

PM

Bevisfrågor i vissa måltyper om rättigheter för personer med dövblindhet

→ Av Ola Linder, jurist och konsult på Nkcdb
Augusti 2025



Innehåll

Exekutiv sammanfattning	3
1. Varför undersöka bevisfrågor kopplat till samhällets stöd vid dövblindhet?	3
2. Bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen	4
2.1 Bevisbörda, beviskrav och utrednings- skyldighet vid ansökan om samhällets stöd	4
2.2 Beviskrav i mål om insatser enligt LSS	6
2.3 Beviskrav i mål om visst bistånd enligt SoL	7
2.4 Beviskrav i mål om socialförsäkring	7
2.5 Beviskrav i mål om färdtjänst	8
3. Diskussion om vissa slutsatser om de olika måltyperna	9
4. Diskussion om den enskildes situation i praktiken	9
5. Slutsatser och behov av fortsatt arbete	10

Exekutiv sammanfattning

Olika insatser som personer med dövblindhet behöver och som påverkar deras rättigheter kan ges via olika system. Inledningsvis behandlas allmänna bevisfrågor inom förvaltningsprocessen med fokus på beviskrav, det vill säga med vilken grad av säkerhet något förhållande bedöms existera. Framställningens huvudsakliga fokus har varit att titta specifikt på beviskraven i relation till visst bistånd enligt socialtjänstlagen (exempelvis ledsagning), LSS (personlig assistans och ledsagar-service), vissa socialförsäkringar (assistansersättning, aktivitetsersättning, sjukersättning och merkostnadsersättning) och färdtjänst. Oftast gäller beviskravet *sannolikt*, men det finns undantag. I vissa fall finns även krav på ett visst bevismedel, vilket kan vara läkarutlåtanden eller att det ska framkomma olika saker från medicinskt underlag. I underlagen tenderar det att krävas att det gjorts observationer om sökandens förutsättningar och behov av stöd, inte enbart återgivelse av sökandens egna berättelse. Ju mer specifikt och detaljerat som det går att observera och intyga konkreta förhållanden i relation till kriterierna innehåll desto bättre verkar chanserna vara att få sökt insats beviljad. Därför kan det vara gynnsamt med intyg från och samverkan mellan olika professionella discipliner, till exempel läkare, kurator, arbetsterapeut. Den enskilde behöver därmed ofta prestera mycket för att utredningen av ett ansökningsärende ska leda till bifall av sökt insats. Det kan ta tid, vara kostsamt och ibland inte vara möjligt trots att behov av en viss insats föreligger. Det är rimligt att ifrågasätta om det ställs för höga krav på den enskilde för att den ska beviljas insatser som handlar om mänskliga rättigheter. Vidare arbete med hur behovsbedömningar bör se ut framöver behövs. Även fortsatt undersökning av samtliga handlingar i olika ärenden, exempelvis domstolsakter i relevanta mål, skulle kunna fördjupa förståelsen för den praktiska tillämpningen av bevisreglerna och vilken närmare roll den konkreta utformningen av intyg får i rättstillämpningen.

1. Varför undersöka bevisfrågor kopplat till samhällets stöd vid dövblindhet?

Personer med dövblindhet möter på olika sätt utmaningar i vardagen. De är ofta komplexa och mycket individuella. Enligt den nordiska definitionen är dövblindhet en kombination av syn- och hörselnedsättning där graden av nedsättning är så allvarig att syn och hörsel har svårt att kompensera för varandra. Dövblindhet medför därför, i relation till omgivningen, specifika funktionshinder.¹ Det är inte en medicinsk diagnos utan identifieras utifrån medicinska faktorer och de hinder som uppstår till följd av den kombinerade syn- och hörselnedsättningen i relation till omgivningen. Samhällets stöd kan behövas på olika sätt för att mänskliga rättigheter ska kunna tillgodoses för en person med dövblindhet.

I de svenska systemen för samhällsstöd är utgångspunkten att enskilda behöver söka olika stöd från kommuner, regioner eller andra myndigheter för att få dem. I ansökningsprocessen är det den enskilde som behöver bevisa att den har rätt till sökt insats enligt den lag som ansökan grundas på. Handläggande myndighet har en viss utredningsskyldighet. Om den beslutande myndigheten fattar ett beslut som betyder att den enskilde inte får det den sökt kan den enskilde typiskt sett överklaga beslutet till förvaltningsdomstolarna. Bevisfrågor blir aktuella och kanske ibland än mer konkreta inom förvaltningsprocessen i domstol. Många personer som möter dessa frågor kan uppleva en viss förvirring om vad som gäller.

Detta PM syftar till att undersöka hur centrala praktiska frågor kopplade till bevisbörda, beviskrav och utredningsskyldighet kan behöva hanteras utifrån några måltypor som är vanligt förekommande för personer med dövblindhet. Det gäller vissa stöd via lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), socialtjänstlagen (2025:400; SoL)², socialförsäkringsbalken (2010:110; SFB) och färdtjänstlagen (1997:736).

Insatser som tolktjänst och hjälpmedel regleras huvudsakligen av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30; HSL). De behandlas inte närmare eftersom bevisfrågor där

1 <https://nkcdb.se/om-dovblindhet/nordisk-definition/>. Åtkomst 17 april 2024.

2 Under tiden för framtagandet av denna text har en ny socialtjänstlag antagits som trädde i kraft 1 juli 2025. Biståndsbestämmelsernas struktur har förändrats och delats upp i två huvudbestämmelser i olika kapitel i den nya lagen. Det ska enligt förarbetena inte innebära någon rättslig skillnad vad gäller omfånget av biståndet som ska ges för att enskilda ska uppnå skäliga levnadsförhållanden, se vidare Prop. 2024/25:89 s. 315 ff.

inte får samma relevans genom att insatserna inte kan bli föremål för samma typ av ansökningsförfarande eller rättsprocess vid avslag.

I framställningen kommer främst insatser och ersättningar i form av vissa socialförsäkringar, ledsagning, personlig assistans, hemtjänst och färdtjänst att behandlas. Det finns alltid krav som den som söker en insats måste uppfylla. De kan variera från att vara relativt specifika till att vara mer generella som exempelvis rätt till bistånd för att uppnå skäliga levnadsförhållanden enligt 11 kap. 1 § SoL.³ Bevisfrågor som bevisbördans placering och beviskrav är av både principiell och praktisk betydelse för hur enskilda och ombud bör förhålla sig till dessa processer och processföring i allmänhet. De utgör en viktig del i det processuella ramverk som enskilda ofta måste navigera i för att de ska kunna få tillgång till olika insatser och därmed få sina rättigheter tillgodosedda. I praktiken uppkommer ofta frågor om vad den enskilde behöver ta fram i form av exempelvis olika intyg för att få igenom en ansökan om olika insatser.

Detta PM är ett led i ett bredare arbete av NkcdB för att underlätta för professionella att ge stöd till personer med dövblindhet i Sverige.

2. Bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen

I olika ärenden hos myndigheter och mål i domstol är det ofta centralt med bevisning som kan bekräfta att ett visst förhållande föreligger eller inte. Ibland är parterna överens om relevanta omständigheter i ett ärende, men inte om vad det betyder rent rättsligt. Det kan till exempel vara en fråga om ett kriterium för en viss rättsföljd är uppfyllt eller inte. Då behövs inte bevisning. Ifall parterna däremot inte är överens om de faktiska omständigheterna behöver det ofta föras bevisning om dem. Inom olika rättsområden och typer av mål regleras vem som har bevisbördan för att ett förhållande råder.

I brottmål är det generellt åklagaren som har bevisbördan för att de omständigheter som läggs till grund för ett åtal stämmer. Det är inte den tilltalade som ska bevisa sin oskuld. Inom förvaltningsprocessen är bevisbördan placerad olika beroende på vilken måltyp det handlar om. Inom tvistemål gäller en huvudregel om att den som påstår ett förhållande ska bevisa det, men huvudregeln har många undantag. Inom diskrimineringsmål finns en

särskild bevisregel om en skiftad bevisbörda från käranden till svaranden när den visat ”omständigheter som ger anledning att anta” att det förekommit diskriminering. Inom förvaltningsprocessen som har många måltyper av mycket varierande art ser bevisbördans placering olika ut. Generellt kan sägas att när den enskilde ansöker om något så har den bevisbördan och när en myndighet fattar ett betungande förvaltningsbeslut för den enskilde, exempelvis ett återkrav, så har den bevisbördan för att förutsättningarna är uppfyllda.⁴

Beviskraven ser olika ut beroende på vad saken gäller i det aktuella ärendet eller målet. Beviskravet reglerar vilken grad av sannolikhet som talar för att en omständighet existerar eller inte.⁵ Inom brottmål ska som huvudregel åtalet vara ställt utom rimligt tvivel, vilket är ett högt beviskrav, för att undvika att oskyldiga döms. Inom civilrätten gäller olika beviskrav, men *styrkt* eller *visat* är vanligt förekommande (jämför dock ovan angående diskriminering). Inom förvaltningsprocessen är det också olika hur beviskraven formuleras beroende på måltyp. Beviskraven för ansökningsärenden i vissa måltyper om rättigheter för personer med dövblindhet undersöks närmare i de följande avsnitten i framställningen.

När en enskild ansöker om en insats ska myndigheten handlägga och fatta beslut i ärendet. I ansökningsärenden är huvudregeln att den enskilde har bevisbördan för sina påståenden om faktiska omständigheter som ligger till grund för ansökan. Myndigheten ska i utredningen klarlägga om omständigheterna i det enskilda ärendet är sådana att kriterierna för det sökta är uppfyllda. Utredningsskyldigheten innebär att om det finns oklarheter så ska myndigheten utreda vidare om det inte är så att den redan använt de möjligheter till utredning som den har. Exakt var gränserna mellan bevisbörda och utredningsskyldighet går är inte alltid glasklara. Däremot ska myndigheten vara aktiv för att klargöra oklarheter, ofta i samarbete med den enskilde. Exempelvis är det den enskilde som oftast kan prestera ett läkarintyg eller liknande, men myndigheten kan behöva påtala att mer underlag behövs i ärendet för att det ska kunna avgöras. Det är först när utredningsskyldigheten är fullgjord som myndigheten får fatta beslut i ärendet.

2.1 Bevisbörda, beviskrav och utredningsskyldighet vid ansökan om samhällets stöd

I ärenden där enskilda söker en insats eller ersättning har den enskilde bevisbördan för att de omständigheter som

³ Jfr. 4 kap. 1 § 4 st. tidigare SoL. Se även prop. 2024/25:89 s. 311 ff.

⁴ Se t.ex. SOU 1991:106 Del A s. 524 ff.

⁵ Se vidare t.ex. *Bevisfrågor i förvaltningsprocessen – en översikt*. Gustav Lindkvist, 2019 (härefter *Bevisfrågor*), s. 21 f.

ligger till grund för ansökan stämmer. Det betyder att den enskilde ska kunna bevisa de påståenden om faktiska omständigheter som läggs till grund för ansökan.

Handläggande myndighet har ett generellt ansvar att se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. För att uppnå detta ska myndigheter om det behövs genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar sin framställning.⁶ Sökanden ska medverka genom att så långt som möjligt ge in det underlag som den vill åberopa till stöd för sin framställning.⁷ Myndigheten ska ge sökanden tillfälle att lämna uppgifter muntligt om det inte framstår som obehövt.⁸ När myndighet har kontakt med enskild med funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala, är det myndighetens ansvar att vid behov boka tolk samt se till att innehållet i handlingar är tillgängligt om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt.⁹ Om ett mål hamnar i förvaltningsdomstol ska rätten enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL) ”se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver”. En liknande reglering som gäller myndigheterna finns i 23 § förvaltningslagen (2017:900; FL).

Regleringen av bevisfrågor är ett resultat av olika avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. När det gäller samhällets stödsystem blir intressena ofta att säkerställa att de som är i behov av stöd får det samt att undvika att offentliga medel och insatser går till personer som inte ska ha dem. Det är ofta en grundläggande diskussion i skapandet av insatser, bistånd och socialförsäkringar hur dessa avvägningar görs på ett allmänt plan. Bevisfrågorna har diskuterats i vissa förarbeten, men inte alltid särskilt ingående – särskilt inte ur ett praktiskt perspektiv för den enskilde. På så vis kan bevisfrågorna sägas vara integrerade i välfärdssystemen. Frågan kan dock ställas om de är tillräckligt utvecklade för att vara hanterbara för den enskilde?

Inom socialförsäkringen finns några lite mer precisa bestämmelser om att Försäkringskassan ska se till att ärenden blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Dessutom är den enskilde skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB.¹⁰ Enligt 110 kap. 14 § SFB får även Försäkringskassan för att bedöma frågan om ersättning:

6 23 § 1 och 3 st. FL.

7 23 § 2 st. FL.

8 24 § FL.

9 13 § FL.

10 110 kap. 13 § SFB.

1. göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare, anordnare av personlig assistans eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter,
2. besöka den försäkrade,
3. begära ett utlåtande av viss läkare eller någon annan sakkunnig, och
4. begära att den försäkrade genomgår undersökning enligt lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar eller någon annan utredning eller deltar i ett avstämningsmöte för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd och arbetsförmåga, behov av hjälp i den dagliga livsföringen samt behovet av och möjligheterna till rehabilitering.

I litteraturen har det diskuterats vad som menas med att utredningsskyldigheten gäller i den omfattning som ärendets beskaffenhet kräver, men det har bedömts att reglerna i FL och FPL inte ger något närmare besked om innebörden av utredningsskyldigheten.¹¹ Regeringsformens reglering om att myndighetsutövning ska vara saklig och opartisk ligger nära denna fråga. I det ligger att myndigheten inte ska utreda omständigheter som inte har med det aktuella ärendet att göra och att den ska beakta omständigheter som både talar för och emot sökandens framställning.

I FL, SFB och LSS berörs inte i någon nämnvärd omfattning frågor om bevis, bevisbörda eller beviskrav. I FPL, som syftar till att reglera rättegångar som rör exempelvis ett överklagande av en myndighets beslut, finns bestämmelser om bevis, främst med fokus på hur de ska åberopas och hur rätten ska motta den.

Försäkringskassan har skrivit ett illustrerande stycke om bevisvärdering: ”I helhetsbedömningen av ärendet ska allt relevant underlag värderas och beaktas. För att kunna väga samman allt underlag måste man först bestämma värdet av varje enskilt bevis. Man bedömer då med vilken styrka beviset talar för just den omständighet som det ska bevisa. Ett läkarintyg är till exempel ett bevis som ofta ska bevisa omständigheten att den enskilde är sjuk eller har nedsatt arbetsförmåga.”¹²

Vidare skriver Försäkringskassan: ”Bevisvärdet beror av naturliga skäl på vem det är som yttrar sig, vad hen yttrar sig över, vilken kännedom eller expertis som hen har i frågan och hur hen har fått kunskap eller kännedom om den information som lämnas. Exempelvis har underlag från den enskilde generellt ett lägre bevisvärde än om

11 Se särskilt Bevisfrågor s. 35 f.

12 Vägledning 2004:7 Version 16 Förvaltningsrätt i praktiken, Försäkringskassan, s. 51.

uppgifterna kommit från någon annan medan uppgifter från myndighet med sakuppgifter eller sådant som ingår i myndighetens ansvarsområde generellt har ett högt bevisvärde. Samma sak gäller läkarintyg, som har ett högt bevisvärde när det kommer till läkarens medicinska uppgifter och professionella bedömningar. Däremot får en läkares bedömning av annat än medicinska uppgifter inte ett högt bevisvärde bara för att det står i läkarintyget. Uppgifter som den enskilde själv lämnat och som upprepas i ett läkarintyg får inte ett högre bevisvärde bara för att de upprepas i läkarintyget. Läkarens värdering och bedömning av den enskildes uppgifter har däremot ett högt bevisvärde. Se exempelvis HFD 2022 ref 47 där Högsta förvaltningsdomstolen förtydligat att avgörande för prövningen av rätten till sjukpenning vid psykiatriska tillstånd är läkarens värdering och bedömning av uppgifter från den enskilde i kombination med eventuella iakttagelser som läkaren har gjort.”¹³

Utifrån Försäkringskassans vägledning finns anledning att problematisera ett par saker:

1. Att underlag som kommer från den enskilde generellt har ett lågt bevisvärde och att uppgifter från en myndighet generellt har ett högt bevisvärde. Denna obalans kan ha vissa generella eller historiska förklaringar, men det finns samtidigt en problematik i att Försäkringskassan generaliserar på det sättet. Istället behöver varje bevis värderas objektivt, sakligt och opartiskt i det konkreta ärendet. Därför kan det vara viktigt att i det enskilda fallet från båda parternas sida tydligt gå igenom omständigheterna och bevisningen.
2. Att läkarintyg generellt har ett högt bevisvärde i de delar som är läkarens värdering och bedömning av den enskildes uppgifter och iakttagelser som läkaren gjort. Detta ger en ledtråd om att det kan vara fördelaktigt att läkaren gör observationer om den enskildes förhållanden av relevans för den sökta ersättningen. Däremot kan det, trots att det även kan vara läkarens bedömning rent medicinskt, vara otillräckligt att enbart återge vad sökanden uppgett. Istället kan intyget stärkas om det tydligt framgår att läkaren gjort en värdering eller bedömning av uppgifterna eller en observation som inte enbart kopplar till den enskildes uppgift; möjligen sådant som kan framkomma via en undersökning på klinik eller i en annan miljö. Hur detta ska organiseras eller säkerställas i praktiken lämnas obesvarat av

vägledningen, och läggs implicit in i den enskildes bevisbörda.

2.2 Beviskrav i mål om insatser enligt LSS

LSS är en ”pluslag” till socialtjänstlagen SoL, som i sin tur är samhällets yttersta skyddsnet och en ramlag för lokala förhållanden. LSS fyller därför en mycket central roll för att säkerställa delaktighet i samhällets gemenskap för personer med vissa funktionsnedsättningar. SoL blir samtidigt viktig när personer antingen inte bedöms omfattas av LSS eller av andra skäl inte får sina behov tillgodosedda genom de insatser som kan ges därigenom.

I mål om insatser enligt LSS har sökanden bevisbördan för att den har rätt till insatsen. Dessutom ska den enskilde bevisa att den tillhör någon av de tre grupper som utgör personkretsen som kan ha rättigheter enligt LSS. För en närmare läsning om personkrets 3 och personer med dövblindhet hänvisas till ett PM från 2023.¹⁴

I förarbetena till LSS berörs inte bevisfrågor. Det talas främst om hur kriterierna för tillhörighet till personkrets tre bör utformas, samt något närmare om vissa insatser som skulle komma att ges grundade på LSS.

I ett mål om ledsagarservice konstaterade förvaltningsrätten i Malmö att den enskilde skulle ”göra sannolikt att han tillhör personkretsen”.¹⁵ I målet förekom diskussion om medicinska underlag, huvudsakligen ett läkarintyg och en journalanteckning av en arbetsterapeut från dövblindmottagning efter ett besök. Underlagen bedömdes vara starka nog för att grunda ett beslut om personkretstillhörighet till LSS. I prövningen ingick svårigheter med kommunikation och förflyttning i relation till kriteriet betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och behov av omfattande stöd och service.

I förvaltningsrätten i Jönköpings dom den 30 januari 2025 i mål nr 179-24 används uttrycket ”klarlagt” i relation till sökandens behov av stöd vid förflyttning i miljöer som inte är väl kända för honom. Utredningen var till stor del baserad på läkarintyg och ett intyg från ett dövblindteam. Av domen framgår inte vilka kompetenser som ingått i bedömningarna eller exakt hur dessa gjorts. Däremot framkommer bland annat att det fanns stödbehov för orientering i okända miljöer, kommunikation och hushållssysslor som matlagning. Dessutom fann rätten att det för bedömningen av personkretstillhörighet inte

¹³ Vägledning 2004:7 Version 16 Förvaltningsrätt i praktiken, Försäkringskassan, s. 51–52.

¹⁴ https://nkcdb.se/wp-content/uploads/2023/01/pm_iss_ola_linder_2023_tg.pdf, åtkomst 17 april 2024.

¹⁵ Förvaltningsrätten i Malmö dom 28 september 2023 i mål nr 1808-23.

spelar någon roll om behoven kan tillgodoses på olika sätt; det är i ett senare skede när rätten till insatser prövas som det kan ha relevans huruvida behoven faktiskt tillgodoses på andra sätt än genom insatser enligt LSS.

Kammarrätten i Stockholm konstaterade i dom den 15 maj 2024 i mål nr 7693-23 att sökanden av personlig assistans (frågor om hjälpbehov som hade samband med hörselnedsättning och intellektuell funktionsnedsättning) inte hade gjort sannolikt att den hade större hjälpbehov än vad nämnden hade kommit fram till. I ärendet fanns inget ADL-intyg och rätten konstaterade att uttalanden i det medicinska underlaget varit kortfattade och allmänt hållna.

2.3 Beviskrav i mål om visst bistånd enligt SoL

I sammanhanget bör det särskilt kommenteras att SoL som ramlag och samhällets yttersta skyddsnet behandlats rikligt i många sammanhang. Dess karaktär som ramlag, som ska kunna lämpa sig för tillämpning utifrån lokala förhållanden, gör att det inte finns tydligt angivet vilka insatser den enskilde kan söka, än mindre har rätt till. Det finns moment om att kommunen ska arbeta uppsökande, men ytterst är det den enskilde som måste ansöka om en insats för att få den formellt prövad. Frågor om bevisbörda, beviskrav och bevisning i allmänhet är inte berörda i någon nämnvärd utsträckning i lagen eller i dess förarbeten (jfr. propositionerna från 1980, 2000 och 2025).

Ledsagning och hemtjänst är typer av bistånd för personliga behov som kan beviljas enligt 11 kap. 1 § SoL.¹⁶ Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras skäliga levnadsförhållanden och biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.¹⁷

I Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 9449-21 var frågan rätt till bistånd enligt SoL i form av ledsagning. Sökanden med dövblindhet hade visst stöd från samhället och strategier för att ta sig fram i olika delar av sitt liv. Rätten fann att utredningen inte gav stöd för att sökanden hade sådana svårigheter att förflytta sig utanför hemmet och delta i samhällslivet att det fanns ett behov av bistånd i form av ledsagning för att bryta eller motverka isolering. Därmed fann rätten att det inte fanns behov av ledsagning för att han skulle uppnå en skälig

levnadsnivå i den mening som avses i SoL. Rätten hänvisade till att begreppet skälig levnadsnivå är kopplat till bestämmelsen i 4 kap. 1 § SoL:s syfte, dvs. att vara samhällets yttersta garanti för medborgarnas livsföring i olika avseenden (prop. 2000/01:80 s. 91). I målet verkar inte bevisfrågorna ha varit i centrum, men det antyds att sökanden inte visat att det förelåg omständigheter som gav rätt till insatsen.

Kammarrätten i Stockholms mål nr 9295-19 gällde frågan om rätt till hemtjänst i assistansliknande form grundat på SoL. I domen klargörs angående beviskravet: "När det gäller en begäran från någon enskild om att få en förmån från det allmänna ska det normalt göras sannolikt att rätten till förmånen föreligger. Enligt kammarrättens mening saknas det stöd för att sätta ett högre beviskrav i förevarande mål." Sökanden fick inte rätt till sökt insats i domen, delvis med motiveringen att det fanns motsägelser i utredningen avseende förmåga att kommunicera. Utredningen bestod av bland annat läkarintyg och ADL-bedömningar. Rätten konstaterade att läkarintygen var baserade på uppgifter från anhöriga istället för undersökningar av henne och ADL-bedömningarna innehöll få observationer.

2.4 Beviskrav i mål om socialförsäkring

Oftast finns inget särskilt angivet beviskrav inom socialförsäkringens olika delar, men det förekommer. Utgångspunkten är att beviskravet *sannolikt* gäller om inget annat anges.

I HFD 2022 ref. 47 fastslogs att beviskravet i ansökningsärenden om sjukpenning är "sannolikt". Försäkringskassan skriver i sin vägledning att "[d]ärför ska ett beviskrav motsvarande *sannolikt* användas för enskildas ansökningsärenden om det inte finns något särskilt beviskrav angivet i den bestämmelse om rätten till förmån som ska tillämpas eller framgår av vägledande avgöranden från högre instans eller rättsligt ställningstagande för Försäkringskassan".¹⁸

Försäkringskassan skriver vidare om beviskravet *sannolikt*: "Frågan är då vad beviskravet sannolikt i praktiken innebär vid bedömningen av rätten till en förmån. Sannolikt skulle kunna beskrivas så att det vid en helhetsbedömning av alla relevanta omständigheter i ärendet inte kommit fram någon anledning att ifrågasätta den enskildes uppgifter. De skäl som talar för att rätt till förmån finns bör alltså framstå som i vart fall starkare än de skäl som talar för motsatsen. Om de uppgifter som den

16 Se vidare t.ex. Socialstyrelsens rapport "Förändringar av ledsagning över tid", 2023, s. 12 f. om bistånd enligt den förra SoL 4 kap. 1 §.

17 Se vidare även 10 kap. 3–5 §§ SoL om att den enskildes önskemål och självständighet ska vägas in i utformningen av insatserna.

18 Vägledning 2004:7 Version 16 Förvaltningsrätt i praktiken, Försäkringskassan, s. 52.

enskilde själv lämnat på ett tydligt sätt stöds av andra uppgifter i till exempel ett utlåtande, och det inte finns uppgifter som med viss styrka talar i motsatt riktning, bör det ses som sannolikt att rätt till förmån finns. En närmare beskrivning av vad detta innebär för respektive förmån finns i förmånsvägledningarna och i utbildningarna om förvaltningsrätt och utredningsmetodik.”¹⁹

För merkostnadsersättning krävs generellt ett läkarintyg enligt 2 § förordningen (2018:1614) om merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag. Ett kriterium är att det ska föreligga ett samband mellan funktionsnedsättningen och merkostnaden. Försäkringskassans vägledning om merkostnadsersättning anger att det medicinska underlaget bör innehålla:

- diagnos enligt ICD-10 med diagnoskod, om det finns en diagnos
- uppgifter om funktionsnedsättningen
- uppgifter om aktivitetsbegränsningen
- information om vilka medicinska behandlingar som pågår och som är planerade, och hur funktionsnedsättningen samt aktivitetsbegränsningarna bedöms utvecklas över tid.²⁰

För assistansersättning tillämpar Försäkringskassan generellt beviskravet *sannolikt*. Även om det inte finns något formellt krav på läkarintyg i relation till beviskravet sannolikt så har Försäkringskassan i sin vägledning skrivit att det oftast krävs medicinskt underlag som beskriver funktionsnedsättningen (med mera, se ovan vid framställningen om merkostnadsersättning). För moment vid egenvård behöver det däremot ”klart framgå” av beslutsunderlaget att legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal har överlämnat åt den enskilde att utföra åtgärden själv, eller med hjälp av någon annan.²¹ I HFD 2021 ref. 11 saknades tydlighet från intygande läkare i fråga om ifall åtgärden (spolning av kateter) lämnats över till någon annan i form av egenvård, det stod enbart att sökanden behövde hjälp med det. Därför kunde sökanden inte anses ha mött beviskravet ”klart framgå” i den delen.

Även för aktivitets- och sjukersättning använder sig Försäkringskassan av beviskravet *sannolikt*.²² Av 3 §

19 Vägledning 2004:7 Version 16 Förvaltningsrätt i praktiken, Försäkringskassan, s. 53.

20 Vägledning 2018:3 Version 10 Merkostnadsersättning, Försäkringskassan, s. 40.

21 Vägledning 2003:6 Version 34 Assistansersättning, Försäkringskassan, s. 79 f.

22 Vägledning 2013:1 Version 12, Sjukersättning, Försäkringskassan, s. 74 och Vägledning 2013:2 Version 15, Aktivitetsersättning, Försäkringskassan, s. 88.

förordningen (2002:986) om sjukersättning och aktivitetsersättning framgår att ett läkarutlåtande om den försäkrades hälsotillstånd som huvudregel ska ges in vid ansökan. I HFD 2022 ref. 47 var det fråga om vad sökanden behövde visa avseende nedsatt arbetsförmåga för sjukpenning. I rättsfallet framkommer att det inte krävs att det i det medicinska underlaget redovisas undersökningsfynd som bygger på något annat än läkarens iakttagelser och uppgifter från den försäkrade. Det krävs alltså inte det som ibland kallas för objektiva undersökningsfynd, det vill säga något som står utanför sökandens kontroll. Eftersom rättsfallet behandlade en prövning av nedsatt arbetsförmåga som också är relevant för sjuk- och aktivitetsersättningen är rättsfallet relevant i sammanhanget.

Efter att exempelvis aktivitets- eller sjukersättning beviljats kan bostadstillägg sökas. Det finns ingen särskild skrivning om beviskrav för just bostadstillägget.

2.5 Beviskrav i mål om färdtjänst

Lagen (1997:736) om färdtjänst innehåller bestämmelser om resor för den som inte kan resa självständigt med kollektivtrafiken eller som annars har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand. Ansökan görs hos kommunen om kommunen inte överlåtit ansvaret till en regional myndighet.

Förvaltningsrätten i Stockholm har i en dom skrivit följande. ”Det är den som ansöker om tillstånd till färdtjänst som har bevisbördan för att rätt till sådant tillstånd föreligger. Bevisningen i mål om färdtjänst utgörs framför allt av läkarintyg men också av kommunens utredning och sökandens egna uppgifter. Förvaltningsrätten gör en sammantagen prövning utifrån den tillgängliga utredningen, vid vilken bedöms om läkarintygen innehåller tillräckliga uppgifter för att klargöra funktionshindrets art och svårighetsgrad samt på vilket sätt funktionshindret medför att sökanden har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel. Förvaltningsrätten beaktar också om uppgifterna i läkarintyg, i kommunens utredning och uppgifterna som sökanden lämnat stämmer överens i väsentliga delar.”²³

Trafikanalys har i en redovisning av ett regeringsuppdrag skrivit att: ”Det är också enligt svensk rättstradition sökandes skyldighet, när det handlar om en förmån, att i ansökan tillsammans med eventuella intyg göra sannolikt att:

23 Förvaltningsrätten i Stockholms dom 15 februari 2019 i mål nr 28182-18.

- den uppfyller något av rekvisiten om väsentliga svårigheter att förflytta sig eller att resa med kollektivtrafik
- funktionshindren inte endast är tillfälliga²⁴

3. Diskussion om vissa slutsatser om de olika måiltyperna

I de flesta måiltyper och domar som analyserats används beviskravet *sannolikt*. Samtidigt används ofta uttrycket *styrkt* även om det mesta talar för att beviskravet ska bedömas vara sannolikt. Ett möjligt skäl till detta är att det med det uttrycket i sammanhanget menas att bevisningen räckt till för att i tillräcklig grad peka på att en omständighet existerar samt att beviskravet är uppnått. Vid ansökningar om vissa stöd förekommer det krav på viss bevisning, oftast läkarintyg. Det har gällt trots att beviskravet är sannolikt och att det i princip är fritt att välja bevisning. Exempelvis finns det krav på att ett visst bevismedel som huvudregel krävs inom vissa delar av socialförsäkringen. Inom LSS finns inget formellt krav på att det ska finnas läkarintyg med i en ansökan, till skillnad från delar av socialförsäkringen. Däremot behövs ofta medicinskt underlag och det behöver vara av viss kvalitet för att möta beviskravet sannolikt. Ofta krävs att det inte enbart är uppgifter från sökanden, men det behöver inte vara objektiva fynd i relation till nedsatt arbetsförmåga. Observationer och detaljerade beskrivningar av funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsningar samt hur observationerna gjorts kan bidra till att ett intyg bedöms tillförlitligt i fråga om att ett förhållande är bevisat enligt aktuellt beviskrav.

Vidare har ett intressant uttryck noterats i samband med att en utredning omfattat läkarintyg och intyg från ett dövblindteam, nämligen att ett visst förhållande varit *klarlagt*. Rättspraxis från förvaltnings- och kammarrätter pekar på att chanserna till att uppfylla beviskravet i det enskilda fallet kan öka om det finns utlåtanden från exempelvis kurator, läkare, psykolog och arbetsterapeut för att stärka ett påstående om personkretstillhörighet och rätt till insatser. Det verkar även vara gynnsamt om det i exempelvis ADL-bedömningar och läkarintyg finns observationer från den som intygar. Det verkar motsatsvis ofta ifrågasättas om uppgifter från sökanden och anhöriga är tillräckliga även om de tas med i intygen från professionella. Särskilt viktigt verkar vara att det inte finns motsägelser i intygen.

Vidare är det inte alltid tydligt i domar om till exempel personkretstillhörighet huruvida det är en bevisvärdering eller en juridisk kvalificering av omständigheterna som avgjort utgången i målet. Det lär delvis finnas sin förklaring i att beslut ska motiveras, enligt 32 § FL, genom att "innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande" (se även 30 § 2 st. FPL).

4. Diskussion om den enskildes situation i praktiken

Eftersom bevisbördan ligger hos individen i ansökningsärenden bör det som en tumregel kunna sägas vara fördelaktigt att ha samlat underlag och intyg av olika slag inför en ansökan. Av framställningen ovan framkommer att vilket beviskrav som är aktuellt beror på vilken insats som söks. Generellt gäller beviskravet *sannolikt*, men det gäller att anpassa bevisningen efter målets art.

Rätten har svårt att själv känna till vilka förhållanden som gäller i det enskilda fallet utan bevisning. Även om rätten har en utredningsskyldighet så kan den enskilde behöva vara aktiv i att få fram bevis för att en viss påstådd omständighet faktiskt existerar. I praktiken kan situationer uppstå där den enskilde inte har medel (pengar eller övrig förmåga) att inhämta bevisning i form av olika utlåtanden. Det kan vara svårt, tidskrävande och dyrt att få till exempelvis ADL-utredningar eller större utredningar från läkare.

Eftersom chanserna till framgång verkar öka vid samordning mellan olika professioner kan en samordnad individuell plan (SIP eller SIP-möten) vara ett verktyg inför ansökan. Om den görs på ett tidigt stadium kan det förebygga att viktiga perspektiv eller intyg inte framtas i tid inför ett beslut. Exempelvis kuratorer kan följa med till möten och ställa frågor till sökanden i samma rum som handläggaren för att få fram rätt uppgifter. Ett annat sätt att få fram observationer av handläggare eller professionella är att ha möten i svårare miljöer, eller i varje fall inte tillrättalagda miljöer eller enbart i hemmet. Exempelvis arbetsterapeuter kan göra dessa observationer med generella metoder som inte är anpassade för dövblindhet. Då är det viktigt att en särskild dövblindkompetens finns med för att fånga rätt saker som är relevanta för ansökan.

Eftersom utgångspunkten är att det saknas behov av juridiskt biträde i förvaltningsprocessen är rättshjälp och

24 Tydligare kriterier för färdtjänstillstånd – redovisning av regeringsuppdrag, Trafikanalys, rapport 2023:3, s. 91.

många rättsskydds försäkringar generellt inte tillgängliga i dessa situationer. Det kan leda till att sökanden inte känner till sina rättigheter och har svårt att navigera de mer komplexa juridiska frågorna som kan finnas i dessa måltyper. Enskilda har rätt att anlita ombud, men riskerar att få stå för kostnaden för dem även när ansökan leder till bifall.

Förklaringsmodeller som ICF och den öppna definitionen av funktionshinder i funktionsrättskonventionen kan vara till stöd för att kartlägga behov i en ansökningsprocess. Särskilt funktionsrättskonventionens artiklar kan vara till stöd i argumentationen för en ansökan. Människorättsmodellen av funktionshinder står i kontrast mot en medicinsk-individualistisk syn på funktionsrätten. Rättigheterna kräver av myndigheterna och domstolarna att tillämpa ett progressivt tänk kring vilka rättigheter personer med funktionsnedsättning har. Rättigheterna kan peka i en vägledande riktning när myndigheten ska tillämpa den svenska rätten enligt principen om fördragskonform tolkning. Principen innebär att lagen ska tolkas på det sätt som bäst passar överens med innehållet i konventionen. Sverige rekommenderades 2024 att förenkla processerna för enskilda att söka funktionshinderrelaterat stöd.²⁵ Funktionsrättskommittén har även uttryckt oro över ”en gradvis återgång till den medicinska modellen inom många rättsområden, särskilt inom social trygghet och systemen för funktionshinderrelaterat stöd”.²⁶ Utan att fördjupa det internationellrättsliga resonemanget i denna text lämnas det som en påminnelse och tråd för fortsatt utredning i framtiden.

5. Slutsatser och behov av fortsatt arbete

PM:et ger en översiktlig kartläggning av vilka beviskrav som gäller och några praktiska bevisfrågor kopplade till vissa centrala samhällsinsatser för personer med dövblindhet. Förhoppningsvis kan personer som stödjer enskilda få tips om hur det går att navigera frågorna på ett ändamålsenligt sätt, genom större förståelse för hur bevisfrågor påverkar ansökningsprocessen och några exempel på vilken bevisning som kan gynna chanserna för en framgångsrik ansökan.

Dess huvudsakliga fokus är att titta specifikt på beviskraven i relation till visst bistånd enligt socialtjänstlagen (exempelvis ledsagning), LSS (personlig assistans och ledsagarservice), vissa socialförsäkringar (assis-

tansersättning, aktivitetsersättning, sjukersättning och merkostnadsersättning) och färdtjänst. Oftast gäller beviskravet *sannolikt*, men det finns undantag. I vissa fall finns även krav på ett visst bevismedel, till exempel läkarutlåtande eller att det ska framkomma olika saker från medicinskt underlag. I underlagen tenderar det att krävas att det gjorts observationer om sökandens förutsättningar och behov av stöd, inte enbart återgivelse av sökandens egen berättelse. Ju mer specifikt och detaljerat som det går att observera och intyga konkreta förhållanden i relation till kriteriernas innehåll desto större lär chanserna vara för att få sökt insats beviljad. I detta kan det vara gynnsamt med intyg från och samverkan mellan olika professionella discipliner, till exempel läkare, kurator och arbetsterapeut. Den enskilde behöver därmed ofta prestera mycket för att utredningen av ett ansökningsärende ska leda till bifall av sökt insats. Det kan ta tid, vara kostsamt och ibland inte vara möjligt att prestera trots att behov av en viss insats kan föreligga.

Det skulle finnas nytta i ett fördjupat arbete, inte minst för personer med funktionsnedsättning generellt, men också på fler områden som berör personer med dövblindhet specifikt, för att finna ytterligare vägledning. Aktstudier skulle kunna fördjupa förståelsen för konkreta typer av skrivningar eller bedömningar som fungerat respektive inte fungerat i en ansöknings- eller rättsprocess om centrala insatser för personer med dövblindhet. Vidare arbete med hur behovsbedömningar bör se ut behövs.

25 CRPD/C/SWE/CO/2-3 p. 59 a–b och 60 b.

26 CRPD/C/SWE/CO/2-3 p. 59 a–b och 60 b.

Förkortningar

ADL	Aktiviteter i dagliga livet
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
ICD-10	Internationell sjukdomsklassifikation version 10
ICF	Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
SFB	Socialförsäkringsbalk (2010:110)
SoL	Socialtjänstlagen (2025:400)

