

---

## Till statsrådet Ingela Thalén

Regeringen bemyndigade genom beslut den 10 september 1998 dåvarande statsrådet i Socialdepartementet Maj-Inger Klingvall att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en samlad översyn av de processuella regler som gäller inom socialförsäkringen, se över Riksförsäkringsverkets roll samt kartlägga rutinerna för beslut som fattas genom automatisk databehandling.

Till särskild utredare förordnades den 15 september 1998 f.d. kammarrättslagmannen Carl Herman Bergh. Sedan denne på grund av sjukdom entledigats från sitt uppdrag förordnades den 22 februari 1999 f.d. hovrättslagmannen Trygve Hellners som ny särskild utredare.

Utredningen antog namnet utredningen (S 1998:06) om en översyn av processuella regler inom socialförsäkringen, m.m.

Den 17 februari 2000 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen, enligt vilka uppdraget utvidgades till att omfatta en undersökning och analys av beslutsprocessen i förtidspensionsärenden. Tiden för redovisning av uppdraget förlängdes till den 30 juni 2001.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades den 15 oktober 1998 avdelningschefen Astrid Christiernsson, direktören Åke Eriksson, kammarrättsassessorn Birgitta von Euler Müller, kammarrättsassessorn Pär Hemmingsson, numera kanslirådet Elisabeth Lane, kammarrättsassessorn Bo Nordelius och socialförsäkringsombudet Anna Märta Stenberg.

Den 18 januari 1999 entledigades Pär Hemmingsson och förordnades numera rådmannen Eva Frånlund-Ahltin som sakkunnig. Den 25 oktober 1999 entledigades Bo Nordelius och numera ämnesrådet Kjell Rempler förordnades samma dag i hans ställe. Eva Frånlund-Ahltin entledigades den 1 augusti 2000 och kammarrättsassessorn Astrid Eke förordnades samma dag i hennes ställe.

Den 15 mars 2000 förordnades överläkaren Per Anders Johansson och försäkringschefen Benny Wärnehall att biträda utredningen som experter.

Den 1 oktober 1998 förordnades numera rådmannen Göran Lundahl och den 1 mars 2000 hovrättsassessorn Kristina Andersson att fr.o.m. respektive dag vara sekreterare i utredningen.

---

Härmed överlämnas utredningens betänkande En handläggningslag  
– förfarandet hos försäkringskassorna (SOU 2001:47).

Utredningen har slutfört sitt arbete.

Malmö i juni 2001

*Trygve Hellners*

*/ Göran Lundahl*

*Kristina Andersson*

# Innehåll

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <i>Förkortningar</i> .....       | 13   |
| <i>Sammanfattning</i> .....      | 15   |
| <i>Författningsförslag</i> ..... | 23   |
| <b>I</b>                         | <b>Bakgrund och nuvarande förhållanden</b>           |
| 1                                | <i>Inledning</i> ..... 53                            |
| 1.1                              | Direktiven m.m. .... 53                              |
| 1.2                              | Arbetets bedrivande..... 54                          |
| 1.3                              | De generella direktiven..... 55                      |
| 1.4                              | Övrigt..... 55                                       |
| 2                                | <i>En översikt över socialförsäkringen</i> ..... 57  |
| 2.1                              | Begreppet socialförsäkring m.m. .... 57              |
| 2.2                              | Socialförsäkringens omfattning och kostnader..... 59 |
| 2.3                              | Ekonomisk trygghet för familjer och barn..... 61     |
|                                  | 2.3.1 Havandeskapspenning ..... 61                   |
|                                  | 2.3.2 Föräldrapenning ..... 62                       |
|                                  | 2.3.3 Barnbidrag ..... 63                            |
|                                  | 2.3.4 Bostadsbidrag ..... 63                         |
|                                  | 2.3.5 Vårdbidrag ..... 64                            |
|                                  | 2.3.6 Underhållsstöd ..... 64                        |
|                                  | 2.3.7 Barnpension m.m. .... 65                       |
|                                  | 2.3.8 Bidrag vid adoption av barn..... 65            |
| 2.4                              | Förmåner vid sjukdom och handikapp ..... 65          |
|                                  | 2.4.1 Sjukpenning och sjuklön..... 66                |
|                                  | 2.4.2 Rehabilitering ..... 66                        |
|                                  | 2.4.3 Frivillig sjukpenning..... 66                  |
|                                  | 2.4.4 Förtidspension och sjukbidrag..... 67          |
|                                  | 2.4.5 Handikappersättning ..... 67                   |
|                                  | 2.4.6 Arbetskadeförsäkring m.m. .... 67              |
|                                  | 2.4.7 Assistansersättning ..... 68                   |
|                                  | 2.4.8 Bilstöd..... 68                                |
|                                  | 2.4.9 Ersättning för närståendevård ..... 68         |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 2.5     | Förmåner vid ålderdom m.m. ....  | 69  |
| 2.5.1   | Ålderspension m.m. ....  | 69  |
| 2.5.2   | Förmåner till vuxna efterlevande.....                                    | 69  |
| 2.5.3   | Bostadstillägg till pensionärer .....                                    | 70  |
| 2.6     | Andra utbetalningar .....  | 70  |
| 2.7     | Vissa EG-rättsliga förhållanden, m.m. ....                               | 71  |
| 2.8     | Pågående reformarbete .....  | 72  |
| 3       | <i>Allmänt om socialförsäkringens administration, m.m.</i> .....         | 75  |
| 3.1     | De allmänna försäkringskassorna .....                                    | 75  |
| 3.1.1   | Inledning .....  | 75  |
| 3.1.2   | Försäkringskassornas organisation .....                                  | 76  |
| 3.2     | Riksförsäkringsverket .....  | 89  |
| 3.2.1   | RFV:s tillkomst m.m.....   | 89  |
| 3.2.2   | RFV:s nuvarande uppgifter och organisation .....                         | 92  |
| 3.2.2.1 | Allmänt om uppgifterna.....  | 92  |
| 3.2.2.2 | Ansvar för normgivning.....  | 92  |
| 3.2.2.3 | Tillsynsuppgiften .....  | 97  |
| 3.2.2.4 | Organisationen .....   | 102 |
| 3.2.3   | RFV och IT-verksamheten inom socialförsäkringens<br>administration ..... | 104 |
| 3.3     | De allmänna förvaltningsdomstolarna m.m.....                             | 105 |
| 3.4     | Försäkringskasseförbundet .....  | 107 |
| 4       | <i>Förfarandet i socialförsäkringsärenden</i> .....                      | 109 |
| 4.1     | Inledning.....   | 109 |
| 4.2     | Föreskrifterna i förvaltningslagen .....                                 | 110 |
| 4.3     | Föreskrifterna i författningar om socialförsäkring .....                 | 118 |
| 4.3.1   | Anhängiggörande av ärenden samt akthantering ....                        | 119 |
| 4.3.1.1 | Inledning .....  | 119 |
| 4.3.1.2 | Publikt anhängiggörande .....  | 121 |
| 4.3.1.3 | Anmälan.....   | 122 |
| 4.3.1.4 | Ansökan .....  | 125 |
| 4.3.1.5 | Akthantering m.m. ....   | 130 |
| 4.3.2   | Utredningsansvaret .....   | 131 |
| 4.3.2.1 | Inledning .....  | 131 |
| 4.3.2.2 | Försäkringskassans utredningsskyldig-<br>het m.m. ....                   | 133 |
| 4.3.2.3 | Den försäkrades skyldighet att med-<br>verka.....                        | 136 |

|          |  |     |
|----------|--|-----|
| 4.3.3    | Den försäkrades skyldighet att anmäla<br>ändrade förhållanden .....    | 137 |
| 4.3.4    | Föredragning av ett ärende .....                                       | 140 |
| 4.3.4.1  | Allmänt om olika beslutsformer .....                                   | 140 |
| 4.3.4.2  | Sättet för avgörande i socialförsäkrings-<br>nämnd.....                | 141 |
| 4.3.5    | Kommunikation .....  | 142 |
| 4.3.6    | Beslutsmotivering .....  | 143 |
| 4.3.6.1  | Skyldigheten att motivera beslut.....                                  | 143 |
| 4.3.6.2  | Motiveringens innehåll .....   | 145 |
| 4.3.7    | Beslut genom automatisk databehandling (ADB) ..                        | 147 |
| 4.3.7.1  | Inledning .....  | 147 |
| 4.3.7.2  | Beslut genom ADB .....   | 148 |
| 4.3.7.3  | Behörigheten att fatta beslut genom<br>ADB .....                       | 149 |
| 4.3.8    | Underrättelse om samt expediering av beslut.....                       | 152 |
| 4.3.8.1  | Underrättelse enligt 21 § FL .....                                     | 152 |
| 4.3.8.2  | Expediering .....  | 154 |
| 4.3.9    | Interimistiska beslut.....   | 155 |
| 4.3.9.1  | Inledning .....  | 155 |
| 4.3.9.2  | Provisoriska beslut.....   | 156 |
| 4.3.9.3  | Preliminära beslut om bostadsbidrag ....                               | 160 |
| 4.3.9.4  | Förhandsbesked .....   | 160 |
| 4.3.10   | Överklagande och omprövning.....                                       | 162 |
| 4.3.10.1 | Inledning .....  | 162 |
| 4.3.10.2 | Överklagande .....   | 163 |
| 4.3.10.3 | Något om rättskraft m.m. ....  | 167 |
| 4.3.10.4 | Omprövning och ändring enligt lagen<br>om allmän försäkring .....      | 172 |
| 4.3.10.5 | Omprövning enligt lagen om inkomst-<br>grundad ålderspension m.m. .... | 180 |
| 4.3.10.6 | Omprövning vid ändrade förhållan-<br>den.....                          | 186 |
| 4.3.11   | Minskning och indragning av ersättning .....                           | 189 |
| 4.3.12   | Återkrav .....   | 191 |
| 4.3.12.1 | Inledning .....  | 191 |
| 4.3.12.2 | Bestämmelserna i lagen om allmän<br>försäkring .....                   | 192 |
| 4.3.12.3 | Bestämmelserna i lagen om inkomst-<br>grundad ålderspension .....      | 193 |
| 4.3.12.4 | Övriga bestämmelser om återkrav .....                                  | 194 |
| 4.3.13   | När ett beslut blir gällande.....                                      | 195 |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 5       | <i>Viktigare förändringar i reglerna om förtidspension</i> .....                                   | 197 |
| 5.1     | Inledning.....   | 197 |
| 5.2     | Nuvarande förhållanden .....   | 199 |
| 5.3     | Förändringar av villkoren för rätt till förtidspension.....  | 202 |
| 5.4     | Planerade reformer .....   | 217 |
| 6       | <i>Utredningens undersökningar</i> .....   | 219 |
| 6.1     | Inledning.....   | 219 |
| 6.2     | Kartläggning av nuvarande regeltillämpning. ....   | 219 |
| 6.3     | Undersökningen angående försäkringskassornas organisa-<br>tion och handlägningsrutiner .....       | 220 |
| 6.4     | Undersökningen av beslutsprocessen i förtidspensions-<br>ärenden.....                              | 221 |
| 6.5     | ADB på socialförsäkringsområdet.....   | 225 |
| 6.5.1   | Inledning .....  | 225 |
| 6.5.2   | Kartläggningen av beslut som fattas genom ADB..  | 226 |
| 7       | <i>Reformönskemål</i> .....  | 229 |
| 7.1     | Riksdagen .....  | 229 |
| 7.1.1   | Socialförsäkringsutskottets betänkande<br>1996/97:SfU12.....                                       | 229 |
| 7.1.2   | Socialförsäkringsutskottets yttrande<br>1996/97:SfU6y.....   | 235 |
| 7.1.3   | Socialförsäkringsutskottets betänkande<br>1997/98:SfU8.....  | 236 |
| 7.1.4   | Socialförsäkringsutskottets betänkande<br>1998/99:SfU7.....  | 238 |
| 7.2     | Regeringen.....  | 241 |
| 7.2.1   | Propositionen 1997/98:41 Socialförsäkringens<br>administration, m.m. ....                          | 241 |
| 7.2.2   | Förarbetena till det reformerade ålderspensions-<br>systemet .....                                 | 241 |
| 7.2.3   | Departementspromemorian Effektivare ompröv-<br>ningsregler av förvaltningsbeslut, Ds 1998:42 ..... | 242 |
| 7.3     | Justitieombudsmannen.....  | 243 |
| 7.3.1   | Allmänt .....  | 243 |
| 7.3.2   | Uttalanden vid offentliga utfrågningar .....   | 243 |
| 7.3.3   | Kritik i enskilda ärenden.....   | 246 |
| 7.3.3.1 | Allmänt .....  | 246 |
| 7.3.3.2 | Vissa särskilda beslut.....  | 247 |
| 7.4     | Övriga rapporter och reformönskemål.....   | 254 |
| 7.4.1   | Riksförsäkringsverket .....  | 254 |
| 7.4.2   | Riksrevisionsverket.....   | 256 |

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| <b>II</b> | <b>Överväganden och förslag</b>   |     |
| 8         | <i>Utgångspunkter vid en samlad översyn av förfarandereglerna</i> ..... | 259 |
| 8.1       | Inledning .....   | 259 |
| 8.2       | Reformbehovet .....   | 262 |
| 8.3       | Reformens ändamål .....   | 268 |
| 8.4       | Reformens omfattning .....  | 274 |
| 8.5       | Formen för en enhetlig reglering .....                                  | 279 |
| 9         | <i>De särskilda förfarandefrågorna</i> .....                            | 281 |
| 9.1       | Inledning .....   | 281 |
| 9.2       | Anhängiggörande av ärenden samt akthantering .....                      | 282 |
| 9.2.1     | Inledning .....   | 282 |
| 9.2.2     | Ansökan m.m. ....   | 284 |
| 9.2.3     | Avvisning av en ofullständig ansökan .....                              | 289 |
| 9.2.4     | Akthantering m.m. ....  | 291 |
| 9.3       | Utredningsansvaret .....  | 293 |
| 9.3.1     | Lagstiftningsbehovet .....  | 294 |
| 9.3.2     | Den försäkrades medverkan .....   | 295 |
| 9.3.3     | Försäkringskassans utredningsbefogenheter .....                         | 298 |
| 9.4       | Partens skyldighet att anmäla ändrade förhållanden .....                | 302 |
| 9.5       | Föredragning av ett ärende .....  | 303 |
| 9.6       | Kommunikation .....   | 307 |
| 9.7       | Beslutsmotivering m.m. ....   | 309 |
| 9.8       | Beslut genom automatisk databehandling .....                            | 313 |
| 9.9       | Underrättelse om samt expediering av beslut .....                       | 318 |
| 9.10      | Interimistiska beslut .....   | 321 |
| 9.11      | Överklagande och omprövning .....                                       | 325 |
| 9.11.1    | Inledning .....   | 325 |
| 9.11.2    | Överklagande .....  | 329 |
| 9.11.3    | Omprövning med anledning av överklagande .....                          | 336 |
| 9.11.4    | Omprövning av annan anledning än överklagande .....                     | 348 |
| 9.11.5    | Vissa frågor om processen i förvaltningsdomstol .....                   | 360 |
| 9.12      | Indragning och minskning .....  | 361 |
| 9.13      | Återkrav .....  | 363 |
| 9.14      | När beslut blir gällande .....  | 365 |
| 9.15      | Avslutande synpunkter .....   | 367 |

---

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 10     | <i>Riksförsäkringsverkets roller</i> .....   | 369 |
| 10.1   | Inledning .....  | 369 |
| 10.2   | Tillkomsten av 20 kap. 12 § första stycket AFL, m.m. ....                                      | 370 |
| 10.3   | RFV:s partsfunktion och ansvar för normgivning.....  | 373 |
| 10.4   | RFV:s partsfunktion och tillsynsroll.....  | 378 |
| 10.5   | RFV:s partsfunktion och försäkringskassornas ställning<br>i socialförsäkringsmål.....          | 379 |
| 11     | <i>Särskilt om beslutsprocessen i förtidspensionsärenden</i> .....                             | 383 |
| 11.1   | Inledning .....  | 383 |
| 11.2   | Effektiv och likformig handläggning.....   | 385 |
| 11.3   | Försäkringsläkarens roll .....   | 394 |
| 11.3.1 | Inledning .....  | 394 |
| 11.3.2 | Försäkringsläkarens uppgifter .....  | 395 |
| 11.3.3 | Behovet av försäkringsläkarbedömning och<br>försäkringsläkarbedömningens utformning .....      | 399 |
| 11.3.4 | Övrigt om försäkringsläkaren .....   | 405 |
| 11.4   | Praxisbildning i förtidspensionsärenden .....  | 407 |
| 11.4.1 | Inledning .....  | 407 |
| 11.4.2 | Allmänt om prejudikatbildning.....   | 409 |
| 11.4.3 | Förutsättningar för prejudikatbildning i förtids-<br>pensionsärenden.....                      | 412 |
| 11.4.4 | Reformbehovet.....   | 415 |
| 11.4.5 | Reformvägar .....  | 419 |
| 11.4.6 | Prejudikatens genomslag hos försäkrings-<br>kassorna .....                                     | 424 |
| 11.5   | Efterkontroll.....   | 425 |
| 12     | <i>Vissa organisatoriska frågor</i> .....  | 429 |
| 12.1   | Inledning .....  | 429 |
| 12.2   | Kunskaps- och kompetensförstärkning hos försäkrings-<br>kassorna .....                         | 431 |
| 12.3   | Socialförsäkringsnämnds beslutsbefogenhet, m.m. ....   | 439 |
| 13     | <i>Reformens genomförande</i> .....  | 447 |
| 13.1   | Kostnadmässiga konsekvenser .....  | 447 |
| 13.2   | Följdändringar .....   | 452 |
| 13.3   | Reformens ikraftträdande m.m. ....   | 455 |
| 14     | <i>Författningskommentar</i> .....   | 459 |
| 14.1   | Förslag till lag om handläggningen av ärenden hos de<br>allmänna försäkringskassorna, m.m..... | 459 |



|      |   |     |
|------|---|-----|
| 14.2 | Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring .....             | 482 |
| 14.3 | Förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension1 ..... | 486 |
| 14.4 | Förslag till lag om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag .....           | 490 |
| 14.5 | Förslag till lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning .....           | 492 |

### *Bilagor*

|               |   |     |
|---------------|---|-----|
| Bilaga 1      | Utredningens direktiv .....   | 495 |
| Bilaga 2      | Utredningens tilläggsdirektiv .....   | 503 |
| Bilaga 3      | Vissa statistiska uppgifter .....   | 507 |
| Underbilaga 1 | Sammanställning av beslut av socialförsäkringsnämnd om förtidspension och sjukbidrag under åren 1990–2000 ..... | 509 |
| Underbilaga 2 | Antalet av RFV överklagade beslut under åren 1994–2000 .....  | 519 |
| Underbilaga 3 | Socialförsäkringsmål inkomna till FÖD/RR .....  | 526 |
| Bilaga 4      | Redovisning av utredningens besök i Regeringsrätten .....   | 529 |
| Underbilaga   | Frågor till Regeringsrätten .....   | 533 |
| Bilaga 5      | Praxisbildning i förtidspensionsärenden .....   | 537 |
| Bilaga 6      | Kartläggning av nuvarande regeltillämpning .....  | 539 |
| Underbilaga   | Diskussions- och frågeunderlag .....  | 545 |
| Bilaga 7      | Redovisning av utredningens undersökning angående försäkringskassornas organisation och handläggning .....      | 547 |
| Underbilaga   | Frågor till försäkringskassorna .....   | 559 |
| Bilaga 8      | Redovisning av förtidspensionsundersökningen .....  | 563 |

---

|                 |  |     |
|-----------------|--|-----|
| Underbilaga 1   | Undersökning av förtidspensionsärenden under andra halvåret 1999 - SCB:s sammanställning ..... | 571 |
| Underbilaga 1 A | Frågeformulär .....  | 589 |
| Underbilaga 1 B | Manual .....   | 595 |
| Underbilaga 2   | Djupgranskning av 51 akter i förtidspensionsärenden .....                                      | 607 |
| Underbilaga 3   | Utredningens intervjuundersökning .....  | 613 |
| Underbilaga 3 A | Diskussions- och frågeunderlag .....   | 631 |
| Underbilaga 3 B | Frågor till försäkringsläkare .....  | 637 |
| Underbilaga 3 C | Vissa frågor om försäkringsläkarorganisationen m.m. i de allmänna försäkringskassorna .....    | 639 |
| <br>            |  |     |
| Bilaga 9        | Riksförsäkringsverkets slutrapport om automatiska beslut .....                                 | 641 |

## Förkortningar

|       |   |
|-------|---|
| ADB   | Automatisk databehandling   |
| AFL   | Lagen (1962:381) om allmän försäkring   |
| BoU   | Bostadsutskottet  |
| Dir.  | Direktiv  |
| Ds    | Departementsserien  |
| EG    | Europeiska gemenskaperna  |
| EU    | Europeiska unionen  |
| FKF   | Försäkringskassaförbundet   |
| FL    | Förvaltningslagen (1986:223)  |
| FPL   | Förvaltningsprocesslagen (1971:291)   |
| FÖD   | Försäkringsöverdomstolen  |
| IT    | Informationsteknik  |
| HD    | Högsta domstolen  |
| JK    | Justitiekanslern  |
| JO    | Justitieombudsmannen  |
| JuU   | Justitieutskottet   |
| LAF   | Lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring   |
| LBP   | Lagen (1959:551) om beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring |
| LIP   | Lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension  |
| mkr   | miljoner kr   |
| NJA   | Nytt Juridiskt Arkiv Avd. I   |
| prop. | Proposition   |
| RF    | Regeringsformen   |
| RFFS  | Riksförsäkringsverkets författningssamling  |
| RFV   | Riksförsäkringsverket   |
| RRV   | Riksrevisionsverket   |
| RSV   | Riksskatteverket  |
| RÅ    | Regeringsrättens årsbok   |
| rskr. | Riksdagsskrivelse   |
| SCB   | Statistiska Centralbyrån  |
| SFS   | Svensk författningssamling  |
| SkU   | Skatteutskottet   |
| SfU   | Socialförsäkringsutskottet  |
| SofL  | Socialförsäkringslagen (1999:979)   |

|     |                                |
|-----|--------------------------------|
| SOU | Statens offentliga utredningar |
| TF  | Tryckfrihetsförordningen       |
| TL  | Taxeringslagen (1990:324)      |

# Sammanfattning

## Huvuduppdraget

Utredningens ursprungliga uppdrag har varit att göra en samlad översyn av de förfaranderegler som gäller för olika förmåner, bidrag och andra ersättningar inom socialförsäkringen. I översynen har ingått en kartläggning av tillämpningen av nuvarande bestämmelser. Uppdraget har även innefattat en översyn av Riksförsäkringsverkets (RFV:s) roll enligt 20 kap. 12 § AFL samt en kartläggning av rutinerna för beslut som fattas genom automatisk databehandling inom socialförsäkringsområdet, frågan hur beslutskompetensen bör fördelas mellan den myndighet som tillhandahåller datastödet och den myndighet som anses vara beslutsfattande och i vad mån hanteringen av beslut genom automatisk databehandling bör regleras i lag.

Genom tilläggsdirektiv har utredningsuppdraget utvidgats beträffande beslutsprocessen i förtidspensionsärenden, se nedan.

För att fullgöra uppdraget har utredningen funnit att det varit påkallat med en relativt omfattande genomgång av nuvarande förhållanden. I betänkandet ges i en första huvuddel inledningsvis en bakgrund i form av en översikt över socialförsäkringsadministrationen och förmåner etc. inom socialförsäkringen. Därefter redovisas det nuvarande förfarandet i socialförsäkringsärenden. Viktigare förändringar i reglerna om förtidspension och sjukbidrag beskrivs mer utförligt. Slutligen redogörs för utredningens undersökningar och framförda reformönskemål. Betänkandets andra huvuddel innehåller utredningens förslag och bedömningar, såväl beträffande huvuduppdraget som tilläggsuppdraget.

## Förslagen med anledning av huvuduppdraget

### En ny handläggningslag för försäkringskassorna

#### *Allmänt*

Utredningen föreslår att det – utöver bestämmelserna i förvaltningslagen – skall finnas en generell handläggningslag, som skall gälla för de allmänna försäkringskassorna och Premiepensionsmyndigheten samt för RFV och skattemyndigheten i den mån dessa myndigheter handlägger socialförsäkringsärenden.

I lagen regleras grunddragen för förfarandet i socialförsäkringsärenden, nämligen hur ett ärende inleds, utredningsansvaret, interimistiska beslut, föredragning av ett ärende, motivering av beslut, underrättelse om beslut m.m., överklagande, omprövning och när ett beslut blir gällande. Lagen är utformad så att den i princip inte dubblar förvaltningslagens bestämmelser. Även i fortsättningen kommer det dessutom att – utöver bestämmelserna i nu nämnda lagar – behövas vissa särregler för speciella ärendeslag.

I vissa avseenden innebär utredningens förslag till en ny handläggningslag ett väsentligen tekniskt sammanförande av bestämmelser som nu regleras förmånsvis, utan att någon ändring i sak föreslås. I andra delar innebär förslaget betydande skillnader jämfört med vad som gäller i dag. Beträffande vissa ämnen – den försäkrades skyldighet att anmäla ändrade förhållanden, indragning och minskning av ersättning samt återkrav – har utredningen funnit att de har ett sådant samband med villkoren för ersättningarna att ett förenhetligande inte skulle vara möjligt utan att vissa av förmånernas omfattning påverkas. Av bl.a. detta skäl har utredningen ansett att tanken på ett förenhetligande i dessa delar bör undersökas i annat sammanhang.

#### *Den försäkrades vilja får ökad betydelse*

Utredningen föreslår att ett ärende skall kunna inledas på initiativ av enskild endast genom en skriftlig ansökan. Sådan ansökan skall vara egenhändigt undertecknad. Uppgifter om faktiska förhållanden skall lämnas på heder och samvete. Ett ärende skall som regel kunna inledas på initiativ av försäkringskassan endast när detta är särskilt föreskrivet. För ansökningsärenden skall ansökan och den viljeförklaring som denna innehåller vara den yttre ram inom vilken ärendehandläggningen skall hållas. Det innebär att försäkringskassan inte kan gå utöver en ansökan i ett ärende som initierats av den enskilde. Detta betyder givetvis inte att kassan skall låta bli att närmare utreda vad den försäkra-

de verkligen vill när detta är påkallat. Det kan ofta vara svårt för enskilda att överblicka konsekvenserna av en ansökan om en förmån. På motsvarande sätt som gäller i dag bör kassan informera och upplysa den enskilde om olika konsekvenser och alternativ. Oavsett vad den försäkrade stannar för har försäkringskassan dock att acceptera dennes inställning i ärendet.

Det nu sagda tydliggörs genom att utredningen föreslår regler om hur ett ärende inleds samt om att en ansökan som är så ofullständig att den inte kan prövas i sak skall avvisas.

#### *Ett enhetligt, förenklat system för överklagande och omprövning*

I dag gäller olika regler för omprövning och överklagande beroende på i vilken sammansättning försäkringskassan har avgjort ärendet. Ett beslut som fattats av tjänsteman kan en enskild inte överklaga utan endast få omprövat i kassan. Omprövningsbeslutet kan sedan överklagas. Ett beslut som fattats av socialförsäkringsnämnd får däremot överklagas till länsrätt utan föregående omprövning. Utredningen föreslår att denna skillnad tas bort och att beslut av försäkringskassan skall kunna överklagas oavsett vem som fattat beslutet.

Överklagas ett beslut skall försäkringskassan ompröva beslutet. Någon särskild begäran om omprövning skall inte göras, utan omprövning skall göras av försäkringskassan av såväl beslut av socialförsäkringsnämnd som av tjänsteman. Om RFV är klagande skall dock beslutet inte omprövas.

I likhet med vad som gäller i dag skall det finnas en möjlighet till omprövning av annan anledning än överklagande såväl på initiativ av den enskilde som av försäkringskassan. Sådan omprövning avser ursprungliga fel i ett beslut. Utredningens förslag i denna del innebär att nuvarande regler förenhetligas och förenklas.

Situationen att den försäkrade i efterhand uppfyller respektive inte längre uppfyller sådana faktiska förutsättningar som skulle ha förelegat vid tidpunkten för ursprungsbeslutet och att en prövning skall göras på nytt är en typ av omprövning som inte torde kunna regleras samlat för socialförsäkringen utan att de materiella gränserna för vissa förmåner förändras. Utredningen lägger inte fram något förslag i denna del.

*Ändrade bestämmelser om föredragning, underrättelse om beslut, expediering, m.m.*

Under senare tid har försäkringskassorna kritiserats, bl.a. av JO, för brister i handläggningen. Utredningen har genomfört flera undersökningar för att se hur ärenden handläggs i kassorna. Dels har ett större antal akter granskats som ett led i tilläggsuppdraget, se nedan, dels har utredningen genomfört besök hos ett antal försäkringskassor och allmänna förvaltningsdomstolar samt sänt ut flera enkäter till kassorna.

Resultatet av utredningens undersökningar har bekräftat de brister som tidigare påpekats från flera håll. Det har lett till att utredningen föreslår bestämmelser om föredragningens innehåll, en utvidgning av motiveringsplikten för avgöranden av socialförsäkringsnämnd samt viss expedieringsbestämmelse. Utredningen gör även den bedömningen att försäkringskassornas akthantering bör ses över och förändras så att ett ärendes gång kan följas på ett tydligare sätt.

### **Uppdelningen av beslutsbefogenheten mellan socialförsäkringsnämnd och tjänsteman förenklas**

Som ett led i ett förenklat förfarande vid avgörandet av ärenden och som ett sätt att minska risken för fel och brister i handläggningen föreslår utredningen att socialförsäkringsnämnden skall fatta samtliga beslut i de ärendeslag som det ankommer på nämnden att avgöra. Det innebär att nämnden skall avgöra såväl rätten till en ersättning som storleken av den samt även t.ex. frågor om omprövning, återkrav eller avräkning.

Socialförsäkringsnämnden föreslås få ökad möjlighet till delegation av beslutskompetensen till tjänsteman, bl.a. när det gäller bedömningen av om någon ändring skall ske vid omprövning.

### **ADB inom socialförsäkringen**

Hur försäkringskassornas hantering av socialförsäkringsärendena går till måste ses också i belysning av den fortgående utvecklingen av system för mer eller mindre automatiserad behandling av olika handläggningsmoment. Utredningen har inte haft till uppgift att lämna några förslag om möjligheterna att använda ett tekniskt utvecklat handläggningsstöd, t.ex. i form av elektroniska dokument eller signaturer. Självfallet måste man emellertid vid avfattningen av nya förfaranderegler se till att dessa lätt kan kompletteras med sådana föreskrifter som krävs för att anpassa ärendehantering till ett slutligt utformat teknikstöd.



Från lagteknisk synpunkt möter med utredningens förslag till ny handläggningslag inte något hinder mot det.

Utredningen föreslår att möjligheten för försäkringskassorna att fatta beslut med hjälp av automatisk databehandling inte skall vara författningsreglerad. Förslaget avser inte innebära någon inskränkning i möjligheterna att använda sig av sådan teknik. Beträffande fördelningen av beslutskompetensen vid sådana beslut föreslår utredningen att i den mån beslut skall fattas genom ADB skall det som huvudregel fattas av den försäkringskassa som i övrigt är behörig att handlägga ärendet. Nuvarande regel i lagen om inkomstgrundad ålderspension, att RFV i vissa fall fattar beslut för försäkringskassornas räkning, föreslås alltså upphävd.

### **RFV:s roll enligt 20 kap. 12 § AFL skall vara oförändrad**

Utredningen har undersökt RFV:s roll med inriktningen om verkets uppgift som både central förvaltningsmyndighet och företrädare för staten i socialförsäkringsmål kan komma i konflikt med varandra. Utredningen har inte funnit att nuvarande ordning har några väsentliga nackdelar och föreslår inte någon förändring jämfört med vad som gäller i dag.

## **Tilläggsuppdraget**

Utredningen fick i februari 2000 tilläggsdirektiv. Enligt dessa har utredningen, utöver vad som omfattas av tidigare direktiv, haft att undersöka och analysera beslutsprocessen i förtidspensionsärenden. Arbetet har omfattat en beskrivning av viktigare förändringar över tiden i regelverk och ärendehandläggning samt frågor om beslutsunderlag och beslutsunderlagens kvalitet, efterkontroll, försäkringsläkarnas roll samt praxisbildning. Eventuella förslag skall enligt direktiven ha till syfte att uppnå en effektiv handläggning av ärenden, ett adekvat beslutsunderlag och förutsättningar för likformighet vid tillämpning av reglerna om förtidspension respektive sjukbidrag.

Utredningen har under år 2000 genomfört en undersökning av beslutsprocessen i förtidspensionsärenden. Denna har genomförts i flera led. Först har sammanlagt 800 förtidspensionsakter från landets samtliga försäkringskassor granskats i syfte att undersöka om det finns brister i beslutsunderlaget hos socialförsäkringsnämnden eller i det material som i övrigt har funnits i ärendet hos kassan. Vid akturvalet och redovisningen av resultatet har utredningen delat in landets försäkringskas-

sor i tre områden: storstad, glesbygd och områden med hög arbetslöshet samt övriga. Akterna har granskats av ett antal studerande vid Lunds Universitet. Resultaten har redovisats på ett av utredningen upprättat frågeformulär och därefter sammanställts och bearbetats av Statistiska Centralbyrån.

Undersökningens resultat bekräftar i stort den bild som getts av tidigare undersökningar, nämligen att det i betydande omfattning finns brister i beslutsunderlagen för förtidspensionsärenden.

Som ett andra led har utredningen försökt ta reda på varför det brister i beslutsunderlagen. Detta har skett dels genom en djupgranskning av ett 50-tal av de utvalda akterna, dels genom besök på ett antal försäkringskassor med intervjuer av handläggare, föredragande, försäkringsläkare och ledamöter i socialförsäkringsnämnd. Härutöver har försäkringsläkarbedömningen i nyss nämnda akter granskats särskilt.

## Förslag med anledning av tilläggsuppdraget

### **Förtidspension och sjukbidrag skall omfattas av bestämmelserna i handläggningslagen**

Utredningens förslag om mer enhetliga och tydliga handläggningsregler i en ny handläggningslag skall gälla även för handläggningen av förtidspensionsärenden. Härigenom torde förutsättningarna för ett riktigt beslutsunderlag öka. Några nya särregler för handläggningen av förtidspensionsärenden föreslår utredningen inte.

### **Försäkringsläkarens roll skall vara oförändrad**

Utredningen föreslår ingen förändring vad gäller försäkringsläkarens roll i försäkringskassan. Denne skall alltjämt ha en hos kassan rådgivande funktion i medicinska frågor.

Utredningen gör bedömningen att försäkringsläkarens arbetsuppgifter inte bör regleras i lag eller författning. Försäkringsläkarens uppgift är inte att undersöka den försäkrade. Något förslag om obligatorisk försäkringsläkarbedömning lämnas inte, men en sådan bör normalt finnas i förtidspensionsärenden.

Försäkringsläkarbedömningen bör vara skriftlig och utformas enhetligt över hela landet.

### **Fler vägledande avgöranden behövs**

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av flera vägledande avgöranden från Regeringsrätten såväl på förtidspensionsområdet som för socialförsäkringen i stort. RFV bör enligt utredningens uppfattning ytterligare överväga formerna för försäkringskassornas rapportering rörande socialförsäkringsmål i syfte att få bättre underlag för att urskilja prejudikatfrågor. Verket bör också arbeta för att förstärka kompetensen i sin partsfunktion liksom för att ytterligare analysera vilka rättsfrågor som det är viktigt att få besvarade genom prejudikat.

### **Efterkontrollen i förtidspensionsärenden fungerar inte som avsetts**

Utredningens undersökning visar att målet med lagstiftningen om efterkontroll inte har uppnåtts. Utredningens uppfattning är att man inte genom en lagreglering skulle uppnå syftet med efterkontrollen, eftersom det inte på förhand torde gå att bestämma vilka beslut som bör kontrolleras. Hur arbetet med efterkontroll skall ske bör i stället klargöras i annan ordning. Riktlinjer bör utformas för när efterkontroll bör ske, hur arbetet skall utföras och vem som skall delta i detta.

### **Vissa kompetensförstärkningar bör övervägas**

Enligt utredningens mening är en förutsättning för en rättssäker och likformig handläggning inte endast en tydlig lagreglering utan även att denna reglering tillämpas på ett riktigt sätt. Mot denna bakgrund bör vissa kompetensförstärkningar hos försäkringskassorna övervägas.

## **Kostnadsmässiga konsekvenser**

Utredningen anser att de eventuella kostnadsökningar som utredningens förslag om en ny handläggningslag – och till följd härav vissa organisatoriska förändringar – kan innebära för försäkringskassornas administration motvägs av den förbättring av ärendehandläggningen som bör följa med de av utredningen föreslagna förfarandebestämmelserna. För de allmänna förvaltningsdomstolarnas del torde utredningens förslag till regler om överklagande och omprövning av kassebeslut leda till en viss ökning av måltillströmningen i länsrätt. Även detta motvägs emellertid i stor utsträckning av effekten av utredningens förslag om mer enhetliga och generella förfarandebestämmelser, liksom om utred-

ningens bedömning av behovet av en kompetensförstärkning hos kassorna godtas.

## Ikraftträdande

Ett genomförande av utredningens förslag till ny handläggningslag aktualiserar ett stort behov av följdändringar. Utredningen lämnar inte något förslag till tidpunkt för ikraftträdandet av handläggningslagen med följdändringar eller för övriga förslag. Samtidigt som det är angeläget att de nya bestämmelserna träder i kraft snarast möjligt är det av stor vikt att personalen vid försäkringskassorna ges utbildning i de nya reglerna innan dessa träder i kraft. Merparten av reglerna kan träda i kraft utan särskilda övergångsbestämmelser.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till Lag om handläggningen av ärenden hos de allmänna försäkringskassorna, m.m.

### Lagens tillämpningsområde

**1 §** Bestämmelserna i denna lag gäller de allmänna försäkringskassornas handläggning av ärenden om förmåner, bidrag eller andra ersättningar. Bestämmelserna gäller utöver föreskrifterna i förvaltningslagen (1986:223) samt i fråga om tiden för överklagande av försäkringskassans beslut och beträffande omprövning av detta i stället för vad som föreskrivs i 23 § andra stycket, 27 och 28 §§ i den lagen.

**2 §** Om en annan lag innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen.

### Hur ett ärende inleds

**3 §** Den som vill begära en ersättning skall ansöka om den skriftligen.

Ansökan skall vara egenhändigt undertecknad. Uppgifter om faktiska förhållanden skall lämnas på heder och samvete.

Beträffande försäkringskassans rätt att självmant inleda ett ärende gäller vad som är särskilt föreskrivet.

**4 §** Om ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för någon prövning i sak skall försäkringskassan avvisa den.

Om ansökan inte uppfyller föreskrifterna i 3 § andra stycket eller vad som i övrigt är särskilt föreskrivet får försäkringskassan, även i andra fall än vad som avses i första stycket, avvisa ansökan.

Försäkringskassan får inte avvisa ansökan enligt första eller andra stycket om försäkringskassan inte först har förelagt sökanden att avhjälpa bristen. Ett sådant föreläggande får delges.

### **Utredningsansvaret**

**5 §** Försäkringskassan skall se till att ärendet blir tillräckligt utrett.

När det är nödvändigt för bedömningen av frågan om ersättning får försäkringskassan

1. göra förfrågan hos parten, dennes arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter,

2. besöka parten,

3. infordra utlåtande av viss läkare eller någon annan sakkunnig, samt

4. begära att parten genomgår undersökning av viss läkare eller någon annan utredning för bedömning av partens medicinska tillstånd, arbetsförmågan och behovet av och möjligheterna till rehabilitering.

För kostnader som part har med anledning av sådan utredning som avses i andra stycket lämnas ersättning i enlighet med vad regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Riksförsäkringsverket föreskriver.

**6 §** En part är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning.

Uppgifter om faktiska förhållanden skall lämnas på heder och samvete, om inte särskilda skäl talar mot det.

**7 §** Beträffande skyldighet för part att medverka till utredningen i annat hänseende än som anges i 6 § liksom att anmäla ändrade förhållanden gäller vad som är särskilt föreskrivet.

### **Interimistiska beslut**

**8 §** För tiden till dess att ett ärende avgjorts får försäkringskassan besluta i fråga om ersättning, om

1. det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger,

2. det är sannolikt att sådan rätt finns och

3. det är av väsentlig betydelse för parten.

Ett beslut enligt första stycket får meddelas även när det står klart att rätt till ersättning föreligger men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

Finns det sannolika skäl att dra in eller minska en ersättning, kan försäkringskassan besluta att ersättningen skall hållas inne eller utges med lägre belopp till dess ärendet avgjorts.

### **Föredragning av ärenden**

**9 §** När ett ärende föredras inför en socialförsäkringsnämnd skall föredraganden i behövlig omfattning redogöra för omständigheterna i ärendet och skälen för det förslag till beslut som läggs fram.

### **Motivering av beslut, m.m.**

**10 §** Avgörs ett ärende av en socialförsäkringsnämnd utan att det inletts genom ansökan, skall beslutet alltid innehålla de skäl som har bestämt utgången.

**11 §** Försäkringskassans avgörande skall framgå av en handling eller kunna återskapas i en sådan.

### **Underrättelse om beslut**

**12 §** En underrättelse enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) skall ske skriftligen.

Socialförsäkringsnämndens avgörande skall expedieras.

### **Överklagande**

**13 §** Försäkringskassans beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut av försäkringskassan eller domstol får överklagas även av Riksförsäkringsverket. Verket får överklaga också till förmån för enskild part.

Vid prövning av överklagande av länsrättens beslut i mål som avses i första stycket skall nämndemän ingå i kammarrätten, om nämndemän deltagit i länsrätten.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**14 §** Ett överklagande av ett beslut skall vara inkommet till den försäkringskassa som meddelat beslutet inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet. Är det Riksförsäkringsverket som är klagande, skall tiden dock räknas från den dag då beslutet meddelades.

Har ett överklagande inom klagotiden kommit in till en allmän förvaltningsdomstol, Riksförsäkringsverket eller en försäkringskassa, som inte har meddelat det överklagade beslutet, skall det anses inkommet i rätt tid.

Ett överklagande av allmän förvaltningsdomstols beslut i ärenden som handlagts enligt denna lag skall ha kommit in inom de tidsfrister som anges i första stycket.

**15 §** Har ett överklagande avvisats får avvisningsbeslutet överklagas i samma ordning som beslutet i huvudsaken.

### **Omrövning med anledning av överklagande**

**16 §** Har ett beslut av försäkringskassan överklagats, skall kassan snarast ompröva beslutet. Detta gäller dock inte om Riksförsäkringsverket överklagat beslutet eller överklagandet skall avvisas enligt 24 § förvaltningslagen (1986:223).

Ett överklagande förfaller, om försäkringskassan ändrar beslutet så som klaganden begär.

Om försäkringskassan ändrar beslutet på annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet anses omfatta det nya beslutet. Kassan får inte med anledning av ett överklagande ändra beslutet till den klagandes nackdel.

**17 §** Om överklagandet inte avvisas enligt 24 § förvaltningslagen (1986:223) eller förfaller enligt 16 §, skall försäkringskassan överlämna handlingarna i ärendet till länsrätten.

### **Omrövning av annan anledning än överklagande**

**18 §** Försäkringskassan skall även i annat fall än som avses i 16 § på nytt undersöka om ett tidigare meddelat beslut är riktigt, om det sedan beslutet vunnit laga kraft begärs av den som beslutet angår eller av Riksförsäkringsverket, eller om det finns andra skäl.

Omrövning skall inte ske av en fråga som prövats av allmän förvaltningsdomstol.

**19 §** En fråga om omrövning enligt 18 § får inte tas upp sedan mer än två år förflutit från den dag då beslutet meddelades. Omrövning får dock ske även efter utgången av denna tid, om

1. beslutet blivit felaktigt genom att parten eller annan ersättningsberättigad lämnat oriktiga uppgifter, underlåtit att fullgöra en uppgifts-



eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt förorsakat att ersättning fastställts felaktigt eller med för högt belopp eller

2. det först därefter, på grund av omständigheter som förelåg vid beslutet eller ny utredning, visar sig att beslutet innehåller väsentlig oriktighet.

**20 §** Om försäkringskassan ändrar ett beräkningsunderlag, som legat till grund för ett tidigare beslut, får omprövning ske utan tidsfrist. Detsamma gäller om en annan myndighet ändrar någon förutsättning för det tidigare beslutet.

**21 §** Omprövas ett beslut på begäran av en enskild part, eller på begäran av Riksförsäkringsverket till fördel för parten, får försäkringskassan inte ändra beslutet till dennes nackdel.

Omprövar försäkringskassan självmant beslutet, får den inte ändra detta till enskild parts nackdel såvitt gäller ersättning som har förfallit till betalning och inte heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det. En omprövning enligt 20 § får dock ske såväl till parts fördel som till dennes nackdel.

**22 §** Bestämmelserna i 18–21 §§ innefattar ingen inskränkning av möjligheten att enligt bestämmelser i annan författning besluta om återkrav.

### **När ett beslut blir gällande**

**23 §** Ett beslut av försäkringskassan eller av allmän förvaltningsdomstol skall omedelbart gälla, om inget annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av den domstol som har att pröva beslutet.

### **Ikraftträdande**

Denna lag träder i kraft den...

Äldre bestämmelser gäller i fråga om

1. ansökan i ärenden som har inletts före ikraftträdandet,
2. överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet liksom beträffande omprövning i samband med överklagande i sådana fall.

## 2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1962:381) om allmän försäkring,

*dels* att 20 kap. 2 a, 8, 10–11 samt 13–13 a §§ skall upphöra att gälla,  
*dels* att 3 kap. 6 och 8–8 a §§, 7 kap. 3 b §, 16 kap. 1–2 §§, 20 kap. 3 och 12 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det skall införas en ny paragraf, 18 kap. 17 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 6 §<sup>1</sup>

En försäkrad skall, när han gör anspråk på sjukpenning, till den allmänna försäkringskassan anmäla sådan ändring i sina inkomstförhållanden eller andra omständigheter, som påverkar rätten till sjukpenning eller sjukpenningens storlek.

*Allmän försäkringskassa skall i den utsträckning det skäligen påkallas genom förfrågningar hos de försäkrade eller på annat lämpligt sätt inhämta uppgifter om den försäkrades inkomstförhållanden, arbetstid och andra omständigheter som har betydelse för sjukpenningförsäkringen.*

#### 8 §<sup>2</sup>

*Den försäkrade skall till försäkringskassan ge in en skriftlig försäkran för sjukpenning. Försäkran skall innehålla uppgifter om sjukdomen, en beskrivning av den försäkrades*

*En ansökan om sjukpenning skall innehålla uppgifter om sjukdomen, en beskrivning av den försäkrades arbetsuppgifter och den försäkrades egen bedömning av arbetsförmågan.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1994:46

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1995:508

*arbetsuppgifter och den försäkrades egen bedömning av arbetsförmågan. Uppgifterna i försäkringen skall lämnas på heder och samvete.*

Den försäkrade skall till försäkringskassan ge in läkarintyg för att styrka nedsättning av arbetsförmåga på grund av sjukdom senast från och med den sjunde dagen efter sjukanmälningsdagen till dess sådant läkarutlåtande som anges i tredje stycket har getts in till kassan.

Den försäkrade skall till försäkringskassan ge in ett särskilt läkarutlåtande och en skriftlig särskild försäkringen för att styrka nedsättning av arbetsförmåga på grund av sjukdom senast från och med den tjugotonde dagen efter sjukanmälningsdagen. Det särskilda läkarutlåtandet skall innehålla uppgift om pågående och planerad behandling eller rehabiliteringsåtgärd, behovet av övrig rehabilitering, beräknad återstående tid med nedsatt funktionsförmåga på grund av sjukdom samt läkarens bedömning av i vilken grad den nedsatta funktionen påverkar arbetsförmågan. Den särskilda försäkringen skall innehålla en utförligare beskrivning av den försäkrades arbetsuppgifter och egen bedömning av arbetsförmåga än *försäkringen* enligt första stycket. Uppgifterna i den särskilda försäkringen skall lämnas på heder och samvete.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Riksförsäkringsverket får meddela föreskrifter dels om undantag i vissa fall från skyldighet att lämna läkarintyg, läkarutlåtande, *försäkringen* och särskild försäkringen,

Den försäkrade skall till försäkringskassan ge in ett särskilt läkarutlåtande och en skriftlig särskild försäkringen för att styrka nedsättning av arbetsförmåga på grund av sjukdom senast från och med den tjugotonde dagen efter sjukanmälningsdagen. Det särskilda läkarutlåtandet skall innehålla uppgift om pågående och planerad behandling eller rehabiliteringsåtgärd, behovet av övrig rehabilitering, beräknad återstående tid med nedsatt funktionsförmåga på grund av sjukdom samt läkarens bedömning av i vilken grad den nedsatta funktionen påverkar arbetsförmågan. Den särskilda försäkringen skall innehålla en utförligare beskrivning av den försäkrades arbetsuppgifter och egen bedömning av arbetsförmåga än *ansökan* enligt första stycket. Uppgifterna i den särskilda försäkringen skall lämnas på heder och samvete.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Riksförsäkringsverket får meddela föreskrifter dels om undantag i vissa fall från skyldighet att lämna läkarintyg, läkarutlåtande, *ansökan* och särskild försäkringen,

dels om att sådan skyldighet skall gälla från och med en annan dag än vad som anges i denna paragraf.

dels om att sådan skyldighet skall gälla från och med en annan dag än vad som anges i denna paragraf.

#### 8 a §<sup>3</sup>

Den allmänna försäkringskassan skall, senast efter det att det särskilda läkarutlåtandet och den särskilda försäkran kommit in och efter hörande av en sådan försäkringsläkare som avses i 18 kap. 15 §, bedöma i vilken mån arbetsförmågan fortfarande är nedsatt på grund av sjukdom samt om rehabilitering eller ytterligare utredningsåtgärder är erforderliga.

*Försäkringskassan skall, om det är nödvändigt för bedömning enligt första stycket, begära att den försäkrade genomgår utredning för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd, arbetsförmågan och behovet av och möjligheterna till rehabilitering.*

Försäkringskassan skall även annars under sjukperioden, när det finns skäl till det, undersöka om den försäkrade efter sådan åtgärd som avses i 7 b § eller 22 kap., helt eller delvis kan försörja sig själv genom arbete.

*Försäkringskassan skall, när det kan anses nödvändigt för bedömningen av rätt till sjukpenning eller åtgärder enligt 7 b § eller 22 kap., under sjukperioden även i övrigt*

*1. infordra utlåtande av viss läkare eller annan sakkunnig,*

*2. göra förfrågan hos den försäkrade, den försäkrades arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter, och*

*3. besöka den försäkrade.*

*För kostnader som den en-*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1998:87

skilde har med anledning av en sådan utredning som avses i andra eller fjärde stycket lämnas ersättning i enlighet med vad regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Riksförsäkringsverket föreskriver.

**7 kap.**  
3 b §<sup>4</sup>

Försäkringskassan skall, när det kan anses nödvändigt för bedömningen av om rätt till förtidspension föreligger, begära att den försäkrade genomgår undersökning av viss läkare eller genomgår annan utredning såsom arbetsprovning eller arbetsträning, för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd, arbetsförmågan och behovet av och möjligheterna till rehabilitering.

När det kan anses nödvändigt för bedömning av rätt till förtidspension, skall försäkringskassan även

1. infordra utlåtande av viss läkare eller annan sakkunnig,

2. göra förfrågan hos den försäkrade, den försäkrades arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter,

3. besöka den försäkrade, samt

4. undersöka om den försäkrade efter sådan åtgärd som avses i 3 kap. 7 b § eller 22 kap. helt eller delvis kan försörja sig

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1996:1063

*själv genom arbete.*

Försäkringskassan skall i samband med beslut om förtidspension också bedöma om förnyad utredning av arbetsförmågan skall göras efter viss tid.

Försäkringskassan kan även under tid som pension utges vidta åtgärder enligt första och andra styckena. Innan beslut fattas om medicinsk utredning enligt första eller andra stycket skall försäkringsläkares bedömning inhämtas.

*För kostnader som den enskilde har med anledning av sådan utredning som avses i första och andra styckena lämnas ersättning i enlighet med vad regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Riksförsäkringsverket föreskriver.*

## **16 kap.**

### **1 §<sup>5</sup>**

*Den som önskar pension skall göra ansökan hos allmän försäkringskassa i enlighet med vad regeringen förordnar.*

Uppbär en försäkrad sjukpenning eller ersättning för sjukhusvård eller rehabiliteringspenning enligt denna lag, får försäkringskassan tillerkänna honom förtidspension utan hinder av att han inte gjort ansökan därom. Detsamma skall gälla då en försäkrad uppbär sjukpenning, ersättning för sjukhusvård eller livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgår enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande.

Uppbär en försäkrad sjukbidrag får den tid för vilken förmånen skall utgå förlängas utan att ansökan har gjorts. Motsvarande gäller i fråga om särskild efterlevandepension som tillerkänts en efterlevande för begränsad tid.

För kostnader för läkarundersökning och läkarutlåtande vid ansökan om förtidspension, handikappersättning, vårdbidrag eller särskild efterlevandepension skall ersättning lämnas i enlighet med vad regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, riksförsäkringsverket föreskriver.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2000:775

2 §<sup>6</sup>

Som villkor för rätt till förtidspension eller handikappersättning får föreskrivas att den försäkrade skall under högst 30 dagar vara intagen på visst sjukhus, vistas på vårdinrättning för försäkringsmedicinsk utredning eller underkasta sig undersökning av viss läkare. Motsvarande gäller i fråga om särskild efterlevandepension. För kostnader som uppstår med anledning av en sådan föreskrift skall ersättning lämnas i enlighet med vad regeringen förordnar.

*I fråga om rätt till förtidspension gäller även vissa bestämmelser om utredning i 7 kap. 3 b §.*

**18 kap.**17 §<sup>7</sup>

En socialförsäkringsnämnd skall avgöra ärenden om *rätt till förtidspension och särskild efterlevandepension, dock inte såvitt avser förutsättningarna för rätt till pension enligt 5 kap.*

Socialförsäkringsnämnden skall även avgöra ärenden om vilandeförklaring av förtidspension enligt 16 kap. när det samtidigt med pensionen utgetts sådan livränta som samordnats med pensionen enligt 6 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetska- deförsäkring. Socialförsäkringsnämnden skall dessutom avgöra ärenden om *rätt till förmåner* enligt vad som föreskrivs i andra författningar.

Om ett ärende som avgjorts av en socialförsäkringsnämnd överklagas, skall nämnden företräda den allmänna försäkringskassan om försäkringskas-

En socialförsäkringsnämnd skall avgöra ärenden om förtidspension och särskild efterlevandepension.

Socialförsäkringsnämnden skall även avgöra ärenden om vilandeförklaring av förtidspension enligt 16 kap. när det samtidigt med pensionen utgetts sådan livränta som samordnats med pensionen enligt 6 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetska- deförsäkring. Socialförsäkringsnämnden skall dessutom avgöra ärenden om förmåner enligt vad som föreskrivs i andra författningar.

Om ett ärende som avgjorts av en socialförsäkringsnämnd överklagas, skall nämnden företräda den allmänna försäkringskassan om försäkringskas-

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2000:774

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2000:774

san skall föra det allmännas talan i målet. *Nämnden får bemyndiga en tjänsteman vid försäkringskassan att företräda nämnden vid domstol.*

san skall föra det allmännas talan i målet.

*17 a §*

*En socialförsäkringsnämnd får bemyndiga en tjänsteman vid försäkringskassan att*

*1. företräda nämnden i domstol,*

*2. fatta interimistiska beslut i ärenden som skall avgöras av nämnden,*

*3. besluta att vid omprövning av nämndens beslut någon ändring inte skall ske,*

*4. besluta om indragning eller minskning av ersättning enligt 20 kap. 3 § eller motsvarande bestämmelse i annan författning,*

*5. besluta om avräkning enligt 17 kap. 1 § eller motsvarande bestämmelse i annan författning, och*

*6. besluta om återkrav av ersättning.*

**20 kap.**

**3 §<sup>8</sup>**

Ersättning enligt denna lag får dras in eller sättas ned, om den som är berättigad till ersättningen

a) ådragit sig sjukdomen eller skadan vid uppsåtligt brott som han har dömts för genom dom

Ersättning enligt denna lag får dras in eller sättas ned, om den som är berättigad till ersättningen

a) ådragit sig sjukdomen eller skadan vid uppsåtligt brott som han har dömts för genom dom

<sup>8</sup> Senaste lydelse 1997:275



som har vunnit laga kraft;

b) vägrar att genomgå undersökning av läkare eller att följa läkares föreskrifter;

c) underlåter att ge in sådant läkarintyg, läkarutlåtande, försäkran eller särskild försäkran som skall ges in till försäkringskassan enligt 3 kap. 8 §;

d) medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande, som är av betydelse för rätten till ersättning.

Vägrar en försäkrad utan giltig anledning att genomgå sådan behandling, utredning eller rehabilitering som avses i 3 kap. 7 b och 8 a §§, 7 kap. 3 b § eller 22 kap. 4, 5 och 7 §§ får sjukpenning eller förtidspension helt eller delvis tills vidare förvägras *honom*, under förutsättning att *han* erinrats om denna påföljd. Motsvarande skall gälla i fråga om särskild efterlevandepension, om den efterlevande utan giltig anledning vägrar att följa ett villkor som uppställts med stöd av 16 kap. 3 §.

Om någon som är berättigad till ersättning enligt denna lag i annat fall underlåter att lämna uppgifter i enlighet med vad som anges i 8 § eller vägrar att ta emot besök som anges *där*, får ersättningen dras in eller sättas ned om omständigheterna motiverar det.

som har vunnit laga kraft;

b) vägrar att genomgå undersökning av läkare eller att följa läkares föreskrifter;

c) underlåter att ge in sådant läkarintyg, läkarutlåtande eller särskild försäkran som skall ges in till försäkringskassan enligt 3 kap. 8 §;

d) medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande, som är av betydelse för rätten till ersättning.

Vägrar en försäkrad utan giltig anledning att genomgå sådan behandling, utredning eller rehabilitering som avses i 5 § *lagen (0000:00) om handläggning av ärenden hos de allmänna försäkringskassorna, m.m.* eller 22 kap. 4, 5 och 7 §§ får sjukpenning eller förtidspension helt eller delvis tills vidare förvägras *honom eller henne*, under förutsättning att *han eller hon* erinrats om denna påföljd. Motsvarande skall gälla i fråga om särskild efterlevandepension, om den efterlevande utan giltig anledning vägrar att följa ett villkor som uppställts med stöd av 16 kap. 3 §.

Om någon som är berättigad till ersättning enligt denna lag i annat fall underlåter att lämna uppgifter i enlighet med vad som anges i 6 § *lagen (0000:00) om handläggning av ärenden hos de allmänna försäkringskassorna, m.m.* eller vägrar att ta emot besök som anges i 5 § *samma lag*, får ersättningen dras in eller

sättas ned om omständigheterna motiverar det.

#### 12 §<sup>9</sup>

Riksförsäkringsverket har att verka för att bestämmelserna om den allmänna försäkringen tillämpas likformigt och rättvist.

Riksförsäkringsverket får överta allmän försäkringskassas uppgift att i länsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Riksförsäkringsverket för det allmännas talan i Regeringsrätten.

*Riksförsäkringsverket får, även till förmån för enskild part, överklaga domstols och försäkringskassas beslut samt begära ändring enligt 10 a §.*

Riksförsäkringsverket har att verka för att bestämmelserna om den allmänna försäkringen tillämpas likformigt och rättvist.

Riksförsäkringsverket får överta allmän försäkringskassas uppgift att i länsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Riksförsäkringsverket för det allmännas talan i Regeringsrätten.

### 22 kap.

#### 7 §<sup>10</sup>

Rehabiliteringsersättning utges när en försäkrad, vars arbetsförmåga till följd av sjukdom är nedsatt med minst en fjärdedel, deltar i arbetslivs-inriktad rehabilitering som avser att förkorta sjukdomstiden eller att helt eller delvis förebygga eller häva nedsättning av arbetsförmågan.

Rehabiliteringsersättning består av rehabiliteringspenning och särskilt bidrag.

*Rehabiliteringsersättning utbetalas efter ansökan av den försäkrade.*

Rehabiliteringsersättning utges längst till och med månaden före den då den försäkrade fyller 65 år.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om rehabiliteringsersättning vid utbildning.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 1995:1686

<sup>10</sup> Senaste lydelse 1991:1040

**Ikraftträdande**

Denna lag träder i kraft den...

Äldre bestämmelser gäller i fråga om

1. ansökan i ärenden som har inletts före ikraftträdandet,
2. överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet liksom beträffande omprövning i samband med överklagande i sådana fall.

### 3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,

*dels* att 8 kap. 6 §, 10 kap. 12 §, 13 kap. 12–20 och 23 §§ samt 15 kap. 11 och 14 §§ skall upphöra att gälla,

*dels* att rubrikerna närmast före 13 kap. 7 §, 13 kap. 9 §, 13 kap. 17 §, 13 kap. 18 § och 13 kap. 19 § skall utgå,

*dels* att nuvarande 13 kap. 9 § skall betecknas 13 kap. 7 §, nuvarande 13 kap. 21 § skall betecknas 13 kap. 10 § och nuvarande 13 kap. 22 § skall betecknas 13 kap. 11 §,

*dels* att det skall införas en ny rubrik före nya 13 kap. 7 § av följande lydelse,

*dels* att 5 kap. 12 §, 10 kap. 1 och 7–8 §§, 12 kap. 1 och 4 §§, 13 kap. 4–5 §§, nya 13 kap. 7 §, 13 kap. 8–9 §§, nya 13 kap. 10 §, 15 kap. 3 och 10 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **5 kap.**

##### 12 §<sup>11</sup>

Delningstal för beräkning av inkomstpension enligt 11 § skall fastställas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

Delningstal skall beräknas med utgångspunkt i att värdet av pensionsutbetalningarna under genomsnittlig återstående livslängd för personer i den pensionsberättigades ålder från den tidpunkt då pension skall börja utges skall motsvara pensionsbehållningen. En kommande månadsutbetalning skall därvid antas ha ett värde som motsvarar värdet av en månadsutbetalning vid den tidpunkt då inkomstpension skall börja utges, delat med en årlig räntefaktor om 1,016 fram till tiden för den kommande pensionsutbetalningen. Antalet kommande pensionsutbetalningar skall beräknas med ledning av den officiella statistik som anges i 5 § andra stycket. Delningstalen skall vara lika för kvinnor och män.

*Ytterligare föreskrifter för  
verkställighet av lagens be-  
stämmelser om beräkning och*

<sup>11</sup> Senaste lydelse 1998:674

*fastställande av delningstal  
meddelas av regeringen.*

### **10 kap.**

#### **1 §<sup>12</sup>**

*Efter ansökan av en pensions-  
sparare skall Premiensions-  
myndigheten meddela efterle-  
vandeskydd för pensionsspara-  
ren, om*

1. pensionsspararen ännu inte har tagit ut någon del av sin premiepension,

2. myndigheten bedömer att skyddet under minst ett år skall kunna bekostas på det sätt som anges i fjärde stycket, och

3. pensionsspararen har barn under 20 år eller är gift eller är ogift och stadigvarande sammanbor med någon som är ogift och som spararen tidigare varit gift med eller har eller har haft barn tillsammans med.

Om en ansökan kommer in till myndigheten när pensionsspararen har fyllt 50 år får efterlevandeskydd meddelas endast efter en sådan familjehändelse som avses i 2 § andra stycket.

Skyddet innebär att det vid pensionsspararens död betalas ut premiepension till efterlevande under fem år från dödsfallet. Pensionsspararen får välja om premiepensionen till efterlevande, räknat per år, skall motsvara ett eller två inkomstbasbelopp. Det inkomstbasbelopp som gällde det år då pensionsspararen avled skall tillämpas under hela utbetalningsperioden.

Efterlevandeskyddet bekostas av pensionsspararen genom att kostnaden för skyddet löpande dras av från tillgodohavandet på spararens premiepensionskonto.

*Premiepensionsmyndigheten får meddela efterlevandeskydd för pensionsspararen, om*

1. pensionsspararen ännu inte har tagit ut någon del av sin premiepension,

2. myndigheten bedömer att skyddet under minst ett år skall kunna bekostas på det sätt som anges i fjärde stycket, och

3. pensionsspararen har barn under 20 år eller är gift eller är ogift och stadigvarande sammanbor med någon som är ogift och som spararen tidigare varit gift med eller har eller har haft barn tillsammans med.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 1998:674

7 §<sup>13</sup>

Efter ansökan av pensionsspararen skall Premiepensionsmyndigheten meddela efterlevandeskydd under pensionstiden för en pensionssparare som är gift eller som är ogift och stadigvarande sammanbor med någon som är ogift och som spararen tidigare varit gift med eller har eller har haft barn tillsammans med. Skyddet innebär att det vid pensionsspararens död till spararens efterlevande make eller sammanboende betalas ut livsvarig premiepension till efterlevande.

Omfattningen av efterlevandeskyddet skall beräknas med utgångspunkt i tillgodohavandet på pensionsspararens premiepensionskonto, varvid pensionsspararens egen premiepension skall räknas om. Beräkningarna skall göras så att pensionsspararens egen premiepension och premiepensionen till efterlevande blir lika stora när samma andel av pensionen tas ut.

Efterlevandeskyddet gäller bara om pensionsspararen vid sin död var gift med eller stadigvarande sammanbodde med den person med vilken han var gift eller sammanboende vid ansökan om skyddet. I fråga om sammanboende som inte är gifta med varandra krävs också att inte någon av dem var gift med någon annan vid dödsfallet.

8 §<sup>14</sup>

En ansökan om efterlevandeskydd enligt 7 § skall göras samtidigt med att pensionsspararen första gången begär att få ut premiepension. Skyddet börjar då gälla vid ingången av den första månad för vilken premiepension skall betalas ut till pensionsspararen.

En ansökan om efterlevandeskydd skall göras samtidigt med att pensionsspararen första gången begär att få ut premiepension. Skyddet börjar då gälla vid ingången av den första månad för vilken premiepension skall betalas ut till pensionsspararen.

<sup>13</sup> Senaste lydelse 1999:390

<sup>14</sup> Senaste lydelse 1998:674

Om pensionsspararen senare ingår äktenskap eller inleder ett sådant sammanboende som avses i 7 § första stycket, får ansökan göras inom tre månader från det att äktenskapet ingicks eller sammanboendet inleddes. Detta gäller dock inte om pensionsspararen var gift eller sammanboende med samma person när spararen första gången begärde att få ut premiepension.

I fall som avses i andra stycket första meningen inträder skyddet vid det första månadsskiftet ett år efter det att ansökan kom in till Premiepensionsmyndigheten.

## 12 kap.

### 1 §<sup>15</sup>

*Ålderspension enligt denna lag betalas ut efter ansökan. Sådan ansökan skall göras skriftligen hos den allmänna försäkringskassan. En pensionsberättigad som är född under något av åren 1938–1953 och som uppbär inkomstpension utan att ha rätt till tilläggspension skall dock, utan särskild ansökan, erhålla tilläggspension från och med den månad då han eller hon fått rätt till sistnämnda pension.*

*Ansökan om ålderspension skall göras hos den allmänna försäkringskassan. En pensionsberättigad som är född under något av åren 1938–1953 och som uppbär inkomstpension utan att ha rätt till tilläggspension skall, utan särskild ansökan, erhålla tilläggspension från och med den månad då han eller hon fått rätt till sistnämnda pension.*

Om en person som har rätt till ålderspension enligt denna lag och är bosatt i Sverige inte tre månader före ingången av den månad då han eller hon fyller 70 år har ansökt om uttag av inkomst- eller tilläggspension, skall den allmänna försäkringskassan utreda om den pensionsberättigade vill ta ut ålderspension. För den som månaden före den då han eller hon fyller 65 år har uppburit förtidspension eller särskild efterlevandepension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring skall motsvarande gälla, om ansökan om inkomst- eller tilläggspension enligt denna lag inte har gjorts senast förstnämnda månad.

### 4 §<sup>16</sup>

Premiepension till efterlevande utges utan ansökan från och med månaden efter den då pensions-spararen eller den som tidigare

Premiepension till efterlevande utges utan ansökan från och med månaden efter den då pensions-spararen eller den som tidigare

<sup>15</sup> Senaste lydelse 1999:802

<sup>16</sup> Senaste lydelse 1998:674

hade rätt till pensionen har avlidit. Den som har fått rätt till premiepension till efterlevande enligt 10 kap. 7 § får återkalla uttaget av sådan pension och ändra den andel av pensionen som tas ut. I sådana fall gäller 3 § andra stycket. Vid nytt uttag efter återkallelse och vid ökat uttag gäller *1 § första stycket första och andra meningarna och 2 § första stycket.*

hade rätt till pensionen har avlidit. Den som har fått rätt till premiepension till efterlevande enligt 10 kap. 7 § får återkalla uttaget av sådan pension och ändra den andel av pensionen som tas ut. I sådana fall gäller 3 § andra stycket. Vid nytt uttag efter återkallelse och vid ökat uttag gäller *2 § första stycket.*

### **13 kap.**

#### **4 §<sup>17</sup>**

Andra beslut enligt denna lag än sådana som avses i 1 och 2 §§ skall fattas av den allmänna försäkringskassa som enligt 5 kap. socialförsäkringslagen (1999:799) skall avgöra ett ärende avseende den försäkrade.

Den försäkringskassa som avses i första stycket skall även handlägga andra ärenden enligt denna lag än sådana som avses i 1 och 2 §§.

*Ändring och omprövning* av beslut enligt denna lag som har meddelats av en allmän försäkringskassa skall göras av samma försäkringskassa.

*Omprövning* av beslut enligt denna lag som har meddelats av en allmän försäkringskassa skall göras av samma försäkringskassa. *När ett beslut fattats med hjälp av helt automatiserad behandling skall det dock omprövas av den försäkringskassa som är behörig vid tidpunkten för omprövningen.*

#### **5 §**

*Vad som föreskrivs i lagen (0000:00) om handläggning av ärenden hos de allmänna försäkringskassorna, m.m. skall i tillämpliga delar gälla vid Premiepensionsmyndighetens eller en skattemyndighets handläggning av ärenden enligt denna lag.*

<sup>17</sup> Senaste lydelse 1999:802



*Om vid omprövning av ett beslut av försäkringskassan prövning skall ske av en fråga som avgjorts av en skattemyndighet eller av Premiépensionsmyndigheten, skall försäkringskassan överlämna ärendet i den delen för omprövning.*

Överklagande m.m.

9 §<sup>18</sup>

*Ett beslut enligt denna lag skall omprövas om den som beslutet avser begär det eller om det finns andra skäl. Omprövning skall dock inte göras av beslut som meddelats enligt 11 eller 13 §.*

Ett beslut om pensionsgrundande inkomst eller andra pensionsgrundande belopp får omprövas på begäran av den enskilde bara i samband med att beslutet om pensionsrätt eller pensionspoäng omprövas. Ett beslut om pensionsgrundande inkomst eller andra pensionsgrundande belopp får dock omprövas även om inte pensionsrätt eller pensionspoäng påverkas, om det är av betydelse för den enskilde. Härvid skall samma bestämmelser gälla som för omprövning av beslut om pensionsrätt och vad som då sägs om allmän försäkringskassa skall, när det gäller omprövning av beslut om pensionsgrundande inkomst, i stället avse

7 §

Ett beslut om pensionsgrundande inkomst eller andra pensionsgrundande belopp får överklagas bara i samband med att beslutet om pensionsrätt eller pensionspoäng överklagas. Ett beslut om pensionsgrundande inkomst eller andra pensionsgrundande belopp får dock överklagas även om inte pensionsrätt eller pensionspoäng påverkas, om det är av betydelse för parten.

<sup>18</sup> Senaste lydelse 1998:674

*skattemyndighet.*

*Om, vid omprövning av ett beslut om pensionsrätt eller pensionspoäng, prövning skall göras av den pensionsgrundande inkomst som legat till grund för beslutet, skall försäkringskassan överlämna ärendet i den delen till skattemyndigheten för omprövning av beslutet om denna inkomst.*

8 §

*En make till vilken pensionsrätt för premiepension har överförts får inte överklaga ett beslut som avser den som överfört pensionsrätten.*

9 §

*Vad som föreskrivs i 14 § andra stycket lagen (0000:00) om handläggningen av ärenden hos de allmänna försäkringskassorna, m.m. om verkan av felsända överklaganden skall gälla även om ett överklagande har kommit in till Premiepensionsmyndigheten eller en skattemyndighet.*

21 §<sup>19</sup>

*Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

*Vid prövning av överklagande av länsrättens beslut i mål enligt denna lag skall nämndemän ingå i kammarrätten om nämndemän deltagit i länsrätten. Detta gäller dock inte i mål enligt 2–4 kap.*

10 §

*Vid prövning av överklagande av länsrättens beslut i mål enligt 2–4 kap. i denna lag skall nämndemän inte ingå i kammarrätten.*

<sup>19</sup> Senaste lydelse 1998:674

**15 kap.**3 §<sup>20</sup>

I fråga om en enskilds rätt att få del av uppgifter som har tillförts ett ärende genom någon annan än honom eller henne själv och att få tillfälle att yttra sig över dem gäller bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1986:223). Beslut enligt 2–4 kap. får dock fattas utan att den enskilde har underrättats om och fått tillfälle att yttra sig över uppgifter som skall lämnas utan föreläggande i enlighet med bestämmelserna i denna lag eller annan författning.

*Beslut om omprövning enligt 13 kap. 13 § får inte fattas utan att den enskilde fått tillfälle att yttra sig.*

10 §<sup>21</sup>

Om en ansökan, anmälan eller liknande, som *enligt denna lag* skall göras till den allmänna försäkringskassan, i stället har kommit in till Premiepensionsmyndigheten skall den anses inkommen till försäkringskassan samma dag. Detsamma skall gälla om ansökan, anmälan eller liknande skall göras till Premiepensionsmyndigheten och den i stället har kommit in till en allmän försäkringskassa.

Om en ansökan, anmälan eller liknande som skall göras till den allmänna försäkringskassan, i stället har kommit in till Premiepensionsmyndigheten skall den anses inkommen till försäkringskassan samma dag. Detsamma skall gälla om ansökan, anmälan eller liknande skall göras till Premiepensionsmyndigheten och den i stället har kommit in till en allmän försäkringskassa.

**Ikraftträdande**

Denna lag träder i kraft den...

Äldre bestämmelser gäller i fråga om

1. ansökan i ärenden som har inletts före ikraftträdandet,
2. överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet liksom beträffande omprövning i samband med överklagande i sådana fall.

<sup>20</sup> Senaste lydelse 1998:674

<sup>21</sup> Senaste lydelse 1998:674

## 4 Förslag till Lag om ändring i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag,

*dels* att 15 § och 18 § skall upphöra att gälla,

*dels* att 2 §, 2 a §, 11 § och 14 § skall ha följande lydelse.

### 2 §<sup>22</sup>

Allmänt barnbidrag utgår från och med månaden efter den, då barnet fötts eller rätt till sådant bidrag annars uppkommit, till och med det kvartal, under vilket barnet fyller 16 år.

Allmänt barnbidrag utgår *utan ansökan* från och med månaden efter den, då barnet fötts eller rätt till sådant bidrag annars uppkommit, till och med det kvartal, under vilket barnet fyller 16 år.

### 2 a §<sup>23</sup>

Flerbarnstillägg lämnas om någon uppbär allmänt barnbidrag för tre eller flera barn. Vid tillämpning av denna paragraf beaktas inte barn som avses i 4 § tredje stycket eller 7 §.

Flerbarnstillägg lämnas *utan ansökan* om någon uppbär allmänt barnbidrag för tre eller flera barn. Vid tillämpning av denna paragraf beaktas inte barn som avses i 4 § tredje stycket eller 7 §.

Flerbarnstillägg lämnas med

1. 3 048 kronor om året för det tredje barnet,

2. 9 120 kronor om året för det fjärde barnet,

3. 11 400 kronor om året för det femte barnet och varje ytterligare barn.

Vid beräkningen av flerbarnstillägget skall de barn för vilka någon uppbär allmänt barnbidrag räknas samman med de barn för vilka någon annan uppbär allmänt barnbidrag om dessa barnbidragsmottagare stadigvarande sammanbor och är eller har varit gifta med varandra eller har eller har haft barn gemensamt.

Den som önskar uppbära flerbarnstillägg med stöd av tredje stycket skall anmäla detta till den allmänna försäkringskassan.

<sup>22</sup> Senaste lydelse 1986:382

<sup>23</sup> Senaste lydelse 2000:1394

Om inte annat föreskrivs skall bestämmelserna om allmänt barnbidrag i denna lag eller i andra lagar eller författningar tillämpas på flerbarnstillägg.

11 §<sup>24</sup>

Barnbidrag utbetalas månadsvis genom Riksförsäkringsverket. Det månadsbelopp som skall utbetalas i barnbidrag eller flerbarnstillägg avrundas till närmast högre hela kronor. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om sättet och tiden för utbetalningen.

Har barnbidrag ej utbetalats före utgången av året näst efter det, till vilket bidraget hänför sig, föreligger ej längre rätt till bidraget, såvida ej den bidragsberättigade inom nämnda tid hos allmän försäkringskassa gjort gällande rätt till bidraget.

Har barnbidraget ej lyfts före utgången av året näst efter det, under vilket bidraget förfallit till betalning, skall bidraget vara förverkat.

*Bestämmelsen i 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring om förordnande till dess slutligt beslut kan fattas gäller även i ärenden enligt denna lag.*

14 §<sup>25</sup>

Vad som är föreskrivet om Riksförsäkringsverkets tillsyn över de allmänna försäkringskassorna äger motsvarande tillämpning i fråga om kassornas befattning med allmänna barnbidrag.

De närmare föreskrifter, som behövs för tillämpningen av denna lag, meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av Riksförsäkringsverket.

Följande bestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring skall tillämpas i ärenden enligt denna lag:

20 kap. 3 § tredje stycket om indragning eller nedsättning av ersättning,

20 kap. 8 § första–tredje styckena och 9 § om skyldighet att lämna uppgifter,

Följande bestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring skall tillämpas i ärenden enligt denna lag:

20 kap. 3 § tredje stycket om indragning eller nedsättning av ersättning,

20 kap. 9 § om skyldighet att lämna uppgifter.

<sup>24</sup> Senaste lydelse 1997:1316

<sup>25</sup> Senaste lydelse 1997:276

*20 kap. 8 § fjärde stycket om  
utredningsåtgärder.*

### **Ikraftträdande**

Denna lag träder i kraft den...

Äldre bestämmelser gäller i fråga om

1. ansökan i ärenden som har inletts före ikraftträdandet,
2. överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet liksom beträffande omprövning i samband med överklagande i sådana fall.

## 5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1993:389) om assistansersättning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:389) om assistansersättning,

*dels* att 8 § och 17 § skall upphöra att gälla,

*dels* att 5 §, 9 §, 10 §, 13 § och 18 § skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 5 §<sup>26</sup>

Ansökan om assistansersättning skall göras *skriftligen* hos den allmänna försäkringskassan. Försäkringskassan får uppdra åt en annan försäkringskassa att handlägga ärendet.

Ansökan om assistansersättning skall göras hos den allmänna försäkringskassan. Försäkringskassan får uppdra åt en annan försäkringskassa att handlägga ärendet.

Om någon hos en kommun har ansökt om biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, skall kommunen, om den enskilde kan antas ha rätt till assistansersättning, anmäla detta till försäkringskassan. I sådant fall skall försäkringskassan även utan ansökan pröva frågan om assistansersättning.

Assistansersättning får inte lämnas för längre tid tillbaka än tre månader före den månad då ansökan eller anmälan gjorts.

#### 9 §<sup>27</sup>

Den som erhåller assistansersättning skall, om förhållandena ändras så att rätten till ersättningen påverkas, genast anmäla detta hos försäkringskassan.

*Om den som erhåller assistansersättning har legal ställföreträdare enligt föräldrabalken gäller upplysningsskyldigheten i stället denne.*

<sup>26</sup> Senaste lydelse 1999:819

<sup>27</sup> Senaste lydelse 1993:389

10 §<sup>28</sup>

Assistansersättning utbetalas månadsvis med visst belopp för det antal beviljade assistanstimmar som assistans lämnats. Assistansersättning utges med det belopp per timme som regeringen fastställer för varje år.

Om det föreligger särskilda skäl kan försäkringskassan, *efter ansökan*, besluta att en ersättningsberättigad skall få ersättning med ett högre belopp än det som regeringen fastställt. Detta belopp får dock inte överstiga det fastställda beloppet med mer än tolv procent.

Om det föreligger särskilda skäl kan försäkringskassan besluta att en ersättningsberättigad skall få ersättning med ett högre belopp än det som regeringen fastställt. Detta belopp får dock inte överstiga det fastställda beloppet med mer än tolv procent.

Som kostnad för personlig assistans anses inte i något fall ersättning som den enskilde själv lämnar

1. till någon som han lever i hushållsgemenskap med, eller
2. till en personlig assistent för arbete som utförts på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2–4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Utbetalning av assistansersättning för en viss månad får grundas på ett beräknat antal assistanstimmar för den månaden. Avräkning för större avvikelser skall då ske senast andra månaden efter den då den preliminära utbetalningen skett. Slutavräkning skall ske senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats.

13 §<sup>29</sup>

Frågor som avses i 6–8 §§ skall inom försäkringskassan avgöras av socialförsäkringsnämnd. *Nämnden kan dock överlämna till en tjänsteman vid försäkringskassan att fatta beslut enligt 8 §.*

Frågor som avses i 6–8 §§ skall inom försäkringskassan avgöras av socialförsäkringsnämnd.

18 §<sup>30</sup>

I fråga om ersättning enligt denna lag tillämpas följande föreskrifter i lagen (1962:381)

I fråga om ersättning enligt denna lag tillämpas följande föreskrifter i lagen (1962:381)

<sup>28</sup> Senaste lydelse 1997:564

<sup>29</sup> Senaste lydelse 2000:1031

<sup>30</sup> Senaste lydelse 1998:100



om allmän försäkring, nämligen

18 kap. 46 och 47 §§ om Riksförsäkringsverkets tillsyn,

20 kap. 3 § tredje stycket om indragning eller nedsättning av ersättning,

20 kap. 5 § om preskription,

20 kap. 6 § om förbud mot utmätning och om överlåtelse,

20 kap. 8 § *första–tredje styckena* och 9 § om skyldighet att lämna uppgifter,

20 kap. 8 § *fjärde stycket om utredningsåtgärder*.

om allmän försäkring, nämligen

*18 kap. 17 a § om delegation från socialförsäkringsnämnd till tjänsteman,*

18 kap. 46 och 47 §§ om Riksförsäkringsverkets tillsyn,

20 kap. 3 § tredje stycket om indragning eller nedsättning av ersättning,

20 kap. 5 § om preskription,

20 kap. 6 § om förbud mot utmätning och om överlåtelse,  
*och*

20 kap. 9 § om skyldighet att lämna uppgifter.

### **Ikraftträdande**

Denna lag träder i kraft den...

Äldre bestämmelser gäller i fråga om

1. ansökan i ärenden som har inletts före ikraftträdandet,
2. överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet liksom beträffande omprövning i samband med överklagande i sådana fall.



# I Bakgrund och nuvarande förhållanden

## 1 Inledning

### 1.1 Direktiven m.m.

Regeringen beslutade den 10 september 1998 att tillsätta en särskild utredare för att göra en samlad översyn av de processuella regler som gäller för olika förmåner inom socialförsäkringen.

I direktiven framhålls att det i översynen skall ingå en kartläggning av tillämpningen av nuvarande bestämmelser samt att inriktningen av de förändringar som eventuellt föreslås skall vara att enhetliga processuella regler så långt som möjligt skall gälla för hela det område där en allmän försäkringskassa är beslutande organ.

Den särskilde utredaren skall även kartlägga rutinerna för beslut som fattas genom automatisk databehandling på socialförsäkringsområdet och i det sammanhanget även överväga hur beslutskompetensen bör fördelas mellan den myndighet som tillhandahåller datastödet och den myndighet som anses vara beslutsfattande samt i vad mån hanteringen av beslut genom automatisk databehandling i större utsträckning än i dag bör regleras i lag.

Vidare skall den särskilde utredaren se över Riksförsäkringsverkets roll enligt 20 kap. 12 § lagen (1962:381) om allmän försäkring och därtill anknytande bestämmelser i andra författningar samt, i förekommande fall, lämna förslag till förändringar.

Direktiven (Dir. 1998:73) är intagna som bilaga 1.

Genom tilläggsdirektiv den 17 februari 2000 (Dir. 2000:17) har utredningens uppdrag utvidgats på så sätt, att den särskilde utredaren, utöver vad som omfattas av redan givna direktiv, skall undersöka och analysera beslutsprocessen i ärenden om förtidspension och sjukbidrag. Arbetet skall omfatta en beskrivning av viktigare förändringar över tiden i regelverk och ärendehandläggning samt frågor om beslutsunderlag och beslutsunderlagets kvalitet, försäkringsläkarens roll samt praxisbildning. Utredaren skall, i den mån det visar sig lämpligt, redovisa förslag till förändringar i syfte att uppnå en effektiv handläggning av

ärenden, ett adekvat beslutsunderlag och förutsättningar för likformighet vid tillämpning av reglerna om förtidspension respektive sjukbidrag.

Tilläggsdirektiven (Dir. 2000:17) är intagna som bilaga 2.

Till utredningen har genom regeringsbeslut överlämnats följande skrivelser, nämligen Justitieombudsmannens beslut den 4 januari 1995, dnr 1187-1994, den 29 november 1996, dnr 1471-1996 och den 14 oktober 1999, dnr 4837-1998.

Riksförsäkringsverket (RFV) har till utredningen överlämnat en slutrapport, daterad den 7 maj 1998, Automatiska och maskinella beslut samt beslut som fattas med hjälp av maskinellt stöd inom socialförsäkringsadministrationen – En probleminventering med förslag till åtgärder, se bilaga 9.

## 1.2 Arbetets bedrivande

Den särskilde utredaren, de sakkunniga och experterna har under hela utredningsarbetet sammanträtt kontinuerligt.

Under arbetet har utredningen besökt försäkringskassorna i Skåne län, Blekinge län, Kronobergs län, Västra Götalands län, Östergötlands län, Stockholms län, Uppsala län, Gävleborgs län, Dalarnas län, Västerbottens län samt Norrbottens län. Besök har också genomförts vid länsrätterna i Skåne län och Västerbottens län, Kammarrätten i Göteborg samt i Regeringsrätten. En sammanställning av anteckningar från besöken fogas till betänkandet som bilaga 4 och bilaga 6 samt del av bilaga 8.

Vidare har utredningen sammanträffat med justitieombudsmannen Jan Pennlov med medarbetare.

För att undersöka frågan rörande beslut genom automatisk databehandling har utredningen sammanträffat med företrädare för RFV vid två tillfällen.

Utredningen har även träffat företrädare för Handikapporganisationernas Samarbetsorgan, Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar och Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna.

Utredningen har granskat 800 akter i förtidspensions- och sjukbidragsärenden. Resultaten har redovisats på ett av utredningen upprättat frågeformulär och därefter sammanställts och bearbetats av Statistiska Centralbyrån. Ett mindre urval av akter har därefter eftergranskats. Undersökningen redovisas i bilaga 8 med underbilagor.

Utredningen har vidare tillställt samtliga försäkringskassor en enkät avseende organisationen och handläggningen av ärenden hos kassorna

samt en enkät avseende försäkringsläkarverksamheten vid kassorna. Enkäterna och svaren redovisas i bilagorna 7 och 8 samt i kapitel 3.

### 1.3 De generella direktiven

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1478) anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen anser inte att de förslag som redovisas i det följande har sådana konsekvenser som avses i 15 § kommittéförordningen. Någon redovisning är därför inte aktuell.

Beträffande de kostnadsmässiga konsekvenserna (jfr 14 § kommittéförordningen) hänvisas till avsnitt 13.1.

### 1.4 Övrigt

Socialförsäkringen är för närvarande föremål för ett stort antal reformer. Utredningen har inte annat än undantagsvis kunnat ta hänsyn till sådant reformarbete som ännu inte har lett fram till lagstiftning som trätt i kraft. Bestämmelser som tillkommit efter den 1 april 2001 har inte kunnat beaktas.



## 2 En översikt över socialförsäkringen

### 2.1 Begreppet socialförsäkring m.m.

Det finns i svensk lagstiftning ingen definition av begreppet socialförsäkring. Av 1 kap. 1 § AFL följer att *den allmänna försäkringen* består av sjukförsäkring, folkpensionering och försäkring för tilläggspension. Till sjukförsäkringen hör frågor om rehabilitering. Till den allmänna försäkringen är anslutna frivillig sjukpenning- och pensionsförsäkring. Av 1 kap. 1 § LIP följer att den lagen reglerar försäkring för inkomstgrundad ålderspension. Begreppet socialförsäkring är dock vanligt förekommande och har använts med olika innebörd i olika sammanhang.<sup>1</sup> När socialförsäkringen diskuteras utifrån ett internationellt perspektiv används i Sverige ofta termen social trygghet. Social trygghet kan emellertid uppfattas som ett relativt vitt begrepp innefattande såväl omsorger inom socialtjänsten, system för studiestöd, arbetarskydd och arbetsmarknadspolitiska insatser. Avgränsningarna är flytande och skilda länder och författare har olika definitioner av begreppet.

I förarbetena till socialförsäkringslagen (1999:799, SofL) slog regeringen fast att begreppet socialförsäkring skall avgränsas utifrån ett praktiskt betingat synsätt, som utgår ifrån hur trygghetssystemen administreras och att till begreppet skall hänföras flertalet trygghetssystem som administreras av RFV, försäkringskassorna och Premiepensionsmyndigheten (prop. 1998/99:119 s. 74). I propositionen anfördes att det var föga meningsfullt att utifrån teoretiska kriterier definiera begreppet social försäkring utan att en mer praktisk metod var att genom uppräknings i lagstiftning bestämma vad som skulle hänföras dit och vad en sådan trygghetsanordning skulle kallas (prop. s. 76 f.). Lagens tredje kapitel innehåller en uppräknings av de förmåner som innefattas i socialförsäkringsskyddet (se 3 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ SofL).

Avgränsningen i socialförsäkringslagen innebar att flertalet förmåner som administreras av RFV eller försäkringskassorna ansågs falla in under begreppet socialförsäkring men inte alla (se a. prop. s. 76). Det statliga personskadeskyddet enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada

<sup>1</sup> För en genomgång hänvisas till SOU 1997:72, En lag om socialförsäkringar, s. 186 f.

m.m. omfattades inte, eftersom skyddet enligt den lagstiftningen avser enbart vissa särskilda angivna persongrupper, såsom värnpliktiga, medverkande i räddningstjänst och intagna i kriminalvårdsanstalt och inte en mer generellt angiven personkrets. Även ersättningen av allmänna medel vid ingripanden som avses i lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare ansågs falla utanför av samma skäl. Även rätten till sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ansågs ligga utanför socialförsäkringsbegreppet, liksom ersättningar från arbetsgivare enligt lagen (1991:1047) om sjuklön och sjömanslagen (1973:282). Inte heller landstingens åligganden enligt tandvårdslagen (1985:125) eller lagen (1996:1150) om högkostnadsskydd vid köp av läkemedel m.m. borde hänföras till socialförsäkringen, eftersom dessa förmåner ligger under den landstingskommunala självbestämmanderätten.

I prop. 1998/99:119 diskuterades även om förmåner enligt arbetslöshetsförsäkringen samt utbildningsbidrag till deltagare i arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering skulle ingå i socialförsäkringen (se a. prop. s. 76 f.). Regeringen framhöll att dessa förmåner skiljer sig på olika sätt från dem som traditionellt hänförs till socialförsäkring. Exempelvis är arbetslöshetsförsäkringen, till skillnad från socialförsäkringen i övrigt, till väsentliga delar frivillig. Vidare skiljer sig arbetslöshetsförsäkringen från flertalet andra förmåner med hänsyn till att den enskilde i vissa fall kan återknyta till tidigare försäkringsperioder eller grunda sin rätt till ersättning på arbete som ligger lång tid tillbaka. Vad gäller utbildningsbidraget föreligger det inte någon rätt till sådant bidrag, om det inte har beslutats att en arbetsmarknadspolitisk åtgärd skall sättas in. Utbildningsbidraget skiljer sig således från övriga förmåner genom att det inte bygger på någon rättighetslagstiftning. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att en överföring av arbetslöshetsförsäkringen och utbildningsbidraget i nuvarande utformning till socialförsäkringen sammantaget inte skulle komma att ge sådana samordningsvinster att nackdelarna med en sådan ändring uppvägdes.

Utredningen kommer senare i detta betänkande att behandla avgränsningen av en generell förfarandelagstiftning för socialförsäkringen. Den avgränsning som gjorts i socialförsäkringslagen följs därvid inte fullt ut, se vidare avsnitt 8.1.

I detta kapitel ges först en översikt över socialförsäkringens omfattning och kostnader i stort. Därefter följer en översikt över de materiella bestämmelserna. I anslutning härtill erinras om vissa EG-rättsliga förhållanden på området. Slutligen berörs pågående reformarbete rörande olika delar av socialförsäkringen.



## 2.2 Socialförsäkringens omfattning och kostnader

RFV och försäkringskassorna administrerar närmare ett femtiotal olika förmåner, bidrag och andra ersättningar. Inom administrationen indelas ersättningarna i olika huvudgrupper; ekonomisk trygghet för familjer och barn, ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, ekonomisk trygghet vid ålderdom m.m. samt annan utbetalning. Vilka förmåner m.m. som ingår i de olika grupperna framgår av nedanstående tablå.

**Tablå 2.1 Översiktlig tablå över socialförsäkringens beståndsdelar**

### *Ekonomisk trygghet för familjer och barn*

|                                       |                                  |
|---------------------------------------|----------------------------------|
| Föräldraförsäkring                    | Vårdbidrag för handikappade barn |
| havandeskapspenning                   | Underhållsstöd                   |
| föräldrapenning                       | Barnpensioner                    |
| tillfällig föräldrapenning            | Bidrag i samband med adoptioner  |
| Barnbidrag                            | Familjebidrag                    |
| Bostadsbidrag till barnfamiljer m.fl. |                                  |

### *Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp*

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| Sjukpenning                   | Bostadstillägg för förtidspension/sjukbidrag |
| Rehabilitering                | bidrag                                       |
| rehabiliteringspenning        | Handikappersättning                          |
| särskilda medel m.m.          | Arbetskadeersättning                         |
| Vissa vårders. inkl. tandvård | livräntor                                    |
| Förtidspension/sjukbidrag     | sjukpenning                                  |
| folkpension                   | sjukvårdsersättning                          |
| pensionstillskott             | Yrkesskadeersättning                         |
| ATP                           | Bilstöd till handikappade                    |
| sysselsättningsgaranti        | Assistansersättning                          |
|                               | Närståendepenning                            |

### *Ekonomisk trygghet vid ålderdom m.m.*

|                          |                                 |
|--------------------------|---------------------------------|
| Ålderspension            | Efterlevandepension             |
| folkpension              | änkepension                     |
| pensionstillskott        | omställningspension             |
| ATP                      | Hustrutillägg                   |
| Särskilt pensionstillägg | Bostadstillägg till pensionärer |
|                          | Delpension                      |

### *Annan utbetalning*

|                                       |                         |
|---------------------------------------|-------------------------|
| Utbildningsbidrag                     | Småföretagsförsäkringar |
| Ersättning till totalförsvarspliktiga | Smittbärarersättning    |

Källa: RFV Redovisar 2000:4

För 1999 var de samlade utgifterna för socialförsäkringen 326 646 mkr, inklusive statliga ålderspensionsavgifter. Ekonomisk trygghet vid ålderdom m.m. svarade för drygt 50 procent av utgifterna, ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp för knappt 29 procent och ekonomisk trygghet för familjer och barn för knappt 15 procent.

Utgifterna för respektive förmån framgår av följande tabell, som även innehåller prognoser om utgifterna för år 2000 och 2001.

**Tabell 2.1 Socialförsäkringens utgifter 1998–2001, mkr**

| Försäkringsgren/-förmån                             | 1998          | 1999          | 2000<br>(prognos) | 2001<br>(prognos) |
|---|---------------|---------------|-------------------|-------------------|
| <b>Ekonomisk trygghet för familjer och barn</b>     |               |               |                   |                   |
| Föräldraförsäkring                                  | 14 129        | 15 595        | 16 798            | 17 806            |
| Barnbidrag  | 16 830        | 16 766        | 18 878            | 20 986            |
| Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar        | 5 749         | 5 067         | 4 803             | 4 799             |
| Vårdbidrag för handikappade barn                    | 1 656         | 1 851         | 1 996             | 2 066             |
| Underhållsstöd                                      | 4 584         | 4 591         | 4 646             | 4 660             |
| Barnpension   |               |               |                   |                   |
| Folkpension   | 286           | 289           | 289               | 290               |
| ATP   | 634           | 649           | 658               | 668               |
| Pensionsrätt för barnår                             |               | 3 108         | 3 240             | 3 260             |
| Bidrag vid adoptioner                               | 20            | 22            | 23                | 23                |
| <b>Summa</b>  | <b>43 888</b> | <b>47 938</b> | <b>51 331</b>     | <b>54 558</b>     |
| <b>Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp</b> |               |               |                   |                   |
| <b>Sjukförsäkring</b>                               |               |               |                   |                   |
| Sjukpenning och rehabiliteringsers.                 | 20 761        | 27 855        | 37 042            | 45 000            |
| Sjukvårdsförmåner m.m.                              | 1 880         | 1 899         | 2 155             | 2 215             |
| <b>Förtidspension/sjukbidrag m.m.</b>               |               |               |                   |                   |
| Folkpension   | 13 554        | 13 869        | 14 133            | 14 400            |
| ATP   | 23 610        | 24 037        | 24 665            | 25 495            |
| Statliga ålderspensionsavgifter                     |               | 8 865         | 8 739             | 9 081             |
| Syss gar för förtidspensionär                       |               | 0             | 25                | 26                |
| Bostadstillägg till förtidspensionärer              | 2 346         | 2 499         | 2 531             | 2 572             |
| Handikappersättning                                 | 996           | 1 012         | 1 037             | 1 057             |
| Arbetsskadeersättning                               | 6 010         | 7 236         | 7 297             | 7 060             |
| Bilstöd   | 212           | 201           | 223               | 190               |
| Assistansersättning                                 | 5 192         | 6 039         | 6 967             | 8 166             |
| Övrig ersättning                                    | 134           | 58            | 62                | 66                |
| <b>Summa</b>  | <b>74 695</b> | <b>93 570</b> | <b>104 876</b>    | <b>115 330</b>    |

| <b>Ekonomisk trygghet vid ålderdom m.m.</b> |                |                             |                             |                             |
|---|----------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Ålderspension                               |                |                             |                             |                             |
| Folkpension                                 | 52 674         | 53 279                      | 53 360                      | 53 644                      |
| ATP   | 88 900         | 93 234                      | 96 509                      | 100 319                     |
| Efterlevandepension                         |                |                             |                             |                             |
| Folkpension                                 | 476            | 465                         | 444                         | 425                         |
| ATP   | 11 718         | 12 194                      | 12 455                      | 12 771                      |
| Bostadstillägg till pensionärer             | 7 245          | 7 439                       | 7 147                       | 6 895                       |
| Delpension                                  | 585            | 300                         | 198                         | 178                         |
| Övriga pension                              | 98             | 87                          | 81                          | 75                          |
| <b>Summa</b>                                | <b>161 696</b> | <b>166 998</b>              | <b>170 194</b>              | <b>174 307</b>              |
| <b>Annan utbetalning</b>                    |                |                             |                             |                             |
| Utbildningsbidrag                           | 8 737          | 10 192                      | 11 200                      | 11 200                      |
| Dagpenning till värnpliktiga m.m.           | 10             | 14                          | 7                           | 6                           |
| Familjebidrag till VPL                      | 260            | 103                         | 83                          | 84                          |
| Övrigt                                      | 469            | 420                         | 301                         | 79                          |
| <b>Summa</b>                                | <b>9 476</b>   | <b>10 729</b>               | <b>11 591</b>               | <b>11 369</b>               |
| <b>Administration</b>                       | <b>6 519</b>   | <b>7 411</b>                | <b>7 857</b>                | <b>7 832</b>                |
| <b>Totalt</b>                               | <b>296 274</b> | <b>326 646<sup>1)</sup></b> | <b>345 849<sup>1)</sup></b> | <b>363 396<sup>1)</sup></b> |

<sup>1)</sup>Inklusive statliga ålderspensionsavgifter.

Källa: RFV Redovisar 2000:4

Av tabellen framgår att kostnaderna varierar avsevärt mellan olika ersättningar. Detsamma gäller i vilket avseende socialförsäkringsadministrationen tas i anspråk, dvs. hur många ärenden som handläggs respektive beslut som fattas. Av RFV:s rapport om automatiska beslut, se bilaga 9, framgår att antalet beslut varierar förmånerna emellan från några hundra till flera miljoner beslut årligen.

## 2.3 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

### 2.3.1 Havandeskapspenning

En försäkrad kvinna kan få havandeskapspenning om hennes arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av graviditeten och hon har ett fysiskt påfrestande arbete eller ett arbete som inte kan utföras på grund av risker i arbetsmiljön.<sup>2</sup> En förutsättning är vidare att arbetstagaren inte kan omplaceras till ett mindre ansträngande arbete.

<sup>2</sup> Se 3 kap. 9 § AFL.

Havandeskapspenningen beräknas på den sjukpenninggrundande inkomsten och är kalenderdagsberäknad.

### 2.3.2 Föräldrapenning

För en försäkrad förälder föreligger rätt till föräldrapenningsförmåner under vissa förutsättningar. Förmånerna är *föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning*.<sup>3</sup>

Föräldrapenning i samband med ett barns födelse – eller adoption – kan utgå till föräldrarna under sammanlagt 450 dagar. Rätten kan överlåtas mellan föräldrarna med undantag för 30 dagar. En förälder med ensam vårdnad om barnet har rätt till samtliga dagar själv. Modern kan även ta ut föräldrapenning viss tid före barnets födelse. Ersättningsdagar får tas ut under åtta år räknat fr.o.m. den dag föräldrarna har fått barnet i sin vård, dock längst tills dess barnet fyller tio år. Föräldrapenningen är beroende av i vilken omfattning föräldern avstår från förvärvsarbete och kan utges som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels ersättning. Hel föräldrapenning är för närvarande lägst 60 kr per dag (garantinivån). För viss del av ersättningstiden – 360 dagar – beräknas föräldrapenningen, under vissa förutsättningar, till 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten utslaget per dag. För resterande dagar utges ersättning enligt garantinivån.

Tillfällig föräldrapenning är tänkt att täcka en förälders behov av ersättning i akut uppkomna vårdssituationer, exempelvis på grund av sjukdom eller smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare. Även andra situationer kan berättiga till ersättning, som deltagande i föräldrautbildning eller besök i samhällets förebyggande barnhälsovård. Ersättning kan betalas ut till den förälder som behöver avstå från sitt arbete för vård av barn som är under 12 år. För barn under 240 dagars ålder gäller särskilda regler. En förälder till ett barn, som på grund av sjukdom eller funktionshinder har ett särskilt vård- eller tillsynsbehov, har en utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning och kan få ersättning även i vissa andra fall till dess att barnet fyller 16 år. Om vårdbidrag betalas ut för barnet kan tillfällig föräldrapenning inte betalas ut för samma vård- och tillsynsbehov som ger rätt till vårdbidraget. Tillfällig föräldrapenning utges under högst 60 dagar per barn och år. Om en förälder behöver avstå från förvärvsarbete av annat skäl än sjukdom hos barnets ordinarie vårdare, kan dock ersättning utges under ytterligare högst 60 dagar. I samband med barns födelse eller adoption har en far härutöver rätt till ersättning under tio dagar. Den tillfälliga föräldra-

<sup>3</sup> Se 4 kap. AFL.

penningen är 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten per dag för samtliga ersättningsdagar och kan, i likhet med föräldrapenning, tas ut som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels ersättning.

Föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning får som huvudregel inte utges före det att anmälan har gjorts hos den allmänna försäkringskassan.

### 2.3.3 Barnbidrag

För barn som är bosatt här i landet skall allmänt *barnbidrag* utges med visst belopp, för närvarande 11 400 kr per år. Uppbär någon allmänt barnbidrag för tre eller flera barn lämnas *flerbarnstillägg*. Rätt att uppbära barnbidraget tillkommer som huvudregel vid delad vårdnad barnets mor eller vid ensam vårdnad vårdnadshavaren. Barnbidrag utges till och med det kvartal barnet fyller 16 år. En elev i grundskolan, och vissa jämställda utbildningar, har dock rätt till förlängt barnbidrag efter utgången av denna tid till och med den månad eleven slutför eller avbryter studierna.<sup>4</sup>

### 2.3.4 Bostadsbidrag

Bostadsbidrag är ett inkomstprövat bidrag som kan utges till barnfamiljer och till ungdomar som har fyllt 18 men inte 29 år.<sup>5</sup> Barnfamiljer med hemmavarande barn kan få bidrag för bostadskostnader och ett särskilt bidrag för barnen. Barnfamiljer med enbart barn som tidvis bor i hushållet (umgängesbarn) och ungdomar mellan 18 och 29 år kan få bidrag för bostadskostnader. Storleken på bidraget bestäms beroende på hushållets sammansättning, den bidragsgrundande inkomsten samt bostadskostnadens storlek. Bostadsbidrag betalas ut löpande som ett preliminärt bidrag beräknat på sökandens förväntade inkomster, varefter det fastställs slutligt i enlighet med den taxerade inkomsten (se vidare avsnitt 4.3.9.3). Visar det sig vid avstämningen att det preliminära

<sup>4</sup> Se lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag, lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag samt barnbidragsförordningen (1986:386). Enligt särskilda regler i lagen (1992:148) om särskilt bidrag till ensamstående med barn kunde bidrag för åren 1991–1993 utges till ensamstående föräldrar under vissa förutsättningar. Bestämmelserna är alltså gällande även om tidsfristen för ansökan om sådant bidrag har löpt ut. Enligt vad utredningen erfarit förekommer inte längre sådana ärenden vid försäkringskassorna.

<sup>5</sup> Se lagen (1993:737) om bostadsbidrag och bostadsbidragsförordningen (1993:739).

bostadsbidraget har varit för lågt betalas mellanskillnaden ut. Om det preliminära bostadsbidraget har varit för högt skall mellanskillnaden återbetalas.

### 2.3.5 Vårdbidrag

En förälder har rätt till vårdbidrag för barn under 16 års ålder bl.a. om barnet på grund av sjukdom, utvecklingsstörning eller annat funktionshinder är i behov av särskild tillsyn eller vård under minst sex månader.<sup>6</sup> Vårdbidrag skall vara en ersättning för föräldrarnas merarbete för särskild tillsyn och vård och för de merkostnader som barnets sjukdom eller funktionshinder ger upphov till och lämnas till den förälder som huvudsakligen ombesörjer den särskilda tillsynen och vården av barnet.

### 2.3.6 Underhållsstöd

Om ett barns föräldrar inte bor tillsammans eller om den ene föräldern är avliden har barnet, under vissa förutsättningar i övrigt, rätt till underhållsstöd med visst belopp, för närvarande 1 173 kr per månad.<sup>7</sup> Underhållsstöd lämnas från och med den månad föräldrarna flyttat isär eller rätt till stödet annars har uppkommit, till och med den månad då barnet fyller 18 år. Ett barn har dock rätt till förlängt underhållsstöd om barnet går i skolan då han eller hon fyller 18 år eller återupptar studierna innan han eller hon fyller 19 år. Förlängt underhållsstöd lämnas så länge barnet bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag, dock längst till och med juni det år barnet fyller 20 år. Underhållsstöd betalas ut till den förälder där barnet varaktigt bor och är folkbokfört. Förlängt underhållsstöd betalas ut till den studerande.

När underhållsstöd betalas ut och det finns en bidragsskyldig förälder skall denne återbetala ett belopp till staten som helt eller delvis, beroende på den bidragsskyldiges ekonomiska förhållanden, motsvarar underhållsstödet. Den bidragsskyldige kan begära eftergift eller jämkning av återbetalningsskyldigheten samt även få anstånd.

Bestämmelserna om underhållsstöd trädde i kraft den 1 december 1996 och ersatte då bestämmelserna om motsvarande stöd i lagen (1964:143) om bidragsförskott, lagen (1984:1095) om förlängt bidrags-

<sup>6</sup> Se lagen (1998:703) och förordningen (2000:1047) om handikappersättning och vårdbidrag.

<sup>7</sup> Se lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Underhållsstöd till barn vars förälder avlidit kommer i framtiden att ersättas av efterlevandestöd till barn, se nedan.

förskott för studerande och lagen (1984:1096) om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn. Bidragsförskott och bidrag enligt de upphävda lagarna lämnas dock fortfarande för tid före den 1 februari 1997.

### 2.3.7 Barnpension m.m.

I 8 kap. och 14 kap. AFL finns för närvarande regler om barnpension till barn som är under 18 år och vars far eller mor eller båda föräldrar har avlidit. Barnpension utges såväl som folkpension som tilläggspension. En ny lag (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn, som träder i kraft år 2003, har antagits av riksdagen (se prop. 1999/2000:91, bet. 1999/2000:SfU13, rskr. 1999/2000:235). Barnpensionen anpassas genom reformen till det reformerade ålderspensionssystemet och kompletteras med ett grundskydd, benämnt efterlevandestöd till barn.

### 2.3.8 Bidrag vid adoption av barn

Adoptivföräldrar, som av domstol eller därmed jämställt organ har tillstånd till adoption, kan efter ansökan erhålla ett särskilt bidrag vid adoption av utländska barn. En förutsättning är att barnet inte har fyllt tio år när adoptivföräldrarna får det i sin vård. För varje barn lämnas för närvarande bidrag med 40 000 kr.<sup>8</sup>

## 2.4 Förmåner vid sjukdom och handikapp

De förmåner som finns vid sjukdom och handikapp kan delas in i vårdförmåner och kontantförmåner. För vårdförmånerna finns bestämmelser i 2 kap. AFL. Ersättningar till hälso- och sjukvården regleras emellertid numera genom årliga överenskommelser mellan staten och landstingen. Några individuella ersättningar betalas inte ut. För s.k. Dagmarmedel för medicinska rehabiliterings- och behandlingsinsatser inom sjukvården träffas även överenskommelser mellan försäkringskassorna och sjukvårdshuvudmännen, varefter kassorna kan rekvirera medel från RFV. Genom överenskommelserna synes vissa bestämmelser i lagen om allmän försäkring ha förlorat sin praktiska betydelse. Härutöver utges ersättning till vårdgivare för tandvård<sup>9</sup> och för s.k. EU-vård.

<sup>8</sup> Se lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn.

<sup>9</sup> Se förordningen (1998:1337) om tandvårdstaxa.

Utöver vårdförmånerna finns en rad s.k. kontantförmåner vid sjukdom och handikapp. Dessa syftar till att ge den försäkrade ekonomisk trygghet och ges ut dels som ersättning för inkomstbortfall, dels som bidrag för vissa grupper. Nedan följer en summarisk genomgång av dessa förmåner.

### 2.4.1 Sjukpenning och sjuklön

En försäkrad har under vissa förutsättningar, som närmare anges i 3 kap. AFL, rätt till på visst sätt beräknad sjukpenning, vilken i sin tur baseras på den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst. En arbetstagare har under vissa förutsättningar rätt till sjuklön.<sup>10</sup> Denna ersätter sjukpenningen under sjuklöneperioden, som omfattar de första 14 dagarna.

### 2.4.2 Rehabilitering

Om en försäkrad har rätt till sjukpenning kan han eller hon även ha rätt till rehabiliteringsåtgärder. Försäkringskassan skall samordna och ha tillsyn över de åtgärder som behövs rehabiliteringen. Vid vissa rehabiliteringsåtgärder kan man även ha rätt till rehabiliteringsersättning.<sup>11</sup>

### 2.4.3 Frivillig sjukpenning

En försäkrad som inte har någon eller en låg inkomst kan genom inbetalande av avgifter omfattas av en frivillig sjukpenningförsäkring enligt bestämmelser i 21 kap. AFL.

<sup>10</sup> Se lagen (1991:1047) om sjuklön.

<sup>11</sup> Se 22 kap. AFL samt förordningen (1991:1321) om rehabiliteringsersättning.



#### 2.4.4 Förtidspension och sjukbidrag

En försäkrad som har fyllt 16 men inte 65 år och som har fått sin arbetsförmåga varaktigt nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan kan erhålla förtidspension. Om arbetsförmågan inte är varaktigt nedsatt men är nedsatt för avsevärd tid kan den försäkrade få sjukbidrag, som är begränsat till viss tid men som i övrigt följer samma regler som förtidspension. Lagstiftningen rörande förtidspension och sjukbidrag beskrivs närmare i avsnitt 5.2 och 5.4.

#### 2.4.5 Handikappersättning

Handikappersättning kan utges till en försäkrad över 16 års ålder som behöver mera tidskrävande hjälp av en person för att klara sin dagliga livsföring, sitt arbete, sina studier eller om vederbörande har betydande merkostnader.<sup>12</sup> Funktionshindret måste ha uppkommit före 65 års ålder och stödbehov måste föreligga för avsevärd tid. Ersättning utges med viss del av prisbasbeloppet.

#### 2.4.6 Arbetsskadeförsäkring m.m.

Den som förvärvsarbetar i verksamhet här i riket är försäkrad för arbetsskada enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF). Försäkringen ger under vissa förutsättningar rätt till ersättning vid sjukdom i form av sjukpenning, ersättning för sjukvårdskostnader och hjälpmedel, ersättning i form av livränta vid bestående nedsättning av arbetsförmågan samt ersättning till efterlevande i form av livränta och begravningshjälp.<sup>13</sup>

Enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd kan ersättning på i stort sett motsvarande sätt ges till personer som tjänstgör inom totalförsvaret, medverkar i räddningstjänst, är intagna i kriminalvårdsanstalt, på s.k. § 12-hem eller hem för vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall samt häktade, anhållna och personer som i annat fall är intagna eller tagna i förvar i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Sådana personer har även under

<sup>12</sup> Se lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag.

<sup>13</sup> Tidigare reglering på området fanns i lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring. Denna lag upphävdes 1977 i och med ikraftträdandet av LAF. För skador som inträffat eller visat sig före den 1 juli 1977 gäller dock fortfarande de gamla bestämmelserna.

vissa förutsättningar rätt till ersättning enligt lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. Viss särslagstiftning finns även beträffande krigsskadeersättning till sjömän.<sup>14</sup>

### 2.4.7 Assistansersättning

Svårt funktionshindrade som behöver personlig assistans för sin dagliga livsföring kan få ersättning för kostnaderna för personlig assistans – assistansersättning.<sup>15</sup> För att vara berättigad till ersättning skall sökanden vara under 65 år och ha behov av personlig assistans för sina grundläggande behov under i genomsnitt minst 20 timmar per vecka. Ersättningen ges ut med ett schablonbelopp per timme och beviljas för visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst under sex månader. Om det finns särskilda skäl kan dock timersättning utöver schablonersättningen utges.

### 2.4.8 Bilstöd

Handikappade personer som är under 65 år och som behöver bil för att kunna arbeta, genomgå utbildning eller rehabilitering, personer som har lämnat arbetsmarknaden samt personer över 18 år men under 50 år, handikappade med barn samt föräldrar till handikappade barn kan under vissa förutsättningar få statligt bidrag för att anskaffa motorfordon – bilstöd.<sup>16</sup> Bidrag utges i form av grundbidrag, anskaffningsbidrag, anpassningsbidrag samt bidrag till körkortsutbildning. Bilstöd kan lämnas även för anpassning eller anskaffande av andra motorfordon än bil, exempelvis motorcykel eller moped.

### 2.4.9 Ersättning för närståendevård

En närstående som vårdar någon som är svårt sjuk har rätt till ersättning för tid då han eller hon avstår från förvärvsarbete i samband med vården. Ersättning lämnas i förhållande till hur mycket vårdaren avstår från sitt arbete och kan utges med hel, halv eller fjärdedels ersättning.<sup>17</sup> Ersättningen utges som huvudregel under högst 60 dagar för varje per-

<sup>14</sup> Se lagen (1977: 267) om krigsskadeersättning till sjömän.

<sup>15</sup> Se lagen (1993:389) om assistansersättning.

<sup>16</sup> Se lagen (1998:360) om handläggning av ärenden om bilstöd till handikappade och förordningen (1988:890) om bilstöd till handikappade.

<sup>17</sup> Se lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård.

son som vårdas med ett belopp som i princip motsvarar vårdarens sjukpenning.

## 2.5 Förmåner vid ålderdom m.m.

### 2.5.1 Ålderspension m.m.

Personer födda år 1938 eller senare omfattas av det reformerade ålderspensionssystemet, som ersätter ålderspension i form av tilläggspension med inkomstrelaterad ålderspension. På grund av övergångsregleringen kommer emellertid personer födda åren 1938–1953 att även fortsättningsvis tjäna in pensionsrätt enligt den tidigare regleringen om tilläggspension i form av ålderspension.

Det tidigare grundskyddet i form av folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag, har ersatts av en garantipension.<sup>18</sup>

För personer födda år 1937 och tidigare gäller vissa särskilda bestämmelser (se prop. 1999/2000:127, bet. 2000/01SfU3, rskr. 2000/01:10).

### 2.5.2 Förmåner till vuxna efterlevande

I 8 kap. och 14 kap. AFL finns regler om förmåner till vuxna efterlevande i form av omställningspension, särskild efterlevandepension och änkepension. Som nämnts ovan i avsnitt 2.3.7 har en ny lag om efterlevandepension antagits av riksdagen. Reformen innebär främst att förmånerna till vuxna efterlevande anpassas till det inkomstrelaterade ålderspensionssystemet genom att förmånerna som i dag utges som tilläggspension ersätts av en pension som baseras på livsinkomsten och förmånerna i form av folkpension ersätts av en garantipension. Förmånen särskild efterlevandepension skall avvecklas efter 2002 och därefter utges endast övergångsvis.

Viss ersättning till efterlevande kan utgå enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, se ovan.

<sup>18</sup> Se lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension samt lagen (1998:702) om garantipension.

### 2.5.3 Bostadstillägg till pensionärer

Pensionärer har i vissa fall rätt till bostadstillägg och särskilt bostadstillägg.<sup>19</sup> Regeringen har överlämnat en proposition till riksdagen (prop. 2000/01:140) om en översyn av systemet för inkomstprövning av bostadstillägget samt en anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet, se avsnitt 2.8.

## 2.6 Andra utbetalningar

Försäkringskassorna handlägger ärenden om familjebidrag och utbetalar dagpenning till den som tjänstgör inom totalförsvaret.<sup>20</sup>

Vidare handlägger försäkringskassorna vissa frågor om aktivitetsstöd (se förordningen 1996:1100 om aktivitetsstöd). Aktivitetsstöd är ett ekonomiskt stöd till försörjning och lämnas till den som tar del av vissa arbetsmarknadspolitiska program. Aktivitetsstöd betalas ut månadsvis i efterskott med visst belopp. Kassan beräknar och beslutar om ersättningens storlek efter det att arbetsmarknadsmyndigheten har fattat beslut om att sökanden omfattas av förmånen, och kassan betalar även ut förmånen.

Med stöd av samma förordning beräknar och betalar försäkringskassorna också ut ett särskilt stöd till resor m.m. till personer med funktionshinder m.m. (se 16–21 §§). Sådan ersättning kan lämnas till personer, vilka bl.a. tar del av arbetsinriktad rehabilitering på annan ort än hemorten eller som tar del av utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Sedan den 1 januari 1998 administrerar inte försäkringskassorna längre utbetalning av arbetslöshetsersättning (se lagen 1997:238 om arbetslöshetsförsäkring). Denna försäkringsform handhas numera helt och hållet av arbetslöshetskassorna. Dessförinnan betalade försäkringskassorna ut ersättning enligt lagen (1971:371) om kontant arbetsmarknadsstöd. Övergångsvis skulle kassorna handlägga återkrav enligt den lagen. Några sådana ärenden torde enligt vad utredningen inhämtat från RFV inte längre finnas kvar hos kassorna.

Den som har eller kan antas ha en smittsam sjukdom utan att ha förlorat sin arbetsförmåga till följd av sjukdomen eller den som för eller kan antas föra smitta utan att vara sjuk i smittsam sjukdom kan få er-

<sup>19</sup> Se lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer.

<sup>20</sup> Se lagen (1991: 1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret och förordningen (1995:239) om förmåner för totalförsvarspliktiga.

sättning under särskilda förutsättningar. Ersättningen utges som smittbärrpenning och resekostnadsersättning.<sup>21</sup>

## 2.7 Vissa EG-rättsliga förhållanden, m.m.

Flertalet av de förmåner som redovisats ovan omfattas av socialförsäkringslagen (se avsnitt 2.1). Enligt nämnda lag är vissa förmåner bosättningsbaserade och andra arbetsbaserade. Huvudprincipen är att de bosättningsbaserade förmånerna betalas ut endast till personer bosatta i Sverige (oavsett medborgarskap), medan en arbetsbaserad förmån betalas ut oavsett var personen är bosatt. Även för förmåner som inte omfattas av socialförsäkringslagen kan samma uppdelning – i bosättnings- eller arbetsbaserade förmåner – användas.

Med hänsyn till internationella förpliktelser får emellertid de nationella reglerna inte alltid fullt genomslag. En person kan härigenom ha rätt till en bosättningsbaserad förmån även när han eller hon inte är bosatt i Sverige. Detta följer bl.a. av förordningen (EEG) nr 1408/71 om tillämpning av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Det samma kan gälla för medborgare i länder med vilka Sverige har ingått en socialförsäkringskonvention, exempelvis den nordiska konventionen (se SFS 1993:1529). Förordningen (EEG) nr 1408/71 – och även den nordiska konventionen – upptar huvudsakligen materiella bestämmelser om intjänande av försäkringstid, utbetalning av förmåner samt samordning av förmåner från skilda länder. Nedan följer dock en kort beskrivning av principerna bakom förordningen och den nordiska konventionen.

Förordningen (EEG) nr 1408/71 innehåller regler som syftar till att genom samordning av medlemsstaternas lagstiftning säkerställa den sociala tryggheten för personer som flyttar inom gemenskapen. Den omfattar i huvudsak socialförsäkringsförmåner och s.k. familjeförmåner. Förordningen vilar på fem huvudprinciper; principen om en tillämplig lagstiftning, likabehandlingsprincipen, sammanläggningsprincipen, exportabilitetsprincipen och proratatemporis-principen. *Principen om en tillämplig lagstiftning* innebär att en person samtidigt endast skall omfattas av lagstiftningen i ett medlemsland och som huvudregel det land där arbete vid en viss tidpunkt utförs. *Likabehandlingsprincipen* innebär att en person som omfattas av förordningen och som samtidigt är bosatt i en medlemsstats område har samma rättigheter och skyldigheter i fråga om förmåner för social trygghet och avgifter till

<sup>21</sup> Se lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare.

sådana system enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare. *Sammanläggningsprincipen* innebär att anställda eller egenföretagare som arbetar i annan medlemsstat har rätt att lägga samman försäkrings- eller bosättningsperioder i syfte att uppfylla nationella krav på minsta tid för rätt till förmåner. *Exportabilitetsprincipen* innebär att kontantförmåner som utges vid bl.a. invaliditet eller ålderdom eller till efterlevande inte får minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att den berättigade är bosatt i eller flyttar till ett annat medlemsland än det land som utger förmånen, om sådan förmån för samma tid inte utges från bosättningslandet. *Proratatemporis-principen* innebär att den som på grund av flyttning till ett annat land inte har tjänat in rätt till oavkortad förmån i ett visst land skall ha rätt att erhålla en så stor andel av förmånen som svarar mot intjänandetiden.

Den nordiska konventionen den 15 juni 1992 (se prop. 1992/93:7, bet. 1992/93:SfU 4, rskr. 1992/93:69) ersätter en tidigare konvention av den 5 mars 1981. Konventionen speglar förordningen (EEG) nr 1408/71 och denna förordning träder också i stor utsträckning i konventionens ställe. En vägledande princip vid utformningen av den nya konventionen har varit att undvika särreglering beträffande dem som inte omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71 och i stället se till att den förordningens regler i lika mån kommer att bli gällande för alla som är bosatta inom Norden.

I vissa avseenden går dock konventionen längre än förordningen. Bland annat är personkretsen vidare och konventionen gäller även för medborgare i länder utanför EES och EU, som flyttar mellan de nordiska länderna eller tillfälligt uppehåller sig i ett annat nordiskt land än det där de har hemvist. Även vissa regler i konventionen om förmånernas innehåll går längre än förordningen.

## 2.8 Pågående reformarbete

Olika utredningar och interna arbetsgrupper i Regeringskansliet har under senare tid lämnat förslag till förändringar på flera centrala områden inom socialförsäkringen.

För sjukförsäkringens del har lämnats två betänkanden av Utredningen om sjukförsäkringen (S 1999:11), dels delbetänkandet Sjukförsäkringen – basfakta och utvecklingsmöjligheter (SOU 2000:72), dels slutbetänkandet Sjukfrånvaro och sjukskrivning – fakta och förslag (SOU 2000:121). Nationella folkhälsokommittén (S 1995:14) har lämnat ett betänkande, Hälsa på lika villkor – nationella mål för folkhälsan (SOU 2000:91).

Familjeutredningen (S 2000:03) har haft i uppdrag att göra en översyn av ekonomiska familjestöd, innefattande en analys av de samlade effekterna av de allmänna barnbidragen, underhållsstödet och bostadsbidraget till barnfamiljer (se betänkandet Ur Fattigdomsfällan, SOU 2001:24).

På rehabiliteringsområdet har Utredningen om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen lämnat förslag i sitt betänkande Rehabilitering till arbete (SOU 2000:78).

Arbetskadeförsäkringen har setts över av Arbetskadeutredningen (se betänkandet Den framtida arbetskadeförsäkringen, SOU 1998:37). Inom Socialdepartementet har vissa frågor beretts vidare och regeringen avser lämna förslag om reformering av arbetskadeförsäkringen (se prop. 2000/01:100, utgiftsområde 10 s. 31).

Pensionsförmånerna har alltsedan genomförandet av det reformerade ålderspensionssystemet setts över. Som ovan nämnts har riksdagen antagit en ny lagstiftning om efterlevandepension. Socialdepartementets projekt om reformerad ålderspension har resulterat i två departementspromemorior (Ds 2000:39, Sjukersättning i stället för förtidspension och Ds 2000:40, Aktivitetsersättning), som legat till grund för regeringens proposition 2000/01:96 Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension.

Regeringen tillsatte i december 1997 en utredning – BTP-utredningen – med uppdrag att göra en översyn av systemet för inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer och genomföra en anpassning av reglerna om bostadstillägg till det reformerade ålderspensionssystemet. Utredningen överlämnade i april 1999 sitt betänkande Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer (SOU 1999:52). Betänkandet har legat till grund för regeringens proposition Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer m.fl. (2000/01:140).

Utredningen om socialförsäkringsförmåner har lämnat betänkandet Pension på institution (SOU 2000:112).

Socialtjänstutredningen har lämnat ett slutbetänkande – Socialtjänst i utveckling, SOU 1999:97 – som bl.a. innehåller ett förslag om s.k. äldreförsörjningsstöd, som avser att tillförsäkra personer som är bosatta i Sverige och 65 år eller äldre en grundläggande försörjning. Stödet föreslås administrerat av RFV och försäkringskassorna.

För att göra en samlad översyn av de olika reformförslag som lämnats och utarbeta en handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet har regeringen tillsatt en särskild utredning, se Dir. 2000:92. Utredningen beräknas avsluta sitt arbete den 15 december 2001.





## 3 Allmänt om socialförsäkringens administration, m.m.

### 3.1 De allmänna försäkringskassorna

#### 3.1.1 Inledning

Den äldsta formen av socialförsäkring är sjukförsäkringen, som härstammar från den sjukkasserörelse som växte fram under senare delen av 1800-talet. Karaktäristiskt för de första sammanslutningsformerna var att de byggde på ett enskilt medlemskap i en förening och att de byggde på en folkrörelsetradition.<sup>22</sup> Yrkesskadeförsäkringen var den första obligatoriska socialförsäkringen och infördes 1903. Sjukförsäkringen blev obligatorisk 1955. De första stegen mot ett allmänt ålderspensionssystem togs 1913 genom införandet av en lagstiftning om allmän pensionsförsäkring, som sedermera skulle utvecklas till en lagstiftning om folkpensionering under 1930- och 1940-talen. Ett system med allmän tilläggspension beslutades 1959 efter att ha föregåtts av en folkomröstning.

När bestämmelserna om sjukförsäkring, folkpension och tilläggspension sammanfördes i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL), ombildades samtidigt de allmänna sjukkassorna till allmänna försäkringskassor med uppgift att handha inte endast sjuk- och moderskapsförsäkringen utan även administrationen av folk- och tilläggspension.

Försäkringskassornas rättsliga ställning är något särpräglad. Kassorna är självständiga offentligrättsliga juridiska personer (se t.ex. prop. 1961:45 s. 188 och prop. 1996/97:63 s. 88). De är formellt sett inte statliga myndigheter och därför inte heller inordnade i en statlig myndighetshierarki. RFV:s roll som central förvaltningsmyndighet skiljer sig alltså från jämförbara myndigheters med en regional organisation (se prop. 1997/98:41 s. 60). Försäkringskassorna räknas dock som förvaltningsmyndigheter i viktiga hänseenden.<sup>23</sup> Såväl förvalt-

<sup>22</sup> För en något utförligare historik, se t.ex. prop. 1996/97: 63 s. 82.

<sup>23</sup> Se prop. 1971:30 s. 317 och prop. 1975/76:160 s. 135 och även Marcusson, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, 1989, s. 142 f. och 169.

ningslagen som tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100) gäller för kassornas ärendehandläggning (jfr RÅ 1968 ref. 2 och RÅ 1981 2:23).

Vid flera tillfällen har vikten av att bibehålla försäkringskassornas särskilda ställning poängterats. Särskilt har framhållits vikten av ett bibehållet regionalt inflytande (se prop. 1995/96:63 s. 89). Även vid översynen av socialförsäkringens administration 1998 (prop. 1997/98:41, bet. 1997/98:SfU8, rskr. 1997/98:153) kvarstod organisationsformen oförändrad. Sjukförsäkringsutredningen har dock föreslagit att sjukförsäkringens framtida organisation skall utformas som en statlig, för landet gemensam myndighetsorganisation.<sup>24</sup>

I det följande redogörs översiktligt för försäkringskassornas organisation – såväl den yttre organisationen som sammansättningen vid avgörandet av ärenden – samt något mer ingående för socialförsäkringsnämndernas, föredragandenas och försäkringsläkarnas ställning och roller.

### 3.1.2 Försäkringskassornas organisation

#### *Allmänt*

I 18 kap. AFL finns vissa övergripande bestämmelser om försäkringskassornas organisation. Där stadgas att det skall finnas en kassa för varje landsting och för varje kommun som inte tillhör något landsting (1 §). Det finns således för närvarande 21 kassor. Kassan skall ha en styrelse, som skall ansvara för att verksamheten bedrivs författningensligt, effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten (8–11 §§). Styrelsens ledamöter utses av regeringen (31–32 §§). För den dagliga verksamheten ansvarar kassans direktör (13 §). Direktören anställs genom beslut av regeringen på förslag av styrelsen efter RFV:s hörande (41 §). I kassan skall finnas socialförsäkringsnämnder (16–18 §§) samt en eller flera försäkringsläkare och försäkringstandläkare (15 §).

Beträffande försäkringskassornas yttre organisation stadgas endast att kassan skall inrätta lokalkontor eller andra serviceställen i den omfattning som behövs för att ge de försäkrade en god service (14 §). Tidigare reglerade RFV genom föreskrifter kassornas organisation. Vid nyss nämnda översyn av socialförsäkringens administration 1998 gjorde dock regeringen den bedömningen att frågan om lokalkontorsnätets

<sup>24</sup> Se betänkandet Sjukfrånvaro och sjukskrivning – fakta och förslag, SOU 2000:121 s. 199 f.

organisation bäst kunde bedömas på regional nivå (se prop. 1997/98:41 s. 70 f.). Den närmare organisationen bestämmer således varje kassa själv.

Av utredningens organisationsenkät (se bilaga 7) framgår att försäkringskassornas organisation skiljer sig från kassa till kassa. Vissa gemensamma drag går dock att urskilja. Samtliga kassor har en uppdelning i en central och en lokal organisation, även om vad som ingår i den centrala organisationen varierar. Flertalet kassor har ett "centralkontor" – i vissa fall benämnt länskontor. Några kassor redovisar en s.k. processtyrd organisation där det finns en läns-gemensam enhet eller en stabsfunktion. Vidare framgår att samtliga kassor har en lokal organisation som innefattar fullvärdiga lokalkontor eller motsvarande. Antalet lokalkontor varierar kraftigt från kassa till kassa. Drygt hälften av kassorna har delat in organisationen i större kontorsområden. Härutöver förekommer det relativt ofta att kassorna har kontor med begränsad verksamhet eller deltar i s.k. medborgarkontor eller motsvarande. Kontorsorganisationen uppges vara geografiskt indelad, dock att vissa ärenden på sina håll handläggs koncentrerat eller läns-gemensamt. Det pågår emellertid för närvarande ett omfattande förändringsarbete inom kassorna med anledning av det s.k. 2005-programmet (se avsnitt 3.2.3).

Försäkringskassorna har totalt ca 14 100 anställda. Genomsnittsåldern är 48 år och den genomsnittliga anställningstiden i kassan drygt 20 år. Av personalen är större delen i åldersintervallet 40–60 år. Endast ca 15 procent är under 40 år.

Den formella utbildningsnivån är allmänt sett låg. Cirka 40 procent av de anställda har utbildning från gymnasium. Andelen anställda med lägre utbildning är ungefär lika stor. Andelen med eftergymnasial utbildning är knappt 20 procent. Ungefär 10 procent har fullständig akademisk examen (se RFV:s årsredovisningar 1999 s. 140 f. och 2000 s. 99 f.).

### *Socialförsäkringsnämnden*

I försäkringskassan avgörs ärenden antingen av en tjänsteman eller av en socialförsäkringsnämnd. En socialförsäkringsnämnd skall avgöra ärenden om rätten till vissa förmåner (se 18 kap. 17 § AFL, 8 kap. 4 § LAF, 21 § lagen 1998:703 om handikappersättning och vårdbidrag, 16 § lagen 1977:265 om statligt personskadeskydd, 3 § lagen 1988:360 om handläggning av ärenden om bilstöd till handikappade samt 13 § lagen 1993:389 om assistansersättning). Ett ärende i nämnden skall enligt 18 kap. 18 § andra stycket AFL avgöras efter föredragning av tjänsteman hos försäkringskassan, se vidare nedan samt avsnitt 4.3.4.

Redan vid tillkomsten av lagen om allmän försäkring stadgades att vissa beslut i försäkringskassan skulle fattas av ett av förtroendemän sammansatt organ. Bakgrunden till inrättandet av sådana organ – pensionsdelegationer – var en önskan att genom en decentralisering av invaliditetsprövning skapa ett nära samband mellan invalidpensionsprövning och sjukförsäringen och då särskilt rehabiliteringsverksamheten.

Pensionsdelegationen bestod inledningsvis av fem ledamöter. Ordföranden i försäkringskassans styrelse var ordförande även i delegationen. Eftersom rätten till invalidpension prövades med utgångspunkt i en uppskattning av den försäkrades kvarstående arbetsförmåga fordrades medicinsk sakkunskap. Därför skulle två av Medicinalstyrelsen utsedda läkare (inte att förväxla med förtroendeläkare) ingå i pensionsdelegationen. Därutöver utsåg landstinget, eller i förekommande fall stadsfullmäktige, ytterligare två ledamöter. För annan än ordförande skulle suppleanter utses. Suppleant för ordföranden utgjordes av den för honom i styrelsen utsedde suppleanten. Vid särskilda skäl kunde Konungen utse särskild ordförande i delegationen. I fråga om delegationens sammansättning anförde chefen för Socialdepartementet att med den nu angivna sammansättningen torde delegationen, utan att för den skull bli för stor, ha fått den sakkunskap, som är nödvändig, samtidigt som lekmannainflytandet tillförsäkrades den vikt det bör ha (se prop. 1961:45 s. 196 f.).

År 1970 utökades antalet ledamöter i pensionsdelegationen med två personer som skulle utses av RFV och som skulle ha särskild erfarenhet av arbetsförhållanden (se prop. 1970:66, 2LU 34, rskr. 232). Genom en ändring 1974 förstärktes delegationen med ytterligare en ledamot; vice ordföranden i kassans styrelse (se prop. 1974:167, bet. SfU 1974:38, rskr. 1974:379).

Parallellt med pensionsdelegationer fanns försäkringsnämnder, som skulle pröva vissa ärendeslag. Bakgrunden till nämnderna, som inrättades 1962, var att det bedömdes som angeläget att de förändringar som inrättandet av försäkringskassor innebar inte skulle leda till att servicen till allmänheten försämrades eller att det folkliga inslag som fanns i sjukkasseverksamheten försvann. Dessutom finansierades vissa förmåner i hög grad med kommunala medel och sådana ärenden borde därför avgöras med kommunal medverkan. Försäkringsnämnden skulle därför pröva vissa inkomstprövade förmåner, som t.ex. hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till pensionärer. Nämnden skulle även ge råd och upplysningar angående lokala angelägenheter till kassans styrelse, pensionsdelegation och lokalkontor.

Med ikraftträdande den 1 januari 1987 ersattes pensionsdelegationen och försäkringsnämnden av ett nytt förtroendemannaorgan – so-

socialförsäkringsnämnden (se prop. 1985/86:73 s. 27 f., bet. 1985/86:SfU12, rskr. 1985/86:142). För varje försäkringskassa skulle finnas en eller flera nämnder. Varje nämnd blev ansvarig för en viss del av kassans geografiska område. Nämnden skulle besluta i alla sådana typer av ärenden som ansågs lämpade att avgöras av förtroendevalda. Specialiserade nämnder för att avgöra vissa ärendeslag, såsom gällde för pensionsdelegationen och försäkringsnämnd, skulle i princip inte längre finnas.

En socialförsäkringsnämnd skulle bestå av sju ledamöter varav ordföranden skulle utses av regeringen. Tre ledamöter skulle väljas av landstinget – eller i förekommande fall kommunfullmäktige – och tre ledamöter utses av RFV efter förslag av arbetsmarknadens partsorganisationer. Nämnden skulle inom sig utse vice ordförande. För alla ledamöter utom ordföranden skulle suppleanter väljas.

Departementschefen angav vid nu berörda reform att socialförsäkringsnämnderna skulle bestå av förtroendevalda med erfarenheter och kunskaper från olika områden. Däremot skulle ingen särskild yrkesgrupp ges företräde enbart på grund av sina yrkeskunskaper. Mot denna bakgrund kom läkare inte att ingå i nämnden enbart i deras egenskap av läkare. I denna del anförde departementschefen bl.a. att man skulle skilja på läkarens roll i beredningen av det enskilda ärendet och läkarens roll vid själva nämndsammanträdet (se prop. 1985/86:73 s. 37 f.). Beträffande läkarens medverkan i det enskilda ärendet skulle dennes roll vid bedömningen av ärenden med medicinska frågor inte minska. Den medicinska utredningen skulle alltjämt göras fullödlig genom kontakter med behandlande läkare och förfrågningar hos förtroendeläkare och konsultläkare. Den inhämtade informationen skulle dokumenteras i beslutsunderlaget. Enligt departementschefen skulle de ärenden som är beroende av medicinsk utredning vara så noggrant och fullständigt belysta när de redovisades för nämnden att det i regel inte skulle finnas behov av tillgång till ytterligare medicinsk sakkunskap. Om det likväl uppkom frågor skulle nämnden bordlägga ärendet för kompletterande utredning eller utnyttja möjligheten att med stöd av dåvarande 18 kap. 22 § AFL höra den förtroendeläkare som kunde lämna upplysningar i ärendet.

Enligt departementschefen var det däremot viktigt att ledamöterna i socialförsäkringsnämnden hade god förankring i olika medborgargrupper och hade kunskaper om lokala och regionala förhållanden. Ledamöterna skulle helst vara bosatta inom nämndens område. Departementschefen utgick också från att de av landstinget utvalda ledamöterna skulle tillföra försäkringskassorna värdefulla kunskaper från landstingets verksamhetsområde, främst från hälso- och sjukvården. Även om ordföranden, som tidigare i pensionsdelegationen, inte behövde vara knu-

ten till försäkringskassan angav departementschefen i de allmänna övervägandena (a. prop. s. 22) att det var av värde att i varje fall några av försäkringskassans styrelseledamöter även var ledamöter i socialförsäkringsnämnderna.

Utredningen om socialförsäkringsnämndernas framtida roll föreslog i sitt betänkande Förtroendemannainflytande ökad kvalitet och rättssäkerhet (SOU 1997:134) att ledamöter, förutom ordförande, skulle utses av kassans styrelse efter förslag från de politiska partierna och av organisationerna på arbetsmarknaden. Ordförande skulle enligt förslaget utses av regeringen efter förslag av politiskt parti.

Regeringens förslag till tillsättande av ledamöter stämde överens med utredningens förslag utom såvitt avser hur ordföranden skulle utses. Regeringen föreslog, vilket också antogs av riksdagen, att ordförande och vice ordförande skall utses av försäkringskassans styrelse. Därutöver avvek regeringens förslag från utredningens såtillvida att suppleanter inte utses för nämndledamöterna (se prop. 1997/98:41 s. 88 f. och s. 94 f.).

Några krav på utbildning, kön eller ålder ställs inte för att utses till ledamot i socialförsäkringsnämnd. Däremot har regeringen framfört vikten av att det blir en jämn könsfördelning och en allsidig åldersfördelning. Regeringen ansåg att den reglering som finns i 4 kap. 7 § rättegångsbalken och 19 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar om nämndemannakårens sammansättning också bör finnas reglerad i lagen om allmän försäkring avseende socialförsäkringsnämndernas sammansättning. Reglerna innebär en skyldighet för dem som utser och nominerar ledamöter att sträva efter representativitet. Detta har fått sitt uttryck i 18 kap. 33 § tredje stycket AFL.

Vid utredningens besök hos vissa försäkringskassor hösten 2000 har konstaterats att det inte är ovanligt att det i socialförsäkringsnämnden finns ledamöter som också är ledamöter i den egna försäkringskassans styrelse. Genomsnittsåldern i de nämnder som utredningen har träffat är hög och många ledamöter är också ålderspensionärer. Vissa nämnder har uttryckt en oro för den framtida rekryteringen av yngre ledamöter.

Vad gäller socialförsäkringsnämndens beslutsbefogenhet har denna varierat genom åren. Nämndens beslut har tidigare omfattats av bestämmelserna om obligatorisk omprövning i 20 kap. 10 § AFL och nämnden har även tidigare omprövat tjänstemannabeslut enligt denna bestämmelse. Vid organisationsöversynen 1998 uttalades att nämndens beslutsbefogenhet inte får bli endast en formell fråga (se prop. 1997/98:41 s. 90 f.). Det har ansetts viktigt att handläggning och beslut håller en hög kvalitet och att nämndens medverkan har en reell funktion. Ledamöterna bör ha en rimlig möjlighet att sätta sig in i de ofta komplexa och komplicerade ärendena så att de kan få ett reellt infly-

tande i beslutsprocessen. Beslutsbefogenheten bör därför koncentreras till de ärenden som under avsevärd tid har väsentlig betydelse för den enskilde från försörjningssynpunkt eller där ersättningen är ägnad att höja den enskildes livskvalitet. Samtidigt skall ärendet innehålla utrymme för bedömning. Saknas däremot bedömningsinslag bör ärendena inte beslutas av socialförsäkringsnämnd (se prop. 1997/98:41 s. 90 f.).

Socialförsäkringsnämndens uppgift har angetts vara att objektivt fatta beslut i enskilda försäkringsärenden. Vid beslutsfattandet skall ledamoten, med sin livserfarenhet och sina erfarenheter och kunskaper om samhället, arbetsmarknaden, lokala och regionala förhållanden m.m., ta ställning till det presenterade beslutsunderlaget, bedöma och väga samman de olika omständigheter som föreligger i ärendet och fatta beslut i enlighet med de regler och den praxis som gäller (a. prop. s. 82).

Vad gäller socialförsäkringsnämndernas arbetsätt uttalades vid 1998 års reform följande (a. prop. s. 86).

Regeringen anser att det är angeläget att antalet socialförsäkringsnämnder bestäms så att rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet i nämndens handläggning säkerställs. Antalet ärenden som nämnden skall besluta vid varje sammanträde bör hållas på en sådan nivå att det både finns utrymme för ledamöterna att ordentligt sätta sig in i dem och att det ges tillfälle till en meningsfull dialog under sammanträdet. Det skall finnas möjlighet för ledamöterna att ställa frågor till föredraganden och att diskutera ärendet. Det skall likaså finnas utrymme för föredraganden att föredra ärendet noggrant. Samtidigt bör ärendemängden per sammanträde av effektivitets- och kostnadsskäl vara väl avvägd. Mot denna bakgrund anser regeringen att antalet ärenden per sammanträde inte bör överstiga 40–45 stycken.

Av utredningens organisationsenkät, se bilaga 7, framgår att merparten av socialförsäkringsnämnderna behandlar 35–45 ärenden per sammanträde. Några försäkringskassor redovisar att ärendeantalet är högre, 40–50 ärenden per sammanträde, och någon att antalet kan uppgå till 90. Vid utredningens besök hos försäkringskassorna hösten 2000 har framkommit bl.a. att nämndledamöterna lägger ner varierande tid på förberedelse inför ett sammanträde, alltifrån 4–6 timmar upp till 20–30 timmar (se bilaga 8). Man har nästan genomgående uppgett att sammanträdestiden (en till tre timmar) förslår för att alla betydelsefulla frågor skall bli belysta.

Antalet socialförsäkringsnämnder har varierat över åren och har under senare år minskat något. I samband med förslaget att införa nämnderna 1985 föreslog den utredningen att, baserat på antagandet att 138 000 beslut skulle fattas årligen, det fanns ett behov av 149 nämnder i riket (se betänkandet Ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna, SOU 1985:21 s. 129). 1997 fanns 163 nämnder

ringskassorna, SOU 1985:21 s. 129). 1997 fanns 163 nämnder (se prop. 1997/98:41 s. 85). Den 1 mars 2000 fanns enligt utredningens organisationsenkät 148 nämnder, se bilaga 7.

Vid 1998 års reform uttalade regeringen att med de i propositionen föreslagna ändringarna av socialförsäkringsnämndens beslutsbefogenheter (bl.a. att nämnden inte skulle fatta beslut i omprövningsärenden) skulle antalet nämndärenden minska med ca 8 000 per år (prop. 1997/98:41 s. 85). Regeringen antog också att Förtidspensionsutredningens förslag<sup>25</sup> och eventuellt den då beslutade översynen av arbetskadeförsäkringen (Dir. 1997:91) kunde innebära att antalet beslut som fattades av socialförsäkringsnämnd skulle komma att minska.

Antalet beslut i socialförsäkringsnämnderna har dock ökat under åren. Under 1996 avgjordes drygt 140 000 ärenden av socialförsäkringsnämnderna (se a. prop. s. 85) och under 2000 har landets nämnder fattat beslut i drygt 181 000 ärenden.<sup>26</sup>

### *Föredragandefunktionen*

Som ovan nämnts skall ett ärende i socialförsäkringsnämnd avgöras efter föredragning, se 18 kap. 18 § andra stycket AFL.

Vid pensionsdelegationen fanns särskilda tjänster som föredragande. När socialförsäkringsnämnderna infördes slopades begränsningen att viss tjänsteman skulle föredra ärenden inför nämnden. Det uttrycktes på så sätt att ärende avgörs av socialförsäkringsnämnd efter föredragning av tjänsteman hos försäkringskassan. Reformen ledde till att handläggare vid försäkringskassan i stor omfattning föredrog sina egna ärenden. Numera har i stort sett samtliga kassor särskilda föredragande, se bilaga 7. Det är dock enligt vad utredningen erfarit inte alltid så att en föredragande endast har en föredragandefunktion utan det förekommer att föredraganden samtidigt är handläggare.

Föredragandens uppgift i nämnden är att vara expert på de materiella och formella regler som gäller och ge nämnden den information nämnden behöver i sitt beslutsfattande (se prop. 1997/98:41 s. 82). Regeringen framhöll vid 1998 års reform att föredragningen är en mycket viktig del i handläggningen av de ärenden som beslutas av socialförsäkringsnämnd och att det därför är av stor betydelse att föredraganden har goda kunskaper, erfarenhet och en allsidig kompetens samt

<sup>25</sup> Betänkandet Ohälsoförsäkringen Trygghet och aktivitet, SOU 1997:166, se vidare avsnitt 5.4.

<sup>26</sup> I bilaga 3 redovisas antalet fattade beslut av socialförsäkringsnämnd vid försäkringskassorna under åren 1990–2000, förutom för år 1997 för vilket uppgifter saknas.



att försäkringskassans styrelse i särskilt beslut bör ange vilka kunskaps- och kompetenskrav som skall ställas på den som utses till föredragande. Frågan behövde dock inte regleras särskilt (a. prop. s. 89).

#### *Ordningen med försäkringsläkare*

Som nämnts ovan skall i varje försäkringskassa finnas försäkringsläkare. Dessa skall hjälpa kassan med medicinsk sakkunskap och verka för ett gott samarbete mellan kassan och de läkare som är verksamma inom kassans område (se 18 kap. 15 § AFL). Bestämmelsen, som har sitt ursprung i sjukförsäkringslagstiftningen, inflöt i lagen om allmän försäkring 1962 och har kvarstått i princip oförändrad med undantag för vissa redaktionella ändringar. Den mest framträdande förändringen gjordes 1995 då benämningen förtroendeläkare, som inte ansågs ändamålsenlig, byttes till försäkringsläkare (se Ds 1994:91 s. 65 f., prop. 1994/95:147, s. 36 f., bet. 1994/95:SfU10, rskr. 1994/95:343).

Försäkringsläkaren är en av försäkringskassan anställd tjänsteman. Som regel är denne inte heltidsanställd utan fullgör sin uppgift med olika grader av deltidsanställning. Det förekommer även att försäkringsläkare anlitas i annan form än som anställd.

Antalet försäkringsläkare m.m. framgår av följande tabell.

Tabell 3.1.

| Försäkringskassa/Antal inskrivna (16 år -) personer i försäkringskassan 2000 | Ohälsotal 1999 <sup>27</sup> | Antal läkare per 1/3 2000 | Antal timmar per vecka per 1/9 2000 | Antal timmar per 5 000 inskrivna försäkrade | Specialistkompetens <sup>28</sup> (antal slag) |
|--|------------------------------|---------------------------|-------------------------------------|---|--|
| Stockholms län/<br>1 443 500   | 37,9                         | 65                        | 480                                 | 1,66  | 18   |
| Uppsala län/<br>232 092  | 42,2                         | 9                         | 122                                 | 2,63  | 9  |
| Södermanlands län/<br>205 019  | 46,3                         | 11                        | 146                                 | 3,56  | 5  |
| Östergötlands län/<br>330 374  | 45,3                         | 15                        | 179,75                              | 2,72  | 7  |
| Jönköpings län/<br>259 801   | 37,7                         | 23                        | 116                                 | 2,23  | 10   |
| Kronobergs län/<br>143 069   | 34,6                         | 18                        | 63                                  | 2,20  | 7  |
| Kalmar län/<br>190 979   | 41,5                         | 16                        | 83                                  | 2,17  | 3  |
| Gotlands län/<br>45 876  | 40,0                         | 4                         | 17                                  | 1,85  | 7  |
| Blekinge län/<br>122 833   | 43,4                         | 7                         | 60                                  | 2,44  | 6  |
| Skåne län/<br>901 078  | 41,7                         | 40                        | 274                                 | 1,52  | 11   |
| Hallands län/<br>216 040   | 37,3                         | 18                        | 128,5                               | 2,97  | 7  |
| Västra Götalands län/<br>1 191 791   | 43,2                         | 107                       | 722,5                               | 3,03  | 21   |
| Värmlands län/<br>222 698  | 44,9                         | 12                        | 110                                 | 2,47  | 11   |
| Örebro län/<br>220 236   | 42,0                         | 10                        | 93                                  | 2,11  | 7  |
| Västmanlands län/<br>206 391   | 47,1                         | 14                        | 115                                 | 2,78  | 6  |
| Dalarnas län/<br>225 307   | 47,6                         | 10                        | 133                                 | 2,95  | 6  |
| Gävleborgs län/<br>227 464   | 47,0                         | 8                         | 120                                 | 2,64  | 5  |
| Västernorrlands län/<br>203 235  | 44,9                         | 6                         | 104                                 | 2,56  | 4  |
| Jämtlands län/<br>105 490  | 50,4                         | 13                        | 53,5                                | 2,54  | 4  |
| Västerbottens län/<br>205 900  | 55,5                         | 11                        | 127                                 | 3,08  | 8  |
| Norrbottnens län/<br>208 826   | 56,0                         | 10                        | 99,5                                | 2,38  | 5  |
| <b>Genomsnitt</b>  | <b>44,1</b>                  |                           |                                     | <b>2,50</b>                                 |  |

<sup>27</sup> Ohälsotalet är ett mått på omfattningen av socialförsäkringarnas utbetalningar av ersättning för inkomstbortfall vid ohälsa, uttryckt i antal ersatta dagar per försäkrad under en tolv månadersperiod. Ohälsotalet är en kvot i vilken antalet ersatta dagar med sjukpenning, arbetskadepening, rehabiliteringspenning, förtidspension/sjukbidrag samt fr.o.m. 1994 sjukersättning vid utbildningsbidrag ställs i relation till antalet försäkrade. Som försäkrade räknas dels de sjukpenningförsäkrade, dels de förtidspensionärer och sjukbidragstagare som står utanför sjukpenningförsäkringen. Dagar med partiell ersättning räknas om till heldagar. Dagar med sjuklön från arbetsgivare ingår inte. Källa: RFV.

<sup>28</sup> Det bör påpekas att enligt vad utredningen erfarit används specialistkompetens som finns i en försäkringskassa regelmässigt även av andra kassor.

Namnbytet från förtroendeläkare till försäkringsläkare angavs vara ett sätt att förtydliga och klargöra vilken roll försäkringsläkaren har i organisationen. Det framhölls att det var viktigt att klarlägga att försäkringsläkaren hos försäkringskassan skall ha en rådgivande funktion i medicinska frågor och inte att ta ställning i frågor om rätt till ersättning (se prop. 1994/95:147 s. 36).

Varken i lagtext eller i förarbeten anges närmare vad försäkringsläkarens faktiska arbetsuppgift är. Klart är emellertid att försäkringsläkaren inte skall undersöka den försäkrade, utan försäkringsläkarens medicinska bedömning skall grunda sig på den behandlande läkarens uppgifter i intyg och utlåtanden (se a. prop. s. 36). I och med att försäkringsläkaren inte skall undersöka den försäkrade störs inte förhållandet mellan den försäkrade och dennes behandlande läkare och inte heller försvåras förhållandet mellan försäkringsläkaren och de i kassans område verksamma läkarna. Denna fråga har diskuterats vid ett flertal tillfällen såväl i riksdagen som i den allmänna debatten (se exempelvis bet. 1983/84:SfU1, bet. 1992/93:SfU14 motioner till riksdagen 1997/98:Sf286 och 1999/2000:Sf304).

Viss vägledning om försäkringsläkarens arbetsuppgifter i ärenden om förtidspension finns i RFV:s allmänna råd (RFV 1997:4 s. 16 f.). Där anges att försäkringsläkarens uppgift är att bedöma kvalitet och innehåll i tillgängligt medicinskt material rörande det medicinska tillståndet och dess konsekvenser i förhållande till arbetsförmågan.<sup>29</sup> Att försäkringsläkaren har en rådgivande funktion innebär, enligt RFV, att dennes uppgift är att bedöma den försäkrades medicinska tillstånd och hur detta påverkar arbetsförmågan.

Försäkringsläkarens huvuduppgift i bl.a. förtidspensionsärenden är således att göra en försäkringsmedicinsk bedömning.<sup>30</sup> Vad en sådan bedömning närmare omfattar är inte reglerat. I betänkandet Försäkringsmedicinskt centrum (SOU 1997:169 s. 92) anges:

Med försäkringsmedicinsk utredning avses en medicinsk utredning som har koppling till socialförsäkringens regler för att t.ex. kunna bedöma en försäkrads nedsättning av arbetsförmågan och därmed rätt till ersättning eller slag av ersättning, dvs. sjukpenning, sjukbidrag eller förtidspension. En försäkringsmedicinsk utredning gäller ofta försäkrade som har en mångfacetterad livssituation där inte enbart sjukdom, diagnos och funktionsnedsättning är avgörande för processen.

<sup>29</sup> Jfr även RFV:s skrift Försäkringsmedicin Allmän försäkring 1994, 3 uppl. s. 27 f.

<sup>30</sup> Begreppet "försäkringsmedicin" är inte klart definierat, jfr dock rapport av Dag Bruusgaard i Kunskapsstatus for den nordiske trygdeforskningen på 1990-talet s. 284 red. Hans-Tore Hansen (1999).

Hur den försäkringsmedicinska bedömningen skall utformas ankommer i princip på den enskilda försäkringsläkaren. I en skrift utgiven av Försäkringskassaförbundet, Försäkringsmedicinsk utredning, bedömning och dokumentation (FKF debatt nr 3:1998 s. 14 f.) lämnas följande förslag till modell för vilka moment som bör finnas och svar som bör ges i en försäkringsmedicinsk utredning och bedömning:

- Vilka är den försäkrades fysiska och psykiska grundförutsättningar?
- Vilken sjukdom eller skada har drabbat den försäkrade?
- Föreligger funktionsbegränsning på "organnivå"?
- Vilken begränsning av förmågan finns hos den försäkrade (förmågebegränsning på "individnivå")?
- Vilka konsekvenser får förmågebegränsningen för den försäkrade, exempelvis för arbetsförmågan, fysiskt oberoende och förflyttning ("Handikappdimensioner" enligt ICDH-93)?
- Finns andra individrelaterade faktorer av betydelse?
- Finns omgivningsrelaterade faktorer av betydelse?
- Vilka och "hur stora" är den försäkrades resurser?

I nämnda skrift lämnas också förslag till hur bedömningen skall göras och dokumenteras. Vid en försäkringsöverläkar- och försäkringschefskonferens i Ronneby i april 1999 uttryckte de närvarande sitt stöd för att skriften skulle användas som en riktlinje för försäkringsläkarnas arbete i försäkringskassorna. Vid utredningens besök hos försäkringskassorna samt vid utredningens deltagande i en försäkringsöverläkar-konferens (se bilaga 8) framkom att flertalet försäkringskassor rekommenderar att försäkringsläkarna arbetar efter nämnda modell. Det är dock oklart om samtliga försäkringsläkare följer rekommendationen. Eftersom försäkringsläkarens bedömning utgör en del av beslutsunderlaget, skall denna dokumenteras skriftligen (se 15 § FL).

Enligt uppgift från Försäkringskassaförbundet har en arbetsgrupp med försäkringsöverläkare, försäkringschefer samt en tjänsteman från RFV utarbetat ett förslag till beskrivning av försäkringsläkarens roll och uppgifter. Försäkringskassaförbundet har rekommenderat försäkringskassorna att anta gruppens förslag.<sup>31</sup> Det har antecknats att det övergripande målet med försäkringsläkarens verksamhet är att den försäkringsmedicinska bedömningen skall grundas på vetenskap och beprövad erfarenhet samt tillgodose kraven på likformighet och rättssäkerhet. För att uppnå detta mål skall kassan tillförsäkra sig en försäkringsläkarverksamhet som i sitt innehåll – arbetsmetodik, resurser, inriktning och kompetens – svarar upp till kassans ansvar för socialför-

<sup>31</sup> Se Försäkringskassaförbundets hemsida <http://www.fkf.se/flit/>.

säkringen gentemot såväl enskilda försäkrade som samhället. Försäkringsläkaren är en integrerad resurs i kassans reguljära arbete. Försäkringsläkarens roll som rådgivande expert i medicinska frågor skall vara tydlig.

Under rubriken Försäkringsläkarens arbetsuppgifter finns i Försäkringskassans beskrivning följande underrubriker:

- Medverka vid försäkringskassans fördjupande bedömning enligt 3 kap. 8 a § AFL.
- Kartläggning och bedömning av rehabiliteringsbehov.
- Försäkringsläkarens verksamhet inom sjukpenning- och rehabiliteringsområdena.
- Försäkringsläkarens medverkan i övriga försäkringsärenden.
- Informations- och utbildningsinsatser.
- Uppföljning och utvärdering.
- Försäkringsläkarens kompetensutveckling.

Under varje underrubrik redovisas i detalj vad försäkringsläkarens uppgifter är. Bl.a. uppges att försäkringsläkaren med sin medicinska kompetens skall bistå handläggare och föredragande med råd och stöd. Försäkringsläkaren skall också i förekommande fall yttra sig i ärenden som beslutas av tjänsteman eller socialförsäkringsnämnd. Vilka dessa fall är anges inte.

Det har inte föreskrivits någon allmän skyldighet för försäkringsläkare att uttala sig i enskilda ärenden hos försäkringskassan. I sjukpenningärenden gäller dock att försäkringsläkaren skall göra en s.k. 28-dagarsprövning av rätten till sjukpenning (se 3 kap. 8 a § första stycket AFL).<sup>32</sup> När kassan i ärenden om förtidspension fattar beslut om medicinsk utredning enligt 7 kap. 3 b § AFL skall försäkringsläkaren rådfrågas (se fjärde stycket i samma paragraf). När en handläggare i övrigt i sådana ärenden skall ta kontakt med försäkringsläkaren framgår emellertid inte, annat än att vid behov av ett förtydligande, en förklaring eller en komplettering skall samråd ske med försäkringsläkaren (se RFV:s Allmänna råd 1997:4 s. 61).

I förarbetena till 1995 års reform (prop. 1994/95:147 s. 37) nämns vad avser rehabilitering att i enskilda rehabiliteringsärenden skall försäkringsläkare hjälpa försäkringskassans tjänstemän med bedömningar

<sup>32</sup> Anmärkas bör att Sjukförsäkringsutredningen föreslagit att den formella roll försäkringsläkaren har som expertgranskare i samband med den s.k. fördjupade bedömningen i sjukskrivningsprocessen skall försvinna, vilket innebär att den obligatoriska 28-dagarsprövningen skall avskaffas, se SOU 2000:121 s. 188 f.

av försäkrades möjlighet till rehabilitering och då också med att göra urval och prioriteringar.

Det är således den enskilde handläggaren som självständigt har att bedöma om och när samråd med försäkringsläkarens skall ske.

En viktig del i försäkringsläkarens arbete är att delta i information till och diskussioner med läkare i försäkringskassans område och annan personal inom hälso- och sjukvården. Därutöver skall försäkringsläkaren medverka i utbildning av kassans tjänstemän och socialförsäkringsnämndernas ledamöter i medicinska frågor. Försäkringsläkaren har vidare skyldighet i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen om serviceskyldighet (se 4–5 §§ FL) att t.ex. delta i kassans information till den försäkrade om varför kassan av medicinska skäl bedömt arbetsförmågan, och därmed rätten till ersättning, på ett annat sätt än vad den behandlande läkaren gjort. Det noteras i förarbetena (prop. 1994/95:147 s. 37) att förvaltningslagens bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet inte ger någon ovillkorlig rätt för den enskilde att själv bestämma vem han eller hon skall diskutera sitt ärende med. Det är myndigheten själv som avgör vem inom myndigheten som skall fullgöra serviceskyldigheten.

Försäkringsläkaren står vad gäller sina arbetsuppgifter i försäkringskassan inte under tillsyn av Socialstyrelsen eller av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Frågan om tillsyn har diskuterats i riksdagen, varvid motioner lämnats bl.a. om att det skulle införas bestämmelser som ger möjlighet till granskning och prickning av försäkringsläkare (se motioner till riksdagen 1996/97:Sf204, 1997/98:Sf210 och 2000/01:Sf222). Socialförsäkringsutskottet (se bet. 1996/97:SfU12 och bet. 1997/98:SfU8) har motsatt sig sådana bestämmelser och angett att försäkringsläkaren såsom tjänsteman är underställd JO:s tillsyn, även om den medicinska rådgivningens innehåll inte är föremål för JO:s bedömning. Om den åsikt försäkringsläkaren framfört i sin bedömning kan anses felaktig eller mindre lämplig får denna, i vart fall indirekt, prövas på rättslig väg genom den möjlighet som finns att överklaga ett negativt beslut till förvaltningsdomstol. Utskottet har vidare anfört att bestämmelserna i 20 kap. brottsbalken om tjänstefel m.m. kan vara tillämpliga på försäkringsläkare. En medvetet felaktig medicinsk bedömning torde enligt utskottet utan vidare falla under nämnda ansvarsbestämmelser.

Vid utredningens deltagande i en försäkringsöverläkarkonferens (se bilaga 8) framfördes ett önskemål om att det för försäkringsläkare skulle finnas ett särskilt tillsynsorgan dit den försäkrade skulle kunna vända sig bl.a. för att få en s.k. second opinion av försäkringsläkarbedömningen.

## 3.2 Riksförsäkringsverket

RFV är enligt 1 § förordningen (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem, om inte något annat är särskilt föreskrivet. I det följande redogörs för verkets tillkomst m.m. (avsnitt 3.2.1) och för dess nuvarande uppgifter och organisation (avsnitt 3.2.2). I ett särskilt avsnitt (3.2.3) behandlas RFV:s roll i fråga om IT-verksamheten inom socialförsäkringens administration.

### 3.2.1 RFV:s tillkomst m.m.

RFV, vilket bildades 1961 genom sammanslagning av Pensionsstyrelsen och Riksförsäkringsanstalten, har sedan tillkomsten varit central förvaltningsmyndighet för framför allt ärenden som rör den allmänna försäkringen (jfr 1 kap. 2 § AFL). Verket har hela tiden haft det centrala, administrativa ansvaret på området samt normgivnings- och tillsynsfunktioner (jfr 18 kap. 2 § AFL i dess ursprungliga lydelse). Verket var dessutom från början klagoinstans vid överklagande av försäkringskassornas beslut (liksom även i fråga om lokal skattemyndighets beslut om beräkning av pensionsgrundande inkomst). Det fanns därför en särskild besvärsavdelning hos verket. Till detta kom att vissa beslut av försäkringskassorna (fattade av pensionsdelegation med skiljaktig mening) skulle underställas RFV och att verket – även om en kassas beslut inte överklagats – själv kunde ta upp ett försäkringsärende till prövning (jfr 20 kap. 10 § AFL i dess ursprungliga lydelse). RFV:s beslut kunde i sin tur överklagas till den dåvarande Försäkringsdomstolen. Det kan tilläggas att RFV från början var första instans i sådana yrkes-skadeärenden där handläggningen inte decentraliserats till försäkringskassorna. Verkets beslut i dessa fall kunde överklagas till Försäkringsrådet.

Den nu beskrivna ordningen för överklagande och ex officioprövning ändrades genom en reform som trädde i kraft den 1 januari 1979 (se prop. 1977/78:20, bet. 1977/78:SfU15, rskr. 1977/78:113). Reformen innebar att regionala försäkringsrätter inrättades för överprövning av ärenden som handlades av försäkringskassorna. Försäkringsrätterna övertog de arbetsuppgifter som handhäfts av RFV:s besvärsavdelning och Försäkringsrådet. Högsta instans i försäkringsmål blev Försäkringsöverdomstolen (se beträffande försäkringsdomstolarna vidare under avsnitt 3.3). Genom att besvärsprövningen bröts ut från RFV fick verket en mera renodlad inriktning på centrala lednings- och tillsynsfunktioner. RFV skulle emellertid kunna inträda som part i förfarandet

i försäkringsrätt med uppgiften att verka för en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringsbestämmelserna. En särskild enhet inrättades inom verket för denna uppgift (se prop. 1977/78:20 s. 80 och 136 f.). I den högsta instansen skulle förfarandet genomgående vara utformat som ett tvåpartsförfarande. Tidigare ordning med att vissa beslut av försäkringskassorna skulle underställas RFV liksom att verket ex officio kunde pröva beslut av kassorna upphävdes.

RFV:s roll som partsföreträdare för det allmänna kom till uttryck på flera sätt vid den nu berörda reformen (se 20 kap. 11 och 12 §§ AFL i dess lydelse enligt SFS 1978:30 och prop. 1977/78:20 s. 79 f.). Verket fick för det första rätt att överklaga beslut av försäkringskassa, lokal skattemyndighet och försäkringsrätt. Överklagande kunde ske såväl till förmån som till nackdel för enskild part. För det andra kunde RFV uppträda som enskild klagandes motpart i försäkringsrätt (ett fakultativt utformat tvåpartssystem). I Försäkringsöverdomstolen var sådant tvåpartsförfarande obligatoriskt. Verkets partsställning innebar inte att verket alltid skulle vara skyldigt att bestrida den enskildes yrkanden, utan verket skulle företräda den ståndpunkt som verket ansåg vara sakligt befogad. Det förutsattes att RFV på lämpligt sätt gjorde ett urval av de ärenden där verket skulle utnyttja sin partsfunktion. Som exempel nämndes bl.a. ärenden enligt en viss nytillkommen lagstiftning eller beslut som hör till en kategori ärenden där felaktigheter ofta förekommer eller där praxis är vacklande (se prop. 1977/78:20 s. 81).

På 1990-talet beslöt statsmakterna att i de allmänna förvaltningsdomstolarna införa en obligatorisk tvåpartsprocess, där det allmänna företräds av den myndighet som först beslutade i saken (se prop. 1995/96:22, bet. 1995/96:JuU7, rskr. 1995/96:55). En förvaltningsmyndighet vars beslut ändras av en förvaltningsdomstol skall som huvudregel kunna överklaga domstolens dom. Förvaltningsmyndigheten skall vara motpart om en enskild överklagar myndighetens beslut till domstol. Generella regler om detta togs in i 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Från den nu angivna reformen undantogs i propositionen bl.a. socialförsäkringsmålen (se prop. 1995/96:22 s. 15 och 82). Vid riksdagsbehandlingen kom dock frågan i ett nytt läge (se bet. 1995/96:JuU7 s. 9 f.). Enligt Justitieutskottets mening fanns det inga sakliga skäl för att undanta socialförsäkringsmålen från reformen med en obligatorisk tvåpartsprocess. Utskottet kunde för sin del inte se att de fördelar som reformen för med sig med förbättrad prejudikatbildning och möjligheter till ändring av oriktiga avgöranden inte skulle gälla även beträffande socialförsäkringsmålen. En modell där beslutsmyndigheten automatiskt är part tedde sig betydligt enklare än rådande fakultativa ordning. RFV borde dock ha kvar sin rätt att inträda i processen. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag, något



som föranledde att regleringen i 20 kap. 12 § AFL beträffande RFV:s partsfunktion formulerades om. I paragrafens andra stycke utsades dels att RFV får överta en försäkringskassas uppgift att i länsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan, dels att RFV för det allmännas talan i Regeringsrätten (beträffande innebörden av den omformulerade lagtexten se bet. 1995/96:JuU7 s. 11 f.).

En kort tid efter den nu berörda reformen godkände riksdagen ett av regeringen framlagt förslag till riktlinjer för förändringar i den dåvarande strukturen av socialförsäkringens administration (se prop. 1996/97:63, bet. 1996/97:SfU12, rskr. 1996/97:273). Riktlinjerna avsåg att tydliggöra försäkringskassornas och RFV:s roller inom administrationen. RFV:s roll i förhållande till försäkringskassorna angavs i riktlinjerna inom följande ansvarsområden: normgivning, tillsyn över kassorna, ansvarig systemägare för de gemensamma IT-systemen och ekonomistyrning. I propositionen föreslogs att RFV:s ledningsroll inom socialförsäkringen skulle tydliggöras genom ytterligare preciseringar av uppgifterna i verkets instruktion. Följande uttalanden av regeringen i propositionen (s. 91 f.) belyser synen på verkets uppgifter beträffande normgivning och tillsyn.

I den organisationsstruktur som gäller för socialförsäkringsadministrationen skall RFV tolka och förtydliga de mål och krav på förväntat utfall av försäkringarna som riksdag och regering ställer. Genom kravet på nationell enhetlighet ligger det således i RFV:s uppdrag att svara för den normgivning som skall vara styrande för försäkringskassornas tillämpning av lagstiftningen på socialförsäkringsområdet.

De instrument som står till RFV:s förfogande för normgivning är främst bindande föreskrifter och allmänna råd som komplettering till statsmakernas författningar. RFV har också möjlighet att föra talan i domstol mot beslut som fattats av försäkringskassorna och förvaltningsdomstolarna för att få fram rättspraxis för regeltillämpningen. Hit hör också praxisspridning genom rättslägesanalyser, information till kassornas handläggare samt andra åtgärder som syftar till att tillämpningen av försäkringsreglerna blir korrekt, likformig och rättvis. Det innebär också krav på att det måste finnas vissa enhetliga rutiner och administrativa system för hanteringen av försäkringarna t.ex. för ansökningsförfarande, beslut, utbetalning, ekonomisk redovisning och uppföljning. Detta gäller såväl blanketter och information till de försäkrade som ADB-system.

-----  
I RFV:s uppdrag ingår också att utöva tillsyn över försäkringskassornas handläggning och tillämpning av trygghetssystemen. Denna uppgift omfattar att följa upp och återrapportera utfallet till regeringen både när det gäller måluppfyllelsen och beträffande hur regelverket efterlevs. Men det ligger också i RFV:s tillsynsansvar att vid behov vidta åtgärder så att förutsättningarna för en likformig och rättvis tillämpning av försäkringen i försäkringskassorna säkerställs. Regeringen anser att denna del

av RFV:s verksamhet behöver utvecklas till att omfatta en systematisk och kontinuerlig uppföljning av kvalitén i tillämpningen inom samtliga försäkringsområden. Tillsynen kommer på så sätt att utgöra ett viktigt led i erfarenhetsåterföringen till verket av hur regelverket går att tillämpa.”

## 3.2.2 RFV:s nuvarande uppgifter och organisation

### 3.2.2.1 Allmänt om uppgifterna

RFV:s uppgifter i socialförsäkringssystemet har genom en reform 1998 förtydligats i enlighet med nyss nämnda principbeslut av statsmakterna två år tidigare (se prop. 1997/98:41, bet. 1997/98:SfU8, rskr. 1997/98:153). Utöver ansvaret inom de fyra huvudområdena – normgivning, tillsyn, systemägarskap och ekonomistyrning – framhålls att RFV har ytterligare ett antal ansvarsområden, bl.a. att vara stabsorgan till regeringen, att ansvara för officiell statistik inom socialförsäkringsområdet, följa utvecklingen av socialförsäkringarna samt viss ärendehandläggning (se 2 kap. 10 § andra stycket AFL). Uppgifterna finns specificerade i 20 punkter i 2 § instruktionen för RFV. Nämnas kan även att RFV har att ta befattning med indrivning av fordringar som tillkommer försäkringskassorna och med handläggning av frivillig pension, sjömanspension, trafikskadelivränta samt vissa skadeståndsanspråk mot staten. Redogörelsen i förevarande avsnitt begränsas till RFV:s roll beträffande normgivning och tillsyn. Systemägarskapet behandlas i avsnitt 3.2.3.

### 3.2.2.2 Ansvaret för normgivning

I prop. 1997/98:41 (s. 62) anförts beträffande RFV:s ansvar för normgivning att det ligger i verkets uppdrag som central förvaltningsmyndighet under regeringen att svara för kompletterande normgivning genom att besluta om föreskrifter efter givna bemyndiganden i lag och förordning. RFV ger också ut – heter det vidare – allmänna råd som avser tillämpningen av författningar på socialförsäkringens område. I syfte att verka för en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringens bestämmelser och för att få fram vägledande praxis kan verket överklaga beslut som fattas av en försäkringskassa eller en förvalt-

ningsdomstol.<sup>33</sup> RFV kan också överta försäkringskassans uppgift att i länsrätt eller kammarrätt föra det allmänna talan (20 kap. 12 § AFL). I nyss nämnda syfte sprider verket praxis, lägesöversikter och annan liknande information till försäkringskassorna.

Den normgivning som ankommer på RFV är ytterst ett utflöde av normgivningskompetensen inom regeringens primärområde, dvs. befogenheten att meddela föreskrifter om verkställighet av lag samt föreskrifter som inte enligt regeringsformen skall beslutas av riksdagen, den s.k. restkompetensen (se härom t.ex. Gröna boken Riktlinjer för författningsskrivning, Ds 1998:66, s. 12 f.). Regeringen kan med stöd av 8 kap. 13 § tredje stycket regeringsformen delegera normgivningsmakten inom sitt primärområde till en myndighet under regeringen. För RFV:s del har regeringen – jfr delegationsbestämmelsen i 20 kap. 16 § AFL – i förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Riksförsäkringsverket att meddela föreskrifter – utöver de bemyndiganden för verket som finns i andra författningar – gett RFV dels vissa ”normgivningsbemyndiganden” (2 §), dels visst bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter (3 §). Enligt 2 § i förordningen kan RFV bl.a. meddela föreskrifter om skyldighet för den som är försäkrad eller som i övrigt har rätt till ersättning enligt lagen om allmän försäkring att lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen (jfr 20 kap. 8 § tredje stycket AFL och avsnitt 4.3.2). Enligt 3 § i förordningen får RFV meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 1 kap., 3–17 kap., 18 kap. 6 §, 20 kap. 4, 8 och 12 §§ samt 22 kap. AFL, lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård jämte vissa andra specialförfattningar samt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (med visst undantag för bl.a. premiepensionsområdet).

Utöver de nu nämnda bemyndigandena finns i lagstiftningen på området ett antal föreskrifter, enligt vilka regeringen kan uppdra åt RFV att meddela bestämmelser i visst ämne, se t.ex. 3 kap. 2 b § fjärde stycket AFL (schablonberäkning av årsarbetstid), 3 kap. 8 § fjärde stycket AFL (undantag i vissa fall från skyldighet att lämna läkarintyg m.m.) och 6 § andra stycket lagen (1993:389) om assistansersättning (beräkning av assistansersättning). Härutöver har regeringen i olika förordningar gett RFV bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter i visst ämne, se exempelvis 6 § förordningen (1999:18) om tillämpningen av lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer och

<sup>33</sup> Uppgiften att som företrädare för det allmänna delta som part i förvaltningsprocessen har systematiskt även samband med RFV:s tillsynsfunktion (se SOU 1976:53 s.117 och 132).

RFV:s föreskrifter (RFFS 1998:18) om inkomstberäkning enligt 1994 års lag.

Den normgivning som har beskrivits nu gäller inte bara de materiella villkoren för olika förmåner och bidrag utan tar emellanåt sikte även på förfarandefrågor. I 2 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning ges vissa bestämmelser om undertecknande av en ansökan om sådan ersättning. Paragrafen innehåller ett bemyndigande för RFV att meddela föreskrifter när det gäller andra fall än då en förmyndare eller en förvaltare skall underteckna en ansökan. Sådana föreskrifter återfinns i 1–2 a §§ RFV:s föreskrifter (RFFS 1993:24) om assistansersättning.

Utöver de bindande föreskrifter som hör till ”normgivning” i egentlig mening har RFV enligt 2 § 6 i sin instruktion att svara för utfärdande av de allmänna råd som fordras för tillämpning av lagstiftningen inom sitt verksamhetsområde. Sådan vägledning har RFV sedan länge tillhandahållit i serien Allmänna råd, vilken numera omfattar ett stort antal rekommendationer inte bara beträffande tillämpningen av villkoren för olika stödformer och rörande administrativa frågor utan också beträffande olika förfarandefrågor (se i fråga om RFV:s allmänna råd även Norström, Förvaltningsförfarandet hos försäkringskassan, 1999, s. 4 f, cit. *Norström*). I oktober 1999 beslöt RFV att serien Allmänna råd skulle ersättas av två nya serier, Allmänna råd (RAR) och Vägledning. De allmänna råden skall endast innehålla RFV:s rekommendationer om tillämpning av författningar inom RFV:s verksamhetsområde. Vägledningarna skall innehålla en samlad redovisning av vad som gäller inom ett försäkringsområde, inklusive bl.a. förarbeten, praxis, exempel och rekommendationer. Skälen bakom förändringen var bl.a. att utformningen av RFV:s allmänna råd på så sätt blir tydligare och stämmer bättre överens med vad som bör gälla för förvaltningen i stort. Omarbetningen av nuvarande Allmänna råd beräknas i stort sett bli slutförd under 2001. RFV publicerar också annan vägledning rörande socialförsäkringssystemet i t.ex. skriftserierna RFV Anser och RFV Informerar. I sammanhanget kan också nämnas den redogörelse för RFV:s syn på normgivningskompetensen som återfinns i RFV Redovisar 1995:3. Nämnas bör vidare den av RFV 1999 utgivna Rättviseboken, där verket kartlägger och analyserar olika faktorer som har betydelse för en likformig och rättvis tillämpning av bestämmelserna om den allmänna försäkringen.

Som har berörts i det föregående har statsmakterna till RFV:s ”normgivning” hänfört även verkets uppgift som partsföreträdare för det allmänna i socialförsäkringsmål. RFV får enligt 20 kap. 12 § andra stycket AFL överta en försäkringskassas uppgift att i länsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. RFV för det allmännas talan i

Regeringsrätten. I paragrafens tredje stycke föreskrivs att RFV får, även till förmån för enskild part, överklaga domstols och försäkringskassas beslut samt begära ändring enligt 10 a §. Motsvarande bestämmelser om RFV:s partsfunktion på pensionsområdet finns i 13 kap. 22 § LIP. Av andra stycket i den paragrafen framgår att RFV vid enskilds överklagande av ett annat beslut enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension än ett beslut enligt 2–4 kap. får överta även Premiepensionsmyndighetens uppgift att i allmän förvaltningsdomstol föra det allmännas talan.

Från början har RFV som nämnts förut i sin partsfunktion haft en mer ”tillsynspräglad” roll i förhållande till försäkringskassorna. RFV har således inte sällan fört talan för att rätta till en enligt verkets mening felaktig tillämpning av en viss bestämmelse. Detta har underlättats av RFV:s möjlighet att få ett mål prövat utan prövningstillstånd i Försäkringsöverdomstolen. Efter reformerna på 1990-talet beträffande försäkringsdomstolarna och obligatorisk tvåpartsprocess har verkets uppgift i processuellt hänseende mera inriktats på att få fram prejudikat på området.

Till belysning av hur RFV:s partsfunktion numera handhas skall nämnas följande. Vid RFV finns en ombudsenhet, jfr organisationskissen i avsnitt 3.2.2.4, som enligt verkets arbetsordning bl.a. skall utöva RFV:s partsfunktion. Enligt vad utredningen erfarit kommer endast en liten del av de beslut som försäkringskassorna meddelar till ombuds-enhetens kännedom. Det har inte ansetts ändamålsenligt med formaliserade rutiner för insändande av samtliga eller vissa slag av beslut, främst med hänsyn till mängden ärenden.<sup>34</sup> Föredragandena i socialförsäkringsnämnd brukar sända in de ärenden där föredraganden eller ordföranden har anmält avvikande mening. Den granskning som då görs av ombudsenheten leder ofta till att beslutet överklagas. Det förekommer vidare att försäkringsenheterna vid RFV i samband med införandet av nya bestämmelser begär in ärenden från försäkringskassorna för granskning. Finner man då beslut som förefaller felaktiga eller om det bedöms behövas vägledande avgöranden för att uppnå en likformig rättstillämpning överklagas besluten av ombudsenheten.

Ombudsenheten granskar löpande samtliga domar och slutliga beslut från länsrätterna och kammarrätterna. Bedömer ombudsenheten att länsrätten felaktigt har ändrat ett beslut till den försäkrades fördel leder detta i regel inte till någon åtgärd, eftersom försäkringskassan har det primära ansvaret för att en sådan dom överklagas. Har länsrätten inte

<sup>34</sup> Försäkringskassan skall dock enligt en särskild verksföreskrift tillställa RFV:s ombudsenhet de beslut och handlingar som särskilt begärs samt biträda enheten med utredning i ärenden, som handläggs av denna, se RFFS 1998:23.

ändrat ett beslut som den försäkrade överklagat och som ombudsenheten bedömer som felaktigt förekommer det att enheten överklagar till fördel för den försäkrade. Om rättsläget är oklart tar ombudsenheten kontakt med kassan för samråd, vilket kan leda till att ombudsenheten i stället för kassan överklagar domen. Kassorna sänder regelmässigt in sina överklaganden av länsrättsdomar till ombudsenheten och det händer då att enheten tar över kassans uppgift att föra det allmännas talan. Även när ombudsenheten inte för talan inhämtar länsrätterna och kammarrätterna ofta yttrande från verket i de fall domstolen bedömer rättsläget som oklart.

Om ombudsenheten överväger att överklaga ett beslut i en fråga där rättsläget är oklart samråder man med berörd försäkringsenhet. Gäller överklagandet en kammarrättsdom diskuteras målet även inom ombudsenheten vid den s.k. gemensamma föredragningen där enhetens chef och samtliga handläggare deltar. Även överklagande av andra domar eller kassabeslut diskuteras om avgörandena är av principiell karaktär eller om praxis saknas.

Omfattningen av ombudsenhetens verksamhet vad avser överklagande av beslut under åren 1994–2000 framgår av bilaga 3. I samma bilaga redovisas antalet till Försäkringsöverdomstolen respektive Regeringsrätten inkomna mål, m.m. under åren 1990–2000.

Sammanfattningsvis kan nämnas följande. RFV har under åren 1994–2000 överklagat sammanlagt 1 781 beslut. Övervägande del avser överklagande av länsrätts dom till kammarrätt. Av samtliga socialförsäkringsförmåner har majoriteten av RFV:s överklaganden avsett beslut om arbets- och yrkesskada.<sup>35</sup> Detta gäller såväl överklagande av försäkringskassas beslut som överklaganden till högsta instans. Därefter följer förmånsslagen förtidspension och assistansersättning. Frekvensen av RFV:s överklaganden totalt sett har successivt sjunkit från 1995 till 2000; 1995 överklagade RFV 354 beslut mot 161 2000. 1994 överklagade RFV 285 beslut. Härvid skall noteras att försäkringskassorna fr.o.m. 1996 uppträder som motpart om en enskild överklagar kassans beslut till allmän förvaltningsdomstol och således själva kan överklaga länsrättsavgöranden till kammarrätt. RFV för emellertid alltid det allmännas talan i Regeringsrätten (se 20 kap. 12 § AFL).

Under perioden den 1 januari 1990 till den 30 juni 1995 uppträdde RFV som part i Försäkringsöverdomstolen i totalt 12 117 mål, varav i 141 fall som klagande (se vidare bilaga 3). Under tiden den 1 juli 1995 till den 31 december 2000 uppträdde RFV som part i socialförsäkringsmål i Regeringsrätten i totalt 12 519 mål, varav i 283 fall som klagande.

<sup>35</sup> Arbetsskadestiftningen reformerades år 1993 (se prop. 1992/93:30).

Enligt utredningens tilläggsdirektiv (se bilaga 2) skall utredningen närmare undersöka RFV:s roll i praxisbildningen såvitt avser förtidspension. Detta redovisas i avsnitt 11.4. Redan här skall dock nämnas att av till högsta instans överklagade beslut om förtidspension under 1990-talet – totalt 1 954 – har åtta mål om förtidspension och sjukbidrag refererats av högsta instans. Fem har avgjorts av Försäkringsöverdomstolen och tre av Regeringsrätten. RFV var den klagande parten i totalt fyra mål. Rättsfallen finns närmare beskrivna i bilaga 5.

I Regeringsrättens årsbok finns för 1990–2000, utöver de i bilagan redovisade rättsfallen, 19 notisfall antecknade som berör området för förtidspension. Elva avser ansökan om resning, tre frågan om prövningstillstånd i kammarrätt och två ärenden avser begäran om återställande av försutten tid. I två av målen har rätten till pension prövats i sak och ett fall avser eftergift av återbetalningsskyldighet. RFV har medgett bifall i de två mål där rätten till pension prövats och till ansökningarna avseende prövningstillstånd i kammarrätt.

Antalet refererade rättsfall från Försäkringsöverdomstolen för tid dessförinnan, dvs. från 1979 t.o.m. 1989, uppgår till 17. Under denna tid avgjordes två mål i plenum (FÖD 1986:39 och 1982:11). RFV var klagande i ett av dessa mål och medgav klagandens yrkande i det andra. Flera av rättsfallen från Försäkringsöverdomstolen och också avgöranden från den tidigare högsta instansen Försäkringsdomstolen redovisas i avsnitt 5.3.

### 3.2.2.3 Tillsynsuppgiften

I tillsynsuppgiften ligger enligt vad som uttalas i prop. 1997/98:41 (s. 62 f.) att RFV skall bevaka att ”statsmaktens” beslut och intentioner uppfylls och att ersättningsreglerna tillämpas likformigt och rättvist. I propositionen erinras vidare om ett tidigare uttalande av Socialförsäkringsutskottet att en grundläggande princip i socialförsäkringen måste vara att de försäkrade behandlas lika, inte bara så att materiellt riktiga beslut fattas utan också så att regelsystemen tillämpas på samma sätt oavsett vilken försäkringskassa det är frågan om. Denna del av RFV:s verksamhet behöver enligt propositionen utvecklas till att omfatta en systematisk och kontinuerlig uppföljning av kvaliteten i tillämpningen inom samtliga försäkringsområden. I propositionen diskuteras detta ytterligare (se prop. s. 78 f.) och förklaras från regeringens sida med att regeringen avser att ge RFV i uppdrag att utveckla ett samlat program för utveckling av tillsynsfunktionen.

Efter uppdrag av regeringen i regleringsbrevet för 1998 har RFV den 9 juni 1998 (dnr 5319/98) upprättat ett program för utveckling av

verkets tillsynsverksamhet rörande försäkringskassorna. Enligt vad RFV uttalar i programmet är tillsyn ”att i efterhand granska försäkringskassornas tillämpning av regelverket och kvaliteten i hanteringen av försäkrings- och bidragsärenden”. Tillsynsuppdraget avser granskning av hela handläggningskedjan vid kassorna, från kassans information om försäkring till den försäkrade, handläggning av ärenden och tillämpning av regelverket till bemötande gentemot den försäkrade. RFV skall också ha tillsyn över försäkringskassornas system för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll samt resultatet av denna. Därutöver granskar RFV vissa delar av de lokala skattekontorens verksamhet inom pensionsområdet.

I RFV:s program framhålls vidare att verkets tillsyn i huvudsak bygger på detaljtillsyn, dvs. en granskning som avser enskilda ärenden. I och med reglerna för försäkringskassornas kvalitetssäkring och kvalitetskontroll (se RFV Rekommenderar 1998:13) är det möjligt för RFV:s granskning att på sikt inrikta sig mera på att granska kvalitetssystem och metodik, inte enskilda ärenden. Även om tillsynen är en granskning i efterhand av genomförd handläggning vid kassorna, kommer det att finnas inslag som verkar för rätt tillämpning och kvalitet. T.ex. kommer tillsynsrapporterna till kassorna att innefatta åtgärdsförslag. RFV nämner i sammanhanget även av verket utarbetade kvalitetsbedömningsinstrument för olika försäkringsslag. Instrumenten verkar också i förebyggande syfte, eftersom kassorna har möjlighet att använda dem i sin egen kvalitetssäkring och kontroll.

Tillsynsprocessen skall enligt RFV:s verksamhetsplanering 1998 samordnas med arbetet inom andra huvudprocesser, främst normering, mål- och resultatstyrning av försäkringskassorna och utvärdering, för att åstadkomma bästa resultat. I RFV:s program beskrivs dessa andra huvudprocesser och hur de samverkar med tillsynen. Med ”normering” avser RFV arbetet med ”att utarbeta och förmedla ett regelverk som stödjer kvalitet och likformighet i försäkringstillämpningen vid försäkringskassorna. Normering bygger på RFV:s uppgift att ge utfyllnad åt gällande lagar och förordningar.” Inom ramen för ”mål- och resultatstyrning” – där RFV tagit fasta på Finansdepartementets definition av ekonomistyrning – har RFV uppgiften ”att fördela medel till försäkringskassorna och följa upp kassornas resultat”. I huvudprocessen ”utvärdering” samlas RFV:s arbete med ”att analysera och bedöma socialförsäkringens effekter för individ och samhälle”.

I RFV:s program framhålls under rubriken Tillsynsprogram att det för närvarande är RFV:s bedömning att de största problemen i tillämpning och kvalitet i handläggning av försäkringen handlar om bristande beslutsunderlag och brister i tillämpning av förvaltningslagen. RFV:s tillsynsarbete kommer att ske i samarbete med försäkringskassorna. De



kassor som är föremål för granskning skall själva granska ett statistiskt säkerställt urval av ärenden med hjälp av det kvalitetsbedömningsinstrument som RFV arbetat fram. RFV genomför samtidigt en granskning av ett begränsat urval för att säkerställa att bedömningarna är samordnade. Dessutom granskar RFV uppföljningsrapporter och andra dokument, som berörda kassor har utarbetat, samt gör intervjuer med kassapersonal på olika nivåer. Resultatet av RFV:s granskning avrapporteras i Tillsynsrapporter till försäkringskassan och i rapporter till regeringen. Tillsynsarbetet kommer att genomföras i sin nya form med start verksamhetsåret 1999.

För att genomföra sitt tillsynsprogram har RFV 1998 utfärdat föreskrifter om intern kontroll vid de allmänna försäkringskassorna (RFFS 1998:39). Enligt 1 § i föreskrifterna skall en försäkringskassa utföra intern kontroll i form av kvalitetssäkring och kvalitetskontroll samt redovisningskontroll och administrativ kontroll. Med kvalitetssäkring avses enligt paragrafen åtgärder för att säkerställa kvalitet i handläggning, beslut och utbetalning av försäkrings- och bidragsärenden. Med kvalitetskontroll avses kontroll efter beslut och utbetalning av kvalitet i handläggning av försäkrings- och bidragsärenden. Enligt 2 § i föreskrifterna skall en försäkringskassa vid kvalitetskontroll kontrollera minst det urval av ärenden som RFV maskinellt tillställer kassan. Resultatet av kvalitetskontrollen skall enligt 3 § redovisas genom inrapportering till RFV.

Hur den föreskrivna kontrollen skall gå till har RFV närmare beskrivit i RFV Rekommenderar 1998:13. Där anges bl.a. vilka ärendeslag som i allt fall bör kvalitetssäkras av sakkunnig, dvs. en handläggare (annan än den som handlagt ärendet) med försäkrings- och förvaltningsrättslig kompetens att avgöra om ärendet är korrekt handlagt eller inte. På motsvarande sätt anges hur kvalitetskontroll efter beslut/utbetalning skall utföras. I ett särskilt avsnitt (4) finns ett antal s.k. förteckningar uppställda förmånsvis (avser 38 förmånsslag). För varje förtecknad förmån finns ett gemensamt kontrollmål, vilket är korrekt beslutsunderlag, rätt bedömning, rätt beslut och rätt utbetalning. Vidare beskrivs ett antal risker för att olika typer av felaktigheter kan uppstå. Riskerna varierar mellan förmånsslagen, men ett gemensamt riskmoment är att förvaltningslagens regler om ”dokumentation, utredning, kommunikering samt beslutsmotivering” inte följs.

Beträffande resultatet av RFV:s kontroll kan nämnas följande. Med en skrivelse den 24 februari 2000 till regeringen har RFV översänt en rapport, där verket beskriver delar av tillsynsprogrammet, hur tillsynsarbetet bedrivits, de åtgärder som försäkringskassorna vidtagit för att förbättra tillämpningen och kvaliteten samt vilka slutsatser som kan dras av tillsynsresultatet. I rapporten nämns att den systematiska tillsyns-

nen under 1999 har omfattat elva förmåner: arbetsskadeförsäkringen, vårdbidrag, tillfällig föräldrapenning, avslag/indragning/nedsättning av sjukpenning, familjebidrag till totalförsvarspiktiga, assistansersättning, handikappersättning, bostadstillägg till pensionärer, reglerna om tillämplig lagstiftning, förhöjd tandvårdsersättning och underhållsstöd. Sammanlagt har 11 000 ärenden granskats. Arbetet har genomförts i samarbete med försäkringskassorna. RFV har också handlagt ca 500 enskilda tillsynsändena under 1999. RFV:s tillsyn visar enligt rapporten att det finns brister i beslut och beslutsunderlag. Andelen felaktiga beslut varierar mellan de olika förmånerna och uppgår till mellan noll och fyra procent. Resultatet överensstämmer väl med resultaten från försäkringskassornas kvalitetskontroll där andelen felaktiga beslut för samtliga förmåner under 1999 uppgick till knappt fyra procent.

Det finns enligt RFV brister i beslutsunderlagen i vart fjärde till femte ärende. Bristerna är ibland så omfattande att det inte går att avgöra om besluten är riktiga. Ett allvarligt problem med bristerna i beslutsunderlagen är att RFV inte kan ta ställning till om försäkringen tillämpas likformigt. Ett område som tidigare har visat brister är försäkringskassornas tillämpning av förvaltningslagen. De tillsynsinsatser som RFV genomfört ger en ljusare bild än tidigare. De kvalitetsbrister som RFV funnit i beslutsunderlagen visar dock att förvaltningslagens regler om dokumentation/utredning inte följs i tillräcklig omfattning. I de enskilda tillsynsändena är det sällsynt att RFV uttalar allvarlig kritik mot kassornas handläggning.

I nämnda skrivelse till regeringen framhåller RFV bl.a. att det finns indikationer på att försäkringskassornas åtgärder börjar ge resultat i form av förbättrad kvalitet i beslut och beslutsunderlag. RFV anser dock att kvalitetsfrågorna måste fokuseras ytterligare och att kassornas ledningar har ansvaret för att åtgärda de kvalitetsbrister som finns.

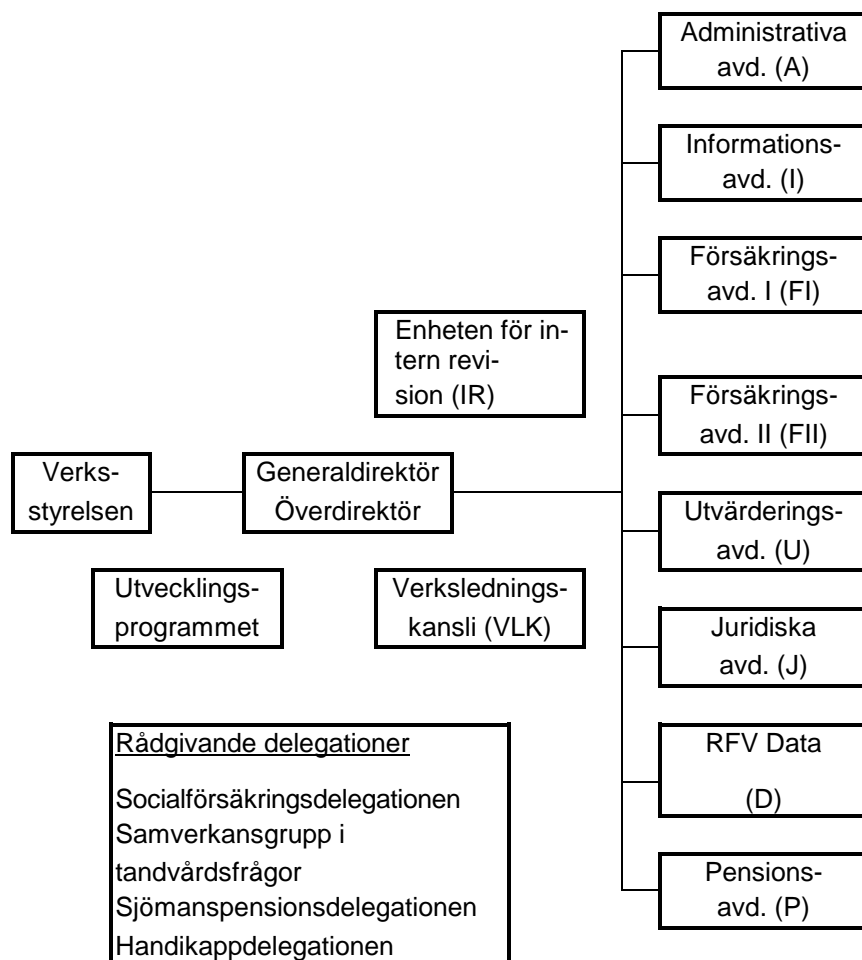
RFV har under våren 2000 granskat tillämpningen av regelverket samt kvaliteten i beslut och beslutsunderlag i försäkrings- och bidragsärenden vid försäkringskassan i Stockholm. Resultatet har redovisats i en granskningspromemoria den 23 november 2000. Granskningen har avsett föräldrapenning, underhållsstöd, arbetsskadelivränta, vårdbidrag, bidrag till arbetshjälpmedel och rätt till sjukpenning i två år långa sjukfall. RFV har funnit att kvaliteten i beslut och beslutsunderlag överlag är bristfälliga. Fem av förmånsslagen har fått detta omdöme. Handläggningen av föräldrapenningen har bedömts som acceptabel. RFV finner det positivt att tillämpningen av förvaltningslagen har förbättrats inom flera av de granskade förmånsslagen.

I sin verksamhetsberättelse för 2000 har RFV lämnat ytterligare uppgifter om resultatet av den interna kontrollen vid försäkringskassorna (se härom under avsnitt 8.2).

## 3.2.2.4 Organisationen

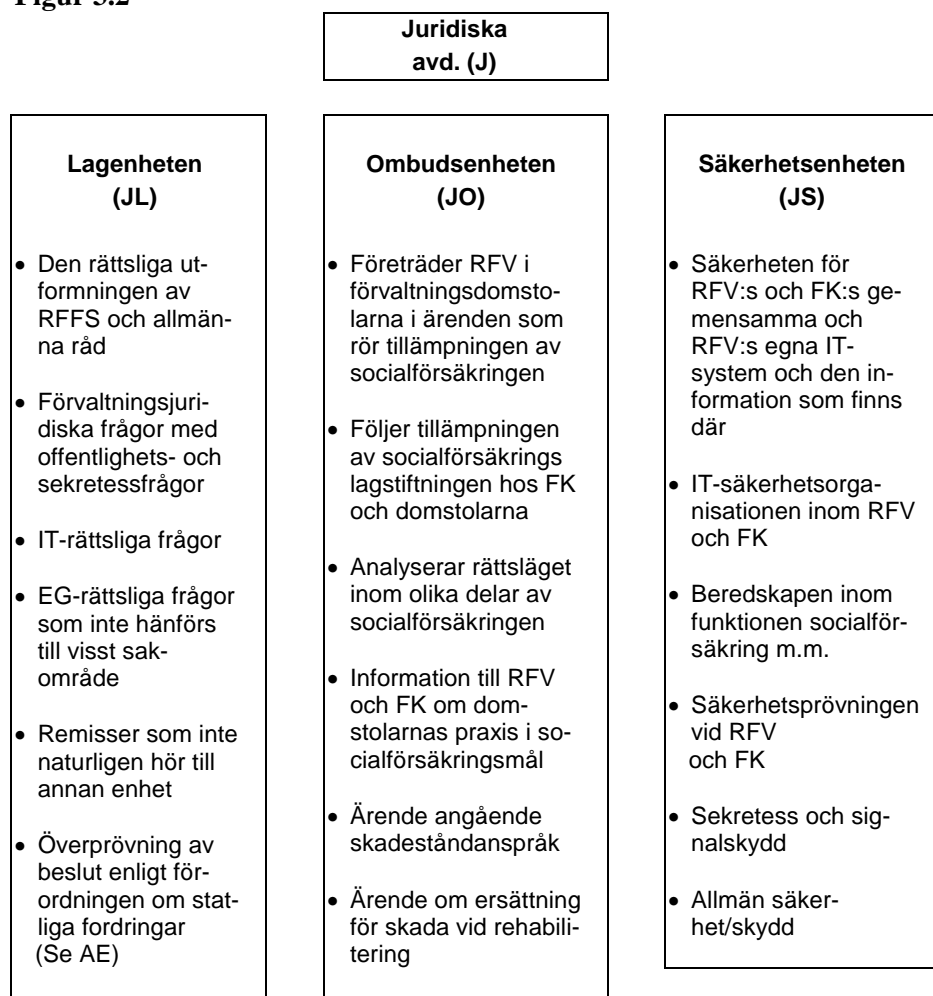
RFV:s organisation per den 1 januari 2001 framgår av figur 3.1.

**Figur 3.1**



Den juridiska avdelningens organisation framgår av figur 3.2.

**Figur 3.2**



På den juridiska avdelningen arbetar ett trettiotal personer, varav ett tiotal vardera på ombuds- respektive lagenheten och övriga på säkerhetsenheten och i avdelningsledningen med kansli.

### 3.2.3 RFV och IT-verksamheten inom socialförsäkringens administration

Riksförsäkringsverket är s.k. systemägare för socialförsäkringens gemensamma IT-system (se 2 § första stycket 8 förordningen med instruktion för RFV). I samband med översynen av socialförsäkringens administration 1998 utvecklade regeringen huvudpunkterna i systemägaransvaret enligt följande (prop. 1997/98:41 s. 100 f.).

Riksförsäkringsverket skall svara för att de gemensamma försäkringssystemen utformas i enlighet med verksamhetens krav. Detta innefattar såväl att systemen utformas så att socialförsäkringens bestämmelser följs som att användarna på försäkringskassorna får ett effektivt stöd för sin ärendehandläggning. Ansvaret omfattar också former och metoder för att utveckla systemen liksom prioritering och finansiering samt uppföljning och utvärdering av systemen.

I systemägaransvaret ingår även att svara för den gemensamma IT-verksamhetens infrastruktur dvs. att systemen hanteras på en gemensam teknisk plattform som garanterar att bl.a. tillgänglighet och driftsäkerhet upprätthålls på fastställd nivå över hela socialförsäkringens administration. Nära kopplat till detta är även ansvaret för att systemutveckling och drift sker effektivt.

I systemägarrollen ingår ett beställaransvar vad gäller de gemensamma systemens funktion i förhållande till utföraren/leverantören av gemensamma system. Riksförsäkringsverkets ADB-avdelning är för närvarande utförarorganisationen och regeringen har inte funnit skäl att nu ändra det förhållandet. En tydlig ansvars- och arbetsfördelning mellan beställar- respektive utförarorganisationen måste dock finnas. Därvid skall gälla att beställarorganisationen har ansvaret för verksamhetsutveckling och prioriteringar medan utförarorganisationen har ett renodlat leveransansvar. En viktig uppgift för beställarorganisationen är att svara för planering av de utvecklingsinsatser som prioriteras med hänsyn till verksamhetens behov av IT-stöd.

Beställaren skall svara för att enbart sådana beställningar görs som är verksamhetsmässigt motiverade och ekonomiskt lönsamma. Relationerna mellan beställare och utförare skall vara affärsliknande och samverkansrutinerna skall byggas upp med hänsyn härtill. I detta ingår t. ex att avtal utformas mellan beställare och utförare och att en tydlig prissättning skapas. ADB-avdelningens verksamhet bör vara helt uppdragsfinansierad och beställaren skall ha det ekonomiska ansvaret för finansiering av uppdragen och också den kostnadsuppföljning m.m. som behövs. Samtliga kostnader för IT-verksamheten skall synliggöras och den ekonomiska redovisningen skall utformas med hänsyn härtill.

För närvarande ansvarar försäkringskassorna för delar av driften och den tekniska förvaltningen av de gemensamma systemen. Med hänsyn till vikten av att ha en klar och tydlig ansvarsfördelning bör Riksförsäkringsverkets ADB-avdelning ha ett samlat ansvar för hela kedjan av steg som

avser drift och förvaltning av de gemensamma systemen. På motsvarande sätt bör respektive försäkringskassa ha ansvar för eventuella egenutvecklade lokala system dvs. system som inte ingår i de gemensamma systemen. Detta ansvar för försäkringskassorna innefattar bl.a. att förbereda sina egna system inför millenniumskiftet. Finns det behov av ett lokalt ADB-stöd, t.ex. för uppföljning, skall goda möjligheter finnas att ansluta och anpassa stödet till de gemensamma systemen.

Det ankommer på Riksförsäkringsverket att i samverkan med försäkringskassorna närmare klargöra och precisera ansvarsfördelningen och också utforma en effektiv arbetsfördelning med utgångspunkt i ovan nämnda huvudpunkter.

Inom ramen för det s.k. utvecklingsprogrammet pågår ett arbete för att bl.a. ta fram ett nytt handläggningsstöd för socialförsäkringsadministrationen – Vision Arbetsplats Försäkringskassan 2005. Syftet med utvecklingsprogrammet är att planera, koordinera och genomföra en utveckling som ger en modern kundorienterad och effektiv organisation, där modern teknik utnyttjas fullt ut och medarbetarna har möjlighet att koncentrera sig på utredande och problemlösande uppgifter i samverkan med den försäkrade och andra intressenter (se RFV:s budgetunderlag för åren 2002–2004, dnr 1735/2001, s. 27). Enligt en överenskommelse mellan försäkringskassorna och RFV finansierar kassorna programmet, medan det skall utvecklas av RFV. IT-systemet för det nya pensionssystemet utgör huvudaktiviteten i utvecklingsarbetet fram till 2002. Därefter kommer arbetet att fortsätta under åren 2002–2004 inom tre huvudområden: teknik och säkerhet, handläggarstöd och kundservice. En tjänst över Internet riktad till föräldrar planeras till slutet av 2002.

Se även avsnitt 6.5.

### 3.3 De allmänna förvaltningsdomstolarna m.m.

Samtidigt som RFV tillkom 1961 bildades försäkringsdomstolen som högsta instans på socialförsäkringsområdet. RFV var klagoinstans (se avsnitt 3.2.1) och försäkringskassorna inrättades som första beslutsinstans.

Den 1 januari 1979 trädde den reform i kraft, som innebar att tre regionala försäkringsrätter inrättades främst för överprövning av ärenden som handlades av försäkringskassorna (prop. 1977/78:20, bet. SfU 1977/78:15, rskr. 1977/78:113). Försäkringsrätterna övertog de arbetsuppgifter som handhåfts av RFV:s besväravdelning och av Försäk-

ringsrådet. Försäkringsöverdomstolen inrättades som högsta försäkringsdomstol.

Förvaltningsprocesslagen gjordes tillämplig på rättsskipningen i såväl försäkringsrätterna som Försäkringsöverdomstolen, vilket bl.a. innebär att mål inte fick tas upp till prövning om besvär inte anförts inom föreskriven tid. Detta utgjorde en väsentlig nyhet jämfört med den officiella prövning som tidigare hade gällt för RFV:s besvärsavdelning. Av bl.a. detta skäl infördes en lagstadgad skyldighet för försäkringskassan att ändra beslut som innehöll fel av visst kvalificerat slag (se vidare avsnitt 4.3.10.4).

För att ett mål skulle tas upp till prövning i Försäkringsöverdomstolen krävdes i regel prövningstillstånd. Sådant tillstånd skulle meddelas om det var av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövades, s.k. prejudikatsdispens, om det fanns skäl att ändra på underinstansens beslut, s.k. ändringsdispens, eller om det förelåg synnerliga skäl att pröva talan, s.k. extraordinär dispens. RFV hade dock rätt att få mål där verket förde talan prövade av domstolen utan prövningstillstånd.

Försäkringsdomstolarna konstaterade i en särskild rapport till regeringen 1988 att det i organisationen fanns betydande svårigheter främst med att rekrytera och behålla domare och föredragande. Mot denna bakgrund inleddes en reformering av instansordningen i socialförsäkringsmål (se t.ex. prop. 1987/88:100, bil. 4, s. 79 och prop. 1989/90:100 bil. 4 s. 55 f.), vilket ledde till att försäkringsrätterna lades ned samt att beslut av försäkringskassa eller RFV skulle överklagas till länsrätt (se prop. 1990/91:80, bet. 1990/91:JuU18, rskr. 1990/91:216). Försäkringsrätterna föreslogs bli samordnade administrativt med kamrarrätterna och avvecklas efter en övergångsperiod. Förslaget trädde i kraft den 1 juli 1991.

I samband med nedläggningen av försäkringsrätterna diskuterades frågan om rättsskipningen i socialförsäkringsmål på sikt i sin helhet skulle föras över till de allmänna förvaltningsdomstolarna så att Regeringsrätten blev slutinstans i dessa mål (se bet. 1990/91:JuU18). Försäkringsöverdomstolen kvarstod dock vid den reformen som högsta instans för socialförsäkringsområdet. Frågan togs emellertid upp till förnyat övervägande. På grundval av en departementspromemoria anförde chefen för Justitiedepartementet att det inte längre fanns skäl att ha en särskild högsta domstolsinstans för socialförsäkringsmål och Regeringsrätten föreslogs bli sista instans (se departementspromemorian Ds 1992:38 Domstolsväsendet Organisation och administration i framtiden och prop. 1992/93:215 s. 15 f.).

I nyss nämnda proposition anmärktes att först sedan ineliggande målbalanser i Försäkringsöverdomstolen, ca 4 700 mål, sjunkit till en rimlig nivå kunde Regeringsrätten bli slutinstans i socialförsäkrings-

mål. Ett sätt att komma till rätta med målbalanserna ansågs vara att avskaffa ändringsdispensen (se prop. s. 20). Reformen genomfördes så att ändringsdispens för överklagande till Försäkringsöverdomstolen avskaffades per den 1 juli 1993, varefter domstolen lades ned den 1 juli 1995 (prop. 1992/93:215, bet. 1992/93:JuU33, rskr. 1992/93:372).

Från och med sist nämnda tidpunkt överklagas således socialförsäkringsmål till allmän förvaltningsdomstol i alla instanser. Vid samma tillfälle infördes prövningstillstånd i ledet länsrätt–kammarrätt (se prop. 1994/95:27, bet. 1994/95:JuU6, rskr. 1994/95:165). Något undantag för RFV vad avser kravet på prövningstillstånd infördes inte.

Vissa särskilda bestämmelser av organisatorisk karaktär gäller alltså för processen i socialförsäkringsmål. I ovan nämnda lagstiftningsärende föreslog regeringen att nämndemannamedverkan i kammarrätten skulle avskaffas (prop. 1994/95:27 s. 160). Justitieutskottet var dock av annan mening och avstyrkte bifall till regeringens förslag i denna del (se bet. 1994/95:JuU6 s. 8) och riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr. 1994/95:165). Således skall nämndemän medverka vid avgörandet i kammarrätten, om nämndemän medverkat vid avgörandet i länsrätten.

I enlighet med 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är processen i socialförsäkringsmål som huvudregel en s.k. tvåpartsprocess (jfr avsnitt 3.2.1 beträffande RFV:s partsfunktion). Ett undantag gjordes dock vid reformens genomförande för mål om beräkning av pensionsgrundande inkomst (prop. 1995/96:22, bet. 1995/96:JuU7, rskr. 1995/96:55). Ett i stort sett motsvarande undantag har numera förts in i lagen om inkomstgrundad ålderspension, se 13 kap. 22 § LIP. Enligt bestämmelsen skall RFV ensam vara part i mål om pensionsrätt – inklusive mål om pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp – pensionspoäng och vårdår. Motivet till undantaget har angetts vara att en genomförd tvåpartsprocess medför praktiska problem, eftersom beslut fattas av såväl försäkringskassan som skattemyndigheten (se prop. 1997/98:151 s. 502).

### 3.4 Försäkringskasseförbundet

Försäkringskasseförbundet är en sammanslutning av de allmänna försäkringskassorna i Sverige. Samtliga 21 kassor är medlemmar i förbundet. Föregångaren till förbundet – Sjukasseförbundet – bildades 1907 som en riksorganisation för dåvarande sjuk- och begravningskassor.

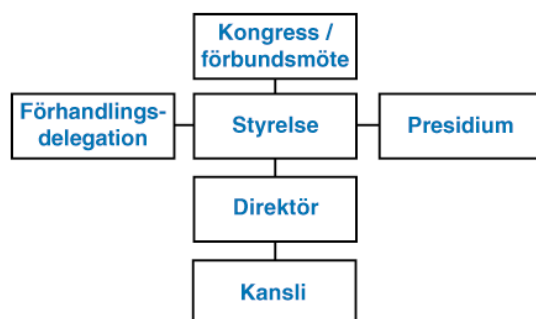
Förbundets ändamål är att vara de allmänna försäkringskassornas intresse-, arbetsgivar- och serviceorganisation (2 § i förbundets stadga) och förbundet har följande uppgifter (3 § i stadgan).



- att hävda kassornas självständiga ställning, lokala förankring och de förtroendevaldas inflytande
- att främja samverkan och erfarenhetsutbyte mellan kassorna
- att i kontakter och samarbete med myndigheter och organisationer såväl nationellt som internationellt representera kassorna och ta tillvara kassornas intressen
- att verka för utveckling av en ändamålsenlig personalpolitik samt att på kassornas vägnar förhandla, träffa avtal och handlägga frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare
- att bidra till att kassornas personal och förtroendevalda har hög kompetens och är väl förtrogna med verksamhetsmålen
- att verka för en utveckling av socialförsäkringen och att stimulera till ökad forskning inom socialförsäkringsområdet
- att verka för att kassorna bedriver en effektiv verksamhet och ger en god service
- att informera om socialförsäkringarna och kassorna
- att verka för att de försäkrade får ett professionellt bemötande samt att kassorna använder ett enkelt och begripligt språk
- att ge ut en egen tidning
- att utföra uppgifter med anledning av riksdags- och regeringsbeslut
- att i övrigt bistå kassorna

Förbundets verksamhet finansieras genom en förbundsavgift som tas ut i relation till respektive försäkringskassas förvaltningsutgifter samt genom försäljnings- och annonsintäkter. Organisationen framgår av figur 3.3.

**Figur 3.3**



## 4 Förfarandet i socialförsäkringsärenden

### 4.1 Inledning

Förfarandet i ärenden hos försäkringskassorna regleras i första hand av de grundläggande reglerna i förvaltningslagen (1986:223, FL). Eftersom kassorna är att betrakta som förvaltningsmyndigheter i bl.a. förfarandehänseende (se avsnitt 3.1.1), gäller förvaltningslagens bestämmelser handläggningen av alla ärenden hos kassorna. Kassorna har att iakta inte bara bestämmelserna om ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, bl.a. reglerna om kommunikation samt motivering av beslut, utan också de av förvaltningslagens regler som gäller förvaltningsärenden i allmänhet, t.ex. föreskrifterna om serviceskyldighet och jäv. I avsnitt 4.2 kommer utredningen att närmare belysa förvaltningslagens giltighet i socialförsäkringsärenden.

Förvaltningslagen är en baslag. Den träder tillbaka för avvikande föreskrifter i lag eller i författning som meddelats av regeringen (3 § FL). På socialförsäkringsområdet har sådana föreskrifter meddelats främst i fråga om omprövning och överklagande. Också omfattningen av avvikande föreskrifter belyses i det följande (se avsnitt 4.3).

Regleringen av förfarandet i socialförsäkringsärenden inskränker sig inte bara till bestämmelserna i förvaltningslagen och därifrån avvikande föreskrifter. I de olika författningarna på socialförsäkringsområdet har meddelats en rad specialbestämmelser i ämnen som inte är reglerade i förvaltningslagen. Exempel på detta är regler om anhängiggörande av ett ärende, den försäkrades skyldighet att medverka och interimistiska beslut. Även förekomsten av sådana specialbestämmelser kommer att klarläggas i avsnitt 4.3. I det sammanhanget skall också beröras det stora antal föreskrifter på området som återfinns i författningar utfärdade av regeringen eller som meddelats av RFV. Till detta kommer RFV:s allmänna råd i olika ämnen.

Utredningens redogörelse för nuvarande regelsystem beträffande förfarandet är så till vida begränsad som den avser sådana ämnen som utredningen bedömt ha särskilt intresse i fråga om förenhetligande och

förtydligande (jfr utredningens ursprungliga direktiv, Dir. 1998:73). I sina överväganden (se avsnitt 8.4) kommer utredningen att redovisa hur den ser på denna avgränsning. Vilka ämnen utredningens urval berör framgår redan av avsnittsrubrikerna i avsnitt 4.3.

Det bör påpekas att förfarandet i socialförsäkringsärenden – liksom i förvaltningsärenden över huvud – styrs inte bara av föreskrifter i lag eller annan författning. Vissa frågor är helt eller delvis oreglerade och får i rättstillämpningen då avgöras med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser. Hit hör främst spörsmål om besluts rättskraft, besluts överklagbarhet och vem som får överklaga. Även sådana förvaltningsrättsliga principer kommer att beröras i det följande, i den utsträckning det behövs för att klargöra rättsläget.

## 4.2 Föreskrifterna i förvaltningslagen

Huvudregeln om förvaltningslagens tillämpningsområde (1 § FL) anger att lagen gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Med handläggning avses hela den procedur som börjar med att ett ärende inleds (anhängiggörs) och slutar med att det avgörs. Något förenklat kan saken uttryckas så, att förvaltningslagen gäller myndigheternas "beslutsfattande verksamhet" (se t.ex. Wennergren, *Offentlig förvaltning i arbete*, 2000, s. 60 f., cit. *Wennergren*). En annan definition är att handläggning av ärenden avser en verksamhet, som utmynnar i ett uttalande, vilket inte nödvändigtvis behöver ha rättsligt bindande verkan (se Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, 20 uppl. 2000, s. 79, cit. *Strömberg*). Exempelvis kan en kontakt mellan en försäkringskassa och en försäkrad ha bestått enbart i rådgivning eller annan service från kassans sida; man kan ändå tala om att kontakten haft karaktär av ett ärende hos kassan.

"Handläggning av ärenden" brukar ställas i motsats till sådan verksamhet hos offentliga organ som består av s.k. faktiskt handlande. När den första förvaltningslagen kom till 1971 klargjorde lagstiftaren att myndigheternas s.k. faktiska handlande föll utanför lagens tillämpningsområde (se prop. 1971:30 s. 315). Var gränsen mellan handläggning av ärenden och faktiskt handlande gick fick avgöras från område till område. Man brukar till "rent faktisk verksamhet" hänföra sådant som att det allmänna t.ex. bygger och underhåller gator och vägar, tillhandahåller undervisning och sjukvård och underkastar vårdbehövande personer anstaltsbehandling (se Strömberg s. 16 f. och Wennergren s. 44).

Gränsen mellan ärendehandläggning och s.k. faktiskt handlande har i den nu gällande förvaltningslagen så till vida fått mindre betydelse

eftersom reglerna om service och samverkan (4–6 §§ FL) avser inte bara den första kategorien utan också annan förvaltningsverksamhet hos myndigheterna. Detta får främst betydelse på det viset att t.ex. servicekravet i 4 § FL gäller inte bara i förhållande till den som är part i ett ärende utan också gentemot andra personer som tar kontakt med myndigheten. Huvudregeln är dock fortfarande, att förvaltningslagens tillämpning är begränsad till det som kan karakteriseras som handläggning av ärenden.

Avgränsningen av förvaltningslagens tillämpningsområde till handläggning av ärenden får knappast någon större betydelse för försäkringskassornas verksamhet. Denna karakteriseras av att kassorna på begäran av enskilda eller efter eget initiativ prövar frågor om utgivande av olika slag av statlig ersättning till dem som på grund av någon särskild omständighet – sjukdom, ålder, handikapp, arbetsskada, barnfamilj etc. – har behov av det. Det rör sig sålunda normalt om handläggning av ärenden rörande de försäkrade (beträffande termen "försäkrad" se ovan under avsnitt 2.1). Verksamheten innefattar vidare i regel myndighetsutövning mot någon enskild (om detta begrepp se t.ex. Hellners/Malmqvist, *Nya förvaltningslagen*, 5 uppl. 1999, s. 134 f., cit. *Hellners/Malmqvist*).

Även om försäkringskassornas verksamhet normalt utgörs av ärendehandläggning, finns det exempel på att verksamheten innefattar också det som kan kallas faktiskt handlande. På försäkringskassan har sedan länge ankommit ett ansvar för rehabilitering av långtidssjuka försäkrade. Bestämmelser om sådana åtgärder fanns tidigare i 2 kap. 11 § AFL. Genom en reform 1991 utvidgades kassans ansvar för rehabilitering avsevärt. Föreskrifter i ämnet togs in i ett nytt kapitel i lagen om allmän försäkring (22 kap.). Uttrycket "rehabilitering" (jfr 22 kap. 2 § AFL) har beskrivits som "planerade åtgärder av medicinsk, psykologisk, social och arbetslivsinriktad art som skall hjälpa personer med funktionshinder att utifrån personens förutsättningar återvinna bästa möjliga funktionsförmåga och bibehålla denna samt skapa förutsättningar för ett normalt liv" (se SOU 2000:72, Delbetänkande av Sjukförsäkringsutredningen, s. 24; jfr även RFV:s Allmänna råd 1991:12 s. 10). På kassan ankommer enligt 22 kap. 5 § AFL att samordna och utöva tillsyn över de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamhet enligt lagen. Kassan skall därvid samråda med den försäkrade och samverka med dennes arbetsgivare och arbetstagarorganisation, hälso- och sjukvården m.fl. Vidare handhar kassan frågor om rehabiliteringsersättning (22 kap. 7–16 §§ AFL). I samband därmed åligger det kassan att upprätta en rehabiliteringsplan (22 kap. 6 § AFL).

Det är tydligt att rehabiliteringsverksamheten innefattar både ett mått av faktiskt handlande och ärendehandläggning. Vid 1991 års re-

form lades i 1 kap. 1 § AFL till ett stycke för att klargöra att reglerna om rehabilitering hör till sjukförsäkringen (se prop. 1990/91:141 s.81 f.). Det uttrycktes i lagtexten med orden att till sjukförsäkringen hör "frågor om rehabilitering", inte "ärenden om rehabilitering" (jfr även ordalagen i 22 kap. 17 § AFL). Det uttryck som valts är neutralt och lämnar öppet i vad mån försäkringskassans hantering av rehabiliteringsfrågor styrs av förvaltningslagen. Nära till hands ligger att uppfatta den del av kassans verksamhet som består främst i samordning, samråd och samverkan som faktiskt handlande. När frågor om rätt till rehabiliteringsersättning uppkommer föreligger däremot hos kassan ett ärende om försäkring, vilket mynnar ut i ett beslut som kan överklagas i vanlig ordning (se prop. 1990/91:141 s. 94). I praktiken går sannolikt verksamhetens olika beståndsdelar in i varandra.

Förvaltningslagens regler är grovt sett av två slag. Flertalet regler gäller i alla typer av förvaltningsärenden. Hit hör bestämmelserna om allmän serviceplikt (4 §), myndigheternas tillgänglighet för allmänheten (5 §), samverkan mellan myndigheter (6 §), allmänna krav på handläggningen av ärenden (7 §), tolk (8 §), ombud och biträde (9 §), inkommande handlingar (10 §), jäv (11 och 12 §§), remiss (13 §), muntlig handläggning (14 § delvis), omröstning (18 §), avvikande mening (19 §), överklagande (22–25 §§), rättelse av skrivfel och liknande (26 § delvis), omprövning av beslut (27 och 28 §§), inhibition (29 §) och överklagande av avvisningsbeslut (30 §). Det bör påpekas att bestämmelserna om överklagande, omprövning och inhibition normalt får någon betydelse endast i ärenden som innefattar myndighetsutövning.

Tillämpningen av vissa regler i förvaltningslagen är uttryckligen begränsad till ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Det gäller huvudregeln om muntlig handläggning (14 § första stycket), anteckning av uppgifter (15 §), parters rätt att få del av uppgifter, dvs. parters rätt till insyn i utredningsmaterialet och myndighetens kommunikationsplikt (16 respektive 17 §), motivering av beslut (20 §), underrättelse om beslut (21 §) och rättelse av skrivfel och liknande (26 § delvis). Det förhållandet att de nu nämnda reglernas giltighet är begränsad till fall av myndighetsutövning betyder inte att de skulle sakna aktualitet i andra ärenden. Förvaltningslagen innehåller som nämnts förut basregler för förvaltningsmyndigheternas handläggning. De representerar med andra ord en minimistandard för vad som skall iaktas i förfarandet. Ingenting hindrar myndigheten att – när så är lämpligt och möjligt – tillämpa reglerna analogt i andra fall (se Hellners/Malmqvist s. 141, 143, 150 f., 166 och 204).

Någon närmare redogörelse för innehållet i förvaltningslagens bestämmelser skall inte lämnas här. En kortfattad vägledning på området har getts ut av RFV i skriften *Försäkringskassorna och förvaltningsla-*

gen (1999); cit. *Vägledning 1999*. En utförligare redogörelse finns hos Norström.

På två punkter kan det vara på sin plats att redan här beröra innehållet i några av förvaltningslagens centrala bestämmelser, nämligen de som rör myndigheternas kommunikationsplikt (17 §) och överklagande av myndighets beslut (22–25 §§).

Huvudregeln om kommunikering i 17 § första stycket klargör att ett ärende inte får avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den. Kommunikationsplikten är som nämnts nyss begränsad till ärenden som avser myndighetsutövning. Eftersom försäkringskassornas ärenden till stor del är av sådan karaktär, har denna begränsning i praktiken inte så stor betydelse för kassorna. Lagrummet innehåller emellertid bl.a. ett undantag för det fall att avgörandet i ärendet "inte går parten emot", om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga (punkten 1). Vad som ligger i uttrycket "inte går parten emot" kräver en närmare kommentar (jfr även motsvarande uttryck i 20 § första stycket 1, 21 § andra stycket och 22 § FL).

I den paragraf i 1971 års förvaltningslag som motsvarar 17 § FL, dvs. 15 § i 1971 års lag, uttrycktes det nu aktuella undantaget enbart med orden "om åtgärderna är uppenbart obehövliga". Förarbetena till bestämmelsen belyser bakgrunden till den valda formuleringen. Den arbetsgrupp som hade lagt fram det ursprungliga förslaget till förvaltningslag hade uttryckt huvudregeln om kommunikation så, att ett slutligt beslut "som går part emot" inte fick meddelas utan kommunikering med parten (se SOU 1968:27 s. 11 och 161 f.). Vid bifall till en framställning i alla delar, vid upphävande av betungande beslut eller vid annat odelat gynnande av beslutets adressat sänkades enligt arbetsgruppen anledning att föreskriva kommunikationsplikt. Det kunde emellertid finnas företrädare för motstående intressen, som led förfång genom beslutet. Beträffande dem borde kommunikationsskyldighet föreligga i den mån de intog ställning av part. Arbetsgruppen förordade med hänsyn till det anförda att väl ett gynnande men inte ett – helt eller delvis – missgynnande beslut skulle kunna meddelas utan kommunikation.

Vid remissbehandlingen av arbetsgruppens förslag lämnades den föreslagna begränsningen till beslut som går part emot utan erinran av så gott som alla remissinstanser. Ett par instanser ansåg dock att bestämmelsen borde ges en mer entydig utformning i denna del. Sålunda erinrade RFV (se prop. 1971:30 s. 459 f.) om att det inom verkets område – främst i fråga om förtidspension och yrkesskadelivräntor – emellanåt gällde att utmäta en förmåns storlek efter vissa föreliggande omständigheter och bedömningar. Ett ärende om förtidspension kunde exem-

pelvis leda till hel, två tredjedels eller en tredjedels förtidspension. Ärendena aktualiserades inte i form av bestämda yrkanden på viss ersättning eller viss förmånsnivå utan i form av en på standardiserad blankett gjord ansökan om förtidspension eller en på blankett gjord anmälan om yrkesskada. Man kunde givetvis teoretiskt tänka sig att varje ansökan ansågs innefatta en framställning om högsta, enligt lag möjliga ersättning, dvs. full förtidspension eller livränta efter 100 percents invaliditet. Ett beslut om lägre ersättning skulle i så fall "gå parten emot". Enligt verkets mening skulle det för såväl verket som den sjuke eller skadade leda till orimliga konsekvenser, om hela kommunikeringsapparaten sattes i gång bara av denna anledning. Verket förordade att det i förvaltningslagen skulle slås fast att beslut anses "gå parten emot" bara när beslutet innebär helt avslag på ansökningen. Det kan tilläggas, att RFV i sitt remissyttrande även gav uttryck åt allmänt kritiska synpunkter på de föreslagna bestämmelserna om kommunikation (se prop. 1971:30 s. 457).

I det förslag till förvaltningslag som lades fram för riksdagen 1971 formulerades det nu aktuella undantaget på det sätt som angetts i det föregående. Chefen för Justitiedepartementet instämde i arbetsgruppens allmänna uttalande om syftet med inskränkningen i kommunikationsplikten. När det var fråga om beslut som gick i gynnande riktning framstod det normalt som uppenbart obehövt att kommunicera utredningsmaterialet med parten. Enligt det för riksdagen framlagda lagförslaget förelåg ingen kommunikationsskyldighet i sådant fall. Begränsningen till beslut "som går part emot", vilken utsatts för viss kritik i en del remissyttrandena, kunde därför utgå ur lagtexten (se prop. 1971:30 s. 468 f.).

När statsmakterna antog förvaltningslagen 1986 fördes innehållet i 15 § i den äldre lagen över till 17 § FL. Departementschefen angav att paragrafen i sak överensstämmer med motsvarande bestämmelse i 1971 års lag (se prop. 1985/86:80 s. 67). Han tillade, att ett par "förtydliganden" gjorts. I första stycket 1 hade tillfogats som exempel på fall där kommunikation är uppenbart obehövlig att avgörandet inte går parten emot eller att uppgiften saknar betydelse. Tilläggen i lagtexten får ses mot bakgrund av det förslag till ändringar i kommunikationsreglerna som förts fram av Förvaltningsrättsutredningen i dess betänkande Ny förvaltningslag (se SOU 1983:73 s. 21 och 88 f.) och den remisskritik som detta föranlett (se remissammanställningen i Ds Ju 1985:6 s. 264 f.).

Tolkningen av undantagsregeln i 17 § första stycket 1 FL får göras med beaktande av det som förekom såväl när den ursprungliga bestämmelsen infördes i 1971 års lag som när bestämmelsen försågs med ett par tillägg 1986. Tonvikten ligger på kravet att kommunikation får

underlåtas bara om det är uppenbart obehövt. De fall då avgörandet inte går parten emot är ett exempel på situationer då lagstiftaren ansett det vara uppenbart obehövt att kräva att myndigheten kommunicerar utredningsmaterialet.

För försäkringskassornas del finns anledning nämna följande. Har en enskild ansökt om en viss förmån eller ett visst bidrag och kassan avslår ansökningen eller bifaller den endast delvis, föreligger ett fall då avgörandet går parten emot. I ordet "ansökan" ligger att det rör sig om en viljeyttring från den försäkrades sida i förhållande till kassan. Parten önskar att kassan skall besluta till dennes fördel på visst sätt. Denna viljeyttring kan vara mer eller mindre preciserad. Är den tydlig till sin innebörd, uppstår inte någon svårighet att tolka uttrycket "inte går parten emot". Är den otydlig, ligger det nära till hands att tolka undantagsregeln med försiktighet. Det överordnade rekvisitet är att kommunikation skall vara uppenbart obehövt. Eftersom kassans beslut ofta är av ingripande betydelse för den försäkrade, torde det som regel inte vara "uppenbart obehövt" att kommunicera utredningsmaterialet. För att undgå onödig omgång kan formen för kommunikationen anpassas till vad materialet avser (se t.ex. Vägledning 1999 s. 28).

Har kassan själv tagit initiativ till ärendet, passar i och för sig uttrycket "inte går parten emot" mindre väl på situationen. Som nyss angetts kan det dock antas att den försäkrade vanligen har ett intresse av att få del av utredningen i ärendet, även om det rör sig om en förmån som han har rätt till enligt lag. I 1971 års lagstiftningsärende uttalade RFV i sitt remissyttrande bl.a. att i första instans inom socialförsäkringen kunde ofta "ett starkt enskilt intresse tala för att beslut fattas utan föregående kommunikation, så mycket mer som socialförsäkringsärendenas handläggning starkt präglas av officiella prövningsprinciper och den aktiva verksamhet socialförsäkringsorganen har att bedriva för att hjälpa de försäkrade till de förmåner vartill de kan vara berättigade". Det nu aktuella undantaget från kommunikationsplikten (i 15 § i 1971 års lag respektive 17 § FL) är emellertid snävt utformat. Det ger inte något stöd för att statsmakterna avsett att på socialförsäkringsområdet medge en ordning enligt vilken kassorna beslutar "ovanför de försäkrades huvuden". För att kommunikation skall kunna underlåtas måste åtgärden vara uppenbart obehövt. Ett fall då detta skulle kunna vara förhållandet är att den försäkrade uttryckligen förklarat sig införstådd med det av kassan tillämnade beslutet. Det kan dock även i ett sådant fall finnas skäl till kommunikation, nämligen om kassan inte är övertygad om att den enskilde till fullo insett räckvidden av sin förklaring.

Vad gäller besluts överklagande anges i 22 § FL att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Bestämmelsen överensstämmer i sak med vad



som gäller i allmän förvaltningsdomstol, jfr 33 § andra stycket FPL. Ett beslut överklagas som huvudregel hos allmän förvaltningsdomstol (22 a § FL).

Någon generell reglering av de materiella kraven för besluts överklagbarhet finns inte i förvaltningslagen, trots att flera försök till lagstiftning lagts fram, se SOU 1968:27 (s. 220 f.) och prop. 1971:30 (s. 390 f.) samt SOU 1983:73 (s.117 f.) och prop. 1985/86:80 (s. 45 f.). För vissa specialfall finns bestämmelser i 9 § tredje stycket, 12 § fjärde stycket och 30 § FL.

Vad som krävs för att ett beslut skall vara överklagbart är en svår fråga som, i avsaknad av uttryckliga regler, har fått lösas i doktrin<sup>36</sup> och praxis samt i specialförfattningar. Det skulle föra för långt att i detta sammanhang redovisa de allmänna grundsatser som fyller ut författningsbestämmelser i ämnet. För en utförligare redogörelse se Hellners/Malmqvist s. 237 f. med där gjorda hänvisningar. Kort kan sägas att utgångspunkten är att det normalt går att överklaga myndigheters beslut. För att räknas som ett överklagbart beslut måste det dock röra sig om ett av myndigheten gjort uttalande som består vid tidpunkten för överklagandet och som har någon form av rättslig verkan, dvs. är bindande för parten eller någon annan, eller som annars mer väsentligt påverkar någons personliga eller ekonomiska ställning. Formellt krävs att beslutet dokumenterats skriftligt. Oförbindande uttalanden från en myndighet kan inte överklagas, t.ex. allmänna anvisningar om hur en viss sak bör bedömas, eller allmänna råd och upplysningar. Inte heller en åtgärd som ligger inom ramen för myndighetens faktiska handlande kan överklagas och detsamma gäller ren passivitet från myndighetens sida, exempelvis att ett ärendes handläggningstid är för lång. Inte heller beslut som fattas under beredningen av ett ärende, t.ex. om kompletteringar eller om yttranden, eller beslut på verkställighetsstadiet kan i normalfallet överklagas.

Frågan om ett beslut är överklagbart eller inte skall prövas ex officio av klagomyndigheten (se t.ex. Strömberg s. 203). Detta skall prövas före frågan om klaganden har rätt att klaga (se Ragnemalm s. 49). Om beslutet inte är överklagbart skall skrivelsen med överklagande avvisas av klagoinstansen.

Sakägarkretsen, dvs. vem som har rätt att överklaga ett beslut, är inte närmare definierad i lag än till ”den som beslutet angår”. Allmänt brukar som en förutsättning för klagorätt krävas att beslutet antingen påverkar vederbörandes rättsliga ställning eller rör ett intresse som på

<sup>36</sup> Se t.ex. Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, cit. *Ragnemalm*.

något sätt godkänts av rättsordningen. Gränsdragningen kan ofta vara vanskelig. Se vidare Hellners/Malmqvist s. 245 f.

Förvaltningslagen innehåller även bestämmelser om tiden och sättet för överklagande (23 § FL), prövning av att överklagande skett i rätt tid (24 § FL) samt överlämnande av överklagandet till högre instans (25 § FL). Av bestämmelserna framgår bl.a. att ett beslut överklagas skriftligt. Med ett skriftligt överklagande får jämföras telegram eller annat fjärrskriftsmeddelande eller telefax. Ett krav på skriftlighet torde emellertid utesluta överklagande genom ett elektroniskt meddelande. IT-utredningen har visserligen gjort bedömningen att även elektroniska rutiner skall kunna tolkas in i begreppet ”skriftlig” (jfr SOU 1996:40 s. 93 f. med hänvisningar). Med en sådan utgångspunkt skulle givetvis ett krav på skriftlighet inte ställa hinder i vägen för en ökad teknikanvändning. Det måste dock ifrågasättas om det är möjligt att i ett hävdvunnet skriftlighetskrav utan vidare föra in en användning av elektronisk dokumentation (jfr även 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen). En annan sak är att om ett överklagande exempelvis anländer till en myndighet genom e-post, kan skriftlighetskravet anses uppfyllt om myndigheten skriver ut meddelandet, se Hellners/Malmqvist s. 269.

Ett överklagande skall ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då att klaganden fick del av beslutet. Myndigheten har att göra en s.k. rättidsprövning. Har överklagandet kommit in för sent skall myndigheten avvisa överklagandet. Ett undantag är bl.a. om myndigheten har lämnat klaganden felaktig underrättelse om hur man överklagar och förseningen beror på den felaktiga fullföljdshänvisningen (se 24 § FL och Hellners/Malmqvist s. 283 f.).

För förmåner och bidrag på socialförsäkringsområdet finns en mängd avvikande föreskrifter såväl beträffande överklagande som för andra delar av handläggningen. När det gäller förhållandet mellan förvaltningslagen och sådana föreskrifter kommer detta att belysas i avsnitt 4.3 i de sammanhang där det har betydelse.

### 4.3 Föreskrifterna i författningar om socialförsäkring

Som har nämnts i avsnitt 4.1 begränsas utredningens redogörelse för nuvarande regelsystem beträffande förfarandet till sådana ämnen som utredningen bedömt ha särskilt intresse i fråga om förenhetligande och förtydligande. Den följande framställningen beskriver i enlighet härmed nuvarande förhållanden beträffande

- anhängiggörande av ärenden samt akthantering (4.3.1),
- utredningsansvaret (4.3.2),
- den försäkrades skyldighet att anmäla ändrade förhållanden (4.3.3),
- föredragning av ett ärende (4.3.4),
- kommunikation (4.3.5),
- beslutsmotivering (4.3.6),
- beslut genom automatisk databehandling (ADB, 4.3.7),
- underrättelse om samt expediering av beslut (4.3.8),
- interimistiska beslut (4.3.9),
- överklagande och omprövning (4.3.10),
- minskning och indragning av ersättning (4.3.11),
- återkrav (4.3.12),
- när ett beslut blir gällande (4.3.13).

Bestämmelser i nu angivna hänseenden finns inte endast i de lagar som reglerar förhållandena på socialförsäkringsområdet. En mångfald regler återfinns i författningar utfärdade av regeringen liksom i föreskrifter meddelade av RFV, jfr bl.a. 20 kap. 16 § AFL och förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för RFV att meddela föreskrifter. För att ge en tillfredsställande bild av nuvarande förhållanden har det inte syntts nödvändigt att redogöra även för bestämmelser i regeringsförfattningar eller föreskrifter meddelade av RFV. Däremot har RFV:s rekommendationer i verkets Allmänna råd (RFV Rekommendrar) m.m. i viss utsträckning återgetts när det varit ägnat att belysa innebörden av gällande regler.

## 4.3.1 Anhängiggörande av ärenden samt akthantering

### 4.3.1.1 Inledning

Förvaltningslagen gäller främst handläggning av ärenden. Någon allmän definition av begreppet ärende ges varken i lagen eller dess förarbeten. Inte heller på socialförsäkringsområdet finns någon sådan definition. Handläggning av ärenden brukar ställas mot s.k. faktiskt handlande. Det karaktäristiska för försäkringskassans verksamhet är att denna antingen självmant eller på begäran av en försäkrad prövar frågan om ersättning i en eller annan form. Det rör sig då normalt om handläggning av ärenden. Ibland kan dock gränsdragningen gentemot faktiskt handlande väcka vissa frågor. Ett sådant fall är rehabiliteringsområdet, se avsnitt 4.2. Ett annat kan vara gränsdragningen mellan å ena sidan allmänna upplysningar och rådgivning och å andra sidan muntlig ärendehandläggning.

Generellt kan med ett ärende förstås den verksamhet som inleds med ett initiativ från försäkringskassan rörande en förmån, ett bidrag eller en annan ersättning till den försäkrade eller med att denne gör en ansökan härom och som avslutas med ett slutligt beslut. En sådan definition av ärendebegreppet torde kunna tillämpas på i stort sett samtliga ärendeslag inom socialförsäkringen. Ett ärende om förtidspension inleds exempelvis genom en ansökan och avslutas genom ett beslut om rätt till pension med visst belopp. Från ärendet skall skiljas verkställigheten av ärendet, dvs. i normalfallet utbetalningen av en förmån. Utbetalningar kan i vissa fall pågå under en lång tid efter det att ärendet avslutats. Verkställigheten kan i vissa fall vara villkorad av en redovisning, se t.ex. 7 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning.

Ärenden om sjukpenning och föräldrapenning intar en särställning på så sätt att något formligt slutligt beslut inte fattas. Ett ärende om sjukpenning anses i stället avslutat när en sammanhängande utbetalningsperiod upphör. För föräldrapenning får ramen för ärendet anses bestämd genom begäran i försäkringen. Om en förälder t.ex. begär föräldrapenning den förste i varje månad under sex månaders tid är detta att uppfatta som ett ärende, inte sex skilda ärenden.

I detta avsnitt skall redovisas nuvarande bestämmelser för socialförsäkringen om hur ett ärende kan inledas – anhängiggöras – och vilken verkan ett anhängiggörande får. Vidare kommer försäkringskassans journalföring och anknytande frågor att beskrivas. Redan här kan påpekas att ett särskilt problem är att det ibland kan vara svårt att särskilja olika ärenden som rör samma person från varandra, vilket delvis kan ha samband med hur ärendena praktiskt hanteras i kassorna.

Inledningsvis kan konstateras att det varken i förvaltningslagen eller för socialförsäkringen finns någon generell bestämmelse om ärendes anhängiggörande. Det har dock förekommit förslag att införa en sådan regel. Besvärssakkunniga föreslog en allmän bestämmelse om anhängiggörande, men menade att formen för anhängiggörandet inte kunde förenhetligas, eftersom ärendenas olika beskaffenhet ställde upp olika krav på handläggningen (se Besvärssakkunnigas betänkande Lag om förvaltningsförfarandet, SOU 1964:27 s. 27 och s. 287). I den följande lagstiftningsprocessen ansåg man emellertid att den av kommittén föreslagna regeln var självklar och därmed onödig (se betänkandet Förvaltningslag, SOU 1968:27, s. 50).

I förarbetena till den nya förvaltningslagen föreslog Förvaltningsrättsutredningen en allmän bestämmelse liknande den som föreslagits av Besvärssakkunniga. Motivet till bestämmelsen angavs vara att anhängiggörandet var grundläggande och inte kunde förbigås i den tänkta förfaranderegleringen. Man ansåg dock att det var tillräckligt att kodifiera gällande rätt (se betänkandet Ny förvaltningslag, SOU 1983:73 s. 79). Inte heller denna gång infördes dock en regel om anhängiggörande av ärenden. Chefen för Justitiedepartementet anförde att det var av vikt att den nya lagen blev enkel, klar och kort samt att det bl.a. mot den bakgrunden fanns anledning att lämna vissa frågor, som för närvarande var oreglerade, utanför lagen (se prop. 1985/86:80 s. 14 f.).

I avsaknad av en generell reglering får ledning hämtas främst ur doktrinen.<sup>37</sup> Kort kan sägas att ett ärende kan anhängiggöras hos en myndighet på flera olika sätt. Dels kan en fråga väckas genom en framställning av enskild, s.k. privat anhängiggörande, dels kan det ske genom initiativ från den beslutande myndigheten eller någon annan myndighet, s.k. publikt anhängiggörande.

De viktigaste formerna av privat anhängiggörande är ansökan och anmälan. Ansökan anses innefatta en begäran om beslut av myndigheten. En sådan begäran benämns ibland anmälan. Anmälan kan dock även ha andra syften och verkningar än en begäran om ett beslut. Exempelvis kan en anmälan vara ett meddelande till myndigheten om ett visst sakförhållande. Såväl ansökan som anmälan beror i regel på den enskildes eget initiativ även om anmälningsskyldighet ibland kan vara stadgad.

Publikt anhängiggörande kan ske dels ex officio av den beslutande myndigheten, dels av annan myndighet än den beslutande och då på många olika sätt och under många olika namn, exempelvis ansökan, framställning eller begäran.

<sup>37</sup> Se t.ex. Strömberg s. 92 f. och Hellners/Malmqvist s. 45 f.

Det är således inte alla sorters initiativ från enskild eller från myndighet som medför en skyldighet för myndigheten att fatta beslut i saken, dvs. vad som i doktrinen benämns materiell anhängighetsverkan. Om åtgärden har sådan verkan, är en annan fråga om anhängiggörandet i så fall är exklusivt, dvs. utesluter andra former av anhängiggörande.

På socialförsäkringsområdet förekommer såväl ansökningar eller anmälningar från enskild som publikt anhängiggörande. Ansökan kan ibland ske formlöst men skall ibland ges skriftlig form. Det förekommer olika krav på ansökans form i övrigt. Uppgifter skall i vissa fall lämnas på heder och samvete. Det förekommer krav på egenhändig underskrift samt på användandet av vissa blanketter. Härutöver finns en rad bestämmelser om vilket innehåll ansökan skall ha, främst genom regler om att vissa handlingar skall bifogas. Möjligheterna till publikt anhängiggörande är inte reglerade i någon större utsträckning. Vissa uttryckliga regler om sådana initiativ finns dock. Nedan följer en redogörelse för huvuddragen i nuvarande bestämmelser.

#### 4.3.1.2 Publikt anhängiggörande

På socialförsäkringsområdet finns inte någon samlad reglering av när den beslutande myndigheten själv skall eller kan anhängiggöra ett ärende.

För några ärendeslag krävs inget initiativ från den enskilde utan beslut om förmånen meddelas utan ansökan eller anmälan. Så är exempelvis fallet med allmänt barnbidrag och de flesta fall av förlängt barnbidrag. Motivet till ett sådant förfarande är i korthet att den tekniska utvecklingen m.m. har gjort det möjligt (jfr för barnbidrag prop. 1973:29 s. 14 f.).

Även beträffande ålderspension finns vissa kvarvarande bestämmelser om utbetalning utan ansökan (jfr RFFS 1998:7 om ansökan om pension). Dessa bestämmelser kan dock komma att upphävas i och med ikraftträdandet av de reformerade utbetalningsreglerna i LIP år 2001.

Försäkringskassan har även att utan ansökan pröva ett ärende om assistansersättning för det fall någon hos kommun ansökt om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och kommunen har anmält detta till försäkringskassan (jfr 5 § lagen 1993:389 om assistansersättning).

För förtidspension och sjukbidrag finns i 16 kap. 1 § andra stycket AFL en bestämmelse med innebörden att om en person uppbär sjukpenning, ersättning för sjukhusvård eller rehabiliteringspenning får försäkringskassan på eget initiativ tillerkänna honom eller henne förtidspension eller sjukbidrag utan ansökan. Bestämmelsen är också till-

lämplig då den försäkrade uppbär ersättning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF). Om sjukbidrag, vårdbidrag, handikappersättning eller särskild efterlevandepension har tillerkänts en försäkrad under begränsad tid får tiden för förmånen förlängas utan ansökan.

Försäkringskassan har även en ex-officioskyldighet att ompröva ärenden, se 20 kap. 10 a § AFL och 13 kap. 9 § LIP. Beträffande dessa regler se även avsnitt 4.3.10.4 och 4.3.10.5.

Om initiativet till ett ärendes upptagande tas ex officio av den beslutande myndigheten anses det som huvudregel inte finnas någon ovillkorlig skyldighet att meddela beslut (se Strömberg s. 94 f.). Myndighetens initiativ är i denna situation inte heller exklusivt utan ärendet kan i regel lika gärna tas upp på initiativ av enskild, jfr nedan om ansökan.

En särskild sak är om försäkringskassan i annat fall än när det är uttryckligen föreskrivet kan anhängiggöra ett ärende, dvs. vilken initiativrätt försäkringskassan då har. Frågan har nära samband med ansökans betydelse och behandlas i det sammanhanget, se avsnitt 4.3.1.4.

Vad gäller publikt anhängiggörande på initiativ av annan myndighet än beslutsmyndigheten finns i 6 § kungörelsen (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring, m.m. (pensionskungörelsen) en bestämmelse av innebörden att försäkringskassan efter framställan av statligt eller kommunalt personalpensionsorgan får besluta om pension utan att ansökan har skett. Utredningens undersökning tyder emellertid på att sådana framställningar i princip inte förekommer.

#### 4.3.1.3 Anmälan

##### *Anmälan och försäkringen i sjuk- och föräldraförsäkringen*

För rätt till ersättning i form av sjukpenning eller sjuklön är stadgat en anmälningsskyldighet vid sjukdomsfall. För arbetstagare skall denna anmälan ske till arbetsgivaren och arbetsgivaren har i sin tur en skyldighet att till försäkringskassan anmäla ett sådant sjukdomsfall som har gett arbetstagare hos honom rätt till sjuklön, förutsatt att sjukdomsfallet och anställningen fortsätter efter sjuklöneperiodens utgång. För sådana försäkrade som inte omfattas av bestämmelserna om sjuklön skall anmälan i stället ske direkt till försäkringskassan, jfr 3 kap 14 § AFL samt 8 och 12 §§ lagen (1991:1047) om sjuklön.

Motsvarande anmälningsskyldighet finns för försäkrad som gör anspråk på föräldrapenningförmån, jfr 4 kap. 15 § AFL. Visst undantag från anmälningsskyldigheten finns, nämligen om en förälder direkt övergår

från att uppbära en föräldrapenningförmån till en annan sådan förmån (se 2 § RFFS 1998:14). Rätten till ersättning är som huvudregel knuten till tidpunkten för anmälan. Bestämmelserna om anmälan som krav för sjukpenning fanns intagna i 3 kap. 10 § AFL i dess ursprungliga lydelse. De var i sin tur överflyttade från 26 § lagen (1947:1) om allmän sjukförsäkring och har starkt samband med den karenstid, som då gällde.

Syftet med anmälningsskyldigheten för sjukpenning och sjuklön har främst ansetts vara att det skall vara möjligt för försäkringsgivaren, dvs. främst försäkringskassan, att kontrollera att den försäkrade har fått sin arbetsförmåga nedsatt i sådan omfattning att han eller hon är berättigad till sjukpenning (jfr t.ex. prop. 1990/91:181 s. 45). Anmälningsskyldigheten för rätt till ersättning från föräldraförsäkringen har ansetts ha samma huvudsyfte. I samband med att anmälningsskyldigheten för föräldrapenningen utvidgades uttalade chefen för Socialdepartementet följande (prop. 1984/85:78 s. 75 f.)

Syftet med anmälningsskyldigheten är i första hand att försäkringskassan skall ha möjlighet att kontrollera att den försäkrade uppfyller villkoren för ersättningen. Vidare skall samordning av olika förmåner kunna ske. Genom att anmälan görs får kassan också möjlighet att begära in handlingar och förbereda kommande utbetalning av ersättning.

Bestämmelserna om anmälan kompletteras med en skyldighet för den som gör anspråk på ersättning i form av sjuklön, sjukpenning eller föräldrapenning att lämna en försäkran. I syfte att ge ett bättre beslutsunderlag i sjukpenningärenden utvidgades omfattningen av denna försäkran 1995 (se prop. 1994/95:147 s. 24 f.). Försäkran skall numera ges in till försäkringskassan dels i början av ett sjukfall, dels som en särskild försäkran efter 28 dagars sjukskrivning. Sådan försäkran skall enligt bestämmelserna i 3 kap. 8 § AFL vara skriftlig och uppgifterna skall lämnas på heder och samvete. För arbetstagare gäller en motsvarande skyldighet att ge in försäkran till arbetsgivaren.

Frågan om anmälan, försäkran eller särskild försäkran har anhängighetsverkan har inte berörts i förarbetena till någon av ovan nämnda bestämmelser. Utredningen har erfarit att en anmälan leder till att försäkringskassan, på grund av förvaltningslagens bestämmelser om serviceskyldighet, skickar ut blanketter för försäkran för sjuk- eller föräldrapenning, som den försäkrade sedan har att ge in till kassan. Om en försäkran inte kommer in fattas inte något beslut med anledning av den gjorda anmälan. Det sagda innebär att en anmälan om sjuk- eller föräldrapenning, som handläggningen sker i dag, inte anses ha någon materiell anhängighetsverkan utan att detta följer av att en försäkran kommer in till försäkringskassan. Motsvarande får anses gälla för an-



mälan om sjukdom enligt lagen om sjuklön samt för anmälan om föräldrapenning (jfr 2–3 §§ RFFS 1998:14). En särskild försäkran, som skall ges in efter 28 dagar i ett pågående ärende om sjukpenning, kan å andra sidan inte anses initiera ett nytt ärende utan får ses som ett materiellt krav för att ersättning skall utges.

#### *Anmälan i andra fall*

Inom arbetsskadeförsäkringen finns en anmälningsskyldighet för arbetsskada, se 8 kap. 1 § LAF. Underrättelse om arbetsskada skall omedelbart lämnas till arbetsgivaren, som i sin tur har anmälningsskyldighet till försäkringskassan. Annan än arbetstagare skall själv anmäla arbetsskada till kassan. Bestämmelserna stammar från lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring. Reglerna om anmälningsskyldighet utformades med hänsyn till såväl skadereglering som till arbetarskydd och statistik (jfr prop. 1953:178 s. 154). Anmälningen medför inte materiell anhängighetsverkan såvitt gäller den försäkrades rätt till ersättning. Enligt en särskild bestämmelse i 8 kap. 3 § andra stycket LAF skall nämligen fråga om den försäkrade har ådragit sig arbetsskada prövas endast i den mån det behövs för att bestämma ersättning enligt lagen.

Hur ett ärende om ersättning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring anhängiggörs är oklart. Någon bestämmelse om ansökan eller anmälan för rätt till ersättning finns inte. Det finns dock en preskriptionsregel, enligt vilken "ansökan om ersättning" skall ha gjorts inom sex år från den dag ersättningen avser, vilket möjligen tyder på att det förutsätts en ansökan av enskild, jfr 6 kap. 6 § LAF. Även Arbetsskadeutredningen, som i betänkandet *Den framtida arbetsskadeförsäkringen* (SOU 1998:37) föreslår vissa handläggningsfrister, synes ha utgångspunkten att ansökan om ersättning skall ske (se t.ex. nämnda betänkande s. 43).

Ett anmälningsförfarande finns även för vissa andra förmåner. Således skall anmälan ske av den som önskar uppbära flerbarnstillägg enligt 2 a § tredje stycket eller 2 b § fjärde stycket lagen (1947:529) om barnbidrag. Några särskilda krav synes inte uppställda för sådana anmälningar. Inom det reformerade ålderspensionssystemet skall anmälan ske för överlåtelse av rätt till premiepension samt för överlåtelse av pensionsgrundande belopp för barnår. Sådan anmälan skall enligt 15 kap. 6 § LIP vara skriftlig. Ansökan om efterlevandepension kan i vissa fall ersättas av en anmälan enligt särskilda bestämmelser. Även för sjukvårdsförmånerna finns vissa regler om anmälningsplikt för bl.a. vårdgivare (jfr t.ex. 2 kap. 3 a och 3 b §§ AFL). Gemensamt för dessa anmälningar är att det snarare än att röra sig om ett anhängiggörande av

ett ärende är fråga om en upplysning från den enskilde om vissa faktiska förhållanden.

#### 4.3.1.4 Ansökan

##### *Ansökans verkan*

De flesta ärendeslagen i socialförsäkringen uppställer ett krav på ansökan. Detsamma gäller för omprövning och ändring enligt lagen om allmän försäkring respektive enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension. En ansökan om en förmån inom socialförsäkringen anses, i likhet med vad som är huvudprincipen för förvaltningen i stort, innebära materiell anhängighetsverkan.

En särskild fråga är vilken betydelse en ansökan har, dvs. i vilken utsträckning försäkringskassan är bunden av innehållet i eller avgränsningarna av en ansökan från en enskild. Uttryckt på ett annat sätt kan man fråga sig om en ansökan har konstitutiv betydelse för ärendet eller om den endast tjänar syftet att se till att försäkringskassan får vissa upplysningar i sak. Ett uttryck för ansökans verkan är i vilken utsträckning den enskilde har möjlighet att med bindande verkan för kassan återkalla en ansökan och få ett ärende avskrivet.

Huvudprincipen för förvaltningen får anses vara att gynnande beslut kan meddelas endast på ansökan av den enskilde (se Strömberg s. 95). Ett sådant anhängiggörande är alltså exklusivt. På socialförsäkringsområdet är rättsläget något mera oklart.

Ett exempel kan hämtas från ärendeslagen förtidspension och sjukbidrag. För dessa förmåner krävs – i likhet med flertalet andra förmåner – som huvudregel en skriftlig ansökan, som skall vara avlämnad på en av RFV fastställd blankett (jfr 16 kap. 1 § AFL och 2 § pensionskungörelsen). Av blanketten – FKF 3030 – framgår emellertid inte om den enskilde ansöker om sjukbidrag eller om förtidspension, från vilken tidpunkt ansökan avser eller till vilken del, exempelvis hel, halv eller en fjärdedels förmån. Bakgrunden till blankettens utformning är att Försäkringsöverdomstolen (FÖD) i ett avgörande Försäkringsöverdomstolens dom den 12 augusti 1981, mål nr 1051/80) funnit att den försäkrade inte kan välja om förmånen skall utges som förtidspension eller som sjukbidrag, jfr RFV:s yttrande i JO:s ärende dnr 3632–1998, beslut av den 23 december 1999.

Enligt vad utredningen erfarit är det, bl.a. med hänsyn till blankettens utformning, i många fall oklart vad den försäkrade avser med sin ansökan. Mot bakgrund av Försäkringsöverdomstolens avgörande får försäkringskassan dessutom anses oförhindrad att gå utöver ansökan, i

vart fall vad avser valet mellan förtidspension och sjukbidrag. I vilken utsträckning kassan dessutom kan gå utöver ansökan på så sätt att man beviljar förmånen till större del än vad som begärts – i de fall begäran är känd – är mer oklart. RFV synes vara av uppfattningen att om det av en ansökan går att utläsa vilken andel av en förmån som yrkas, kan kassan inte bevilja en högre andel på grund av ansökan (se RFV:s Allmänna råd 1997:4 s. 36). Frågan synes emellertid inte ha prövats rättsligt. Det kan i detta sammanhang anmärkas att den försäkrade själv kan styra i vilken utsträckning förtidspension skall beviljas honom eller henne retroaktivt inom lagens ramar, se FÖD 1981:11. Sammanfattningsvis kan dock konstateras att för förtidspensions- och sjukbidragsförmåner synes i praxis ansökan inte ha getts den konstitutiva betydelse som gäller för ärenden i förvaltningen i stort.

Frågan är då om dessa förmåner intar en särställning jämfört med andra förmåner på socialförsäkringsområdet. Inte heller detta är alldeles klart. För en sådan ståndpunkt skulle möjligen tala att försäkringskassan enligt en uttrycklig bestämmelse i 16 kap. 1 § andra stycket AFL i vissa situationer kan initiera ett ärende om förtidspension. Motsvarande reglering finns inte på andra områden.

RFV har å andra sidan i olika sammanhang i generella ordalag eller för andra förmånsslag gjort gällande att socialförsäkringsärendenas handläggning starkt präglas av ”officiella prövningsprinciper”, jfr det ovan i avsnitt 4.2 återgivna remissyttrandet inför 1971 års förvaltningslag samt uttalanden i FÖD 1991:14 och Rättsfall från försäkringsrätterna, FR 1986:2. Lagen om allmän försäkring och de föreskrifter och allmänna råd som finns har vidare ansetts syfta till att tillförsäkra medborgarna den rätt till olika ersättningar som lagstiftningen ger dem, se Rättviseboken s. 5. Detta skulle kunna tas till intäkt för att den försäkrade även beträffande andra ärenden är de om förtidspension eller sjukbidrag inte själv förfogar över ärendet, i vart fall inte sedan det anhängiggjorts. Mot detta kan hävdas att domstolarna i ovan nämnda rättsfall, som avsåg en skadeanmälan om kroppsskada under militärtjänst respektive en arbetsskadelivränta, tillerkände den försäkrade rätt att återkalla ansökan med verkan att ärendena avskrevs. RFV har vidare i annat sammanhang konstaterat att ”ansökan är grunden för prövningen av ärendet” (Rättviseboken s. 30). Sammanfattningsvis får det anses oklart om en ansökan i ett socialförsäkringsärende, med undantag för förtidspension och sjukbidrag, skall ha annan verkan än en ansökan om en förmån för förvaltningen i stort.

### *Ansökans form*

För flertalet förmåner och bidrag finns ett uttalat krav på att en ansökan skall ske skriftligt. I vissa fall saknas dock sådana bestämmelser. Det ligger emellertid nära till hands att man i formuleringen ansökan läser in ett krav på skriftlighet. För havandeskapspenning uppställs exempelvis i 3 kap. 9 a § AFL ett krav på ansökan för rätt till ersättning. På motsvarande sätt som för sjukpenning kan ersättning inte utges före tidpunkten för ansökan. I förarbetena (prop. 1984/85:78 s. 88 f.) anförs att en ansökan bör krävas men att en muntlig sådan bör accepteras för fastställandet av från vilken dag ersättning utges.

Andra ansökningsbestämmelser som saknar uttryckliga formkrav är ansökan om rehabiliteringsersättning och arbetshjälpmedel samt ansökan om förlängt barnbidrag i vissa speciella situationer. I det senare fallet är bestämmelsen inte alls kommenterad i förarbetena med mer än att vissa uppgifter måste tillföras ärendet av annan än försäkringskassan. I det förra fallet uttalas i förarbetena (prop. 1990/91:141 s. 67) att det är av vikt att ansökan kan ske smidigt och enkelt. I Rehabiliteringsutredningens betänkande (SOU 1988:41 s. 405) finns dock formuleringar som tyder på ett liknande synsätt som det för havandeskapspenning.

För omprövning av ett ärende enligt lagen om allmän försäkring krävs skriftlig ansökan (jfr 20 kap. 10 och 13 §§ AFL och 23 § FL). Ändring enligt 20 kap. 10 a § AFL kan dock begäras formlöst. I förarbetena till bestämmelsen anfördes att eftersom försäkringskassan ex officio skulle vara skyldig att under angivna förhållanden ändra ett beslut kan man inte kräva att en ansökan om ändring skall ske skriftligt (SOU 1976:53 s. 141). För omprövning enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension krävs, enligt 13 kap. 11 §, skriftlig begäran.

### *Ansökans innehåll och utformning i övrigt*

Vad gäller ansökans innehåll och utformning i övrigt ligger det i sakens natur att det materiella innehållet i hög grad skiljer sig från förmån till förmån. Det förekommer skilda bestämmelser om vilka uppgifter som skall bifogas en ansökan och även om att ansökan skall ske på en av RFV för ändamålet framtagen blankett.

Vissa generella bestämmelser finns emellertid. I 20 kap. 8 § AFL infördes 1997 en bestämmelse att uppgifter om faktiska förhållanden skall lämnas på heder och samvete om inte särskilda skäl talar mot det. Som utvecklas i avsnitt 4.3.2.3 är bestämmelsen inte begränsad till endast ansökan, utan gäller generellt för den försäkrades medverkan.

Redan före införandet av denna bestämmelse gällde att uppgifter skulle lämnas på heder och samvete för en rad olika förmåner. Dessa bestämmelser fick kvarstå oförändrade även efter införandet av den generella regeln. Den försäkrade skall således enligt 3 kap. 8 § AFL till försäkringskassan ge in en skriftlig försäkran för sjukpenning. Uppgifterna i försäkran skall lämnas på heder och samvete. Enligt 12 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd skall ansökan om underhållsstöd innehålla en försäkran på heder och samvete att de lämnade uppgifterna är riktiga. Av 19 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag framgår att i ansökan om bostadsbidrag skall uppgifter om faktiska förhållanden lämnas på heder och samvete. Ansökan om bostadstillägg till pensionärer skall enligt 11 § lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer innehålla en av den sökande och, om sökanden är gift, dennes make underskriven förklaring på heder och samvete att de lämnade uppgifterna stämmer överens med sanningen. Ytterligare ett område där kravet ställs är bilstöd till handikappade, se 12 § förordningen (1988:890) om bilstöd.

Härutöver har det efter den generella bestämmelsens tillkomst införts bestämmelser med motsvarande innehåll i 15 kap. 14 § LIP, som genom hänvisning gäller även för bl.a. garantipension.

Den generella bestämmelsen i lagen om allmän försäkring infördes som ett led i strävandena att motverka fusk och brister i socialförsäkringssystemen, se prop. 1996/97:121 s. 22 f. Regeringen anförde att de största vinsterna kan uppnås genom att rätt beslut fattas från början och att förutsättningarna för detta är att den försäkrade får information både om sin rätt till en förmån och om sin skyldighet att lämna rätt uppgifter i ansökan. Vidare ansågs en viktig förutsättning vara att reglerna är så enhetliga som möjligt. Motiven bakom att införa ett krav på uppgiftslämnande på heder och samvete angavs vara att detta krav skulle bidra till att förbättra beslutsunderlaget samt att det kunde bidra till att tydliggöra regelsystemet för aktörerna inom socialförsäkringssystemet. Motiven ansågs gälla generellt inom hela försäkrings- och bidragsområdet (se prop. 1996/97:121 s. 36 f.).

I kravet på att uppgifter skall lämnas på heder och samvete får även anses ligga ett krav på ett egenhändigt undertecknande av ansökan. I vissa fall finns ett uttryckligt krav på ett sådant undertecknande, jfr t.ex. 3 § pensionskungörelsen (1962:394).

*Avvisning av en ofullständig ansökan*

Förvaltningslagen upptar inte någon regel om avvisning av en ofullständig ansökan, även om vissa försök till sådan lagstiftning har gjorts (se SOU 1964:27 s. 415 f. och prop. 1971:30 s. 375).<sup>38</sup> Det betyder inte att en förvaltningsmyndighet är betagen att avvisa en ansökan, om den enskilde har ansökt om en förmån för egen del och bristen i ansökan inte lämpligen kan eller bör botas på annat sätt än genom parten själv (jfr Hellners/Malmqvist s. 60 f.).

Inte heller för socialförsäkringen finns någon generell lagregel som ger försäkringskassan rätt att avvisa en framställning på grund av att det finns brister i ansökan. Dock finns exempel på en sådan bestämmelse i 20 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag med följande lydelse.

Är en ansökan så ofullständig att den inte kan läggas till grund för prövning av bidraget, får försäkringskassan förelägga sökanden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att ansökningen annars inte tas upp till prövning. Ett sådant föreläggande får delges. Följs inte föreläggandet får ansökan avvisas.

Bestämmelsen kommenteras inte på annat sätt i propositionen än att det i specialmotiveringen anförs att försäkringskassan ges möjlighet att begära in kompletterande uppgifter om ansökan inte kan avgöras i befintligt skick samt att om föreläggandet inte följs kan ansökan avvisas. Vidare uttalas att ett sådant avvisningsbeslut kan överklagas enligt förvaltningslagens regler (se prop. 1992/93:174 s. 65). Noteras kan att man i det utredningsförslag som låg till grund för propositionen förordade en i stort sett identisk bestämmelse med det undantaget att ansökan i stället skulle avslås om kompletteringsföreläggandet inte följdes (se SOU 1992:89 s. 16 och 103). Regeringens skäl att i stället välja avvisning finns inte redovisade i propositionen.

BTP-utredningen har i sitt betänkande Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer (SOU 1999:52) föreslagit att en motsvarande bestämmelse som den i lagen (1993:737) om bostadsbidrag skall införas i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer. Utredningen anför att det i en enkät till försäkringskassorna har visat sig att det regelbundet uppstår problem med att få in kompletterande uppgifter om

<sup>38</sup> I 5 § förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL) finns för de allmänna förvaltningsdomstolarna en bestämmelse som innebär att om bl.a. en ansökningshandling är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak skall rätten förelägga sökanden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att hans talan annars inte tas upp till prövning. Detsamma skall gälla om handlingen brister i fråga om de krav på personuppgifter m.m. som uppställs i lagens 3 §, om dessa brister inte är av ringa betydelse för delgivningen i målet.

sökandens ekonomiska förhållanden och att man i en situation där sådan komplettering, trots påminnelser, inte kommer in bör kunna avvisa ansökan (se betänkandet s. 256 f.). Betänkandet har legat till grund för regeringens proposition Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer m.fl. (2000/01:140), som överlämnats till riksdagen.

Med ovan redovisade undantag saknas alltså bestämmelser inom socialförsäkringen om avvisning av ärenden på grund av brister i ansökan. Det förhållandet att sådana bestämmelser saknas innebär inte att en försäkringskassa är avskuren från möjligheten att avvisa en ansökan som trots uppmaning från kassan inte kompletteras av sökanden. Det får med hänsyn till omständigheterna avgöras om ärendet ändå kan handläggas, t.ex. därför att kassan själv kan skaffa in de uppgifter som saknas (jfr Norström s. 36 f.).

Av utredningens organisationsenkät framgår att en nästan genomgående uppfattning hos försäkringskassorna är att det krävs särskilt lagstöd för att en kassa skall kunna avvisa en ansökan, se bilaga 7. Med hänsyn härtill torde det vara ovanligt att avvisning med återopande av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser förekommer på socialförsäkringsområdet. Möjligen ligger det nära till hands för kassorna att i stället för att avvisa en ansökan göra en sakprövning på det befintliga underlaget och meddela ett avslagsbeslut. Eftersom sådana beslut som regel inte anses ha rättskraft, torde effekterna i praktiken inte skilja sig från ett avvisningsbeslut.

#### 4.3.1.5 Akthantering m.m.

Enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) skall en myndighet som huvudregel utan dröjsmål registrera en allmän handling som har kommit in till eller upprättats av myndigheten. Om det finns särskilda skäl får dock regeringen föreskriva undantag från registreringskyldigheten i fråga om handlingar av visst slag som hos myndigheten förekommer i betydande omfattning. För försäkringskassorna gäller ett sådant undantag för handlingar i försäkringsärenden samt samlingsräkningar med bilagor för tandvård, läkarvård eller annan sjukvård, se 5 § sekretessförordningen (1980:657).

För de handlingar som inte omfattas av undantagen i sekretessförordningen skall registrering ske. De handlingar som omfattas av undantaget skall hållas ordnade (jfr Vägledning 1999 s. 8).

Någon enhetlig praxis för hur försäkringskassan skall hantera handlingar och annat material i sina ärenden, eller i vilken utsträckning diarium eller annat register förs, finns inte. RFV påpekar att det genom att kassan på journalblad dokumenterar vidtagna åtgärder är enklare att

snabbt få överblick över ett ärende. En ytterligare åtgärd som kan medföra betydande tidsvinster är att lägga handlingarna i ett ärende i den ordning som de antecknats på journalbladet, numrera dem och samtidigt anteckna numret i anslutning till numret på journalbladet (se Vägledning 1999 s. 16). RFV:s uttalande ligger i linje med flera påpekanden från JO, som framhållit att det i och för sig inte finns något krav på att handlingar i en akt fortlöpande aktbilageras, men att aktbilagring underlättar läsningen av en akt, vilket kan ha betydelse t.ex. när en ny handläggare skall sätta sig in i ärendet. JO har även påpekat att det för partens rätt till insyn i sitt ärende enligt 16 § FL är av utomordentlig vikt att akterna är lättillgängliga och överskådliga, se bl.a. protokoll vid inspektion av Örebro läns allmänna försäkringskassa den 17–19 oktober 2000, dnr 3125–2000.

Utredningen har, som redovisas nedan i avsnitt 6.4 och bilaga 8, genomfört en undersökning av förtidspensions- och sjukbidragsakter. För en utförligare redogörelse hänvisas till bilagan. Det kan dock kort konstateras att försäkringskassorna generellt hanterar handlingar i akter efter personnummer och inte efter ärenden. Det förekommer allmänt att det i samma akt finns flera ärenden, exempelvis ett ärende om sjukpenning och ett om sjukbidrag eller ett om sjukbidrag, ett om förtidspension och vissa handlingar om rehabilitering. Å andra sidan förekommer också allmänt att det i samma ärende finns två akter, nämligen en för rätten till förtidspension och en för beräkningen av förmånens storlek. Förekomsten av och utseendet på journalblad varierar liksom vilken ordning som finns i akten. I vissa fall då journalblad förekommer har dessa inte förts fortlöpande. Även JO har vid sina inspektioner uppmärksammat bristande ordning i akter samt vid journalföring, se t.ex. ovan angivna inspektionsprotokoll.

## 4.3.2 Utredningsansvaret

### 4.3.2.1 Inledning

Det finns ingen allmän lagbestämmelse som klargör hur långt en förvaltningsmyndighet ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett. Frågan om införande av bestämmelser i ämnet har diskuterats alltsedan Besvärssakkunniga 1964 föreslog en utförlig, generell reglering av frågor om utredningsskyldigheten, parts medverkan, bevismedel och uppdragande av bevis (se SOU 1964:27 s. 28 f. och 288 f.). Förslaget ledde inte till lagstiftning vid 1971 års förvaltningsrättsreform (se SOU 1968:27 s. 50 f. och prop. 1971:30 s. 286 f.), om man bortser från föreskriften om myndighets vägledningsplikt i formellt hänseende (8 § i



1971 års förvaltningslag). Trots förslag av Förvaltningsrättsutredningen om införande av en allmän regel om myndighets utredningsansvar (se SOU 1983:73 s. 20 och 80 f.) infördes ingen sådan i den nya förvaltningslagen (jfr prop. 1985/86:80 s. 13 f. och 16 f.). I denna lag togs upp vissa allmänna regler om myndighets serviceskyldighet (4 § FL) och om kraven på handläggningen av ärenden (7 § FL). Ingen av dessa bestämmelser ger i och för sig någon tydlig anvisning om hur långt myndighetens ansvar gentemot parten sträcker sig (jfr ordalagen "i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet" i 4 § första stycket FL). Man kan emellertid hävda att bestämmelserna på sitt sätt ger uttryck åt den grundläggande tanken att myndigheterna har ett ansvar för att ärendena blir tillräckligt utredda (se Hellners/Malmqvist s. 55 f. och 72).

Även om lagstiftaren varit återhållsam i fråga om att tydligt lagfästa själva principen om förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar, har dessa myndigheter sedan länge ansetts ha ansvaret för att utredningen i ett ärende blir så fullständig som det erfordras. Denna princip – *officialprincipen* – innebär att myndigheten skall leda utredningen och se till att erforderligt material kommer in. Den innebär däremot inte att myndigheten måste ombesörja utredningen själv (se Strömberg s. 100). I vad mån myndigheten eller parten skall ombesörja att materialet faktiskt skaffas in beror på ärendets beskaffenhet och sådana omständigheter som om ärendet inlets efter ansökan av den enskilde eller på initiativ av myndigheten (se även Wennergren s. 94 f.). Frågor om myndighets utredningsbefogenheter och partens skyldighet att medverka är ofta närmare reglerade i specialförfattningar på olika förvaltningsområden, t.ex. på socialförsäkringsområdet.

I rättstillämpningen har frågor om förvaltningsmyndighets utredningsskyldighet avgjorts bl.a. av JO, se t.ex. JO 1977/78 s. 310 (fråga om länsstyrelses utredningsansvar i ett ärende om kilometerskatt), 1993/94 s. 344 (fråga om skyldighet för försäkringskassa att komplettera bristfällig utredning i ärende om rätt till sjukpenning och arbetsskadeersättning m.m.) och 1997/98 s. 460 (fråga bl.a. om en förvaltningsmyndighets utredningsansvar i ett ärende om parkeringstillstånd).

Medan rättsläget beträffande förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar väsentligen får sitt innehåll av allmänna förvaltningsrättsliga principer och deras tillämpning i praxis liksom genom specialregler på olika förvaltningsområden, har motsvarande fråga uttryckligen reglerats för de allmänna förvaltningsdomstolarnas del i förvaltningsprocesslagen. Enligt 8 § FPL skall rätten tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov anvisar rätten hur utredningen bör kompletteras. Överflödig utredning får avvisas. För domstolarnas del

har sålunda officialprincipen kommit till direkt uttryck i FPL (se härom vidare bl.a. Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., 4 uppl. 2001, s. 135 f. och Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 uppl. 1992, s. 55 f.). Den nämnda regleringen innehåller också en anvisning om domstolens processledande befogenhet. Eftersom den kontradiktorska principen präglar processen i förvaltningsdomstolarna (se Wennergren, nyss a.a. s. 136 f.), innehåller förvaltningsprocesslagen också en rad bestämmelser om parts medverkan samt om bevismedel och upptagande av bevisning.

#### 4.3.2.2 Försäkringskassans utredningsskyldighet m.m.

Någon generell lagreglering rörande försäkringskassans utredningsansvar finns inte i lagen om allmän försäkring eller annan författning på socialförsäkringens område (jfr dock vad som sägs nedan beträffande 20 kap. 8 § fjärde stycket AFL). Officialprincipen gäller på området. Försäkringskassan har en allmän skyldighet att se till att utredningen i ett ärende blir så fullständig som erfordras. Det betyder bl.a. att kassan själv i viss utsträckning får ombesörja behövliga utredningsåtgärder (jfr även Norström s. 51). I 18 kap. AFL, vilket behandlar försäkringskassornas verksamhet och organisation, anges i 2 § första stycket 1 kassans grundläggande uppgift vara att utreda och besluta i ärenden som enligt lagen om allmän försäkring eller annan författning skall skötas av kassan (se prop. 1997/98:41 s. 108). Bestämmelsen kan dock inte tilläggas någon betydelse när det gäller det rättsliga utredningsansvaret i kassans ärenden.

Avsaknaden av en generell lagreglering rörande försäkringskassans utredningsansvar (här bortses från 4 och 7 §§ FL) motvägs av ett flertal specialregler på området beträffande kassans utredningsskyldighet i olika hänseenden och befogenhet att begära in utredning. Vad gäller utredningsskyldigheten bör först erinras om bestämmelsen i 3 kap. 6 § andra stycket AFL. Enligt denna skall försäkringskassan i den utsträckning det skäligen påkallas genom förfrågningar hos de försäkrade eller på annat lämpligt sätt inhämta uppgifter om den försäkrades inkomstförhållanden, arbetstid och andra omständigheter som har betydelse för sjukpenningförsäkringen. Bestämmelsen är på grund av hänvisning tillämplig också i fråga om havandeskapspenning (se 3 kap. 9 a § tredje stycket AFL) och föräldrapenningförmåner (se 4 kap. 18 § AFL). Den har i ett inom Socialdepartementet utarbetat förslag Beräkningsunderlag för dag ersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. (Ds 1999:19) ersatts av en föreskrift som lägger ett större ansvar på den försäkrade.

För sjukpenning finns mera detaljerade bestämmelser om försäkringskassans utredning i 3 kap. 8 a § AFL. Enligt paragrafens första stycke skall kassan – senast när det särskilda läkarutlåtande och den särskilda försäkran som avses i 3 kap. 8 § tredje stycket har kommit in och efter hörande av försäkringsläkaren – bedöma i vilken mån arbetsförmågan fortfarande är nedsatt på grund av sjukdom samt om rehabilitering eller ytterligare utredningsåtgärder är erforderliga. Om det är nödvändigt för bedömning enligt första stycket skall kassan begära att den försäkrade genomgår utredning för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd, arbetsförmågan och behovet av och möjligheterna till rehabilitering (andra stycket). Enligt tredje stycket i paragrafen skall kassan även annars under sjukperioden, när det finns skäl till det, undersöka om den försäkrade efter sådan åtgärd som avses i 3 kap. 7 b § eller 22 kap. AFL, helt eller delvis kan försörja sig själv genom eget arbete. Till nu nämnda bestämmelser är fogat ett fjärde stycke där det föreskrivs att kassan, när det kan anses nödvändigt för bedömningen av rätt till sjukpenning eller åtgärder enligt 3 kap. 7 b § eller 22 kap. AFL, under sjukperioden även i övrigt skall

1. infordra utlåtande av viss läkare eller annan sakkunnig,
2. göra förfrågan hos den försäkrade, den försäkrades arbetsgivare eller någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter, och
3. besöka den försäkrade.

Beträffande föräldrapenningförmåner finns även vissa bestämmelser om försäkringskassans rätt att bl.a. kräva särskilt utlåtande för att styrka barnets eller den ordinarie vårdarens sjukdom, smitta eller funktionshinder som avses i 4 kap. 10 eller 10 a § AFL (se 4 kap. 13 § andra och tredje styckena AFL). I fråga om förtidspension återfinns i 7 kap. 3 b § AFL bestämmelser om försäkringskassans utredning. Första stycket i paragrafen motsvarar andra stycket i 3 kap. 8 a §, andra stycket motsvarar fjärde stycket i 3 kap. 8 a § (med tillägg av en fjärde punkt om rätt för kassan att undersöka om den försäkrade efter rehabiliteringsåtgärd e.d. helt eller delvis kan försörja sig själv genom arbete) och fjärde stycket motsvarar tredje stycket i 3 kap. 8 a §. I paragrafens tredje stycke ingår en regel om efterkontroll.

Som berörts i avsnitt 4.2 finns i 22 kap. 5 § AFL bestämmelser om kassans samordnings- och tillsynsansvar när det gäller rehabilitering. I paragrafens andra stycke föreskrivs att kassan i samråd med den försäkrade skall se till att hans behov av rehabilitering snarast klarläggs och att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering.

En bestämmelse av mer allmän räckvidd rörande försäkringskassans utredningsåtgärder finns sedan 1997 i 20 kap. 8 § fjärde stycket AFL. Enligt detta lagrum får försäkringskassan även i andra fall än när det är särskilt föreskrivet – för bedömningen av rätten till ersättning som kassan betalar ut enligt lagen om allmän försäkring –

1. göra förfrågan hos den försäkrade eller någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter, och
2. besöka den försäkrade.

Bestämmelsen i 20 kap. 8 § fjärde stycket AFL kompletterar motsvarande regler i 3 kap. 8 a § fjärde stycket och 7 kap. 3 b § AFL (jfr prop. 1996/97:121 s. 27 f., 39 och 61) och har tillkommit som ett led i strävandet att förbättra försäkringskassornas kontrollmöjligheter. I motsats till de senare reglerna innebär 20 kap. 8 § fjärde stycket inte något direktiv till kassorna att utnyttja dessa utredningsåtgärder. Lagrummet syftar till att slå fast att detta är åtgärder som står till kassans förfogande att utnyttja i den mån det i olika fall finns skäl för det i och för bedömningen av ersättningsrätten.

Det som föreskrivs i 20 kap. 8 § fjärde stycket AFL har genom hänvisning i olika specialförfattningar gjorts tillämpligt beträffande en rad förmåner och bidrag på socialförsäkringens område (jfr nyss nämnda prop. s. 31 f.). I fråga om ekonomiskt stöd till barnfamiljer finns sådana hänvisningar i bl.a. 14 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag, 42 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd, 30 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag, 4 § lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret och 9 § lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn. När det gäller ersättning vid sjukdom och handikapp kan erinras om 26 § lagen (1991:1047) om sjuklön (jfr 11 § samma lag), 18 § lagen (1993:389) om assistansersättning och 15 § lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare. Beträffande ersättning vid ålderdom finns en hänvisning i 15 § lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer. Någon motsvarande hänvisning finns inte i lagen om inkomstgrundad ålderspension.

Specialförfattningarna på området ger också exempel på särskilda regler om försäkringskassans utredningsåtgärder. Sålunda återfinns i 8 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring en bestämmelse om att försäkringskassan har rätt att, i den mån det behövs för att bestämma ersättning enligt lagen, hos myndighet som har att utöva tillsyn över arbetsgivares verksamhet begära undersökning av arbetsförhållanden eller att, om särskilda skäl föreligger eller det gäller annan försäkrad än arbetstagare, själv företa sådan undersökning. Andra exempel på sär-

regler om kassans utredningsbefogenheter finns i 26 och 27 §§ lagen (1993:737) om bostadsbidrag; bl.a. ges kassan rätt att utfärda föreläggande för den som får eller har fått preliminärt bidrag att lämna de uppgifter som har betydelse för bidragsprövningen.

#### 4.3.2.3 Den försäkrades skyldighet att medverka

Den försäkrades skyldighet att medverka i ett ärende är reglerad på flera sätt i lagstiftningen. En generell regel om den försäkrades uppgiftsskyldighet finns i 20 kap. 8 § första stycket AFL. Enligt denna skall den som är försäkrad (eller på annan grund har rätt till ersättning enligt lagen) lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen. Till denna regel har, som ett led i strävandet att förebygga missbruk inom socialförsäkringssystemen, i andra stycket fogats en bestämmelse om att uppgifter om faktiska förhållanden skall lämnas på heder och samvete, om inte särskilda skäl talar mot det. Enligt tredje stycket kan närmare föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter enligt första och andra styckena meddelas av regeringen eller efter regeringens bemyndigande RFV.

Den generella regleringen i 20 kap. 8 § första–tredje styckena AFL har genom hänvisning gjorts tillämplig över socialförsäkringsområdet i övrigt. Hänvisningsbestämmelser återfinns i samma författningar som har angetts ovan i redogörelsen för försäkringskassans utredningsskyldighet och utredningsbefogenheter.

Beträffande ålderspension finns i 15 kap. 11 § LIP en föreskrift om upplysningsskyldighet för enskild som i huvudsak motsvarar regeln om parts uppgiftsskyldighet i 20 kap. 8 § första stycket första meningen AFL (se prop. 1997/98:151 s. 771). Enligt 15 kap. 11 § LIP krävs dock att den enskilde fått ett föreläggande att meddela upplysningar av en skattemyndighet, en försäkringskassa, Premiepensionsmyndigheten eller en allmän förvaltningsdomstol. Skyldigheten gäller i den omfattning och inom den tid som har angetts i föreläggandet. I 15 kap. 14 § LIP finns regler om uppgiftsskyldighet för omyndig m.fl. och om skyldighet att lämna uppgifter om faktiska förhållanden på heder och samvete (jfr 20 kap. 8 § första stycket andra meningen och andra stycket AFL).

För vissa förmånslag finns härutöver särregler om den försäkrades medverkan. I fråga om sjukpenning regleras t.ex. den försäkrades skyldighet att styrka sjukdomen och dess varaktighet i 3 kap. 8 § AFL. Enligt första stycket i paragrafen skall den försäkrade till försäkringskassan ge in en skriftlig försäkrans för sjukpenning. Försäkrans skall innehålla uppgifter om sjukdomen, en beskrivning av den försäkrades ar-

betsuppgifter och den försäkrades egen bedömning av arbetsförmågan. Uppgifterna i försäkran skall lämnas på heder och samvete. I andra stycket föreskrivs att den försäkrade skall till kassan ge in läkarintyg för att styrka nedsättning av arbetsförmåga på grund av sjukdom senast från och med den sjunde dagen efter sjukanmälningsdagen till dess sådant läkarutlåtande som anges i tredje stycket har getts in till kassan. Tredje stycket innehåller regler om skyldighet för den försäkrade att ge in ett särskilt läkarutlåtande och en särskild skriftlig försäkran för att styrka nedsättning av arbetsförmåga på grund av sjukdom senast från och med den tjugooåttonde dagen efter sjukanmälningsdagen.

Liknande krav på den försäkrade att prestera viss utredning finns i 4 kap. 13 § AFL beträffande tillfällig föräldrapenning. Enligt 22 kap. 4 § AFL skall den försäkrade lämna de upplysningar som behövs för att klarlägga hans behov av rehabilitering och efter bästa förmåga aktivt medverka i rehabiliteringen. Enligt 14 § lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård skall den som önskar få ersättning till sin ansökan foga ett utlåtande av en läkare som ansvarar för den sjukas vård och behandling. I 8 kap. 6 § lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring åläggs den som har rätt till ersättning från försäkringen att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen. Enligt 11 § lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare åligger det den som vill ha ersättning att prestera viss utredning om beslut som fattats enligt smittskyddslagen (1988:1472) m.m.

### 4.3.3 Den försäkrades skyldighet att anmäla ändrade förhållanden

I avsnitt 4.3.2.3 har redogjorts för vad som gäller beträffande den försäkrades skyldighet att medverka under ett ärendes handläggning. Med ett ärende har därvid avsetts det förlopp som tar sin början i att antingen försäkringskassan tar initiativ till en åtgärd rörande en förmån eller ett bidrag eller den försäkrade gör en ansökan härom och som avslutas med att kassan meddelar ett slutligt beslut i saken (se i fråga om ärendebegreppet även under avsnitt 4.3.1). Även om det är av största vikt att kassans beslutsunderlag är så korrekt som möjligt, kan det ofta inte undvikas att de förhållanden som förelegat vid tiden för det slutliga beslutet småningom ändras i ett eller annat avseende. Många förmåner och bidrag skall t.ex. utgå under långa perioder, t.ex. förtidspension och bostadstillägg till pensionärer. Författningsregleringen på området har därför sedan länge kommit att innehålla regler om den försäkrades

eller bidragsberättigades skyldighet att till kassan anmäla om något förhållande ändrats som påverkar rätten till ersättning.

Den i 20 kap. 8 § första stycket AFL föreskrivna uppgiftsskyldigheten för den försäkrade eller annan ersättningsberättigad är inte i tiden begränsad till det nyss nämnda ärendeförloppet. Skyldigheten avser uppgifter "som är av betydelse för tillämpningen av lagen". Bestämmelsens lydelse har i denna del varit oförändrad sedan tillkomsten av lagen om allmän försäkring. Det förtjänar påpekas att någon generell sanktion för den händelse parten inte fullgör denna sin uppgiftsplikt inte skrivits in i lagen förrän vid 1997 års reform rörande systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen (se prop. 1996/97:121 s. 39). Enligt en bestämmelse som infördes då i 20 kap. 3 § tredje stycket AFL kan försäkringskassan vid underlåtelse att fullgöra uppgiftsplikten dra in eller sätta ned ersättningen, om omständigheterna motiverar det (se vidare nedan beträffande 3 kap. 6 § första stycket och 17 § AFL). Här bör även erinras om den regel om återbetalningsskyldighet som ingår i 20 kap. 4 § första stycket AFL. Denna gäller bl.a. om någon genom underlåtenhet att fullgöra en uppgiftsskyldighet förorsakat att ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp.

Som har berörts förut har regleringen i 20 kap. 8 § första stycket AFL genom hänvisning i stor utsträckning gjorts tillämplig över socialförsäkringsområdet i övrigt (jfr vad som sagts i avsnitt 4.3.2.2 och 4.3.2.3). Detsamma gäller bestämmelsen i 20 kap. 3 § tredje stycket AFL. Underlåtenhet av part att fullgöra upplysningsskyldigheten enligt 15 kap. 11 och 14 §§ LIP synes däremot inte vara förenad med någon sådan påföljd som sägs i 20 kap. 3 § tredje stycket AFL.

Utöver de nu nämnda, allmänna bestämmelserna rörande uppgiftsskyldighet finns ett stort antal föreskrifter om skyldighet för den försäkrade eller annan bidragsberättigad att beträffande olika stödformer anmäla ändrade förhållanden till försäkringskassan. Enligt 3 kap. 6 § första stycket AFL skall en försäkrad, när han gör anspråk på sjukpenning, till kassan anmäla sådan ändring i sina inkomstförhållanden eller andra omständigheter, som påverkar rätten till sjukpenning eller sjukpenningens storlek. Bestämmelsen får betydelse inte bara för tiden fram till kassans beslut om utbetalning av sjukpenning utan även för tiden därefter. Den är sanktionerad genom en regel i 3 kap. 17 § första stycket b AFL om indragning eller nedsättning av sjukpenning vid underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikten. I sammanhanget bör också erinras om bestämmelsen om återbetalningsskyldighet i 20 kap. 4 § första stycket AFL. Denna gäller bl.a. om någon genom underlåtenhet att fullgöra en anmälningskyldighet förorsakat att ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp.

Bestämmelserna i 3 kap. 6 § första stycket och 17 § första stycket b AFL har genom hänvisning gjorts tillämpliga beträffande vissa andra förmåner och bidrag på socialförsäkringsområdet, se 4 kap. 18 § AFL (föräldrapenningförmåner) och 9 § lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare (smittbärapenning). På motsvarande sätt har i 12 § lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård hänvisats till föreskriften i 3 kap. 6 § AFL (jfr även 17 § i 1988 års lag) och i 6 kap. 7 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring hänvisats till föreskriften i 3 kap. 17 § AFL (jfr även 5 kap. 11 § andra stycket i 1976 års lag).

I åtskilliga fall har särskilda regler getts om den försäkrades eller bidragsberättigades skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. Den som uppbär förtidspension är enligt 16 kap. 8 § första stycket AFL skyldig att utan oskäligt dröjsmål anmäla till försäkringskassan om han eller hon börjar förvärvsarbete, börjar förvärvsarbete i större omfattning än tidigare, fortsätter att förvärvsarbete efter tid som avses i 15–17 §§ eller om hans eller hennes arbetsförmåga väsentligt förbättras utan att han eller hon börjar förvärvsarbete, börjar förvärvsarbete i större utsträckning än tidigare eller fortsätter att förvärvsarbete efter tid som avses i 15–17 §§. Motsvarande gäller den som uppbär efterlevandepension eller förmån enligt 9 kap. AFL, om förhållandena ändras så att rätten till pensionen eller förmånen påverkas. Underlåts anmälan som avses i första stycket utan giltigt skäl, får pensionen eller förmånen dras in för viss tid eller tills vidare.

Enligt 8 § lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer skall den som uppbär bostadstillägg utan oskäligt dröjsmål anmäla till försäkringskassan 1. om hans eller hans makas ekonomiska förhållanden väsentligt förbättras, 2. om han byter bostad eller om hans boendeförhållande ändras, eller 3. om han ingår äktenskap eller upplöser sitt äktenskap. Mot dessa regler om anmälningsskyldighet svarar regler om omprövning och återbetalning i 9 och 13 §§ i 1994 års lag. I 9 § lagen (1993:389) om assistansersättning föreskrivs att den som erhåller sådan ersättning skall, om förhållandena ändras så att rätten till ersättningen påverkas, genast anmäla detta hos försäkringskassan (jfr 16 § i fråga om återbetalning). Enligt 18 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd finns en anmälningsskyldighet för den som sådant stöd betalas ut till beträffande sådant förhållande som kan påverka rätten till och storleken av stödet (jfr 19 och 20 §§ i fråga om ändring av beslut respektive återkrav). En regel om anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden finns vidare i 24 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag såvitt avser preliminärt bostadsbidrag (jfr 25 § beträffande ändring av beslut).

Det kan tilläggas att försäkringskassan – oavsett om det finns en i författning föreskriven uppgifts- eller anmälningsskyldighet – givetvis kan



rikta en förfrågan till den försäkrade eller bidragsberättigade rörande sådana förhållanden som kan påverka rätten till en förmån eller ett bidrag. Beträffande sådan pension som avses i 16 kap. AFL har uttalats att reglerna i 20 kap. 3 och 4 §§ AFL om verkan av att den försäkrade lämnar oriktig uppgift respektive obehörigen eller med för högt belopp uppbär pension då kan få betydelse (se Hamdahl m.fl., *Lagen om allmän försäkring*, 1965, s. 211 f., *cit. Hamdahl*).

#### 4.3.4 Föredragning av ett ärende

##### 4.3.4.1 Allmänt om olika beslutsformer

Inom en förvaltningsmyndighet kan beslutanderätten utövas antingen av en enda person (den byråkratiska beslutsformen) eller av en grupp av jämställda personer (de kollektiva och de kollegiala beslutsformerna). Inom den offentliga förvaltningen är i det senare fallet den kollektiva beslutsformen det vanliga förfarandet, inte minst i den kommunala sektorn. Det är också enligt 18 § FL det normala när beslut skall fattas av flera gemensamt. Beslutsgruppen består i sådana fall ofta av lekmanaledamöter (se ang. beslutsformer och funktionsfördelning inom myndigheter bl.a. Strömberg s. 32 f. och 112 f.).

När det är flera personer som skall besluta i ett ärende, sker det normalt vid ett sammanträde. Vid den kollektiva beslutsformen föredras ärendena antingen av en ledamot (ofta ordföranden) eller av en tjänsteman, som inte deltar i själva beslutet (men som har reservationsrätt, se 19 § andra stycket FL). För statliga myndigheter är i 24 § första stycket verksförordningen (1995:1322) som huvudregel föreskrivet att ärendena avgörs "efter föredragning". Detta sätt för beslutsfattande har ursprungligen avsett den byråkratiska beslutsformen (se Wennergren s. 114) men småningom vunnit insteg också vid de beslutsformer där beslut skall fattas av en grupp personer, t.ex. en styrelse eller en nämnd.

Det finns inte någon författningsföreskrift om hur föredragning av ett ärende skall gå till. Enligt Strömberg (se Strömberg s. 114) består föredragningen av ett ärende däri, att föredraganden inför den eller de beslutande ger en sammanfattande redogörelse för alla relevanta omständigheter i ärendet samt lägger fram ett förslag till beslut. Wennergren (se Wennergren s. 111 f.) påpekar att en föredragning behövs, även om ledamöterna i beslutsorganet före sammanträdet har tillställts kopior av de viktigaste handlingarna i ärendet och eventuellt ett förslag till beslut. Enligt honom behövs en muntlig redogörelse för saken och de tillämpliga bedömningsgrunderna som inledning till överlägg-

ningarna. Framför allt är det viktigt med en inledande genomgång av vilka som är de springande punkterna och vilka olika bedömningar som erbjuder sig. Wennergren tillägger, att några allmänna regler inte har utbildat sig för hur en föredragning bör gå till, hur detaljerad eller hur översiktlig den bör vara eller om att förslag till beslut skall finnas utarbetat. "Det är lagt i beslutsorganets hand att själv bestämma hur man vill ha det."

I ärenden där kommunallagen (1991:900, KL) styr handläggningen hos kommunala nämnder finns inte några föreskrifter om föredragning av ärendena före beslutsfattande. I fråga om förfarandet när en sådan nämnd fattar beslut skall enligt 6 kap. 28 § KL bestämmelserna i 5 kap. 41–44 §§ KL tillämpas, dvs. samma regler som gäller för hur ärendena avgörs av kommunfullmäktige (se härom t.ex. Lindquist/Losman, 1991 års kommunallag, 4 uppl. 1998, s. 114 och Strömberg, Kommunalrätt, 15 uppl. 1995, s. 67 f.).

Det kan påpekas att den kollektiva beslutsformen i princip förutsätter att ledamöterna i beslutsorganet sammanträder och överlägger med varandra. Att t.ex. anordna sammanträden per telefon eller låta ett förslag till beslut cirkulera bland ledamöterna för skriftligt godkännande (beslut "per capsulam") torde inte vara tillåtet utan särskilt författningsstöd (se Strömberg s. 113 och Wennergren s. 124).

#### 4.3.4.2 Sättet för avgörande i socialförsäkringsnämnd

På socialförsäkringsområdet gäller att ett ärende avgörs av tjänsteman eller av socialförsäkringsnämnd. Ärenden i nämnden avgörs efter föredragning av en tjänsteman, se 18 kap. 18 § tredje stycket AFL. Någon bestämmelse som reglerar föredragningens innehåll finns inte heller här. RFV rekommenderar att ett ärende föredras på så vis att föredraganden lämnar en muntlig sammanfattning för varje ärende som skall beslutas samt redovisar sitt förslag till beslut och beslutsmotivering (RFV:s Allmänna Råd 1998:11 s. 12).

Utgångspunkten synes vara att föredragning skall ske vid ett sammanträde där såväl nämndens ledamöter som föredraganden är närvarande. Vad gäller telefonföredragning rekommenderar RFV att sådan används restriktivt och när det gäller ett enstaka ärende av enkel beskaffenhet eller ett ärende där utgången är uppenbar och tidsåtgången och kostnaden för föredragandens resor till och från sammanträdesplatsen framstår som orimlig (a.a. s. 13). Telefonsammanträde mellan ledamöterna torde inte vara förenligt med lagstiftningen (se Norström s. 171).

Enligt svaren på utredningens organisationsenkät varierar innehållet i en föredragning mellan försäkringskassorna och även mellan enskilda socialförsäkringsnämnder. I många fall beskrivs att föredragningen går till på det sätt som rekommenderas av RFV. Flera andra kassor redovisar en ordning där ärendet anmäls genom att ordföranden eller föredraganden läser upp namn och personnummer, varefter ordet lämnas fritt. Åtskilliga mellanformer förekommer, se vidare bilaga 7. Det påpekas särskilt att nämndens ledamöter får del av samtliga handlingar i god tid – oftast två veckor – före sammanträdet.

Som redovisas i kapitel 6 har utredningen vid sina besök 2000 varit närvarande vid ett antal sammanträden med socialförsäkringsnämnd. Tillvägagångssättet vid dessa sammanträden har i stort sett genomgående varit att likna vid ett anmälningsförfarande, där namn, personnummer och – i vissa nämnder – förslag till beslut nämns. Endast i enstaka fall har föredraganden lämnat en sammanfattning av hela eller delar av ärendet.

För en redogörelse av föredragandens roll i beslutsprocessen, se avsnitt 3.1.2.

#### 4.3.5 Kommunikation

Förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation återfinns i 17 § FL och gäller som huvudregel på socialförsäkringsområdet. Reglerna har beskrivits i avsnitt 4.2.

Av utredningens undersökning i förtidspensionsärenden (se bilaga 8) framgår att försäkringskassorna tillämpar förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation olika. Vissa kassor klargör vad den försäkrade yrkar och kommunicerar därefter material i ärendet endast om beslutet går denne emot. Andra kassor kommunicerar alltid material i alla ärenden som avgörs av socialförsäkringsnämnd. Skälet uppges vara att tjänstemännen är osäkra på tillämpningen av förvaltningslagens bestämmelser (se även avsnitt 11.2).

Av undersökningen framgår också att försäkringskassorna går utöver förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation. Om kommunikation sker i ärendet kommunicerar kassorna även kassans förslag till beslut med den försäkrade. Hos flera kassor uttrycktes uppfattningen att kassan var skyldig att kommunicera förslaget till beslut (se även Norström, Sekretess inom allmän försäkring, 2 uppl. 1999, s. 60). Kommunikationsskyldigheten i 17 § FL innebär dock endast att en part skall underrättas om uppgifter som tillförts ärendet av annan än honom själv. Av denna bestämmelse följer inte någon skyldighet att kommuni-

cera förslaget till avgörande. I den mån kassorna gör det är det en extra service mot parten.<sup>39</sup>

För ärenden enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension gäller vissa inskränkningar i kommunikationsplikten. Beslut om pensionsrätt, pensionspoäng och vårdår får fattas utan att den enskilde fått tillfälle att yttra sig över uppgifter som skall lämnas utan föreläggande i enlighet med bestämmelser i den lagen eller annan författning (15 kap. 3 § första stycket andra meningen LIP). Det rör sig om uppgifter som automatiskt skall lämnas till försäkringskassan av t.ex. skattemyndighet, Centrala studiestödsnämnden och Totalförsvarets pliktverk. I förarbetena anförs att den försäkrade i flertalet fall ändå torde få del av dessa uppgifter genom underrättelse från respektive myndighet (prop. 1997/98:151 s. 766 f.).

I ett annat avseende går lagen om inkomstgrundad ålderspension längre än motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen. Ett beslut får inte omprövas på initiativ av försäkringskassan, skattemyndighet eller Premiépensionsmyndigheten utan att den enskilde fått tillfälle att yttra sig (15 kap. 3 § sista stycket LIP).

### 4.3.6 Beslutsmotivering

#### 4.3.6.1 Skyldigheten att motivera beslut

De allmänna bestämmelserna om beslutsmotivering i 20 § FL gäller utan inskränkning på socialförsäkringens område. Enligt huvudregeln i denna paragraf skall ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Eftersom förvaltningslagen representerar en minimistandard, gäller det formella kravet på beslutsmotivering följaktligen inte alla beslut av en försäkringskassa. Det skall vara fråga om ett slutligt beslut och ärendet skall innefatta myndighetsutövning. Beträffande innebörden härav kan hänvisas till Hellners/Malmqvist s. 204 f. Något hinder mot att lämna en beslutsmotivering även i andra fall än de som är uttryckligen föreskrivna möter inte.

<sup>39</sup> JO har vid flera tillfällen uppmärksammat frågan om kommunikation av förslag till beslut (se t.ex. JO:s beslut den 14 september 1982, dnr 1538-1981 och beslut den 11 mars 1997, dnr 857-1996). Uttalandena skall emellertid knappast tolkas så att det enligt JO:s uppfattning allmänt skulle föreligga någon skyldighet för kassan att kommunicera uppgifter i vidare mån än vad som följer av förvaltningslagens regler. RFV har rekommenderat att försäkringskassan tillställer den försäkrade beslutspromemorian med föredragandens förslag till beslut vid kommunikering (se RFV:s Allmänna råd 1998:11 s. 21).

Huvudregeln i 20 § FL är försedd med vissa undantag. Av dessa för-tjänar några att beröras här. Skälen för ett beslut får utelämnas helt eller delvis, om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen (punkten 1). Vidare får motivering utelämnas, om det är nödvändigt med hänsyn till bl.a. skyddet för enskildas personliga förhållanden (punkten 3) respektive om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen (punkten 4). Beträffande innebörden av dessa undantag kan i första hand hänvisas till Hellners/Malmqvist s. 210 f., 213 f. respektive 215 samt Norström s. 152 f. Vad gäller undantagens aktualitet för socialförsäkringsärenden finns anledning tillägga följande.

I avsnitt 4.2 har utredningen uppehållit sig vid innebörden av den regel i 17 § FL som innehåller ett undantag från myndighetens kommunikationsplikt i fall då kommunikation med parten är uppenbart obehövt. Det som har sagts där om tillämpningen av den undantagsregeln hos försäkringskassorna har aktualitet också när det gäller kassans möjlighet att avstå från att lämna en beslutsmotivering. Har ärendet anhängiggjorts genom en ansökan av den försäkrade eller annan ersättningsberättigad person och bifalls inte ansökningen fullt ut, bör skälen för detta alltid anges. När det är kassan som tagit initiativ till ett ärende, t.ex. till förtidspension enligt 16 kap. 1 § andra stycket AFL, är det som regel inte uppenbart obehövt att upplysa om skälen för kassans beslut.

I fråga om undantagen i punkten 3 (sekretesshänsyn) och 4 (brådskande fall) i 20 § FL torde främst det förra kunna få någon praktisk tillämpning hos försäkringskassorna, t.ex. när det gäller att för en försäkrad som lider av en allvarlig kroppslig eller psykisk sjukdom förklara skälen för ett beslut (jfr Norström s. 153). Det bör dock betonas att en part alltid har den rätt att ta del av utredningsmaterialet som är föreskriven i 16 § FL. Att helt utelämna motiveringen för ett beslut med hänvisning till punkten 3 bör därför komma i fråga bara när det kan förutses att parten genom innehållet i motiveringen skulle utsättas för t.ex. avsevärt psykiskt lidande. Beträffande undantaget i punkten 4 bör erinras om att 20 § FL inte ställer upp något krav på att beslutsmotiveringen lämnas i skrift. I enkla fall möter det inte något hinder att ge parten en kort upplysning om skälen för ett beslut muntligen.

Till regleringen i 20 § FL hör också en bestämmelse om motivering i efterhand. Har en myndighet utelämnat skälen för ett beslut, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand (se härom Hellners/Malmqvist s. 216 f.). Bestämmelsen syftar på de nyss berörda situationer då motivering undantagsvis kan utelämnas. Av skäl som framgått där torde det inte så ofta bli aktuellt att tillämpa regeln om efterhandsmotivering i socialförsäkringsärenden.

Det finns inga särskilda föreskrifter utfärdade om hur försäkringskassorna skall tillämpa förvaltningslagens bestämmelser om motiveringsplikt. I Vägledning 1999 har RFV gett vissa råd om främst utformningen av beslut. Vad gäller innebörden av undantagsreglerna i 20 § FL framhålls att det viktigaste undantaget är om beslutet inte går den försäkrade emot utan är otvetydigt gynnande (se Vägledning 1999 s. 35).

Vid utredningens undersökningar (se avsnitt 6.4) har framkommit att motiveringskravet i 20 § FL uppfattas olika hos försäkringskassorna. Å ena sidan finns exempel på en tillämpning som innebär att så gott som alla beslut av kassan, dvs. även bifallsbeslut, förses med motivering. Å andra sidan förekommer att kassan från ärende till ärende bedömer om det krävs att skälen för beslutet sätts ut och därvid prövar om detta går den försäkrade emot. Ytterligare förekommer att någon motivering inte lämnas i ärenden om förtidspension där kassan tagit initiativ till beslutet, såvida inte den försäkrade uttryckligen motsatt sig utbyte av tidigare förmåner mot förtidspension.

#### 4.3.6.2 Motiveringens innehåll

I 20 § FL anges att beslutet skall innehålla "de skäl som bestämt utgången". Det är de omständigheter som varit avgörande för myndighetens beslut som skall redovisas. I förarbetena till 1971 års förvaltningslag uttrycktes motiveringskravets innebörd på det viset att det var "de springande punkterna" som skall komma fram i motiveringen (se prop. 1971:30 s. 493). Vad som skall tas upp i en beslutsmotivering beror ytterst på ärendets karaktär och omfattning, se vidare Hellners/-Malmqvist s. 207 f., Norström s. 150 f. och Vägledning 1999 s. 34 f.

JO har i ett 1996 avgjort ärende diskuterat olika frågor om utformningen av försäkringskassors beslut (JO 1997/98 s. 375). Det gäller bl.a. bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds protokoll och utsända beslutsmeddelanden, försäkringskassas ordval i vissa fall, beslutsdokumentet, återgivande av socialförsäkringsnämnds motivering av beslut och olämplig information i beslutsmeddelanden. Efter anmodan av JO inkom RFV, i dess egenskap av tillsynsmyndighet över kassorna, med en redogörelse för de åtgärder som verket vidtagit eller planerade att vidta för att komma till rätta med de olägenheter som JO påtalat i sitt beslut. I redogörelsen framhöll RFV bl.a. att verket i samarbete med tre försäkringskassor tagit fram en s.k. beslutsmodell med beskrivningar av hur olika typer av beslut bör utformas och hantearas av kassorna. Syftet med modellen var att beslut som fattas inom socialförsäkringsadministrationen skall uppfylla förvaltningslagens

bestämmelser samt RFV:s och JO:s krav på utformningen av beslut. Beträffande modellen kan ytterligare nämnas följande.

Modellen för beslut hos försäkringskassorna är utformad som en checklista, av vilken framgår vad ett beslut bör innehålla. Modellen utgör inget hinder mot att mer än det som anges i modellen tas med i beslutet. Checklistan består av ett antal rubriker, och under dessa anges i punktform vad som bör framgå under respektive rubrik. Avsikten är att rubrikerna skall återfinnas i besluten i den angivna ordningen. Modellen innehåller två typer av checklistor, den ena för beslut som har fattats av tjänsteman eller socialförsäkringsnämnd och den andra för fall då nämndens beslut åtföljs av ett tjänstemannabeslut (se vidare JO 1997/98 s. 400 f.). Under rubriken "Skäl (obligatorisk vid helt eller delvis avslag)" återges i båda checklistorna följande text:

- motivering, vilka faktorer har varit avgörande för utfallet
- bemötande av den försäkrades argument (vad som kommit fram exempelvis vid kommunikering)

RFV har utarbetat en reviderad version av den generella beslutsmodellen (se RFV:s meddelande IM 2000:93). Denna finns tillgänglig för försäkringskassorna på elektronisk väg i handläggningsstödet SOFIA och beskriver ett besluts innehåll och disposition. Under rubriken "Försäkringskassans bedömning", som är placerad efter rubriken "Beslut" och före rubriken "Beskrivning av ärendet" står följande antecknat:

Här motiverar du beslutet, dvs. anger vad som i det enskilda fallet varit avgörande för Försäkringskassans beslut. Här bemöter du också eventuella argument från den enskilde, t.ex. invändningar under kommunikeringen.

Du kan även placera detta avsnitt efter avsnittet Beskrivning av ärendet.

Avsnittet skall vara kortfattat.

Avsnittet är inte obligatoriskt. Ibland behöver inte ett beslut motiveras enligt förvaltningslagen. Det gäller när beslutet inte går någon part emot. Om du tar med avsnittet är rubriken obligatorisk.

Därefter följer ett exempel på en motivering.

Av utredningens undersökning i förtidspensionsärenden framgår att vissa försäkringskassor har valt att inte använda den av RFV utvecklade beslutsmodellen: dessa har i stället i viss utsträckning utarbetat egna mallar (se bilaga 8, underbilaga 3).

Det kan anmärkas att det för vissa förmåner på socialförsäkringsområdet finns särskilda författningsbestämmelser om beslutets innehåll. För *havandeskapspenning* stadgas att i beslutet skall anges under hur

lång tid ersättning kan utges (3 kap. 9 a § andra stycket AFL). I ett beslut om *bilstöd till handikappad* skall anges när bidraget tidigast kan betalas ut (se 4 a § förordningen 1988:890 om bilstöd till handikappade). Jfr även 14 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd (se även avsnitt 4.3.8).

### 4.3.7 Beslut genom automatisk databehandling (ADB)

#### 4.3.7.1 Inledning

Begreppet automatisk databehandling (ADB) förekommer i lagstiftningen i olika sammanhang. Exempelvis stadgas i 2 kap. 3 § regeringsformen att varje medborgare skall i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av ADB. Begreppet var centralt i den numera upphävda datalagen (1973:289) och det förekommer även i förvaltningslagstiftningen, se t.ex. för skatteförvaltningen i 4 kap. 2 a § taxeringslagen och för socialförsäkringen i 13 kap. 3 § första stycket och 5 § LIP. Under senare tid har lagstiftaren i stället valt att använda en annan term – automatiserad behandling (se t.ex. 5 § personuppgiftslagen 1998:204). Någon skillnad mellan begreppen ADB och automatiserad behandling torde inte vara avsedd. En annan sak är att personuppgiftslagen är vidare än datalagen och täcker såväl helt som delvis automatiserad behandling av personuppgifter (se 5 §).<sup>40</sup>

På socialförsäkringsområdet förekommer automatiserad behandling i systemen för handläggningsstöd i varierande grad. RFV har i en kartläggning som verket utfört<sup>41</sup> delat upp besluten i tre kategorier. Med *automatiska beslut* avses i rapporten sådana beslut som fattas och skickas till den enskilde utan att någon tjänsteman är involverad i beslutsprocessen. Med *maskinella beslut* avses beslut som skickas från försäkrings- eller bidragssystemen utan att handläggaren har full kontroll över innehållet i beslutet, exempelvis eftersom vissa uppgifter hämtas från register och handläggaren inte därefter ser beslutet. Med *beslut som fattas med maskinellt stöd* avses beslut där handläggaren använder ADB-systemet som stöd för att skapa ett beslut men samtidigt har fullständig kontroll över beslutets innehåll (se rapporten s. 2). Från nyss beskrivna

<sup>40</sup> Dessutom kan lagen tillämpas i ytterligare situationer, se 5 § andra stycket personuppgiftslagen (1998:204).

<sup>41</sup> Se RFV:s slutrapport den 7 maj 1998, Automatiska och maskinella beslut samt beslut som fattas med hjälp av maskinellt stöd inom socialförsäkringsadministrationen - en probleminventering med förslag till åtgärder (bilaga 9).



beslut, som alla avser beslut i sak, skall skiljas olika verkställighetsåtgärder, t.ex. utbetalningar.

Det RFV i sin rapport kallar automatiska beslut torde vara detsamma som enligt terminologin i personuppgiftslagen är helt automatiserade beslut eller vad som enligt äldre terminologi benämns beslut genom ADB.

Nedan görs först en genomgång av bestämmelserna om beslut genom ADB (4.3.7.2). Från dessa bestämmelser skall skiljas regler om elektroniska akter, elektroniska dokument, elektroniska signaturer m.m. Sådana regler och det reformarbete som för närvarande pågår på olika områden berörs i avsnitt 6.5. men inte i detta avsnitt. Ytterligare finns bestämmelser om vem – vilken myndighet respektive vilken tjänsteman om någon – som är behörig att fatta ett beslut genom ADB samt vem som är ansvarig för sådana beslut. Nuvarande regler härom beskrivs sist i avsnittet (4.3.7.3).

#### 4.3.7.2 Beslut genom ADB

För socialförsäkringsadministrationen saknas – i likhet med vad som gäller för förvaltningen i stort – en generell reglering av möjligheten att fatta beslut genom ADB. Skattemyndighets beslut om pensionsgrundande inkomst och Premiepensionsmyndighetens beslut får dock, enligt en bestämmelse i 13 kap. 3 § första stycket LIP, fattas genom ADB när skälen för beslutet får utelämnas enligt 20 § första stycket 1 FL, dvs. när beslutet inte går någon part emot eller det av annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Motsvarande bemyndigande gäller för försäkringskassans beslut om pensionsgrundande belopp, pensionsrätt, pensionspoäng samt inkomst- och tilläggspension (13 kap. 5 § första stycket LIP).

Bestämmelserna i lagen om inkomstgrundad ålderspension, som även innehåller regler om elektroniska dokument, motsvarar för skattemyndighetens del vad som tidigare gällde enligt 1 a och 1 b §§ LBP.

I syfte att möjliggöra en ökad datorisering av skatteförvaltningens ärendehantering och kontrollverksamhet genomfördes 1994 efter initiativ från Riksskatteverket (RSV) en reform som bl.a. innebar att skattemyndighetens möjlighet att hämta in uppgifter från andra register till skatteregistret med hjälp av ADB, att vissa uppgifter skulle få lämnas ut från skatteregistret med hjälp av ADB samt att vissa beslut skulle få fattas genom ADB om skälen för beslutet fick utelämnas (se RSV:s skrivelse den 18 januari 1994 samt prop. 1993/94:224, bet. 1993/94 SkU42, rskr. 1993/94:384). Regeringen konstaterade att de aktuella

besluten i de flesta fall kunde fattas helt automatiskt, vilket de facto redan skedde (a. prop. s. 19 f.).

Vid införandet av bestämmelserna om inkomstgrundad ålderspension anförde regeringen (prop. 1997/98:151 s. 291 och 747) att bestämmelserna för skatteförvaltningen införts för att möjliggöra en utökad datorisering av skattemyndighetens ärendehantering och för att den pappersbaserade hanteringen skulle kunna ersättas med elektroniska dokument och elektroniska akter samt att regleringen borde föras över till lagen om inkomstgrundad ålderspension vad avsåg pensionsgrundande inkomst. Även Premiepensionsmyndigheten ansågs ha behov av samma möjlighet.

Beträffande regleringen för försäkringskassorna i 13 kap. 5 § LIP anförde RFV under remissbehandlingen av de förslag som låg till grund för propositionen att en förutsättning för att det reformerade ålderspensionssystemet skulle kunna genomföras var att beslut om pensionsgrundande belopp, pensionsrätt och pension helt kunde fattas genom ADB samt att det var nödvändigt med en reglering som förhindrar att oklarheter uppstår om befogenheter, ansvar och den närmare hanteringen, eftersom det rör sig om ett mycket stort och komplext datasystem. Regeringen delade RFV:s uppfattning (prop. 1997/98:151 s. 289 f.).

#### 4.3.7.3 Behörigheten att fatta beslut genom ADB

En annan fråga än själva bemyndigandet att fatta beslut genom ADB är vem som skall anses fatta ett sådant beslut samt vem som är ansvarig för detta. Inte heller här finns någon generell reglering för förvaltningen i stort eller för socialförsäkringen. Vid den nyss nämnda reformen för skatteförvaltningen diskuterades olika alternativ vad gällde vem som skulle svara för beslutet (se prop. 1993/94:244 s. 20 f.). RSV ansåg att beslutet skulle fattas på myndighetsnivå medan vissa remissinstanser – Datainspektionen och Justitiekanslern – ansåg att en ansvarig tjänsteman borde pekas ut även för sådana beslut som fattas genom ADB. Regeringen anförde att av förordningen (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen framgår att ärenden avgörs av länskattechefen om de inte skall avgöras av styrelsen, skattenämnd eller personalansvarsnämnden vid RSV. För att enskild skulle kunna få skadestånd vid felaktigheter krävdes inte att någon enskild tjänsteman skulle pekas ut. Inte heller frågan om tjänstefel ansågs utgöra något hinder mot att beslut fattades på myndighetsnivå i stället för av en enskild tjänsteman. Regeringen ansåg att ingen enskild handläggare borde

pekas ut som ansvarig i beslut genom ADB, utan att sådana beslut borde anses fattade av länskattechefen.

Av det sagda följer att beslut genom ADB om pensionsgrundande inkomst anses fattade av länskattechefen på den skattemyndighet som fattar beslutet. För övriga beslut genom ADB på socialförsäkringsområdet saknas emellertid motsvarande reglering.

En särskild lösning beträffande inkomstgrundad ålderspension är beslutskonstruktionen i 13 kap. 5 § första stycket LIP enligt vilken RFV får fatta beslut genom ADB för försäkringskassornas räkning. Beträffande beslutskompetensen anfördes följande i propositionen (prop. 1997/98:151 s. 290 f.).

Vad sedan gäller beslutskompetensen har RFV anført att denna bör läggas på RFV i fråga om beslut om pensionsgrundande belopp, pensionsrätt och pension enligt den föreslagna lagstiftningen. Till stöd härför har verket anført följande. Den helt övervägande delen av faktaunderlaget för beslut om pensionsgrundande belopp, pensionsrätt och beräkningen av pensionen kommer att tillföras socialförsäkringsadministrationen från externa källor. Endast en mindre del av underlaget kommer från försäkringskassorna (t.ex. överlåtelse av barnår rätt). I flertalet fall kommer underlaget inte till någon del från försäkringskassorna och dessa varken initierar ärendet, har kännedom om faktaunderlaget eller kontroll över den juridiska bedömning som ligger till grund för beslutet. Det är inte heller avsett att försäkringskassorna skall bryta ut ärenden för "manuellt beslut" på den enskilda försäkringskassan enligt andra grunder än de som utgör bas för ADB-programmet. En sådan beslutsordning innebär i realiteten ett delat ansvar mellan RFV och försäkringskassan där RFV i praktiken har huvuddelen av ansvaret. Det är därför inte möjligt att stadga att en viss försäkringskassa skall besluta om pensionsrätt så länge som RFV har huvudansvaret för den automatiska databehandlingen.

Regeringen gör beträffande denna fråga följande bedömning. RFV och de allmänna försäkringskassorna har ett gemensamt registeransvar för de register som förs gemensamt för försäkringskassorna och RFV (se 13 § socialförsäkringsregisterlagen [1997:934]). De skäl som RFV anför motiverar enligt regeringens bedömning inte att beslut som fattas genom ADB skall anses ha verket som beslutsmyndighet. Beslut som fattas genom ADB kan i stället beslutas av RFV för försäkringskassans räkning, vilket innebär att det fortfarande är försäkringskassan som är beslutsmyndighet. En sådan ordning skulle innebära att det är försäkringskassan som bedömer om ett ärende inte lämpar sig för beslut genom ADB och som beslutar om eventuella ändringar eller omprövning samt vidtar andra åtgärder i anledning av beslutet som t.ex. rättidsprövning och avvisning av för sent inkomna överklaganden.

*Lagrådet* anser att det inte bör komma i fråga att lämna utrymme för någon oklarhet rörande vem som fattar beslutet när det gäller så väsentliga lagstiftningsområden som de här aktuella. Även om man kan ha för-

ståelse för de motiv av praktisk och administrativ art som ligger bakom förslaget, förordar Lagrådet att bestämmelsen om att RFV:s rätt att fatta beslut för försäkringskassans räkning utgår.

Regeringen instämmer i Lagrådets uppfattning att det inte skall råda någon oklarhet om vem som fattar beslut i ett ärende. Som redovisats ovan har de allmänna försäkringskassorna inte tillgång till de uppgifter och det datastöd som krävs för en så omfattande beslutshandling som här är i fråga utan denna uppgift måste skötas av RFV. Det är å andra sidan enligt regeringens uppfattning mindre lämpligt att samma myndighet fattar beslut i enskilda ärenden, omprövar dessa ärenden samt utövar tillsyn över samma verksamhet, vilket skulle bli följden om RFV var beslutsmyndighet. De allmänna försäkringskassorna har även en större möjlighet att bedöma om ett ärende inte lämpar sig för beslut genom ADB. Den eventuella risk för oklarhet som den föreslagna ordningen skulle kunna innebära, torde minimeras dels genom att förfarandet regleras i författning, dels genom att det på besluten tydligt anges beslutsmyndighet samt anvisningar om omprövning och ändring.

Regeringen vidhåller således förslaget att beslut om pensionsgrundande belopp, vårdår, pensionsrätt, pensionspoäng och pension skall få fattas genom automatisk databehandling av RFV för de allmänna försäkringskassornas räkning

I författningskommentaren uttalas följande (s. 748).

Av *första stycket* följer att beslut enligt 3–4 kap., såsom beslut om andra pensionsgrundande belopp än pensionsgrundande inkomst och beslut om pensionsrätt, liksom beslut om inkomstpension och tilläggs pension får fattas genom automatisk databehandling. Det fattas då av Riksförsäkringsverket för försäkringskassans räkning. Detta innebär att det fortfarande är försäkringskassan som är beslutsinstans i dessa frågor men Riksförsäkringsverket beslutar i stället för försäkringskassan i de fall då beslutet tillkommer med stöd av ADB. Det är försäkringskassan såsom det beslutande organet som avgör om ett beslut av en eller annan anledning inte bör beslutas genom ADB, t.ex. på grund av att beslutet bör innehålla en utförligare motivering. Även beslut som fattas genom automatisk databehandling får, som angetts i kommentaren till 3 §, motiveras.

Eftersom det är försäkringskassan som är beslutsinstans skall ändringar och omprövningar av beslutet göras av försäkringskassan.

Utredningen har av RFV erfarit att de beslut som för närvarande omfattas av bestämmelsen i 13 kap. 5 § första stycket LIP är i vart fall beslut om pensionsrätt under intjänandetid. I vad mån även andra beslut enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension, t.ex. beslut om pension, anses falla in under bestämmelsen är oklart. Systemen för automatiserad behandling av den reformerade ålderspensionen är fortfarande under uppbyggnad.

Av 13 kap. 5 § andra stycket LIP följer att om ett beslut som fattas av RFV för försäkringskassans räkning skall omprövas eller ändras eller om någon annan åtgärd skall vidtas med beslutet, skall detta göras av den försäkringskassa som enligt allmänna regler skall handlägga ärendet.

### 4.3.8 Underrättelse om samt expediering av beslut

#### 4.3.8.1 Underrättelse enligt 21 § FL

Bestämmelserna i förvaltningslagen om underrättelse om beslut (21 §) gäller för försäkringskassorna. Av stadgandet följer att en sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom en myndighet avgör ärendet. om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas om det är uppenbart obehövligt. Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt om part begär det. Om bestämmelsernas närmare innebörd, se Hellners/Malmqvist s. 219 f.

Bestämmelserna om underrättelse om beslut aktualiserar fyra frågor: till vem underrättelse skall ske, vilken typ av beslut som omfattas, hur den skall ske samt vad underrättelsen skall innehålla.

Underrättelseplikten ex officio enligt förvaltningslagen omfattar endast parter. Underrättelseplikten är av individuell natur. Om det finns flera parter i ett ärende gäller underrättelseplikten i förhållande till varje part för sig (se t.ex. JO 1989/90 s. 334). Om någon annan som får överklaga beslutet begär det skall bestämmelserna om underrättelse också tillämpas (se 21 § sista stycket FL).

För vissa socialförsäkringsersättningar finns i berörda fråga kompletterande – och delvis avvikande – bestämmelser. När en barnbidragsförmån beviljas skall försäkringskassan underrätta den som är berättigad att uppbära bidraget genom en utbetalningshandling eller på annat sätt (se 3 § första stycket barnbidragsförordningen 1987:386).<sup>42</sup> För underhållsstöd finns bestämmelser om att underrättelse om beslut skall ske till sökanden samt, om det är ett beslut om att bevilja underhållsstöd och ålägga återbetalningsskyldighet, till den bidragsskyldige (se 14 § lagen 1996:1030 om underhållsstöd). För assistansersättning stadgas att beslut om sådan ersättning skall sändas till den kommun

<sup>42</sup> Om försäkringskassan i stället – efter framställan från socialnämnd – skall betala ut bidraget till annan än den som är berättigad gäller särskilda bestämmelser (3 § andra - tredje styckena).

inom vilken den enskilde bor (15 och 20 §§ lagen 1993:389 om assistansersättning). Den försäkrade skall beträffande inkomstgrundad ålderspension underrättas om beslut om pensionsgrundande inkomst, pensionsrätt, pensionspoäng och vårdår inom vissa tidsfrister (se 15 kap. 4 § LIP).<sup>43</sup>

Underrättelseskyldigheten enligt förvaltningslagen gäller endast beträffande slutliga beslut i ett ärende. Härifrån skall skiljas bestämmelser om underrättelse om att t.ex. en ansökan har kommit in. Sådana regler återfinns exempelvis för underhållsstöd, där det stadgas att den bidragsskyldige skall underrättas om att en ansökan har kommit in samt att en sådan underrättelse skall innehålla viss information (se 13 § lagen om underhållsstöd).

Sättet för beslutsunderrättelsen får som ovan nämnts som huvudregel varje myndighet bestämma. För vissa förmåner ställs upp ett krav på att underrättelsen skall ske skriftligt (se t.ex. för underhållsstöd 14 § lagen om underhållsstöd respektive för beslut enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension 15 kap. 4 § LIP). Härutöver finns regler om att beslutsunderrättelsen i vissa fall skall delges.

Vad gäller innehållet i beslutsunderrättelsen anges i förvaltningslagen att underrättelsen skall avse innehållet i beslutet samt, om beslutet är överklagbart och går parten emot, en underrättelse om hur man överklagar samt om eventuella avvikande meningar (21 § första–andra styckena FL).

JO har vid upprepade tillfällen riktat kritik mot försäkringskassorna för att innehållet i beslut och beslutsmeddelande inte stämmer överens (se avsnitt 7.3.3).

Utöver bestämmelserna i förvaltningslagen gäller för underhållsstöd att underrättelsen om beslut om en beviljad förmån skall omfatta information om vissa bestämmelser i lagen (14 § lagen om underhållsstöd). Även för assistansersättning gäller att det särskilt stadgas att kommunen skall underrättas om vissa uppgifter (se 20 § den lagen). I bestämmelsen om underrättelse i 15 kap. 4 § LIP anges att denna skall omfatta information om hur man begär omprövning.

#### 4.3.8.2 Expediering

Med expediering förstås att ett beslut i skriftlig form tillhandahålls dem som berörs av beslutet (se t.ex. Strömberg s. 122). Expediering kan ske

<sup>43</sup> För beslut om pensionsrätt för åren 1960–1998 gäller särskilda bestämmelser, se 43 § lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

även till myndigheter som är berörda av beslutet, exempelvis för att ombesörja verkställigheten. Något krav på expediering uppställs inte i förvaltningslagen. Till skillnad från bestämmelsen i 21 § FL får en expediering anses innefatta ett krav att få del av inte endast innehållet i beslutet utan att beslutshandlingen som sådan skall tillställas parten utan tillägg eller ändringar.

Expedieringen har även en särskild grundlagsfäst funktion. Enligt tryckfrihetsförordningen anses en handling upprättad hos myndighet, när den har expedierats. När en handling inte expedieras anses den som huvudregel i stället upprättad när det ärende till vilken den hänför sig har slutbehandlats eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndighet eller på annat sätt färdigställts (se 2 kap. 7 § första stycket TF). Från huvudregeln finns dock vissa undantag. En dom eller annat beslut, som enligt vad som därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut, anses i stället upprättade när beslutet har avkunnats eller expedierats. Annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar anses upprättat när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts (se 2 kap. 7 § andra stycket 2–3). När en handling anses upprättad har betydelse för frågan när den blir allmän. Enligt 2 kap. 3 § TF är en handling allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 §§ är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

För socialförsäkringen finns inte några bestämmelser om expediering. Det innebär att socialförsäkringsnämndens protokoll anses upprättat i och med att det justeras (jfr JO:s beslut den 29 november 1996, dnr 1471–1996). För tjänstemannabeslut gäller huvudregeln i 2 kap. 7 § första stycket TF.

## 4.3.9 Interimistiska beslut

### 4.3.9.1 Inledning

Någon allmän regel om rätt för en förvaltningsmyndighet att meddela tillfälliga beslut finns inte (från inhibition vid överklagande bortses här, se 29 § FL). I författningar på olika områden finns specialbestämmelser som ger myndigheten en sådan rätt, se t.ex. 19 § körkortslagen (1977:477; länsstyrelsens beslut att återkalla körkort tills vidare), 31 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (rätt för myndighet inom polisen och försvaret att med omedelbar verkan skilja en arbetstagare från dennes arbetsuppgifter) och 18 § hälsoskyddslagen (1982:1080; rätt för hälsoskyddsmyndighet att omedelbart meddela förelägganden eller förbud som behövs för efterlevnaden av hälsoskyddslagen). Gemensamt för specialbestämmelser av nämnda slag är att de oftast rör ärenden där det är fråga om att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller annars förebygga samhällsskadlig verksamhet.

I vad mån en förvaltningsmyndighet har befogenhet att utan stöd av en författningsregel besluta interimistiskt i saken är oklart. Besvärssakkunniga antog att en sådan möjlighet fanns för myndighet som har en generell befogenhet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i de fall det behövs för att avvärja en överhängande fara (se SOU 1964:27 s. 435). De sakkunniga föreslog ingen regel i ämnet. Det gjorde däremot Förvaltningsrättsutredningen (se SOU 1983:73 s. 101 f.) Den utredningen menade att man i en generell bestämmelse borde slå fast att det i princip behövs författningsstöd för att en myndighet skall få besluta tillfälligt i saken. Därutöver borde enligt utredningen i en generell bestämmelse klargöras att en myndighet i ytterligare två fall får besluta interimistiskt, nämligen om det inte är till nackdel för något enskilt intresse och om det finns synnerliga skäl för ett omedelbart beslut. Med det sista fallet åsyftades t.ex. situationer då hänsyn till människors säkerhet eller hälsa motiverar ett omedelbart beslut eller då något förstörs om det inte genast tas om hand.

Förvaltningsrättsutredningens förslag i denna del utsattes för viss remisskritik (se Ds Ju 1985:6 s. 334 f.). Från en del håll invändes att det inte behövdes någon generell regel och att lagförslaget var oklart. Förslaget ledde inte heller till lagstiftning (se prop. 1985/86:80 s. 15).

Enligt 28 § FPL kan en förvaltningsdomstol, som har att pröva överklagande, inte bara inhibera verkställigheten av det överklagade beslutet utan "även i övrigt förordna rörande saken". Lagmotiven i denna senare del är inte särskilt utförliga (se prop. 1971:30 s. 576). Chefen för Justitiedepartementet anförde att det kan tänkas även andra situationer än inhibition då rätten bör ha möjlighet att meddela interi-



mistiska förordnanden. En sådan situation kunde t.ex. uppkomma i mål om överflyttning av barn (jfr även Wennergren, Förvaltningsprocesslagen, m.m., 4 uppl. 2001, s. 248 f.).

För de allmänna domstolarnas del kan erinras om 26 § första stycket lagen (1996:242) om domstolsärenden. Enligt detta lagrum kan domstolen, om det är av synnerlig vikt, interimistiskt besluta om sådana åtgärder som säkerställer det som ärendet gäller (se Fitger, Lagen om domstolsärenden, 1996, s. 196 f.).

Termen interimistiska beslut används inte i socialförsäkringslagstiftningen. I detta avsnitt skall ges en översikt över de olika tillfälliga beslut som förekommer; provisoriska beslut respektive preliminära beslut. Dessutom skall översiktligt beröras möjligheten till förhandsbesked i vissa ärendeslag.

#### 4.3.9.2 Provisoriska beslut

I lagen om allmän försäkring finns intaget en bestämmelse med innebörden att om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger, men det finns sannolika skäl för det, skall försäkringskassan besluta att ersättning skall betalas ut med ett skäligt belopp om detta är av väsentlig betydelse för den försäkrade. Detsamma gäller om det står klart att rätt till ersättning föreligger men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål. För sådan ersättning får föreskrivas särskilda villkor (20 kap. 2 a § AFL).

Om det senare bestäms att ersättning inte skall utges eller skall utges med lägre belopp är den försäkrade inte skyldig att betala tillbaka utbetalad ersättning i andra fall än när återbetalningsskyldighet allmänt sett är aktuellt, se avsnitt 4.3.12. Finns det sannolika skäl att dra in eller minska en ersättning, kan försäkringskassan besluta att ersättningen skall hållas inne eller utges med lägre belopp till dess slutligt beslut fattas.

I ärenden som skall avgöras av socialförsäkringsnämnd får beslut enligt första och tredje styckena fattas av tjänsteman i försäkringskassan, om nämnden gett ett sådant bemyndigande.

Bestämmelserna om provisoriska beslut gäller genom hänvisning eller genom dubbelreglering för ytterligare en rad förmåner utanför lagen om allmän försäkring.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Se t.ex. 11 § sista stycket lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag, 8 § lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag, 30 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag, 19 § lagen (1988:1465) om närståendevård, 22 § lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag, 8 kap. 3 § andra stycket lagen (1976:380)

Bestämmelsen i 20 kap. 2 a § AFL tillkom 1983. Dessförinnan fanns en möjlighet att meddela provisoriska beslut endast i ärenden om allmän pension och om arbetsskada. Vid den generella bestämmelsens tillkomst uttalade departementschefen att även om problem med långa handläggningstider främst borde lösas på annat sätt, kunde det i vissa situationer vara ofrånkomligt att handläggningen drog ut på tiden. Den försäkrade måste i sådana situationer kunna få sådant stöd från det allmänna att han inte drabbades av försörjningssvårigheter. I en allmän socialförsäkring borde det finnas en generell möjlighet att meddela provisoriska beslut (se prop. 1982/83:3 s. 58).

Bestämmelsen är utformad som en skyldighet för försäkringskassan att meddela provisoriskt beslut i vissa situationer. Enligt förarbetena är dock kassan som huvudregel inte skyldig att på eget initiativ regelmässigt pröva frågan om provisoriskt beslut. Det bör i stället krävas att dröjsmålet inte är oväsentligt och att den försäkrade visar att han är i stort behov av att snabbt få ut sin ersättning (jfr a. prop. s. 58).

#### *Bestämmelserna i lagen (1996:1030) om underhållsstöd*

För *underhållsstöd* finns i 15 och 19 §§ lagen (1996:1030) om underhållsstöd bestämmelser om interimistiska beslut som delvis, men inte helt, stämmer överens med regleringen i lagen om allmän försäkring.

Bestämmelserna angavs i propositionen (prop. 1995/96:208 s. 88) motsvara vad som dittills gällt enligt 5 § femte stycket lagen (1964:143) om bidragsförskott. Denna bestämmelse innehöll emellertid en hänvisning till 20 kap. 2 a § AFL. Vid en jämförelse mellan bestämmelsen i 20 kap. 2 a § AFL och reglerna i lagen om underhållsstöd synes det finnas vissa skillnader.

Någon motsvarighet till den uppdelning mellan rätten till ersättning och ersättningens storlek som finns i 20 kap. 2 a § AFL finns inte i lagen om underhållsstöd. För att bestämmelsen skall bli aktuell krävs vidare enligt 20 kap. 2 a § AFL att ersättningsfrågan inte kan avgöras utan *betydande* dröjsmål medan det för underhållsstöd enligt ordalydelserna krävs dröjsmål. Den möjlighet försäkringskassan har att enligt 20 kap. 2 a § fjärde stycket AFL dra in eller minska en ersättning motsvaras av en bestämmelse i 19 § andra stycket lagen om underhållsstöd. I det senare fallet kan försäkringskassan besluta att ett belopp inte skall betalas ut till dess ett slutligt beslut *meddelats*, medan försäkringskas-

---

om arbetsskadeförsäkring, 15 § lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare samt 15 § lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer.

san enligt bestämmelsen i lagen om allmän försäkring kan besluta att ett belopp inte skall betalas ut till dess slutligt beslut *fattats*.

Efter att Lagrådet ifrågasatt behovet av möjligheten att föreskriva särskilda villkor i interimistiska beslut om underhållsstöd slopades förslaget till en sådan reglering (se prop. 1995/96:208 s. 89 och s. 166 f.). Några andra skäl att förändra de dittills gällande bestämmelserna om provisoriska beslut i 20 kap. 2 a § AFL finns inte angivna i propositionen. Det är oklart om någon materiell skillnad jämfört med bestämmelsen i 20 kap. 2 a § AFL varit avsedd.

Utöver nyss nämnda bestämmelser finns i 22 § lagen om underhållsstöd en möjlighet att interimistiskt bestämma om återbetalningsskyldighet för den bidragsskyldige, dels då försäkringskassan har beslutat om interimistiskt bidrag enligt 15 §, dels i den situationen att det då underhållsstöd har lämnats till ett barn pågår ett mål om fastställelse av faderskapet samt det finns sannolika skäl för att den instämde är far till barnet. Skälen till bestämmelsen har angetts vara att det är angeläget att den bidragsskyldige kommer i gång så snabbt som möjligt med betalningarna så att det inte skapas stora ingångsskulder på grund av att ett beslut om återbetalningsskyldighet ännu inte kan fattas (se prop. 1995/96:208 s. 92).

#### *Bestämmelserna i lagen (1993:389) om assistansersättning*

Även för assistansersättning finns bestämmelser om provisoriska beslut som delvis motsvarar bestämmelsen i 20 kap. 2 a § AFL. Bestämmelsen i 8 § lagen (1993:389) om assistansersättning motsvarar 20 kap. 2 a § första och andra styckena AFL. I lagrådsremissen innehöll lagförslaget en hänvisning till 20 kap. 2 a § AFL. På inrådan av Lagrådet infördes dock en självständig bestämmelse i 8 §. Motivet angavs vara att läsningen underlättas betydligt om frågan regleras självständigt (se prop. 1992/93:159 s. 197). Möjligheten att interimistiskt dra in eller minska en ersättning täcktes emellertid inte av den nya bestämmelsen. Ursprungligen fanns inte heller någon och inte heller någon uttrycklig delegationsmöjlighet för socialnämnd till tjänsteman. Genom en ändring som trädde i kraft den 1 januari 2001 har en sådan möjlighet införts för provisoriska beslut (prop. 2000/01:5, bet. 2000/01:SoU3, rskr. 2000/01:23).

*Förmåner som saknar bestämmelser om provisoriska beslut*

Vissa förmåner, som regleras utanför lagen om allmän försäkring, saknar uttrycklig möjlighet till provisoriska beslut. Det är främst förmåner i det reformerade ålderspensionssystemet samt vissa engångsbidrag.

Som nämnts nyss fanns tidigare en möjlighet till provisoriska beslut i ärenden om allmän pension. Tillämpningen av 20 kap. 2 a § AFL i ATP-systemet förekom främst i en speciell situation, nämligen då pensionspoäng tjänats in men inte fastställts. Tilläggspension beräknas på pensionspoäng, som fastställs på grundval av den pensionsgrundande inkomsten. Eftersom denna i sin tur bygger på den taxerade inkomsten för statlig inkomstskatt kunde det i ATP-systemet uppkomma en situation med eftersläpning, då pensionspoäng var intjänade men inte fastställda. Detta kunde påverka pensionens storlek, särskilt om pensionen skulle reduceras eftersom den försäkrade hade färre än 30 intjänandear. I ATP-systemet gjordes då, givet vissa förutsättningar, beräkningen av pension utifrån antagandet att det sista året var ett år med pensionspoäng. Sådana beslut fattades med stöd av 20 kap. 2 a § AFL och ersattes senare, när pensionspoängen för året fastställts, med ett slutligt beslut.

Även i det reformerade ålderspensionssystemet kommer i den mån pensionspoäng skall fastställas en motsvarande eftersläpning att ske. För det reformerade ålderspensionssystemet har dock slagits fast att pension skall beräknas endast på fastställd pensionsrätt. Skälen är bl.a. att det inte finns någon övre åldersgräns för att tjäna in pensionsrätt i det reformerade, livsinkomstbaserade, ålderspensionssystemet samt att den enskilde på grund av det s.k. delningstalets konstruktion kompenseras i efterhand (se prop. 1997/98:151 s. 546 f.). Den situation där 20 kap. 2 a § AFL tidigare tillämpades kan således inte uppkomma i det reformerade ålderspensionssystemet. Uppenbarligen har lagstiftaren inte heller i övrigt ansett behovet vara sådant att någon motsvarighet till bestämmelsen om provisoriska beslut skall föras in i lagen om inkomstgrundad ålderspension.

Inte heller för garantipension, reformerad efterlevandepension eller övergångsvis garantipension finns någon motsvarighet till bestämmelsen i 20 kap. 2 a § AFL.

För vissa bidrag – *bilstöd och bidrag vid adoption av utländska barn* – saknas också lagstadgad möjlighet att fatta provisoriska beslut. Avsaknaden av hänvisning till 20 kap. 2 a § AFL kommenteras inte särskilt i förarbetena. Gemensamt för bidragen är att de utgörs av en engångsersättning.

#### 4.3.9.3 Preliminära beslut om bostadsbidrag

Som nämnts ovan innehåller 30 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag en hänvisning till 20 kap. 2 a § AFL. Hänvisningsbestämmelsen kommenterades inte i förarbetena med mer än med ett konstaterande att den innebar att de i bestämmelsen upptagna reglerna i AFL blev tillämpliga på ärenden om bostadsbidrag (prop. 1992/93:174 s. 68).

År 1995 tillsattes en utredning med uppdrag att göra en översyn av inkomstreglerna m.m. inom bostadsbidragssystemet i syfte att förbättra kostnadskontrollen inom systemet samt minska kostnaderna för bostadsbidragen med 1,5 miljarder kr på årsbasis fr.o.m. halvårsskiftet 1996 och därutöver med ytterligare 750 000 kr för andra halvåret 1996. Bakgrunden angavs sammanfattningsvis vara det statsfinansiella läget samt kostnadsutvecklingen för bostadsbidrag. Utredningen föreslog i sitt betänkande Bostadsbidragen – effektivare inkomstprövning – besparingar (SOU 1995:133) ett nytt inkomstprövningssystem som innebar att bostadsbidrag beviljas och betalas ut preliminärt efter prövning av ansökan med uppgivande av uppskattad årsinkomst men fastställs på grundval av den slutliga taxeringen under det år som preliminärt bostadsbidrag har utgått. Inkomstprövningssystemet beräknades minska kostnaderna för bostadsbidraget med 1,1–1,3 miljarder kr. Riksdagen beslutade om ett nytt system för bostadsbidrag, som i dessa delar i huvudsak stämde överens med utredningens förslag (prop. 1995/96:186, bet. 1995/96:BoU11, rskr. 1995/96:229). Bestämmelserna om preliminära och slutliga beslut återfinns i dag i 21a–22 §§ lagen om bostadsbidrag.

#### 4.3.9.4 Förhandsbesked

Ett förfarande som har visst samband med interimistiska beslut i ett ärende är skyldigheten att lämna förhandsbesked. Denna skyldighet finns allmänt sett inte på socialförsäkringsområdet med två undantag, för vissa situationer i föräldraförsäkringen samt för ersättning för tandvård.

##### *Förhandsbesked i föräldraförsäkringen*

Som redovisats i avsnitt 2.3.2 har en förälder som huvudregel rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av barn som inte har fyllt tolv år om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete bl.a. beroende på sjukdom hos barnet (jfr 4 kap. 11 § AFL). För vård av ett barn som på grund av sjukdom, psykisk utvecklingsstörning eller annat funktionshinder är i

särskilt behov av tillsyn eller vård, kan tillfällig föräldrapenning utges även för barn som fyllt tolv men inte 16 år. Tillfällig föräldrapenning kan även utges för ett barn som fyllt 16 men inte 21, eller i vissa fall 23, år om barnet omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (se 4 kap. 11 § första och andra styckena AFL).

Försäkringskassan får enligt en särskild bestämmelse i 4 kap. 11 § sista stycket AFL i förväg pröva om barnet skall omfattas av den utökade ersättningsrätten efter tolv års ålder. Ett sådant beslut är bindande för den tid beslutet avser men kan omprövas om de förhållanden som har lagts till grund för beslutet ändras. Förfarandet rubriceras i RFV:s allmänna råd som ett förhandsbeslut (jfr RFV:s Allmänna råd 1997:10, s. 42), vilket möjligen för tankarna till att det skulle vara ett interimistiskt beslut.

Frågan om barnet skall omfattas av denna del av föräldraförsäkringen avgörs emellertid slutligt vid meddelandet av ett s.k. förhandsbesked och beslutet anges i förarbetena (prop. 1984/85:78 s. 123) kunna överklagas på samma sätt som för socialförsäkringen i övrigt. Beslutet är alltså inte ett förhandsbesked i den meningen att det senare i samma ärende kommer ett slutligt beslut. För att ersättning skall kunna utgå krävs vidare ytterligare en prövning, nämligen den som skall göras i anslutning till ett konkret sjukfall och som följer samma regler som för barn under tolv års ålder. "Förhandsbeskedet" är snarare ett ärende som avgörs genom ett fastställelsebeslut, vilket – om det är ett gynnande beslut – torde ha positiv rättskraft vid en senare prövning av ersättningsfrågan, se avsnitt 4.3.10.3. En annan sak är att ett beslut om att barnet omfattas av den utökade ersättningsrätten enligt förarbetena bör tids-begränsas (se a. prop. s. 123).

#### *Förhandsprövning av tandvård*

Om en försäkrads behov av tandvård är omfattande eller svårbedömt får den försäkrade eller, efter medgivande av den försäkrade, vårdgivaren begära att ett behandlingsförslag prövas av försäkringskassan (17 § första stycket förordningen 1998:1337 om tandvårdstaxa). Förhandsprövning skall göras när en behandling avses ha ett visst innehåll (se 17 § andra stycket och 18 § tandvårdstaxan). RFV får föreskriva undantag från vad som sägs i 17 och 18 §§ samt även föreskriva att förhandsprövning skall göras i andra fall än som anges där.

## 4.3.10 Överklagande och omprövning

### 4.3.10.1 Inledning

Beslut av en försäkringskassa överklagas – om beslutet allmänt sett kan överklagas – i princip till allmän förvaltningsdomstol. Vissa beslut kan emellertid inte överklagas utan endast omprövas, nämligen ursprungsbeslut av tjänsteman. En annan sak är att omprövningsbeslutet kan överklagas. Även i vissa andra situationer finns i författning begränsningar av den materiella överklagbarheten.

Begreppet omprövning har flera betydelser på socialförsäkringsområdet. I lagen om allmän försäkring finns bestämmelser om obligatorisk omprövning av tjänstemannabeslut, vilken ersätter ett överklagande av sådana beslut (20 kap. 10 och 11 §§ AFL). Härutöver finns för en rad olika förmåner regler med innebörden att ett beslut skall omprövas om förhållandena har ändrats (se t.ex. 16 kap. 7 § AFL och 10 § lagen 1998:703 om handikappersättning och vårdbidrag). I det förra fallet rör det sig om en omprövning av ett ursprungsbeslut, medan det i det senare är rätten till eller storleken av förmånen för framtiden som omprövas. Besläktade regler är bestämmelserna i 20 kap. 3 § AFL om nedläggning och indragning av en förmån jämte liknande specialbestämmelser för vissa förmåner (se 3 kap. 17 § AFL för sjukpenning). Ytterligare bestämmelser om förnyad materiell omprövning av ett ursprungsbeslut är reglerna om ändring i 20 kap. 10 a § AFL och stadgandet om s.k. följdändring i bl.a. 13 kap. 7 § LIP. Utredningen föreslår i avsnitt 9.11.1 att terminologin i framtiden bör användas något annorlunda. Utöver nämnda bestämmelser finns regler om återkrav, se t.ex. 20 kap. 4 § AFL.

Det förtjänar att påpekas att bestämmelser om överklagande och omprövning av ursprungsbeslut på socialförsäkringsområdet återfinns i stort sett uteslutande i lagen om allmän försäkring respektive i lagen om inkomstgrundad ålderspension. För förmåner som inte regleras i dessa författningar har lagstiftaren i allmänhet valt att hänvisa till bestämmelserna i någon av dessa lagar.

I detta avsnitt redovisas först bestämmelserna om överklagande. Därefter berörs, som en bakgrund till bestämmelserna om ändring och omprövning, frågan om rättskraft inom socialförsäkringen. Även möjligheterna till resning berörs. Sedan följer en beskrivning av reglerna om omprövning och ändring i 20 kap. AFL respektive i 13 kap. LIP (om andra bestämmelser gäller för någon förmån som inte omfattas av den lagstiftningen påpekas detta särskilt). Därefter ges en något utförligare beskrivning av bestämmelserna om omprövning vid ändrade för-

hållanden. Bestämmelserna om indragning och minskning av en förmån beskrivs i avsnitt 4.3.11 och reglerna om återkrav i avsnitt 4.3.12.

#### 4.3.10.2 Överklagande

Som berörts i avsnitt 4.2 finns i förvaltningslagens 22 a § en allmän regel om domstolsprövning med det innehållet att beslut av förvaltningsmyndighet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. För beslut av försäkringskassan eller RFV i ärenden om försäkring finns en uttrycklig bestämmelse om instansvägen i 20 kap. 11 § första stycket AFL och för ärenden enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension återfinns regeln i 13 kap. 17 § första stycket LIP. Om beslutet allmänt sett är överklagbart får således i stort sett samtliga beslut av försäkringskassan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.<sup>45</sup> Som redovisats i avsnitt 3.3 krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

För vissa beslut på socialförsäkringsområdet finns uttryckliga överklagandebegränsningar. Ett beslut som fattats av en tjänsteman hos försäkringskassan får inte överklagas av enskild utan skall i stället omprövas. En enskilds begäran om överklagande skall ses som en begäran om omprövning (20 kap. 11 § första stycket AFL). Omprövningsbeslutet är i sin tur överklagbart. Motsvarande bestämmelser gäller för ärenden enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension (13 kap. 17 § första stycket LIP). Begränsningen gäller endast beslut som fattats av tjänsteman och endast om enskild är klagande. Om RFV överklagar beslutet skall detta inte omprövas utan överprövas direkt (20 kap. 10 § tredje stycket AFL respektive 13 kap. 15 § LIP).

Även i vissa andra situationer finns uttryckliga överklagandeförbud. På olika ställen i förordningar finns regler med innebörden att beslut om sättet för utbetalning av en förmån inte får överklagas.<sup>46</sup>

Vad som i övrigt kännetecknar ett överklagbart beslut är inte särskilt reglerat på socialförsäkringsområdet, utan det får bestämmas med till-

<sup>45</sup> Ett undantag är beslut om eftergift vid indrivning av statliga fordringar, vilket överklagas till RFV (se 20 § förordningen 1993:1138 om hantering av statliga fordringar).

<sup>46</sup> Se t.ex. 3 § tredje stycket förordningen (1980:624) om sättet och tiden för utbetalning av pension enligt AFL, m.m., 3 § tredje stycket förordningen (1982:366) om utbetalning av dagersättning från de allmänna försäkringskassorna, 8 § tredje stycket barnbidragsförordningen (1986:386), 2 § tredje stycket bostadsbidragsförordningen (1993:739) och 3 § tredje stycket förordningen (1996:1036) om underhållsstöd.



lämpning av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatsar (jfr avsnitt 4.2 och t.ex. Ragnemalm).

Ett beslut får enligt förvaltningslagen överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot (se 22 § FL). Vid fullföljd i ärenden om försäkring regleras sakägarkretsen i bestämmelsen om obligatorisk omprövning i 20 kap. 10 § AFL. Enligt denna får ett beslut omprövas på begäran av *enskild* som beslutet angår (20 kap. 10 § första stycket AFL).

Praxis avseende vem ett beslut skall anses angå är inte särskilt vidlyftig just vad avser socialförsäkringsärenden. I rättsfallet FÖD 1987:7 har arbetsgivare ansetts ha besvärsmålsrätt i mål om anspråk på en anställds sjukpenning i den situationen då arbetsgivarinträde föreligger. Frågeställningen har även bedömts i vissa avgöranden från Försäkringsöverdomstolen som inte har refererats och som avser den tidigare lagstiftningen om bidragsförskott (se Försäkringsöverdomstolens beslut av den 31 maj 1983, mål nr 2763/82, Försäkringsöverdomstolens beslut den 5 december 1984, mål nr 2622/83:4, Försäkringsöverdomstolens beslut den 15 december 1988, mål nr 743/88:8) I dom den 7 maj 1985, mål nr 783/83:8, uttalade Försäkringsöverdomstolen att hinder principiellt sett inte ansågs föreligga mot att bevilja ålderspension till en avliden försäkrad efter ansökan från dennes dödsbo.

Genom avgränsningen av bestämmelsen till enskild som beslutet angår torde myndigheter, som i sin myndighetsutövning berörs av ett beslut, falla utanför<sup>47</sup> (se vidare under avsnitt 7.3.3.2).

Avgränsningen i lagen om inkomstgrundad ålderspension av sakägarkretsen är snävare än vad som gäller enligt lagen om allmän försäkring respektive enligt förvaltningslagen. Enligt 13 kap. 17 § första stycket LIP får nämligen ett beslut som huvudregel överklagas av *den som beslutet avser*. I propositionen anförde regeringen att skälet att begränsa rätten att begära omprövning av och överklaga ett beslut till den som beslutet avser i stället för till den som beslutet angår bl.a. var att en person till vilken en försäkrad har överfört pensionsrätt för premiepension inte skulle ha möjlighet att klaga på den pensionsrätt som har fastställts för den försäkrade (se prop. 1997/98:151 s. 751).

Om den beslutet avser har avlidit får beslutet överklagas (begäras omprövat) av annan som är berörd av det (se 13 kap. 17 § första stycket respektive 10 § LIP. Det torde främst vara den som är berättigad till någon form av efterlevandepension som kan komma i fråga (se prop. 1997/98:151 s. 752).

<sup>47</sup> Jfr JO:s beslut den 14 oktober 1999, dnr 4837-1998, dock även FÖD 1992:40.

Utöver den enskilde respektive den beslutet avser kan RFV överklaga försäkringskassans beslut (se 20 kap. 11 § första stycket AFL och 13 kap. 17 § första stycket LIP). RFV får överklaga också till förmån för enskild part (20 kap. 11 § tredje stycket AFL).

Några särskilda bestämmelser om sättet för överklagande finns inte på socialförsäkringsområdet. Av förvaltningslagen följer att ett överklagande skall ske skriftligt (23 § FL).

Vad gäller tiden för överklagande gäller särskilda regler på socialförsäkringsområdet (se 20 kap. 13 § andra stycket AFL). En försäkringskassas beslut kan enligt lagen om allmän försäkring överklagas inom två månader från den dag den enskilde fått del av beslutet eller om RFV är klagande från den dag beslutet meddelades. För överklagande av avvisningsbeslut anses dock förvaltningslagens treveckorsfrist gälla, se nedan.

En försäkringskassas beslut om pensionsrätt, pensionspoäng eller vårdår får som huvudregel överklagas av RFV före utgången av året efter det fastställelseår som beslutet avser, dvs. inom två år efter intjänandeåret (13 kap. 19 § första stycket första meningen LIP). Andra beslut får överklagas av RFV inom två månader från det att beslutet meddelades (13 kap. 19 § andra stycket LIP).

För beslut om pensionsrätt, pensionspoäng eller vårdår gäller som ovan sagts att dessa först måste omprövas, om enskild vill fullfölja beslutet. Motsvarande frist som RFV:s överklagandefrist gäller då, dvs. utgången av året efter det fastställelseår som beslutet avser (13 kap. 13 § första stycket LIP). Tidsfristen för överklagande av enskild är, i likhet med vad som stadgas i lagen om allmän försäkring, två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet (13 kap. 18 § första stycket LIP).

Enligt bestämmelser i 24 § FL skall försäkringskassan pröva om ett överklagande av kassans beslut kommit in i rätt tid och som huvudregel avvisa det om det kommit in för sent. Om ett överklagande inom klagofristen har kommit in till viss annan myndighet än den som meddelat det överklagade beslutet skall det ändå anses inkommet i rätt tid. För beslut enligt lagen om allmän försäkring gäller detta, om överklagandet har kommit in till allmän förvaltningsdomstol, RFV eller en försäkringskassa som inte har meddelat det överklagade beslutet (20 kap. 13 § första stycket AFL). För beslut enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension gäller det härutöver, om överklagandet har kommit in till en skattemyndighet som inte har meddelat beslutet eller till Premiepensionsmyndigheten (se 13 kap. 12 § första stycket, 18 § sista stycket samt 19 § sista stycket LIP).

*Särskilt om överklagande av avvisningsbeslut*

Enligt 30 § FL får ett avvisningsbeslut som meddelats på grund av att ett överklagande har kommit in för sent överklagas i samma ordning som gäller för beslutet i huvudsaken. Bestämmelsen torde kunna uppfattas så att samma regler om tiden och sättet för överklagande skall gälla för ett avvisningsbeslut som för ett beslut i sak (se Hellners/Malmqvist s. 319).

På socialförsäkringsområdet är emellertid tillämpningen annorlunda. Vid införandet av omprövningsbestämmelsen i 20 kap. 10 § AFL anförde departementschefen, att ett beslut av försäkringskassan att avvisa en begäran om omprövning, exempelvis för att begäran kommit in för sent, får "anses avse en annan fråga än ett ärende enligt lagen om allmän försäkring" och att rättsmedlet därför är besvär, vilket alltså leder till att treveckorsfristen i förvaltningslagen skall tillämpas (se prop. 1981/82:88 s. 33). Motsvarande resonemang går igen i förarbetena till den särskilda avvisningsbestämmelse som finns för bostadsbidrag (jfr prop. 1992/93:174 s. 65).

Överklagande av avvisningsbeslut i ärenden enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension omfattas dock av överklagandebestämmelserna i den lagen, vilket leder till att tidsfristen för överklagande av ett sådant beslut är två månader (jfr 13 kap. 18 § LIP).

Om ett överklagande har avvisats såsom för sent inkommet och en domstol efter överklagande har prövat detta beslut eller vägrat prövningstillstånd i fråga om ett sådant överklagande, får domstolens beslut, enligt en bestämmelse i 33 § sista stycket FPL, inte överklagas. Beslut av försäkringskassan är undantagna, se 20 kap. 11 § sista stycket AFL respektive 13 kap. 17 § sista stycket LIP. Skälet bakom undantaget angavs vara att det bl.a. på socialförsäkringsområdet i dag finns särskilda bestämmelser om omprövning, som innebär att såväl en begäran om omprövning som ett överklagande kan avvisas på grund av att de har kommit in för sent. Eftersom det enligt regeringens mening knappast fanns skäl för att i det nu aktuella hänseendet göra skillnad mellan ett överklagande och en begäran om omprövning, men då det samtidigt i det lagstiftningsärendet inte fanns underlag för att utvidga bestämmelsen i 33 § fjärde stycket FPL till att även avse en begäran om omprövning, föreslogs att det tills vidare skulle införas ett undantag (se prop. 1997/98:101 s. 89 f.).

#### 4.3.10.3 Något om rättskraft m.m.

Bestämmelserna om främst ändring av försäkringskassans lagakraftvunna beslut bör ses mot bakgrund av frågan huruvida ett beslut från försäkringskassan tillerkänns rättskraft, dvs. kan ligga till grund för framtida avgöranden utan ny sakprövning (positiv rättskraft) eller hindrar en ny prövning av samma sak (negativ rättskraft). Nedan följer en kortfattad genomgång av rättskraftens omfattning – på socialförsäkringsområdet och för förvaltningen i stort – vad avser gynnande beslut respektive betungande beslut.

##### *Rättskraft vid gynnande beslut*

En oskriven huvudregel inom förvaltningsrätten är att gynnande beslut<sup>48</sup> har rättskraft, dvs. en myndighet kan som huvudregel inte ompröva ett tidigare beslut till den enskildes nackdel. Undantagna från denna huvudprincip har ansetts vara tre situationer, nämligen om beslutet försetts med återkallelseförbehåll, om en omprövning är påkallad med hänsyn till tvingande säkerhetsskäl eller om beslutet blivit oriktigt på grund av vilseledande från den enskildes sida (se t.ex. Förvaltningsrättsutredningens betänkande *Ändringar i förvaltningslagen*, SOU 1981:46, s. 131 f. med hänvisningar).

För sociala förmåner torde utgångspunkten vara att samma principer om gynnande besluts rättskraft gäller som för förvaltningen i övrigt (jfr RFV Anser 1999:3 Rättskraft m.m., s. 2 f.).

Den allmänna principen om gynnande besluts rättskraft har fått ny belysning genom ett avgörande av Regeringsrätten, RÅ 2000 ref. 16, där en stadsdelsnämnd i Göteborgs kommun ändrade ett tidigare beviljat beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen i form av hemtjänst under åberopande av att nämnden i samband med budgetarbete beslutat att generellt minska städfrekvensen. Efter en redogörelse för ovan nämnda rättsläge gjorde Regeringsrättens majoritet följande uttalande.

Rätten till bistånd enligt 6 § SoL och de paragrafer vartill där hänvisas är en förmån som enligt lagen skall bestämmas inom viss angiven ram av den enskildes behov för försörjningen och livsföringen i övrigt. Hänsynen till den enskildes trygghet talar med styrka emot att beslut om sådant bistånd får omprövas till den enskildes nackdel annat än under de generella förutsättningar som anses gälla för omprövning av gynnande beslut. Detta gäller främst beslut om bistånd som avser ett bestämt tillfälle eller en bestämd period. När ett beslut avser ett fortlöpande bistånd

<sup>48</sup> Vad som sägs om gynnande beslut har aktualitet även i fråga om s.k. fastställelsebeslut. Från rättspraxis kan erinras om FÖD 1990:37.

utan någon angiven tidsbegränsning kan däremot skälen för omprövning vara så starka – exempelvis om biståndsbehovet väsentligt förändras – att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden inte bör uppställas. Det kan dock inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning.

Regeringsrätten, som erinrade om att omprövningen i målet betingats enbart av att kommunen av besparingsskäl ändrat normen för städ-frekvens, kom till det slutet att med hänsyn till att kommunens ekonomiska förhållanden inte kunde tillmätas betydelse vid bedömningen av begreppet skälig levnadsnivå, förelåg inte förutsättningar för omprövning. Enligt majoritetens domskäl öppnas dock en viss möjlighet för en omprövning även till den enskildes nackdel på grund av ändrade förhållanden. Minoriteten, två ledamöter, gick ytterligare ett steg och anförde att det för vissa situationer finns bestämmelser som förutsätts vara heltäckande och som reglerar när ett beslut kan omprövas eller ändras – exempelvis beträffande assistansersättning och färdtjänst – men att det i annat fall, när uttryckliga regler saknas, endast återstod att göra en allmän bedömning av vad som bör godtas. Vid en sådan bedömning fann minoriteten att den av kommunen gjorda omprövningen borde accepteras.

I vad mån Regeringsrättens avgörande kan tilläggas betydelse inom socialförsäkringen är en fråga som utredningen återkommer till i avsnitt 9.11.

Noteras bör även att Regeringsrätten i ett avgörande, RÅ 1999 ref. 47, funnit att ett beslut om godkännande av arbetsskada i samband med prövning av arbetsskadeersättning inte har ansetts bindande vid en senare prövning avseende rätt till livränta beträffande inkomstförlust som uppkommit för tid efter beslutet.

### *Rättskraft vid betungande beslut*

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att betungande beslut – såväl avslagsbeslut som förelägganden och förbud av olika slag – inte har någon rättskraft. Principen har utvecklats i praxis. I RÅ 1987 ref. 80 gjorde Regeringsrätten ett principiellt uttalande om rättskraften hos ett avslagsbeslut meddelat av Patentbesvärslagen i ett namnärke. Domstolen menade att i förvaltningsförfarandet blir rättskraften beroende av ärendets särskilda karaktär. På vissa områden har rättskraften i stort sett samma innebörd som enligt rättegångsbalken, medan den på andra områden uttunnats. Beträffande några grupper av beslut är det emellertid möjligt att tämligen generellt ange i vad mån de vinner rättskraft i den

meningen att de förhindrar ny prövning av samma sak. Ett beslut om avslag på en ansökan vinner sålunda i regel inte rättskraft i denna mening (jfr uttalanden av Besvärssakkunniga i SOU 1964:27 s. 477 samt RÅ 1978 1:9 och RÅ 1979 Bb 116). Det sagda gäller – förklarade Regeringsrätten – särskilt i den i målet aktuella processituationen där någon enskild inte står som direkt motpart till sökanden.

På socialförsäkringsområdet är rättsläget inte helt klart. Enligt flera avgöranden av Försäkringsöverdomstolen bör en ansökan om ersättning avvisas om den avser samma tidsperiod som ett tidigare avslagsbeslut (se RFV Anser 1999:3 s. 3 f.). I doktrinen har dock hävdats att ett avslagsbeslut på socialförsäkringsområdet inte utgör ett hinder mot en ny prövning i sak. Om en enskild gör en ny ansökan om en förmån bör den omständigheten att saken redan är prövad beaktas inom ramen för själva sakprövningen (se Rune Lavin, Gäst hos Försäkringsöverdomstolen, s. 83 f, *cit. Lavin*).

Det råder i dag en splittrad praxis hos förvaltningsdomstolarna i frågan om rättskraften hos ett lagakraftvunnet avslagsbeslut på socialförsäkringsområdet (se RFV Anser 1999:3 s. 7 f.). Följande fall belyser oklarheten.

I ett ärende hade försäkringskassan beslutat avslå en ansökan om livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring för en viss period. Beslutet hade fastställts av länsrätten. Därefter ansökte den försäkrade på nytt om samma förmån för samma period. Försäkringskassan avvisade den nya ansökan under åberopande av *res judicata*. Länsrätten ändrade inte kassans beslut. Kammarrätten i Stockholm fann att avslagsbeslutet inte vunnit negativ rättskraft och att kassan därför inte haft rätt att avvisa ansökan, utan borde ha tagit upp den till prövning i sak. Kammarrätten undanröjde därför länsrättens dom och försäkringskassans beslut och återförvisade målet till kassan (beslut den 28 januari 1999, mål 5584–1998).

RFV överklagade kammarrättens beslut och anförde följande till stöd för att man även i fortsättningen bör vidmakthålla Försäkringsöverdomstolens praxis beträffande negativ rättskraft. Inom förvaltningsområdet, med undantag för socialförsäkringen, avser en ansökan i regel endast framtiden. En begäran om en socialförsäkringsförmån anses däremot regelmässigt innebära en begäran om ersättning för så lång tid tillbaka som enligt preskriptionsregler och andra bestämmelser om tidsfrister är möjligt. Räckvidden hos en ansökan inom detta område skiljer sig alltså på ett avgörande sätt från den räckvidd som en ansökan inom den övriga förvaltningen i regel har. Försäkringsöverdomstolens praxis står mot denna bakgrund inte i strid vare sig med Regeringsrättens praxis eller de av kammarrätten åberopade uttalandena i den juridiska litteraturen. Den försäkrades intresse av att på nytt få prövat om han är berättigad

till förmånen i fråga får anses tillräckligt tillgodosett dels genom möjligheterna till överklagande av avslagsbeslut, dels genom möjligheterna till ändring av lagakraftvunna beslut enligt 20 kap. 10 a § AFL, dels genom den möjlighet som Försäkringsöverdomstolens praxis medger att kunna få prövat om rätt till förmånen föreligger för senare perioder än den det lagakraftvunna avslagsbeslutet avsett.

Regeringsrätten meddelade den 15 januari 2001 prövningstillstånd i målet.

RFV har på motsvarande sätt överklagat ett beslut av kammarrätten i Jönköping (beslut den 18 mars 1999, mål nr 4228–1996) till Regeringsrätten. Frågan om prövningstillstånd är ännu inte avgjord.

### *Möjligheterna till resning*

När det gäller omprövning som aktualiseras efter överklagandetidens utgång kommer också möjligheten till resning in i bilden. Enligt 37 b § FPL får resning beviljas i mål eller ärende "om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt". De förutsättningar som anges för tillämpningen av detta extraordinära rättsmedel är mycket vaga. Det sker regelmässigt totalbedömningar av diskretionär karaktär (se Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 uppl. 1992, s. 135). Paragrafen får sitt innehåll främst genom Regeringsrättens praxis. Av denna kan utläsas att en primär resningsgrund är förekomsten av nya omständigheter och bevis, se t.ex. RÅ 1984 not Bb 208 (epidemiologiska studier hade visat på samband mellan en yrkesskada och arbetet, sambandet inte känt när målet avgjordes). Sedan gammalt beviljar Regeringsrätten resning även om de åberopade omständigheterna eller bevisen är nya i den meningen att de över huvud inte existerat vid tidpunkten för beslutets lagakraftvinnande (se Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen, 1973, s. 192).

Det är mindre vanligt att grunden uppenbart oriktig rättstillämpning används i resningsmål. I RÅ 1984 ref. 2:8 var fråga om omfattningen av Regeringsrättens prövning i ett resningsmål avseende ett ärende om återkrav av bostadsbidrag. Bostadsstyrelsen hade avslagit såväl ett överklagande av ett återkravsbeslut som en begäran om omprövning av styrelsens beslut. Verket menade att personen i fråga under bidragsåret borde ha insett att han passerat gränsen för indragning av bidraget och därför bort anmäla inkomstförändringen. Regeringsrätten uttalade bl.a. att Bostadsstyrelsens bedömningar av anmälningsskyldigheten vid avgörande av överklagandet och omprövningsbegäran måste anses ligga inom gränserna för den rätt till prövning som "bidragsförordningen"

tillerkänner styrelsen. Resningsinstitutet innefattar inte möjlighet till omprövning av rena skäligheten av sådana bedömningar.

Vid en jämförelse mellan de två rättelseinstituten – omprövning och resning – är det slående att förutsättningarna för deras tillämpning delvis är desamma (se nedan i avsnitt 4.3.10.4). Det gäller särskilt den situationen att det tillkommer nya omständigheter eller bevis. Man kan därför fråga sig hur de två instituten förhåller sig till varandra: utesluter möjligheten till omprövning att man begär resning i ett ärende eller står resningsvägen alltid öppen oavsett om den enskilde har möjlighet att söka rättelse på ett enklare sätt?

I litteraturen har olika meningar kommit till synes i den berörda frågan. Wennergren (se Förvaltningsprocesslagen m.m., 4 uppl. 2001, s. 361 f.) hävdar att om rättelse kan vinnas på ett annat och enklare sätt än genom resning, bör det förra tillvägagångssättet användas. Genom att reglerna om omprövning i förvaltningslagen framhäver omprövning som en möjlighet som skall utnyttjas när den kan förväntas ge en önskad ändring, torde man ha att räkna med att resning inte beviljas i ett ärende när rättelse kan vinnas genom omprövning. Han nämner som exempel RÅ 1984 not Ba 24. Fallet avsåg en ansökan om resning i ett mål om beräkning av pensionsgrundande inkomst. Den lokala skattemyndigheten hade av misstag fastställt en kvinnas pensionsgrundande inkomst till 0 kr för ett visst inkomstår. När försäkringskassan senare beviljade henne allmän pension tillgodoräknades henne inte de pensionspoäng för det året som rätteligen borde ha skett. Regeringsrätten, som beviljade resning, anförde bl.a. att den tid inom vilken den lokala skattemyndigheten själv kunnat rätta till sitt fel hade gått ut. Hinder torde dock inte föreligga för försäkringskassan att med tillämpning av 20 kap. 10 a § AFL rätta det felaktiga underlaget och lägga ett korrekt underlag till grund för beslut om pensionen till kvinnan. Emellertid hade Regeringsrätten av RFV inhämtat att den praxis som var under utveckling hos de allmänna försäkringskassorna vad gäller rättelse enligt nämnda lagrum vanligen inte tillät rättelse i ett fall som det förevarande. Under sådana omständigheter borde det extraordinära rättsmedlet resning tillgripas för att åstadkomma rättelse.

Häremot står Ragnemalm (s. 158 f., särskilt s. 169 f.) som menar att förekomsten av enklare eller informella rättelsevägar inte utesluter resning. Han anför att det torde vara för djärvt att hävda, att man helt bör bortse från att önskat resultat kan uppnås på annat sätt än genom ianspråktagande av extraordinärt rättsmedel. De särskilda rättsmedlen skall ju erbjuda en reservmöjlighet, då rättelse inte kan nås på annat sätt. Å andra sidan – fortsätter Ragnemalm – är det klart att särskilt resningsinstitutet från bl.a. arbets-, kostnads- och tidssynpunkt kan erbjuda påtagliga fördelar framför t.ex. en möjlighet att förnya ett ansökningsärende. Dessutom kan en informell rättelseväg en eller flera



sökningsärende. Dessutom kan en informell rättelseväg en eller flera gånger förgäves ha prövats, varför ytterligare försök ter sig meningslösa. Som ett ytterligare skäl för extraordinär omprövning i fall, då ny ansökan kan göras, kan enligt Ragnemalm pekas på det faktum att beträffande vissa förmåner tiden för ärendets anhängiggörande kan ha konstitutiv betydelse, varvid en upprepad ansökan blir utan verkan för förfluten tid, medan ny prövning efter resning kan avse hela tiden från det att den ursprungliga ansökningen gjordes. Det kan också finnas bestämda ansökningstider i författningarna som omöjliggör prövning av en förnyad ansökan, varför denna väg inte erbjuder något alternativ till en begäran om resning. Av praxis rörande denna fråga synes – framhåller Ragnemalm – kunna utläsas att man i vart fall inte generellt vill uppställa ett krav på att varje annan rättelsemöjlighet skall ha prövats, för att ianspråktagande av extraordinärt rättsmedel skall komma i fråga. Intresset av att lagakraftvunna beslut inte rivs upp utan vägande skäl synes i stället tillgodoses genom att strängare krav upprätthålls för att t.ex. resning skall beviljas. Spärren ligger i det aktuella hänseendet snarare på den materiella än den formella sidan.

#### 4.3.10.4 Omprövning och ändring enligt lagen om allmän försäkring

##### *Bakgrunden till nuvarande bestämmelser*

Några särskilda bestämmelser om omprövning eller ändring fanns inte i lagen om allmän försäkring vid dess tillkomst. Materiellt sett innebar dock RFV:s ex-officioprövning (se avsnitt 3.2) att relativt stora möjligheter att ompröva och ändra felaktiga beslut erbjöds i andra instans. Omprövning förekom även i första instans i relativt stor omfattning. Förfarandet var dock oreglerat och praxis var i viss mån osäker och splittrad.

Inrättandet av försäkringsrätterna 1979 innebar att RFV:s möjligheter att efter underställning och genom omprövning på eget initiativ rätta felaktiga beslut från försäkringskassan upphörde. Chefen för Socialdepartementet anförde att det var angeläget att den möjlighet som tidigare fanns att efter överklagandetidens utgång få felaktiga beslut rättade skulle bibehållas inom socialförsäkringens prövningssystem (prop. 1977/78:20 s. 84). Av bl.a. det skälet infördes därför regler med innebörden att försäkringskassorna skulle få en lagfäst möjlighet och skyldighet att själva ändra beslut som var felaktiga av visst kvalificerat slag. Kassan var vidare alltid skyldig att ta upp ett ärende till prövning när beslutet överklagats av enskild. Ändring fick dock göras endast i

enlighet med överklagandet och om kassan ansåg att yrkandena skulle bifallas i sin helhet. I annat fall skulle ärendet överlämnas för handläggning i försäkringsrätten (se a. prop. s. 85). RFV fick samtidigt rätt att överklaga respektive begära ändring av försäkringskassans beslut. Bestämmelserna togs in i dåvarande 20 kap. 10 § AFL och trädde i kraft den 1 januari 1979.

Ursprungligen gällde bestämmelserna om ändring inte bara för försäkringskassan utan även för försäkringsdomstolarna. Med hänvisning till att omprövningsinstitutet lett till mycket blygsamma resultat för domstolarna inskränktes bestämmelsen från halvårsskiftet 1980 till att gälla enbart för försäkringskassorna (prop. 1979/80:128, bet. SFU 1979/80:16, rskr. 1979/80:299).

Måltillströmningen till försäkringsrätterna visade sig snart vara större än förväntat. 1980 tillsattes en kommitté – Försäkringsdomstolskommittén – med uppdrag att överväga olika åtgärder för att förkorta väntetiderna vid försäkringsrätterna. Kommittén lade året därpå fram förslag till olika åtgärder som syftade till en förkortning av väntetiderna (se Ds S 1981:9 Försäkringsdomstolarnas arbetsläge). Bland annat föreslogs vissa förenklingar i arbetsrutinerna, en fullföljdsbegränsning i Försäkringsöverdomstolen samt en utökad omprövning av beslut hos försäkringskassorna.

Beträffande den utökade omprövningsmöjligheten föreslog kommittén att försäkringskassan inte som tidigare skulle vara bunden vid att helt bifalla den enskildes yrkande för att omprövning skulle kunna ske, utan att ett yrkande även delvis skulle kunna bifallas genom omprövning.

Kommittén redovisade två alternativa lösningar för den närmare utformningen av omprövningsbestämmelsen. Den ena var att den försäkrade skulle överklaga försäkringskassans beslut och att försäkringskassan efter omprövning skulle delge honom det nya beslutet och bereda honom eller henne tillfälle att fullfölja överklagandet, dvs. i enlighet med vad som dittills hade gällt. Den andra lösningen, som förordades av kommittén, innebar att försäkringskassans ursprungliga beslut förändrades med en rätt att begära omprövning medan rätten att överklaga endast knöts till det beslut som fattades med anledning av omprövningen.

Regeringen föreslog en utvidgad omprövningsmöjlighet i enlighet med det av kommittén förordade förslaget. Vidare föreslogs att reglerna om bl.a. tiden och sättet för att överklaga ärenden skulle gälla även för omprövning (se prop. 1981/82:88 s. 19 f.). Härutöver föreslogs en del redaktionella ändringar, bl.a. att de tidigare införda reglerna om ändring i 20 kap. 10 § AFL flyttades till en ny bestämmelse i 20 kap.

10 a § AFL samt att den nya omprövningsbestämmelsen infördes i 20 kap. 10 § AFL. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 april 1982.

Enligt de föreskrifter som meddelades av RFV skulle omprövning av beslut göras av lägst avdelningschef vid centralkontoret. Omprövning av beslut som fattats av förtroendemannaorgan – pensionsdelegation eller försäkringsnämnd – skulle ske av respektive organ. Omprövningen skulle normalt vara slutförd inom sex veckor från det att omprövning begärdes.

I samband med att socialförsäkringsnämnderna ersatte pensionsdelegationerna och försäkringsnämnderna – se avsnitt 3.1 – avskaffades omprövningen enligt 20 kap. 10 § AFL av beslut av dessa organ. Sådana beslut skulle i stället överklagas direkt till försäkringsrätt. Någon skillnad i fullföljdshänseende beroende på försäkringskassans sammansättning vid avgörandet hade dittills inte gjorts. I förarbetena anförde departementschefen att systemet där förtroendevalda omprövar sina egna beslut hade besvärande nackdelar och att systemet bl.a. ledde till en onödig omgång och förlängning av handläggningstiden. Härutöver anfördes att antalet beslut av pensionsdelegation eller försäkringsnämnd som ändrades efter omprövning var få samt att det av administrativa skäl var svårt att genomföra omprövningen inom den av RFV då föreskrivna sexveckorsfristen (prop. 1985/86:73 s. 31 f.).

Skyldigheten för socialförsäkringsnämnd att ändra ett beslut enligt 20 kap. 10 a § AFL kvarstod emellertid oförändrad. För att åstadkomma en minskning av handläggningstiden och arbetsinsatsen inom försäkringskassan anförde departementschefen (a. prop. s. 32) att det skulle ankomma på ansvarig chefstjänsteman (då avdelningschefen vid kassans centralkontor) att bedöma om ett besvär över ett nämndbeslut skulle föranleda en ny prövning av nämnden enligt 20 kap. 10 a § AFL.

Socialförsäkringsnämnden skulle även ompröva vissa beslut som fattats av tjänsteman. Utgångspunkten angavs vara att sådana beslut som hade stor betydelse för den enskildes trygghet och försörjning skulle omprövas av nämnden i stället för av en chefstjänsteman (se a. prop. s. 34). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1988.

Under 1990-talet utökades gradvis området inom vilket socialförsäkringsnämnd skulle ompröva tjänstemannabeslut.

I samband med översynen av socialförsäkringens administration 1997 föreslogs att socialförsäkringsnämnden inte längre skulle fatta beslut i omprövningsärenden. Samtidigt inskränktes de ärendetyper som skulle beslutas av socialförsäkringsnämnd. Skälen bakom borttagandet av socialförsäkringsnämndens omprövning av vissa tjänstemannabeslut angavs vara att dessa inte uppfyllde kraven på att under avsevärd tid ha väsentlig betydelse för den enskilde från försörjningssyn-

punkt, varför de inte skulle omprövas av nämnden (se prop. 1997/98:41 s. 93).

Ändringarna, som trädde i kraft den 1 juli 1998, innebar vidare att RFV:s möjligheter att lämna föreskrifter om förfarandet vid ändring, omprövning och överklagande försvann. De tidigare meddelade föreskrifterna om omprövning har därför upphävts. Mycket av innehållet i dessa föreskrifter har i stället meddelats som allmänna råd.

#### *Omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL*

Om en enskild som beslutet angår begär omprövning av ett beslut om försäkring skall försäkringskassan ompröva beslutet (20 kap. 10 § första stycket AFL). Till skillnad från vad som gäller försäkringskassans omprövningsskyldighet på eget initiativ behöver det inte vara något fel på beslutet för att omprövning skall ske efter begäran av enskild. Omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL är inte heller begränsad till frågan om beslutet är uppenbart fel, jfr nedan under Ändring enligt 20 kap. 10 a § AFL, utan innebär i princip en ny prövning av ärendet.

En enskild kan som ovan nämnts inte överklaga ett ursprungsbeslut utan är hänvisad till bestämmelserna om omprövning. En enskilds överklagande av ett beslut som inte har omprövats skall anses som en begäran om omprövning (20 kap. 11 § första stycket AFL). RFV kan inte begära omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL. Om omprövning begärs av enskild och verket överklagar samma beslut skall försäkringskassan inte ompröva beslutet utan begäran om omprövning skall anses som ett överklagande (20 kap. 10 § sista stycket AFL).

Ett beslut som tillkommit efter omprövning – såväl enligt 20 kap. 10 § AFL som enligt 20 kap. 10 a § AFL – skall inte omprövas på nytt. Den som vill angripa beslutet får göra det genom överklagande (se 20 kap. 10 § första stycket AFL och prop. 1981/82:88 s. 33). Ingenting hindrar emellertid att ett beslut som omprövats enligt 20 kap. 10 § AFL omprövas enligt 20 kap. 10 a § i samma lag.

En viktig begränsning i omprövningsinstitutets räckvidd är att det endast omfattar beslut som fattats av tjänsteman i ”ärenden om försäkring”. Omprövning skall ske av samtliga tjänstemannabeslut, såväl slutliga som interimistiska, under förutsättning att talan kan fullföljas särskilt. Beslut i ärenden som avgörs av socialförsäkringsnämnd skall således inte omprövas utan överklagas direkt. I den praktiska tillämpningen har det rått viss tveksamhet om vilka överprövningsregler som skall tillämpas för ett provisoriskt beslut som fattas av en tjänsteman efter delegation från socialförsäkringsnämnd. Begränsningen till beslut i ärenden om försäkring har som ovan sagts ansetts innebära att be-

stämmelserna inte omfattar beslut om avvísning av begäran om omprövning eller överklagande. Härutöver anses beslut i ärende om utlämnande av allmän handling enligt sekretesslagen, beslut att lämna ett ärende beträffande återbetalningsskyldighet av underhållsstöd för exekutiva åtgärder eller beslut under handläggningen falla utanför (se RFV Allmänna råd 1998:14 s. 10).

Sakägarkretsen är avgränsad till enskild som beslutet angår, se avsnitt 4.3.10.2.

Bestämmelserna om tidsfrister för överklagande och verkan av felsända överklaganden gäller i tillämpliga delar begäran om omprövning (se 20 kap. 13 § tredje stycket AFL).

En begäran om omprövning bör ske skriftligt (jfr RFV Allmänna råd 1998:14 s. 10 och prop. 1981/82:88 s.34).<sup>49</sup> Något uttryckligt krav på detta eller på egenhändigt undertecknande finns inte. RFV rekommenderar att försäkringskassan begär att en icke underskriven begäran om omprövning bekräftas av avsändaren med en egenhändig namnteckning (se a. a. s. 11).

Omprövning på begäran av enskild enligt 20 kap. 10 § AFL får inte leda till ändring till den enskildes nackdel (20 kap. 10 § andra stycket AFL).

Bestämmelserna om omprövning i 20 kap. 10 § AFL gäller genom hänvisning för samtliga förmåner inom socialförsäkringen med undantag för regler med anknytning till det reformerade ålderspensionssystemet, se nedan.

<sup>49</sup> Här kan anmärkas att enligt 20 kap. 13 § tredje stycket AFL skall bestämmelserna i den paragrafen om överklagande - dvs. om tidsfrister och verkan av felsända överklaganden - vara tillämpliga på omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL. I specialmotiveringen till bestämmelsen uttalas följande. "Genom bestämmelserna blir reglerna för besvär tillämpliga på omprövningsförfarandet. Det gäller t.ex. tiden och sättet för att begära omprövning". Uttalandet i specialmotiveringen går i sist nämnda del utöver ordalydelsen i bestämmelsen.

*Ändring enligt 20 kap. 10 a § AFL*

Försäkringskassan skall ändra ett beslut i ett ärende om försäkring om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller av annan liknande orsak (se 20 kap. 10 a § första stycket 2–3 AFL).

De situationer som omfattas av bestämmelsen tar endast sikte på ursprungliga felaktigheter i besluten, dvs. felaktigheter som förelåg redan vid tidpunkten för det första beslutet (se prop. 1977/78:20 s. 83). Någon skyldighet att ompröva ett beslut enligt 20 kap. 10 a § AFL på grund av senare inträffade omständigheter föreligger alltså inte (se SOU 1976:53 s. 138).

I förarbetena anfördes att avsikten var att en ändring skulle ske endast om vissa kvalificerade felaktigheter förelåg. Detta markerades genom att ordet ”uppenbart” användes som kvalifikation. Som exempel på ett besluts oriktighet på grund av uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag nämndes förekomsten av ett nytt läkarintyg som ger en annan bild av den försäkrades hälsotillstånd vid beslutstillfället, en ny omständighet som påverkar bedömningen av rätt till sjukpenning för tid före sjukanmälan eller en ny beräkning av pensionsgrundande inkomst i ett pensionsärende (se prop. 1977/78:20 s. 94). Kriteriet uppenbart felaktig rättstillämpning exemplifierades med att beslutsfattaren inte känt till eller missuppfattat en lagbestämmelse eller felbedömt beslutsunderlaget. Det konstaterades att även misstag om stadgad praxis föll in under bestämmelsen (se SOU 1976:53 s. 140 f. och prop. 1977/78:20 s. 95).

I utredningens ursprungliga direktiv (Dir. 1998:73) konstateras att uppenbarhetskriteriet kan ha kommit att få en tillämpning som är mer vidsträckt än vad ordalydelsen medger. Vid utredningens kartläggning av nuvarande rättstillämpning, se bilaga 6, har framkommit att bestämmelsen tillämpas relativt vidsträckt, i vart fall till den försäkrades fördel. Det är dock svårt att få en entydig bild av hur uppenbarhetsrekvisitet har tillämpats, bl.a. mot bakgrund att någon statistik över sådana ärenden inte förs särskilt.

JO har riktat kritik mot att försäkringskassan dröjt med att överlämna ett överklagande till länsrätt på grund av att kassan låtit införskaffa kompletterande utredning vid prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL (se protokoll vid inspektion av Östergötlands läns allmänna försäkringskassa den 21–22 september 1993, dnr 3257–1993) och har uttalat att granskningen för att se om förutsättningarna för ändring är uppfyllda bör ske utifrån det material som föreligger vid tidpunkten för överklagandet.

Försäkringskassan skall ta upp frågan om ändring på eget initiativ. RFV rekommenderar att kassan i samband med att ett beslut överklagas alltid granskar ärendet för att se om det finns skäl att ändra beslutet enligt 20 kap. 10 a § AFL samt att kassan dokumenterar i akten att en sådan utredning har skett (se RFV Allmänna råd 1998:14 s. 35). JO har uttalat att en sådan granskning inte får medföra att överlämnandet av överklagandet till länsrätt försenas (se beslut den 17 februari 1993, dnr 2705–1992).

Även enskild och RFV kan begära att försäkringskassan ändrar sitt beslut enligt 20 kap. 10 a § AFL. Sådan begäran kan ske formlöst. Om kassan inte finner skäl för ändring skall ett avslagsbeslut meddelas. Ett sådant beslut kan överklagas särskilt. Rättens prövning inskränker sig då till frågan om förutsättningarna för ändring föreligger (se RFV Allmänna råd 1998:14 s. 26 samt FÖD 1986:28 I–II).

Som huvudregel kan försäkringskassan ändra ett beslut såväl till den enskildes fördel som till dennes nackdel. Dock gäller den begränsningen att ett beslut inte får ändras till den enskildes nackdel såvitt gäller förmån som har förfallit till betalning eller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det (20 kap. 10 a § tredje stycket AFL).

Skyldigheten att ändra ett beslut gäller inte om felaktigheten visserligen är uppenbar men av ringa betydelse, exempelvis för att den avser ett ringa belopp (20 kap. 10 a § andra stycket AFL). Om enskild begär ändring av en felaktighet bör dock ändring komma till stånd även om den är av ringa betydelse (se prop. 1977/78:20 s. 96).

Den tidsfrist om två månader som gäller för begäran om omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL samt för överklagande enligt 20 kap. 13 § AFL gäller inte för begäran om ändring enligt 20 kap. 10 a § AFL. En sådan begäran kan framställas såväl före som efter det att ett beslut har vunnit laga kraft (se nedan om gränsdragningen mellan 20 kap. 10 § och 20 kap. 10 a § AFL). Bestämmelsen är vidare tillämplig på såväl slutliga beslut som på beslut under handläggningen.

Ändringsskyldigheten enligt 20 kap. 10 a § AFL gäller oavsett om beslutet meddelats av tjänsteman eller av socialförsäkringsnämnd. Frågan om förutsättningar föreligger för ändring av ett beslut av socialförsäkringsnämnd har ansetts kunna prövas av tjänsteman. Av detta har ansetts följa att en tjänsteman kan avslå en begäran från enskild om ändring av ett beslut som fattats av socialförsäkringsnämnd (se FÖD 1991:26).

Dock gäller den begränsningen att en fråga om ändring inte får tas upp sedan mer än två år förflutit från den dag beslutet meddelades, om det inte först därefter kommit fram att beslutet har fattats på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det i övrigt finns andra synnerliga skäl. Vidare får beslutet inte ha prövats av domstol.

För att försäkringskassan skall vara förhindrad att ompröva sitt beslut bör dock krävas att domstolen har prövat ärendet i sak (se prop. 1977/78:20 s. 95 f.).

#### *Rättelse enligt 20 kap. 10 § a AFL*

Utöver ovan redovisade kvalificerade felaktigheter reglerar 20 kap. 10 a § AFL ytterligare en situation, nämligen att beslutet på grund av skrivfel, räknfel eller annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet (20 kap. 10 a § första stycket 1 AFL).

Bestämmelsen, som tillkom före den nya förvaltningslagen, har samma innehåll som 26 § FL, dock att det i denna bestämmelse endast föreskrivs att en myndighet får rätta sitt beslut. Någon ovillkorlig skyldighet föreligger således inte enligt förvaltningslagens bestämmelse.

RFV rekommenderar att rättelse av ett beslut som fattats av socialförsäkringsnämnd görs av en tjänsteman (RFV Allmänna råd 1998:14 s. 25).

#### *Gränsdragningen mellan 20 kap. 10 a § AFL och 20 kap. 10 § AFL*

Ändring enligt 20 kap. 10 a § AFL är som sagts ovan inte begränsad till att avse tiden efter det att ett beslut vunnit laga kraft. Förutsättningarna för ändring är dock mer inskränkta än vad som gäller för omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL. Om någon begär ändring inom den tvåmånadersfrist då omprövning kan begäras rekommenderar RFV att kassan betraktar en skriftlig sådan begäran som en begäran om omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL eller vid en muntlig sådan begäran upplyser den enskilde om möjligheten att begära omprövning skriftligt (RFV Allmänna råd 1998:14 s. 26, jfr även FÖD 1986:28 I och II).

#### *Gränsdragningen mellan 20 kap. 10 a § AFL och 20 kap. 4 § AFL*

Som nämnts förut får ett beslut inte ändras till den enskildes nackdel såvitt gäller förmån som förfallit till betalning (20 kap. 10 a § tredje stycket AFL). Enligt 20 kap. 4 § AFL skall under vissa förutsättningar återbetalning ske av vad som utbetalats för mycket, se vidare avsnitt 4.3.12. Försäkringsöverdomstolen har i ett avgörande konstaterat att bestämmelsen i 20 kap. 10 a § AFL inte innebär någon inskränkning av tillämpningsområdet för återkrav. Även när en förmån förfallit till betalning kan således beloppet återkrävas om förutsättningarna för åter-



krav i övrigt är uppfyllda (se FÖD 1991:10 med där gjorda hänvisningar).

#### 4.3.10.5 Omprövning enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension, m.m.

För ärenden enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension gäller sakligt sett liknade regler för omprövning och ändring som för ärenden enligt lagen om allmän försäkring. Bestämmelserna skiljer sig dock i fråga om systematik och i vissa avseenden även i sak.

##### *Omprövning på begäran av enskild*

Försäkringskassan skall ompröva ett beslut på begäran av enskild (13 kap. 9 § första stycket LIP). En enskild får endast överklaga sådana beslut som tillkommit genom omprövning (13 kap. 17 § första stycket LIP). I likhet med vad som gäller enligt lagen om allmän försäkring är omprövning således ett obligatoriskt förstadium till enskilds överklagande. Någon uttrycklig begränsning av omprövningsinstitutet till tjänstemannabeslut finns inte i lagen. Emellertid är samtliga beslut som fattas enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension tjänstemannabeslut, varför en regel har ansetts onödig (se prop. 1997/98:151 s. 756).

En särskild begränsning av omprövningsbestämmelserna – och därigenom indirekt av överklagandebestämmelserna – återfinns i 13 kap. 9 § andra stycket LIP. Enligt denna bestämmelse kan ett beslut om pensionsgrundande inkomst eller andra pensionsgrundande belopp omprövas endast i samband med att beslutet om pensionsrätt eller pensionspoäng omprövas. Ett undantag görs om en omprövning av pensionsgrundande inkomst eller andra pensionsgrundande belopp är av betydelse för den enskilde. I propositionen anförs att vanligtvis kommer såväl skattemyndigheten som försäkringskassan att medverka vid bestämmandet av en persons pensionsrätt. Skattemyndigheten meddelar beslut om pensionsgrundande inkomst och försäkringskassan fattar beslut om pensionsgrundande belopp, pensionsrätt och pensionspoäng. För att undvika att beslutet om pensionsrätt berörs av olika omprövningsbeslut bör i princip endast ett beslut om pensionsrätt eller pensionspoäng kunna omprövas. Det kan emellertid finnas situationer då beslutet om pensionsgrundande belopp eller pensionsgrundande inkomst är av betydelse utan att storleken av pensionsrätten påverkas, exempelvis om en inkomst skall hänföras till anställning eller annat förvärvsarbete eller för uppfyllandet av det s.k. förvärvsvillkoret. I des-

sa situationer bör ett sådant beslut kunna omprövas självständigt på begäran av den enskilde (se prop. 1997/98:151 s. 495).

På motsvarande sätt som gäller vid överklagande är sakägarkretsen vid omprövning annorlunda avgränsad i lagen om inkomstgrundad ålderspension än i lagen om allmän försäkring. Omprövning kan begäras av den som beslutet avser eller, om den som beslutet avser har avlidit, av annan som är berörd av beslutet (13 kap. 9–10 §§ LIP, se även avsnitt 4.3.10.2).

Omprövning skall inte ske av ett beslut som tillkommit efter omprövning (13 kap. 9 § första stycket LIP). Det är här utan intresse om en prövning har skett på försäkringskassans initiativ eller på begäran av enskild.

Begäran om omprövning skall enligt en uttrycklig bestämmelse ske skriftligt (13 kap. 11 § LIP). Något krav på egenhändigt undertecknande gäller inte heller enligt LIP, men RFV:s rekommendation omfattar även ärenden enligt den lagen (se RFV Allmänna råd 1998:14 s. 17).

En enskild skall enligt 13 kap. 11 § LIP som huvudregel begära omprövning av ett beslut om pensionsrätt, pensionspoäng eller vårdår före utgången av året efter det fastställelseår som beslutet avser, dvs. inom två år efter intjänandeåret. Om den som begär omprövning gör sannolikt att han eller hon inte fått kännedom om beslutets innehåll inom två månader före utgången av nyss nämnda frist skall begäran om omprövning i stället ha kommit in inom två månader från det att den som begär omprövning fick sådan kännedom.

I propositionen anmärks att beslut om pensionsrätt m.m. skall följdändras om en ändring av taxeringen berör beslutet, varför tidsfristerna inte måste vara lika långa som inom taxeringsförfarandet. En lagom avvägd tidsfrist har ansetts vara ett år efter fastställelseåret (se prop. 1997/98:151 s. 496).

Den s.k. ventilen från tidsfristen motsvarar en tidigare bestämmelse i lagen (1959:551) om beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen om allmän försäkring (LBP).

För andra beslut än beslut om pensionsrätt, pensionspoäng eller vårdår skall enskild begära omprövning inom två månader från det att han fick del av beslutet (13 kap. 11 § första stycket LIP).

Bestämmelserna om rättidsprövning och verkan av felsända överklagande gäller på motsvarande sätt för omprövning som för överklagande, se avsnitt 4.3.10.2 samt 13 kap. 12 § LIP.

Enligt 20 kap. 10 § sista stycket AFL får, som ovan nämnts, försäkringskassan inte på grund av en enskilds begäran om omprövning ändra ett beslut till dennes nackdel. Någon motsvarande bestämmelse, som anknyter till vem som begärt omprövning, finns inte i lagen om inkomstgrundad ålderspension. Där finns i stället för andra beslut än be-

slut om pensionsrätt, pensionspoäng eller vårdår en bestämmelse med innebörden att beslut endast får omprövas till den enskildes fördel om inte vissa undantagssituationer är uppfyllda (se 13 kap. 13 § LIP). Beträffande beslut om pensionsrätt, pensionspoäng och vårdår kan resultatet av en omprövning som begärs av en enskild bli såväl till dennes fördel som till hans eller hennes nackdel.

#### *Omprövning på initiativ av försäkringskassan m.fl.*

Försäkringskassan skall även om den enskilde inte begärt detta ompröva ett beslut enligt 2–4 kap. LIP, dvs. om pensionsrätt, pensionspoäng, vårdår, pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp, om det finns andra skäl.

Omprövningskyldigheten motsvaras i lagen om allmän försäkring närmast av skyldigheten att ändra beslut enligt 20 kap. 10 a § AFL. Bestämmelserna gäller även för skattemyndighet eller Premiépensionsmyndigheten i de fall de har att ompröva besluten (jfr 13 kap. 1–2 §§ LIP).

Som anmärkts ovan kan en omprövning av beslut om pensionsrätt, pensionspoäng eller vårdår ske till såväl den enskildes fördel som till dennes nackdel. Ett annat beslut kan som huvudregel endast omprövas till den enskildes fördel (se 13 kap. 13 § första stycket LIP).

Om ett beslut om pensionsrätt, pensionspoäng eller vårdår omprövas utan att den enskilde begärt detta skall beslutet meddelas inom ett år efter fastställelseåret. Ett annat beslut enligt lagen får omprövas inom två månader från det att beslutet meddelades (13 kap. 13 § första stycket LIP).

I vissa situationer kan omprövning dock ske utan tidsgräns. I dessa fall kan omprövningen även resultera i ett beslut till den enskildes nackdel (se 13 kap. 13 § andra–tredje styckena LIP). Försäkringskassan skall ompröva sitt beslut om beslutet har blivit felaktigt på grund av att den som beslutet avser<sup>50</sup> har lämnat felaktiga uppgifter eller har underlåtit att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Vidare skall omprövning ske om det först efter de tidpunkter som nämnts nyss visar sig att ett beslut har fattats på ett uppenbart ofullständigt eller felaktigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl eller om beslutet påverkas av en ändring av ett beslut enligt skattebetalningslagen (1997:483) angående arbetsgivaravgift. I förarbetena till nu berörda

<sup>50</sup> För premiepension till efterlevande även pensionsspararen eller den som tidigare hade rätt till sådan pension, se 13 kap. 13 § andra stycket andra meningen LIP.

bestämmelser tas som exempel att ett beslut blivit fel på grund av felaktigheter i ett register eller på grund av ett systemfel. Det påpekas att eftersom det krävs ett uppenbart fel eller synnerliga skäl torde bestämmelsen inte komma att tillämpas särskilt ofta (se prop. 1997/98:151 s. 754).

Slutligen får omprövning ske efter nämnda tidpunkter om beslutet påverkas av en ändring som har gjorts beträffande ett beslut om pensionsgrundande belopp eller pensionsrätt som avser en annan person än den försäkrade.

Det är inte alldeles klart om omprövningsskyldigheten enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension inskränker sig till ursprungliga fel. I regeringens allmänna resonemang om omprövning (se prop. 1997/98:151 s. 493 f.) tas som exempel att det har framkommit nya uppgifter som gör att det finns anledning till omprövning. Det framhålls också att det finns skäl att kunna ompröva ett beslut enligt lagen på myndighets eller försäkringskassas initiativ även i fall då beslutet inte är uppenbart oriktigt. Man får här hålla i minnet att bestämmelsernas utformning rönt inverkan av att de skall tillämpas även av annan myndighet än försäkringskassan, dvs. av Premiepensionsmyndigheten och skattemyndighet.

En fråga som avgjorts av allmän förvaltningsdomstol får inte omprövas (se 13 kap. 16 § LIP).

På motsvarande sätt som för ändringsskyldigheten enligt 20 kap. 10 a § AFL är försäkringskassan inte skyldig att ändra felaktigheter av mindre betydelse. Detta anses ligga i bedömningen att det finns skäl för omprövning, jfr 13 kap. 13 § första stycket LIP och prop. 1997/98:151 s. 751 f.).

Någon bestämmelse om rättelse motsvarande den i 20 kap. 10 a § första stycket 1 har inte ansetts påkallad bl.a. med hänsyn till bestämmelsen i 26 § FL (jfr a. prop. s. 751).

### *Följdändring*

I vissa situationer leder en förnyad prövning av ett beslut på ett område till att beslut på ett annat område till följd därav skall justeras. Ett beslut kan med andra ord komma att förändras i efterhand sedan en förman har fastställts och storleken av denna beräknats samt i förekommande fall även betalats ut. Denna typ av omprövning – som vanligen benämns följdändring – (se t.ex. prop. 1997/98:151 s. 492) förekommer främst inom pensionslagstiftningen. Sådana bestämmelser finns i 13 kap. 7–8 §§ samt 13 § andra–tredje styckena LIP, 6 kap. 2 § lagen (1998:702) om garantipension samt i 8 kap. 3 § lagen (2000:461) om

efterlevandepension och efterlevandestöd till barn (som träder i kraft den 1 januari 2003).

Det är i nu diskuterade fall inte fråga om att beslutsunderlaget för det första beslutet har varit ofullständigt eller felaktigt. Situationen gäller inte heller att det, efter det att det första beslutet har fattats, har inträffat nya omständigheter, t.ex. en civilståndsändring eller att en ny pensionsförmån tillkommer, som leder till att förutsättningarna för en viss förmån förändras med verkan från det att omständigheten inträffade. Omprövningen innebär i stället att ett beslut i och för sig har fattats på ett riktigt och fullständigt underlag, men eftersom detta underlag ändras i efterhand skall en omprövning ske av det ursprungliga beslutet. Härtill kommer att utgången av prövningen är mer eller mindre given. Denna situation har inom socialförsäkringen reglerats skilt från försäkringskassans omprövningsskyldighet i övrigt.<sup>51</sup>

Gemensamt för nämnda bestämmelser om s.k. följdändring är att beslutet om respektive förmån baseras på ett *beräkningsunderlag* som består av beslut rörande andra förmåner eller belopp. Vad som ingår i beräkningsunderlaget för respektive förmån skiljer sig dock åt. För exempelvis inkomstgrundad ålderspension gäller att sedan skattemyndigheten fastställt den försäkrades taxerade inkomst, fastställs med ledning därav den pensionsgrundande inkomsten. Sedan hänsyn tagits till eventuella andra pensionsgrundande belopp fastställs den försäkrades pensionsrätt. För inkomstrelaterad efterlevandepension gäller att denna bestäms på grundval av den pensionsbehållning som har fastställts, och som i sin tur har beräknats på grundval av den avlidnes faktiska och – i förekommande fall – antagna ålderspensionsrätt. Garantipension – såväl i form av ålderspension som efterlevandepension – liksom efterlevandestöd till barn, fastställs på grundval av bl.a. den inkomstgrundade pension som den försäkrade har rätt till. Beräkningsunderlaget i dessa fall utgörs således av bl.a. den fastställda pensionsrätten för inkomst-relaterad pension. För garantipension kan i beräkningsunderlaget därutöver ingå belopp motsvarande bl.a. den utländska pension, den änkepension samt viss tjänstepension som den pensionsberättigade uppstår.

Om beräkningsunderlaget för respektive förmån ändras får detta till följd att även beslutet om förmånen kan behöva ändras. Ett beslut om ändring av den försäkrades tidigare fastställda taxering medför att den pensionsgrundande inkomsten och därmed även pensionsrätten skall

<sup>51</sup> Inom skatteförvaltningen finns liknande regler om ändring i bl.a. 4 kap. 13 § taxeringslagen (1990:324), där man dock inte har valt att göra någon systematisk åtskillnad mellan detta förfarande och omprövningsförfarandet på initiativ av myndighet i stort.

ändras (se 13 kap. 7 § LIP). Även sådan pensionsrätt för premiepension som överförs behöver ändras om beslut fattats om ändring av pensionsrätten för den överförande maken och detta påverkar vad som förts över (13 kap. 8 § LIP). En ändring av den försäkrades pensionsrätt för inkomstgrundad ålderspension kan få till följd att även den försäkrades redan beviljade garantipension skall ändras (se 6 kap. 2 § lagen om garantipension). På motsvarande sätt skall ett beslut om inkomstgrundad efterlevandepension ändras om den pensionsbehållning som legat till grund för beslutet ändras till följd av att t.ex. den avlidnes taxerade inkomst ändras. Om inkomstgrundad efterlevandepension ändras på detta sätt kan även garantipensionen till den efterlevande eller efterlevandestödet till barn behöva ändras, eftersom detta grundas på den inkomstgrundade efterlevandepensionen (se 8 kap. 3 § lagen om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn).

Vad som nu sagts avser försäkringskassans möjlighet att ändra ett beslut om det föranleds av en myndighets – ex. försäkringskassans eller skattemyndighetens – beslut om ändring av ett beslut som ingår i beräkningsunderlaget. Även andra än nu nämnda belopp kan ingå i beräkningsunderlaget. Detta gäller främst garantipension i form av ålderspension, där det i beräkningsunderlaget ingår ett belopp för utländsk pension och för personer födda år 1937 eller tidigare, även tjänstepension. Det saknar emellertid betydelse vem som har fattat beslut om ändring av det första beslutet. Anledningen till att följdändringen skall ske är att det av försäkringskassan använda beräkningsunderlaget ändras, och det är på grund härav det senare beslutet skall ändras. Även i dessa fall skall kassan således ändra beslutet om det föranleds av ändring av det första beslutet (se 6 kap. 2 § lagen om garantipension).

En följdändring kan också aktualiseras av en ändring av ett beslut enligt skattebetalningslagen (1997:483) som avser egenavgift eller på grund av att det efter ändrad taxering står klart att pensionsrätt för premiepension inte skulle ha tillgodoräknats, eftersom det s.k. förvärvsvillkoret inte är uppfyllt. Vidare skall ett beslut om pensionsrätt eller pensionspoäng ändras när detta följer av bestämmelserna i lagen om inkomstgrundad ålderspension om bristande eller för sen betalning av pensionsavgifter (se 13 kap. 7 § LIP). Även efterlevandepension kan ändras på grund av sådan bristande avgiftsbetalning (se prop. 1999/2000:91 s. 257).

Någon tidsfrist för följdändring finns inte enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension. Däremot finns en beloppsgräns om minst 1 000 kr för att beslut om pensionsgrundande inkomst skall ändras. Ändring enligt 13 kap. 7 § första stycket första meningen LIP av ett beslut om pensionsgrundande inkomst skall göras endast om storleken av inkomsten skulle öka eller minska med minst 1 000 kronor. Motsvarande be-

gränsning gäller inte vid ändring av pensionsgrundande belopp (se prop. 1999/2000:138, bet. 2000/01:SfU4, rskr. 2000/01:11). Inte heller för ändring av garantipension – såväl i form av ålderspension som efterlevandepension – eller för efterlevandestöd till barn gäller någon motsvarande begränsning (se prop. 1997/98:152 s. 102 f., prop. 1999/2000:127 s. 94 och prop. 1999/2000:91 s. 256 f.). Den som beslutet avser skall skriftligen underrättas om ändringen och om hur man begär omprövning av beslutet (se 13 kap. 7 § tredje stycket LIP).

I 7 § LBP, som numera är upphävd men som gäller övergångsvis, finns stadgat en skyldighet att ändra beräkningen av pensionsgrundande inkomst bl.a. om det vid bestämmande av avgiftsunderlaget ansetts att belopp som är hänförligt till inkomst av anställning inte skall ingå i avgiftsunderlaget.

Även i 29 a § lagen (1993:737) om bostadsbidrag finns en bestämmelse som kan liknas vid en följdändring på pensionsområdet. Bostadsbidrag beräknas bl.a. på den försäkrades inkomster enligt inkomstskattelagen, vilka fastställts vid den årliga taxeringen. Även andra belopp såsom studiemedel ingår dock i beräkningsunderlaget (se 4–8 §§ lagen om bostadsbidrag). Därutöver beräknas bostadsbidraget i förhållande till bostadskostnaden (se 9 §). Till skillnad från vad som gäller på pensionsområdet skall s.k. följdändring av ett slutligt beslut om bostadsbidrag inte ske när ett eller flera av de belopp som ingår i beräkningsunderlaget ändrats, utan endast vid ändring av den försäkrades taxering. Dessutom gäller i dag vissa tidsfrister för sådan ändring.

#### 4.3.10.6 Omprövning vid ändrade förhållanden

Bestämmelserna om omprövning och ändring i lagen om allmän försäkring tar sikte på ursprungliga felaktigheter. Vid 1979 års reform anförde departementschefen uttryckligen att sådana bestämmelser som finns inom socialförsäkringen beträffande t.ex. omprövning av förmåner på grund av ändrade förhållanden inte berördes av reformen (prop. 1977/78:20 s. 83).

Någon generell reglering av försäkringskassans skyldighet att ompröva ett ärende vid senare inträffade förhållanden finns inte. I vilken utsträckning det är möjligt att utöver de uttryckliga bestämmelser som finns på socialförsäkringsområdet ompröva ett beslut på grund av ändrade förhållanden med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser utvecklas i avsnitt 9.11.1. I 1976 års betänkande uttalades att det i fall då det tillkommit nya omständigheter efter beslutet ofta låg i sakens natur att frågan kunde prövas på nytt (se SOU 1976:53 s. 138).

I såväl lagen om allmän försäkring som i andra författningar finns på området regler om indragning och nedsättning av förmåner på grund av att förhållandena har ändrats efter beslutstillfället. Dessa bestämmelser, som förutsätter en ny prövning av rätten till eller storleken av en förmån eller ett bidrag, skiljs i denna framställning från de regler av närmast sanktionsartad karaktär som återfinns bl.a. i 20 kap. 3 § AFL. Dessa senare bestämmelser beskrivs i avsnitt 4.3.11.

En särbestämmelse för sjukförsäkringen finns för ärenden enligt 3 kap. 4 b § AFL, dvs. möjligheten för personer med särskilt frekvent sjukfrånvaro till *sjukpenning* för den första dagen av en sjukperiod. Beslut om sådan sjukpenning skall enligt huvudregeln vara tidsbegränsade men kan om det finns särskilda skäl gälla tills vidare. Försäkringskassan skall upphäva ett beslut om villkoren inte längre anses uppfyllda. Det förutsätts att försäkringskassan omprövar beslutet med lämpliga mellanrum eller när kassan får kännedom om något som tyder på att villkoren för beslutet inte längre är uppfyllda.

Beslut om *handikappersättning* kan begränsas till viss tid. Den försäkrade skall anmäla ändrade förhållanden till försäkringskassan om rätten till förmånen påverkas (se 19 § lagen 1998:703 om handikappersättning och vårdbidrag). Försäkringskassan är skyldig att ompröva behovet av handikappersättning i samband med beslut om förtidspension och när den försäkrade tillerkänns ålderspension samt behovet av förmånen har ändrats (se 6 § andra stycket i lagen).

För *vårdbidrag* gäller liknande bestämmelser. Här föreskrivs emellertid som huvudregel en obligatorisk omprövning med två års mellanrum. Denna omprövning är således inte i sig beroende av ändrade förhållanden. Motivet härför har angetts vara att barns situation ofta förändras betydligt inom loppet av ett par år och att det då är motiverat med en sådan omprövning (se prop. 1981/82:216 s. 15 beträffande motivet till 9 kap. 4 § sjätte stycket AFL, som överförts till den nya lagen). Härutöver skall försäkringskassan ompröva ett beslut om vårdbidrag när förhållanden som påverkar behovet av vårdbidrag har ändrats (se 10 § lagen om handikappersättning och vårdbidrag).

För *förtidspension och sjukbidrag* gäller att den som uppbär förmånen är skyldig att utan oskäligt dröjsmål till försäkringskassan anmäla om hans arbetsförmåga väsentligen förbättras, jfr 16 kap. 8 § första stycket AFL. Vidare finns en skyldighet för den som uppbär förtidspension att anmäla till försäkringskassan om han eller hon börjar förvärvsarbete eller utökar sin arbetsinsats. Försäkringskassan skall dra in eller minska förmånen med hänsyn till förbättringen. Försäkringskassan kan även, som en sanktion, dra in eller minska förmånen med hänsyn till att den försäkrade utan giltigt skäl har låtit bli att anmäla att arbetsförmågan väsentligen har förbättrats, se vidare avsnitt 4.3.11.



Från bestämmelserna om indragning och minskning finns ett undantag som hör samman med bestämmelserna om vilande förtidspension (se 16 kap. 14–18 §§ AFL och avsnitt 5.2. En försäkrad som uppburit förtidspension under minst ett år skall kunna få behålla förtidspensionen under högst tre månader under en tolv månadersperiod, samtidigt som han eller hon prövar att arbeta. Om den försäkrade därefter fortsätter att arbeta, skall han eller hon kunna få förtidspensionen förklarad vilande till den del personen arbetar och utnyttjar arbetsförmåga som inte förutsattes finnas när pensionen beviljades. Under en tid om totalt tolv kalendermånader, skall den försäkrade kunna pröva att arbeta, utan att rätten att få tillbaka pensionen går förlorad. Förtidspension som har förklarats vilande skall inte betalas ut för den tid som vilandeförklaringen avser. Pensionen skall kunna vara vilande helt, till tre fjärdedelar, halvt eller till en fjärdedel. Efter de första tolv månaderna av förvärvsarbete skall den försäkrade kunna ha förtidspensionen vilande under ytterligare 24 kalendermånader. Under den tiden upphör inte det ursprungliga beslutet om rätt till pension. Om den försäkrade under denna tid anmäler att han eller hon åter önskar få tillbaka pensionen, skall det emellertid vara möjligt att efter prövning minska eller dra in pensionen om utredning visar att arbetsförmågan har förbättrats väsentligt. När beslutet om vilande förtidspension löper ut skall den fortsatta rätten till förtidspension prövas på samma sätt.

Motsvarande regler som för förtidspension gäller för *efterlevandepension* om förhållandena ändras så att rätten till förmånen påverkas (16 kap. 8 § AFL). För *särskild efterlevandepension* gäller härutöver ytterligare särregler. I 16 kap. 7 a § AFL slås fast att försäkringskassan skall dra in eller minska förmånen om möjligheten för den som uppbär förmånen att bereda sig inkomst genom arbete väsentligen förbättras. Sådan indragning kan även ske interimistiskt. Dessutom finns i 8 kap. 10 § AFL en regel om obligatorisk omprövning av särskild efterlevandepension minst var tredje år eller när det i övrigt finns skäl för det. Bestämmelsen kompletteras med en materiell regel av innebörden att en omprövning inte får leda till en höjning av förmånen.

Försäkringskassan skall ompröva rätten till *assistansersättning* vid väsentligt ändrade förhållanden samt dessutom sedan två år förflutit från det att frågan om rätt till ersättning senast prövades. Den som uppbär ersättning skall anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till ersättning.<sup>52</sup>

För livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring finns i 4 kap. 12 § LAF en bestämmelse som stadgar att försäkringskassan

<sup>52</sup> Se 7 och 9 §§ lagen (1993:389) om assistansersättning.

skall ompröva ett beslut om livränta om ändring har skett i de förhållanden som var avgörande för beslutet.

För bostadsbidrag finns i 27 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag en generalklausul, som omfattar såväl ansöknings- som omprövnings-situationen. Om det är uppenbart att sökanden på grund av hushållets inkomst- eller förmögenhetsförhållanden eller något annat förhållande inte behöver det bidrag som kan beräknas enligt denna lag, får försäkringskassan efter särskild utredning avslå en ansökan, dra in eller sätta ned bidraget. Bestämmelsen innebär dock inte någon uttrycklig omprövningsskyldighet för försäkringskassan utan är fakultativ. I lagens 24 och 25 §§ finns bestämmelser om anmälningsskyldighet för bidragstagare beträffande ändrade förhållanden och om ändring av beslut, allt såvitt avser preliminärt bostadsbidrag.

För *bostadstillägg till pensionärer* gäller att försäkringskassan skall ompröva beslutet när något förhållande som bestämmer tilläggets storlek har ändrats (9 § lagen 1994:308 om bostadstillägg till pensionärer).

#### 4.3.11 Minskning och indragning av ersättning

I 20 kap. 3 § AFL finns intaget en bestämmelse som ger försäkringskassan en möjlighet att dra in eller sätta ned en ersättning i vissa situationer. Regeln har närmast karaktär av en sanktion och kan inte anses förutsätta en prövning av frågan om den enskilde är berättigad till förmånen eller inte.

De situationer som omfattas av bestämmelsen är då en försäkrad har ådragit sig en sjukdom eller skada genom uppsåtligt brott, för vilket han har dömts genom en lagakraftvunnen dom, när en försäkrad vägrar att genomgå undersökning av läkare eller följa läkares föreskrift, underlåter att ge in vissa, särskilt uppräknade läkarintyg eller läkarutlåtanden samt om han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar en oriktig eller vilseledande uppgift om förhållanden som är av betydelse för rätten till ersättning (se 20 kap. 3 § första stycket a–d AFL).

Vidare får enligt 20 kap. 3 § andra stycket AFL förtidspension och sjukpenning helt eller delvis tills vidare förvägras om den försäkrade vägrar att genomgå sådan kompletterande utredning, behandling eller rehabilitering som försäkringskassan har begärt.

Det poängteras i förarbetena till nu gällande lydelse av 20 kap. 3 § AFL att möjligheten till nedsättning och indragning bör användas med försiktighet och främst i påtryckningssyfte för att få den försäkrade att medverka i utredningen (se prop. 1994/95:147 s. 52).

Slutligen kan försäkringskassan enligt en bestämmelse i 20 kap. 3 § tredje stycket AFL om omständigheterna motiverar det sätta ned eller dra in en ersättning om en försäkrad inte medverkar genom att lämna uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen på sätt som närmare anges i 20 kap. 8 § AFL, samt om han eller hon vägrar att ta emot hembesök från försäkringskassan, se vidare avsnitt 4.3.3.

Den möjligheten tillkom 1997. I det lagstiftningsärendet framhölls att det i samtliga fall i 20 kap. 3 § AFL krävs en utredning av omständigheterna som är tillräcklig för en helhetsbedömning samt en kommunicering med den enskilde (se prop. 1996/97:121 s. 39).

För ärenden om *sjukpenning och föräldrapenning* finns ytterligare sanktionsbestämmelser i 3 kap. 17 § och 4 kap. 18 § AFL. Således får sjukpenning och tillfällig föräldrapenning dras in eller minskas om en försäkrad underlåter att meddela försäkringskassan sin vistelseadress när han vistas annat än tillfälligt på annan adress än den han som angetts för kassan. Detsamma skall gälla om en försäkrad underlåter att anmäla sådan ändring av sina förhållanden som närmare föreskrivs i 3 kap. 6 § AFL och denna sanktion är även tillämplig på, förutom ärenden om sjukpenning och tillfällig föräldrapenning, ärenden om föräldrapenning.

Bestämmelsen tillkom 1986. Sedan tidigare fanns en motsvarande sanktion vid vägran att ta emot hembesök i kontrollsyfte. Även i detta lagstiftningsärende framhölls att påföljden skulle användas endast om det vid en helhetsbedömning var påkallat i det enskilda fallet. En motsvarande sanktionsbestämmelse finns för rehabiliteringsersättning intagen i 22 kap. 16 § AFL.

Beträffande förtidspension och sjukbidrag kan försäkringskassan dra in eller minska förmånen med hänsyn till att den försäkrade utan giltigt skäl har låtit bli att anmäla t.ex. att arbetsförmågan väsentligen har förbättrats, se 16 kap. 8 § andra stycket AFL.

För förmåner som regleras utanför AFL finns bestämmelser inte bara om minskning och indragning som ett remedium för bristande medverkan i utredningen eller vid kontrollåtgärder utan också om försäkringskassans skyldighet till omprövning i andra fall vid senare inträffade förhållanden.

För *smittbärapenning* finns således en bestämmelse med innebörden att förmånen får sättas ned eller dras in om smittbäraren inte följer förhållningsregler som getts med stöd av smittskyddslagen (1988:1472), särskilda villkor i samband med ett beslut enligt livsmedelslagen (1971:511) eller föreskrifter som meddelats med stöd av sist

nämnda lag.<sup>53</sup> Dessutom finns för denna förmån hänvisningar till såväl 20 kap. 3 § som till 3 kap. 17 § AFL.

För *arbetskadeersättning* gäller såväl bestämmelserna i 3 kap. 17 § som regeln i 20 kap. 3 § AFL.

För *bostadsbidrag* finns i 26 § härom intaget en sanktionsbestämelse. För att utreda rätten till och storleken av bidrag, får försäkringskassan förelägga den som får eller har fått preliminärt bidrag att lämna de uppgifter som har betydelse för bidragsprövningen. Om föreläggnandet inte följs, får försäkringskassan dra in eller sätta ned bidraget.

## 4.3.12 Återkrav

### 4.3.12.1 Inledning

I vissa situationer kan det bli aktuellt för en förvaltningsmyndighet att rikta ett återbetalningsanspråk mot en enskild. Ett sådant anspråk kan stödjas på olika grunder. Ett sätt är att det i författning finns uttryckliga återbetalningsregler, som ger myndigheten möjlighet att under vissa förutsättningar kräva tillbaka en ersättning trots att något förbehåll inte ställts upp i det ursprungliga beslutet. En annan möjlighet är att myndigheten för civilrättslig talan i domstol och åberopar läran om *condictio indebiti*, dvs. den sedvanegrundsats som utvecklats i praxis och som anger att den som erlagt betalning i den felaktiga tron att betalningsplikt förelegat har viss rätt att återkräva det som utbetalats för mycket. Ytterligare en möjlighet i vissa fall är att myndigheten stöder sitt anspråk på skadeståndsrättsliga grunder.<sup>54</sup>

Att det för en viss förmån finns uttryckliga återbetalningsregler, utesluter inte att talan förs om återbetalning på grund av *condictio indebiti*, jfr NJA 1984 s. 648.

Uttryckliga bestämmelser om återkrav har en relativt stark koppling till den materiella regleringen för respektive förmån. För den offentliga förvaltningen i stort finns således inte några generella bestämmelser om återkrav. På socialförsäkringsområdet är emellertid återkravsregler vanliga och de återfinns i en rad olika författningar. Generellt innehåller dessa stadganden dels regler om återkrav i egentlig mening, dels regler om möjlighet till eftergift av återkravet och slutligen bestämmelser om kvittning eller avräkning. I detta avsnitt redovisas först bestämmelserna i lagen om allmän försäkring (4.3.12.2), därefter regleringen i

<sup>53</sup> Se 8 § lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare.

<sup>54</sup> För en rättsvetenskaplig studie av frågor om återbetalning av social ersättning, se Lavin, Återbetalning av social ersättning, Lund 1986.

lagen om inkomstgrundad ålderspension (4.3.12.3) och slutligen de bestämmelser om återkrav som finns i andra författningar på området.

#### 4.3.12.2 Bestämmelserna i lagen om allmän försäkring

Bestämmelserna om återkrav har funnits i lagen om allmän försäkring sedan dess tillkomst och hade en tidigare motsvarighet i lagstiftningen om folk- och tilläggspensioneringen samt sjukförsäkringen. Stadgandet i 20 kap. 4 § AFL får anses ha stått modell för senare återkravsbestämmelser.

Paragrafens första stycke innehåller två typfall. Om mottagaren själv har orsakat en felaktig utbetalning – genom att lämna oriktiga uppgifter, underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningskyldighet eller på annat sätt – skall återbetalning ske (se 20 kap. 4 § första stycket första meningen AFL). Det krävs härvid inte att mottagaren varit i ond tro om felaktigheten (se t.ex. Bratthall/Stenberg, *Lagen om allmän försäkring – lagtext och kommentarer*, 1984, s. 444 f, *cit. Bratthall/Stenberg*).

Om någon i annat fall än vad som sagts nyss uppburit ersättning med för högt belopp och insett eller skäligen bort inse detta, skall även då återbetalning ske (20 kap. 4 § första stycket andra meningen AFL). I detta fall är vederbörande således skyddad av god tro.<sup>55</sup>

Om det i särskilt fall finns anledning får försäkringskassan helt eller delvis efterge krav på återbetalning enligt första eller andra stycket (20 kap. 4 § tredje stycket AFL).

Härutöver finns bestämmelser om kvittning. Har återbetalningsskyldighet ålagts någon enligt första eller andra stycket, får vid senare utbetalning till honom eller henne innehållas skäligt belopp i avräkning på vad som utgått för mycket (20 kap. 4 § fjärde stycket AFL). Avdrag på en ersättning enligt lagen om allmän försäkring får vidare göras om någon av en försäkringskassa har ålagts återbetalningsskyldighet för en ersättning som har utgetts på grund av en annan författning (sista stycket).

<sup>55</sup> För återkrav av tilläggspension finns en särskild bestämmelse, se 20 kap. 4 § andra stycket AFL. Har tilläggspension betalats ut och ändras fastställd pensionspoäng på grund av underlåten eller bristande avgiftsbetalning skall försäkringskassan besluta om återbetalning av för mycket utbetald tilläggspension. Återbetalningsskyldigheten är således strikt. Lagrummet gäller för tiden t.o.m. 1998.

Genom hänvisningsbestämmelser gäller 20 kap. 4 § AFL även för förmåner utanför lagen om allmän försäkring.<sup>56</sup>

I lagen om allmän försäkring finns även reglerat återkravsmöjligheter för försäkringskassan vad gäller tandvårdsersättning. Om en vårdgivare har fått tandvårdsersättning som avses i 2 kap. 3 § AFL med ett för högt belopp, får försäkringskassan kräva tillbaka det belopp som felaktigt betalats ut (20 kap. 4 a § första stycket första meningen AFL). Återbetalningsskyldigheten är strikt. Kvittningsmöjligheten är begränsad till tandvårdsersättning (se andra meningen). Härutöver finns en möjlighet till nedsättning av den samlade tandvårdsersättning som vårdgivaren begär till ett skäligt belopp, om vårdgivarens uppgiftsunderlag är bristfälligt (andra stycket).

#### 4.3.12.3 Bestämmelserna i lagen om inkomstgrundad ålderspension

På motsvarande sätt som gäller enligt lagen om allmän försäkring skall försäkringskassan besluta om återbetalning av inkomst- eller tilläggs-pension, om den som uppburit pensionen genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet har orsakat att pensionen har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp. Detsamma gäller om inkomst- eller tilläggs-pension i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som uppburit pensionen har insett eller skäligen borde ha insett detta (14 kap. 1 § första stycket LIP).

Bestämmelserna stämmer i stort sett överens med vad som gäller enligt lagen om allmän försäkring. En skillnad är att det här inte föreskrivs återbetalningsskyldighet när någon ”på annat sätt” än genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet har orsakat att pensionen har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp. Anledningen till skillnaden är att den bestämmelsen inte kommit till användning och att det torde vara svårt att finna situationer då den skulle bli tillämplig (se prop. 1997/98:151 s. 759 f.).

I paragrafens andra stycke finns en bestämmelse om strikt återbetalningsskyldighet vid en minskad pensionsrätt eller pensionspoäng på grund av bristande eller underlåten avgiftsbetalning. Bestämmelsen motsvarar i princip 20 kap. 4 § andra stycket AFL (se a. prop. s. 760).

<sup>56</sup> Se t.ex. 9 § lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn, 22 § lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag, 6 kap. 7 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring och 26 § lagen (1991:1047) om sjuklön.

I 14 kap. 1 § tredje stycket LIP finns en regel av innebörden att den som uppburit för mycket inkomst- eller tilläggspension enligt denna lag är skyldig att betala tillbaka utbetald sådan pension endast om beslut om återbetalning har meddelats enligt första eller andra stycket. Bestämmelsen anses innebära att ett beslut om s.k. följdändring inte får retroaktiv effekt om inte ett beslut om återkrav meddelas (a. st.).

Slutligen finns en möjlighet till eftergift av krav på återbetalning helt eller delvis om det finns särskilda skäl (tredje stycket).

Motsvarigheten till kvittningsbestämmelserna i 20 kap. 4 § fjärde och femte styckena AFL återfinns i 14 kap. 7 § LIP.

För återkrav av premiepension finns särskilda bestämmelser, som även innefattar möjlighet till ändring av beslut om premiepensionsrätt (14 kap. 2–6 §§ LIP).

#### 4.3.12.4 Övriga bestämmelser om återkrav

För flera förmåner finns återkravsbestämmelser som i princip motsvarar de i 20 kap. 4 § AFL. Dessa upptar de två typfallen för återkrav, dvs. att någon orsakat en felaktig utbetalning eller insett eller bort insett den, en möjlighet till eftergift av återbetalningsskyldigheten samt en regel om kvittning. Bestämmelser enligt denna modell finns för barnbidrag, närståendeersättning, smittbärarsättning, assistansersättning och bostadstillägg till pensionärer.

Härutöver finns särskilda lösningar för vissa förmåner. För bilstöd gäller – utöver en bestämmelse som liknar de nyss nämnda (se 16 § förordningen 1988:890 om bilstöd till handikappade) – regler om återbetalningsskyldighet av grund- och anskaffningsbidrag bl.a. om bidragsmottagaren avlider inom sju år från mottagandet eller om fordonet säljs eller mottagaren på annat sätt avhänder sig det inom samma tid (14 §).

För underhållsstöd gäller en strikt återbetalningsskyldighet om sådant stöd har lämnats med felaktigt eller med för högt belopp (20 § lagen 1986:1030 om underhållsstöd). Även här finns möjlighet till eftergift och kvittning.<sup>57</sup>

För bostadsbidrag finns ett strikt återbetalningsansvar för sådant som har betalats ut för mycket. Återbetalningsskyldigheten regleras för det första i samband med att det preliminära beslutet ersätts av ett slutligt beslut. För mycket utbetalt preliminärt bidrag skall då betalas tillbaka. På motsvarande sätt skall bidrag betalas ut om det slutliga bidra-

<sup>57</sup> För en diskussion om reglernas utformning se Lars Bejstam, Ett diskutabelt beslut om återkrav - och diskutabla återkravsregler, JT 1999-2000 s. 722 f.

get bestäms till ett högre belopp än det preliminära. Transfereringar som understiger 200 kr skall dock inte göras (se 22 § lagen 1993:737 om bostadsbidrag). Härutöver finns en "regelrätt" återbetalningsregel i 28 §, enligt vars första stycke försäkringskassan skall besluta om återbetalning av bostadsbidrag på grund av den nyss nämnda avstämningen eller av bidrag som i övrigt har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Om det finns särskilda skäl för det får kassan efterge krav på återbetalning helt eller delvis. Vid bedömning av om sådana skäl föreligger skall särskilt beaktas sökandens och dennes medsökandes förmåga att kunna betala tillbaka bidraget. Om dessa inte fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt lagen eller medvetet eller av oaktsamhet lämnat felaktiga uppgifter till grund för bedömningen av rätten till bostadsbidrag, får kravet på återbetalning inte efterges. Vid en senare utbetalning av bostadsbidrag eller annan ersättning som skall betalas ut av försäkringskassan till någon som skall betala tillbaka bidrag enligt första stycket får kassan hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har lämnats för mycket.

#### 4.3.13 När ett beslut blir gällande

Enligt 20 kap. 13 § fjärde stycket AFL skall försäkringskassas, RFV:s och domstols beslut gälla omedelbart, om inte annat föreskrivits i beslutet eller bestäms av den domstol som har att pröva beslutet. Vad gäller kassornas beslut innebär bestämmelsen att ett beslut som regel kan verkställas, även om beslutet har överklagats. Kassan har dock möjlighet att föreskriva, att beslutet inte skall gälla omedelbart, något som inte torde vara vanligt förekommande. Vad som föreskrivs i lagrummet gäller inte bara kassans slutliga beslut i ett ärende. Det avser även t.ex. beslut om omprövning (se Norström s. 153). Bestämmelsen gäller oavsett om beslutet meddelas av en tjänsteman eller av en socialförsäkringsnämnd.

Bestämmelser motsvarande 20 kap. 13 § fjärde stycket AFL återfinns i flera specialförfattningar på området, t.ex. i 18 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag, 18 § andra stycket lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård och 13 kap. 23 § LIP. Vad som gäller beträffande verkställighet av ett försäkringskassebeslut, när en uttrycklig bestämmelse därom saknas, är inte helt klart (jfr Strömberg s. 128). Är det ett betungande beslut, t.ex. ett beslut om återbetalning enligt 20 kap. 4 § AFL, bör laga kraft krävas för verkställighet (se Lavin, Återbetalning av social ersättning, 1986, s. 182). Är det ett gynnande beslut, t.ex. ett beslut om bostadstillägg till pensionär (jfr 14 § lagen 1994:308 om bostadstillägg till pensionärer),



torde beslutet kunna verkställas omedelbart (jfr Hellners/Malmqvist s. 313 f.).

Ett beslut av försäkringskassan enligt 20 kap. 13 § fjärde stycket AFL (eller motsvarande regel i annan författning) om att kassans beslut inte skall gälla omedelbart bör skiljas från beslut om inhibition. Beslut av det senare slaget ankommer i princip på klagoinstansen, dvs. på domstol (se sista ledet i lagrummet och jfr även 29 § FL). Om kassan omprövar sitt beslut med anledning av överklagande, är det emellertid inte något som hindrar att kassan i omprövningsbeslutet förordnar om att kassans tidigare beslut inte skall gälla omedelbart (jfr Lavin, a.a. s. 183 f.).

En försäkringskassas beslut att enligt t.ex. 20 kap. 4 § AFL återkräva en social ersättning utgör inte en exekutionstitel, se NJA 1983 s. 362. Om kassan inte kan förmå den återbetalningsskyldige att frivilligt betala tillbaka vad som utgått felaktigt eller förordna om avräkning vid senare utbetalning till personen, måste kassan väcka talan vid allmän domstol för att utverka en exekutionstitel mot denne (se härom Lavin s. 186 f.). Det bör dock anmärkas att förvaltningsdomstols avgörande med anledning av överklagande av en försäkringskassas beslut om återbetalningsskyldighet har ansetts utgöra exekutionstitel, när domstolen lämnat överklagandet utan bifall, se NJA 1991 s. 363 (jfr även NJA 1993 s. 99). Se även Lavin i JT 2000–01 s. 107 f.

Nyss nämnda huvudregel, att försäkringskassans beslut inte utgör en exekutionstitel, har ett undantag. Beslut om återbetalningsskyldighet och ränta enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd får i förhållande till den underhållsskyldige verkställas enligt bestämmelserna i utsköningsbalken (41 §).

## 5 Viktigare förändringar i reglerna om förtidspension

### 5.1 Inledning

Genom 1913 års lag om allmän pensionsförsäkring blev i princip hela landets befolkning försäkrad för ålders- och invalidpension. Syftet med invalidpensioneringen var att ge ett ekonomiskt grundskydd till dem vilkas arbetsförmåga på grund av sjukdom, lyte eller dylikt mera varaktigt gått helt eller till större delen förlorad före den allmänna pensionsåldern. Ända fram till 1963 behöll invalidpensioneringen i allt väsentligt de grunddrag som lades fast genom 1913 års lag. I samband med 1962 års lag om allmän försäkring kom även principen om inkomstrelaterade ersättningar att sätta sin prägel på de dåvarande invalidpensionerna. Invalidpension kom att utges dels som ett grundskydd, dels som en ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Pensionen kom också att sättas i förhållande till en på medicinska faktorer grundad arbetsinvaliditet. Samtidigt ändrades beteckningen invalidpension till förtidspension.

Bestämmelserna om förtidspension och sjukbidrag finns än i dag samlade i lagen om allmän försäkring. Även om förtidspension alltjämt utges i form av ett grundskydd (folkpension) och en inkomstrelaterad ersättning (tilläggs pension), har emellertid bestämmelserna ändrats vid ett flertal tillfällen sedan lagens tillkomst. Detta gäller såväl de generella bestämmelserna om rätten till förtidspension som – om än i mindre omfattning – beräkningen av pensionens storlek.

Beslut om rätten till förtidspension och sjukbidrag fattas av försäkringskassan. Kassan beräknar också pensionens storlek. Vissa beslut rörande förtidspension och sjukbidrag fattas av en hos försäkringskassan anställd tjänsteman medan själva rätten till förtidspension, allt sedan tillkomsten av lagen om allmän försäkring, prövas av ett av förtroendemän sammansatt organ i kassan – tidigare av pensionsdelegation, numera av socialförsäkringsnämnd.

Bestämmelserna om förtroendemannaorgan har, till skillnad från de materiella reglerna om förtidspension och sjukbidrag, i sina grunddrag inte förändrats sedan 1963 då lagen om allmän försäkring trädde i kraft. Vid avskaffandet av pensionsdelegationerna och instiftandet av den för somliga socialförsäkringsförmåner gemensamma socialförsäkringsnämnden skedde vissa förändringar i förtroendeorganets sammansättning. Vidare har bestämmelserna om nämndernas befogenheter att ompröva såväl sina egna som tjänstemannabeslut ändrats vid ett par tillfällen (se avsnitt 3.1.2). Under tiden 1962–1986 fanns även kommunalt utsedda försäkringsnämnder som prövade bl.a. frågor rörande inkomstprövade folkpensionsförmåner såsom hustrutillägg och änkepension. Försäkringsnämnden skulle dessutom ge råd och upplysningar angående lokala angelägenheter till kassans styrelse, pensionsdelegation och lokalkontor.

I försäkringskassorna finns försäkringsläkare (tidigare förtroendeläkare). Deras uppgift är främst att såsom sakkunniga vara kassans övriga tjänstemän behjälpliga vid bedömning av ett för ärendet aktuellt medicinskt underlag.

I detta kapitel redovisas inledningsvis nuvarande regler om villkoren för förtidspension och sjukbidrag (5.2). Därefter redogörs för de förändringar som i denna del skett i lagstiftningen om förtidspension och sjukbidrag fr.o.m. tillkomsten av lagen om allmän försäkring (5.3). Avslutningsvis berörs det förslag som nyligen har lämnats om ett till det reformerade ålderspensionssystemet anpassat system för ersättning vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom (5.4).

Bestämmelserna om beräkningen av pensionens storlek och hur denna skall samordnas med andra förmåner som den försäkrade har rätt till har också ändrats vid något tillfälle. Beräkningen av storleken av pensionen är närmast en ”teknisk” åtgärd och beslutet därom fattas av tjänsteman. Beslutsunderlagets omfattning eller dess kvalitet påverkar inte denna uträkning. Utredningen har därför valt att främst redogöra för förändringarna vad avser själva rätten till pension.

Även bestämmelserna om vem som skall fatta beslut om förtidspension och sjukbidrag har stor betydelse för såväl beslutsunderlagets kvalitet som för själva beslutets riktighet. Utredningen har sett detta som en organisatorisk fråga, varför förändringarna i detta avseende redovisas i avsnitt 3.1.2. I avsnitt 4.3.10 berörs ytterligare socialförsäkringsnämndernas befogenheter att ompröva sina egna eller tjänstemäns beslut och hur dessa bestämmelser förändrats över tiden.

Om inte annat sägs avses i det följande med förtidspension även sjukbidrag.

## 5.2 Nuvarande förhållanden

### *Kretsen av försäkrade vid förtidspension*

Som har beskrivits i avsnitt 2.4.4 utges förtidspension och sjukbidrag i form av dels folkpension, dels tilläggs pension. Enligt socialförsäkringslagen (1999:799) är socialförsäkringen uppdelad i en arbetsbaserad försäkring och en bosättningsbaserad, utan hänsynstagande till medborgarskap. En person är försäkrad för tilläggs pension på grund av förvärvsarbete i Sverige. Motsvarande gäller när folkpensionen baseras på sådant arbete. Folkpension i övrigt utgör en bosättningsbaserad försäkring.

### *Rätten till förtidspension*

En försäkrad i åldern 16–64 år har enligt 7 kap. 1 § AFL rätt till förtidspension, om dennes arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen kan anses varaktig. Om nedsättningen av arbetsförmågan inte kan antas varaktig men kan antas bli bestående avsevärd tid har den försäkrade rätt till sjukbidrag.

För rätt till förtidspension måste det, enligt huvudregeln, finnas en medicinsk orsak som påverkar förmågan att utföra arbete och förmågan att försörja sig genom arbete. Om det finns särskilda skäl för det får vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning beaktas andra omständigheter såsom utbildning och bosättningsförhållanden (7 kap. 3 § andra stycket AFL).

### *Bedömning av arbetsförmågan*

Bedömningen av arbetsförmågans nedsättning skall göras i förhållande till ett heltidsarbete oavsett den försäkrades faktiska arbetstid. Det innebär att personer som arbetat deltid eller aldrig har arbetat har rätt till förtidspension i händelse av att arbetsförmågan blir helt eller delvis nedsatt. Å andra sidan skall inte beaktas om den försäkrade före pensionsfallet kunnat arbeta mer än normal heltid men till följd av sjukdom hindrats från att arbeta mer än heltid.

Det är den enskildes förmåga att försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade som är avgörande (7 kap. 3 § första stycket AFL). Att den försäkrade inte kan erbjudas lämpligt arbete hos sin arbetsgivare saknar betydelse, om

han eller hon kan klara ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete. Arbetsförmågan skall bedömas i förhållande till den nationella arbetsmarknaden.

Endast om det föreligger särskilda skäl får som nämnts nyss vid bedömningen av nedsättningen av arbetsförmågan göras avsteg från principen att en person inte är berättigad till någon ersättning om han eller hon kan förväntas kunna försörja sig genom något på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt. Då får beaktas faktorer som personens ålder samt hans eller hennes bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter. Särskilda skäl kan t.ex. föreligga när det rör sig om en person som har nära till den allmänna pensionsåldern och som befinner sig i en socialt och arbetsmarknadsmässigt utsatt situation (se prop. 1996/97:28 s. 11 f.).

Vid bedömningen av nedsättningen av arbetsförmågan gäller vidare att den skall göras efter samma grunder oavsett arten av den föreliggande nedsättningen av prestationsförmågan. Vid bedömningen skall också med inkomst av arbete i skälig omfattning likställas värdet av hushållsarbete i hemmet.

Tidpunkten för pensionsfallet avses så nära som möjligt ansluta till att nedsättningen av den försäkrades arbetsförmåga nått det stadium i fråga om grad och varaktighet som förutsätts för rätt till förtidspension. Utgångspunkten för tillämpningen bör vara att pensionsfallet skall anses ha inträffat vid den tidpunkt då arbetsförmågan blivit nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen kan betraktas som varaktig eller antas bli bestående för avsevärd tid (se prop. 1992/93:31 s. 84 jämförd med prop. 1962:90 s. 361).

Vid bedömningen av rätten till förtidspension kan enligt 7 kap. 3 b § AFL begäras bl.a. att den försäkrade genomgår undersökning av viss läkare eller genomgår annan utredning såsom arbetsprövning. Vidare kan utlåtande inhämtas från eller förfrågningar göras hos exempelvis läkare och arbetsgivare. Enligt 16 kap. 2 § AFL kan också föreskrivas att den försäkrade under högst 30 dagar skall vara intagen på vist sjukhus, vistas på vårdinrättning för medicinsk utredning eller underkasta sig undersökning av viss läkare. En person som uppbär förtidspension är också skyldig att om dennes arbetsförmåga väsentligt förbättras, utan oskäligt dröjsmål anmäla det hos försäkringskassa (16 kap. 8 § AFL, se även avsnitt 4.3.3.).

### *Vilande förtidspension*

En försäkringskassa får sedan den 1 januari 2000 enligt 16 kap. 15 § AFL fatta beslut om att en person under en tolv månadersperiod har rätt att förvärvsarbeta högst tre månader – under förutsättning att den försäkrade omedelbart dessförinnan uppburit förtidspension under minst tolv månader – utan att utbetalningen av förtidspensionen minskas med hänsyn till förvärvsarbetet (prop. 1999/2000:4, bet. 1999/2000:SfU5, rskr. 1999/2000:97). Om den försäkrade fortsätter att arbeta skall förtidspensionen kunna förklaras vilande – till den del han eller hon arbetar – under de följande nio månaderna, eller den tid som återstår av tolv kalendermånader (16 kap. 16 § AFL). Den försäkrade förlorar härigenom inte rätten till sin pension men någon utbetalning sker inte. Förlängning av vilandeförklaringen kan därefter ske med ytterligare 24 månader (16 kap. 17 § AFL). Inte heller under denna tid upphör rätten till pension. Emellertid skall vid den tid som den försäkrade anmäler att han eller hon önskar få sin pension åter helt eller delvis, rätten till förtidspension prövas (a. prop. s. 54). Om arbetsförmågan väsentligt förbättrats skall pensionen kunna minskas eller dras in. Försäkringskassan kan ta initiativ till att en vilandeförklaring skall upphävas.

Även sjukbidrag kan förklaras vilande efter det första året. Vilandeförklaringen skall då avse den tid som återstår av den beviljade tiden för sjukbidrag (a. prop. s. 22 f.).

### *Beräkningen av förtidspension*

Förtidspension utges dels i form av folkpension, dels som tilläggspension. Folkpensionen beräknas enligt 5 kap. 1 § AFL antingen i förhållande till den försäkrades bosättningstid i Sverige eller i förhållande till antalet år med tillgodoräknade pensionspoäng för tilläggspension. I de fall den beräknas på grundval av bosättningen utgör folkpensionen det egentliga grundskyddet, medan den arbetsbaserade folkpensionen utgör ersättning för det första prisbasbeloppets inkomster, vilka inte ersätts genom tilläggspension.

Förtidspension kan utges enligt 7 kap. 2 § AFL som hel, tre fjärdedels, halv och en fjärdedels pension. För rätt till hel förtidspension skall arbetsförmågan vara helt eller i det närmaste helt nedsatt (7 kap. 2 § första stycket AFL). Med ”i det närmaste helt nedsatt” förstås att arbetsförmågan skall vara nedsatt med minst 7/8 (se prop. 1997/98:111 s. 46 f.).

Hel folkpension utges enligt 7 kap. 4 § AFL med 90 procent av prisbasbeloppet för den som är ensamstående och med 72,5 procent av

samma basbelopp för den som är gift (2 768 kr/mån. respektive 2 229 kr/mån. i 2001 års priser). Som grundskydd kan enligt 2 a § lagen (1969:205) om pensionstillskott även pensionstillskott om 112,9 procent av prisbasbeloppet utges (3 472 kr/mån. i 2001 års priser). Pensionstillskottet avräknas krona för krona mot tilläggspension och viss utländsk pension.

För rätt till oavkortad folkpension krävs att den försäkrade kan tillgodoräknas antingen 40 års bosättning i Sverige eller 30 år med tillgodoräknade pensionspoäng för tilläggspension (5 kap. 5 § fjärde stycket respektive 3 § andra stycket AFL). Eftersom såväl bosättningstid som pensionspoäng kan "tjänas in" mellan 16 år och 64 år, beräknas vid förtidspension en framtida bosättningstid och en antagen inkomst för pensionspoäng eftersom pensionsfallet inträder under förvärvsaktiv ålder ("antagandeberäkning").

Tilläggspension i form av förtidspension bestäms – kort uttryckt – till 60 procent av medeltalet av de 15 bästa intjänade poängåren (13 kap. 2 § andra stycket AFL jämfört med 12 kap. 2 § första stycket AFL). Det krävs 30 år med tillgodoräknade pensionspoäng för full tilläggspension. Pensionspoäng beräknas på grundval av den pensionsgrundande inkomsten (om beräkning av pensionspoäng se vidare 4 kap. LIP samt lagen 1998:675 om införande av lagen om inkomstgrundad ålderspension). Pensionspoäng beräknas först på inkomster överstigande ett prisbasbelopp. Även vid beräkningen av tilläggspension i form av förtidspension görs en antagandeberäkning.

Vid färre bosättningsår än 40 eller färre än 30 år med tillgodoräknade pensionspoäng för tilläggspension minskas folk- och/eller tilläggs-pensionen proportionellt med 1/40 respektive 1/30 för varje år som fattas.

Förtidspension samordnas i viss omfattning med yrkes- och arbetsskadelivräntor.

### 5.3 Förändringar av villkoren för rätt till förtidspension

#### *Bestämmelserna vid tillkomsten av lagen om allmän försäkring*

I samband med att lagen om allmän försäkring trädde i kraft 1963 ersattes tidigare invalidpension från folkpensioneringen av förtidspension som en del av pensionssystemet med folk- och tilläggspension. I prop. 1962:90 (s. 285) betonades att förtidspension inte skulle betraktas som en lytesersättning utan som en *kompensation för sådana försörjnings-ekonomiska konsekvenser, som har sin grund i sjukdom eller skada*. Ett

renodlat medicinskt invaliditetsbegrepp kunde därför inte komma i fråga. Grunden för arbetsförmågan skulle emellertid utgöras av medicinska faktorer. Den medicinska defekten skulle i sin tur medföra förlust eller en betydande nedsättning av arbetsförmågan.

Före tillkomsten av lagen om allmän försäkring skulle arbetsförmågan vara nedsatt med minst två tredjedelar för att pension (invalidpension) skulle kunna beviljas. Därtill gällde att även om den försäkrades arbetsförmåga var nedsatt med den andelen, men att han eller hon ändå kunde arbeta i den omfattningen att arbetsinkomsten översteg ett visst maximibelopp, var den försäkrade inte berättigad till invalidpension från folkpensioneringen. Genom införandet av systemet med förtidspension skulle bedömningen av den försäkrades arbetsförmåga utgå från full arbetsförmåga.

Bedömningen skulle i princip inriktas direkt på den försäkrade. I första hand skulle den medicinska statusen bedömas. Därutöver skulle beaktas samtliga de omständigheter som i det enskilda fallet påverkade den försäkrades möjlighet att utnyttja den återstående arbetsförmågan. Härvid skulle bl.a. ålder, utbildning och yrke beaktas. Bedömningen skulle göras efter att vederbörliga rehabiliteringsåtgärder vidtagits. Vid bedömningen av arbetsförmågan skulle även beaktas den försäkrades inkomster som sjuk respektive frisk.

Från somliga remissinstanser hade i denna del riktats kritik mot att för stor vikt lades vid ekonomiska aspekter och framhållits att den försäkrades medicinska status kom i skymundan. Departementschefen erinrade (se prop. 1962:90 s. 287) om att den grundläggande förutsättningen för rätt till förtidspension var att arbetsförmågan skulle vara nedsatt av medicinska skäl. Även en frisk person som blev arbetslös skulle kunna ha rätt till förtidspension, om dennes arbetsförmåga därefter av medicinska skäl blivit nedsatt i betydande grad. Arbetslöshetsfallet innebar att den ekonomiska effekten av den nedsatta arbetsförmågan i princip saknade betydelse. Det skulle emellertid fordras att defekten medförde betydande konsekvenser för den försäkrades förmåga att försörja sig själv och att dessa konsekvenser inte kunde neutraliseras genom olika rehabiliteringsåtgärder. Det skulle vara ett samspel mellan såväl medicinska som ekonomiska bedömningsgrunder. Den ekonomiska aspekten skulle tjäna som vägledning vid bedömningen av frågan, i vilken omfattning sjukdomen eller skadan medförde nedsatt arbetsförmåga.

Hur den ekonomiska aspekten kan ha påverkat rätten till förtidspension framgår bl.a. i två beslut av Försäkringsdomstolen (se Försäkringsdomstolens referatsamling 1964 nr 11 II och III).

I det första fallet rörde det sig om en 37-årig man N som vid ett års ålder drabbats av polio. N var rullstolsbunden men kunde biträda sin



far på dennes lantbruk bl.a. med att sköta bokföring, upprätta avlöningslistor, självdeklarationer och posthandlingar. Arbetstiden beräknades till 25 timmar per vecka och ersättningen uppgick till 6 500 kr per år jämte kost och logi. Försäkringskassan beviljade N förtidspension med två tredjedelar av hel pension. Eftersom ordföranden och fördraganden haft avvikande mening, prövades beslutet av RFV. RFV fann att mannens arbetsförmåga var nedsatt med minst hälften men icke avsevärt mer, varför verket ändrade beslutet till förtidspension med en tredjedel av hel förtidspension. I sitt överklagande till Försäkringsdomstolen gjorde N gällande att om han inte hade drabbats av polio, hade han kunnat avlägga studentexamen och därigenom också kunnat erhålla ett bättre avlönat arbete. N menade att en rimlig arbetsinkomst om han hade varit frisk, hade varit 27 000 kr per år mot vid denna tidpunkt 9 000 kr. Försäkringsdomstolen fann inte skäl att ändra RFV:s beslut.

I det andra fallet rörde det sig om en man S som blivit blind vid 15 års ålder. S hade tidigare uppburit invalidpension från folkpensioneringen. S uppgav i sin ansökan om förtidspension att han före synförlusten arbetat som fiskare men numera arbetade som borstbindare 41 timmar per vecka med en arbetsinkomst om 420 kr per månad. Försäkringskassan beviljade S förtidspension med två tredjedelar av hel pension. Beslutet prövades av RFV, som satte ned pensionen till en tredjedels förtidspension, mot bakgrund av att arbetsförmågan inte ansågs nedsatt med avsevärt mer än hälften. I besvär till Försäkringsdomstolen anförde S i huvudsak att om han inte hade blivit blind hade han kunnat utbilda sig och haft en högre lön. S uppgav vidare att den lön han erhöll var att betrakta som välgörenhet. Försäkringsdomstolen fann med hänsyn till omständigheterna i målet att S:s arbetsförmåga var nedsatt med avsevärt mer än hälften och beslutade om två tredjedels förtidspension.

I vad mån de ekonomiska aspekterna haft betydelse för utgången är svårt att avgöra, men i båda rättsfallen hade de försäkrade arbetat med likartad lön. S arbetade fler timmar än vad N gjorde. Trots detta ansågs S:s arbetsförmåga vara nedsatt i större omfattning än N:s. Det är inte osannolikt att Försäkringsdomstolen i det senare fallet tagit hänsyn till de ekonomiska aspekterna vid bedömningen av om arbetsförmågan var nedsatt men inte i det förra. Möjligt är också att Försäkringsdomstolen i sin bedömning tagit hänsyn till att S haft annat förvärvsarbete före det att han blev skadad, medan N aldrig hade arbetat för annan än sin far. Detta skulle kunna jämföras med det resonemang som förts beträffande hemmafrus rätt till förtidspension (se nedan under Pensionens andel och Vissa försäkrades rätt till förtidspension).

Nedsättningen av arbetsförmågan skulle vara varaktig. Om varaktighetsrekvisitet inte var uppfyllt skulle i stället en tidsbegränsad förman utges: sjukbidrag. I prop. 1962:90 (s. 351) angavs att det i princip

endast var varaktigheten av den nedsatta arbetsförmågan som skilde förmånerna förtidspension och sjukbidrag åt. Trots detta skulle det vid invaliditetsbedömningen vara möjligt att komma till olika resultat beroende på om den avsåg förtidspension eller sjukbidrag. Vid sjukbidrag skulle en väsentlig betydelse tillmätas den försäkrades möjlighet att fortsätta sitt tidigare arbete, medan vid förtidspension borde beaktas dennes förvärvsmöjligheter efter omskolning till annat arbete.

För rätt till förtidspension skulle arbetsförmågan vara nedsatt med minst hälften. Förtidspension skulle kunna utges som hel, två tredjedels och en tredjedels pension. Bestämmelserna utformades så att en förbättring av arbetsförmågan skulle medföra en sänkning av pensionen. Det skulle dock fordras en väsentlig förbättring. Departementschefen ansåg att det inte lagstiftningsvis gick att reglera denna fråga, men anförde att det var utomordentligt betydelsefullt, att pensionssystemet i praktiken vann sådan tillämpning att det inte hämmade utan i stället främjade en produktiv insats. Han utgick från att RFV ägnade denna fråga särskild uppmärksamhet (se prop. 1962:90 s. 290 f.).

Fråga om betydelsen av förbättrad arbetsförmåga har prövats av domstol bara vid ett fåtal tillfällen. I Försäkringsdomstolens referatsamling finns två rättsfall återgivna: 1966 nr 5 och 1970 nr 34. I det första fallet rörde det sig om en synskadad kvinna med en tidigare invalidpension från folkpensioneringen som vid utgången av 1962 hade omvandlats till hel förtidspension. Försäkringskassan omprövade beslutet 1964 och beslutade att pensionen skulle sättas ned till en tredjedel av hel pension. Försäkringskassan bedömde att hennes arbetsförmåga förbättrats väsentligt. RFV fann inte skäl att ändra kassans beslut. Försäkringsdomstolen ansåg inte att sådan förbättring av arbetsförmågan inträtt som medförde att förutsättningar för minskning förelåg. Vari förbättringen bestått går inte att utläsa av referatet på annat sätt än att ordföranden i pensionsdelegationen, som varit skiljaktig, uppgett att kvinnan inte borde behöva vidkännas en reducering av pensionen enbart för att hon genom många års träning blivit i stånd att kunna utföra de flesta hushållsgöromålen i sitt hem.

I 1970 års fall hade mannen L beviljats två tredjedels sjukbidrag för tiden juni 1967–maj 1969. L hade efter en olycka drabbats av en hjärn-skada som enligt ett till försäkringskassan ingivet läkarintyg innebar att han hade små möjligheter att erhålla och att klara av ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Vid ansökningstillfället hade L ett arbete i en skyddad verkstad med en årsinkomst om 7 500 kr, mot en årsinkomst före olyckan om 25 000 kr. Sedan försäkringskassan fått uppgift om att L:s årsinkomst under 1968 uppgått till dryga 12 000 kr och att årsinkomsten hade uppgått till ca 30 000 per år om han hade haft kvar det arbete han hade innan han skadades, omprövade försäkringskassan be-

slutet. Försäkringskassan fann att L:s arbetsförmåga var nedsatt med minst hälften men inte med två tredjedelar och minskade sjukbidraget till en tredjedel av hel förtidspension. RFV ändrade inte beslutet. Försäkringsdomstolen fann att L var berättigad till två tredjedelar av helt sjukbidrag. Av referatet framgår inte domstolens skäl för beslutet utan det anges endast att vad som upplysts om L:s inkomstförhållanden inte innebar att dennes arbetsförmåga förbättrats så väsentligt att skäl förelåg att minska L:s förtidspension på sätt som försäkringskassan fattat beslut om.

I detta senare rättsfall torde kunna utläsas att någon egentlig bedömning av den försäkrades faktiska arbetsförmåga inte gjorts, utan att hänsyn endast tagits till det faktum att den försäkrades ekonomiska förhållanden förbättrats.

Även senare har Försäkringsöverdomstolen prövat frågan (FÖD 1985:42). Mannen E, som led av epilepsi, beviljades helt sjukbidrag fr.o.m. februari 1980. Sjukbidraget förlängdes genom skilda beslut t.o.m. januari 1983. I juni 1983 fattade försäkringskassan ett nytt beslut om att förlänga E:s sjukbidrag t.o.m. januari 1985. RFV överklagade detta senare beslut om förlängning och ansåg att eftersom E såsom ensamstående klarade av att sköta hushållet och två små barn var arbetsförmågan inte nedsatt med mer än hälften. RFV gjorde gällande att en kvinna i samma situation inte hade beviljats pension med högre andel varför inte heller en man borde vara berättigad till mer. Försäkringsöverdomstolen fann att den omständigheten att E kunde sköta barnen och utföra vissa bisysslor inte medförde en annan bedömning av E:s arbetsförmåga än den försäkringskassan gjort.

### *Äldrereglerna*

Många av de förändringar som skett i lagstiftningen har haft sin grund i huruvida det skall gälla särskilda regler för äldre försäkrade och om rätten till pension skall kunna grundas enbart på arbetsmarknadsskäl.

Den 1 juli 1970 (prop. 1970:66, LU 34, rskr. 232) infördes i 7 kap. 3 § AFL vidgade möjligheter för äldre förvärvsarbetande att erhålla förtidspension. De nya bestämmelserna tog sikte på dem som inte orkade med sitt arbete eller som friställts utan att annat lämpligt arbete stod till förfogande. I sådana fall skulle efter individuell prövning förtidspension kunna utges i större utsträckning än tidigare.

De främsta anledningarna till äldrereglerna inom förtidspensioneringen var de snabba förändringarna inom arbetslivet (teknisk utveckling och rationaliseringar) och önskemålet att på ett annat sätt än genom att sänka pensionsåldern (vid den tidpunkten 67 år) ge äldre för-

värvsarbetande en möjlighet att med full pension sluta sitt förvärvsaktiva liv tidigare.

Den individuella prövningen innebar att invaliditetsbedömningen enligt 7 kap. 3 § AFL skulle vara mildare. Kravet på nedsättning i arbetsförmågan i medicinskt hänseende skulle mjukas upp och större hänsyn tas till svårigheterna att på grund av läget på arbetsmarknaden beredas ett lämpligt arbete. Man eftergav också kravet på omskolning.

Några klara besked om vem som skulle kunna få förtidspension beviljad enligt de nya reglerna gavs inte. Som riktlinje skulle man som äldre personer räkna de som fyllt 63 år, men detta var ingen bestämd åldersgräns. Även om åldern hade en stor betydelse fick den inte bli ensamt avgörande. I propositionen (se a. prop. s. 60) angavs följande två typfall. En äldre förvärvsarbetande som inte orkar det arbete han har samt en person som på grund av företagsnedläggelse eller liknande orsak förlorat sitt arbete, vilket han kunnat sköta trots ett viss medicinskt handikapp, och som inte kunnat få ett nytt arbete av liknande slag. Samtidigt betonade departementschefen att reglerna inte fick tillämpas så att man uteslöt eller försämrade möjligheterna för de äldre att fortsätta arbeta fram till ålderspensioneringen.

Försäkringsdomstolen refererade redan 1971 tio rättsfall om hur reglerna skulle tillämpas (se Försäkringsdomstolens referatsamling 1971 nr 37 I–X) och även ett 1972 (se referatsamlingen 1972 nr 10). Av de försäkrade var sex kvinnor och fem män, samtliga över 60 år. De flesta led av mer eller mindre utpräglade "ålderskrämpor". Det är svårt att av rättsfallen dra några generella slutsatser om hur bestämmelserna skulle tillämpas. Försäkringsdomstolen gav ingen motivering till sina beslut. Vad som varit avgörande framgår därför främst indirekt genom studium av omständigheterna i de enskilda målen. Det förekom skiljaktig mening i fem av fallen. I dessa fall redovisas de skiljaktiga ledamöternas motiv för sina ställningstaganden.

I prop. 1972:55 (s. 10) angavs att genom införandet av äldrereglerna 1970 ökade antalet nybeviljade förtidspensioner under ett år med 75 procent. Detta gällde främst personer i åldern 63–66 år, en grupp som de nya reglerna också främst riktades mot. Den medicinska faktorn hade fått minskad betydelse, medan de arbetsmarknadsmässiga faktorerna fått en alltmer framträdande roll. Vissa av de äldre personerna hade friställts från sitt arbete, på grund av exempelvis företagsnedläggelse, utan att någon nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan förelåg. Många av dem hade också efter en tid blivit utskrivna från arbetslöshetskassan varefter den försäkrade kunde komma att stå utan försörjning. En sådan arbetslös person kunde sägas ha definitivt lämnat arbetslivet. I en sådan situation kunde, från den en-

skildes synpunkt, bedömningen huruvida kraven för förtidspension var uppfyllda eller inte rentav te sig slumpartad.

För att komma till rätta med nämnda problem skulle äldre arbetslösa, utförsäkrade, genom en förändring i rätten till förtidspension enligt 7 kap. 1 § AFL (se prop. 1972:55) jämföras med dem som tidigare var berättigade till förtidspension, om den försäkrade var varaktigt arbetslös. Härigenom öppnades möjligheten att för denna grupp (äldre arbetslösa) bevilja förtidspension på enbart arbetsmarknadsmässiga grunder. Den enskildas hälsotillstånd skulle i princip sakna betydelse. Det angavs att arbetslöshetsbegreppet skulle vara detsamma som begagnades i arbetslöshetsförsäkringen (a. prop. s. 16).

Den vidgade rätten för äldre personer att erhålla förtidspension av arbetsmarknadsskäl som infördes 1970 hade tagit sikte på själva bedömningen av i vad mån arbetsförmågan var nedsatt och reglerades därför i 7 kap. 3 § AFL. 1972 års lagstiftning innebar vidgade möjligheter för äldre personer att beviljas förtidspension på grund av arbetslöshet och reglerades därför i 7 kap. 1 § AFL, som reglerar själva rätten till förtidspension.

Några klara riktlinjer för tillämpningen av äldrereglerna lämnades varken genom 1970 års lagstiftning eller den 1972. Viss ledning går dock att finna i ett rättsfall från Försäkringsdomstolen (se Försäkringsdomstolens referatsamling 1973 nr 21). RFV:s majoritet ansåg att som krav för tillämpningen av den nya bestämmelsen skulle gälla att de försäkrade antingen hade blivit utförsäkrade från arbetslöshetskassa eller uppburit omställningsbidrag under 21 månader. Bestämmelsen kunde därför tillämpas även för försäkrade under 60 år. Tre ledamöter var dock skiljaktiga vad avser motiveringen och ansåg att riktlinjen om 63 år skulle gälla såväl för 1970 års som 1972 års lagstiftning men att man i vissa fall kunde gå ned till omkring 60 år. Försäkringsdomstolen slog fast att det inte stadgades någon nedre åldersgräns för tillämpningen av 7 kap. 1 § AFL i annan mån än som följer av bestämmelserna om rätt till arbetslöshetsunderstöd. Även i Försäkringsdomstolen förekom en avvikande mening såvitt avsåg motiveringen. Några ledamöter ansåg att det skulle gälla en fast 60-årsgräns vid tillämpningen av 1972 års lagstiftning.

Först genom en reform av äldrereglerna, såvitt avsåg rätten för äldre arbetslösa att erhålla förtidspension (7 kap. 1 § AFL) den 1 januari 1974 (prop. 1973:46, bet. SfU 1973:21, rskr. 1973:197), föreskrevs mer i detalj när äldrereglerna skulle äga tillämplighet. Förändringen var att det i lagtext fastslogs att de som omfattas av reglerna för arbetslösa skulle vara de som hade fyllt 60 år. Orsaken till detta var att förändringar skett även inom arbetslöshetsförsäkringen och för rätten till omställningsbidrag. Därutöver specificerades hur många dagar som arbets-

löshetsunderstöd skulle ha utgetts för att förtidspension skulle bli aktuellt.

Nu uttalade alltså departementschefen att äldrereglerna just tog sikte på personer över 60 år (se prop. 1973:46 s. 114). Detta skall ses mot att när äldrereglerna infördes 1970 angavs 63 års ålder vara ett riktmärke. Emellertid är det troligt att 60-årsgränsen infördes som en början till den senare sänkta åldersgränsen för ålderspension vid 1976 års pensionsreform, då den allmänna pensionsåldern sänktes från 67 år till 65 år (prop. 1974:129, bet SfU 1974:32, rskr. 1974:332).

Rätten till förtidspension av arbetsmarknadsskäl enligt 7 kap. 1 § AFL avskaffades den 1 oktober 1991 (prop. 1989/90:62, bet. 1989/90:SfU12, rskr. 1998/90:185). Orsaken synes främst ha varit att denna rätt innebar en press på de äldre arbetstagarna att lämna sin anställning i förtid och att arbetsgivarna därigenom kunde kringgå turordningsreglerna. Vidare angavs att det inte kunde vara rimligt att socialförsäkringen skulle bekosta företagets omstruktureringar och rationaliseringar.

Även om förtidspension inte längre skulle beviljas uteslutande på grund av arbetslöshet skulle arbetsmarknadsmässiga skäl alltså kunna beaktas vid bedömningen av rätten till förtidspension (prop. 1989/90:62 s. 52). Detta skulle ske genom att hänsyn togs här till vid den samlade bedömningen huruvida arbetsförmågan var nedsatt enligt 7 kap. 3 § AFL och då inte minst vad gällde äldre försäkrade. Någon närmare vägledning till tillämparna i detta avseende lämnades inte. Inte heller angavs när en person var att betrakta som "äldre". Om de riktlinjer som lämnades i förarbetena till 1970 års lagstiftning – 63 år – alltså gällde klargjordes inte.

I samband med att bestämmelser om rehabilitering och rehabiliteringsersättning infördes i ett nytt kapitel (kap. 22) i lagen om allmän försäkring förtydligades bestämmelserna i 7 kap. 3 § AFL på så sätt att vid bedömningen av om arbetsförmågan var nedsatt skulle arbetsmarknadsskäl beaktas för äldre personer som fyllt 60 år (prop. 1990/91:141, bet. 1990/91:SfU16, rskr. 1999/91:303). Ändringen gjordes därför att bestämmelsen tidigare tillämpats även på personer som var yngre än 60 år och att tillämpningen inte var enhetlig mellan försäkringskassorna samt att kassorna i den praktiska tillämpningen inte klart skilde mellan de s.k. äldrefallen och huvudregeln. Genom att precisera den nedre åldersgränsen för den mildare förtidspensionsbedömningen skulle en enhetligare tillämpning mellan kassorna komma till stånd.

Förändringarna av reglerna om villkoren för rätt till förtidspension över tiden kan *sammanfattas* enligt följande. Först infördes äldrereglerna 1970 varvid bedömningen enligt 7 kap. 3 § AFL om arbetsförmågan var nedsatt skulle vara mildare för äldre personer. Någon ålders-

gräns fastslogs inte men 63 år angavs som riktmärke. Därefter infördes 1972 bestämmelsen i 7 kap. 1 § AFL innebärande att enbart arbetslöshet för äldre personer skulle kunna berättiga till förtidspension. I detta avseende gällde bestämmelsen själva rätten till förtidspension och inte bedömningen av arbetsförmågan. Inte heller här angavs någon åldersgräns. Något år senare fastställdes att den nedre åldersgränsen enligt 7 kap. 1 § AFL för rätt till förtidspension på grund av arbetslöshet skulle vara 60 år. När man sedan avskaffade bestämmelsen om rätt till förtidspension på grund av arbetslöshet fanns bestämmelsen om mildare regler för bedömningen av arbetsförmågan för äldre personer i 7 kap. 3 § AFL kvar. Några riktlinjer för hur dessa skulle tillämpas gavs inte. Först 1990 föreskrevs att bestämmelserna i 7 kap. 3 § AFL skulle gälla äldre personer om de hade fyllt 60 år.

År 1997 avskaffades i princip även möjligheten att vid bedömningen av den försäkrades arbetsförmåga göra en individuell prövning där hänsyn tas till den försäkrades ålder och arbetssituation (se prop. 1994/95:147 bet. 1994/95:SfU10, rskr. 1994/95:343 samt prop. 1996/97:28, bet. 1996/97:SfU6, rskr. 1996/98:125). Skälen till att fullt ut avskaffa särskilda regler för äldre personer var bl.a. att antalet förtidspensionärer ökat och att det inte var rimligt att fler och fler personer permanent utestängdes från arbetsmarknaden. Kostnaden för staten påverkade också ställningstagandet. Kostnaden för arbetslöshet borde hanteras inom arbetsmarknadspolitiken. Avskaffandet av samtliga äldre regler 1997 utgjorde också ett led i att renodla förtidspensionen som en förmån där det skall finnas ett samband mellan medicinska orsaker och arbetsförmågan.

Genom en ändring i 7 kap. 3 § andra stycket AFL 1997 minskades alltså utrymmet för att vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning beakta andra faktorer än rent medicinska. Tanken var att, i stället för att se på personens förmåga att bereda sig inkomst av sådant arbete som motsvarar den försäkrades krafter, bedömningen skulle göras utifrån ett arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Endast vid *särskilda skäl* skulle andra faktorer kunna påverka bedömningen. Med andra ord skulle det utformas regler med tydliga gränser för vad som skulle ersättas från socialförsäkringen.

I prop. 1996/97:28 (s. 9 f.) markeras att förtidspension skall beviljas på medicinska grunder. Möjlighet skall dock finnas att i viss utsträckning beakta även andra omständigheter såsom ålder, utbildning, tidigare yrkeserfarenhet och bosättningsförhållanden. Vid en sammanvägning av dessa förhållanden skall åldern väga tyngst. Ju längre tid den försäkrade har kvar till den allmänna pensionsåldern desto mindre skall utrymmet vara att beakta andra förhållanden än rent medicinska. Det

framhålls dock att bestämmelsen om möjlighet att beakta andra förhållanden än de rent medicinska inte är ett återinförande av äldre reglerna.

Bedömningen av arbetsförmågan skall göras enligt en s.k. steg-för-steg-modell. Denna modell har tagits fram för att underlätta för tillämparna. Modellen är också utförligt redovisad (a. prop. s.17 f.). Vidare beskrivs vad som menas med ”på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete”, hur en förändring av den försäkrades inkomst vid byte av arbetet skall beaktas samt hur man vid bedömningen skall utgå från ett heltidsarbete oavsett den enskildes normala arbetstidsförhållanden.

Regeringsrätten har inte prövat något mål om tillämpning av bestämmelsen i 7 kap. 3 § andra stycket AFL i dess nuvarande lydelse. Det kan nämnas att Regeringsrätten prövat ärenden med tillämpning av nämnda paragraf endast i tre mål. RFV har dock lämnat vissa råd om tillämpningen i RFV Rekommenderar 1997:4 (s. 23 f.). RFV har också redovisat i RFV Anser 1998:6 hur försäkringskassorna tillämpat lagregeln ”särskilda skäl” vid ansökningar om förtidspension och sjukbidrag.

### *Pensionens andel*

Fram till den 1 juli 1970 hade förtidspension kunnat utges som hel, två tredjedels och en tredjedels pension. Vid den tidpunkten ändrades bestämmelserna såtillvida att en tredjedels pension ändrades till halv pension (se prop. 1970:66 s. 65). Detta skulle ge den enskilde möjlighet att förvärvsarbeta på halvtid och samtidigt ha en tryggad försörjning. Det främsta skälet för att kompensationsgraden inom förtidspensioneringen utformats efter en regressiv skala var önskemålet att minska tröskeln mellan den lägsta invaliditetsgraden och ingen pension alls. Med den första kompensationskalan framstod det emellertid som en orättvisa att en pensionär med en så betydande nedsättning av arbetsförmågan som med hälften fick en så låg pension som en tredjedel av en hel förmån (se prop. 1970:66 s. 42 f.). Mot denna bakgrund ändrades andelen en tredjedels pension till halv förmån.<sup>58</sup>

År 1993 infördes nya nivåer inom förtidspensioneringen (prop. 1992/93:31, bet. 1992/93:SfU9, rskr. 1992/93:157). Härigenom samordnades bestämmelserna om sjukpenning och förtidspension på så vis att även förtidspension kunde utges som hel, tre fjärdedels, halv och en

<sup>58</sup> I vissa av de rättsfall som redovisats ovan framgår ”orättvisan” genom att de försäkrades arbetsförmåga ansågs nedsatt med mer än hälften men på grund av regelverket kunde denne inte beviljas högre andel av hel förtidspension än en tredjedel.



fjärdedels pension. För att hel förtidspension skulle utges krävdes att arbetsförmågan var helt nedsatt, från tidigare minst fem sjättedelar. En fjärdedels förtidspension skulle utges restriktivt och det angavs särskilt att det skulle kunna komma i fråga först efter en lång tids sjukskrivning och rehabilitering. Nedsatt arbetsförmåga endast på grund av normalt åldrande skulle inte ge rätt till en fjärdedels pension.

I en uppföljning av de nya reglerna för rätt till olika nivåer av förtidspension redovisar RFV att genomförandet av det nya reglerna i stort sett fungerat bra (RFV Anser 1995:12). De problem som uppstått anges ha samband med om rätt till hel förtidspension förelåg när den försäkrade utförde visst arbete i eget hem, vårdade egna barn eller anhöriga eller haft ideella engagemang. Enligt rapporten hade dessa problem blivit mindre sedan förtydligande gjorts i RFV:s allmänna råd (RFV 1993:5) samt genom de uttalanden som Socialförsäkringsutskottet gjort i betänkandet 1993/94:SfU12.

Att problem funnits att bedöma frågan med vilken andel förtidspension skall beviljas samt hur arbete i hemmet m.m. skall värderas framgår även av de rättsfall som finns redovisade. Regeringsrätten har också vid två tillfällen prövat med vilken andel sjukbidrag skall utges (se RÅ 1997 ref. 3 samt 1999 not 175). Båda fallen avsåg om hänsyn skulle tas till den försäkrades hushållsarbete i hemmet vid bedömningen av om hennes arbetsförmåga var nedsatt och i vilken omfattning. I båda fallen hade de försäkrade tidigare haft arbete utanför hemmet och båda kunde trots sin sjukdom utföra visst arbete i hemmet. Regeringsrätten fann i båda målen att de försäkrades arbete i hemmet inte skulle medföra annat än att arbetsförmågan skulle anses helt nedsatt, varför hel förmån beviljades. I dessa fall prövades också bestämmelsen i 7 kap. 3 § första stycket sista meningen AFL, dvs. att med inkomst av arbete likställs i skälig omfattning värdet av hushållsarbete i hemmet (se nedan).

Även Försäkringsöverdomstolen har prövat dels frågan om med vilken andel pension skall beviljas, dels hur visst hushållsarbete skall bedömas. Se bl.a. FÖD 1988:38, 1986:19 samt ovan redovisade FÖD 1985:42.

Med den dåvarande regleringen med krav på att arbetsförmågan skulle var nedsatt med 100 procent för att rätt till hel pension skulle föreligga, fanns ett utrymme för tolkningar som kunde leda till mindre rimliga resultat. På grund av de svåra bedömningarna befarades att risken för bristande enhetlig tillämpning ökade. Med hänsyn härtill infördes fr.o.m. den 1 januari 1999 en bestämmelse innebärande att för rätt till hel förtidspension skall den försäkrades arbetsförmåga vara helt eller i det närmaste helt nedsatt (prop. 1997/98:111, bet. 1997/98:SfU11, rskr. 1997/98:237). Med ”i det närmaste helt nedsatt” skall förstås att arbetsförmågan skall vara nedsatt med minst sju åtton-

delar. När en persons arbetsförmåga kan anses nedsatt med sju åttondelar framgår dock varken av lagtext eller av förarbetena.

### *Vissa försäkrades rätt till förtidspension*

Allt sedan 1962 har vid olika tillfällen diskuterats huruvida det för vissa sjukdomar eller vissa kategorier av försäkrade skall gälla särskilda regler bl.a. vid bedömning av arbetsförmågan (eller prestationsförmågan).

Samtidigt som äldrereglerna infördes 1970 anfördes i förarbetena (prop. 1970:66 s. 62) att större generositet skulle iakttas vid prövning av husmödrars rätt till förtidspension. Vid bedömningen av kvinnans (eller i förekommande fall hemmamannens) arbetsförmåga generellt skulle man i större utsträckning än tidigare ta hänsyn till att det var tänkbart att hon kunde ha åtagit sig ett förvärvsarbete utanför hemmet om hon hade förblivit frisk.

Frågan om husmödrars rätt till pension och – som framgått ovan – vilken hänsyn som skall tas till visst hedarbete vid bedömningen om arbetsförmågan har varit föremål för prövning domstol vid ett flertal tillfällen. Utöver de mål som redovisats ovan kan hänvisas till bl.a. följande rättsfall i Försäkringsdomstolens referatsamling, nämligen 1964 nr 18 samt 1965 nr 11 och nr 13.

I det först nämnda målet hade kvinnan insjuknat under tid hon var hemmafru. Försäkringskassan beviljade henne förtidspension med en tredjedel av hel förtidspension. Kvinnan anförde i besvär till RFV att om hon inte hade blivit sjuk hade hon haft för avsikt att förvärvsarbete nu när barnen inte krävde mer omfattande tillsyn. RFV fann inte skäl att göra ändring och ansåg att man vid bedömningen av kvinnans kvarstående arbetsförmåga skulle bortse från förvärvsarbete utanför hemmet, eftersom kvinnan insjuknat efter det att hon hade slutat sin tidigare anställning. Försäkringsdomstolen fastställde RFV:s beslut.

I målet 1965 nr 13 förelåg motsvarande omständigheter, dvs. att kvinnan insjuknat sedan hon lämnat sin anställning i och med att hon ingick äktenskap. RFV vidhöll sin inställning, men Försäkringsdomstolen gjorde nu en annan bedömning och ansåg att kvinnan var berättigad till halv förtidspension.

I målet 1965 nr 11 prövades kvinnans arbetsförmåga i förhållande till hennes arbetsinsats som hemmafru (7 kap. 3 § första stycket sista meningen AFL). Försäkringskassan avsåg kvinnan B:s ansökan om förtidspension med motiveringen att B:s arbetsförmåga som hemmafru inte bedömdes nedsatt med minst hälften. RFV fastställde kassans beslut. Försäkringsdomstolen fann att B:s arbetsförmåga var nedsatt med

hälften och beviljade henne en tredjedels förtidspension. På vilka grunder Försäkringsdomstolen gjort sin bedömning framgår inte, eftersom några motiv inte redovisas i referatet.

Enligt 1970 års lagmotiv skulle vidare ett hänsynstagande till att arbete inte kunnat beredas medicinskt handikappade yngre personer, exempelvis för en försäkrad med neuros eller psykopati, ske inom förtidspensioneringen generellt. En förutsättning för rätt till förtidspension var dock att resultatlösa försök med arbetsplacering, omplacering eller annan arbetsrehabiliterande åtgärd vidtagits under en tid av ett eller två år.

Vid denna tidigare diskussion om invaliditetbedömningar påtalades att viss försiktighet borde iakttas vid psykiska sjukdomssymtom såsom neuroser och psykopati. Det hade bl.a. anförts att det i dessa fall varit särskilt viktigt att rehabilitering kom till stånd. Därtill var det svårt att avgöra om arbetsförmågan var nedsatt till hälften, när de enskilda led av en psykisk sjukdom eller missbrukade alkohol eller andra medel. Kritik hade riktats mot den restriktiva tillämpningen av den enskildes möjlighet till förtidspension.

Tillämpningen av den försäkrades rätt till förtidspension vid missbruk av alkohol (och till viss del psykiska problem) visas bl.a. i fem domar från Försäkringsdomstolen (se Försäkringsdomstolens referatsamling 1974 nr 27 I–V). I samtliga mål hade de försäkrade alkoholproblem, och vissa hade även alkoholrelaterade psykiska sjukdomar. I inget av målen beviljades förtidspension. Motivet var att den sjukdom eller annan nedsättning av den psykiska prestationsförmågan som förelåg inte medförde att den försäkrades arbetsförmåga var varaktigt eller för avsevärd tid nedsatt med minst hälften. Följande år, 1975, kom Försäkringsdomstolen till en annan utgång (se referatsamlingen 1975 nr 42). I detta mål fann Försäkringsdomstolen att en 60-årig man som i minst 25 år haft spritproblem hade rätt till hel förtidspension, eftersom hans arbetsförmåga på grund av sjukdom var varaktigt nedsatt med minst hälften.

Därefter skedde en förändring av rätten till förtidspension innebärande att alla förtidspensionsärenden skulle behandlas på samma sätt oavsett arten av den sjukdom eller den nedsättning av annat slag av prestationsförmågan som orsakat nedsättningen av arbetsförmågan (prop. 1976/77:44, Sfu 1976/77:13, rskr. 1976/77:54). Lagregeln (7 kap. 3 § första stycket andra meningen AFL) hade främst alkoholmissbrukare i sikte, men avsikten var att även andra former av missbruk samt blandformer eller i förekommande fall sociala anpassningssvårigheter eller psykopati skulle rymmas inom tillämpningen av bestämmelsen. Departementschefen (se a. prop. s. 37 f.) betonade emellertid att förtidspension mer sällan borde bli aktuellt för narkotikamissbrukare,

och då främst eftersom det oftast rörde sig om unga personer. Det framhölls också att en pensionering kan vara olycklig av psykologiska skäl. Detta borde särskilt understrykas för narkomaner.

I propositionen (s. 37) betonades särskilt vikten av rehabilitering och att en förtidspension bör föregås av beslut om sjukbidrag. Detta främst för att se om rehabiliterande åtgärder ger önskad effekt. Vidare nämndes att endast ett påstående om nedsatt arbetsförmåga vid en diagnos om psykopati eller sociopati inte utgör grund för förtidspension.

I Försäkringsöverdomstolens avgöranden FÖD 1986:24 och 1982:25 hade de försäkrade alkoholproblem samt vissa psykiska problem. I båda målen fann Försäkringsöverdomstolen, till skillnad från försäkringskassan, att rätt till pension förelåg. Försäkringsöverdomstolen prövade också frågan om försäkringskassan gjort tillräckliga insatser i rehabiliteringshänseende. I FÖD 1995:27 gällde frågan om en man med grav personlighetsstörning hade sådan nedsättning av prestationsförmågan att rätt till förtidspension förelåg. Försäkringsöverdomstolen fann att mannens arbetsförmåga var varaktigt nedsatt och att den bristande arbetsförmågan i huvudsak berodde på en nedsättning av mannens psykiska prestationsförmåga – en tidigt grundad grav personlighetsstörning med starkt nedsatta intellektuella resurser och en omogenhet beträffande utvecklingen av känslö- och viljeliv.

#### *Försäkringskassans utredningsbefogenheter i förtidspensionsärenden*

Med ikraftträdande den 1 oktober 1995 infördes i 7 kap. 3 b § AFL bestämmelser om försäkringskassans utredningsbefogenheter och möjligheten till efterkontroll, m.m. i förtidspensionsärenden (prop. 1994/95:147, bet. 1994/95:SfU10, rskr. 1994/95:343). I samband med strävandet att renodla förtidspensioneringen till en ersättning vid nedsatt arbetsförmåga på grund av medicinska faktorer, övervägdes tänkbara åtgärder i syfte att strama upp beredningen av beslut om förtidspension (och sjukpenning). En bakomliggande orsak var RRV:s rapport Förtidspensioneringen – handläggning och beslutsunderlag (F1993:20), vari det framkom att beslutsunderlagen i förtidspensionsärenden var bristfälliga och att RFV:s rekommendationer om efterkontroll inte åtföljts av kassorna. I stället för att beslut fattades om förtidspension med efterkontroll beslutades att den försäkrade skulle ges rätt till tidsbegränsat sjukbidrag. Genom att lagstifta om möjligheten till efterkontroll och kassans utredningsmöjligheter förelåg förutsättningar för att beslutsunderlagen och besluten om förtidspension skulle bli bättre. Även i departementspromemorian Rätten till förtidspension och sjukpenning (Ds 1994:91) lämnades förslag till hur försäkringskassan skulle ges

möjlighet att begära bl.a. kompletterande undersökning eller utredning (s. 60 f.).

I prop. 1994/95:147 gavs inte några direkta besked om när utredning skall ske eller vilken omfattning en sådan utredning skall ha. Det påpekades (s. 43) att kassan bör göra viss utredning om det är nödvändigt för bedömningen av om rätt till förtidspension föreligger eller om det annars finns behov, såsom att kontakta den försäkrades arbetsgivare eller annan eller begära att den försäkrade undersöks av viss läkare. Även besök hos den försäkrade kunde bli aktuellt. I lagtexten har emellertid verbet ”skall” genomgående valts beträffande försäkringskassans utredningsmöjligheter. I författningskommentaren till 3 kap. 8 a § AFL, som gäller sjukpenning och ansluter till 7 kap. 3 b § AFL, angavs att detta val gjorts för att bestämmelsen på så sätt skall vara mer uppfordrande i förhållande till kassan och inte enbart ge kassan en möjlighet.

I det avsnitt av prop. 1994/95:147 som gäller kassornas utrednings-skyldighet vid prövning av rätt till sjukpenning redogjordes närmare för när kassan skall begära att den försäkrade genomgår kompletterande undersökning eller utredning hos annan sjukvårdsenhet än den behandlande läkaren (se prop. s. 34 f.). Det kan enligt lagmotiven avse såväl en medicinsk bedömning som en arbetsträning eller att den försäkrade skall genomgå rehabiliteringsutredning. Detta skall främst ske när det finns anledning att ifrågasätta det ingivna läkarintyget eller när det är ofullständigt.

#### *Vilande förtidspension*

Som redovisats under avsnitt 5.2 kan fr.o.m. den 1 januari 2000 en beviljad förtidspension under vissa förutsättningar och under viss tid förklaras vilande. Reglerna om när så kan ske är utförligt beskrivna i prop. 1999/2000:4. För att förtidspensionen efter att ha varit vilande de första tolv månaderna, skall kunna förklaras vilande under ytterligare två år måste den försäkrade lämna vissa uppgifter till försäkringskassan. Beslut skall fattas på dessa uppgifter men kassan skall också kunna föranstalta om ytterligare utredning om det behövs. När och hur sådan utredning skall ske anges inte i lagen. Däremot anges att när den försäkrade under en vilande förtidspension ansöker om att återigen få denna utbetald skall försäkringskassan pröva om en väsentlig förändring skett sedan det ursprungliga beslutet fattades (se prop. 1999/2000:4 s. 26 f. och s. 34 f.). Utredningen i detta skede skall ske enligt bestämmelserna i 7 kap. 3 b § AFL.

## 5.4 Planerade reformer

I mars 2001 lade regeringen fram förslag om nya regler för beräkning av ersättning till personer som drabbats av långvarig eller varaktig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan (prop. 2000/01:96). Förslagen är till stor del en konsekvens av att ett nytt ålderspensionssystem har införts (jfr lagen om inkomstgrundad ålderspension och lagen om garantipension). Pensionsförmånerna folkpension och tilläggspension kommer därmed att upphöra.

Det som i dag är förtidspension och sjukbidrag skall enligt förslaget inte längre vara en del av den allmänna pensioneringen utan i stället tillhöra sjukförsäkringssystemet. Därav följer att begreppet förtidspension utmönstras och att ersättning vid långvarig eller varaktig medicinskt grundad arbetsförmåga benämns sjukersättning. Ersättningen till den vars arbetsförmåga är nedsatt minst ett år men inte varaktigt benämns tidsbegränsad sjukersättning. Vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga utges sjukersättningen utan tidsbegränsning. Beroende på arbetsförmågans nedsättning kan hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukersättning utges.

Försäkrade som är yngre än 30 år föreslås få aktivitetsersättning som skall kunna utges tidigast den 1 juli det år den försäkrade fyller 19 år. Aktivitetsersättningen skall dessutom vara en tidsbegränsad förmån på så sätt att den skall kunna beviljas för längst tre år i taget. Aktivitetsersättning skall kunna beviljas med samma andel som föreslås för sjukersättning. Vidare föreslås att försäkrad med funktionshinder i åldrarna 19–29 år skall ha rätt till hel aktivitetsersättning utan någon prövning av arbetsförmågan så länge studier bedrivs på grundskole- eller gymnasienivå.

Både sjukersättning och aktivitetsersättning skall utges dels i form av en inkomstrelaterad förmån, dels i form av en garantiersättning för dem som inte har haft några förvärvsinkomster eller haft låga sådana innan arbetsförmågan blev nedsatt av medicinska skäl.

Den inkomstrelaterade ersättningen skall beräknas på basis av en antagandeinkomst. Denna föreslås bli grundad på genomsnittet av de tre högsta bruttoårsinkomsterna som tjänats in under en given period, s.k. ramtid, som är mellan fem och åtta år beroende på den försäkrades ålder. För de försäkrade som skall uppbära aktivitetsersättning, gäller att antagandeinkomsten – om det är mer fördelaktigt – får grundas på genomsnittet av de två högsta bruttoårsinkomsterna under en ramtid på tre år. Den inkomstrelaterade inkomsten skall utgöra 64 procent av antagandeinkomsten. Denna ersättning skall utgöra pensionsgrundande inkomst för ålderspension.

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning föreslås vara åldersrelaterad fram till 30 års ålder. Garantinivån skall vara densamma för gifta som ogifta och uppgå till lägst 2,10 prisbasbelopp per år för en person som inte fyllt 21 år. Därefter höjs nivån med 0,05 prisbasbelopp för varje tvåårsintervall upp till 30 års ålder. För personer i åldrarna 30–64 år skall garantinivån vara 2,40 prisbasbelopp per år.

Reformen föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.