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.


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


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


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

Utredningen har slutfört sitt arbete.

Malmö i juni 2001

Trygve Hellners

/ Göran Lundahl

Kristina Andersson
Innehåll

Förkortningar ........................................................................................................ 13

Sammanfattning ................................................................................................. 15

Författningsförslag .............................................................................................. 23

I Bakgrund och nuvarande förhållanden

1 Inledning ........................................................................................................... 53
  1.1 Direktiven m.m. ...................................................................................... 53
  1.2 Arbetets bedrivande .............................................................................. 54
  1.3 De generella direktiven ........................................................................ 55
  1.4 Övrigt ........................................................................................................ 55

2 En översikt över socialförsäkringen ................................................................ 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
Innehåll

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 Allmänt om socialförsäkringens administration, m.m........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 ........89
      3.2.2.1 Allmänt om uppgifterna ................................92
      3.2.2.2 Ansvaret för normgivning ...............................92
      3.2.2.3 Tillsynsuppgiften ......................................97
      3.2.2.4 Organisationen ..........................................102
  3.3 De allmänna förvaltningsdomstolarna m.m. ................105
  3.4 Försäkringskasseförbundet ...........................................107

4 Förfarandet i socialförsäkringsärenden .........................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 utredningsskyldighet m.m. ..........................................133
      4.3.2.3 Den försäkrades skyldighet att medverka ..........136
4.3.3 Den försäkrades skyldighet att anmäla 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 socialförsäkringsnämnd ........................................ 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 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 om allmän försäkring ............ 172
  4.3.10.5 Omprövning enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension m.m. ..... 180
  4.3.10.6 Omprövning vid ändrade förhållanden ............................................. 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 försäkring .................................. 192
  4.3.12.3 Bestämmelserna i lagen om inkomstgrundad ålderspension .................. 193
  4.3.12.4 Övriga bestämmelser om återkrav ..................................................... 194
4.3.13 När ett beslut blir gällande .................................................................. 195
# Innehåll

5  **Viktigare förändringar i reglerna om förtidspension**...........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  **Utredningens undersökningar.**............................................219  
6.1  Inledning .................................................................219  
6.2  Kartläggning av nuvarande regeltillämpning .................219  
6.3  Undersökningen angående försäkringskassornas organisation och handläggningsrutiner .............................................220  
6.4  Undersökningen av beslutsprocessen i förtidspensionsärenden.................................................................221  
6.5  ADB på socialförsäkringsområdet...................................225  
6.5.1  Inledning .................................................................225  
6.5.2  Kartläggningen av beslut som fattas genom ADB........226  

7  **Reformönskemål** ..................................................................229  
7.1  Riksdagen ............................................................................229  
7.1.1  Socialförsäkringsutskottets betänkande 1996/97:SfU12........................................................229  
7.1.2  Socialförsäkringsutskottets yttrande 1996/97:SfU6y........................................................235  
7.1.3  Socialförsäkringsutskottets betänkande 1997/98:SfU8..........................................................236  
7.1.4  Socialförsäkringsutskottets betänkande 1998/99:SfU7..........................................................238  
7.2  Regeringen ...........................................................................241  
7.2.1  Propositionen 1997/98:41 Socialförsäkringens administration, m.m..........................................................241  
7.2.2  Förarbetena till det reformerade ålderspensionsystemet .................................................................241  
7.2.3  Departementspromemorian Effektivare omprövningsregler 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  Riksfxörsäkringsverket .............................................254  
7.4.2  Riksrevisionsverket..............................................................256
## Överbäganden och förslag

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kapitel</th>
<th>Innehåll</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>8</td>
<td>Utgångspunkter vid en samlad översyn av förfarande-reglerna</td>
</tr>
<tr>
<td>8.1</td>
<td>Inledning</td>
</tr>
<tr>
<td>8.2</td>
<td>Reformbehovet</td>
</tr>
<tr>
<td>8.3</td>
<td>Reformens ändamål</td>
</tr>
<tr>
<td>8.4</td>
<td>Reformens omfattning</td>
</tr>
<tr>
<td>8.5</td>
<td>Formen för en enhetlig reglering</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kapitel</th>
<th>Innehåll</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>9</td>
<td>De särskilda förfarandefrågorna</td>
</tr>
<tr>
<td>9.1</td>
<td>Inledning</td>
</tr>
<tr>
<td>9.2</td>
<td>Anhängiggörande av ärenden samt akthantering</td>
</tr>
<tr>
<td>9.2.1</td>
<td>Inledning</td>
</tr>
<tr>
<td>9.2.2</td>
<td>Ansökan m.m.</td>
</tr>
<tr>
<td>9.2.3</td>
<td>Avvisning av en ofullständig ansökan</td>
</tr>
<tr>
<td>9.2.4</td>
<td>Akthantering m.m.</td>
</tr>
<tr>
<td>9.3</td>
<td>Utredningsansvaret</td>
</tr>
<tr>
<td>9.3.1</td>
<td>Lagstiftningsbehovet</td>
</tr>
<tr>
<td>9.3.2</td>
<td>Den försäkrades medverkan</td>
</tr>
<tr>
<td>9.3.3</td>
<td>Försäkringskassans utredningsbefogenheter</td>
</tr>
<tr>
<td>9.4</td>
<td>Partens skyldighet att anmäla ändrade förhållanden</td>
</tr>
<tr>
<td>9.5</td>
<td>Föredragning av ett ärende</td>
</tr>
<tr>
<td>9.6</td>
<td>Kommunikation</td>
</tr>
<tr>
<td>9.7</td>
<td>Beslutsmotivering m.m.</td>
</tr>
<tr>
<td>9.8</td>
<td>Beslut genom automatisk databehandling</td>
</tr>
<tr>
<td>9.9</td>
<td>Underrättelse om samt expediering av beslut</td>
</tr>
<tr>
<td>9.10</td>
<td>Interimistiska beslut</td>
</tr>
<tr>
<td>9.11</td>
<td>Överklagande och omprövning</td>
</tr>
<tr>
<td>9.11.1</td>
<td>Inledning</td>
</tr>
<tr>
<td>9.11.2</td>
<td>Överklagande</td>
</tr>
<tr>
<td>9.11.3</td>
<td>Omprövning med anledning av överklagande</td>
</tr>
<tr>
<td>9.11.4</td>
<td>Omprövning av annan anledning än överklagande</td>
</tr>
<tr>
<td>9.11.5</td>
<td>Vissa frågor om processen i förvaltnings-domstol</td>
</tr>
<tr>
<td>9.12</td>
<td>Indragning och minskning</td>
</tr>
<tr>
<td>9.13</td>
<td>Återkrav</td>
</tr>
<tr>
<td>9.14</td>
<td>När beslut blir gällande</td>
</tr>
<tr>
<td>9.15</td>
<td>Avslutande synpunkter</td>
</tr>
<tr>
<td>Chapter</td>
<td>Title</td>
</tr>
<tr>
<td>---------</td>
<td>----------------------------------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>Riksförsäkringsverkets roller</td>
</tr>
<tr>
<td>10.1</td>
<td>Inledning</td>
</tr>
<tr>
<td>10.2</td>
<td>Tillkomsten av 20 kap. 12 § första stycket AFL, m.m.</td>
</tr>
<tr>
<td>10.3</td>
<td>RFV:s partsfunktion och ansvar för normgivning</td>
</tr>
<tr>
<td>10.4</td>
<td>RFV:s partsfunktion och tillsynsroll</td>
</tr>
<tr>
<td>10.5</td>
<td>RFV:s partsfunktion och försäkringsskornas ställning i socialförsäkringsmål</td>
</tr>
<tr>
<td>11</td>
<td>Särskilt om beslutsprocessen i förutdaterade ärenden</td>
</tr>
<tr>
<td>11.1</td>
<td>Inledning</td>
</tr>
<tr>
<td>11.2</td>
<td>Effektiv och likformig handläggning</td>
</tr>
<tr>
<td>11.3</td>
<td>Försäkringsläkarens roll</td>
</tr>
<tr>
<td>11.3.1</td>
<td>Inledning</td>
</tr>
<tr>
<td>11.3.2</td>
<td>Försäkringsläkarens uppgifter</td>
</tr>
<tr>
<td>11.3.3</td>
<td>Behovet av försäkringsläkarbedömning och försäkringsläkarbedömningens utformning</td>
</tr>
<tr>
<td>11.3.4</td>
<td>Övrigt om försäkringsläkaren</td>
</tr>
<tr>
<td>11.4</td>
<td>Praxisbildning i förutdaterade ärenden</td>
</tr>
<tr>
<td>11.4.1</td>
<td>Inledning</td>
</tr>
<tr>
<td>11.4.2</td>
<td>Allmänt om prejudikatbildning</td>
</tr>
<tr>
<td>11.4.3</td>
<td>Förutsättningar för prejudikatbildning i förutdaterade ärenden</td>
</tr>
<tr>
<td>11.4.4</td>
<td>Reformbehovet</td>
</tr>
<tr>
<td>11.4.5</td>
<td>Reformvägar</td>
</tr>
<tr>
<td>11.4.6</td>
<td>Prejudikatens genomslag hos försäkringsskornas</td>
</tr>
<tr>
<td>11.5</td>
<td>Efterkontroll</td>
</tr>
<tr>
<td>12</td>
<td>Vissa organisatoriska frågor</td>
</tr>
<tr>
<td>12.1</td>
<td>Inledning</td>
</tr>
<tr>
<td>12.2</td>
<td>Kunskaps- och kompetensförstärkning hos försäkringsskornas</td>
</tr>
<tr>
<td>12.3</td>
<td>Socialförsäkringsnämndens beslutsbefogenhet, m.m.</td>
</tr>
<tr>
<td>13</td>
<td>Reformens genomförande</td>
</tr>
<tr>
<td>13.1</td>
<td>Kostnadsmässiga konsekvenser</td>
</tr>
<tr>
<td>13.2</td>
<td>Följdämpningar</td>
</tr>
<tr>
<td>13.3</td>
<td>Reformens ikraftträdande m.m.</td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>Författningssamtal</td>
</tr>
<tr>
<td>14.1</td>
<td>Förslag till lag om handläggningen av ärenden hos de allmänna försäkringsskornas, m.m.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
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 ålderspension 1 ..........................................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 socialför- säkringsnämnd 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 regeltill- lämpning ............................................................................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
<table>
<thead>
<tr>
<th>Underbilaga 1</th>
<th>Undersökning av förtidspensionsärenden under andra halvåret 1999 - SCB:s sammanställning</th>
<th>571</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Underbilaga 1 A</td>
<td>Frågeformulär</td>
<td>589</td>
</tr>
<tr>
<td>Underbilaga 1 B</td>
<td>Manual</td>
<td>595</td>
</tr>
<tr>
<td>Underbilaga 2</td>
<td>Djupgranskning av 51 akter i förtidspensionsärenden</td>
<td>607</td>
</tr>
<tr>
<td>Underbilaga 3</td>
<td>Utredningens intervjuundersökning</td>
<td>613</td>
</tr>
<tr>
<td>Underbilaga 3 A</td>
<td>Diskussions- och frågeunderlag</td>
<td>631</td>
</tr>
<tr>
<td>Underbilaga 3 B</td>
<td>Frågor till försäkringsläkare</td>
<td>637</td>
</tr>
<tr>
<td>Underbilaga 3 C</td>
<td>Vissa frågor om försäkringsläkarorganisationen m.m. i de allmänna försäkringskassorna</td>
<td>639</td>
</tr>
<tr>
<td>Bilaga 9</td>
<td>Riksförsäkringsverkets slutrapport om automatiska beslut</td>
<td>641</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Förkortningar

ADB  Automatisk databehandling
AFL  Lagen (1962:381) om allmän försäkring
BoU  Bostadsutskottet
Dir.  Direktiv
Ds   Departementsserien
EG   Europeiska gemenskaperna
EU   Europeiska unionen
FKF  Försäkringskasseförbundet
FL   Förvaltningslagen (1986:223)
FPL  Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FÖD Försäkringsöverdomstolen
IT   Informationsteknik
HD   Högsta domstolen
JK   Justitiekansler
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   Regeringsråtens årsbok
rskr. Riksdagsskrivelse
SCB  Statistiska Centralbyrån
SFS  Svensk författningssamling
SkU  Skatteutskottet
SFU  Socialförsäkringsutskottet
SoL  Socialförsäkringslagen (1999:979)
<table>
<thead>
<tr>
<th>Abk.</th>
<th>Betydelse</th>
<th>Referens</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>SOU</td>
<td>Statens offentliga utredningar</td>
<td>SOU 2001:47</td>
</tr>
<tr>
<td>TF</td>
<td>Tryckfrihetsförordningen</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>TL</td>
<td>Taxeringslagen (1990:324)</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
Sammanfattning

Huvuduppgaget

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 utredningsuppgaget 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 huvuduppgaget som tilläggsuppgaget.
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, interemitistiska 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 dubblerar förvaltningslagens bestämmelser. Även i fortsättningen kommer det dessutom att – utöver bestämmelserna i nu nämnda lagar – behövas vissa särregler för speciella ärendeslag.


Den försäkrades vilja får ökad betydelse


Det nu sagtad 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, förenklad 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 den 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.

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 föreligat vid tidpunkten för ursprungsbeslutet och att en prövning skall göras på nytt är en typ av omprövning som inte torde kunna regleras samlad 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 tilläggsuppragat, se nedan, dels har utredningen genomfört besök hos ett antal försäkringskassor och allmänna förvaltningsdomstolar samt sänd 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 akthandling 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 elleravräkning.

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 ärendehanteringen 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 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-
Förslag med anledning av tilläggsuppdraget

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


**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.


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 kas-
borna godtas.

Ilkraftträdande

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 ange-
läget 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 förvaltnings-lagen (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


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**


Socialförsäkringsnämndens avgörande skall expedieras.

**Överklagande**


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

Prövningsstillstånd 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. År 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.

Omprövning med anledning av överklagande


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.

Omprövning 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.

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

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

1. beslutet blivit felaktigt genom att parten eller annan ersättningsberättigad lämnat oriktiga uppgifter, underlätit 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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Förslagen lydelse</th>
</tr>
</thead>
</table>

3 kap.
6 § 1
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 skälen 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 § 2
Den försäkrade skall till försäkringskassan ge in en skriftlig försäkran för sjukpenning.

Försäkran skall innehålla uppgifter om sjukdomen, en beskrivning av den försäkrades arbetsuppgifter och den försäkrades egen bedömning av arbetsförmågan.

1 Senaste lydelse 1994:46
2 Senaste lydelse 1995:508
arbetsuppgifter och den försäkrades egen bedömning av arbetsförmågan. Uppgifterna i försäkran 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 läkarutlätande som anges i tredje stycket har getts in till kassan.


Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Riksförsäkringsverket får meddela föreskrifter dels om undantag i vissa fall från skyldighet att lämna läkarintyg, läkarutlätande, försäkran och särskild försäkran, ansökan enligt första stycket. Uppgifterna i den särskilda försäkran 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, läkarutlätande, ansökan och särskild försäkran,
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 §

Den allmänna försäkringskassan skall, senast efter det att det särskilda läkarutlåtandet och den särskilda försäkran kommit in och efter höran- de 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 erforder- liga.

Försäkringskassan skall, om det är nödvändigt för bedömning enligt första stycket, begära att den försäkrade genomgår utredning för bedömning av den försäkrades medicinska till- stånd, 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 bedömmningen 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-

Senaste lydelse 1998:87
skilte 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 §4

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 arbetsprövning 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

4 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 försäkringsläkarens 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 §

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 arbetskakdeförsäkring 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 läkarutlätande vid ansökan om förtidspension, handikappersättning, vårdbidrag eller särskild efterlevandepension skall ersättning lämnas i enlighet med vad regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, riksförsäkringsverket föreskriver.

5 Senaste lydelse 2000:775
2 §

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 §

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 vilandeeförklaring 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 arbetsskadeförsäkring. 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-

6 Senaste lydelse 2000:774
7 Senaste lydelse 2000:774
san skall föra det allmännas talan i målet. Nämnden får bemyndiga en tjänsteman vid försäkringskassan att företräda nämnden vid domstol.

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 §
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

8 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.

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
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 §.

22 kap.

Rehabiliteringsersättning utges när en försäkrad, vars arbetsförmåga till följd av sjukdom är nedsatt med minst en fjärdedel, deltar i arbetslivsinriktad 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.

9 Senaste lydelse 1995:1686
10 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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Föreslagen lydelse</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>5 kap. 12 §(^{11})</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

Delningsstal skall beräknas med utgångspunkt i att värden 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 bestämmelser om beräkning och

\(^{11}\) Senaste lydelse 1998:674
fastställande av delningstal meddelas av regeringen.

10 kap.
1 §

Efter ansökan av en pensions-
sparare skall Premiepensions-
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 sam-
   manbor 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 pre-
miepension till efterlevande under fem år från dödsfallet. Pensionsspa-
raren får välja om premiepensionen till efterlevande, räknat per år,
skall motsvara ett eller två inkomstbasbelopp. Det inkomstbasbelopp
som gällde det är då pensionsspararen avled skall tillämpas under hela
utbetalningsperioden.

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

12 Senaste lydelse 1998:674
7 §13
Efter ansökan av pensionsspararen skall Premiepensionsmyndigheten meddela efterlevandeskydd under pensionstiden för en pensionssparare som är gift eller som är ogift och stadigvarande sammanbör med någon som är gift 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 tillgodoshavandet 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 §14
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.

13 Senaste lydelse 1999:390
14 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 §15
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 tilläggs pension skall dock, utan särskild ansökan, erhålla tilläggs pension 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 tillägspension, 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 tilläggs pension enligt denna lag inte har gjorts senast förstnämnda månad.

4 §16
Premiepension till efterlevande utges utan ansökan från och med månaden efter den då pensionspararen eller den som tidigare

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 tilläggs pension från och med den månad då han eller hon fått rätt till sistnämnda pension.

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

15 Senaste lydelse 1999:802
16 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 och andra meningarna och 2 § första stycket.

13 kap.
4 §\(^{17}\)
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.

\(^{17}\) 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 Premiepensionsmyndigheten, skall försäkringskassan överlämna ärendet i den delen för omprövning.

Överklagande m.m.

9 §\textsuperscript{18}

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

18 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 §¹⁹
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.

¹⁹Senaste lydelse 1998:674

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

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.

20 Senaste lydelse 1998:674
21 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 §
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.

2 a §
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 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.

22 Senaste lydelse 1986:382
23 Senaste lydelse 2000:1394
Om inte annat föreskrivs skall bestämmelserna om allmänt barnbidrag i denna lag eller i andra lagar eller författningsar tillämpas på flerbarnstillägg.

11 §

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 försäkrning om förordnande till dess slutligt beslut kan fattas gäller även i ärenden enligt denna lag.

14 §
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,

24 Senaste lydelse 1997:1316
25 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 §26 Ansökan om assistansersättning skall göras skriftligen 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 §27 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.

26 Senaste lydelse 1999:819
27 Senaste lydelse 1993:389
10 §
Assistansersättning utbetalas månadsvis med visst belopp för det antal beviljade assistanstimmar som assistans lämnats. Assistansersättning utgörs 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.

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 assistant 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.


13 §
Frågor som avses i 6–8 §§ skall inom försäkringskassan avgöras av socialförsäkringsnämnd. Namnmen kan dock överlämna till en tjänsteman vid försäkringskassan att fatta beslut enligt 8 §.

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

---

28 Senaste lydelse 1997:564
29 Senaste lydelse 2000:1031
30 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.

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 författningsamt, 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 fattas 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 beslutsunderlagens kvalitet, försäkringsläkarens roll samt praktisbildning. 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.


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, 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 Pennlöv 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 kunnet 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 kunnet beaktas.
2 En översikt över socialförsäkringen

2.1 Begreppet socialförsäkring m.m.


I förarbetena till socialförsäkringslagen (1999:799, SofL) slog regeringen fast att begreppet socialförsäkring skall avgränsas utifrån ett praktiskt betingat synsätt, som utgår ifrån hur trygghets systemen administreras och att till begreppet skall hänföras flertalet trygghets system som administreras av RFV, försäkringskassorna och Premiepensionsmyndigheten (prop. 1998/99:119 s. 74). I propositionen anfördes att det var föga meningssfullt att utifrån teoretiska kriterier definiera begreppet socialförsäkring utan att en mer praktisk metod var att genom uppräkning i lagstiftning bestämma vad som skulle hänföras dit och vad en sådan trygghetsanordning skulle kallas (prop. s. 76 f.). Lagens tredje kapitel innehåller en uppräkning 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

1 För en genomgång hänvisas till SOU 1997:72, En lag om socialförsäkringar, s. 186 f.
En översikt över socialförsäkringen


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.

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**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Föräldraförsäkring</th>
<th>Vårdbidrag för handikappade barn</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>havandeskapspenning</td>
<td>Underhållsstöd</td>
</tr>
<tr>
<td>föräldrapenning</td>
<td>Barnpensioner</td>
</tr>
<tr>
<td>tillfällig föräldrapenning</td>
<td>Bidrag i samband med adoptioner</td>
</tr>
<tr>
<td>Barnbidrag</td>
<td>Familjebidrag</td>
</tr>
<tr>
<td>Bostadsbidrag till barnfamiljer fl.</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Sjukpenning</th>
<th>Bostadstillägg för förtidspension/sjukbidrag</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Rehabilitering</td>
<td>Handikappersättning</td>
</tr>
<tr>
<td>rehabiliteringspenning</td>
<td>Arbetsskadeersättning</td>
</tr>
<tr>
<td>särskilda medel m.m.</td>
<td>livräntor</td>
</tr>
<tr>
<td>Vissa vårders. inkl. tandvård</td>
<td>sjukpenning</td>
</tr>
<tr>
<td>Förtidspension/sjukbidrag</td>
<td>sjukvårdersättning</td>
</tr>
<tr>
<td>folkpension</td>
<td>Yrkesskadeförsäkring</td>
</tr>
<tr>
<td>pensionstillskott</td>
<td>Bilstöd till handikappade</td>
</tr>
<tr>
<td>ATP</td>
<td>Assistansersättning</td>
</tr>
<tr>
<td>sysselsättningsgaranti</td>
<td>Närståendepenning</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Ålderspension</th>
<th>Efterlevandepension</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>folkpension</td>
<td>ånkepension</td>
</tr>
<tr>
<td>pensionstillskott</td>
<td>omställningspension</td>
</tr>
<tr>
<td>ATP</td>
<td>Hustrutillägg</td>
</tr>
<tr>
<td>Särskilt pensionstillägg</td>
<td>Bostadstillägg till pensionärer</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Delpension</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Annan utbetalning**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Utbildningsbidrag</th>
<th>Småföretagsförsäkringar</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ersättning till totalförsvarspliktiga</td>
<td>Smittbärarersättning</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Källa: RFV Redovisar 2000:4
För 1999 var de samlade utgifterna för socialförsäkringen 326 646 mkr, inklusive statliga ålderspensionsavgifter. Ekonomisk trygghet vid ålderdem 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.


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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Försäkringsgren/-förmån</th>
<th>1998</th>
<th>1999</th>
<th>2000</th>
<th>2001</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>(prognos)</td>
<td>(prognos)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Ekonomisk trygghet för familjer och barn</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Föräldraförsäkring</td>
<td>14 129</td>
<td>15 595</td>
<td>16 798</td>
<td>17 806</td>
</tr>
<tr>
<td>Barnbidrag</td>
<td>16 830</td>
<td>16 766</td>
<td>18 878</td>
<td>20 986</td>
</tr>
<tr>
<td>Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar</td>
<td>5 749</td>
<td>5 067</td>
<td>4 803</td>
<td>4 799</td>
</tr>
<tr>
<td>Vårdbidrag för handikappade barn</td>
<td>1 656</td>
<td>1 851</td>
<td>1 996</td>
<td>2 066</td>
</tr>
<tr>
<td>Underhållsstöd</td>
<td>4 584</td>
<td>4 591</td>
<td>4 646</td>
<td>4 660</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Barnpension</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Folkpension</td>
<td>286</td>
<td>289</td>
<td>289</td>
<td>290</td>
</tr>
<tr>
<td>ATP</td>
<td>634</td>
<td>649</td>
<td>658</td>
<td>668</td>
</tr>
<tr>
<td>Pensionsrätt för barnär</td>
<td>3 108</td>
<td>3 240</td>
<td>3 260</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Bidrag vid adoptioner</td>
<td>20</td>
<td>22</td>
<td>23</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Summa</strong></td>
<td>43 888</td>
<td>47 938</td>
<td>51 331</td>
<td>54 558</td>
</tr>
</tbody>
</table>

|                                                          |        |        |         |         |
| **Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp**          |        |        |         |         |
| Sjukpenning och rehabiliteringsers.                      | 20 761 | 27 855 | 37 042  | 45 000  |
| Sjukvårdsförmåner m.m.                                    | 1 880  | 1 892  | 2 155   | 2 215   |
| **Förtidspension/sjukbidrag m.m.**                       |        |        |         |         |
| 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   |
| Arbetskadeersättning                                     | 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      |
| **Summa**                                                 | 74 695 | 93 570 | 104 876 | 115 330 |

SOU 2001:47
En översikt över socialförsäkringen

2.3 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

2.3.1 Havandeskapspenning

En försikrad 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. 2 En förutsättning är vidare att arbetstagaren inte kan omplaceras till ett mindre ansträngande arbete.

2 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.¹

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 fjärde-
dels ersättning. Hel föräldrapenning är för närvarande lägst 60 kr per dag (garantinivån). För viss del av ersättningsperioden – 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 vårdsituationer, exempelvis på grund av sjukdom eller smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare. Även andra situationer som berättigade 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-

¹ 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 uppänder barnbidragen 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.4

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.5 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


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. Vårdbidrag skall vara en ersättning för förälderns 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. 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 så långt den förälder där barnet varaktigt bor och är folkbokfört. Förlängt 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 återbetalas 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-

---

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

2.3.7 Barnpension m.m.


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.8

2.4 Förmåner vid sjukdom och handikapp


8 Se lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn.
Utöver vårdförmånera finns en rad s.k. kontantförmögen 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 arbetsstagare har under vissa förutsättningar rätt till sjuklön.\(^\text{10}\) 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.\(^\text{11}\)

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.\(^\text{10}\)

\(^{10}\) Se lagen (1991:1047) om sjuklön.
\(^{11}\) 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. 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.

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, häktade eller polisarrest. Sådana personer har även under

---

vissa förutsättningar rätt till ersättning enligt lagen (1977:266) om statliga ersättning vid ideell skada m.m. Viss särlagstiftning finns även beträffande krigsskadeersättning till sjömän.\textsuperscript{14}

2.4.7 Assistansersättning

Svårt funktionshindrade som behöver personlig assistans för sin dagliga livsföring kan få ersättning för kostnaderna för personlig assistans – assistansersättning.\textsuperscript{15} För att vara berättigad till ersättning skall sökaren 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.\textsuperscript{16} 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 förvärvsarbeten 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.\textsuperscript{17} Ersättningen utges som huvudregel under högst 60 dagar för varje per-

\textsuperscript{14} See lagen (1977:267) om krigsskadeersättning till sjömän.
\textsuperscript{15} See lagen (1993:389) om assistansersättning.
\textsuperscript{17} See lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård.
son som vårdas med ett belopp som i princip motsvarar vårdarens sjukpenning.

2.5 Förmaner 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.\(^\text{18}\)


2.5.2 Förmaner till vuxna efterlevande

I 8 kap. och 14 kap. AFL finns regler om förmaner 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 förmanerna till vuxna efterlevande anpassas till det inkomstrelaterade ålderspensionssystemet genom att förmanerna som i dag utges som tilläggspension ersätts av en pension som baseras på livsinkomsten och förmanerna i form av folkpension ersätts av en garantipension. Förmanen 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.

2.5.3 Bostadstillägg till pensionärer

Pensionärer har i vissa fall rätt till bostadstillägg och särskilt bostadstillägget.\(^\text{19}\) 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 utbetalningar dagpenning till den som tjänstgör inom totalförsvaret.\(^\text{20}\)


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.


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-

---

\(^{19}\) Se lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer.

sättning under särskilda förutsättningar. Ersättningen utges som smittbärapenning och resekostnadsersättning.21

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 (ouvsett 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.


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 tilllämplig lagstiftning, likabehandlingsprincipen, sammanläggningsprincipen, exportabilitetsprincipen och proratatemoris-principen. *Principen om en tilllämplig lagstiftning* innebär att en person samtidigt endast skall omfattas av lagstiftningen i ett medlemsland och som huvudregel det land där arbetet 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

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 älderdom 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.


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.

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).

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


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


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 medlemsskap i en förening och att de byggde på en folkrörelsetradition.


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


---

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


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 författningseffektivt 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 lokalkontornsättets

---

24 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.


Försäkringskassorna har totalt ca 14 100 anställda. Genomsnittsalåldern 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.


Socialförsäkringsnämnden

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 sjukförsäkringen och då särskilt rehabiliteringsverksamheten.


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


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 fullödig genom kontakter med behandlande läkare och förfråningar 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 försäkringkassorna värdefulla kunskaper från landstingets verksamhetsområde, främst från hälsos- och sjukvården. Även om ordföranden, som tidigare i pensionsdelegationen, inte behövde vara knu-
Allmänt om socialförsäkringens administration, m.m.

SOU 2001:47

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 socialför- säkringsnämnderna.

Utredningen om socialförsäkringsnämndernas framtid fanns i sitt betänkande Förtröendemannänflytande ökad kvalitet och rättssä- kerhet (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 ordfö- rande 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.).


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. Genomsnittsaldern 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 socialförsäkringsnämnderns 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 ut-
rymme 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 arbetssätt uttalades vid
1998 års reform följande (a. prop. s. 86).
Regeringen anser att det är angeläget att antalet socialförsäkringsnäm-
nder 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 ut-
rymme 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 dis-
kutera ärendet. Det skall likaså finnas utrymme för föredraganden att fö-
redra 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 samman-
träde. 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 fram-
kommit bl.a. att nämndledamöterna lägger ner varierande tid på förbe-
redelse inför ett sammanträde, alltifrån 4–6 timmar upp till 20–30 tim-
mar (se bilaga 8). Man har nästan genomgående uppgett att samman-
trädedestiden (en till tre timmar) förslår för att alla betydelsefulla frågor
skall bli belysta.
Antalet socialförsäkringsnämnder har varierat över åren och har un-
der senare är minskat något. I samband med förslaget att införa näm-
nderna 1985 föreslog den utredningen att, baserat på antagandet att
138 000 beslut skulle fattas årligen, det fanns ett behov av 149 näm-
nder i riket (se betänktet Ökat förtroendemannainflytande i
Allmänt om socialförsäkringens administration, m.m.  

SOU 2001:47


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 Förtridspensionsutredningens förslag och eventuellt den då beslutade översynen av arbetsskadeförsäkringen (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.

**Föredragandefunktionen**

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


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 beslutats av socialförsäkringsnämnd och att det därför är av stor betydelse att föredraganden har goda kunskaper, erfarenhet och en allsidig kompetens samt

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

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


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.

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

| Genomsnitt | 44,1 | | 2,50 |

\(^{27}\) Ohälsotälet är ett mått på omfattningen av socialförsäkringarnas utbetalningar av ersättning för inkomstbortfall vid ohälsa, uttryckt i antal ersatta dagar per föräknad under en tolv månadersperiod. Ohälsotälet är en kvot i vilken antalet ersatta dagar med sjukpenning, arbetskadepenning, rehabiliteringspenning, förtidspension/sjukbidrag samt fr.o.m. 1994 sjukersättning vid utbildningsbidrag ställs i relation till antalet föräknade. Som föräknade räknas dels de sjukpenningföräknade, 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.

\(^{28}\) 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).


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. Att försäkringsläkaren har en rådgivande funktion innebär, enligt RFV, att dennes uppgift är att bedöma den försäkrades medicinska tillstånd och hur detta påverka arbetsförmågan.

Försäkringsläkares huvuduppgift i bl.a. förtidspensionsärenden är således att göra en försäkringsmedicinsk bedömning. Vad en sådan bedömning närmare omfattar är inte reglerat. I betänkandet Försäkringsmedicin med 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.

29 Jfr även RFV:s skrift Försäkringsmedicin Allmän försäkring 1994, 3 uppl. s. 27 f.
Hur den försäkringsmedicinska bedömningen skall utformas ankommer i princip på den enskilda försäkringsläkaren. I en skrift utgiven av Försäkringskasseförbundet, 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 ICIDH-93)?
- Finns andra individrelaterade faktorer av betydelse?
- Finns omgivningsrelaterade faktorer av betydelse?
- Vilka och "hur stora" är den försäkrades resurser?


Enligt uppgift från Försäkringskasseförbundet har en arbetsgrupp med försäkringsöverläkare, försäkringschefer samt en tjänsteman från RFV utarbetat ett förslag till beskrivning av försäkringsläkarens roll och uppgifter. Försäkringskasseförbundet har rekommenderat försäkringskassorna att anta gruppens förslag.31 Det har antecknats att det övergripande målet med försäkringsläkarens verksamhet är att den försäkringsmedicinska bedömningen skall grundas på vetenskap och beprövd 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-

31 Se Försäkringskasseförbundets 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 Försäkringskasseförbundets beskrivning följande underrubriker:

- Medverkan 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 sjukpenningärenorden gäller dock att försäkringsläkaren skall göra en s.k. 28-dagarsprövning av rätten till sjukpenning (se 3 kap. 8 a § första stycket AFL). 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 bedömmingar

32 Anmärkas bör att Sjukförsäkringsutredningen föreslagit att den formella roll försäkringsläkaren har som experttranskare i samband med den s.k. fördjupade bedömmningen i sjukförsäkringsprocessen 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.


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.


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.


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.).


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 kompletterar till statsmakternas 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 praxispridning 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


3.2.2.2 Ansvaret för normgivning

I prop. 1997/98:41 (s. 62) anförs 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 författnings 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-
RFV kan också överta försäkringskassans uppgift att i länsrätt eller kammarrätt förata det allmännas talan (20 kap. 12 § AFL). I nyss nämnda syfte sprider verket praxis, lägesöversikter och annan liknande information till försäkringskassorna.


Utöver de nu nämnda bemyndigandena finns i lagstiftningen på om- rådet 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 till- lämpningen av lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer och

33 Uppgiften att som företrädare för det allmänna delta som part i förvaltnings- processen har systematiskt även samband med RFV:s tillsynsfunktion (se SOU 1976:53 s.117 och 132).


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 kammarkraven föra det allmänna talan. RFV för det allmänna 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 en skilds 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.


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

34 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 hänger då att enheten tar över kassans uppgift att för det allmänna talan. Även när ombudsenheten inte för talan inhämtar länsrätterna och kammarrätterna oftast 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 berörda försäkringsenheter. 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.


\(^{35}\) Arbetsskadelagstiftningen 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 medggett bifall i de två mål där rätten till pension prövats och till ansökningarna avseende prövningstillstånd i kammarrätt.


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
Allmänt om socialförsäkringens administration, m.m.

verkets tillsynsverksamhet rörande försäkringskassorna. Enligt vad RFV uttalar i programmet är tillsyn "att i efterhand gransa 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 inrika sig mera på att gransa kvalitetsystem 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 verkets utarbetade kvalitetsbedömningsinstrument för olika försäkringsslag. Instrumenten verkar också i förebyggande syfte, eftersom kassorna har möjlighet att använda dem i sin egen kvalitetssäkring och kontroll.


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 handläggnning av försäkringen handlar om bristande beslutsunderlag och brister i tillämpning av förvaltningslagen. RFV:s tillsynsarbete kommer att ske i samarbete med försäkringskassorna. De


Beträffande resultatet av RFV:s kontroll kan nämnas följande. Med en skrivelse den 24 februari 2000 till regeringen har RFV översänd 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 tillsy-


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.


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

Verksstyrelsen
   √ Generaldirektör
      √ Överdirektör
         √ Utvecklingsprogrammet
         √ Verksledningskansli (VLK)
   √ Enheten för intern revision (IR)

Rådgivande delegationer
   √ Socialförsäkringsdelegationen
   √ Samverkansgrupp i tandvårdsfrågor
   √ Sjömanspensionsdelegationen
   √ Handikappdelegationen

Administrativa avd. (A)
   √ Informationsavd. (I)
   √ Försäkringsavd. I (FI)
   √ Försäkringsavd. II (FII)
   √ Utvärderingsavd. (U)
   √ Juridiska avd. (J)
   √ RFV Data (D)
   √ Pensionsavd. (P)
På den juridiska avdelningen arbetar ett trettiofotal 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 försäkringsskassorna 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.


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 syste-
men. 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 försäk-
ringskassorna 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 socialförsäkrings-
administrationen – 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 möjlig-
het 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 över-
enskommelse mellan försäkringskassorna och RFV finansierar kassor-

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 beslutsin-
stans.

Den 1 januari 1979 trädde den reform i kraft, som innebar att tre re-
gionala 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 arbets-
uppgifter som handhaftes av RFV:s besvärsavdelning och av Försäk-
Allmänt om socialförsäkringens administration, m.m.

Försäkringsöverdomstolen inrättades som högsta försäkringsdomstol. Förvaltningsprocesslagen gjordes tillämplig på rättsskipningen i såväl försäkringsrätterna som Försäkringsöverdomstolen, vilket bl.a. innebar att mål inte fick tas upp till prövning om besvär inte anförts inom föreskriven tid. Detta utjorde en väsentlig nyhet jämfört med den officiellprövning 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 förelag 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.


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


3.4 Försäkringskasseförbundet


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 till-vara 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 försäkringskassans förvaltningsutgifter samt genom försäljnings- och annonsintäkter. Organisationen framgår av figur 3.3.

**Figur 3.3**

![Diagram](attachment:attachment.png)
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 betraktas som förvaltningsmyndigheter i bl.a. förfarandeinnehavande (se avsnitt 3.1.1), gäller förvaltningslagens bestämmelser handläggningen av alla ärenden hos kassorna. Kassorna har att iaktta 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 avvikingande föreskrifter. I de olika författningarna på socialförsäkringens område 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 utfärda 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
fortydligande (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 spörmål 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 förökar 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 verk-
kan (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 af s.k. faktiskt handlande. När den första förvaltningslagen kom till 1971 klargjorde lagstifterns 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 faktiskt verksamhet" hänföra sådant som att det allmänna t.ex. bygger och underhåller gator och vägar, tillhandahåller undervisning och sjukvård och underkastar vårdbehövande personer anstaltshandling (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, hälsos 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-
Förfarandet i socialförsäkringsärenden

SOU 2001:47

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 man 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.

Förfartningslagens 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), omräkning (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 iakttas i förfarandet. Ingenbart 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 förvaltningslagenes bestämmelser skall inte lämnas här. En kortfattad vägledning på området har getts ut av RFV i skriften Försäkringskassorna och förvaltningsla-

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 kommunicering 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. Kommunikationspliktens ärdelen som nämnts nyss begränsas 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 kommunication så, att ett slutligt beslut "som går part emot" inte fick meddelas utan kommunicering 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 gynnsamt beslut meddelades ett slutligt beslut "som går part emot" inte meddelas utan kommunicering 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 gynnsamt beslut meddelades ett slutligt beslut "som går part emot" inte meddelas utan kommunicering med parten (se SOU 1968:27 s. 11 och 161 f.).
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 ansökning 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 procents 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 kommunikationsapparaten 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 ansökan. 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 obehövligt 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 remissyttranden, 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 försges med ett par tillägg 1986. Tonvikten ligger på kravet att kommunikation får
underlåtas bara om det är uppenbart obehövligt. De fall då avgörandet inte går parten emot är ett exempel på situationer då lagstiften ansett det vara uppenbart obehövligt att kräva att myndigheten kommunikerar utredningsmaterialet.


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 obehövlig. 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
Förfarandet i socialförsäkringsärenden

SOU 2001:47

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.


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 klasta (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 besluten angår”. Allmänt brukar som en förutsättning för klagerätt krävas att beslutet antingen påverkar vederbörandes rättsliga ställning eller rör ett intresse som på

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


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
Förfarandet i socialförsäkringsärenden

- 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 synts nödvändigt att redogöra även för bestämmelser i regeringsförfattningar eller föreskrifter meddelade av RFV. Däremot har RFV:s rekommendationer i verkets Allmänna råd (RFV Rekommendationer) 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


Ärenden om sjukpenning och föräldrapenning intar en särställning 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 försäkran. 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 avsaknad av en generell reglering får ledning hämtas främst ur doktrinen.37 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.


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.

37 Se t.ex. Strömberg s. 92 f. och Hellners/Malmqvist s. 45 f.
Det är således inte alla sorters initiativ från enskild eller från myn-
dighet som medför en skyldighet för myndigheten att fatta beslut i sa-
ken, dvs. vad som i doktrinen benämnas 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 förekom-
mer 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. Möjliheterna till publikt
anhängiggörande är inte reglerade i någon större utsträckning. Vissa
uttryckliga regler om sådana initiative finns dock. Nedan följer en redo-
görelse 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 be-
slut om förmånen meddelas utan ansökan eller anmälan. Så är exem-
pelvis fallet med allmänt barnbidrag och de flesta fall av förlängt barn-
bidrag. 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 bestämmel-
ser om utbetalning utan ansökan (jfr RFFS 1998:7 om ansökan om pen-
sion). 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 funk-
tionshindrade (LSS) och kommunen har anmält detta till försäkrings-
kassan (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 uppbrickar sjuk-
penning, ersättning för sjukhusvård eller rehabiliteringspenning får
försäkringskassan på eget initiativ tillerkänna homon eller henne för-
tidspension 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 personelpensionsorgan 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 försäkran i sjuk- och föräldraförsäkringen

För rätt till ersättning i form av sjukpenning eller sjuklön är stadgat en anmälingsskyldighet 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 anmälningskrav finns för försäkrad som gör anspråk på föräldrapenningförmån, jfr 4 kap. 15 § AFL. Visst undantag från anmälingsskyldigheten finns, nämligen om en förelider direkt övergår


Syftet med anmäningsskyldigheten 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.


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-
målan om sjukdom enligt lagen om sjuklön samt för anmälan om för-
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 mate-
riellt krav för att ersättning skall utges.

Anmälan i andra fall

Inom arbetsskadeföräktigen finns en anmältningsskyldighet för ar-
betsskada, se 8 kap. 1 § LAF. Underrättelse om arbetsskada skall ome-
delbart lämnas till arbetsgivaren, som i sin tur har anmältningsskyldig-
het till försäkringskassan. Annan än arbetstagare skall själv anmäla
om yrkesskadeföräktigen. Reglerna om anmältningsskyldighet utforma-
des med hänsyn till såväl skadereglering som till arbetarskydd och sta-
tistik (jfr prop. 1953:178 s. 154). Anmältningen 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 arbetsskadeföräktigen
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 möjlig tyder på att det förutsätts en
ansökan av enskild, jfr 6 kap. 6 § LAF. Även Arbetsskadeutredningen,
som i betänkandet Den framtida arbetsskadeföräktigen (SOU
1998:37) föreslår vissa handläggningsfrister, synes ha utgångspunkten
att ansökan om ersättning skall ske (se t.ex. nämnda betänkande s. 43).

Ett anmältningssförfarande finns även för vissa andra förmåner. Såle-
des skall anmälan ske av den som önskar uppbära flerbarnstillägg en-
ligt 2 a § tredje stycket eller 2 b § fjärde stycket lagen (1947:529) om
barnbidrag. Några särskilda krav synes inte uppställda för sådana an-
mältningar. Inom det reformerade ålderspensionssystemet skall anmälan
ske för överlätelse av rätt till premiepension samt för överlätelse 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 anmältningssplikt för bl.a.
vårdgivare (jfr t.ex. 2 kap. 3 a och 3 b §§ AFL). Gemensamt för dessa
anmältningar 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

Ansökan 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.


Enligt vad utredningen erfarit är det, bl.a. med hänsyn till blanketternas 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

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 försäkringkassan 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 förmånslag 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 ansett 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). Sammanfattningssvis 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.
Ansökningsform


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 förre 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.

Ansöknans innehåll och utformning i övrigt

Vad gäller ansöknans 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 en dast ansökan, utan gäller generellt för den försäkrades medverkan.

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.


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). 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 ansökningskassan 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.


---

38 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 uppmanning 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 organisationenskät 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 härför torde det vara ovanligt att avvisning med åberopande av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser förekommer på socialförsäkringsområdet. Möjligt 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 registreringsskyldigheten 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 samtidaigt 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 aktbilagering underlättar läsningen av en akt, vilket kan ha betydelse t.ex. när en ny handläggare skall sätta sig in i ärendet. JO har även påpektat att det för partens rätt till insyn i sitt ärende enligt 16 § FL är av utomordentlig vikt att aktorna 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 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 förmånen 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 journalsföring, 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 leder 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
Förfarandet i socialförsäkringsärenden

SOU 2001:47


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 – offici-alprincipen – 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 inletts 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 förvaltningsmyndighetens utredningsansvar avgjorts bl.a. av JO, se t.ex. JO 1977/78 s. 310 (fråga om länsstyrelsens 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 arbetsskadadeersättning m.m.) och 1997/98 s. 460 (fråga bl.a. om en förvaltningsmyndighets utredningsansvar i ett ärende om parkeringstillstånd).

Medan rättslagen beträffande förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar väsentlig för sitt innehåll av allmänna förvaltningsrättsliga priniciper 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 Rag nemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 uppl. 1992, s. 55 f.). Den nämnda regleringen innehåller också en anvisning om domstolens processledande befogenhet. Eftersom den kontradiktöriska 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 skälen 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 dagersättning – 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 föräldrapenningsförmåner 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.


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 skatteomyndighet, 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 försäkran för sjukpenning. Försäkran 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 sjukanmälningdagen 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 tjugoåttonde dagen efter sjukanmälningdagen.


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 en 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. Författningens regleringen 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 underlätelsen 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. Underlätelsen 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.

Utorover 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 underlätelsen 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 underlätelsen att fullgöra en anmälningsskyldighet 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 smittbärade (smittbärarpenning). På motsvarande sätt har i 12 § lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närstående 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 förvärvsarbeta, börjar förvärvsarbeta i större omfattning än tidigare, fortsätter att förvärvsarbeta efter tid som avses i 15–17 §§ eller om hans eller hennes arbetsförmåga väsentligt förbättras utan att han eller hon börjar förvärvsarbeta, börjar förvärvsarbeta i större utsträckning än tidigare eller fortsätter att förvärvsarbeta 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. Underläts amnalan som avses i första stycket utan giltigt skäl, får pensionen eller förmånen dras in för viss tid eller tills vidare.


Det kan tilläggas att försäkringskassan – oavsett om det finns en i författning föreskriven uppgifts- eller anmälningsplikt – givetvis kan
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 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 lekmannaledamöter (se ang. beslutsformer och funktionsfördelning inom myndigheter bl.a. Strömberg s. 32 f. och 112 f.).


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 tillstället konfererat. Enligt henne behövs en muntlig redogörelse för sakläget och de tillfälliga bedömningsgrunden i ärendet och eventuellt ett förslag till beslut. Enligt honom behövs en muntlig redogörelse för sakläget och de tillfälliga bedömningsgrunden i ärendet och eventuellt ett förslag till beslut.
ningarna. Framför allt är det viktigt med en inledande genomgång av vilka som är de springande punktarna och vilka olika bedömningar som erbjuder sig. Wennergren tilllägger, 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."


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 författningstöd (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 socialförsäkringsnämnden. 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 beslutats samt redovisar sitt förslag till beslut och beslutmotivering (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 organisationenkät 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 kommuniserar därefter material i ärendet endast om beslutet går denne emot. Andra kassor kommuniserar alltid material i alla ärenden som avgörs av socialförsäkringsnämnd. Skället uppges vara att tjänstemännen är osäkra på tillämpningen av förvaltningslagens bestämmelser (se även avsnitt 11.2).

Av undersökningen framgår också att försäkringskassorna går ut över förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation. Om kommunikation sker i ärendet kommuniserar 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 tillförlits ärendet av annan än honom själv. Av denna bestämmelse följer inte någon skyldighet att kommuni-
Förfarandet i socialförsäkringsärenden

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.

Huvudregeln i 20 § FL är försedd med vissa undantag. Av dessa för-
tjänar några att beröras här. Skäljen för ett beslut får utelämnas helt
eller delvis, om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon
annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen (punk-
ten 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 ut-
forma skälen (punkten 4). Beträffande innebörden av dessa undantag
kan i första hand hänvisas till Hellners/Malmqvist s. 210 f., 213 f. re-
spektive 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 kommu-
nikationsplikt i fall då kommunikation med parten är uppenbart obe-
hövligt. Det som har sagtis där om tillämpningen av den undantagsregeln
hos försäkringskassorna har aktualitet också när det gäller kassans mö-
lighet att avstå från att lämna en beslutsmotivering. Har ärendet an-
hängiggjorts genom en ansökan av den försäkrade eller annan ersätt-
ningsberättigad person och bifalls inte ansökningen fullt ut, bör skälen
för detta alltid anges. När det är kassan som tagit initiativ till ett ären-
de, t.ex. till förtidspension enligt 16 kap. 1 § andra stycket AFL, är det
som regel inte uppenbart obehövligt att upplysa om skälen för kassans
beslut.

I fråga om undantagen i punkten 3 (sekretesshänsyn) och 4 (bråds-
kande fall) i 20 § FL torde främst det förra kunna få någon praktisk till-
lämpning hos försäkringskassorna, t.ex. när det gäller att för en försäkrad
som lider av en allvarlig kroppsslig 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 myndig-
heten 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 innebörden 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 Hellner/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, beslutsdokumenten, 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 hante-ras 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 punktförsep Kommunicering 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
- bemöten av den försäkrades argument (vad som kommit fram exempelvis vid kommunicering)

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:


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

Avsnittet skall vara kortfattat.


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

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 §).

På socialförsäkringsområdet förekommer automatiserad behandling i systemen för handläggningsstöd i varierande grad. RFV har i en kartläggning som verket utfört 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

40 Dessutom kan lagen tillämpas i ytterligare situationer, se 5 § andra stycket personuppgiftslagen (1998:204).
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. Skattemyndighetens 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 obehövligt att upplysa om skälen. Motsvarande bemyndigande gäller för försäkringskassans beslut om pensionsgrundande belopp, pensionsrätt, pensionspåäng 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.

beslutet 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

Förfarandet i socialförsäkringsärenden

SOU 2001:47

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.).


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, förordrar 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 beslutshantering 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. Det 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 tilläggsplöschning får fattas genom automatiserad databehandling. Det fattas då av Riksförsäkringsverket för försäkringskassans räkning. Detta innebär att det förfarande 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 fattas 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 innehåll, se Hellners/Malmqvist s. 219 ff.

Bestämmelsorna 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).


42 Om försäkringskassan i stället – efter framstållan 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).43

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 nämnt 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

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 grundlagsförmåga. 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 myndighetsprotokoll och därmed jämförbara anteckningar anses upprättade när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställt (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


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 förhandsbestämt 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 aktuell, 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.44

---


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


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 ordalydelsen 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-

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.). Nägra 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**

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.


Även i det reformerade ålderspensionssystemet kommer i den män 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 i pensionsrätt i det reformerade, livsinkomstbaserade, ålderspensionssystemet samt att den enskilde på grund av s.k. delningstalets konstruktion kompenserar 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 efterlevande pension 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 engångersättning.
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).


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 stycken 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 möjlig för tankarna till att det skulle vara ett interimistiskt beslut.


**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 tandvårdstaxan). 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

Beslutet 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 nedlösning och indragning av en förmån jämte liknande specialbestämmelser för vissa förmåner (se 3 kap. 17 § AFL för sjukpenning). Ytterligare bestämmelser om förnyad materiell prövning 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 förvaltnings-myndighet 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.45 Som redovisats i avsnitt 3.3 krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.


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.46

Vad som i övrigt kännetecknar ett överklagbart beslut är inte särskilt reglerat på socialförsäkringsområdet, utan det får bestämmas med till-

45 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).
lämpning av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser (jfr avsnitt 4.2 och t.ex. Ragnemalm).

Ett beslut får enligt förvaltningslagen överklagas av den som besluten 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).


Genom avgränsningen av bestämmelsen till enskild som beslutet angår torde myndigheter, som i sin myndighetsutövning berörs av ett beslut, falla utanför (se vidare under avsnitt 7.3.3.2).


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 efterlevande pension som kan komma i fråga (se prop. 1997/98:151 s. 752).

Utöver den enskilde respektive den beslutet avser kan RFV överkla-
ga försäkringskassans beslut (se 20 kap. 11 § första stycket AFL och 13
kap. 17 § första stycket LIP). RFV får överkla ha 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 över-
klagande skall ske skriftligt (23 § FL).

Vad gäller tiden för överklagande gäller särskilda regler på social-
försäkringsområdet (se 20 kap. 13 § andra stycket AFL). En försäk-
ringskassas 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 överkla-
gande av avvisningsbeslut anses dock förvaltningslagens treveckors-
frist 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 intjä-
nandeåret (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 be-
slutet. 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 klago-
fristen 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 försäk-
ringskassa 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
e en skatte myndighet som inte har meddelat beslutet eller till Premie-
pensionsmyndigheten (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 Henners/Malmqvist s. 319).


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.


**Rättskraft vid gynnande beslut**

En oskriven huvudregel inom förvaltningsrätten är att gynnande beslut 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 visteledande 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 var till där hänvisas är en förmåns regel som enligt lagen skall bestämmas inom viss angiven ram av en enskildes behov för försörjningen och livsföringen i övrigt. Hänvisen till den enskildes trygghet talar med styrka emot att beslut om sådant bistånd får omprövas till den enskildes nackdel annat än under de generella förutsättningarna 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

---

48 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 uppstås. 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.


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 arbetsskadesättnings ändrade förhållanden inte har ansett 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 Patentbesvärsrätten i ett namnändrade Domstolen menade att i förvaltningsförfarandet blir rättskraften beroende av ärendets särskilda karaktär. På vissa områden har rättskraften i stort sett samma innebörd som enligt rätttegångsbalken, 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

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 avslagbeslut 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.


RFV överklagade kammarättens 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 regelbundet 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 kammarätten åberopade uttalandena i den juridiska litteraturen. Den försäkrades intresse av att på nytt få prövat om han är berättigad
Förfarandet i socialförsäkringsärenden

SOU 2001:47

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.


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 återlockade 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 återkravbeslut 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 därfor 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?


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 erbjudas en reservmöjlighet, då rättelse inte kan nås på annat sätt. Å andra sidan – fortsätter Ragnemalm – är det klart att särskilt resningsinstitutet från bl.a. arbetss-, kostnads- och tidssynpunkt kan erbjudas påtagliga fördelar framför t.ex. en möjlighet att förnya ett ansökningsärende. Dessutom kan en informell rättelseväg en eller flera

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. Materialt sett innebar dock RFV:s ex-officioprövning (se avsnitt 3.2) att relativt stora möjligheter att ompröva och ändra felaktiga beslut erbjuds 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 lagfåst 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.


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 döttills hade gällt. Den andra lösningen, som förordrades 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 förtroendemannanorgan – 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 sammanfattning av 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 uppfylde kraven på att under avsevärd tid ha väsentlig betydelse för den enskilde från försörjningssyn-
Förfarandet i socialförsäkringsärenden

175

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 överkliga 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 begärts 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).


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 direkte. I den praktiska tillämpningen har det rätt viss tveksamhet om vilka överprövningsregler som skall tillämpas för ett provisoriskt beslut som fattas av en tjänsteman efter delegation från socialförsäkringsnämnd. Begärningen till beslut i ärenden om försäkring har som ovan sagts ansetts innebära att be-
stämmelserna inte omfattar beslut om avvisning 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).

Sakagarkretsen 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). 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.

---

49 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 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 uppenbarhetskriteriet 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 införska 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.


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 förutsättningarna 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 förflyttit 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, räknefel 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 begåras 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 sakt-
ligt 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 överkla-
gande. Någon uttrycklig begränsning av omprövningsinstitutet till tjänstemannabeslut finns inte i lagen. Emellertid är samtliga beslut som fattas enligt lagen om inomkstgrundad ålderspension tjänstemannabes-
	
En särskild begränsning av omprövningsbestämmelserna – och där-
genom indirekt av överklagandebestämmelserna – återfinns i 13 kap. 9 § andra stycket LIP. Enligt denna bestämmelse kan ett beslut om pen-
sionsgrundande inkomst eller andra pensionsgrundande belopp omprö-
vas endast i samband med att beslutet om pensionsrätt eller pensions-
poäng omprövas. Ett undantag görs om en omprövning av pensions-
grundande inkomst eller andra pensionsgrundande belopp är av bety-
delse för den enskilde. I propositionen anförs att vanligtvis kommer såväl skattemyndigheten som försäkringskassan att medverka vid be-
stämmandet 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 omprö-
vingsbeslut bör i princip endast ett beslut om pensionsrätt eller pen-
sionspoäng kunna omprövas. Det kan emellertid finnas situationer där 
beslutet om pensionsgrundande belopp eller pensionsgrundande in-
komst är av betydelse utan att storleken av pensionsränten 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 sakläkarkretsen 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.


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 följändras 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 fastställelseår (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.

Omprövningsskyldigheten motsvaras i lagen om allmän försäkring närmast av skyldigheten att ändra beslut enligt 20 kap. 10 a § AFL. Bestämmelserna gäller även för skattemyndighet eller Premiepensionsmyndigheten 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).


---

50 För premiepension till efterlevande även pensionsspararen eller den som tidigare hade rätt till sådan pension, se 13 kap. 13 § andra stycket andra meningar LIP.

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.


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

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. Här till kommer att utgången av prövningen är mer eller mindre given. Denna situation har inom socialförsäkringen reglerats skilt från försäkringsskassans omprövningsskyldighet i övrigt.51


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

51 Inom skatteförvaltningen finns liknande regler om ändring i bl.a. 4 kap. 13 § taxaeringslagen (1990:324), där man dock inte har valt att göra någon syste- matisk åtskillnad mellan detta förfarande och omprövningsförfarandet på initiativ av myndighet i stort.
ändras (se 13 kap. 7 § LIP). Även sådan pensionsrätt för premiepension som överförts 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 sagt 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 följändringen 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).


Någon tidsfrist för följändring finns inte enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension. Däremot finns en beloppssgräns 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-

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 försäkringsskassans 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 förhållanden 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.


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 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 förvärvsarbeta eller utöka 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.

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 slags 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 uppbrar ersättning skall anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till ersättning.52

För livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring finns i 4 kap. 12 § LAF en bestämmelse som stadgar att försäkringskassan

52 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 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, underläter 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.


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 underläter 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 underläter 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 minnika förmånen med hänsyn till att den försäkrade utan giltigt skäl har låtit bli att anmälta t.ex. att arbetsförmågan väsentligt 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 eller vid kontrollåtgärder utan också om försäkringskassans skyldighet till omprövning i andra fall vid senare inträffade förhållanden.

For smittbärarpension 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. Dessutom finns för denna förmän 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 sanktionsbestämmelse. 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 föreläggen det inte följs, får försäkringskassan dra in eller sätta ned bidraget.

### 4.3.12 Återkrav

#### 4.3.12.1 Inledning


Att det för en viss förmän finns uttryckliga återbetalningsregler, utesluter inte att talan förs om återbetalning på grund av condictio indebiti, jfr NJA 1984 s. 648.

Utrtryckliga bestämmelser om återkrav har en relativt stark koppling till den materiella regleringen för respektive förmän. För den offentliga förvaltningen i stort finns således inte några generella bestämmelser om återkrav. På socialförsäkringsområdet är emellertid återkravssregler 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


54 För en rättsvetenskaplig studie av frågor om återbetalning av social ersättning, se Lavin, Återbetalning av social ersättning, Lund 1986.
lagen om inkomstgrundad ålders pension (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 tilläggsförsäkringen samt sjukförsäkringen. Stadgandet i 20 kap. 4 § AFL får anses ha stått modell för senare återkravstämmelser.


Om någon i annat fall än vad som sagt nu 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.55

Om det i särskilt fall finns anledning får försäkringskassan helt eller delvis efter 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 skälligt 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).

55 För återkrav av tilläggsförsäkring finns en särskild bestämmelse, se 20 kap. 4 § andra stycket AFL. Har tilläggsförsäkring betalats ut och ändras fastställd pensionspoäng på grund av underlåten eller bristande avgiftsbetalning skall försäkringskassan besluta om återbetalning av för mycket utbetalad tilläggsförsäkring. Återbetalningsskyldigheten är således strikt. Lagrummet gäller för tiden t.o.m. 1998.

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 uppgiftsun- derlag 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 uppburt 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 uppburt 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).
I 14 kap. 1 § tredje stycket LIP finns en regel av innebörden att den som uppburit för mycket inkomst- eller tilläggs pension enligt denna lag är skyldig att betala tillbaka utbetalad sådan pension endast om beslut om återbetalning har meddelats enligt första eller andra stycket. Bestämmelsen anses innebära att ett beslut om s.k. följändring 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 typerna för återkrav, dvs. att någon orsakat en felaktig utbetalning eller insett eller bort inset en, en möjlighet till eftergift av återbetalningsskyldigheten samt en regel om kvittning. Bestämmelser enligt denna modell finns för barnbidrag, närstående ersättning, smittbärarersättning, 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.57

För bostadsbidrag finns ett strikt återbetalningsansvar för sådant som har betalts 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-

57 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 oaktighet lämnat felaktiga uppgifter till grund för bedömningen av rätten till bostadsbidrag, får kravet på återbetalning inte efterges. Vid en senare utbetaling 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 skälligt 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 kassorna kan beslut innebära 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.

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 utsökningens balken (41 §).
5 Viktigare förändringar i reglerna om förtidspension

5.1 Inledning


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 (tilläggsförsäkring), 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 tjänstemann medan själva rätten till förtidspension, alltsänt tillkomsten av lagen om allmän försäkring, prövas av ett av för troendemän sammansatt organ i kassan – tidigare av pensionsdelegation, numera av socialförsäkringsnämnd.

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 villkor 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*


*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 prestation förmågan 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 förvärvsarbeten 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 hushållsarbetet hemmit.


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 utlätande 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


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 tilläggs pension. Folkpensionen beräknas enligt 5 kap. 1 § AFL antingen i förhållande till den försäkrades bosättningstid i Sverige eller i förhållande till antalet år med tillgodoserättade pensionspoäng för tilläggs pension. I de fall den beräknas på grundval av bosättningen utgör folkpensionen det egentliga grundskyddet, medan den arbetsbaserade folkpensionen utgör ersättning för det första prisbaserat oppels inkomster, vilka inte ersätts genom tilläggs pension.

Förtidspension kan utges enligt 7 kap. 2 § AFL som hel, tre fjärde-dels, halv och en fjärde-dels 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 prisbaserat oppel för den som är ansamlande och med 72,5 procent av

För rätt till oavkortad folkpension krävs att den försäkrade kan tillgodoräknas antingen 40 års bosättning i Sverige eller 30 år med tillgodoräknade pensionspoäng för tilläggs pension (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").


Vid färre bosättningsår än 40 eller färre än 30 år med tillgodoräknade pensionspoäng för tilläggs pension 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 tilläggs pension. 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 medicinsktt invaliditetsbegrepp kunde därför inte komma i fråga. Gruunden för arbetsoförmågan skulle emellertid utgöras av medicinska faktorer. Den medicinska defekten skulle i sin tur medföra förlust eller en betydande nedsättning av arbetsoförmågan.

Före tillkomsten av lagen om allmän försäkring skulle arbetsoförmågan vara nedsatt med minst två tredjedelar för att pension (invalidpension) skulle kunna beviljas. Därtill gällde att även om den försäkrades arbetsoförmåga 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 arbetsoförmåga utgå från full arbetsoförmåga.


Från somliga remissinstanser hade i denna del riktats kritik mot att för stor vikt lades vid ekonomiska aspekter och framhållits att den försäkrades arbetsförmåga var nedsatt av medicinska skäl. Även en frisk person som blev arbetslös skulle kunna ha rätt till förtidspension, om dennes arbetsoförmåga därefter av medicinska skäl blivit nedsatt i betydande grad. Arbetslöshetsfallet innebar att den ekonomiska effekten av den nedsatta arbetsoförmågan i princip saknade betydelse. Det skulle emellertid fordras att defekten medförde betydande konsekvenser för den försäkrades förmåga att förörja 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 tjänas som vägledning vid bedömningen av frågan, i vilken omfattning sjukdomen eller skadan medförde nedsatt arbetsoförmåga.

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 avlö-
ningslistor, självdeklarationer och posthandlingar. Arbetstiden beräk-
nades till 25 timmar per vecka och ersättningen uppgick till 6 500 kr
per år jämt kost och logi. Försäkringskassan beviljade N förtidspen-
sion med två tredjedelar av hel pension. Eftersom ordföranden och för-
redraganden 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 Försäkringsdom-
stolen 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 uppburat invalidpension från folkpen-
sioneringen. S uppgav i sin ansökan om förtidspension att han före syn-
förlusten arbetat som fiskare men numera arbetade som borstbindare 41
timmar per vecka med en arbetsinkomst om 420 kr per månad. Försäk-
ringskassan beviljade S förtidspension med två tredjedelar av hel pen-
sion. Beslutet prövades av RFV, som satte ned pensionen till en tredje-
dels 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 hän-
syn 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 rättsfällen hade de försäkrade arbetet 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
hemmamans rätt till förtidspension (se nedan under Pensionens andel
och Vissa försäkrades rätt till förtidspension).

Nedsättningen av arbetsförmågan skulle vara varaktig. Om varak-
tighetssrekvisitet inte var uppfyllt skulle i stället en tidsbegränsad för-
mån 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 beröende 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 tredjedel 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.).


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 hjärnskada 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 ansökningsstillfället 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 minsa 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.


**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.


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-
värvarsarbetande 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 söta 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.


skildes synpunkt, bedömningen huruvida kraven för förtidspension var uppfyllda eller inte rentav te sig slumpartad.


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.


löshetsunderstöd skulle ha utgetts för att förtidspension skulle bli aktuell.


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 älders-


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.

framhålls dock att bestämmelsen om möjlighet att beakta andra förhållanden än de rent medicinska inte är ett återinförande av äldrereglerna.

Bedömningen av arbetsförmågan skall göras enligt en s.k. steg–försteg–modell. Denna modell har tagits fram för att underlätta för tillämparna. Modellen är också utförtligt 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**


58 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.
Viktigare förändringar i reglerna om förtidspension

SOU 2001:47

fjärdedels pension. För att hel förtidspension skulle utges krävdes att arbetsförmågan var helt nedsatt, från tidigare minst fem sjätte delar. 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.


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. Regeringsråten 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. Regeringsråten fann i båda målen att de försäkrades arbete i hemmet inte skulle medförta 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).


SOU 2001:47  Viktigare förändringar i reglerna om förtidspension  213
delar. När en persons arbetsförmåga kan anses nedsatt med sju åttonde-
delar 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 bedömmande 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 bedömmandet 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.


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 bedömmandet av kvinnans kvarstående arbetsförmåga skulle bortse från förvärvsarbete utanför hemmet, eftersom kvinnan insjuknat efter det att hon hade slutat sin tidiga 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 beaktad 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 avslog kvinnan B:s ansökan om förtidspension med motiveringen att B:s arbetsförmåga som hemmafru inte bedömdes nedsatt med minst hälften. RFV fastställede kassans beslut. Försäkringsdomstolen fann att B:s arbetsförmåga var nedsatt med
Viktigare förändringar i reglerna om förtidspension

SOU 2001:47

hälften och beviljade henne en tredjedels förtidspension. På vilka grunder Försäkringsdomstolen gjort sin bedömning framgår inte, eftersom några motiv inte redovisas i referatet.


Vid denna tidigare diskussion om invaliditetsbedömningar 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.


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 anpassningssvagheter 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,

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 nämnades att endast ett påstående om nedsatt arbetsförmåga vid en diagnos om psykopati eller sociopati inte utgör grund för förtidspension.


Försäkringskassans utredningsbefogenheter i förtidspensionsärenden

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 uppforderande i förhållande till kassan och inte enbart ge kassan en möjlighet.

I det avsnitt av prop. 1994/95:147 som gäller kassornas utredningsskyldighet vid prövning av rätt till sjukpenning redogjordes närmare för när kassan skall begär av kassan 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

5.4 Planerade reformer


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 inom arbetsförmågan och inte ha haft några förvärvsinkomster eller haft låga sådana inom arbetsförmågan.

Den inkomstrelaterade ersättningen skall beräknas på basis av en antagandeinkomst. Denna föreslås bli grundad på genomsnittet av de tre högsta bruttoinkomsterna 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 bruttoinkomsterna 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.