den enskildes särskilda behov. Enligt HFD borde det därför krävas att det i varje enskilt fall görs en bedömning av omständigheterna för att avgöra om det föreligger sådana särskilda behov, och om dessa i så fall har medfört ökade kostnader i sådan utsträckning att det är motiverat att lämna ersättning med ett högre timbelopp. Det måste därför framgå av utredningen hur kostnaderna har beräknats (jfr HFD 2016 ref. 87). Det räcker inte att endast konstatera att en viss andel av assistansen utförts på obekväm arbetstid för att besluta om ett högre timbelopp. HFD ansåg att det i målet inte hade funnits förutsättningar för Försäkringskassan att lämna assistansersättning med ett högre timbelopp än schablonbeloppet.

Kommentar: Försäkringskassan gav ut ett informationsmeddelande där man informerade om domen.³⁷

HFD 2023 ref. 43

Frågan i målet är om det vid beräkningen av återkravsbelopp med anledning av en felaktig utbetalning av bostadstillägg ska beaktas hur mycket som skulle ha betalats ut i särskilt bostadstillägg om Försäkringskassan hade haft korrekt information vid tidpunkten för beviljandet av ersättningen.

Bakgrund: Försäkringskassan beslutade att bevilja den försäkrade bostadstillägg. Storleken av ersättningen baserades på att hen var ensamstående. Ungefär samtidigt som beslutet fattades folkbokfördes hans hustru på samma adress. Den försäkrade var alltså inte ensamstående utan gift och bodde tillsammans med hustrun och skulle därmed ha fått en lägre ersättning. Försäkringskassan beslutade mot den bakgrunden att den försäkrade skulle betala tillbaka en del av ersättningen som hade betalats ut. Försäkringskassan redovisade i sitt omprövningsbeslut hur mycket den försäkrade skulle ha fått i bostadstillägg under den aktuella perioden om hen hade ansökt om tillägget som sammanboende, och förklarade att det beloppet hade räknats av vid fastställandet av återkravsbeloppet.

Vidare konstaterade Försäkringskassan att om den försäkrade hade ansökt som sammanboende skulle hen även ha beviljats särskilt bostadstillägg. Det särskilda bostadstillägget skulle till viss del ha kompenserat för minskningen av

³⁷ IM 2023:043.

bostadstillägget. Myndigheten ansåg dock att det inte fanns förutsättningar för att räkna av vad hen skulle ha haft rätt till i särskilt bostadstillägg, eftersom bostadstillägg och särskilt bostadstillägg inte är identiska ersättningar. Allmänna ombudet överklagade till förvaltningsrätten som avslog överklagandet.

Förvaltningsrätten anförde bland annat att det stod klart att det i målet var fråga om två olika förmåner som regleras i skilda bestämmelser. Att förutsättningarna för att beviljas bostadstillägg och särskilt bostadstillägg är olika talade enligt förvaltningsrätten för att Försäkringskassan inte skulle ha beaktat rätten till särskilt bostadstillägg vid beräkningen av återbetalningsskyldigheten. Det finns dessutom varken stöd i lag eller i rättspraxis att beakta olika förmåner vid en mellanskillnadsberäkning. Att beakta olika förmåner vid beräkningen skulle även kunna leda till att det för Försäkringskassan skulle bli svårt att förutse vilka andra möjliga förmåner som Försäkringskassan skulle beakta.

Kammarrättens bedömning: Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande och instämde i förvaltningsrättens bedömning.

HFD:s bedömning: HFD upphävde underinstansernas avgöranden och anförde att det krävs ingen särskild ansökan för att beviljas särskilt bostadstillägg utan beslutsmyndigheten på eget initiativ utreder om den försäkrade har rätt till det. Visar det sig vid beräkningen av bostadstillägget att detta inte blir tillräckligt högt för att den försäkrade ska nå upp till en skälig levnadsnivå, ska den försäkrade även beviljas särskilt bostadstillägg. Regleringen är alltså, konstaterade HFD, uppbyggd så att prövningen av rätten till bostadstillägg respektive särskilt bostadstillägg ska göras i ett sammanhang. Av regleringen följer också att storleken på bostadstillägget har en direkt betydelse för om och i vilken omfattning den försäkrade har rätt till särskilt bostadstillägg. Det blir då fel att i en återkravssituation inte göra motsvarande samlade bedömning. Försäkringskassan borde alltså vid fastställandet av återkravsbeloppet ha beaktat vad den försäkrade skulle ha haft rätt till i särskilt bostadstillägg.

Kommentar: Försäkringskassan gav ut ett informationsmeddelande där man informerade om domen och vilka principiella uttalanden som HFD gjorde. En inledande rättslig analys skulle göras av domarna.³⁸

HFD 2023 ref. 57

Frågan i målet är vad som avses med begreppet sjukdomsfall i SFB.

Bakgrund: Den försäkrade sjukanmälades under 2016 och fick sjukpenning i varierande omfattning till mitten av februari 2019. Samma månad ansökte den försäkrade om hel sjukpenning för två dagar under 2017 på grund av migrän. Hen hade tidigare fått halv sjukpenning för dessa dagar på grund av nedsättning av arbetsförmågan som orsakats av ett annat sjukdomstillstånd. Försäkringskassan beviljade den försäkrade hel sjukpenning för de aktuella dagarna. Allmänna ombudet överklagade Försäkringskassans beslut till nackdel för den försäkrade och yrkade att beslutet skulle ändras på så sätt att den försäkrade inte hade rätt till

³⁸ IM 2023:086.

mer än halv sjukpenning för de två dagarna eftersom hen inte hade gjort sjukanmälan i tid. Förvaltningsrätten avslag överklagande.

Kammarrättens bedömning: Kammarrätten avslag överklagandet. Domstolen ansåg att det handlade om ett nytt sjukdomsfall och att det därför hade krävs en ny sjukanmälan inom sju dagar. Det hade dock inte funnits anledning för den försäkrade att anta att hen behövde göra en ny sjukanmälan. Det förelåg därför särskilda skäl att bevilja hen hel sjukpenning för den aktuella perioden.

HFD:s bedömning: HFD biföll överklagandet. Utöver att redogöra för begreppet sjukdomsfall anförde HFD att motivet för anmälningsskyldigheten i samband med sjukdomsfall är främst att Försäkringskassan ska kunna kontrollera att förutsättningarna för sjukpenning är uppfyllda. Anmälan har också ansetts ha betydelse för Försäkringskassans arbetsrutiner och för effektiviteten i Försäkringskassans arbete och även för dess möjligheter att kunna vidta rehabiliterande åtgärder. Mot bakgrund av detta ansåg HFD att begreppet sjukdomsfall bör förstås så att det utgör ett nytt sjukdomsfall om den försäkrade under en pågående sjukperiod drabbas av ett försämrat hälsotillstånd med ytterligare nedsättning av arbetsförmågan och detta inte beror på den sjukdom som sedan tidigare legat till grund för sjukpenning. Av detta följer att sjukpenning med anledning av det försämrade hälsotillståndet inte får lämnas för längre tid tillbaka än sju dagar före den dag då anmälan gjordes till Försäkringskassan. Därför skulle den försäkrade ha gjort en sjukanmälan inom sju dagar från första sjukdag för att ha rätt till ytterligare sjukpenning, vilket hen inte gjort.

Det fanns inte hinder för den försäkrade att göra en sjukanmälan tidigare. Det framkom inte heller särskilda skäl för att den försäkrade ändå borde beviljas utökad sjukpenning. HFD bedömde därför att hen inte har rätt till mer än halv sjukpenning för de aktuella dagarna.

Kommentar: Försäkringskassan har publicerat ett informationsmeddelande.³⁹ Där framgår att det ska göras en inledande analys av domen.

³⁹ IM 2023:111.

5 Iakttagelser – ett urval

I regleringsbrevet anges att allmänna ombudet ska redovisa viktigare iakttagelser till regeringen. 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 prövad i domstol.

I detta avsnitt redogörs för några av de iakttagelser som har gjorts under 2023.

5.1 Livränta

En försäkrad som fått sin förmåga att skaffa sig inkomst nedsatt med minst en femtondel till följd av en arbetsskada kan, om vissa övriga förutsättningar är uppfyllda, beviljas livränta.⁴⁰ Allmänna ombudet har uppmärksammats på situationen där den försäkrade beviljats sjukersättning med stöd av den så kallade äldregelns i 33 kap. 10 a § SFB och samtidigt söker livränta. Den försäkrade har inte blivit beviljad livränta eftersom förmågan att skaffa sig inkomst trots skadan prövas mot ett bredare arbetsmarknadsbegrepp (normalt förekommande arbete). Ur ett rent ekonomiskt perspektiv är förutsättningarna för att bevilja livränta således inte uppfyllda.

Att bedömningen av arbetsförmågan vid en samtida prövning anses vara stadigvarande nedsatt respektive inte nedsatt, kan upplevas som märklig ur den försäkrades perspektiv.

5.2 Merkostnadsersättning

En försäkrad kan beviljas merkostnadsersättning om denne har skäliga kostnader som beror på en funktionsnedsättning.

Allmänna ombudet har uppmärksammats på situationen där en försäkrad, som är under 21 år, till följd av en funktionsnedsättning har kostnader som hen betalar själv, men nekats ersättning. Den försäkrade beviljades inte ersättning eftersom hen bedömdes ha en underhållsskyldig förälder. Det medförde att föräldern ansökte om merkostnadsersättning, men nekades eftersom hen inte hade någon kostnad då barnet självt betalat. I slutändan beviljades varken barnet eller föräldern merkostnadsersättning trots att det fanns en ersättningsgill merkostnad.

⁴⁰ Se 41 kap. 2, 8 och 9 §§ SFB.

5.3 Sjukpenning

Den 1 september 2022 infördes ett nytt rekvisit i bestämmelserna om sjukpenning som kommit att få betydelse för arbetsmarknadsbegreppet i 27 kap. SFB.⁴¹ Prövningen av en försäkrads arbetsförmåga ska efter ett visst antal dagar i rehabiliteringskedjan numera göras mot ett förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. För en arbetslös försäkrad görs bedömningen däremot från och med dag ett.

I korthet har det inneburit att alla normalt förekommande arbeten sorterats in i olika yrkesgrupper varefter den försäkrades förmåga kommit att prövas gentemot de krav som uppställs för yrkesgruppen.⁴² I de ärenden som allmänna ombudet tagit del av, och där Försäkringskassan har nekat sjukpenning, har prövningen i huvudsak kommit att göras mot en eller två av de angivna yrkesgrupperna.

Den iakttagelse som allmänna ombudet har gjort avser prövningens omfattning. Efter att ombudet vunnit bifall till sin talan har målet återförvisats till Försäkringskassan för fortsatt prövning i förhållande till någon av de andra angivna yrkesgrupperna. Det innebär att prövningsramen i ett mål om sjukpenning inte har kommit att begränsas till den eller de yrkesgrupper som prövats av Försäkringskassan, utan kan komma att omfatta fler av de angivna yrkesgrupperna. Ett sådant förfarande medför att den försäkrade i praktiken kan tvingas till ett flertal prövningar i domstol innan ett slutligt beslut i frågan kan uppnås.

5.4 Underhållsstöd

Allmänna ombudet har under året gjort iakttagelser kring underhållsstöd. En sådan tar sikte på barnets försäkringstillhörighet och där barnets bästa har kommit att beröras.

Mer specifikt avser det ett barn som bott utomlands och återvänt till Sverige med en förälder. Eftersom barnet har varit utvandrat har hen inte varit försäkrad för bosättningsbaserade förmåner och en ny bedömning kan inte göras av förmånen.

Den sökande föräldern ger in en blankett för inregistrering, men blanketten är endast underskriven av den sökande föräldern. Den andra föräldern, som bor i ett annat EU-land, har trots upprepade försök från Försäkringskassans sida inte medverkat till att komplettera ansökan. Det är ett formkrav att blanketten måste undertecknas av båda vårdnadshavarna.⁴³ Då ärendet inte kan prövas utan underskrift från båda vårdnadshavarna avslutas det utan materiell prövning. Eftersom barnet inte är försäkrat kan det på formella grunder inte beviljas underhållsstöd.

⁴¹ Se 27 kap. 48 § första stycket 1 SFB.

⁴² Se Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Kunskapsmaterial - beskrivning av fysiska och psykiska krav på aktivitet i olika yrkesgrupper*, den 31 maj 2022.

⁴³ Se Försäkringskassans blankett, Uppgifter vid flytt till eller arbete i Sverige, blankett nr 5456.

6 En spaning in i framtiden

Den 1 oktober tog jag över som allmänt ombud för socialförsäkringen. När jag nu skriver dessa avslutande ord har jag snart varit på plats i fem månader.

Socialförsäkringen praktiseras i en föränderlig värld. Så har det alltid varit, men just nu uppfattar jag förändringarna som mycket intensiva. Samhällsutvecklingen gör sitt. Ökande levnadsstandard, bättre arbetsförhållanden och betydande medicinska framsteg har under de senare decennierna inneburit att medelåldern har stigit och förväntas göra så. De delar som rör ersättning vid ålderdom torde få större betydelse i framtiden. Ett annat område är utvecklingen av beslutsfattande med stöd av digitalisering och artificiell intelligens. Det ställer nya krav på befintliga regelverk och skapar också nya frågor att ta ställning till.

Den politiska viljan att förändra regelverket är också hög och lagstiftningsarbetet är intensivt men flera utredningar som kan komma att leda till påtagliga förändringar. Det är därför mycket svårt att sia om var det allmänna ombudet ska rikta sitt sökarljus under året. Lika enkelt är det att konstatera att verksamheten med att driva fram avgöranden för att förtydliga oklara rättsfrågor kommer att vara alltmer efterfrågad och behövd.

Det är då mycket angeläget att det allmänna ombudet har ett väl upparbetat system för att få uppslag till frågor som är angelägna att driva. Att den ytan blir så bred som möjligt och ständigt utvecklas vidare är en angelägen fråga. Jag ser framför mig att det både handlar om att vårda de väl upparbetade kanaler som redan finns men också att vända sig utåt i än större omfattning och ha kontakt med än fler aktörer, till exempel forskare och intresseorganisationer, samt fler beslutsfattare.

Jag ser också ett behov av att arbeta internt med metodiken för att säkerställa att vi arbetar på bästa sätt med att få fram avgöranden i högsta instans. Med hänsyn till den relativt begränsade prejudikatsbildning som trots allt äger rum i HFD bör det som jag ser det också vara ett mål – särskilt i en tid med en hög lagstiftningstakt – att få fram kammarrättsavgöranden som i brist på prejudikat kan vara till ledning. Allmänna ombudets roll gör att fokus bör ligga på att få målen prövade i överinstanserna snarare än att få bifall till sin förda talan. När vi nu har ett kansli bemannat med duktiga medarbetare, hittills ett bra inflöde av impulser och mycket som ligger framför oss ser jag med tillförsikt fram emot ett spännande och händelserikt år 2024.

Stockholm den 21 februari 2024

Martina Axmin
Allmänt ombud för socialförsäkringen

Bilaga: Avgöranden från kammarrätterna under 2023

Fördelningen mellan kammarrätterna: Sex domar från Sundsvall, fyra från Stockholm, fem från Jönköping och åtta från Göteborg. Sammanlagt 23 domar.

Kammarrätten i Sundsvall dom den 24 januari 2023 i mål nr 2532-22

Frågan i målet

Frågan i målet var om det finns rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 16 § 3 SFB vid besök hos specialpedagog inom socialtjänsten.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till fördel för den enskilde. Avslag i förvaltningsrätt och kammarrätt. Prövningstillstånd i HFD beviljades inte.

Kammarrätten i Jönköping dom den 1 februari 2023 i mål nr 2491-22

Frågan i målet

Frågan i målet är hur rätt till aktivitetsersättning vid förlängd skolgång ska bedömas när behovet av förlängd studietid har sin bakgrund i såväl den försäkrades funktionsnedsättning som andra omständigheter.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till fördel. Avslag i förvaltningsrätt men bifall i kammarrätt. Ärendet är därför avslutat.

Kammarrätten i Sundsvall dom den 8 februari 2023 i mål nr 239-21

Frågan i målet

Frågan i målet är om en merkostnad, i form av arvode för god man, är ersättningsbar först vid arvodesbeslutet.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har klagat till fördel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Ärendet är därför avslutat.

Kammarrätten i Stockholm dom den 22 februari 2023 i mål nr 7302-22

Frågan i målet

Frågan i målet gäller begreppet nödvändiga kostnader för tandvård i 40 kap. 11 § SFB. Ska ersättning för sådan tandvård som behövs på grund av en arbetsskada lämnas med ett belopp som motsvarar den faktiska kostnaden eller med ett belopp som motsvaras av referenspriset för behandlingen?

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har klagat till fördel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Prövningstillstånd i HFD beviljades inte.

Kammarrätten i Jönköping dom den 2 mars 2023 i mål nr 2489-22

Frågan i målet

Frågan i målet är om den försäkrade har rätt att få en SGI fastställd utifrån en framtida inkomst när hen inte har kunnat tillträda en avtalad anställning på grund av att hennes barn har varit sjukt.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har klagat till nackdel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Prövningstillstånd i HFD beviljades inte.

Kammarrätten i Jönköping dom den 3 mars 2023 i mål nr 4066-21

Frågan i målet

Frågan i målet är när det finns förutsättningar att beakta högre matkostnader som en ersättningsgill merkostnad.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till fördel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Prövningstillstånd i HFD beviljades inte.

Kammarrätten i Stockholm dom den 9 mars 2023 i mål nr 2171-22

Frågan i målet

Frågan i målet är om särlevande makar, som förutsätts vara sammanboende på grund av att det är gifta med varandra, ska anses leva åtskilda när särlevnaden har sin grund i ett myndighetsbeslut. En ytterligare fråga är hur begreppet *hushållsgemenskap* ska förstås.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet överklagade till fördel. Avslag i förvaltningsrätt och bifall i kammarrätten. Ärendet är därför avslutat.

Kammarrätten i Stockholm dom den 17 mars 2023 i mål nr 3735-22

Frågan i målet

Frågan i målet är om en pensionstagare, som kan antas ha rätt till inkomstbaserad ålderspension från ett annat EU/EES-land, måste ansöka om och ta ut den för att kunna beviljas garantipension.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har klagat till nackdel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Överklagat till HFD och avvaktar vid årsskiftet besked om prövningstillstånd.⁴⁴

⁴⁴ HFD har den 7 februari 2024 vägrat prövningstillstånd i målet.

Kammarrätten i Jönköping dom den 27 mars 2023 i mål nr 3543-21

Frågan i målet

Frågan i målet är om den tandskada som den försäkrade har fått genom ett olycksfall utanför arbetsplatsen i samband med en vaccination är att betrakta som en arbetsskada.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet klagade till nackdel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Prövningstillstånd i HFD beviljades inte.

Kammarrätten i Göteborg dom den 27 april 2023 i mål nr 3738-22

Frågan i målet

Frågan i målet är om eftergiftsprövningen kan ske på ett annat sätt för ett dödsbos skulder än för en fysisk persons skulder.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till fördel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Överklagat till HFD och avvaktar besked om prövningstillstånd.⁴⁵

Kammarrätten i Göteborg dom den 27 april 2023 i mål nr 5015-22

Frågan i målet

Frågan i målet är om eftergiftsprövningen kan ske på ett annat sätt för ett dödsbos skulder än för en fysisk persons skulder.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till fördel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Överklagat till HFD och avvaktar besked om prövningstillstånd.⁴⁶

Kammarrätten i Sundsvall dom den 28 april 2023 i mål nr 2131-21

Frågan i målet

Målet gäller innebörden av begreppet bruka fordonet i 52 kap. 19 § SFB. En delfråga är om det vid bedömningen vilka anpassningar som behövs för att den försäkrade ska kunna bruka fordonet även ska beaktas vilka andra förmåner och stödinsatser som den försäkrade är beviljad och som kan vara alternativa transportlösningar.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till fördel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Överklagat till HFD och avvaktar vid årsskiftet besked om prövningstillstånd.⁴⁷

⁴⁵ Mål nr 4019-23.

⁴⁶ Mål nr 4020-23.

⁴⁷ HFD har den 13 februari 2024 vägrat prövningstillstånd i målet.

Kammarrätten i Göteborg dom den 25 maj 2023 i mål nr 5867-22

Frågan i målet

Frågan i målet är om kostnaden för den hjälp och omvårdnad som den försäkrade behöver är att anse som en merkostnad när den försäkrade inte har haft kostnaden före 65 års ålder. En delfråga är om tidigare beviljad personlig assistans för samma hjälpbehov före 65 års ålder påverkar bedömningen avseende rätten till merkostnadsersättning.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till fördel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Överklagat till HFD och avvaktar vid årsskiftet besked om prövningstillstånd.⁴⁸

Kammarrätten i Göteborg dom den 12 juni 2023 i mål nr 1292-23

Frågan i målet

Frågan i målet är om en försäkrade, som kan antas ha rätt till inkomstbaserad ålderspension från ett annat EU-land, måste ansöka om att ta ut sådan pension för att under samma tid kunna beviljas garantipension.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till nackdel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Överklagat till HFD och avvaktar vid årsskiftet besked om prövningstillstånd.⁴⁹

Kammarrätten i Göteborg dom den 11 juli 2023 i mål nr 2927-23

Frågan i målet

Frågan i målet är hur stor del av fasta bilkostnader, i form av fordonsskatt och bilförsäkring, som utgör en ersättningsberättigad merkostnad enligt 50 kap. 9 § SFB. En delfråga är om sådana kostnader som går utöver en kostnad som är normal för en person utan funktionsnedsättning i motsvarande ålder (50 kap. 2 § SFB).

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till fördel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Prövningstillstånd i HFD beviljades inte. Dock har allmänna ombudet fått prövningstillstånd i en liknande fråga i ett annat mål.⁵⁰

Kammarrätten i Sundsvall dom den 7 september 2023 i mål nr 757-23

Frågan i målet

Frågan i målet är om en inkomst från en anställning som den försäkrade ännu inte påbörjat, i det här fallet till följd av risk för smitta, kan ligga till grund för en SGI.

⁴⁸ HFD har den 5 februari 2024 vägrat prövningstillstånd i målet.

⁴⁹ HFD har den 7 februari 2024 vägrat prövningstillstånd i målet.

⁵⁰ Mål nr 553-23. HFD meddelade dom den 21 februari 2024.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till fördel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. HFD beviljade inte prövningstillstånd.

Kammarrätten i Stockholm dom den 19 september 2023 i mål nr 1155-23

Frågan i målet

Frågan i målet är om ett beslut om merkostnadsersättning ska tidsbegränsas när det avser kostnader för god man.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till nackdel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Överklagat till HFD och avvaktar vid årsskiftet besked om prövningstillstånd.⁵¹

Kammarrätten i Göteborg dom den 2 oktober 2023 i mål nr 3247-23

Frågan i målet

Frågan i målet är om en försäkrad förälder ska anses bo tillsammans med den andra föräldern när föräldrarna lever åtskilda på grund av ett myndighetsbeslut.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till fördel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Prövningstillstånd i HFD beviljades inte.

Kammarrätten i Jönköping dom den 17 oktober 2023 i mål nr 205-23

Frågan i målet

Den övergripande frågan i målet är om en försäkrad, som efter ett uppehåll påbörjar ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program, har rätt till aktivitetsstöd med det belopp som han eller hon skulle ha fått om han eller hon inte hade lämnat det tidigare arbetsmarknadspolitiska programmet. En delfråga är om omständigheten att den försäkrade inte tillhörde någon a-kassa efter att han lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program och innan han eller hon aviserades på nytt till programmet utesluter ett återinträde.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till fördel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Ärendet är därför avslutat.

Kammarrätten i Sundsvall dom den 9 november 2023 i mål nr 124-23

Frågan i målet

Frågan i målet är om pensionären ska anses leva stadigvarande åtskild från sin maka och därmed ska betraktas som ogift i pensionshänseende.

⁵¹ HFD har den 5 februari 2024 vägrat prövningstillstånd.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till fördel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Ärendet är därför avslutat.

Kammarrätten i Göteborg dom den 29 november 2023 i mål nr 4149-23

Frågan i målet

Frågan i målet är om det finns grund för att beakta vad en behörig anhörig insett eller skäligen borde ha insett i fråga om återbetalningsskyldighet enligt 108 kap. 2 § andra stycket SFB.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till fördel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Överklagat till HFD och avvaktar besked om prövningstillstånd.⁵²

Kammarrätten i Göteborg dom den 30 november 2023 i mål nr 5710-23

Frågan i målet

Frågan i målet är om den tid som den försäkrade har arbetat är tillräcklig för att kravet i 33 kap. 10 a § SFB på erfarenhet av förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden ska vara uppfyllt.

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till nackdel. Avslag i både förvaltningsrätt och kammarrätt. Kammarrättens dom överklagades inte till HFD. Ärendet är därför avslutat.

Kammarrätten i Sundsvall dom den 21 december 2023 i mål nr 1360-23

Frågan i målet

Frågan i målet gäller begreppet nödvändiga kostnader för tandvård i 40 kap. 11 § SFB och vilken bedömning som ska göras när tandvårdskostnaden avviker från referenspriset. När blir avvikelsen från referenspriset så påtaglig att kostnaden inte längre kan anses nödvändig?

Kort om ärendet

Allmänna ombudet har överklagat till nackdel. Avslag i förvaltningsrätt, men bifall i kammarrätt. Allmänna ombudet har överklagat kammarrättens dom till HFD och bytt fot till fördel samt avvaktar besked om prövningstillstånd.⁵³

⁵² Mål nr 491-24.

⁵³ Mål nr 992-24.