

Initiativärende mot Örebro läns allmänna försäkringskassa angående handläggningen av en begäran om omprövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring

I ett den 15 november 2001 meddelat beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

Vid min inspektion av Örebro läns allmänna försäkringskassa den 17–19 oktober 2000 (dnr 3125-2000) granskade jag bl.a. ärenden gällande arbetsskadeförsäkring. I ett av dessa ärenden framkom följande.

Socialförsäkringsnämnd 1 i Örebro hade den 9 mars 2000 avslagit en ansökan om förtidspension. Sedan den försäkrade (AA) överklagat beslutet hade nämnden den 15 juni 2000 ändrat sitt beslut och i stället beviljat sjukbidrag under en tvåårsperiod.

I sitt ändringsbeslut hade nämnden åberopat 20 kap. 10 a § 3 AFL. Enligt den bestämmelsen skall försäkringskassan ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt lagen, som har fattats av kassan och inte har prövats av domstol om beslutet har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

Såvitt framgår av nämndens motivering till sitt beslut den 15 juni 2000 hade den – bortsett från överklagandet – inget nytt material att tillgå i ärendet. Vid inspektionen ifrågasatte jag om nämndens första beslut kunde sägas ha blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak. Det är med andra ord tveksamt om det nämnda lagrummet kan åberopas när nämnden ändrar sin bedömning på detta sätt. – Jag beslutade att låta utreda frågan i ett på mitt initiativ upplagt ärende.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över en promemoria, som i huvudsak innehöll det som upptagits ovan.

I sitt svar anförde försäkringskassan – direktören BB – följande.

Bakgrund

AA hade ansökt om förtidspension den 22 juni 1999. Av ansökan framkom att AA saknade arbete, utförde mycket lite hushållssysslor och inte talade svenska. Enligt kungörelse (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring m.m. framgår av 4 § att till ansökan om förtidspension skall bifogas läkarutlåtande på fastställd blankett.

Läkarutlåtande av den 13 oktober 1999 från distriktsläkare CC inkom till försäkringskassan. Enligt hans bedömning var det väl möjligt att pat, om hon haft en stabil kulturell och social bakgrund, skulle kunna klara ett anpassat arbete, men utifrån pat:s förutsättningar ter det sig helt orealistiskt att hon någonsin kommer att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande.

Försäkringsläkare J.H. bedömde den 26 oktober 1999 att ytterligare utredning skulle behövas för att kunna bedöma om hon skulle kunna klara ett anpassat arbete eller inte och föreslog en remiss för funktionsanalys vid Integration & Rehabilitering.

Behandlande läkare CC skickade den 22 december 1999 in en komplettering där han ändrade sin tidigare bedömning och uttalade att han inte tror att AA hade förutsättningar att klara någon form av arbete.

Enligt förvaltningslagen 4 § har myndigheter ett övergripande ansvar att lämna upplysning och vägledning gentemot enskilda. Myndigheten har enligt samma lag 7 § även ett allmänt krav på handläggning av ärenden och ett utredningsansvar.

Socialförsäkringsnämnds 1 motivering till beslutet den 9 mars 2000 om avslag på ansökan om förtidspension var att "Befintligt underlag styrker inte att den försäkrades arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel p g a sjukdom. Ansökan måste därför avslås".

Försäkringskassan skall med anledning av överklagan pröva dels att överklagan inkommit i rätt tid, dels om det föreligger skäl att ändra beslutet med stöd av bestämmelserna i 20 kap. 10 § a lagen om allmän försäkring.

Skyldigheten att ändra gäller

1. om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet,
2. om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag,
3. om beslutet blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

Av förarbetena framgår att med uppenbart felaktig rättstillämpning avses såväl tillämpning av gällande bestämmelser som av vid beslutet gällande rättspraxis.

Försäkringskassans bedömning

Försäkringskassan delar JO:s bedömning att det kan vara tveksamt om en annan bedömning på samma underlag kan utgöra skäl för ändring enligt aktuellt lagrum utan att man tydligt anger vari felaktigheten består. Försäkringskassan har efter det nu aktuella ärendet, men innan JO:s inspektionsbesök, tagit fram vissa riktlinjer för vad man bör tänka [på] vid prövningen av om ett beslut kan/ska ändras med stöd av 20 kap. 10 a § AFL eller inte.

Rätten till förtidspension för den som inte är förvärvsarbetande skall bedömas utifrån förmågan att omsätta eventuellt hushållsarbete i ett arbete på öppna marknaden eller förmågan att klara ett normalt arbete. Av prop. 1996/97:28 s 17–18 framgår att om sjukdomen medför att den försäkrade enbart kan klara ett speciellt arbete som endast förekommer i mycket begränsad utsträckning kan det inte vara rimligt att bedöma hans arbetsförmåga i förhållande till detta arbete med mindre än att han faktiskt erbjuds detta arbete.

I det aktuella ärendet bedömde behandlande läkare att AA inte hade förutsättning att klara något arbete. Försäkringsläkaren hade tidigare bedömt att det enda som AA eventuellt skulle kunna klara var ett anpassat arbete. Detta underlag bedömde

socialförsäkringsnämnden inte styrka nedsättning med en fjärdedel på grund av sjukdom.

Riksförsäkringsverket har inte överklagat försäkringskassans beslut att ändra beslutet med hänvisning till uppenbart felaktig rättstillämpning och att det medicinska underlaget styrkte rätt till sjukbidrag med beaktande av de krav som ställs i 7 kap. 3 § lagen om allmän försäkring. Den försäkringsmässiga bedömningen i ärendet har därmed inte prövats i domstol.

Bedömning

Inledningsvis vill jag understryka, att jag inte kan uttala mig om själva sakfrågan i ärendet, dvs. om AA var berättigad till någon pensionsförmån eller inte. En sådan fråga skall nämligen avgöras av försäkringskassan och – i de fall kassans beslut överklagas – av allmän förvaltningsdomstol. Min granskning av detta ärende är i stället inriktad på den formella sidan av saken.

Socialförsäkringsnämndens tillämpning av 20 kap. 10 a § AFL

Det jag tagit upp i detta ärende – och som jag ifrågasatte när jag granskade det aktuella ärendet vid inspektionen – är om försäkringskassan gjorde rätt när den återopade 20 kap. 10 a § 3 lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) för att kunna ändra sitt tidigare beslut.

Som framgått ovan skall försäkringskassan enligt nämnda bestämmelse ändra ett beslut om försäkring enligt AFL, som har fattats av kassan och inte har prövats av domstol, bl.a. om beslutet blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak. Lagrummet kan sägas ange de minimikrav som skall gälla för försäkringskassans skyldighet att ändra ett beslut som i efterhand framstår som felaktigt. – Jag går inte in på de två övriga ändringsgrunderna (uppenbar oriktighet på grund av förbiseende resp. uppenbara brister i beslutsunderlaget), eftersom de inte är aktuella här.

Frågan om omprövning enligt 20 kap. 10 a § AFL tas rutinmässigt upp i samband med att den enskilde överklagar försäkringskassans beslut. För ärenden som prövats av socialförsäkringsnämnden torde försäkringskassorna som regel tillämpa den rutinen, att en tjänsteman vid kassan bedömer om en ändring kan bli aktuell. Om så inte är fallet, skall överklagandet och övriga handlingar skyndsamt överlämnas till länsrätten. Finner tjänstemannen däremot att nämndens beslut bör ändras med stöd av 20 kap. 10 a § AFL tas den frågan upp av nämnden.

I det av mig granskade ärendet hade socialförsäkringsnämnden avslagit AA:s ansökan om förtidspension. Sedan hon överklagat beslutet togs ärendet åter upp i nämnden. I protokollet från nämndens sammanträde den 15 juni 2000 antecknades följande som nämndens beslut.

Socialförsäkringsnämnden finner vid prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring [anledning] att ändra sitt tidigare beslut den 9 mars 2000.

Nytt beslut: Helt sjukbidrag fr.o.m. mars 1999 t.o.m. mars 2001. Pensionsfallsår 1999. Motivering framgår av bilaga.

I bilagan angavs följande motivering till socialförsäkringsnämndens beslut.

Vid socialförsäkringsnämndssammanträde den 9 mars 2000 beslutades att avslå den försäkrades ansökan om förtidspension då arbetsförmågan inte bedömdes vara nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom.

Den försäkrade har i skrivelse som inkom den 26 april 2000 överklagat fattat beslut och hävdar att hon lider av ett flertal sjukdomar sedan flera år tillbaka. Hon har via socialtjänsten deltagit i ett Sara-projekt innebärande sy, klippning, läsa svenska och skriva. Deltog tre veckor varefter hon på grund av sjukdom slutade.

I läkarutlåtande som inkom den 13 oktober 1999 från dl CC, AA:s vårdcentral, anges att den försäkrades somatiska tillstånd kompliceras av sociokulturella faktorer. Det är möjligt att om hon nu haft en stabil kulturell och social bakgrund skulle kunna klara anpassat arbete, men utifrån patientens förutsättningar ter det sig helt orealistiskt att hon någonsin kommer att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. Försäkringskassans försäkringsläkare har granskat ärendet den 26 oktober 1999 och finner att underlaget behöver kompletteras med en funktionsanalys vid Integration & Rehabilitering och föreslår att den försäkrade remitteras dit.

Utifrån de handlingar som finns i ärendet så har försäkringskassan inte tillräckligt med underlag för att kunna ta ställning till den medicinska nedsättningen vad gäller omfattning och varaktighet. Vidare utredning krävs för att ta ställning [till] den försäkrades ansökan. I avvaktan på ytterligare utredning och att behandlande läkare anger att om möjligt är det anpassat arbete som avses skall den försäkrade vara berättigad till ett helt sjukbidrag. Hon anses vara berättigad till ett helt sjukbidrag fr.o.m. mars 1999 t.o.m. mars 2001 och att man under denna tid vidare utreder den försäkrades arbetsförmåga. Pensionsfallsåret fastställs till 1999 då läkarutlåtandet styrker att en medicinsk nedsättning föreligger.

Som framgår av det ovanstående har socialförsäkringsnämnden grundat sitt beslut på ett underlag som förelåg redan vid tiden för det ursprungliga beslutet. Nämnden har således gjort en ny – och annan – bedömning av materialet. I sitt ändrade beslut delade nämnden försäkringsläkarens uppfattning att ytterligare utredning krävdes för att kunna ta ställning till den medicinska nedsättningens omfattning och varaktighet.

Jag kan för min del inte utläsa av nämndens motivering att ändringen skulle ha skett på grund av *uppenbart felaktig rättstillämpning*. Inslaget av tillämpning av författningsbestämmelser eller stadgad rättspraxis förefaller också ha varit måttligt i ärendet; det nämnden hade att ta ställning till i ändringsbeslutet var ju snarare vilka konsekvenser det medicinska underlaget hade för ärendets fortsatta handläggning. Enligt min mening borde nämnden betydligt klarare ha redovisat i ändringsbeslutet vari den uppenbart felaktiga rättstillämpningen bestod.

I 20 kap. 10 a § AFL anges som alternativ till ”uppenbart felaktigt rättstillämpning” att beslutet blivit oriktigt på grund av ”annan liknande orsak”. Som exempel på vad som avses med detta har nämnts att beslutsfattaren har misstagit sig i fråga om en faktisk omständighet som ingår i beslutsunderlaget. Det är naturligtvis möjligt, att nämnden ansåg sig tillämpa den senare grunden för sitt ändringsbeslut. Inte heller detta framgår i så fall av beslutets motivering.

Innan jag lämnar denna fråga vill jag erinra om uppenbarhetskriteriets existens. Avsikten med den aktuella regeln är att ändring av ett beslut skall kunna göras på detta sätt endast om vissa kvalificerade felaktigheter föreligger. En försäkringskassa bör därför vid sin tillämpning vara observant på att tillämpningen av lagrummet inte tänjs utanför det område det är avsett för.

Ytterligare möjligheter till ändring av beslut

20 kap. 10 a § AFL innefattar, som framgår ovan, en miniminivå för försäkringskassans skyldighet att ändra ett felaktigt beslut. En annan sak är att försäkringskassan ändå kan ha befogenhet att i vissa situationer ändra ett redan fattat beslut. En sådan befogenhet följer av de principer som utvecklats i praxis och som innebär att förvaltningsbeslut endast i begränsad omfattning vinner s.k. negativ rättskraft. Detta gäller i synnerhet för avslagsbeslut. En myndighet har således möjlighet att ändra ett sådant beslut till den enskildes förmån, därtill oavsett om beslutet vunnit laga kraft eller inte. En sådan ändring kan göras även om det inte förekommit några direkta felaktigheter; det räcker med att myndigheten gjort en ny lämplighetsbedömning. – Myndighetens befogenhet att ändra ett beslut inskränks dock av principen om litispensens, som innebär att beslutsmyndigheten inte får ändra sitt beslut sedan ärende efter överklagande överlämnats till högre instans.

Av det jag nu sagt följer således att en försäkringskassa har möjlighet att under vissa förutsättningar och utan att behöva åberopa 20 kap. 10 a § AFL ändra beslut till den försäkrades förmån.

Kassans vidare hantering av överklagandet

Avslutningsvis vill jag påpeka följande. Genom sitt ändringsbeslut kom socialförsäkringsnämnden efter sin nya prövning att bevilja AA sjukbidrag. Eftersom hon – såvitt framgår – hade ansökt om förtidspension kan ändringen inte sägas ha skett på det sätt som den försäkrade begärt. Överklagandet borde därför ha behandlats som ett överklagande av socialförsäkringsnämndens omprövningsbeslut. Detta följer av 28 § förvaltningslagen (1986:223). Försäkringskassan borde med andra ord ha överlämnat ärendet till länsrätten.

Av det jag anfört ovan framgår sammanfattningsvis att jag är kritisk till försäkringskassans handläggning av ärendet i behandlade hänseenden. Med dessa ord avslutar jag ärendet.