

Försäkringskassan kritiseras för att bl.a. formlöst ha hållit inne sedan tidigare beviljad sjukpenning och för att ha ändrat ett gynnande beslut till den enskildes nackdel utan att ha bedömt om det fanns förutsättningar för det

Beslutet i korthet: Försäkringskassan beviljade AA sjukpenning för en period om åtta månader i enlighet med hennes ansökan. Hon underrättades dock inte om beslutet på annat sätt än genom utbetalningsbesked på myndighetens webbplats Mina sidor och genom att det skedde vissa utbetalningar. När sjukpenningen en bit in i perioden hölls inne fattades inte något formellt beslut om den saken och AA informerades inte om åtgärden. Därefter fattades ett nytt beslut om sjukpenning på en lägre nivå utan att det framgick att det nya beslutet var en ändring av det tidigare beslutet om sjukpenning.

JO är i flera avseenden kritisk mot handläggningen av AA:s ärende. JO uttalar bl.a. att det många gånger när det fattas ett beslut om att bevilja en förmån för en längre tidsperiod eller för flera tidsperioder är lämpligt att den enskilde underrättas om beslutet – detta för att tydliggöra vad som faktiskt gäller och vilka rättigheter och eventuella skyldigheter den enskilde har. JO påpekar vidare att Försäkringskassan när den avser att ändra ett tidigare beslut på ett sätt som är till nackdel för den enskilde måste pröva om förutsättningarna för det är uppfyllda. Om så bedöms vara fallet, ska ställningstagandet dokumenteras och den enskilde underrättas om att det tidigare beslutet har ersatts av ett ändringsbeslut. Försäkringskassan kritiseras för att detta inte skedde i AA:s ärende. JO är också kritisk mot att Försäkringskassan under utredningstiden höll inne den beviljade förmånen utan att det fattades något formellt interimistiskt beslut om saken.

Försäkringskassan kritiseras också för bristande tillgänglighet via telefoni och för dröjsmål med att hantera en begäran om partsinsyn.

Anmälan

AA klagade på Försäkringskassan och uppgav bl.a. följande. I juni 2022 beviljades hon sjukpenning utifrån ett läkarintyg som avsåg perioden den 1 juni 2022–31 januari 2023 men underrättades inte om beslutet. Trots att hon redan hade beviljats sjukpenning uppmanades hon i september att skicka in en ansökan om fortsatt sjukpenning för tiden efter den 13 oktober 2022. Efter att

hon hade gjort det meddelade Försäkringskassan att hon skulle få sjukpenning under utredningstiden. Någon sjukpenning betalades emellertid inte ut. I stället hölls den sedan tidigare beviljade sjukpenningen inne utan att hon informerades om det. Den 4 november 2022 fattade Försäkringskassan ett nytt beslut och beviljade henne fortsatt sjukpenning. Det framgick inte hur det beslutet förhöll sig till beslutet som myndigheten hade fattat i juni. Det var vidare mycket svårt att komma i kontakt med handläggaren i ärendet, och hennes begäran om partsinsyn hanterades inte.

Utredning

JO begärde in handlingarna i AA:s ärenden om sjukpenning och begärde sedan att Försäkringskassan skulle yttra sig över vissa delar av det som AA hade uppgett.

I yttrandet redogjorde Försäkringskassan för vad som hade hänt i ärendena och uppgav bl.a. följande.

Genom ett beslut den 16 juni 2022 beviljades AA sjukpenning i enlighet med sin ansökan. Det ansågs uppenbart onödigt att underrätta henne genom en särskild beslutsunderrättelse eftersom ansökan beviljades fullt ut. Dessutom lades information om utbetalningarna upp på AA:s Mina sidor på Försäkringskassans webbplats. I oktober hölls den beviljade sjukpenningen inne utan att handläggaren hade övervägt om förutsättningarna för det var uppfyllda och utan att något interimistiskt beslut fattades. AA underrättades inte heller om åtgärden. Orsaken till att sjukpenningen hölls inne var bl.a. att AA:s dagar med rätt till sjukpenning på normalnivå, dvs. sjukpenning motsvarande 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten, hade löpt ut. Sjukpenning på den nivån betalas som huvudregel endast ut under 364 dagar. Därefter kan den enskilde få sjukpenning på fortsättningsnivå, vilket motsvarar 75 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. I AA:s fall behövde det utredas om hon kunde få sjukpenning på normalnivå eller på fortsättningsnivå efter den 13 oktober 2022. Parallellt med sjukpenningärendet pågick även en utredning om sjukpenninggrundande inkomst. Utredningen i det ärendet genomfördes inte tillräckligt skyndsamt. När Försäkringskassan senare beslutade att AA inte hade rätt till sjukpenning på normalnivå efter den 13 oktober utan på fortsättningsnivå, utformades det beslutet som ett nytt beslut om sjukpenning och inte som en ändring av ett tidigare gynnande beslut. Myndigheten var inte tillräckligt tillgänglig för kontakt och AA:s begäran om partsinsyn hanterades felaktigt.

AA kommenterade yttrandet.

Bedömning

Behöver den enskilde alltid underrättas om ett gynnande beslut?

Av 33 § förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår att en myndighet som fattar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det

fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart att det inte behövs. Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten bestämmer hur parten ska underrättas. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det.

För att en underrättelse ska kunna underlätas måste det enligt förarbetena till bestämmelsen i princip framstå som självklart att en underrättelse inte skulle fylla någon funktion. Undantagsregeln ska tolkas snävt. Avsikten är att den ska vara tillämplig enbart i sådana fall där behovet av underrättelse – sett objektivt ur den enskildes perspektiv – i princip helt saknas (se prop. 2016/17:180 s. 206 och 323 f.).

Av utredningen i ärendet framgår att Försäkringskassan beslutade att bevilja AA halv sjukpenning för perioden den 27 juni–23 oktober 2022 och en fjärdedels sjukpenning för perioden den 24 oktober 2022–31 januari 2023, vilket var i enlighet med hennes ansökan. Jag instämmer i Försäkringskassans slutsats att beslutet måste anses ha avsett sjukpenning på normalnivå eftersom något annat inte angavs. Utbetalningarna registrerades i utbetalningssystemet. Att sjukpenning hade beviljats framgick sedan av de utbetalningsbesked som lades upp på Mina sidor. Utbetalningsbesked läggs upp efter hand och syns på Mina sidor några dagar innan beloppet kommer in på den enskildes konto.

När Försäkringskassan beviljar sjukpenning i enlighet med en ansökan kan det under vissa omständigheter vara uppenbart att en underrättelse om beslutet inte behövs. Det gäller t.ex. om ett utbetalningsbesked avser hela den sökta perioden och beskedet läggs upp på den enskildes Mina sidor i nära anslutning till att beslutet fattas.

Eftersom utbetalningsbeskeden läggs upp på Mina sidor i takt med att utbetalningarna görs är det inte alltid självklart för den enskilde att sjukpenning har beviljats för hela den period som ansökan omfattar. En underrättelse om beslutet skulle i sådana fall göra situationen tydligare för den enskilde och kan därför inte sägas vara helt utan funktion. När Försäkringskassan, som i AA:s ärende, dessutom i ett senare skede fattar ett nytt beslut som avviker från det ursprungliga beslutet och som de tidigare utbetalningsbeskeden baseras på blir det otydligt för den enskilde vad som faktiskt gäller. En beslutsunderrättelse kan också i andra sammanhang tydliggöra vilka rättigheter och eventuella skyldigheter en enskild har med anledning av förmånen.

Det som har framkommit i AA:s ärenden belyser den rättsosäkerhet som kan bli följden av att positiva beslut inte förmedlas till den enskilde på ett tydligt sätt. För att förhindra att sådana situationer uppstår är det enligt min mening många gånger lämpligt att Försäkringskassan även underrättar om beslut som innebär att en ansökan bifalls. Det gäller särskilt när beslutet omfattar en längre tidsperiod eller flera tidsperioder. Försäkringskassan kan inte undgå kritik för att AA inte underrättades om beslutet att sjukpenning hade beviljats för hela den sökta perioden.

Ändring av gynnande beslut

Av bestämmelserna i 27 kap. 21–24 §§ socialförsäkringsbalken (SFB) framgår bl.a. att sjukpenning på normalnivån inte får lämnas för en längre period än sammanlagt 364 dagar under en ramtid på 450 dagar, såvida inte den enskilde har en allvarlig sjukdom. En försäkrad som har fått sjukpenning på normalnivån för maximalt antal dagar och som gör anspråk på fortsatt ersättning på normalnivån eller på fortsättningsnivån måste ansöka om det hos Försäkringskassan (se prop. 2007/08:136 s. 78–82).

Enligt 113 kap. 3 § SFB ska Försäkringskassan ändra ett beslut som har fattats av myndigheten och som inte har prövats av domstol, om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet, har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktigt rättstillämpning eller annan liknande orsak.

Ett beslut får dock, enligt 113 kap. 5 § SFB, inte ändras till den försäkrades nackdel med stöd av 3 § när det gäller en förmån som har förfallit till betalning, och inte heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det.

Av utredningen i ärendet framgår att AA den 16 juni 2022 beviljades sjukpenning på normalnivå t.o.m. den 31 januari 2023, vilket överskred de 364 dagar som 27 kap. 21 § SFB tillåter. Handläggaren i ärendet uppmärksammade inte det.

Den 13 september 2022 skickade Försäkringskassan ett brev till AA och uppgav att hon måste ansöka om sjukpenning på nytt eftersom hon snart hade fått sjukpenning i 364 dagar. När AA drygt två veckor senare lämnade in en ansökan om fortsatt sjukpenning noterade Försäkringskassan att hon redan hade beviljats sjukpenning t.o.m. den 31 januari 2023. Den 4 november 2022 fattade myndigheten ett nytt beslut utan att ta ställning till hur det förhöll sig till det tidigare beslutet, och fann att AA inte hade rätt till fler dagar med sjukpenning på normalnivå efter den 13 oktober 2022. Hon beviljades i stället sjukpenning på fortsättningsnivå, dvs. med ett lägre belopp.

När det kom fram att beslutet den 16 juni 2022 var felaktigt gjorde Försäkringskassan en till synes helt ny och förutsättningslös prövning av AA:s rätt till sjukpenning efter den 13 oktober 2022. Myndigheten skulle i stället skyndsamt ha utrett om förutsättningarna för att ändra gynnande beslut enligt 113 kap. 3 och 5 §§ SFB var uppfyllda och, om så var fallet, dokumenterat sitt ställningstagande och underrättat AA om att det tidigare beslutet ersatts av ett ändringsbeslut. Försäkringskassan förtjänar kritik för att ha underlåtit detta.

Att hålla inne sjukpenning

Av 112 kap. 2 och 2 a §§ SFB framgår bl.a. att Försäkringskassan under vissa förutsättningar får besluta om sjukpenning i avvaktan på ett slutligt beslut om sjukpenning. Om det i stället finns sannolika skäl för att en beslutad ersättning

kommer att dras in eller minskas får myndigheten enligt 112 kap. 3 § SFB besluta att minska eller hålla inne ersättningen tills ärendet avgjorts.

Enligt 32 § första stycket FL ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart att det inte behövs. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. I paragrafens andra stycke anges vissa undantag från motiveringsskyldigheten som inte är tillämpliga i det här ärendet.

Jag har i ett tidigare beslut den 10 december 2021 (dnr 1505-2020) riktat allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att den låtit bli att kommunicera och underrätta den enskilde om ett beslut att hålla inne beviljad sjukpenning och för bristande motivering av ett sådant beslut. Jag har därefter på nytt kritiserat myndigheten för brister av det här slaget vid en inspektion som genomfördes den 28–30 mars 2022 i ett ärende med dnr 1551-2022.

Av utredningen i ärendet framgår att AA den 30 september 2022 ansökte om fler dagar med sjukpenning på normalnivå efter den 13 oktober 2022. När Försäkringskassan kommunicerade med AA med anledning av ansökan uppgav myndigheten att hon skulle få sjukpenning under handläggningstiden oavsett vilket beslut som sedan fattades. Någon utbetalning gjordes emellertid inte. I stället höll myndigheten inne den sjukpenning som hon redan hade beviljats. I en journalanteckning den 20 oktober angav Försäkringskassan under rubriken Intern information att rätten till sjukpenning hade bedömts fram t.o.m. den 31 januari 2023, att det bl.a. pågick en utredning av AA:s sjukpenninggrundande inkomst och att någon utbetalning därmed inte var aktuell.

Även om det inte är helt tydligt innebar journalanteckningen den 20 oktober att Försäkringskassan fattat ett formlöst beslut om att interimistiskt hålla inne den sedan tidigare beviljade sjukpenningen. Enligt vad som framgår hade myndigheten dessförinnan inte gjort någon bedömning av om det ens fanns förutsättningar för att fatta ett formlöst beslut om saken. Det är uppenbart att beslutet hade faktiska verkningar för AA, och Försäkringskassan borde därför ha fattat ett beslut som uppfyllde kraven enligt 32 § FL. Självfallet borde Försäkringskassan även ha underrättat henne om beslutet på det sätt som anges i 33 § FL.

När Försäkringskassan, som i det här fallet, formlöst håller inne en beviljad ersättning kan det försvåra för den enskilde att förstå om myndigheten alls fattat ett beslut och vad han eller hon kan göra åt det. Från rättssäkerhetssynpunkt är åtgärden därför inte helt invändningsfri. Jag är kritisk till de brister som kommit fram i denna del.

Tillgänglighet och service

Av 7 § FL framgår att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda. Enligt 6 § FL ska myndigheten vidare se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen och den ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

I förarbetena till lagen (se prop. 2016/17:180 s. 20 f.) uttalas att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service, vilket är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till förvaltningen. Det krävs att förvaltningen lämnar snabba, enkla och entydiga besked för att hjälpa den enskilde att ta till vara sin rätt.

Av utredningen i ärendet framgår att AA sedan den 15 november 2022 vid upprepade tillfällen försökt få kontakt med handläggaren i sitt sjukpenning-ärende. Bortsett från ett misslyckat försök att nå AA i början av månaden dröjde det till den 21 december innan handläggaren kontaktade AA. Eftersom det var svårt för AA att förstå vad som hade hänt i ärendena medförde den uteblivna kontakten att hon vid upprepade tillfällen behövde begära anstånd i sitt ärende om sjukpenninggrundande inkomst som pågick parallellt.

Att det, bortsett från ett försök, dröjde över en månad innan handläggaren tog kontakt med AA är anmärkningsvärt. Agerandet lever knappast upp till det krav på service som ställs i 6 § FL. Med hänsyn till den otydlighet som präglat hanteringen av AA:s sjukpenning under hösten 2022 borde handläggaren ha varit angelägen om att återkoppla till AA och förklara vad som hade inträffat. Försäkringskassan förtjänar kritik för de brister i tillgänglighet och service som framkommit.

Partsinsyn

Enligt 10 § FL har den som är part i ett ärende rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En begäran från en part om att ta del av handlingarna i ett ärende ska handläggas i enlighet med de allmänna regler som gäller enligt 6 och 9 §§ FL om myndigheternas serviceskyldighet och ärendehantering. Det innebär bl.a. att en sådan begäran från en part, liksom när en begäran grundas på tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av allmän handling, ska handläggas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut påpekat att enbart det förhållandet att den som gjort framställningen är part i ett ärende inte är ett skäl för att en ansökan ska behandlas med mindre skyndsamhet än om denne inte hade varit part i ärendet (se t.ex. JO 1999/2000 s. 332 och JO 2003/04 s. 389).

Av utredningen i ärendet framgår att AA den 16 november 2022 begärde att få ta del av samtliga journaler i sina ärenden. Den 21 december påminde hon om begäran och fick besked om kostnaden för att få handlingarna. Enligt

Försäkringskassans remissyttrande skickades samtliga handlingar till henne den 28 december 2022 och på nytt den 4 april 2023. Det dröjde således åtminstone en och en halv månad innan AA fick de begärda handlingarna. Med hänsyn till att handlingarna enbart rörde AA och att den sekretessprövning som ska föregå ett utlämnande därmed borde kunna göras relativt snabbt saknas godtagbara skäl till dröjsmålet. Rätten till partsinsyn är grundläggande och Försäkringskassan förtjänar kritik för den långsamma hanteringen.

Ärendet avslutas.

Thomas Norling

Ärendet har föredragits av seniora rättssakkunniga Sofia Lönnberg.

Byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.