

En skriftlig handling som kommer in till Försäkringskassan inom tvåmånadersfristen för begäran om omprövning, bör presumeras vara en sådan begäran så snart det finns något som tyder på att handlingen getts in som en reaktion på kassans beslut

Beslutet i korthet: Försäkringskassan avslag AA:s ansökan om aktivitetsstöd. Innan tvåmånadersfristen för begäran om omprövning hade gått ut lämnade AA in två skrivelser av vilka det bl.a. framgick att han ville ta del av underlaget till beslutet och att han ville ha mer tid för att läsa och bedöma underlaget. Skrivelserna hade adresserats på det sätt som föreskrivs vid begäran om omprövning. Det var inte förrän i samband med JO:s utredning som Försäkringskassan noterade att AA hade haft för avsikt att begära omprövning, och det var inte heller förrän då han fick del av de handlingar han hade begärt. JO kritiserar Försäkringskassan för dessa fördröjningar och konstaterar att redan AA:s begäran om mer tid, dvs. om anstånd, borde ha lett till att AA:s skrivelse betraktades som en begäran om omprövning. Att skrivelserna dessutom var adresserade som när omprövning begärs gör att de utan vidare borde ha hanterats som en sådan begäran. När en skriftlig handling kommer in till myndigheten inom tvåmånadersfristen bör man enligt JO presumera att den enskilde begär omprövning så snart det finns något som tyder på att handlingen har lämnats in som en reaktion på beslutet.

Anmälan

I en anmälan till JO anförde AA bl.a. följande: Försäkringskassan avslag hans ansökan om aktivitetsstöd den 7 april 2015. Han förstod inte beslutet och skrev därför den 24 maj 2015 till Försäkringskassan och begärde att få ta del av de handlingar och uppgifter som beslutet baserades på. Han bad även om en kvittens på att hans skrivelse hade kommit fram men fick inget svar. Den 7 juni 2015 skrev han ett nytt brev och påminde om sin begäran, även denna gång utan att få svar. Båda breven till Försäkringskassan var adresserade på det sätt som föreskrivs vid en begäran om omprövning.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som i ett remissvar den 14 oktober 2015 anförde följande:

Utredning

Den 4 april 2015 [rätteligen den 7 april, JO:s anm.] fattade Försäkringskassan beslut om att AA inte skulle få aktivitetsstöd för perioden den 9 februari till och med den 15 mars 2015. Anledningen till beslutet var att AA fått aktivitetsstöd i 450 dagar och att han enligt det beslutsunderlag som A-kassan meddelat inte uppfyllde villkoren för arbetslöshetsersättning. Försäkringskassans beslut om avslag skickades till AA samma dag.

Den 9 april 2015 ringde AA till Försäkringskassan för att ställa frågor om beslutet. I samtalet beskrev Försäkringskassans handläggare underlaget och reglerna som låg till grund för beslutet i fråga. Handläggaren informerade även om att AA inte uppfyllde villkoren för arbetslöshetsersättning enligt det underlag som Försäkringskassan hade fått från A-kassan.

Den 9 juni 2015 kom ett brev från AA in till Försäkringskassan. I brevet skrev AA att han den 24 maj 2015 hade skickat in en begäran om handlingar/uppgifter till Försäkringskassan men ännu inte fått någon kvittens på sin begäran. Han bifogade en kopia av begäran och bad även om mer tid för att ta del av och värdera de begärda uppgifterna, samt en kvittens på att detta brev kommit in till Försäkringskassan.

Samma dag ringde handläggaren upp AA och bekräftade att brevet hade kommit in och beskrev det underlag som Försäkringskassan grundade sitt beslut på i det aktuella ärendet.

Vid genomgång av ärendet med anledning av JO-anmälan har det framkommit att det brev som AA skickade den 24 maj 2015 och sedan igen den 7 juni 2015 var adresserat på det sätt som är föreskrivet när man begär omprövning.

Den 1 september 2015 diarieförde en handläggare AA:s brev som en begäran om omprövning och överlämnade den till en av Försäkringskassans omprövningsenheter för handläggning.

Den 3 september 2015 skickade en handläggare skriftlig kvittens samt all dokumentation som låg till grund för beslutet om aktivitetsstöd till AA.

Försäkringskassans slutsatser

Av okänd anledning har Försäkringskassan inte tagit emot den begäran som AA skickade den 24 maj 2015. Denna begäran registrerades först som en bifogad handling i det andra brevet som kom in till Försäkringskassan den 9 juni 2015. Tänkbar anledning till varför Försäkringskassan inte skickat skriftlig kvittens på det brev som kom in till Försäkringskassan den 9 juni 2015 eller skickat de efterfrågade handlingarna till AA är att den handläggare som handlade ärendet uppfattade det som om AA var nöjd med den muntliga redogörelse han fick i telefon den 9 juni.

Brevet från AA den 7 juni innehöll inte någon tydlig önskan om att få beslutet omprövat. Det framkom inte heller i den bifogade kopian från maj att det var det som var AA:s egentliga önskemål. Det var först i samband med JO-anmälan som hans viljeyttring blev tydlig. Försäkringskassan beklagar att någon kontroll av adressen inte gjordes i samband med att brevet första gången, det vill säga den 9 juni, kom in till myndigheten.

Ansvarig chef har fört dialog med berörd handläggare om det som inträffat och Försäkringskassans utredning visar inte annat än att det inträffade var ett rent misstag. Försäkringskassan har även ringt AA och bett om ursäkt för bristerna i hanteringen av ärendet.

Försäkringskassan beklagar att AA:s avsikt med att begära omprövning inte uppmärksammades, men konstaterar att detta inte var helt uppenbart med hänsyn till brevets innehåll. Omprövningen har nu slutförts och ett beslut om att inte ändra tidigare beslut har skickats till AA den 29 september.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Inledning

AA:s skrivelse den 24 maj 2015 har av oklar anledning inte tagits emot av Försäkringskassan. Att vidare utreda frågan om vart den har tagit vägen framstår inte som meningsfullt. I min fortsatta bedömning kommer jag därför att utgå från att AA:s begäran om att få ta del av handlingar och om omprövning kom in till Försäkringskassan den 9 juni 2015, dvs. den dag myndigheten tog emot hans skrivelse från den 7 juni 2015.

Begäran om omprövning

Reglerna om ändring, omprövning och överklagande av Försäkringskassans beslut finns i 113 kap. socialförsäkringsbalken, SFB.

Av 3 § framgår bl.a. att Försäkringskassan ska ändra ett beslut som inte har prövats av domstol om beslutet innehåller en uppenbar oriktighet. En sådan ändring får enligt 6 § inte tas upp av myndigheten senare än två år efter den dag beslutet meddelades. Under vissa angivna förutsättningar får ändring dock ske även därefter.

Av 7 § följer att Försäkringskassan ska ompröva ett beslut om det skriftligen begärs av den enskilde som beslutet angår och beslutet inte avser en sådan ändring som regleras i 3 §. En begäran om omprövning ska enligt 19 § ha kommit in till Försäkringskassan inom två månader från den dag då den enskilde fick del av beslutet.

Av 8 § framgår att en omprövning inte får leda till att ett beslut ändras till den enskildes nackdel.

Som framgår av 10 § får Försäkringskassans beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut får dock inte överklagas av en enskild innan det har omprövats enligt 7 §. I 11 § undantas emellertid avvsningsbeslut som grundas på att en begäran om omprövning eller ett överklagande har kommit in för sent och beslut som har meddelats med stöd av 3 §. Sådana beslut kan alltså överklagas direkt.

De formkrav som lagen ställer på en begäran om omprövning är dels att den ska vara skriftlig, dels att den ska ha kommit in till myndigheten inom två månader från den dag då den enskilde fick del av beslutet. För att kunna avgöra om en begäran om omprövning har kommit in i tid måste den dessutom kunna härledas till ett visst beslut. Att myndigheten måste kunna koppla en skrivelse från den enskilde till ett visst beslut följer på det sättet redan av lagen.

I den omprövningshänvisning som regelmässigt bifogas Försäkringskassans beslut finns upplysningar om tvåmånadersfristen och om vilken adress en begäran om omprövning ska skickas till. I sammanhanget anges även att

begäran ska innehålla uppgifter om vilket beslut som avses samt om hur och varför omprövning begärs. Det senare är rekommendationer som det självfallet är önskvärt att den enskilde följer. Några formkrav är det emellertid inte.

Frågan är då i vilken utsträckning Försäkringskassan bör utgå från att en skriftlig handling som kommer in till myndigheten inom tvåmånadersfristen är en begäran om omprövning.

I ett tidigare ärende hos JO hade den enskilde i en skrivelse till kassan uttryckligen begärt en omprövning men hänvisat till lagrummet för ändringsprövning, dvs. nuvarande 113 kap. 3 § SFB. En ändringsprövning enligt 113 kap. 3 § SFB är mer begränsad än en omprövning enligt 7 § samma kapitel. I beslutet uttalade JO bl.a. att utgångspunkten bör vara att en skriftlig missnöjesyttring som kommer in till Försäkringskassan inom tvåmånadersfristen bör betraktas som en begäran om en så fullständig prövning som möjligt och att en omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB ska göras om inte den enskilde uttryckligen motsatt sig en sådan prövning (se JO 2010/11 s. 493).

I ett annat ärende hos JO (dnr 2962-2014) hade Försäkringskassan avvisat en ansökan om bostadsbidrag på grund av att underlaget var ofullständigt och inte hade kompletterats inom föreskriven tid. Den enskilde hade en knapp månad senare lämnats in de handlingar som saknades. I beslutet uttalade JO bl.a. följande:

I en situation där en ansökan avvisats på grund av ett ofullständigt underlag finns det goda skäl att anta att den som därefter ger in kompletterande handlingar eller uppgifter till kassan vill ha den förmån som han eller hon ursprungligen har begärt. Oavsett om kompletteringar ges in tillsammans med en uttrycklig begäran om omprövning eller inte bör utgångspunkten vidare vara att den enskilde vill få en så fullständig prövning som möjligt.

— — —

Försäkringskassan bör därför i de situationer där kompletteringar ges in inom omprövningsfristen på eget initiativ ta ställning till om en ansökan kan prövas i sak om inte den enskilde uttryckligen motsatt sig en sådan prövning. Därigenom erbjuds den enskilde en möjlighet att få en fullständig sakprövning av den tidigare avvisade ansökan. Även om ansökningshandlingarna bedömts vara bristfälliga är de i dessa fall förvaltningsrättsligt sett inkomna, och ärendet anses anhängiggjort det datum då ansökan kom in till Försäkringskassan.

I det första av de refererade ärendena hade den enskilde gett tydligt uttryck för ett missnöje som gick att härleda till ett visst beslut. I det andra fallet fanns det inte någon missnöjesyttring. Även om det var oklart om den försäkrade själv angav vilket ärende kompletteringen avsåg var det tydligt att Försäkringskassan genast kopplade den till beslutet att avvisa hennes ansökan om bostadsbidrag.

Utredningen i det nu aktuella ärendet visar att AA:s skrivelser var adresserade på det sätt som föreskrivs vid begäran om omprövning. De inleddes också med en referens till Försäkringskassans beslut den 7 april 2015 att avslå hans ansökan om aktivitetsstöd. Försändelsen som kom in till kassan den 9 juni 2015 innehöll även en kopia av skrivelsen den 24 maj 2015 där AA uppgav att han

önskade ”mer tid för att ta del av och värdera begärda handlingar”. Det har vidare inte funnits anledning att ifrågasätta att försändelsen den 9 juni 2015 kom in till kassan inom två månader efter det att AA fick del av beslutet den 7 april 2015.

Bestämmelserna om omprövning har stor betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Försäkringskassan bör därför generellt sett vara uppmärksam på tecken på missnöje och generös i sin tolkning av vad som kan anses vara en begäran om omprövning. AA:s skrivelser var uttryckligen kopplade till ett för honom negativt beslut och inkomna inom två månader från det att han kunde ha förväntats ha tagit del av det beslutet. Det framgick dessutom att AA önskade mer tid, dvs. anstånd, för att läsa och bedöma beslutsunderlaget, vilket får ses som en tydlig indikation på att han ville ha en ny prövning. Redan detta borde, enligt min mening, ha uppfattats som en begäran om omprövning. Att skrivelserna dessutom var adresserade på det sätt som föreskrivs vid begäran om omprövning gör att de utan vidare borde ha hanterats som en sådan begäran. Som jag uppfattar remissvaret delar Försäkringskassan den uppfattningen. Försäkringskassan förtjänar kritik för att genom sin ouppmärksamhet kraftigt ha fördröjt omprövningen av beslutet den 7 april 2015.

När det gäller frågan om i vilken utsträckning en skriftlig handling som kommer in till myndigheten inom tvåmånadersfristen ska anses vara en begäran om omprövning blir min slutsats att Försäkringskassan bör presumera att den enskilde begär omprövning så snart det finns något som tyder på att handlingen har lämnats in som en reaktion på myndighetens grundbeslut.

Utlämnande av allmänna handlingar

Den som är part i ett ärende hos en myndighet har – med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, – rätt till insyn i utredningsmaterialet (16 § förvaltningslagen [1986:223]). Genom rätten till partsinsyn kan parten bevaka sina intressen och kontrollera hur myndigheten handlägger ärendet.

Är det fråga om en allmän handling, kan den enskilde även grunda sin begäran att få ta del av handlingen på tryckfrihetsförordningens bestämmelser. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt; besked bör normalt lämnas redan samma dag som begäran har gjorts.

Den omständigheten, att den som begär ut en allmän handling även är part i det ärende som handlingarna tillhör, har naturligtvis ingen betydelse när det gäller kravet på skyndsamt handläggning (se bl.a. JO 2003/04 s. 389). Även i sådana fall ska myndigheten därför som utgångspunkt lämna besked i frågan samma dag som framställningen gjordes.

AA:s skrivelse den 7 juni 2015 kom in till Försäkringskassan den 9 juni 2015. Vid ett telefonsamtal samma dag upplyste myndigheten AA om att brevet hade kommit fram och om vilket underlag som legat till grund för beslutet den 7 april

2015. Myndigheten borde samtidigt ha försäkrat sig om att AA var nöjd med att ha fått muntliga uppgifter och i så fall dokumenterat det. I annat fall skulle myndigheten omgående ha skickat det begärda underlaget till AA. Av utredningen i ärendet framgår att AA inte fick de begärda handlingarna förrän den 3 september 2015, dvs. nästan tre månader efter det att Försäkringskassan tog del av hans begäran. Ett sådant dröjsmål är långt ifrån acceptabelt.

Ärendet avslutas.