

Prejudikatbildningen inom socialförsäkringen – finns det någon vägledning att få?

MARTINA AXMIN, jur. dr och allmänt ombud
för socialförsäkringen

ABSTRACT

This article deals with judicial precedents within a specific area of administrative law, namely social security law. The area of law is characterized by a high level of amendments as well as a broad scope for assessments. Historically, it has been considered that there is a need for more precedent within social security law. Precedents are a fundamentally important tool strengthening legitimacy. First, the doctrine of precedents is briefly introduced. Furthermore, an historical overview of various legal tools to promote precedent within social security is discussed. In the 90s the Social Security Court of Appeal was abolished and the area of law came under the umbrella of administrative courts. The general ombudsman for social security was established. The article concludes with a comprehensive discussion and analysis of the development of judicial precedents within the area and highlights key challenges.

1. Inledning

Prejudikatbildning är viktig i alla delar av ett rättssystem. Prejudikat leder till att rättstillämpningen blir enhetlig och likformig och fyller ut och tolkar lagstiftningen. En väl fungerande prejudikatbildning leder till att rättsskipningen blir tydligare och bedömningen av rättsfrågor underlättas, vilket i sin tur leder till förutsägbarhet och stabilitet. En

effektiv prejudikatsbyldning tillför dessutom lagstiftaren underlag för att bedöma om lagstiftningen uppfyller det tänka syftet.

Frågan om prejudikatsbyldning och då särskilt prejudikatsläran har därför med all rätt varit föremål för visst rättsvetenskapligt intresse. Fokus för detta intresse har främst varit förmögenhetsrätten, vilket kan te sig naturligt eftersom lagstiftningen på det området är relativt sparsam och mycket därför faller tillbaka på just praxis. Behovet av klargörande avgöranden kan dock infinna sig även på områden som omgärdas av lagstiftning. Detta gäller inte minst på det förvaltningsrättsliga området, där lagstiftningstakten ibland är hög och där det finns tydliga målsättningar med olika reformer. Diskussionen om prejudikatsbyldning och prejudikats roll på det förvaltningsrättsliga området är emellertid sparsam inom rättsvetenskapen.

Syftet med denna artikel är att analysera prejudikatsbyldningen inom ett specifikt förvaltningsrättsligt område nämligen socialförsäkringen. Området kännetecknas av en hög lagstiftningstakt och stort utrymme i regelverket för olika bedömningar. Oklara rättsfrågor inom socialförsäkringen kan påverka såväl ett stort antal enskilda personers situation som medborgarnas förtroende för systemet.

Ytterst handlar detta om att värna socialförsäkringens legitimitet. För att socialförsäkringssystemet ska kunna fylla sin avsedda funktion är det viktigt att socialförsäkringen tillämpas rättvist och enhetligt och att förmåner utgår enligt de förutsättningar som lagstiftaren fastställt. Det är lika viktigt att enskilda försäkrade inte faller mellan stolarna, som att ingen försäkrad överkompenseras. Socialförsäkringen är dessutom av stor statsfinansiell betydelse. En för generös tillämpning av socialförsäkringen innebär även ett ineffektivt användande av statens resurser.

Artikeln är disponerad så att efter den korta inledande beskrivningen och artikelns syfte, följer en redogörelse av prejudikat som rättskälla i förvaltningsprocessrätten och då särskilt i förhållande till socialförsäkringen. Därefter analyseras möjligheterna till prejudikatsbyldning på socialförsäkringens område. Artikeln avslutas med en diskussion kring huruvida nuvarande ordning är ändamålsenlig och effektiv.

2. Prejudikat som utfyllande rättskälla

En första frågeställning är om vi i Sverige har någon prejudikatslära, vad den i så fall innehåller och om den är likalydande på alla rättsliga områden.

Det finns i Sverige ingen lagstiftning om vad som menas med prejudikat, vilka instanser som ska ha meddelat ett avgörande för att det ska anses som prejudikat eller i vilken utsträckning man i de lägre instanserna är bunden av ett avgörande från högre rätt.¹ Någon formaliserad prejudikatslära finns således inte i Sverige och detta trots att Högsta domstolen genom en reform år 1971 omformades till en renodlad prejudikatinstans.² Motsvarande gäller även för Högsta förvaltningsdomstolen, som har likalydande grunder för att bevilja prövningstillstånd som Högsta domstolen.³

Avsaknaden av en formell prejudikatslära innebär inte att det inte finns någon sådan rättsfigur, men möjligen att den är något lösare i kanterna. På de allmänna domstolarnas område har det förekommit diskussioner under lång tid kring frågan hur bunden en underinstans är av ett avgörande från Högsta domstolen.⁴ Att det inte finns någon absolut bundenhet är alldeles klart. I samband med att JO 1947 uttalade kritik mot att en domstol för att inte följa ett pleniavgörande i Högsta domstolen uttalade första lagutskottet kritik mot JO.⁵ Man framhöll att Högsta domstolens avgöranden självklart spelade en viktig roll som vägledning för domstolarna men att man som allmän princip borde hålla fast vid den hittillsvarande ordningen att det endast är tyngden av de skäl som åberopades av Högsta domstolen som borde vara avgörande för inflytandet på rättstillämpningen.⁶ Redan när rättegångsutredningen diskuterade frågan i mitten på 1980-talet anmärkte man att utvecklingen

1 För en grundlig genomgång av regleringen av prejudikat i Sverige, se Ramberg C., *Prejudikat som rättskälla i förmögensrätten*, 1 uppl., Wolters Kluwer, Stockholm, 2017.

2 Prop. 1971:45 s. 83.

3 Jfr 36 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL.

4 Ramberg, 2017, s. 53 ff.

5 JO 1947 s. 113.

6 1 LU 1947:1.

talade för domstolarna skulle vara tydligare bundna av den högsta instansens avgörande.⁷

Därefter har Högsta domstolen uttalat sig i frågan i ett mål, som rörde skadestånd på grund av att en hovrätt avvikit från ett prejudikat från Högsta domstolen. Högsta domstolen uttalade då att även om underdomstolar inte är bundna av Högsta domstolens prejudikat är dessa av stor betydelse vid bedömningen av om en domstol i sin rättstillämpning gjort sig skyldig till fel eller försummelse. Samtidigt måste utrymme lämnas för domstolarnas rättsskapande verksamhet. En domstol bör sålunda ha vissa möjligheter att avvika från tidigare rättspraxis, och om den anför rimliga skäl för att tillämpa lagen på ett annat sätt än Högsta domstolen gjort kan en sådan rättstillämpning i vart fall inte föranleda skadeståndsskyldighet för staten.⁸

Slutsatsen blir således att domstolarna i ganska hög grad anses bundna av de avgöranden som kommer från Högsta domstolen och då särskilt tyngden av de skäl som ligger bakom avgörandet.

Prejudikatbegreppet anses hänföra sig till rättsfrågorna i ett mål och inte till sakfrågorna eller bevisfrågorna. Vad som är en rättsfråga respektive en sakfråga är dock inte alltid alldeles lätt att avgöra.⁹ Exempelvis ska sakförhållandena fastställas med hjälp av den fria bevisprövningen och bevisvärderingen, men vilket beviskrav som ska ställas upp i en given situation är närmast en rättsfråga.

När det gäller prejudikatbildningen på förvaltningsprocessens område saknas en genomgripande analys i litteraturen i modern tid. I princip bör de allmänna utgångspunkter i prejudikatsläran om vad som är prejudikatfrågor och domstolarnas bundenhet av prejudikat från högsta instans kunna tillämpas även på de allmänna förvaltningsdomstolarna. Samtidigt går det inte att blunda för att det finns särdrag. En skillnad mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna är att det inom det förvaltningsrättsliga området i många fall finns en förvalt-

7 SOU 1986:1, Översyn av rättegångsbalken 2: Högsta domstolen och rättsbildningen, s. 48 f.

8 NJA 1994 s. 194.

9 Jfr Lindell B., Sakfrågor och rättsfrågor: en studie av gränser skillnader och förhållanden mellan faktum och rätt, Iustus, Uppsala, 1987 (ak.avh).

ningsmyndighet som först fattar ett beslut.¹⁰ Allmänt kan också hävdas att likformigheten på förvaltningsmyndigheternas område är mindre än hos de allmänna domstolarna. Detta kan leda till svårigheter på olika områden för en fungerande prejudikatbildning.¹¹ Vilka särskilda aspekter detta kan få på socialförsäkringens område behandlas i det följande.

3. Förutsättningarna för prejudikatbildning på socialförsäkringsområdet

Socialförsäkringssystemen har stort inflytande på förhållandena i Sverige, både genom sitt materiella innehåll och genom sin stora påverkan på statens finanser. Ett ofta använt välfärdspolitiskt uttryck är ”från vaggan till graven”. Uttrycket kan anses återspegla en ambition att socialförsäkringssystemet ska ge stöd till människor i olika skeden av livet – graviditetspenning, barnbidrag, föräldrapenning, sjukpenning, sjukersättning, pension eller efterlevandepension.

Vid tillkomsten av socialförsäkringsbalken konstaterade regeringen i propositionen att socialförsäkringen utgör ett dynamiskt rättsområde som ofta är föremål för förändringar i syfte att genomföra den politik som läggs fast av regering och riksdag samt att det därför var viktigt att modernisera socialförsäkringslagstiftningen så att den blev ett effektivt instrument i styrningen av socialförsäkringen.¹² Att lagstiftningen fyller detta syfte blev inte minst tydligt under Corona-pandemin, då riksdagen under två års tid gjorde ett stort antal förändringar i socialförsäkringsbalken.¹³ Även i skrivande stund pågår ett stort antal lagstiftningsinitiativ

10 En intressant aspekt är att förvaltningsmyndigheterna generellt styrs av en generaldirektör och att myndighetens rättsliga ställningstaganden och vägledningar i princip binder dess beslutsfattare. Det skulle emellertid föra för långt att analysera effekterna av detta förhållande inom ramen för den här artikeln.

11 Se för en historisk referens Jägerskiöld S., *Prejudikatens betydelse på förvaltningens område*, Förvaltningsrättslig tidskrift, Nr. 1–2, s. 93–138, 1959.

12 Prop. 2008/09:200 s. 346.

13 Se t.ex. Försäkringskassan, *Socialförsäkringen och coronapandemin. En översikt av nyttjandet av socialförsäkringen under coronapandemin 2020*, Socialförsäkringsrapport 2021:1. Bilagan i rapporten sammanfattar kort de övergripande regel- och tillämpningsändringar som skedde i socialförsäkringen under perioden mars till november 2020.

på socialförsäkringens område, vilket rimligen kommer att leda till ytterligare förändringar framöver.¹⁴

Det faktum att lagstiftningen på socialförsäkringsområdet används som ett medel för att genomföra regeringens politik gör alltså att lagstiftningstakten historiskt sett har varit hög och det finns alltså inget skäl att tro att detta förändras framöver.

Tidigare påverkade det politiska inslaget också sammansättningen vid prövningen; exempelvis avgjordes ett stort antal ärenden hos Försäkringskassan fram till år 2008 av socialförsäkringsnämnderna, som var sammansatta till övervägande del av politiskt nominerade ledamöter. Syftet var att nämnden skulle fatta beslut i ärenden som hade stor betydelse för den försäkrade från trygghets- och försörjningssynpunkt och samtidigt rymde betydande inslag av skälighetsbedömningar.¹⁵ Försäkringsöverdomstolen, som levde kvar till 1995, hade i sin sammansättning lekmän som utsågs av arbetsmarknadens parter.¹⁶ Sådana inslag är dock utmönstrade sedan ett antal år tillbaka.

Rättsområdets karaktär med en rad olika förmåner som enskilda ska kvalificera sig för innebär också att reglernas utformning innehåller stora inslag av bedömningar, exempelvis kring orsakssamband, sjukdomstillstånd eller arbetsförmåga. Det har vid flera tillfällen konstaterats att detta förhållande – översatt till prejudikatlärans område – gör det svårare att urskilja rättsfrågor från sakfrågor och bevisfrågor.¹⁷ Utredningen om processuella regler inom socialförsäkringen hade samtidigt ett uppdrag att undersöka prejudikatbildningen på förtidspensionsområdet. Inom ramen för det arbetet genomfördes intervjuer med justitieråd, som då uttryckte uppfattningen att det svåra inte var att finna rättsfrågor utan

14 Se SOU 2023:3 Ett trygghetssystem för alla – nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst, SOU 2023:9 Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet, SOU 2023:23 Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida, SOU 2023:53 En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet, Dir. 2022:64 Utvärdering av förändringarna i sjukförsäkringens regelverk och Dir. 2023:14 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare.

15 Se prop. 1985/86:73 s. 40.

16 2 § lag (1978:28) om försäkringsöverdomstolen.

17 Se SOU 2001:47 En handläggningsslag – förfarandet hos Försäkringskassorna, s. 410 f.

mål att applicera dem på. Samtidigt återkom en senare utredning, utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen, till ett liknande resonemang så man i samband med att man övervägde införandet av s.k. hiss-dispens konstaterade att man hade svårt att se att det faktiskt förekommer sådana rena rättsfrågor som är utbrytbara i målen vid förvaltningsrätterna i någon större utsträckning. Detta ansågs i synnerhet vara fallet i socialförsäkringsmål där utgången i mycket är beroende av bevisning i form av läkarintyg etc.¹⁸

Svårigheten att få fram relevanta prejudikat på ett område med hög lagstiftningstakt måste också ses utifrån förutsättningarna för hur mål och ärenden prövas. Socialförsäkringen administreras av två stora förvaltningsmyndigheter – Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. I allt väsentligt finns ett överklagandeförbud för enskilda; om en enskild är missnöjd ska beslutet först omprövas av myndigheten och först det beslutet får överklagas till domstol. Handläggningstiden vid förvaltningsrätterna är i genomsnitt 13 månader.¹⁹ Hos de fem kammarrätterna varierar omloppstiderna, men enligt regeringens verksamhetsmål ska 75 procent av målen ta högst sex månader att avgöra.²⁰ Det innebär alltså att det tar lång tid för målen att ta sig igenom domstolarna.

4. Hanteringen av prejudikat på socialförsäkringsområdet

Ända sedan riksdagen tog ett första samlat grepp om socialförsäkringsområdet genom införandet av lagen om allmän försäkring i början av 1960-talet, har man på olika sätt försökt hantera strömmen av mål och ärenden. Återkommande har lagstiftaren också framhållit vikten av att försäkringen hanteras likformigt och förutsägbart och i det sammanhanget också lyft fram vikten av vägledande avgöranden. Det finns ett visst värde i att göra en kort historisk exposé.

I den organisation som tillkom i samband med lagen om allmän försäkring, AFL, administrerades socialförsäkringen av 26 allmänna försäk-

18 Se SOU 2014:76 Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen, s. 425.

19 Sveriges Domstolars årsredovisning 2023, s. 49.

20 Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Sveriges Domstolar.

ringskassor. Riksförsäkringsverket, var tillsyns- och besvärinstans. Dess beslut överklagades till Försäkringsdomstolen.

I takt med att välfärdssystemet utökades växte också antalet överklagade beslut och i mitten på 1970-talet var tiden mogen för att inrätta en ny mellaninstans mellan försäkringskassorna och Försäkringsdomstolen. Den 1 januari 1979 inrättades tre regionala försäkringsrätter, som övertog Riksförsäkringsverkets roll som besvärinstans.²¹

Samtidigt renodlades Riksförsäkringsverkets tillsynsroll och uppdrag att verka för en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringen. Myndigheten fick, såväl till förmån som till nackdel för enskild part, överklaga beslut från de allmänna försäkringskassorna samt avgöranden från försäkringsrätterna. Det krävdes inte att Riksförsäkringsverket var part i försäkringsrätten för att få överklaga försäkringsrättens avgörande till högsta instans.²² Det var endast Riksförsäkringsverket som kunde föra det allmännas talan i högsta instans.²³ En viktig del av Riksförsäkringsverkets uppgift ansågs också vara att sprida praxis till de allmänna försäkringskassorna.²⁴ I samband med reformen bytte den högsta instansen namn från Försäkringsdomstolen till Försäkringsöverdomstolen.

Försäkringsrätterna kom att verka under dryga tio år. År 1991 beslutade riksdagen att försäkringsrätterna skulle avskaffas och socialförsäkringsmålen skulle handläggas som allmänna förvaltningsmål, det vill säga av länsrätt (numera förvaltningsrätt) i första och kammarrätt i andra instans. Anledningen till den nya instansordningen var bland annat en kraftigt ökad måltillströmning som ledde till allt längre handläggnings-tider i försäkringsrätterna. Försäkringsrätterna hade därtill svårigheter att möta det ökande målantalet genom nyanställningar av jurister.²⁵

21 Se prop. 1977/78: 20 och SOU 1976:53 Försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol.

22 20 kap. 12 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, i dess dåvarande lydelse.

23 20 kap. 12 § andra stycket AFL.

24 Se prop. 1996/97:63 och prop. 1997/98:41 där Riksförsäkringsverkets partsfunktions sågs som en del av myndighetens instrument när det gällde normgivning. Den andra delen var utfärdande av bindande föreskrifter och allmänna råd. För vidare läsning om Riksförsäkringsverkets ställning och funktion hänvisas till Lavin, R., Gäst hos Försäkringsöverdomstolen : En professor möter verkligheten, 1 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1991, s. 57–65.

25 Prop. 1990/91:80 s. 38.

Försäkringsöverdomstolen kom dock att bli kvar som högsta instans i ytterligare några år. År 1995 avskaffades den domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen blev sista prövningsinstans. Av förarbetena framgår att en orsak var just att försäkringsrätterna avskaffats och deras mål överförts till länsrätterna med överklagande till kammarrätterna vilket i sig talade för att också Försäkringsöverdomstolen skulle upphöra. Det främsta motivet var dock troligen att avskaffandet låg i linje med en mer generell strävan att ta bort specialdomstolar – det fanns ganska många sådana under 1970- och 1980-talen. I förarbetena går det att läsa att det från utbildnings- och rekryteringssynpunkt var en nackdel med specialdomstolar. Flera remissinstanser var emot avskaffandet, men departementschefen var tydlig med att behovet av specialkunskaper inom ett visst rättsområde kunde tillgodoses på annat sätt än genom särskilda domstolar för vissa måltyper.²⁶ I den mån en allmän förvaltningsdomstol behöver tillföras ytterligare sakkunskap borde, enligt förarbetena, det i första hand ske i form av sakkunnigbevisning. Detta var för övrigt ingen skillnad mot ordningen i Försäkringsöverdomstolen.

Nästa reform av betydelse för socialförsäkringens prejudikatbildning kom 1995 då man införde prövningstillstånd i kammarrätterna för socialförsäkringsmål. Reformen motiverades inte av några direkta skäl som var hänförliga till socialförsäkringen utan främst av systematiska skäl. Man konstaterade att prövningskedjan förlängts jämfört med vad som gällde när försäkringsrätterna fanns samt att riksdagen nyligen beslutat om prövningstillstånd för beslut inom arbetslöshetsförsäkringen.²⁷

Som nämnts ovan hade Riksförsäkringsverket möjlighet att överklaga en allmän försäkringskassas beslut och som uppgift att verka för att försäkringen tillämpades likformigt och rättvist. När de allmänna försäkringskassorna förstatligades år 2008 inrättades Försäkringskassan och Riksförsäkringsverket upphörde. Då upphörde också möjligheten för det allmänna att föra vidare principiellt viktiga frågor till domstolsprövning. En myndighet anses nämligen inte kunna överklaga sina egna beslut.

²⁶ Prop. 1992/93:215 s. 17.

²⁷ Prop. 1994/95:27 s. 160.

I förarbetena förs en intressant diskussion huruvida behovet av en sådan funktion minskar med den sammanhållna myndigheten.²⁸ Något som dock talade för att det alltjämt skulle finnas behov av att frågor av principiell natur skulle bli föremål för domstolsprövning var just det stora bedömningsutrymmet som finns inom socialförsäkringsområdet. Oavsett om beslutet blir gynnande eller ej för den enskilde kan det fortfarande vara oklart hur gällande rätt ska tolkas. Det övergripande kravet att socialförsäkringen ska tillämpas likformigt och rättvist kunde inte upprätthållas genom att endast sådana frågor i beslut som en enskild väljer att överklaga skulle komma att föras upp till prövning av domstol. Regeringen landade därför i att en särskild funktion borde inrättas med uppgift att överklaga Försäkringskassans beslut till allmän förvaltningsdomstol på samma sätt som Riksförsäkringsverket tidigare kunde göra; funktionen som allmänt ombud. Den huvudsakliga uppgiften skulle vara att överklaga beslut då detta krävdes för att utjämna en oenhetlig rättstillämpning på områden där behov av prejudikat var särskilt framträdande.

Det ansågs vidare vara av stor vikt att det allmänna ombudet garanterades en självständig ställning i sin processföring i förhållande till Försäkringskassan. Det allmänna ombudet borde därför utses av regeringen. Vid inrättandet av Pensionsmyndigheten år 2010 fördes ansvaret för vissa socialförsäkringsärenden över från Försäkringskassan till Pensionsmyndigheten. Det allmänna ombudet hos Försäkringskassan är sedan dess gemensamt för verksamheten hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.²⁹ När socialförsäkringsbalken infördes ändrades beteckningen till det allmänna ombudet för socialförsäkringen.³⁰

5. Det allmänna ombudets nuvarande roll

Allmänna ombudet utses alltså av regeringen och är självständigt i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Allmänna ombudets funktion är att överklaga Försäkringskassans och Pensions-

28 Prop. 2003/04:152 s. 241 ff.

29 Prop. 2008/09:202 s. 131.

30 2 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken, SFB.

myndighetens beslut.³¹ Allmänna ombudet kan överklaga både grund- och omprövningsbeslut till förvaltningsdomstolarna. Besluten kan överklagas både till fördel och till nackdel för den enskilde. Om den enskilde begär omprövning av beslutet ska omprövningsenheten lämna över ärendet till förvaltningsrätten för prövning utan omprövning.³²

Syftet med allmänna ombudets verksamhet är inte närmare reglerat i lag. Däremot har syftet berörts i förarbetena i samband med att allmänna ombudet inrättades.³³ Där sägs att möjligheten att överklaga beslut huvudsakligen bör användas då det krävs för att utjämna en oenhetlig rättstillämpning på områden där behov av prejudikat är särskilt framträdande. I budgetpropositionen för år 2017, med anledning av resurstillskottet till allmänna ombudet, uttalades att förstärkningen av allmänna ombudet framförallt syftar till att det ska drivas fram fler vägledande domar inom områden där bedömningsutrymmet i de enskilda fallen är stort liksom där besluten har påtagliga ekonomiska konsekvenser för enskilda och för det allmänna.³⁴

Fokus i uppdraget är, som framgår ovan, att driva fram vägledande avgöranden i domstol som bidrar till att rättstillämpningen blir enhetlig. Grunden i det arbetet är att få en fråga allsidigt belyst så att domstolen får ett brett underlag för sin bedömning. Allmänna ombudets uppgift är inte att ha en egen uppfattning i sakfrågan, dvs. få en viss uppfattning bekräftad i domstol. Detta medför att allmänna ombudets överklaganden ofta har inslag av argument som talar både för och emot en viss rättstillämpning. Av processuella skäl krävs dock i en domstolsprocess att det finns ett klart yrkande som domstolen kan ta ställning till, dvs. allmänna ombudet måste bestämma vilken ”utgång” som domstolen ska pröva. Yrkandet ska dock inte ses som allmänna ombudets uppfattning i en viss fråga. Att det överordnade syftet är att driva fram vägledande avgöranden i domstol speglas också av att det allmänna ombudet är oförhindrad att ändra inställning under processens gång om det sker till den enskildes

31 113 kap. 12 § SFB.

32 113 kap. 8 och 9 §§ SFB.

33 Prop. 2003/04:152 s. 241 ff.

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

fördel.³⁵ Allmänna ombudet kan således inta motsatta ståndpunkter i samma process i olika instanser om det behövs för att föra målet vidare.

6. Är nuvarande ordning ändamålsenlig?

Av genomgången ovan framgår att uppdraget att värna om att socialförsäkringen tillämpas likformigt och rättvist har löpt som en röd tråd genom välfärdssystemet under mer än 60 år. De svårigheter som har beskrivits och som tar sitt avstamp i lagstiftningens natur är fortsatt giltiga. Det handlar alltså ofta om bestämmelser som förutsätter värdering av bevisning som är utpräglat individuell – om sjukdomstillstånd, arbetsförmåga etc. – eller som kräver andra typer av lämplighets- eller skälighetsbedömningar.

Samtidigt är lagstiftningen fortsatt ett styrmedel som – möjligen i högre utsträckning än på många andra områden – används för att driva igenom olika politiska inriktningar och reformer. Ur ett politiskt perspektiv bör det alltså vara särskilt angeläget att beslutad lagstiftning får genomslag på det sätt som varit avsikten. Att prejudikatbildning som utfyllnad till regelverket har en viktig roll i ett sådant sammanhang är givet. Måhända är det också ett av skälen till att just bristen på en fungerande prejudikatbildning återkommande har uppmärksammats i olika statliga utredningar.³⁶

En effekt av att lagstiftningen på socialförsäkringsområdet används som ett politiskt styrmedel är att lagstiftningstakten är hög. Lagstiftning är alltid en färskvara, men det kan nog hävdas att hållbarhetsdatumet på det här området ofta är kortare än på andra. Kombinationen av en hög politisk ambition och en snabb lagstiftningstakt riskerar förstås att leda till luckor, som man inte kunnat förutse i lagstiftningsarbetet. Risken blir förstås än mer tydlig på ett lagstiftningsområde som redan som utgångspunkt utgår ifrån bestämmelser med stora inslag av avvägningar och bedömningar.

³⁵ HFD 2021 ref. 71.

³⁶ Se t.ex. SOU 2001:47 En handläggningslag – förfarandet hos Försäkringskassorna, SOU 2014:76 Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och SOU 2018:5 Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet.

Jag tycker därför att man med fog kan hävda att behovet av prejudikat typiskt sett är större på socialförsäkringsområdet än på många andra områden. Bortser man en stund från det rent lagtekniska är det också en grundläggande förtroendefråga för en viktig del av samhällsbygget.³⁷ Ska välfärdssystemet ha en hög legitimitet och ett högt förtroende bland medborgarna är en grundläggande utgångspunkt att bestämmelserna tillämpas likformigt och rättvist; något som man uppmärksammade redan för länge sedan men som fortfarande gäller.

Det kan i och för sig hävdas att prejudikatbildningen här har en underordnad roll jämfört med vikten av att de centrala förvaltningsmyndigheterna – Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten – tar om hand beslutade reformer på avsett sätt. Argumentet är att tyngdpunkten i systemet ligger och ska ligga hos den första beslutsmyndigheten och det är endast en liten del av alla beslut som överklagas till domstol. Förvaltningsmyndigheterna har också andra styrmedel – rättsliga ställningstaganden och vägledningar till exempel – som, skulle man kunna hävda, minskar betydelsen av prejudikat. Motargumentet är emellertid naturligtvis att en oklarhet är en oklarhet oavsett var den uppkommer och även förvaltningsmyndigheternas tolkning kan ifrågasättas. När det väl sker är behovet av klargörande avgöranden desto större.

Vilka är då förutsättningarna för en fungerande prejudikatbildning. Låt oss först slå fast att det inte råder någon brist på definierbara rättsfrågor inom socialförsäkringen. Att det också finns många bevisfrågor som måste avgöras från fall till fall och som inte är ägnade för prejudikat ändrar inte det förhållandet. Att rättsfrågan innehåller ett mått av bedömning, exempelvis vad som ligger i ”långvarigt nedsatt” gör inte heller att frågan byter skepnad och blir något annat än en rättsfråga om bedömningen innefattas i en rättsregel.³⁸ Så rättsområdet i sig försvårar inte förutsättningarna för en god prejudikatbildning.

37 Se t.ex. Svallfors, S., Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna. Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04), 2010 och Oskarson, M. & Bendz, A., Litar svenska folket på socialförsäkringarna? i Andersson U., Carlander A., Grusell M. & Öhberg P. (Red.) Ingen anledning till oro (?), SOM-institutet, Göteborgs universitet, Göteborg, 2010.

38 En förutsättning för att ha rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning är att arbetsförmågan är varaktigt nedsatt, se 33 kap. 2 § SFB.

Hur är då de organisatoriska förutsättningarna? Idag finns det en prejudikatsdomstol för alla förvaltningsrättsliga måltyper (med undantag för migrationsmål). En utmaning i ett sådant läge är förstås att socialförsäkringsmålen ska samsas om uppmärksamheten med över 400 andra måltyper. Av Högsta förvaltningsdomstolens verksamhetsberättelse för 2023 framgår att under året inkom ca 8 000 mål.³⁹ Av dessa utgjorde ca 900 mål socialförsäkring. Det säger sig själv att det därmed finns en naturlig begränsning av antalet prejudikat som kan meddelas på socialförsäkringens område. Socialförsäkringsmålen utgjorde 14 % av antalet avgjorda mål per målkategori under 2023, vilket väl motsvarar andelen inkomna mål.

En effekt av den relativt begränsade möjligheten att få frågor prövade i högsta instans skulle kunna vara att avgöranden från kammarrätterna får större genomslag och erbjuder motsvarande ledning för underinstanserna. Det skulle föra för långt inom ramen för den här artikeln att analysera den frågan närmare.⁴⁰ Vissa självklara motargument mot en sådan ståndpunkt kan man dock genast notera. För det första är det uppenbart att en kammarrätt inte känner sig bunden av vad en annan kammarrätt har kommit till för slutsats. Detta är givetvis inte unikt inom socialförsäkringens område, men likväl en omständighet som inte sällan får effekten att avgöranden på kammarrättsnivå spretar inbördes. Benägenheten hos förvaltningsrätterna att följa en praxis från kammarrätterna varierar troligen också och detsamma gäller vilka avgöranden Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten väljer att lyfta fram i sin normerande doku-mentation. Slutsatsen blir att avgöranden på kammarrättsnivå inte fullt ut kan ersätta prejudikat från Högsta förvaltningsdomstolen.

Samtidigt är det värt att understryka att det är svårt att se någon mer ändamålsenlig organisatorisk lösning än den vi har i dag. Ett återinförande av en specialdomstolsfunktion ter sig avlägsen.⁴¹ Även om

39 Högsta förvaltningsdomstolens verksamhetsberättelse 2023, s. 4.

40 Kammarrätts möjlighet att ge prejudikatsdispens behandlas tex. i Lavin, R., Förvaltningsprocessrätt, 5 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2023, s. 122 ff.

41 Se här Lavin, R., Socialförsäkringsmål förr och nu – en jämförelse, Förvaltningsrättslig tidskrift, Nr. 3, s. 437–463. Författaren analyserar ingående skillnader mellan FÖD:s och Regeringsrättens praxis i socialförsäkringsmål under åren 1995–2003 och finner att det föreligger tydliga skillnader. En orsak härtill menar författaren är att

det förekommit att såväl de allmänna domstolarna som de allmänna förvaltningsdomstolarna fått tillkommande funktioner som inneburit att man avgjort mål och ärenden i annat namn – migrationsdomstolarna respektive mark- och miljödomstolarna – är det svårare att se skälen till att bryta ut en redan existerande måltyp och hantera den i särskild ordning.⁴² Det rimliga är att försöka förbättra den nuvarande ordningen med målen hanterade i de allmänna förvaltningsdomstolarna och med det allmänna ombudet som har ett särskilt uppdrag att driva fram prejudicerande avgöranden.

Det faktum att utrymmet för vägledande avgöranden är begränsat gör att det blir väsentligt att driva sådana frågor där oklarheter i tillämpningen får stora effekter, antingen på individ- eller på systemnivå. Det allmänna ombudet har också i sina årliga rapporter redovisat den utgångspunkten för ombudets arbetssätt.⁴³ Det är samtidigt inte givet att den utgångspunkten är förenlig med de krav som ställs för att ett mål ska släppas upp till högsta instans, dvs. att det ska röra sig om en tydligt avgränsad rättsfråga. För att förbättra möjligheten för det allmänna ombudet att vara effektiv i sitt urval kan det vara aktuellt att överväga vissa förändringar i uppdraget, som jag återkommer till nedan.

En av de stora utmaningarna i dagens system är tidsaspekten. Innan en eventuell domstolsprövning måste den försäkrade först begära omprövning hos Försäkringskassan.⁴⁴ Överklagandefristen i varje instans är två månader, vilket är längre än de tre veckor som gäller för merparten av mål och ärenden i förvaltningsprocessen. I förvaltningsdomstolarna samsas målen med andra måltyper och socialförsäkringsmål behandlas typiskt sett inte med förtur. Det leder ofta till att handläggningstiden i förvaltningsrätten är relativt lång. Prövningstillstånd krävs för prövning i

domstolarna oftast använt olika rättstillämpningsmetoder. Det är 20 år sedan artikeln publicerades. En intressant fråga är hur motsvarande genomgång skulle se ut idag, men också huruvida det under alla åren skett en förändring i antalet socialförsäkringsmål som beviljats prövningstillstånd.

42 Jfr hur frågan om hanteringen av skattemålen behandlades i utredningen SOU 2014:76, där uppdraget uttryckligen begränsades av att inte titta på inrättande av specialdomstolar.

43 Rapporterna finns tillgängliga på <https://www.forsakringskassan.se/om-forsakringskassan/allmanna-ombudet>.

44 113 kap. 10 § SFB.

kammarrätten och även den frågan tar viss tid att avgöra och därpå följer tiden för avgörandet i sak. Därefter upprepas den proceduren i Högsta förvaltningsdomstolen.

En prövning som ska ta sig hela vägen till Högsta förvaltningsdomstolen drar alltså ut på tiden. I kombination med en hög lagstiftningstakt kan detta leda till att när ett mål väl avgörs i högsta instans har det förloprat mycket av sin betydelse. Ett belysande exempel är ett avgörande som Högsta förvaltningsdomstolen meddelade i januari 2024. Det rörde ett mål om beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för en försäkrad med oregelbundna inkomster.⁴⁵ Försäkringskassans grundbeslut meddelades den 31 oktober 2019, förvaltningsrättens dom den 1 december 2020 och kammarrättens dom den 19 augusti 2022. Regeringen beslutade den 20 oktober 2021 att en särskild utredare ska se över regelverket för sjukpenninggrundande inkomsten, det vill säga inkomstunderlaget för bland annat sjukpenning och föräldrapenning.⁴⁶ Betänkandet överlämnades i juni 2023 till regeringen, dvs. ett halvår innan Högsta förvaltningsdomstolen meddelade sitt avgörande.⁴⁷ Även om någon ny lagstiftning ännu inte har beslutats av riksdagen kan Högsta förvaltningsdomstolens dom alltså bli obsolet endast en kort tid efter att den meddelades.

Det är svårt att se att de allmänna förvaltningsdomstolarna framöver skulle få ett resurstillskott i så stor omfattning att den nuvarande tidsutdräkten skulle förändras drastiskt. Frågan är då om det finns andra åtgärder som kan påskynda en snabbare praxisbildning.

Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen hade i uppdrag att överväga om det för förvaltningsprocessen – eller för vissa målgrupper – borde införas en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor direkt från förvaltningsrätt till Högsta förvaltningsdomstolen enligt motsvarande modell i rättegångsbalken.⁴⁸

Efter grundliga överväganden kom utredningen fram till att inte föreslå införandet av en s.k. hiss-dispens. Skälen var sammansatta och

45 HFD 2024 ref. 2.

46 Dir. 2021:90.

47 SOU 2023:30 Ett trygghetssystem för alla – nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst.

48 Se dir. 2013:49.

man framhöll exempelvis skillnaden mellan den dispositiva tvistemålsprocessen där sådana möjligheter finns och förvaltningsprocessen samt svårigheterna i att få fram renodlade prejudikatfrågor.⁴⁹ Samtidigt uttalade utredningen att prejudikatbildningen med de möjligheter som fanns fungerade relativt väl.⁵⁰ Frågan är om det med samma styrka går att hävda detta i dag, drygt tio år senare

En annan möjlighet skulle kunna vara att se över det allmänna ombudets roll i processen. I sina årligen återkommande rapporter har det allmänna ombudet påtalat vissa processuella svårigheter med nuvarande ordning.⁵¹ Vissa av dessa svårigheter påtalades också av utredningen om vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet, vars förslag dock inte blivit föremål för lagstiftning.⁵²

Vissa svårigheter har att göra med partsrollen i förhållande till tvåpartsprocessen. Som bestämmelserna ser ut övertar allmänna ombudet det allmännas talan i förvaltningsdomstol. I rapporterna har det påtalats att allmänna ombudets roll som motpart är svår att förena med ombudets praxisbildande uppdrag. Detta särskilt eftersom det allmänna ombudet inte är bundet i sin processföring av myndigheternas rättsliga ställningstaganden utan fritt kan företräda den lösning som ombudet anser sig ha fog för. Ytterligare en udda situation i förhållande till tanken om en tvåpartsprocess är att när allmänna ombudet överklagar till fördel för den enskilde finns det inget motstående intresse i processen.⁵³

Samtidigt är det svårt att se en mer ändamålsenlig reglering i dessa avseenden än den som finns i dag med tanke på hur förvaltningsprocessen är utformad. Det finns emellertid andra processuella begränsningar i det allmänna ombudets roll som mer tydligt försvårar möjligheterna att driva fram vägledande avgöranden på ett effektivt sätt.

Som bestämmelserna är utformade idag måste allmänna ombudet överklaga myndighetens beslut och kan inte träda in senare i processen.⁵⁴

49 SOU 2014:76 Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen, s. 429 ff.

50 A.a. s. 430.

51 Rapporterna finns tillgängliga på <https://www.forsakringskassan.se/om-forsakringskassan/allmanna-ombudet>.

52 SOU 2018:5 Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet, s. 69 ff.

53 Se särskilt Allmänna ombudets årsrapport 2022.

54 113 kap. 36 § SFB.

Sker partsinträdet inte redan inför överklagandet till förvaltningsrätten är det alltså för sent. Detta är en olycklig begränsning. Det är rimligen inte ovanligt att det är först efter prövning i domstol som det utkristalliserar sig principiellt viktiga frågor. Det är inte heller ovanligt att avgörandena i domstol – både i förvaltningsrätterna och i kammarrätterna – går åt olika håll, särskilt när en lagstiftning är ny och oprövad. Med nuvarande ordning behöver allmänna ombudet fånga upp motsvarande frågeställning i ett ärende hos beslutsmyndigheten. Med hänsyn till ärendevolymen är detta ett arbete som i sin tur är beroende av impulser och hjälp från myndigheternas handläggare; något som inte alltid kan prioriteras. En möjlighet att inträda i processen senare och överklaga domar från förvaltningsrätterna och kammarrätterna i mål där det allmänna ombudet inte överklagat myndighetens beslut skulle ge ombudet väsentligt större möjligheter att bidra till prejudikat på socialförsäkringsområdet. En sådan reglering skulle inte bara ge bättre möjlighet att hitta frågor att driva utan även innebära en möjlighet till snabbare avgöranden i högsta instans och tidsaspekten är ju, som utvecklats ovan, en kritisk fråga.

Varför lagstiftaren valt att begränsa det allmänna ombudets roll på det här sättet motiverades inte uttryckligt i förarbetena när rollen tillskapades. Begränsningen är svår att förstå, särskilt mot bakgrund av att det i äldre lagstiftning fanns en sådan möjlighet för Riksförsäkringsverket och att den myndighetens uppdrag i den här delen var detsamma, dvs. att verka för att socialförsäkringen tillämpas likformigt och rättvist.⁵⁵ Riksförsäkringsverket hade visserligen en uttalad tillsynsroll och möjligheterna till partsinträde överhuvudtaget har ibland hänförts till en tillsynsmyndighets normgivningsmöjlighet.⁵⁶ Det är i och för sig en något förvånande infallsvinkel med hänsyn till den relativt svaga bundenhet man anser att myndigheterna och underinstanserna har av prejudikat enligt den svenska prejudikatläran, men oavsett vilket är det svårt att se varför avsaknaden av en sådan roll skulle motivera att partsinträdet begränsas. Redan år 2012 föreslog Inspektionen för socialförsäkringen att nuvarande begränsningar skulle tas bort.⁵⁷ Till yttermera visso finns

55 20 kap. 12 § AFL.

56 Se prop. 2003/04:152 s. 241 med hänvisningar.

57 ISF rapport 2012:11, Ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen, s. 39 ff.

det motsvarande funktioner som redan i dag har möjligheten till ett senare partsinträde; det allmänna ombudet hos Tullverket har i vissa ärenden just har en sådan möjlighet.⁵⁸

7. Avslutande anmärkningar

Även om lagstiftningstakten på socialförsäkringsområdet alltid har varit hög upplever vi nu en tid av stora och genomgripande förändringar. Omfattande ny lagstiftning reser alltid en stor mängd frågor och behovet av klargöranden ökar. Ett exempel som tydliggör detta förhållande är de nya regler om sjukersättning till äldre personer i förvärvsarbetande ålder som infördes i september 2022. För att de särskilda reglerna för äldre ska bli tillämpliga krävs både att personen når upp till ålderskravet och att den försäkrade har erfarenhet av sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden under den senaste femtonårsperioden.⁵⁹

Inspektionen för socialförsäkringen genomförde en granskning av de nya reglerna samt hur Försäkringskassan tillämpande dem.⁶⁰ Inspektionen fann bl.a. att såväl lagtext som förarbeten är otydliga när det gäller bedömningsgrunderna, vilket kan leda till svårigheter i tillämpningen. Vidare konstaterade Inspektionen att det är oklart vad som ska räknas som tillräcklig erfarenhet för att äldre reglerna ska kunna tillämpas. Detta kan leda till en risk för att likartade förhållanden bedöms på olika sätt i olika ärenden eller att tillämpningen varierar mycket över tid.

Utan att för den sakens skull kritisera lagstiftaren är det alltså ett faktum att ny lagstiftning på det här rättsområdet ofta förutsätter att ett antal frågor blir lösta i efterhand av domstolarna. Behovet lär inte minska – snarare tvärtom. Det är därför angeläget att frågan om en effektiv prejudikatbildning hanteras av lagstiftaren med lika stort intresse som de materiella frågorna. Sedan hade det förstås inte heller skadat

58 6 kap. 11 § tullagen (2016:253).

59 33 kap. 10 a § SFB.

60 ISF rapport 2023:3, De nya äldre reglerna i sjukersättningen. En granskning av Försäkringskassans utmaningar under det första året.

om rättsvetenskapen hade intresserat sig för prejudikatfrågor på det förvaltningsrättsliga området på ett djupare plan. Är det någon som vill axla utmaningen att skriva en monografi?

Denna digitala version är nedladdad från lawpub.se

Den licens som tillämpas för de verk som finns på lawpub.se är Creative Commons CC BY-NC 4.0. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här:

<https://creativecommons.org/licenses/bync/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>