

Socialförsäkring

Försäkringskassan kritiseras för sin tillämpning av efterfrågeförbudet

(Dnr 5734-2012)

Beslutet i korthet: En journalist har i en anmälan till JO anfört att han vände sig till Försäkringskassan för att få ut vissa uppgifter och att han då – innan han ens hann göra sin framställan – blev tillfrågad om syftet med sin begäran. I förevarande beslut uttalar JO att det vid menprövningen självfallet kan ha betydelse vem som begär uppgiften men att det är den efterfrågade uppgiftens art som är utgångspunkten och att det därför aldrig är relevant att efterfråga en sökandes identitet eller syfte innan det står klart vilka uppgifter som begärs.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 19 oktober 2012, klagade journalisten P.J. på Försäkringskassan. Han anförde att myndigheten, enligt hans uppfattning, rutinmässigt efterforskar allmänhetens syften med att begära ut handlingar. P.J. tillade bl.a. följande. Den 24 september 2012 kontaktade han Försäkringskassan för att begära uppgifter om en namngiven persons sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och arbetsgivare. Han blev då, innan han ens tilläts göra sin framställan, tillfrågad om syftet med sin begäran. Efter att ha redogjort för sin uppfattning att sådant inte får efterforskas fick han tala med en person i chefsställning. Denne visade sig ha samma inställning som den handläggare han talat med tidigare.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som P.J. anfört. I remissvar den 17 januari 2013 anförde Försäkringskassan följande. (De nämnda bilagorna är inte medtagna här.)

Utredning

P.J., journalist på Sundsvalls Tidning, kontaktade den 24 september 2012 Försäkringskassans Kundcenter (KC) och begärde att få ut uppgifter om en namngiven persons sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och arbetsgivare. Hans begäran vidarebefordrades till enhetschefen för LFC Sundsvall som följande dag fattade beslut om att inte lämna ut uppgifterna.

När enhetschefen för LFC Sundsvall efteråt talade med P.J. beskrev denne att han hade ringt till KC och att KC-handläggaren direkt hade frågat vad han skulle ha uppgifterna till samt vem han var. Eftersom P.J. upplevde sig ha blivit dåligt bemött av handläggaren bad han att få bli kopplad till dennes chef vid KC. Handläggarens chef hade bekräftat att handläggaren hade agerat helt enligt Försäkringskassans anvisningar.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassans syn på efterfrågeförbudet framgår av bifogade utdrag från Försäkringskassans vägledning (2001:3) Offentlighet eller sekretess? samt Försäkringskassans informationsmeddelande (IM 2012:147) 2) som har publicerats med anledning av detta JO-ärende. (Bilaga 1 och 2).

Det framgår av bilagorna att Försäkringskassan är medveten om att det inte är förenligt med 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen att utan anledning efterfråga frågeställarens identitet och syftet med de begärda uppgifterna. Försäkringskassan vill dock framföra att det i praktiken är förknippat med stora svårigheter att avgöra när det finns anledning att efterfråga sådana uppgifter.

I Försäkringskassans verksamhet gäller detta särskilt när frågeställaren begär uppgifter om den enskildes yrke, arbetsgivare, SGI och ekonomiska förmåner i form av t.ex. bostadsbidrag, bostadstillägg och föräldrapenning. I rättspraxis har sådana uppgifter beroende på omständigheterna ibland ansetts harmlösa och ibland känsliga. Uppgifterna bedöms alltså i vissa fall vara sekretessbelagda och i andra fall vara offentliga.

När det gäller den typen av uppgifter har ändamålet med de begärda uppgifterna och frågeställarens identitet i praxis ansetts vara avgörande för sekretessprövningen. Förutom den praxis och de kommentarer som nämns i vägledningen (bilaga 1) hänvisar Försäkringskassan till ett nyare kammarrättsavgörande i frågan (KRNS mål nr 6964-12).

Mot bakgrund av den praxisen är det Försäkringskassans uppfattning att uppgifter om den enskildes yrke, arbetsgivare, SGI och de ovan uppräknade ekonomiska förmånerna till sin karaktär är sådana uppgifter som motiverar att Försäkringskassan kan behöva ta reda på frågeställarens identitet och ändamålet med de begärda uppgifterna för att göra sekretessprövningen.

P.J. kommenterades remissvaret och underströk åter att han blev tillfrågad om sin identitet och syftet med sin begäran innan han ens hann göra sin framställan, dvs. innan Försäkringskassan visste vilka uppgifter han ville ta del av.

I ett beslut den 2 augusti 2013 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte är hemlig – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. En begäran om utlämnande av allmän handling prövas av den som förvarar handlingen. En myndighet har vidare enligt 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, en skyldighet att på begäran av en enskild lämna uppgifter ur allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten. Detta gäller dock endast under förutsättning att uppgiften inte är sekretessbelagd och så länge arbetets behöriga gång inte hindras.

Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF får en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Efterfrågeförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket TF har ansetts böra analogt tillämpas även i förhållande till den som med stöd av 6 kap. 4 § OSL efterfrågar

en uppgift ur en allmän handling (jfr t.ex. JO:s beslut den 13 november 2006, dnr 1915-2006).

Huvudregeln om socialförsäkringssekretess finns i 28 kap. 1 § OSL, där det anges att sekretess gäller hos Försäkringskassan för uppgift om den enskildes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bl.a. ärenden om lagstiftningen om allmän försäkring.

Begreppet ”andra personliga förhållanden” i 28 kap. 1 § OSL omfattar i princip alla uppgifter som kan hänföras till en enskild person och kan t.ex. gälla uppgift om en försäkrads adress och arbetsförmåga. Även ekonomiska förhållanden som exempelvis uppgift om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning omfattas av detta begrepp. Socialförsäkringssekretessen omfattar således ett stort spann av uppgifter, alltifrån sådana som i de flesta fall är harmlösa till sådana som är mycket integritetskänsliga. Prövningen av om den enskilde eller någon närstående kan antas lida men till följd av utlämnandet av en viss uppgift (menprövningen) ska i huvudsak kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften utan att knytas till en skadeprovning i det enskilda fallet. Uppgiftens art är alltså av avgörande betydelse för menprövningen. En uppgift som är harmlös i ett sammanhang kan emellertid vara känslig i ett annat och givetvis kan det ha betydelse vem som frågar och vad uppgiften ska användas till. Att lämna ut en adressuppgift till ett inkassoföretag får t.ex. antas vara till men för den enskilde.

P.J. har anfört att han vände sig till Försäkringskassan för att få uppgifter om SGI och arbetsgivare beträffande en namngiven person men att han inte ens hann göra sin framställan innan han blev tillfrågad om sin identitet och sitt syfte.

I remissvaret anför Försäkringskassan att uppgifter om t.ex. SGI och arbetsgivare enligt myndighetens uppfattning är av sådan karaktär att en sökandes identitet och syfte kan behöva efterfrågas. Försäkringskassan hänvisar vidare till bl.a. ett informationsmeddelande (IM 2012:147) som utfärdades med anledning av P.J:s anmälan till JO. I informationsmeddelandet anges bl.a. att den sökandes identitet och syfte bara får efterfrågas om det behövs för att en sekretessprövning ska kunna göras och att sådana frågor alltså inte får ställas slentrianmässigt. Det poängteras vidare att enbart det faktum att det är en journalist som begär uppgifter inte medför att syfte m.m. får efterfrågas, men att vem som begär ut uppgifter ibland kan påverka om man ska gå vidare och fråga om syftet med begäran.

Beträffande uppgiften som sådan anges följande i informationsmeddelandet. ”Identitetsuppgifter är oftast harmlösa och kan på begäran i de flesta fall lämnas ut. Till identitetsuppgifter hör främst uppgifter i form av namn, personnummer, civilstånd och adress. Du får därför normalt sett inte efterfråga t.ex. syftet med en begäran om begäran avser sådana uppgifter. *[Det förefaller som om det saknas ett stycke häremellan, JO:s anm.]* Här är det emellertid inte lika enkelt. Om det av en begäran till exempel framkommer något som gör att du kan ana att sökanden vill använda uppgiften för att på något sätt skada den försäkrade kommer saken i ett annat läge. I det fallet kan du behöva fråga närmare kring syftet m.m. för att kunna göra en korrekt sekretessprövning.”

Jag har ingen annan uppfattning än Försäkringskassan i fråga om att uppgifter om t.ex. SGI och arbetsgivare är sådana att det kan finnas skäl att efterforska den sökandes identitet och syfte. Självfallet kan det, som Försäkringskassan anger i sitt informationsmeddelande, ha betydelse vem den sökande är. Jag vill emellertid understryka att det är den efterfrågade uppgiftens art som är utgångspunkten vid menprövningen. Det är därför aldrig relevant att efterfråga en sökandes identitet eller syfte innan det står klart vilka uppgifter som begärs. Det aktuella informationsmeddelandet bör formuleras om så att detta tydligt framgår.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.

Försäkringskassan kritiseras inte för att ha lämnat ut uppgifter om en försäkrad till polismyndigheten men däremot för att ha underlåtit att dokumentera övriga kontakter myndigheterna emellan

(Dnr 6156-2011)

Beslutet i korthet: Av en promemoria, som inkom till Försäkringskassan från polismyndigheten, framgick bl.a. att en försäkrad utan framgång hade eftersökts på sin folkbokföringsadress och att det var ovisst om han vistades i Sverige. Försäkringskassan inledde med anledning därav en kontrollutredning och kallade den försäkrade till ett möte för att utreda hans fortsatta rätt till sjukersättning. Med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, lämnade Försäkringskassan uppgifter om tid och plats för mötet till polismyndigheten, som kom till platsen och grep den försäkrade. JO delar Försäkringskassans uppfattning att generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är tillämplig i förevarande fall. JO har heller inga invändningar mot Försäkringskassans bedömning att det var uppenbart att intresset av att klara upp de brott den försäkrade var misstänkt för hade företräde framför intresset att skydda hans integritet. Någon kritik uttalas således inte i denna del. Däremot kritiseras Försäkringskassan för bristande dokumentation av kontakterna med polismyndigheten. I beslutet uttalas vidare att avsaknaden av dokumentation medfört att det saknades möjlighet att bedöma lämpligheten av eventuellt övrigt samarbete myndigheterna emellan.

Anmälan

I en anmälan klagade advokaten Ismo Salmi, i egenskap av ombud för R.H., på Försäkringskassan och anförde i huvudsak följande. R.H. var, utan att han kände till det, efterlyst för bl.a. grov stöld 2008. Han vistades gömd i Finland eftersom han, såsom vittne till grova brott, var hotad till livet. Under våren 2011 kallades R.H. till ett möte hos Försäkringskassan i Eskilstuna under förevändning att Försäkringskassan ville diskutera hans löpande ersättning. Försäkringskassan svarade undvikande på hans frågor om sammanträdet syfte. När

R.H. anlände till mötet hos Försäkringskassan befann sig polisen på plats och grep honom. Han dömdes senare för det brott han var efterlyst för. Det är således uppenbart att det förekommit ett samarbete mellan polismyndigheten och Försäkringskassan och Försäkringskassan måste ha delgivit polismyndigheten sekretessbelagd information, och vice versa. Härutöver har Försäkringskassan uppenbarligen genom vilseledande information förmått R.H. att infinna sig till mötet och som skäl åberopat omständigheter som direkt har betydelse för R.H:s försörjning.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som Ismo Salmi anfört. I remissvar den 8 februari 2012 anförde Försäkringskassan följande.

Utredning

Försäkringskassans interna utredning med anledning av JO:s begäran om yttrande visar följande.

Den 20 februari 2011 tog Försäkringskassan emot en handling från polismyndigheten i Uppsala benämnd ”PM Spaning samt eftersök av mt i ärendet”.

Av promemorian framgick att R.H. var misstänkt för brott och, utan resultat, hade eftersökts av två polispatruller den 18 januari 2011.

Eftersom den inkomna handlingen från polismyndigheten tydde på att R.H:s bosättningsförhållanden var oklara beslutade Försäkringskassans kontrollenhet vid region Öst att inleda en så kallad kontrollutredning för att utreda R.H:s rätt till sjukersättning. R.H:s sjukersättning betalades ut i form av garantiersättning som är en så kallad bosättningsbaserad försäkring. När sjukersättning betalas ut i form av garantiersättning förutsätter detta att den som är beviljad ersättningen är bosatt i Sverige eller i land inom EU/EES.

I journalanteckning daterad den 28 februari 2011 bedömde handläggaren att R.H. inte hade fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 110 kap. 46 och 47 §§ socialförsäkringsbalken som föreskriver att ändrade förhållanden som påverkar rätten till ersättning måste anmälas till Försäkringskassan. Här avses bland annat bosättning i Sverige eller utomlands.

Handläggaren bedömde att R.H:s sjukersättning skulle hållas inne i avvaktan på vidare utredning, då det inte fanns någon aktuell adress där R.H. kunde nås och då det inte heller kunde anses stå klart att R.H. fortfarande var i livet.

Den 3 mars 2011 registrerade Försäkringskassan att sjukersättningen tills vidare inte skulle betalas ut från och med mars 2011.

Den 8 mars 2011 inkom handlingar från Nordea som visade att R.H:s före detta hustru med stöd av fullmakt tagit ut hans sjukersättning för tiden maj 2010 till och med februari 2011.

Den 24 mars 2011 ringde en person, som uppgav sig vara R.H., till Försäkringskassans handläggare och undrade varför Försäkringskassan inte hade betalat ut hans sjukersättning i mars 2011. Handläggaren informerade personen om att detta berodde på att Försäkringskassan inte visste om R.H. bodde i Sverige eller om han ens var i livet. Handläggaren bad därefter att personen skulle besöka Försäkringskassan så att det gick att få klarhet i om det var R.H. som ringde och för att utreda var han bodde samt varför hans före detta hustru hade tagit ut hans sjukersättning. R.H. sade sig ha förståelse för detta och erbjöd sig att besöka Försäkringskassans kontor i Eskilstuna samma dag eller dagen därefter.

Den 25 mars 2011 ringde handläggaren till Försäkringskassans servicekontor i Eskilstuna och bad dem ta emot besök av R.H. för att utreda hans rätt till sjukersättning och hans bosättningsförhållanden. Handläggaren kontaktade därefter R.H. och informerade honom att han samma dag kl. 13.00 var välkommen att besöka Försäkringskassans servicekontor på Kungsgatan 13 i Eskilstuna. Polismyndigheten informerades om tid och plats för mötet.

Den 30 mars 2011 antecknade handläggaren i ärendejournalen att R.H. var omhändertagen från och med den 26 mars och att bakgrunden till detta skulle undersökas för att utreda om det påverkade hans rätt till sjukersättning.

Den 2 maj 2011 beslutade handläggaren att avsluta utredningen eftersom det inte, utifrån Försäkringskassans utredning, fanns anledning att ifrågasätta rätten till sjukersättning. Detta innebär att Försäkringskassan började betala ut R.H:s sjukersättning på nytt och att den även betalades ut för månaderna mars 2011 till och med april 2011 när den hade varit innehållen.

Försäkringskassans slutsatser

I anmälan till JO anförs att Försäkringskassan har vilselett R.H. att infinna sig till ett möte hos Försäkringskassan och delgett polismyndigheten sekretessbelagd information.

Försäkringskassan påbörjade en utredning med anledning av att en memororia som kommit in från polismyndigheten visade att R.H:s bosättningsförhållanden var okända. Eftersom R.H:s sjukersättning betalades ut i form av garantiersättning var R.H:s bosättningsförhållanden avgörande för rätten till ersättning. Det var därför motiverat att påbörja en utredning.

Vid tidpunkten för mötet visade utredningen så långt att R.H. inte var bosatt på den adress där han var folkbokförd och att han heller inte kunde påträffas på andra adresser. Vidare att hans före detta hustru under en längre tid hade hämtat ut hans sjukersättning.

Försäkringskassan bedömer att det i detta läge av utredningen var befogat att vidare utreda R.H:s rätt till sjukersättning och att R.H:s personliga medverkan var nödvändig. Det fanns därför en berättigad anledning att, utifrån socialförsäkringslagstiftningen, kalla R.H. till ett möte. R.H. uttryckte också själv förståelse för behovet av ett möte. Mötet kom således inte till genom vilseledande eller falska förespeglningar.

Vad gäller frågan om Försäkringskassan hade informerat polismyndigheten om tidpunkten för mötet framgår det av journalanteckningen den 2 maj 2011 att Försäkringskassan under ärendets gång hade haft kontakt med polisen.

Vid vilka tillfällen dessa kontakter förekom och vad de gällde finns inte antecknat i journalen. Genom Försäkringskassans utredning i detta JO-ärende är det dock klarlagt att polismyndigheten fick information om att R.H. skulle närvara vid ett möte på Försäkringskassans kontor i Eskilstuna den 25 mars 2011.

Sekretesskydd för uppgifter om de enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden som finns i Försäkringskassans ärenden regleras i 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för sådana uppgifter om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgifterna röjs. Sekretessen gäller också mellan myndigheter (8 kap. 1 § OSL).

I detta fall har Försäkringskassan lämnat uppgift om tid för R.H:s möte på Försäkringskassans kontor i Eskilstuna till polismyndigheten. Sådana uppgifter är normalt sett inte sekretessbelagda. I den aktuella situationen, när Försäkringskassan med fog kunde anta att polisen med information om mötet skulle vara på plats och gripa R.H., blir bedömningen annorlunda.

Försäkringskassan gör dock den bedömningen att uppgifterna kunde lämnas till polismyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen (10 kap. 27 § OSL). I vissa fall måste myndigheter kunna samverka så att brott kan klaras upp. En bedömning måste givetvis göras i det enskilda fallet, men som omständigheterna var i detta fall anser Försäkringskassan att det är uppenbart att intresset av att de anmälda brotten klarades upp hade företräde framför intresset av R.H:s integritetsskydd.

Ismo Salmi kommenterade Försäkringskassans yttrande och anförde bl.a. följande. Såvitt R.H. förstått framgår det inte alls av polismyndighetens promemoria att hans bosättningsförhållanden skulle vara oklara. Om oklarheter kring boendet fanns borde de kunnat utredas per telefon. Försäkringskassan saknade fog för sitt beslut att inte betala ut ersättning till R.H. Det är uppenbart att skälet till beslutet att inte betala ersättning till R.H. var att Försäkringskassan ville delta i polismyndighetens spaningsverksamhet genom att tvinga R.H. att infinna sig personligen vid Försäkringskassan så att han skulle kunna gripas.

Försäkringskassans handlingar i ärendet hämtades in och granskades. Av en journalanteckning den 28 februari 2011 i Försäkringskassans akt om kontrollutredning framgår att en impuls till utredning om R.H:s rätt till ersättning inkommit i form av en promemoria från polismyndigheten. Av polismyndighetens promemoria framgår att R.H. utan framgång eftersökts på sin folkbokföringsadress och andra tänkbara adresser i Sverige, att hans före detta hustru hade uppgivit att hon inte hade haft kontakt med R.H. på tre år och att hon trodde att han eventuellt vistades i Finland.

I ett beslut den 2 augusti 2013 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

I Försäkringskassans uppgifter ingår att göra kontrollutredningar för att förebygga och komma till rätta med felaktiga utbetalningar av socialförsäkringsförmåner. Det är inte ovanligt att impulsen till en kontrollutredning kommer in till Försäkringskassan från en annan myndighet, t.ex. som i detta fall från polismyndigheten.

I samband med en kontrollutredning kan Försäkringskassan ha behov av att träffa och ställa frågor till den försäkrade. När Försäkringskassan inledde sin utredning uppbar R.H. sjukersättning i form av garantiersättning som är en bosättningsbaserad förmån. En försäkrad som uppbar en socialförsäkringsförmån är skyldig att anmäla sådana förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen i fråga. Rätt till bosättningsbaserade förmåner förutsätter bl.a. bosättning i Sverige eller i land inom EU/EES. Eftersom det kommit till Försäkringskassans kännedom att det rådde ovisshet kring var R.H. var bosatt, eller om han över huvud taget var i livet, hade myndigheten fog för åtgärden att kalla R.H. till ett personligt besök.

Frågan i ärendet är då om Försäkringskassan har varit oförhindrad att lämna ut uppgifterna om besöket till polismyndigheten.

Enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess hos Försäkringskassan för uppgift om den enskildes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon

närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bl.a. ärende om sjukersättning.

Begreppet ”andra personliga förhållanden” omfattar i princip alla uppgifter som kan hänföras till en enskild person och kan t.ex. gälla uppgift om en försäkrads adress och arbetsförmåga (se Försäkringskassans Vägledning 2001:3 Version 4 s. 43). Om det hos Försäkringskassan, som i förevarande fall, finns ett pågående eller avslutat ärende rörande personen i fråga, kan även en uppgift om att hon eller han är kallad till ett möte hos myndigheten utgöra ett sådant personligt förhållande som avses i 28 kap. 1 § OSL. I förevarande fall får det dessutom anses klart att den enskilde kunde komma att lida men om uppgiften röjdes. Sekretess får därför anses gälla för uppgiften i fråga.

Nästa steg i bedömningen blir därmed att ta ställning till om det förelegat någon sekretessbrytande regel som medfört att Försäkringskassan varit oförhindrad att lämna ut den sekretessbelagda uppgiften.

Det finns ett flertal sekretessbrytande regler i OSL och i andra lagar och förordningar som OSL hänvisar till. Vissa av dessa regler medger utlämnande på Försäkringskassans eget initiativ. Det gäller t.ex. de bestämmelser som intagits i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet. Andra sekretessbrytande regler gäller under förutsättning att uppgiften har begärts utlämnad. Så är fallet t.ex. när utlämnandet sker med stöd av förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna ut uppgifter till andra myndigheter (uppgiftslämnarförordningen).

Om utlämnande inte kan ske med stöd av någon annan sekretessbrytande regel kan i vissa fall generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL vara tillämplig. Denna bestämmelse gör det möjligt för en myndighet att på eget initiativ eller på begäran lämna ut en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (jfr Försäkringskassans Vägledning 2001:3 Version 4 s. 85).

Jag delar Försäkringskassans uppfattning att generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL kunde tillämpas i förevarande fall. Jag har heller inga synpunkter på den bedömning som Försäkringskassan gjort vid intresseavvägningen och finner således inte anledning att kritisera myndigheten för att den lämnat ut uppgifterna om mötet till polismyndigheten.

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223) ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för ärendets utgång antecknas. Det får dock i praxis anses belagt att också uppgifter som rör ärendets gång, t.ex. kontakter med parter, andra personer eller myndigheter, bör antecknas (se t.ex. JO:s beslut den 3 mars 2005, dnr 4922-2003).

Av utredningen i ärendet framgår att Försäkringskassan haft kontakt med polismyndigheten under ärendets gång. Det saknas emellertid dokumentation som visar när kontakten har skett och vad som har sagts. Därmed saknas även möjlighet att bedöma lämpligheten i eventuellt övrigt samarbete myndigheterna emellan. Försäkringskassan förtjänar kritik för den bristande dokumentationen.

Ärendet avslutas.

Försäkringskassan kritiseras inte för att ha lämnat ut en uppgift om bosättningsland beträffande en person med skyddade personuppgifter men däremot för att bl.a. ha lämnat felaktig information i en kommuniceringsskrivelse och i ett beslut

(Dnr 2203-2012)

Beslutet i korthet: Försäkringskassan har, inom ramen för ett pågående ärende om underhållsstöd, röjt uppgiften om bosättningsland beträffande en försäkrad som har skyddade personuppgifter i form av sekretessmarkering. I beslutet uttalas att det är svårt att ange när en uppgift om ett geografiskt område som en person befinner sig i kan vara skyddsvärd och att det får avgöras från verksamhet till verksamhet bl.a. utifrån storleken på området. I förevarande fall finner JO att det kan diskuteras om uppgiften om den försäkrades bosättningsland över huvud taget omfattas av sekretess men att Försäkringskassan, oavsett hur det må förhålla sig med den saken, varit oförhindrad att lämna ut uppgiften i fråga med stöd av den sekretessbrytande regeln i 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Utlämnandet av uppgiften föranleder således inte någon kritik från JO:s sida.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade N.N., som har skyddade personuppgifter, på Försäkringskassan och anförde att myndigheten hade lämnat ut sekretesskyddade uppgifter om honom och hans familj. Eftersom myndigheten har avslöjat vilket som är deras nya bosättningsland blir de nu tvungna att flytta. N.N. anförde vidare att Försäkringskassan har hanterat hans ärende om underhållsstöd på ett bristfälligt sätt bl.a. genom att plötsligt och utan förvarning flytta över ärendet till hans nya bosättningsland där han nu dels krävs på återbetalning av ett stort belopp, dels på ett högt underhållsbidrag varje månad.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som N.N. anförde. I ett remissvar den 9 juli 2012 anförde Försäkringskassan följande.

Bakgrund

Inledning

Föräldrar är underhållsskyldiga för sina barn (7 kap. föräldrabalken, FB). Det vanligaste förhållandet är att båda föräldrarna bor i Sverige och att de själva reglerar underhållsskyldigheten sinsemellan. Betalar den underhållsskyldiga föräldern inte fastställt underhållsbidrag kan barnet ha rätt till underhållsstöd från Försäkringskassan. Underhållsstödet kan som mest vara 1 273 SEK/månad och barn. Den underhållsskyldige ska betala ett fastställt belopp till Försäkringskassan och benämnas då bidragsskyldig. För att bar-

net ska ha rätt till underhållsstöd så behöver den förälder som bor med barnet lämna in en ansökan till Försäkringskassan. Föräldern som bor med barnet benämns boförälder.

När bidragsskyldig förälder bor i Sverige

Bor den bidragsskyldige föräldern i Sverige och/eller har inkomst från Sverige fastställer Försäkringskassan en betalningsskyldighet i form av ett betalningsbelopp. Betalningsbeloppet beräknas utifrån den bidragsskyldige föräldrarnas taxerade inkomst. Betalningsbeloppet kan vara som mest 1 273 SEK/månad och barn och gäller från februari till och med januari nästkommande år. Om den bidragsskyldige föräldern inte betalar det fastställda betalningsbeloppet skickar Försäkringskassan skulden till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

När bidragsskyldig förälder bor utomlands

Eftersom det inte går att begära indrivning av betalningsbelopp utomlands är huvudprincipen att Försäkringskassan ska upphäva betalningsskyldigheten när den bidragsskyldige föräldern bor utomlands eller har inkomst i eller från utlandet. Det innebär att Försäkringskassan kan välja att upphäva betalningsskyldigheten för en viss period eller helt och hållet. Om det finns ett underhållsbidrag fastställt träder Försäkringskassan in i barnets rätt till underhållsbidrag när betalningsskyldigheten är upphävd (19 kap. 37 § socialförsäkringsbalken [2010:110], SFB).

Är en bidragsskyldig förälder bosatt utomlands och det finns ett fastställt underhållsbidrag träder Försäkringskassan in i barnets rätt till underhållsbidrag till den del det svarar mot utbetalt underhållsstöd (19 kap. 29 § SFB). Det innebär att Försäkringskassan kan begära verkställighet utomlands av domen eller avtalet om underhållsbidrag med stöd av de konventioner om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhållsbidrag som finns (prop. 2004/05:116, Ett reformerat underhållsstöd, s. 67).

Om Försäkringskassan räknar med att den bidragsskyldige föräldern frivilligt kommer att betala i enlighet med ett beslut om betalningsskyldighet finns det inget som hindrar att Försäkringskassan beslutar om betalningsskyldighet trots att den bidragsskyldige föräldern bor utomlands (prop. 1995/96:208 Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m., s. 44). Försäkringskassan avgör i det enskilda fallet om en betalningsskyldighet eller ett underhållsbidrag ska fastställas (se ovan nämnda prop. 2004/05:116 s. 85).

Om det inte har fastställts något underhållsbidrag kan Försäkringskassan, när det finns en känd adress till bidragsskyldig förälder, förelägga boföräldern att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidraget fastställt (19 kap. 30 § SFB).

Underhållsbidragets fastställande

Underhållsbidrag kan fastställas genom ett avtal mellan föräldrarna, genom svensk tingsrätt eller via utländsk myndighet. Boföräldern väljer själv på vilket sätt ett underhållsbidrag fastställs. Om boföräldern till exempel väljer att en ansökan om fastställelse ska skickas till en utländsk myndighet framgår det i vilket land som fastställelse kommer att ske. Genom fastställelse via utländsk myndighet tillämpas det landets lagstiftning vilket påverkar underhållsbidragets storlek och för vilken period underhållsbidraget fastställs.

Ett underhållsbidrag kan fastställas till 0 kronor och uppåt baserat på barnets behov och båda föräldrarnas ekonomiska förutsättningar. Det betyder att ett underhållsbidrag kan fastställas till ett belopp högre än 1 273

kronor. Om underhållsbidraget blir högre än det utbetalade underhållsstödet och när den bidragsskyldige bor utomlands bör Försäkringskassan ge boföräldern möjlighet att i samband med Försäkringskassans krav på betalning av underhållsbidrag kräva ut den del av obetalade underhållsbidrag som överstiger utbetalat underhållsstöd (19 kap. 33 § SFB). Om en boförälder vill använda denna möjlighet begär Försäkringskassan in en fullmakt från henne eller honom.

Enligt huvudregeln i 7 kap. 7 § FB ska underhållsbidrag betalas i förskott för kalendermånad. Om betalning uteblir ska Försäkringskassan utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fodringen (19 kap. 49 § SFB). När bidragsskyldig förälder bor utomlands eller har inkomster från annat land än Sverige kan Försäkringskassan begära indrivning av underhållsbidraget via utländsk myndighet.

Kungörelsen (1958:522) angående tillämpning av konventionen den 20 juni 1956 om indrivning av underhållsbidrag i utlandet

För att underlätta och effektivisera indrivning av underhållsbidrag i gränsöverskridande ärenden finns det ett särskilt system för administrativt samarbete för indrivning av underhållsbidrag i utlandet. Varje land ska utse en centralmyndighet som ska ansvara för detta samarbete. Regeringen har bestämt att Försäkringskassan ska vara centralmyndighet enligt underhållsförordningen (se 2 § 13 förordningen [2009:1174] med instruktion för Försäkringskassan).

I de administrativa uppgifterna ingår att Försäkringskassan ska vara behjälplig med ansökningar i samarbetet för indrivning av underhållsbidrag i utlandet. Vidare får Försäkringskassan göra en framställan om särskilda åtgärder. En framställan är en fråga om upplysningar eller begäran om hjälp med att skaffa fram skriftliga dokument i ett ärende utan att en ansökan har blivit gjord. Vid behandling av en ansökan kan Försäkringskassan också få ta reda på uppgifter om underhållsskyldiga och underhållsberättigade för att underlätta handläggningen av ett ärende. Både den underhållsberättigade och den underhållsskyldige har rätt att få hjälp av Försäkringskassan och den andra centralmyndigheten för indrivning av underhållsbidraget i utlandet.

Utredning

Försäkringskassans interna utredning med anledning av JO:s begäran om yttrande visar följande.

Personen som det gäller benämns fortsättningsvis som N.N., N.N. är bidragsskyldig.

N.N. är förälder till ett barn fött 2002. Försäkringskassan utbetalade underhållsstöd för barnet från den 12 oktober 2006. N.N. var återbetalningsskyldig. Vid genomgång av N.N:s ärende 2009 noterades att N.N. blivit avregistrerad i sjukförsäkringsregistret med anledning av att N.N. flyttat till ett nytt bosättningsland. Försäkringskassan valde då att upphäva den svenska betalningsskyldigheten för underhållsstödet. N.N:s betalningsskyldighet upphävdes från och med februari 2010. Något beslut skickades inte till N.N. eftersom det saknades en adress till N.N.

I maj 2010 kontaktade N.N. Försäkringskassan. N.N. undrade hur mycket underhållsbidraget höjts till för år 2010. Försäkringskassan meddelade N.N. att det inte blev någon höjning. N.N. angav att han hade skyddade uppgifter och kunde nås via Skatteverkets förmedling.

I september 2010 skickades ett brev till N.N. via Skatteverket. I brevet meddelades att det för närvarande inte fanns något fastställt belopp som skulle betalas och att Försäkringskassan önskade kontouppgifter eller adress för återbetalning av inbetalt betalningsbelopp. N.N. ringde till Försäkringskassan den 19 januari 2011 och bekräftade att han mottagit brevet.

Vid telefonsamtalet ombads N.N. komma in med kontouppgifter vilket han gjorde per e-mail. Ett belopp om 2 142 kr återbetalades till N.N. den 31 januari 2011.

Med anledning av N.N:s lämnade uppgifter översändes den 12 oktober 2011 ett brev till boföräldern om fastställelse av underhållsbidraget där N.N:s nya bosättningsland framgick. I brevet framgick också att det ställdes krav på medverkan från boföräldern för att få underhållsbidragets fastställt enligt 19 kap. 30 § SFB. Försäkringskassans försäkringsutredare ringde samma dag till Skatteverket och fick bekräftat att N.N. fortfarande hade skyddade personuppgifter och att N.N. kunde nås via Skatteverket. Senare samma dag ringde försäkringsutredaren till centralmyndigheten i N.N:s bosättningsland och fick bekräftat att N.N. hade skyddade uppgifter i bosättningslandet.

Under tiden den 25–31 oktober 2011 kom det in handlingar från boföräldern. Handlingarna utvisade att boföräldern valde att medverka till att ansöka om att fastställa underhållsbidrag i N.N:s bosättningsland.

Den 1 november 2011 skickades kommunikering om upphävd betalningsskyldighet till N.N. via Skatteverket. Kommunikeringstiden förlängdes till 21 dagar för att N.N. skulle få tillräcklig tid på sig att svara.

På Försäkringskassans begäran kom Skatteverket den 2 november 2011 in med N.N:s personbevis. Personbeviset, boföräldrarnas ansökan om fastställelse och Försäkringskassans begäran av indrivning av underhållsbidrag skickades samma dag till centralmyndigheten i N.N:s bosättningsland.

Den 1 december 2011 skickades beslutet om upphävd betalningsskyldighet till N.N. via Skatteverket.

Den 11 januari 2012 skickade centralmyndigheten i N.N:s bosättningsland en kopia till Försäkringskassan av brevet som skickats till boföräldern. I brevet efterfrågades vissa kompletteringar från boföräldern. Det framgick att uppgifter om N.N. omfattades av sekretess i N.N:s bosättningsland.

Den 17 januari 2012 kontaktade N.N. Försäkringskassan och lämnade sin e-mailadress. Försäkringsutredaren bekräftade mottagandet samma dag. Senare under dagen kontaktade N.N. Försäkringskassan igen och undrade varför han skulle betala underhållsbidrag som fastställts av centralmyndigheten i N.N:s bosättningsland. N.N. hänvisade till att kommunen eller hjälpmedelscentralen borde hjälpa boföräldern med detta. N.N. konstaterade att boföräldern fått information om N.N:s bosättningsland. N.N. ifrågasatte också varför han skulle betala för barnet.

Den 18 januari 2012 svarade Försäkringsutredaren N.N. per e-mail och förklarade flera begrepp samt skillnaden mellan Försäkringskassans roll och centralmyndighetens i N.N:s bosättningsland.

Den 1 februari 2012 klagade N.N. per e-mail på att Försäkringskassans brev den 1 december 2011 var otydligt. N.N. ifrågasatte även varför N.N:s bosättningsland kommit till boföräldrarnas kännedom samt varför det fastställda underhållsbidraget blir högre än det svenska underhållstödet. Försäkringsutredaren besvarade N.N:s frågor per e-mail den 6 februari.

Centralmyndighetens i N.N:s bosättningsland beslut om underhållsbidrag kom in till Försäkringskassan den 24 februari 2012. Av beslutet, daterat den 16 februari 2012, framgick att N.N. skulle betala underhållsbidrag från och med den 1 november 2011.

Den 27 februari 2012 skickade N.N. ett e-mail till Försäkringskassan och ifrågasatte varför Försäkringskassan röjt N.N:s bosättningsland samt varför det ansökts om indrivning i det nya bosättningslandet trots att N.N. tidigare betalat frivilligt till Försäkringskassan. Försäkringskassans försäkringsspecialist svarade N.N. per e-mail den 1 mars att frågan om felaktig hantering utreddes och bad att få återkomma med svar. N.N. informerades även om hantering och fastställelse och indrivning i N.N:s bosättningsland.

Den 13 mars 2012 ringde N.N. till Försäkringskassan och klagade återigen på att bosättningslandet hade röjts samt att ansökan om fastställelse

och indrivning hade skett till N.N:s aktuella bosättningsland. Eftersom handläggande försäkringsspecialist inte var anträffbar bad Försäkringskassan om få återkomma. Den 14 mars 2012 skickade försäkringsspecialisten ett brev till N.N. och förklarade problematiken och att det förelåg motsatta intressen i ärendet.

Den 26 mars 2012 ringde N.N. till försäkringsspecialisten och undrade hur det skulle bli om N.N. flyttade tillbaka till Sverige. Det redogjordes då för att betalningsskyldigheten i sådant fall skulle bli fastställd när N.N. blev inregistrerad i sjukförsäkringsregistret, men att underhållsbidraget fortsättningsvis skulle drivas in avseende det överskjutande beloppet. N.N. fick även information om reglerna för hur underhållsbidraget kan omprövas och jämkas.

Den 28 mars 2012 fick Försäkringskassan besked från centralmyndigheten att beslutet om underhållsbidrag hade överklagats. Myndigheten skickade en kopia av överklagandet samtidigt som man önskade få boföräldrarnas uppdaterade inkomstuppgifter.

Den 29 mars 2012 eftersökte Försäkringskassans utredare boföräldrarnas inkomstuppgifter. Samma dag hade utredaren och boföräldern kontakt i frågan om inkomstuppgifter.

Den 30 mars 2012 inkom uppgifter från boföräldern.

Den 10 april 2012 skickades de uppdaterade inkomstuppgifterna till centralmyndigheten i N.N:s bosättningsland.

Försäkringskassans slutsatser

Utlämnande av uppgifter

N.N. har angett att Försäkringskassan inte hade rätt att lämna ut uppgifter om N.N:s bosättningsland till boföräldern eftersom N.N. hade skyddade personuppgifter. Uppgiften var därmed belagd med sekretess.

Sekretesskydd för uppgifter om de enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden som finns i Försäkringskassans ärenden regleras i 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för sådana uppgifter om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgifterna röjs. I 21 kap. 3 § samma lag finns ett generellt skydd för adressuppgifter och andra jämförbara uppgifter hos alla myndigheter. En sådan uppgift är bara sekretessbelagd om det av någon särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon som står honom eller henne nära kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Försäkringskassan gör en särskilt noggrann prövning vid utlämnande av en handling eller uppgift i ärenden där det finns skyddade personuppgifter. Att en person har skyddade personuppgifter betyder emellertid inte att en handling eller uppgift om personen automatiskt är sekretessbelagd, utan tjänar enbart som en varningssignal. Andra omständigheter kan leda till att uppgifter om en person måste lämnas ut, även uppgiften om att personen har skyddade personuppgifter.

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar till exempel inte sekretessen att uppgift lämnas ut till en enskild om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Försäkringskassan hade kännedom om att N.N. har skyddade personuppgifter, men hade inte någon information om anledningen till detta. Försäkringskassan gör den bedömningen att uppgiften kunde lämnas ut till boföräldern med stöd av 10 kap. 2 § OSL. En bedömning måste givetvis göras i det enskilda fallet, men som omständigheterna var i detta fall anser Försäkringskassan att intresset av att fastställa underhållsbidraget hade företräde framför intresset av N.N:s integritetsskydd.

Information från Försäkringskassan

Försäkringskassan har inte ”plötsligt och utan förvarning” flyttat ärendet till N.N:s nya bosättningsland i januari 2012. I kommunikeringen, som skickades den 1 november 2011, och beslut om upphävande av betalningsskyldigheten, som skickades den 1 december 2011, framgick att Försäkringskassan avsåg att begära att underhållsbidraget fastställdes. Med den informationen gavs N.N. möjlighet att eftersöka mer information om vad fastställelse av underhållsbidrag innebär om N.N. så önskade.

Försäkringskassan beklagar att beslutet om upphävande av betalningsskyldigheten inte kom till N.N:s kännedom förrän i december 2011. Försäkringskassan beklagar också att i kommuniserings- och beslutsbrev felaktigt angetts att N.N:s betalningsskyldighet upphörde i oktober 2010 när det rätteligen skulle stå februari 2010. Felaktigheterna har inte medfört någon negativ konsekvens i ekonomiskt hänseende för N.N. eftersom det inte förelåg någon betalningsskyldighet för N.N. för tiden februari 2010 – november 2011.

Övrigt

N.N. skriver i sin anmälan att Försäkringskassan ”begärde utmätning och satte igång indrivning utan att informera N.N.”. Det är enligt Försäkringskassan inte helt riktigt.

Försäkringskassan har lämnat ärendet för betalning till centralmyndigheten i N.N:s bosättningsland i samband med fastställelse av underhållsbidrag. Det är riktigt att N.N. inte informeras om det förfarandet. Det är centralmyndigheten som har att kontakta bidragsskyldig för betalning av underhållsbidraget. Bidragsskyldig kan då välja att betala via centralmyndigheten utan att någon betalningsanmärkning uppstår. Detta är inte att jämföra med indrivning som görs via Kronofogdemyndigheten i Sverige.

N.N. anger vidare att det är fel att kräva betalning retroaktivt av fastställt underhållsbidrag. Det stämmer inte eftersom Försäkringskassan har rätt att träda in i barnets rätt till underhållsbidraget från den tidpunkt som underhållsbidraget blir fastställt om underhållsstöd har utbetalats.

N.N. anger även att han alltid skött sitt åtagande gentemot Försäkringskassan och ställer sig därför frågande till att Försäkringskassan bad N.N. att upphöra med betalningen av det betalningsbelopp som gällde när N.N. var bosatt i Sverige. Försäkringskassan menar att det var korrekt att upphäva betalningsskyldigheten när N.N. flyttade till annat bosättningsland. I och med upphävandet av betalningsskyldigheten fanns det vid den tidpunkten inget belopp för N.N. att betala till Försäkringskassan.

N.N. har även jämfört underhållsbidraget med svenskt underhållsstöd. Det är centralmyndigheten i N.N:s bosättningsland som fastställer underhållsbidragets belopp för bidragsskyldig med inkomst i det landet. Det fastställda underhållsbidragets storlek har inget samband med underhållsstödets storlek i Sverige. Det är därför inte relevant att jämföra underhållsbidrag med underhållsstöd.

Försäkringskassans krav motsvarar underhållsstödets storlek varför N.N:s synpunkt om att Försäkringskassan kräver ett högre belopp inte heller är riktigt. Om Försäkringskassan har en fullmakt från boföräldern kan Försäkringskassan även kräva in den överskjutande delen.

Sammanfattningsvis beklagar Försäkringskassan att N.N. upplevt hanteringen besvärande och de olägenheter den inneburit för N.N.

N.N. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att han aldrig, som Försäkringskassan påstår, har ifrågasatt varför han skulle betala till barnet. N.N. framförde även ett yrkande om skadestånd.

I ett beslut den 22 augusti 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Jag vill inledningsvis upplysa om följande. Syftet med JO:s granskning är i första hand att undersöka om myndigheter har agerat i enlighet med de handläggningsregler som gäller för dem, dvs. om myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. Det är däremot inte JO:s uppgift att ta ställning i sådana sak- och bedömningsfrågor som det ankommer på Försäkringskassan att avgöra. Jag kommer därför inte att uttala mig i de frågor som rör N.N:s betalningsskyldighet.

Enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bl.a. ärende om underhållsstöd.

Det finns ett flertal sekretessbrytande regler i OSL och i andra lagar och förordningar som OSL hänvisar till. Vissa av dessa regler medger utlämnande på Försäkringskassans eget initiativ. Det gäller t.ex. bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL som anger att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

N.N. har skyddade personuppgifter i form av sekretessmarkering. En sekretessmarkering innebär inte att det råder absolut sekretess utan fungerar som en varningssignal om att en extra noggrann prövning måste ske innan uppgifter lämnas ut.

Det framgår inte av själva sekretessmarkeringen vilken eller vilka uppgifter om personen som kan vara skyddsvärda. Adress är i regel den uppgift som är mest skyddsvärd men det finns även andra uppgifter inom folkbokföringen som kan behöva skyddas. Det är svårt att generellt ange när en uppgift om ett geografiskt område som en person befinner sig i kan vara skyddsvärd. Det får avgöras från verksamhet till verksamhet bl.a. utifrån storleken på området (jfr Skatteverkets vägledning för hantering av sekretessmarkerade personuppgifter i offentlig förvaltning).

Av utredningen framgår att Försäkringskassan, inom ramen för ett pågående ärende om underhållsstöd, röjt uppgiften om N.N:s bosättningsland för boföräldern.

Det kan diskuteras huruvida uppgiften om N.N:s bosättningsland över huvud taget omfattas av sekretess. Hur det än må förhålla sig med den saken är det min uppfattning att Försäkringskassan, med stöd av 10 kap. 2 § OSL, varit oförhindrad att lämna ut uppgiften. Det som har framkommit i denna del föranleder således inte någon kritik från min sida.

Utredningen i ärendet visar att Försäkringskassan, både i en kommunikeringsskrivelse och i ett beslut, lämnat fel uppgifter om när betalningsskyldigheten upphörde. Försäkringskassan dröjde dessutom oskäligt länge med att underrätta N.N. om beslutet. Underrättelsen borde ha skickats ut senast i maj 2010 då det utan tvekan stod klart för myndigheten hur N.N. kunde nås. N.N. underrättades emellertid inte om beslutet förrän i december 2011. Ärendet präglas

även i övrigt av ett passivt förhållningssätt från Försäkringskassans sida. För detta förtjänar myndigheten kritik.

JO prövar inte frågor om skadestånd.

Ärendet avslutas.

Försäkringskassan kritiseras för brister i motiveringen av ett beslut om återkrav

(Dnr 6804-2012)

Beslutet i korthet: Försäkringskassan har brustit i sin motivering av ett beslut om återkrav genom att endast anföra att hänsyn tagits till den försäkrades synpunkter men utan att redogöra för vilka synpunkter och uppgifter som beaktats eller hur myndigheten resonerat runt dessa. I beslutet uttalas att en motivering av det här slaget, som inte besvarar frågan varför en viss bedömning gjorts, inte uppfyller sitt syfte och därför inte kan anses tillfredsställande. Vidare har Försäkringskassan inför omprövningsbeslutet erbjudit den försäkrade att ”stämna av” den föreslagna motiveringen till omprövningsbeslutet med motiveringen i grundärendet. I detta sammanhang uttalas att erbjudandet framstår som oerhört märkligt och erinras om att en omprövning innebär en ny fullständig prövning av sakfrågan utan bundenhet till grundbeslutet.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 14 december 2012, anförde N.A. bl.a. följande. Försäkringskassan hade inte motiverat sitt beslut den 4 oktober 2012 i den del som gällde att inte medge A.E.A. eftergift i ett ärende om återkrav. Beslutet hade inte heller föregåtts av någon kommunikering. När hon, i egenskap av ombud för A.E.A., bad om en motivering i efterhand nekades hon det och blev i stället hänvisad till omprövningsenheten som i sin tur hänvisade henne till den enhet som fattat grundbeslutet. N.A. anförde vidare att Försäkringskassan inte hade utrett om det förelåg några eftergiftsgrunder utan uppgett att det är upp till den försäkrade själv att lämna in sådana handlingar som kan styrka att det finns skäl att efterge ett återkrav.

Utredning

Handlingarna i ärendet hämtades in och granskades. Ärendet remitterades där- efter till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som N.A. an- fört.

I ett remissvar den 26 april 2013 anförde Försäkringskassan följande.

Utredning

Återkravsenheten, som varit ansvarig för det grundläggande beslutet (grun- denheten), fick den 22 och 23 februari 2012 impuls om återkrav från enhet-

erna Sjuk- och aktivitetsersättning och Arbetskadorna utland. Enligt ställningstagande avseende rätten till sjukersättning för förluten tid hade A.E.A. haft en hel arbetsförmåga i ett förvärvsarbete på arbetsmarknaden från och med januari 2005 och i vart fall fram till och med juni 2010. Enligt ställningstagandet till rätten till livränta för förluten tid hade A.E.A. inte haft rätt till livränta under perioden januari 2005 – februari 2012.

Utredning i återkravsärendet påbörjades den 23 februari 2012. Beräkning av krav på sjukersättning och arbetsskadelivränta gjordes den 29 februari 2012 och beräkningen kvalitetssäkrades den 2 mars 2012. Underlaget för återkrav kvalitetssäkrades den 27 april 2012.

Den 13 april 2012 kom det in en fullmakt från ombudet N.A. i omprövningsärendet gällande rätten till livränta. Omprövningsärendet handlades i en pappersakt.

Kommunicering enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) sändes till A.E.A. den 27 april 2012. A.E.A. fick möjlighet att lämna synpunkter senast den 31 maj 2012. Av kommuniceringsbrevet framgick i den del som gäller eftergift följande:

Även om du blir skyldig att betala tillbaka ska Försäkringskassan ta ställning till om det finns särskilda skäl att bevilja eftergift, det vill säga om du kan befrias helt eller delvis från att betala tillbaka skulden. Särskilda skäl kan till exempel bero på din ekonomiska eller sociala situation.

Försäkringskassan har inga uppgifter om din ekonomiska eller sociala situation som skulle kunna vara skäl för att bevilja dig eftergift. Om du anser att det finns sådana skäl är det viktigt att du hör av dig.

N.A. ringde den 8 maj 2012 till handläggaren och ifrågasatte den utsända kommuniceringen. N.A. meddelade att de kommer att JO anmäla Försäkringskassan och att A.E.A. kommer att hungerstrejka då de anser att det föreslagna beslutet är felaktigt samt att A.E.A. mår dåligt och är självmordsbenägen.

N.A. inkom den 10 maj 2012 med synpunkter på kommunicering som sänts till A.E.A. Hon lämnade synpunkter om att A.E.A.'s hälsotillstånd var kritiskt, han tog stark medicin för att dämpa sina smärtor och kände sig dåsig och drogad. Upprivandet av Kammarrättens dom och återkravsanspråket fick A.E.A. att känna sig utelämnad och förnärad då A.E.A. ansåg sig ha gjort rätt för sig genom att det belopp som angavs i domen hade betalats av A.E.A. N.A. ville uppmärksamma Försäkringskassan på att A.E.A. hade påbörjat en hungerstrejk och att N.A. övervägde att göra en JO anmälan till följd av Försäkringskassans agerande.

Den 15 maj noterade handläggaren att det i ett pågående omprövningsärende avseende livränta fanns en fullmakt för N.A. att företräda A.E.A. Fullmakten skannades in i ärendehanteringssystemet. Synpunkterna från N.A. sändes även till omprövningsenheten.

Den 30 maj ringde N.A. och ville ha förlängd tid att svara på kommuniceringen. Förlängd tid beviljades samma dag till den 14 juni 2012. N.A. kontaktade handläggaren via e-brev den 12 juni 2012 och ville ha ytterligare förlängd tid för svar. Handläggaren förlängde svarstiden till den 27 juni 2012.

N.A. lämnade synpunkter i ärendet den 18 juni 2012. Synpunkterna om hälsotillstånd var liknande de som hade lämnats den 10 maj 2012. N.A. hänvisade även till att A.E.A. inte kunde arbeta på grund av arbetsskadan och att A.E.A. hade svåra rygg- och bensmärta. Därtill mådde A.E.A. psykiskt mycket dåligt av Försäkringskassans processer mot honom. Det gick inte en dag som A.E.A. inte upplevde smärta, hjälplöshet och olust att leva.

På grund av fel i skanning/postgång skannades inte N.A.'s synpunkter in i ärendehanteringssystemet. Handläggaren meddelade detta till N.A. den 3 juli 2012 och nästa dag kom en kopia på brevet från N.A.

N.A. lämnade inte några synpunkter till grundenheten beträffande A.E.A:s ekonomiska situation.

Överklagan på omprövningsbeslut om livränta inkom den 20 augusti 2012.

Beslut om återkrav fattades den 1 oktober 2012 och skickades samma dag både till N.A. och till A.E.A. Beslutet om återkrav motiverades i den del som gällde eftergift enligt följande:

Om det finns särskilda skäl kan Försäkringskassan befria dig helt eller delvis från att betala din skuld. Särskilda skäl kan till exempel bero på din ekonomiska eller sociala situation.

Efter en sammanvägd bedömning av de uppgifter Försäkringskassan har i ditt ärende finns inga skäl till hel eller delvis eftergift. Försäkringskassan har tagit del av dina inkomna synpunkter men bedömt att dessa inte är skäl nog till att ge dig hel eller delvis eftergift.

Försäkringskassan bedömer därför att det inte finns några särskilda skäl för att befria dig från att betala din skuld.

Den 19 november 2012 kontaktade N.A. handläggare återkrav via e-post. N.A. önskade att få mer tid för omprövning. N.A. fick samma dag mer information om omprövningsprocessen. Enhetschefen lämnade informationen. Grundenheten beviljade inte förlängd tid för att komma in med begäran om omprövning utan hänvisade till att ställningstagandet i frågan görs av omprövningsenheten.

Den 27 november 2012 kom N.A:s begäran om omprövning till grundenheten, inom två månader efter det att A.E.A. fick del av grundbeslutet. En speciallist inom återkrav prövade enligt 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken (SFB) om beslutet kunde ändras helt enligt begäran, vilket det inte kunde. Därefter skickades därför begäran om omprövning till omprövningsenheten den 27 november 2012.

Den 10 december 2012 kontaktade N.A. återkravshandläggaren genom ett e-postmeddelande. N.A. ville höra hur det gick med A.E.A:s ärende efter att N.A. skickat in begäran om omprövning. N.A. framförde att Försäkringskassan inte hade motiverat beslutet i den del som gällde eftergift. N.A. ville att Försäkringskassan skulle återkomma med beslutsmotivering rörande eftergiften. Handläggaren överlämnade N.A:s e-postmeddelande till enhetschefen.

Den 10 december 2012 skrev enhetschefen ett e-post meddelande till N.A. och informerade om att ärendet, efter N.A:s begäran om omprövning, handlades vid omprövningsenheten i Jönköping, enhetschefen lämnade även uppgift om omprövningsenhetens adress.

Den 10 december 2012, klockan 19:53 skrev N.A. i e-postmeddelande till enhetschefen att N.A. skulle kontakta handläggaren i Jönköping samt frågade om enhetschefen visste vem som var omprövningshandläggaren. N.A. meddelade att hon hade svårt att ringa och ville ha svar via e-post.

Den 12 december 2012 lämnade enhetschefen till N.A. uppgift om omprövningshandläggarens namn och telefonnummer samt uppgift om dennes arbetstider.

Enhetschefen hade i samband med N.A:s begäran om beslutsmotivering en telefonkontakt med verksamhetsområde (VO) processjuridik angående frågan om grundenheten kunde ändra motivering under pågående omprövning av beslutet. Det konstaterades att beslutet var motiverat men att motiveringen kunde ha varit tydligare samt att fortsatt prövning var i första hand en fråga för omprövningsenheten.

Den 14 december 2012 fick enhetschefen en kopia på ett e-postmeddelande som N.A. skickade till handläggaren på omprövningsenheten. Därefter handlades ärendet på omprövningsenheten.

Omprövning

N.A. begärde, som ombud för A.E.A., omprövning av beslutet om felaktig utbetalning av sjukersättning, garantiersättning och egenlivränta, som fattades den 1 oktober 2012.

Begäran om omprövning inkom den 27 november 2012. Bekräftelsebrev skickades den 29 november 2012 till ombudet, men kom i retur den 19 december 2012, på grund av adress okänd. Den 14 december 2012 kontaktade N.A. via e-post omprövningsenheten. I e-postmeddelandet efterfrågade N.A. bland annat en motivering till Försäkringskassans beslut, Försäkringskassan fick även rätt adress. Omprövaren på omprövningsenheten erbjöd sig att skriva ner den motivering till det beslut som omprövaren övervägde att fatta samt informerade om att N.A. sedan hade 14 dagar på sig att yttra sig över detta. N.A. godtog detta.

Omprövaren erbjöd också N.A. via e-postmeddelande den 14 december att stämma av med grundenheten om omprövningsenhetens motivering stämde överens med den motivering som låg till grund för grundbeslutet. N.A. svarade samma dag men nämnde inget om detta erbjudande. Eftersom kontakt upprättats via e-postmeddelanden den 14 december, fick Försäkringskassan tillgång till rätt adress.

Den 6 januari 2013 hörde N.A. av sig via e-post och önskade att omprövningsbeslutet inte skulle fattas före den 22 januari 2013. Detta för att det skulle hållas en muntlig förhandling i Förvaltningsrätten, avseende A.E.A:s fortsatta rätt till livränta. Omprövningsenheten beviljade anstånd till och med den 22 januari 2013, då omprövaren ansåg att det kunde vara av värde att invänta domen. Omprövaren meddelade i samma e-post att ett kommuniceringsbrev ändå skulle komma att skickas med information om det beslut omprövaren övervägde att fatta.

Den 9 januari 2013 skickades ett kommuniceringsbrev till N.A. innehållande information om vilket beslut omprövningsenheten övervägde att fatta samt motiveringen till detta. Kommuniceringsbrevet innehöll även en motivering till varför Försäkringskassan inte övervägde att bevilja eftergift. I detta brev framgick det även att N.A. hade möjligheten att lämna synpunkter till och med den 24 januari 2013.

Den 11 januari 2013 hörde N.A. av sig per telefon och lämnade synpunkter på kommuniceringen. Den 23 januari 2013 inkom även synpunkter via e-post.

Den 29 januari 2013 inkom en kopia av domen från Förvaltningsrätten den 25 januari 2013. Förvaltningsrätten avlog överklagandet angående A.E.A:s livränta.

Den 6 mars 2013 sändes ett nytt kommuniceringsbrev till N.A. där det framgick att även domen skulle komma att ligga till grund för beslutet. N.A. hörde av sig via e-post den 12 mars 2013 och önskade anstånd för att inkomma med ytterligare synpunkter. Anstånd har beviljats till och med den 13 april 2013. Omprövningsbeslutet har fattats den 16 april 2013. Beslut om återkrav har ändrats endast i den del som gäller beräkning. Minskning av beloppet beror på ett räknefel som grundenheten har gjort.

Omprövningsenheten ska enligt riktlinjerna (2011:43) för återkoppling i samband med omprövning och processföring återkoppla till grundenheten bland annat när det framkommer brister i motiveringen. Detta görs i samband med att ärendet avslutas på omprövningsenheten. Omprövningsenheten har den 16 april 2013 återkopplat till grundenheten att motiveringen i grundbeslutet är bristfälligt. Grundenheten borde ha tagit upp omständigheter som kan vara aktuella och bemött dem.

Försäkringskassans slutsatser

N.A. anför i sin anmälan att Försäkringskassan har brustit i sitt utredningsansvar eftersom Försäkringskassan inte har frågat personen som ärendet gäller om dennes ekonomiska och sociala situation.

Försäkringskassan, grundenheten, har dock i sitt kommuniceringsbrev förklarat att särskilda skäl kan leda till att A.E.A. befrias helt eller delvis från att betala tillbaka skulden. Av kommuniceringsbrevet framgår att Försäkringskassan inte hade uppgifter om A.E.A:s ekonomiska eller sociala situation som skulle kunna utgöra skäl för att bevilja eftergift. Det framgick tydligt att om A.E.A. ansåg att det fanns sådana skäl var det viktigt att höra av sig.

Enligt Försäkringskassans uppfattning har utredningsskyldigheten i enlighet med 110 kap. 13 § första stycket SFB därmed uppfyllts.

Vidare anför N.A. att Försäkringskassan har brustit i sin kommunikationsskyldighet i och med att grunderna för beslutet inte har kommunicerats och att part därför inte har getts tillfälle att yttra sig.

Försäkringskassans grundenhet har kommunicerat information om det beslut som Försäkringskassan övervägde att fatta. A.E.A. har getts möjlighet att lämna synpunkter vilket A.E.A. också har gjort genom ombudet N.A. Den omständigheten att Försäkringskassan har tagit ställning till inkomna synpunkter samt att dessa inte ändrar tidigare bedömning, framgår av återkravsbeslutet.

Så vitt Försäkringskassan kan se har kommunikationsskyldigheten enligt 17 § FL uppfyllts på ett tillfredsställande sätt och part har getts tillfälle att yttra sig över informationen om det beslut som Försäkringskassan övervägde att fatta.

N.A:s begäran om beslutsmotivering gjordes den 10 december 2012 under pågående omprövning av återkravsbeslutet. Försäkringskassan har i enlighet med serviceskyldigheten enligt 4 § FL förklarat för ombudet vad omprövning innebär. Att ändra grundbeslutets motivering var inte möjligt men det var fullt möjligt att läka en eventuell brist genom utförligare motivering i omprövningsbeslutet.

Slutligen anför N.A. att Försäkringskassan brustit gällande beslutsmotiveringen och att Försäkringskassan nekat att ge en sådan motivering.

Försäkringskassan, grundenheten, har motiverat det så kallade grundbeslutet att inte medge eftergift genom att förklara att om det finns särskilda skäl så kan eftergift medges. Som exempel på särskilda skäl har angivits omständigheter som kan bero på A.E.A:s ekonomiska eller sociala situation. Den sammanvägda bedömningen av det som har tillförts ärendet, det A.E.A/N.A. har haft att tillföra och de ekonomiska uppgifter som varit kända av Försäkringskassan – den ersättning som betalas ut månatligen till A.E.A. – har bedömts inte vara nog för att medge hel eller delvis eftergift.

Försäkringskassan anser att grundbeslutet har motiverats. Försäkringskassan konstaterar dock att motiveringen kunde ha varit tydligare.

Enligt Försäkringskassans uppfattning har myndigheten försökt hjälpa N.A. att förstå ärendets gång hos Försäkringskassan, efter det att skriftligt grundbeslut fattats i återkravsärendet.

Försäkringskassan kan inte se annat än att myndigheten har besvarat de önskemål N.A. har haft och gått ombudet till mötes i det hon har efterfrågat.

N.A. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 9 december 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Kommunikationsplikten

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223), FL, får ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild inte avgöras utan att sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över det.

Det finns ingen skyldighet i FL att i samband med kommunikeringen även informera den försäkrade om det beslut som myndigheten överväger att fatta. Att Försäkringskassan väljer att göra det får uppfattas som en serviceåtgärd som underlättar för den enskilde att ta ställning till de kommunicerade uppgifterna.

FL saknar vidare bestämmelser om när i tiden kommunikeringen ska ske. Om myndigheten väljer att i kommuniceringsskrivelsen även informera om sitt förslag till beslut kan kommunikeringen självfallet inte ske förrän myndigheten anser att ärendet är färdigutrett och klart för beslut.

Motiveringsskyldigheten

Av 20 § FL framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

I ett tidigare beslut i år (dnr 6160-2011 med beslutsdatum den 18 april 2013) uttalade jag bl.a. följande angående motiveringsskyldigheten.

Motiveringskravet syftar bl.a. till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. En bra motivering ökar förståelsen för beslutet och gör det lättare för parten att bedöma om det löner sig att överklaga eller inte. Meningslösa klagomål kan undvikas och i andra fall hjälper motiveringen parten att bygga upp sitt resonemang. En utebliven eller alltför generell motivering försvårar på motsvarande sätt partens möjligheter att finna argument för sin inställning. Motiveringen får på så sätt även betydelse för den överprövande instansen. Väl motiverade beslut är vidare en förutsättning för att allmänheten ska känna förtroende för myndigheternas kompetens och objektivitet.

För att motiveringen ska fylla sin funktion krävs att den håller en viss kvalitet. Enligt lagtexten ska en motivering innehålla ”de skäl som har bestämt utgången”. Lagen ställer alltså inte krav på detaljerade redogörelser för varje omständighet som har haft betydelse för utgången. Det är de springande punkterna – de omständigheter som har varit avgörande för myndigheternas beslut – som ska redovisas. I kommentaren till förvaltningslagen uttalas att man visserligen inte kan begära att förvaltningsmyndigheternas beslut ska efterlikna domstolarnas domar men att beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär (Hellners och Malmqvist, 3 uppl., s. 237). Det sistnämnda innebär vidare att myndigheten i sin motivering bör bemöta de argument och synpunkter som den enskilde har fört

fram t.ex. i samband med kommunicering eller vid begäran om omprövning.

Vilka krav som kan ställas på en motivering skiftar naturligtvis beroende på beslutets karaktär. Många av de beslut som Försäkringskassan fattar får stor betydelse för den enskildes liv och ekonomi, t.ex. beslut om sjukersättning eller andra försörjningsförmåner. Sådana beslut kräver självfallet utförligare motiveringar än enkla rutinbeslut. Vissa grundläggande krav bör emellertid alltid vara uppfyllda. JO har beträffande vilka krav som kan ställas på Försäkringskassans motiveringar tidigare uttalat att det är den egentliga motiveringen som ska anges och att den föreskrift som den grundar sig på ska återges (JO 2000/01 s. 388). I ärendet ifråga hade Försäkringskassan i ett beslut om avslag på en ansökan om underhållsstöd som enda motivering angett att sökanden inte kommit in med en komplettering. Den egentliga motiveringen – att föräldrarna ansågs sammanbo – hade däremot inte kommit till uttryck i beslutet. Försäkringskassan hade inte heller hänvisat till det lagrum som angav att rätt till underhållsstöd förutsätter att föräldrarna inte bor tillsammans.

Som framgått ovan ska alltså en beslutsmotivering alltid ange vilka rättsregler som tillämpats. Att det däremot inte är tillräckligt att enbart redogöra för innehållet i den tillämpade bestämmelsen har JO tidigare konstaterat. Försäkringskassan hade i ett beslut att inte bevilja en person arbetsskadeersättning som motivering endast angett att ”skälen mot ett samband mellan olycksfallet och de besvär som orsakat arbetsförmågan efter samordningstidens utgång, är betydligt starkare än skälen för ett sådant samband” (dåvarande 2 kap. 2 § lagen om arbetsskadeförsäkring). JO ansåg inte att en sådan motivering kunde godtas om det inte samtidigt klargjordes vilka skäl det var som talade mot ett samband (JO 1981/82 s. 276).

Handläggningen av grundärendet

Av utredningen framgår att Försäkringskassan i en kommuniceringsskrivelse den 27 april 2012 underrättade A.E.A. om de uppgifter som tillförts återkravsärendet från bl.a. Skatteverket. Myndigheten informerade även om sitt förslag till beslut samt upplyste om vikten av att A.E.A. själv lämnade upplysningar om eventuella eftergiftsgrunder. A.E.A. svarade på kommuniceringen och framförde bl.a. att hans hälsotillstånd var kritiskt. Jag har inte något att invända mot utrednings- och kommuniceringsförfarandet i denna del.

I ett beslut den 1 oktober 2012 fann Försäkringskassan att A.E.A. var återbetalningsskyldig och att det inte fanns några särskilda skäl för eftergift. Jag har tagit del av beslutet i sin helhet. Beslutet har ett motiveringsavsnitt med bl.a. underrubriken ”Du kan inte befrias från att betala skulden”. I den text som sedan följer, och som återges ovan i Försäkringskassans remissvar, anges endast att myndigheten har tagit hänsyn till den försäkrades synpunkter, vägt samman uppgifterna i ärendet och gjort bedömningen att dessa inte gett skäl nog för eftergift. Det framgår däremot inte vilka synpunkter och uppgifter som beaktats eller hur myndigheten resonerat runt dessa. En motivering av det här slaget, som inte besvarar frågan *varför* en viss bedömning gjorts, uppfyller knappast sitt syfte och kan därför inte anses tillfredsställande.

Handläggningen av omprövningsärendet

Av remissvaret framgår att Försäkringskassan den 9 januari 2013 skickade ett kommuniceringsbrev med sitt beslutsförslag till ombudet. Eftersom Försäkringskassan hade medgivit anstånd i avvaktan på förvaltningsrättens muntliga förhandling den 22 januari 2013 och dessutom för egen del funnit att det fanns anledning att invänta domstolens avgörande, kan myndigheten rimligen inte ha ansett att ärendet var färdigutrett den 9 januari 2013. Av remissvaret framgår även att Försäkringskassan erbjudit ombudet att kontrollera om omprövningsenhetens motivering stämde överens med grundenhetens. Erbjudandet om en sådan ”avstämning” verkar oerhört egendomligt, det framgår inte heller i vilket syfte det framförts. Jag finner i detta sammanhang anledning att påminna om att en begäran om omprövning innebär att myndigheten ska göra en ny fullständig prövning av sakfrågan. Vid omprövningen finns alltså inte någon bundenhet till motiveringen i grundbeslutet.

JO har vid upprepade tillfällen understrukit betydelsen av att Försäkringskassan fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor om inte särskilda skäl föreligger. A.E.A:s begäran om omprövning inkom till Försäkringskassan den 27 november 2012 och beslut i ärendet fattades den 16 april 2013 och således efter fyra och en halv månad. Det har funnits omständigheter som har motiverat en viss fördröjning av handläggningen, dock inte i den omfattning som blev följden.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.

Kritik mot Försäkringskassan för brister i motiveringen av beslut om sjukpenning

(Dnr 513-2013)

Beslutet i korthet: Försäkringskassan har brustit i sin motivering av flera beslut om sjukpenning genom att underlåta att redovisa de synpunkter och handlingar som den försäkrade lämnat in till kassan. Det har inte heller framgått av besluten hur Försäkringskassan har bedömt uppgifterna. Vidare har Försäkringskassan i ett beslut blandat ihop uppgifter som beskriver ärendet med uppgifter som snarare är omständigheter avgörande för ärendet. Försäkringskassan kritiseras för bristerna.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 22 januari 2013 anförde C.G. bl.a. följande. Försäkringskassan hade inte motiverat sina beslut att avslå hans begäran om sjukpenning för perioderna den 4–17 september 2012, den 29 september–31 oktober 2012 och den 5–6 december 2012 på ett fullgott sätt. Försäkringskassan hade bl.a. underlåtit att redovisa och bemöta de argument som han framfört och de handlingar som han lämnat in. C.G. framförde även andra klagomål.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över vad som framförts i anmälan i den del den avsåg Försäkringskassans motiveringar av besluten som angavs i anmälan.

I ett remissvar den 7 maj 2013 anförde Försäkringskassan följande.

Bakgrund

Av 27 kap. 10 § socialförsäkringsbalken (SFB) framgår att för de första 14 dagarna i en sjukperiod lämnas sjukpenning som svarar mot den sjukpenninggrundande inkomsten av anställning endast under förutsättning att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om han eller hon inte hade varit sjuk.

Enligt 27 kap. 11 § SFB gäller följande. Kan det inte utredas hur den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat under sjukperiodens första 14 dagar, får sjukpenning lämnas efter vad som kan anses skäligt med ledning av hur den försäkrade har förvärvsarbetat före sjukperioden, om det kan antas att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat i motsvarande omfattning under de första 14 dagarna i sjukperioden.

I 28 kap. 6 § första stycket 1 SFB anges att sjukpenning alltid ska kalenderdagsberäknas när den försäkrade är helt eller delvis arbetslös, om inte annat följer av tredje stycket samma paragraf. I 28 kap. 6 § tredje stycket SFB anges följande. För en försäkrad som avses i första stycket 1 lämnas kalenderdagsberäknad sjukpenning under de första 14 dagarna i en sjukperiod endast om den försäkrade är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen samt är beredd att ta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten. Om det som nu föreskrivits skulle framstå som oskäligt, får kalenderdagsberäknad sjukpenning ändå lämnas under de första 14 dagarna i sjukperioden.

Utredning

Sjukpenning för tiden den 4–17 september 2012

Den 9 oktober 2012 kom C.G. in till Försäkringskassan med en ansökan om sjukpenning för tiden den 4 september - den 31 oktober 2012. Den aktuella handläggaren gjorde utifrån inkomna läkarintyg bedömningen att C.G:s arbetsförmåga var nedsatt under tiden den 4 - 28 september 2012, men inte därefter. Eftersom C.G. var behovsanställd bedömde handläggaren att ärendet behövde utredas ytterligare, för att ställning skulle kunna tas till eventuell utbetalning av sjukpenning under de första 14 dagarna. Denna bedömning skulle göras efter vad som kunde anses rimligt i förhållande till hur C.G. hade arbetat innan det aktuella sjukfallet. Försäkringskassan fick den 15 oktober 2012 information från det aktuella bemanningsföretaget att C.G. inte hade varit inbokad för arbete sedan den 8 juni 2012.

Den 8 november 2012 fattade Försäkringskassan beslut att inte bevilja C.G. sjukpenning för de första 14 dagarna; alltså under tiden den 4 - 17 september 2012. Som motivering angavs att C.G. inte hade rätt till sjukpenning under den aktuella tiden eftersom han inte skulle ha arbetat de första 14 dagarna av sin sjukperiod och inte heller hade varit anmäld på Arbetsförmedlingen. I beslutet gjordes en hänvisning till 27 kap. 10 § och 28 kap. 6 § SFB.

C.G. kom in med en begäran om omprövning av ovan nämnda beslut den 19 november 2012 och vid omprövning den 17 december 2012 gjordes ingen ändring. Som motivering angavs följande.

”Vid timanställning utan sjuklön så krävs att du har bokade arbetspass eller är anmäld hos Arbetsförmedlingen för att Försäkringskassan ska kunna bevilja sjukpenning.

Du anställdes vid varje uppdrag och har ingen anställning däremellan. Det betyder att du betecknas som arbetslös. För att sjukpenning ska kunna beviljas måste du ha bokade arbetspass som inte din arbetsgivare betalar sjuklönen för. Du skulle då ha kunnat få sjukpenning för de arbetspassen men inte i övrigt. Så är inte fallet.

En annan möjlighet för att kunna beviljas sjukpenning är att du omedelbart vid sjukperiodens början anmäler dig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Det har du inte gjort och därför kan du inte få sjukpenning under de första 14 dagarna i sjukfallet.

Att du haft arbete under samma period under flera år saknar betydelse. Anmäld hos Arbetsförmedlingen är ett grundläggande krav för att sjukpenning ska betalas ut under de första 14 dagarna när du inte har inbokade arbetspass när sjukperioden startade.”

I beslutet hänvisades till 27 kap. 10 §, 28 kap. 6 § och 113 kap. 7 § SFB.

Sjukpenning för tiden den 29 september–31 oktober 2012

Den 30 november 2012 fattade Försäkringskassan beslut om att inte bevilja C.G. sjukpenning under tiden den 29 september – den 31 oktober 2012. Som motivering angavs att C.G. inte hade rätt till sjukpenning därför att Försäkringskassan bedömde att hans arbetsförmåga inte var nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom. I beslutet gjordes en hänvisning till 27 kap. 2, 3, 45-49 och 51 §§ SFB.

C.G. kom in med en begäran om omprövning av ovan nämnda beslut den 3 januari 2013 i vilken han anförde bland annat följande. Det är motsäggelsefullt att Försäkringskassan inte har bedömt att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom, eftersom läkare bedömt att hans arbetsförmåga varit helt nedsatt på grund av fobisk yrsel. Läkare har även bedömt att C.G. varit i behov av vila och rehabilitering genom aktiv motion, för att successivt introduceras i arbete. Trots att behandlande läkare inte har hittat några objektiva undersökningsfynd har läkare inte helt uteslutit balansstörning samt allvarliga neurologiska störningar. Försäkringskassan har bortsett från relevanta fakta som framgår av läkarintyget och förringat symptom, besvär samt de orsaker som ligger bakom aktuell diagnos. Till sin begäran om omprövning bifogade C.G. journalblad från Yrselcenter i Stockholm, daterat den 24 september 2012.

Vid omprövning den 8 februari 2013 gjordes ingen ändring av grundbeslutet. I motiveringen angavs bland annat följande.

”Försäkringskassan ifrågasätter inte dina besvär utan gör endast en bedömning av din arbetsförmåga utifrån de läkarintyg som inkommit i ditt ärende.

— — —

”Försäkringskassan gör bedömningen att den samlade medicinska informationen i ditt ärende inte visar att din arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel. En diagnos i sig medför inte att du har rätt till sjukpenning. Det måste finnas ett samband mellan din diagnos, de undersökningsfynd som görs och på vilket sätt eventuella aktivitetsbegränsningar gör att du inte kan arbeta. Det framkommer inga undersökningsfynd vid läkarundersökningen som gjordes den 26 september 2012. Dr V och dr G har på sina intyg inte beskrivit någon aktivitetsbegränsning som gör att du inte kan utföra ett arbete. Det som anges är att du behöver vila och motionera i väntan på magnetröntgen och resultat från balanstester. Försäkringskassan bedömer att det faktum att du behöver vila och motion inte innebär att din arbetsförmåga är nedsatt.”

I beslutet gjordes hänvisning till 27 kap. 2, 3, 45, 48 §§ och 113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken.

Sjukpenning för tiden den 5–6 december 2012

Den 4 juni 2013 kom C.G. in med en ny ansökan om sjukpenning för tiden den 5 - 6 december 2012. Handläggaren kontaktade det aktuella bemanningsföretaget den 8 respektive den 23 januari 2013 för att kontrollera om C.G. hade varit inbokad för arbete under den aktuella perioden. Handläggaren fick då beskedet att C.G. inte hade varit aktuell för arbete de aktuella dagarna.

I ett kommuniceringsbrev den 9 januari 2013 informerade Försäkringskassan att man övervägde att inte betala ut någon sjukpenning för den aktuella tiden. Som motivering angavs att C.G. inte får sjukpenning eftersom han inte skulle ha arbetat de första 14 dagarna av sin sjukperiod och inte heller var anmäld på Arbetsförmedlingen. Vidare angavs att Försäkringskassan ansåg att det i C.G:s fall inte var oskäligt att begära att han skulle ha varit det, det vill säga det fanns ingen anledning till undantag från kravet på anmälan.

Den 11 januari 2013 kontaktade C.G. Försäkringskassan och ville lämna synpunkter på ovan nämnda kommuniceringsbrev eftersom han inte ansåg att det var tillräckligt motiverat.

En handläggare och en specialist diskuterade ärendet den 23 januari 2013 och därefter kompletterade handläggaren ärendet genom att åter kontakta bemanningsföretaget. Handläggaren gjorde bedömningen att de inhämtade uppgifterna inte ändrade den tidigare gjorda bedömningen. Beslut i ärendet fattades den 4 februari 2013 och i motiveringen angavs följande.

”För att ha rätt till sjukpenning under de första 14 dagarna i en sjukperiod måste man antingen ha gått miste om lön eller avstått från att söka arbete via Arbetsförmedlingen.

Du kan inte få sjukpenning eftersom du inte skulle ha arbetat eller sökt arbete via Arbetsförmedlingen den 5 - 6 december.

Försäkringskassan har varit i kontakt med din arbetsgivare och pratat med lönehandläggaren. De uppger att du inte haft några inbokade arbetspass hos dem juli, augusti, september och oktober. Men du har arbetat hos dem totalt 45 timmar i november. Försäkringskassan bedömer därför att det inte är troligt att du skulle ha arbetat den 5 och 6 december 2012.”

I beslutet hänvisades till 27 kap. 10 § och 28 kap. 6 § SFB.

Försäkringskassans slutsatser

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska enligt huvudregeln innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Ett beslut som går en enskild emot ska på ett tydligt sätt motiveras. Detta innebär att Försäkringskassan på ett tydligt och begripligt sätt ska förklara de skäl som ligger till grund för ett visst beslut, så att mottagaren verkligen förstår varför myndigheten har fattat ett negativt beslut i hans eller hennes ärende. En klar och tydlig motivering är också av största vikt för att parten ska kunna bedöma om han eller hon ska överklaga beslutet eller inte.

Sjukpenning för tiden den 4–17 september 2012

C.G. har i sin anmälan bland annat anfört att han undrar varför Försäkringskassan inte tar hänsyn till 27 kap. 11 § SFB eller den proposition som bestämmelsen grundas på. Han har vidare anfört att han inför omprövningen av grundbeslutet kom in med kompletteringar i form av bland annat inkomstdeklarationer och lönebesked. Han undrar varför handläggaren inte tar hänsyn till och inte heller kommenterar dessa kompletteringar innan beslut fattas.

Det hade varit lämpligt att Försäkringskassan i det aktuella omprövningsbeslutet hade kommenterat att det kommit in kompletteringar i ärendet. I de aktuella besluten borde man också i motiveringen ha gett en förklaring till varför C.G. inte hade rätt till sjukpenning enligt 27 kap. 11 § SFB.

Sjukpenning för tiden den 29 september–31 oktober 2012

C.G. anför i sin anmälan bland annat att han undrar varför Försäkringskassan inte har kommenterat och tagit hänsyn till de synpunkter han kommit in med och menar att myndigheten är selektiv i sina motiveringar genom att inte ta hänsyn till betydande fakta i ärendet; detta gäller särskilt de uppgifter som framkommit i de aktuella läkarintygen.

Framförda synpunkter och argument bör bemötas på ett sådant sätt att det blir möjligt för den enskilde att förstå både vilka synpunkter och omständigheter som har beaktats och legat till grund för avgörandet och varför andra synpunkter och argument inte tillmätts någon betydelse. Den motivering som finns i beslutet den 30 november 2012 är kortfattad och intetsägande. Beslutet borde ha motiverats på ett mycket tydligare och mer klargörande sätt.

Omprövningsbeslutet som fattades den 8 februari 2013 innehåller dock enligt Försäkringskassans uppfattning en utförlig och tydlig motivering.

Sjukpenning för tiden den 5–6 december 2012

C.G. har i denna del bland annat anfört att man inte tagit hänsyn till 27 kap. 11 § SFB eller den proposition som bestämmelsen grundas på när man fattat beslut. Han anför också att han undrar varför Försäkringskassan helt ändrat den motivering som angavs i kommuniseringsbrevet när man väl fattar beslut i hans ärende.

De kommuniseringsbrev som Försäkringskassan skickar ut är till för att ge den enskilde tillfälle att komma in med synpunkter och kompletterande handlingar innan myndigheten fattar beslut i ett enskilt ärende. De krav som ställs på myndigheternas motiveringsskyldighet avser inte kommuniseringsbrev; dessa behöver således inte innehålla någon motivering. För det fall ett kommuniseringsbrev innehåller en motivering, saknar denna någon rättslig betydelse. Kommuniseringsbreven utgör således inte hinder mot att ange en annorlunda motivering i ett beslut i samma ärende. I det aktuella beslutet borde man dock i motiveringen ha gett en förklaring till varför C.G. inte hade rätt till sjukpenning enligt 27 kap. 11 § SFB.

Försäkringskassan beklagar att så inte har skett och de övriga olägenheter som handläggningen av C.G:s ärende har medfört för honom.

C.G. kommenterade remissvaret.

Försäkringskassans sjukpenning- och omprövningsakter för de aktuella perioderna lånades in och granskades.

I ett beslut den 3 april 2014 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Inledning

Inledningsvis vill jag klargöra att JO inte kan ändra eller upphäva myndigheters beslut. JO:s granskning är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. Jag kommer därför inte

att uttala mig om Försäkringskassans aktuella beslut i sakfrågorna. Min granskning i detta ärende är i stället begränsad till frågan om besluten är tillräckligt väl motiverade.

Av 20 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Jag har tidigare behandlat frågan om Försäkringskassans motiveringsskyldighet och uttalat bl.a. följande i ett beslut den 18 april 2013 (dnr 6160-2011).

Motiveringskravet syftar bl.a. till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. En bra motivering ökar förståelsen för beslutet och gör det lättare för parten att bedöma om det lönar sig att överklaga eller inte. Meningslösa klagomål kan undvikas och i andra fall hjälper motiveringen parten att bygga upp sitt resonemang. En utebliven eller alltför generell motivering försvårar på motsvarande sätt partens möjligheter att finna argument för sin inställning. Motiveringen får på så sätt även betydelse för den överprövande instansen. Väl motiverade beslut är vidare en förutsättning för att allmänheten ska känna förtroende för myndigheternas kompetens och objektivitet.

För att motiveringen ska fylla sin funktion krävs att den håller en viss kvalitet. Enligt lagtexten ska en motivering innehålla ”de skäl som har bestämt utgången”. Lagen ställer alltså inte krav på detaljerade redogörelser för varje omständighet som har haft betydelse för utgången. Det är de springande punkterna – de omständigheter som har varit avgörande för myndigheternas beslut – som ska redovisas. I kommentaren till förvaltningslagen uttalas att man visserligen inte kan begära att förvaltningsmyndigheternas beslut ska efterlikna domstolarnas domar men att beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär (Hellners och Malmqvist, 3 uppl., s. 237). Det sistnämnda innebär vidare att myndigheten i sin motivering bör bemöta de argument och synpunkter som den enskilde har fört fram t.ex. i samband med kommunikering eller vid begäran om omprövning.

Beslut för perioderna den 4–17 september 2012 och den 5–6 december 2012

Av utredningen i ärendet framgår att C.G. i sina ansökningar om sjukpenning för perioderna i september och december 2012 gjorde gällande att hans rätt till sjukpenning under de första 14 dagarna i respektive sjukperiod skulle bedömas enligt de grunder som anges i 27 kap. 11 § SFB. Till stöd för sin uppfattning åberopade han bl.a. förarbetsuttalanden till bestämmelsen och lämnade in handlingar som beskrev hans särskilda anställningsform.

Jag kan konstatera att Försäkringskassans grundläggande beslut den 8 november 2012 och den 4 februari 2013, i vilka kassan avsåg C.G:s ansökningar om sjukpenning för perioderna den 4–17 september 2012 respektive den 5–6 december 2012, saknade uppgifter om hans synpunkter och de handlingar han lämnat in. Det framgick således inte heller av Försäkringskassans beslutsmo-

tiveringar hur kassan hade bedömt uppgifterna. Vidare borde Försäkringskassan i nämnda beslut och i omprövningsbeslutet den 17 december 2012 (för perioden den 4–17 september 2012) ha förklarat varför kassan hade bedömt att C.G. inte hade rätt till sjukpenning enligt 27 kap. 11 § SFB.

Beslut för perioden den 29 september–31 oktober 2012

Inför Försäkringskassans beslut om sjukpenning för perioden den 29 september–31 oktober 2012 kommunicerade kassan det tilltänkta beslutet med C.G. Han lämnade med anledning av det in en skrivelse i vilken han bl.a. framförde synpunkter på hur kassan hade bedömt det medicinska underlaget. När Försäkringskassan fattade sitt grundläggande beslut den 30 november 2012 lämnades en mycket kortfattad motivering till bedömningen att C.G. inte hade rätt till sjukpenning. C.G:s synpunkter bemöttes enbart genom att man angav att Försäkringskassan hade tagit del av dessa, men att de inte ändrade kassans tidigare ställningstagande. Någon redovisning av synpunkterna eller varför Försäkringskassan inte ansåg att de påverkade kassans bedömning gjordes inte i beslutet. Som Försäkringskassan själv har angett i remissvaret borde beslutet ha motiverats på ett mycket tydligare och mer klagörande sätt.

I Försäkringskassans beslut den 30 november 2012, under avsnittet Beskrivning av ärendet, inleds det sista stycket med följande mening. ”Så som dina besvär beskrivs i läkarintygen ger det inte stöd för att det föreligger sjukdomstillstånd eller att din arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom.” Enligt min mening är denna skrivning snarare en redogörelse för en avgörande omständighet än en beskrivning av ärendet. Jag har tidigare uttalat att denna typ av sammanblandning är en brist som jag ofta lägger märke till i min tillsynsverksamhet (se JO:s beslut den 18 april 2013, dnr 6160-2011).

I omprövningsbeslutet den 8 februari 2013 har Försäkringskassan på ett förredömligt sätt visat att kassan har beaktat C.G:s synpunkter och på ett utförligt och tydligt sätt förklarat hur hans arbetsförmåga har bedömts i förhållande till det medicinska underlaget.

Vad C.G. har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.

Pensionsmyndigheten kritiseras för att ha utfärdat anvisningar om hanteringen av återkrav som inte gett utrymme för någon egentlig individuell bedömning och som myndigheten insett skulle leda till felaktiga beslut

(Dnr 5060-2012)

Beslutet i korthet: Pensionsmyndigheten har utfärdat anvisningar om hur handläggarna av ärenden om återkrav av bostadstillägg ska hantera frågan om god tro. Myndigheten har även utfärdat anvisningar om förkortad kommunikeringstid i återkravsärenden. I beslutet uttalas bl.a. att anvisningar som ytterligare förtydligar vad som i t.ex. förarbeten eller allmänna råd har uttalats om tillämpningen av en författning är av godo och att det självfallet uppstår situationer som innebär att anvisningarna måste ändras. Ändringarna får emellertid inte resultera i att anvisningarna strider mot författning, förarbetsuttalanden eller centralt utformade allmänna råd (jfr JO 1998/99 s. 381). I förevarande fall innebär det bl.a. att kravet på en individuell bedömning i varje enskilt ärende inte får åsidosättas. Enligt JO:s uppfattning är de aktuella anvisningarna alltför generaliserade och kategoriska för att ge utrymme för någon egentlig individuell bedömning. Anvisningarna innehåller dessutom moment som Pensionsmyndigheten redan hade insett skulle leda till oriktiga beslut. JO är mycket kritisk till Pensionsmyndighetens anvisningar i denna del. Beträffande det som har framkommit om anvisningarna om förkortad kommunikeringstid nöjer sig JO med att erinra om vad som tidigare uttalats angående begäran om anstånd med att inkomma med yttrande, nämligen att myndigheten bör tillmötesgå en sådan så länge den ligger inom det rimligas gräns (se t.ex. JO 1996/97 s. 319).

Anmälan

I en anmälan, som kom till JO den 14 september 2012, klagade C.E. på Pensionsmyndigheten och anförde bl.a. följande. Pensionsmyndigheten bryter mot förvaltningslagens regler i samband med sin handläggning av ärenden om återkrav av bostadstillägg. Detta sker genom att myndigheten underlåter att göra enskilda bedömningar i frågan om huruvida god tro förelegat och i stället sätter upp riktlinjer som alltid ska gälla. Under en period innebar dessa riktlinjer att god tro aldrig skulle anses föreligga då Pensionsmyndigheten orsakat felutbetalningen. Under annan period gällde, med vissa i riktlinjerna angivna undantag, motsatsen. Vidare har enhetschefen Stefan Hult och gruppchefen Diana Malmberg beslutat om en kommunikeringstid som innebär att den enskilde inte ges skäligen tid att inkomma med synpunkter. Kommunikeringsbrev sänds med B-post och i dessa anges att mottagaren har tio dagar på sig att svara. Till detta läggs sedan fyra dagar för postgång. Likväl uppstår i praktiken situationer då den enskilde tar emot brevet på fredagen och då den sista dag för svar anges till följande måndag. Handläggarna har dessutom fått direktiv om att anstånd ska

ges endast om det föreligger väldigt speciella skäl. C.E. anförde vidare att hennes chef hade hotat med att lämna dåliga referenser om henne om hon inte följde de lagstridiga riktlinjerna.

Utredning

Ärendet remitterades till Pensionsmyndigheten som anmodades att yttra sig över det som C.E. anförde. I ett remissvar den 14 januari 2013 anförde Pensionsmyndigheten följande.

Anmälan

C.E. har anmält Pensionsmyndigheten samt enhetschefen Stefan Hult och gruppchefen Diana Malmberg till JO. I sin anmälan anger C.E. att Pensionsmyndigheten samt tjänstemännen Stefan Hult och Diana Malmberg med insikt om lagstridighet har ignorerat gällande förvaltningslagar och gällande praxis i sina direktiv till handläggarna av återkrav. Diana Malmberg har dessutom under hot tvingat C.E. att följa lagstridiga direktiv.

Bakgrund

Pensionsmyndigheten administrerar och handlägger bland annat ärenden om bostadstillägg till personer som uppstår ålderspension.

Bostadstillägg är en komplex förmån som kräver en hel del information och underlag från sökanden för att ett korrekt beslut ska kunna fattas. Mer än hälften av samtliga ansökningar är ofullständiga och kräver komplettering. Bostadstillägg söks dessutom ofta av äldre pensionärer som har svårt att förstå hur beräkningen görs.

Besluten om bostadstillägg uppfyller inte våra krav på hur vi skulle vilja att de såg ut. Till viss del samarbetar vi med Försäkringskassan i vår ärendehantering. Till följd av den databas Försäkringskassan använder är våra beslut inte i enlighet med vår beslutsmodell. Uppgifterna sparas inte på ett tillfredsställande sätt vilket gör att informationen i besluten kan vara förvirrande. Det kan bland annat vara svårt att utläsa vilka belopp som ligger till grund för beslutet. Logiken av texten kan dessutom vara svår att förstå.

Om ett bostadstillägg har betalats ut med ett felaktigt belopp prövar Pensionsmyndigheten enligt 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken om det finns skyldighet för den enskilde att återbetala vad som betalats ut felaktigt. Om den felaktiga ersättningen lämnats till följd av annan än den enskilde, ska en prövning göras om den enskilde insett eller borde ha insett att det utbetalda beloppet var felaktigt. Om vi kommer fram till att det föreligger en skyldighet till återbetalning, ska vi även pröva om det finns särskilda skäl för att helt eller delvis efterge kravet.

Stefan Hult är enhetschef för Pensionsmyndighetens enhet i Karlstad. Han är dessutom processägare för vår process för återkrav. Diana Malmberg är gruppchef i Halmstad och var mellan april och december 2012 C.E.'s närmaste chef.

C.E. har varit tillfälligt anställd på Pensionsmyndigheten mellan den 4 juli 2011 och den 31 december 2012. Hon arbetade som handläggare av återkrav rörande ärenden om bostadstillägg vid Pensionsmyndighetens kontor i Halmstad.

Utredning

Individuell prövning av återkrav

I Pensionsmyndighetens arbete med att förenkla och effektivisera vår handläggning av återkrav, tittade vi i början av 2012 på frågan om tillämpningen

av kriteriet för när en pensionär kan sägas ha insett eller skäligen borde ha insett att en utbetalning varit felaktig. I den tidigare bedömningen ansågs ett felaktigt utbetalt belopp i princip alltid föranleda återkrav. Den nya tolkningen blev i stället att vi i normalfallet skulle förutsätta att den enskilde inte är återbetalningsskyldig för en felutbetalning som orsakats av Pensionsmyndigheten. Återbetalningsskyldighet i de fallen förelåg endast när det med hänsyn till omständigheterna i ärendet med en hög grad av säkerhet kunde antas att den enskilde varit i ond tro angående utbetalningen.

I några situationer ansågs den enskilde aldrig ha varit i god tro. Det gällde precis som C.E. angett i sin anmälan när bostadstillägget varit högre än själva hyran, när bostadstillägget hade betalats ut två gånger för en och samma månad samt när rätten till bostadstillägg hade upphört.

I samband med vår interna kontinuerliga kvalitetskontroll av ärenden underkändes besluten i en del av de ärenden där den nya bedömningen av ond respektive god tro ansågs ha blivit alltför generös. Det gällde till exempel de fall där den enskilde själv anmält en förändring och Pensionsmyndigheten trots det fortsatt att betala ut ersättningen med för högt belopp. Stefan Hult beslutade därför att det från den 1 juni 2012 inte längre skulle vara självklart att den enskilde skulle anses vara i god tro när han eller hon själv anmält en förändring, men Pensionsmyndigheten ändå fortsätter att betala ut ersättningen med ett för högt belopp. Han beslutade också att ingen ny åtgärd skulle vidtas för ärenden som påbörjats före den 1 juni vad gäller beräkning av återkravtid och återkravsbelopp. Anledningen var att det skulle innebära en orimligt stor arbetsinsats samtidigt som ingen pensionär skulle komma till skada med anledning av beslutet.

Kommuniceringstid

För att snabbare komma till beslut i ett ärende om återkrav har Stefan Hult under sommaren 2012 beslutat om en kortare tid för den enskilde att komma in med synpunkter på vår avsikt att senare besluta om återkrav.

Tidigare hade Pensionsmyndigheten i våra ärenden om återkrav haft en kommunikeringsstid på tre veckor. Stefan Hult beslutade i stället en kommunikeringsstid på 14 dagar (10+4) vilket han ansåg skulle ge den enskilde en skälig tid för att komma in med eventuella synpunkter. Tiden ska börja räknas från dagen efter att kommunikeringskriften är daterad. Den enskilde handläggaren har haft möjlighet att själv besluta om en längre kommunikeringsstid om den enskilde hört av sig och tyckt att kommunikeringsstiden varit för kort.

Utvecklingssamtal

Under tiden april–september 2012 hade Diana Malmberg i egenskap av närmaste chef ett flertal samtal med C.E. angående hennes skyldigheter som anställd på Pensionsmyndigheten när det gäller myndighetens arbetsavtal, flexitidspolicy och overtidsuttag. Diana Malmberg har vid ett möte uttalat ”att C.E:s agerande inte gör henne rättvisa och ställer eventuell fortsatt anställning samt referenser på spel”. Samtalen mellan Diana Malmberg och C.E. utmynnade i en disciplinär åtgärd i form av en erinran till C.E. Erinran utdelades i samråd med personalenheten.

Syftet med mötena var att diskutera C.E:s skyldigheter som anställd vid Pensionsmyndigheten. Vid samtalen fördes dock även en dialog om de beslut som tidigare förmedlats till medarbetarna och som avsåg bedömning av ond och god tro samt ändrad längd på kommunikeringsstiden. Den erinran som C.E. tilldelades hade dock inget med detta att göra.

Pensionsmyndighetens inställning

Anmälan avseende individuell prövning av återkrav

För att stärka rättsäkerheten för den enskilde sätter Pensionsmyndigheten upp riktlinjer för hur handläggarna av våra ärendeslag ska besluta i olika situationer. Det kan till exempel handla om tolkning av en lagregel. Det kan också gälla förenklingar och effektiviseringar av ärendehandläggningen. Grunden är att den enskilde bättre ska kunna förstå hur hans eller hennes ärende behandlas, och att andra liknande ärenden behandlas på samma eller liknande sätt. Det ska inte göra någon skillnad vilken handläggare som handlägger ärendet.

Bostadstillägg är en komplex förmån. Vi har därför ansett det viktigt att samtliga handläggare av ärenden om bostadstillägg och ärenden kopplade till bostadstillägg får så mycket stöd och hjälp som möjligt i sitt arbete.

Tanken är att all prövning ska vara individuell. Vi vill dock stödja handläggarna i deras arbete och se till att de gör en enhetlig bedömning. Pensionsmyndighetens beslut om tillämpningen av god eller ond tro vid återkrav är ett led i vårt arbete med tolkningen av gällande regler.

I det nu aktuella fallet ser vi ingen anledning att kritisera de beslut som fattats. Oavsett hur vi över tiden sett på frågan om ond eller god tro, har samtliga ärenden behandlats individuellt. Vi hade annars över huvud taget inte kunnat ta ställning till om den felaktigt utbetalade ersättningen varit orsakad av Pensionsmyndigheten, den enskilde eller båda. Besluten strider inte heller mot socialförsäkringsbalkens bestämmelser.

Anmälan avseende kommuniseringstid

Det finns inget reglerat i förvaltningslagen om hur lång kommuniseringstiden i ett ärende måste vara. I stället anges endast att den enskilde har rätt att ta del av uppgifter som tillförts ärendet.

För att snabbare komma till beslut i återkravsärenden beslutade processägaren under sommaren 2012 att förkorta kommuniseringstiden till 14 dagar, varav fyra dagar anses det antal dagar posten behöver för att ta sig fram. Handläggarna har dessutom getts frihet att besluta om en längre kommuniseringstid om den enskilde hört av sig och hävdar att de fått för kort kommuniseringstid.

En kommuniseringstid i normalfallet på tio dagar, med rätt att själv begära längre tid, måste anses tillräckligt.

Anmälan om vad som sagts under ett utvecklingssamtal

C.E:s anmälan går ut på att Diana Malmberg hotat henne med att lämna dåliga referenser om C.E. utan att ifrågasätta gällande direktiv följer desamma, även om de stred mot lag.

I ett av de samtal Diana Malmberg hade med C.E., uttalade Diana Malmberg att ”att C.E:s agerande inte gör henne rättvisa och ställer eventuell fortsatt anställning samt referenser på spel”. Samtalet rörde C.E:s inställning till Pensionsmyndighetens arbetstidsavtal och flextidspolicy och har inget med hennes faktiska arbete som handläggare att göra.

Uttalandet från Diana Malmberg var inget hot, och inte heller avsett som ett hot. Det var i stället en upplysning om vilka risker det för med sig för en person att inte följa de regler en arbetsgivare satt upp.

C.E. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 19 september 2013 anförde *chefsJO Fura* följande.

Bedömning

Om författningar och allmänna råd

Inom socialförsäkringsområdet förekommer, förutom lagar och förordningar beslutade av riksdagen respektive regeringen, även föreskrifter som med stöd av bemyndigande från regeringen meddelats av myndigheten. Lagar, förordningar och föreskrifter kallas med en gemensam benämning för författningar. Författningar är bindande vilket innebär att de måste följas, både av myndigheter och enskilda.

För att ge stöd och råd vid tillämpningen av gällande författningar kan myndigheten utfärda centrala riktlinjer och andra former av allmänna råd. Dessa är inte formellt bindande utan endast vägledande. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har tagit fram särskilda vägledningar med samlade råd om sina olika verksamhetsområden, exempel på sådana är Pensionsmyndighetens Vägledning 2010:5 om bostadstillägg och äldreomsorg samt Försäkringskassans Vägledning 2005:3 om återkrav.

Utöver sådana centralt utfärdade allmänna råd som beskrivs ovan kan myndigheterna utfärda egna anvisningar om mer begränsade frågor, t.ex. i form av instruktioner från enhetschefer till medarbetare.

Frågan i ärendet är om Pensionsmyndighetens anvisningar om hur ärenden om återkrav ska hanteras strider mot författning eller på annat sätt kan anses olämpliga.

Prövningen av återbetalningsskyldigheten

I 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (SFB) stadgas följande.

Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om återbetalning av ersättning som den har beslutat enligt denna balk, om den försäkrade eller, i förekommande fall, den som annars har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att

1. lämna oriktiga uppgifter, eller
2. underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta.

I andra stycket regleras den situationen att någon felaktigt eller med för högt belopp har uppburit ersättning och denne har insett eller skäligen bort insett detta. I det fallet krävs alltså inte att någon mottagare orsakat den felaktiga utbetalningen. Det kan t.ex. vara fråga om att Pensionsmyndigheten av misstag betalat ut ett för stort belopp. Den avgörande frågan är i stället om mottagaren varit i god tro. Om så är fallet undgår denne återbetalningsskyldighet. God tro torde i många fall inte kunna anses föreligga när dubbla ersättningar betalats ut för samma period, när ersättning för lönebortfall har utgått samtidigt som lön utbetalades eller när det skett en felräkning så att det belopp som utbetalats har blivit mycket för högt. God tro torde inte heller föreligga om en grundläggande och självklar förutsättning för rätten till ersättning har upphört, särskilt inte om den har angetts i beslutet om ersättningen (jfr SOU 2009:6 s. 110).

I sin Vägledning (2010:5) om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd hänvisar Pensionsmyndigheten till Försäkringskassans Vägledning (2005:3) om återkrav där det bl.a. uttalas att myndigheten, för att kunna ta ställning till om den enskilde borde ha insett att utbetalningen var felaktig, måste väga in skäl för och emot att den enskilde varit i god tro. Bedömningen måste göras i varje enskilt fall. En sådan bedömning kan vara komplicerad och kräva en hel del utredning och överväganden. Att den försäkrade är medveten om att de förhållanden som ligger till grund för ersättningen från myndigheten har ändrats, innebär inte automatiskt att den försäkrade skäligen borde ha insett att det påverkar rätten till ersättning. Om den försäkrade t.ex. har anmält att han eller hon blivit sambo eller börjat arbeta i en högre utsträckning måste myndigheten bedöma om den försäkrade också borde ha insett att de ändrade förhållandena påverkade hans eller hennes rätt till ersättning (Vägledning 2005:3, Version 7, s. 31 f.).

C.H. har anfört att hon och övriga återkravshandläggare har fått anvisningar om hur frågan om god tro ska hanteras. C.H. har bifogat en sådan anvisning till sin anmälan. Den återges här.

Skäligen bort inse bedömningen (ond och god tro)

***Ärenden som är beräknade före juni 2012** där har processledningen Återkrav tagit beslut om följande:

Ärenden som är beräknade före juni 2012 ska vi INTE räkna om. Ska kommuniceras och beslutas utefter beräknarens bedömning trots att bort inse bedömningen (ond/god tro) ställningstagande saknas.

I journalen under Motivering skriver ni följande i ärendena som är beräknade före juni 2012:

**Pensionsmyndigheten har orsakat felaktig/felaktiga utbetalning/-ar av bostadstillägg för perioden.....till och med....Pensionären bedöms inte återbetalningsskyldig för perioden.... Enligt praxis då ärendet beräknades.*

Vi kommer få fel från omprövningen i dessa ärenden men de felen kommer inte falla på handläggaren och kommer inte återkopplas till handläggaren. Felet kommer ledningsgruppen Återkrav att ta på sig!

Ärenden som är beräknade from juni 2012 och framåt där ska skäligen bort inse (ond/god tro) bedömningen finnas med i beräknadelen.

I sitt remissvar anför Pensionsmyndigheten att myndigheten tidigare hade uppfattningen att ett felaktigt utbetalt belopp ”i princip alltid” skulle föranleda återkrav men att man i början av 2012, som det får förstås i syfte att effektivisera handläggningen, bestämde sig för att återbetalningsskyldighet ”i normalfallet” inte skulle anses föreligga om felutbetalningen hade orsakats av Pensionsmyndigheten. Den nya ordningen ledde emellertid till att besluten underkändes vid myndighetens interna kvalitetskontroll och det beslutades därför att det, fr.o.m. den 1 juni 2012, ”inte längre skulle vara självklart” att den enskilde ansågs vara i god tro i fall då hon eller han själv anmält en förändring men Pensionsmyndigheten fortsatt att betala ut ett felaktigt belopp.

Anvisningar som ytterligare förtydligar vad som i t.ex. förarbeten eller allmänna råd har uttalats om tillämpningen av en författning, är enligt min uppfattning av godo och ökar, som Pensionsmyndigheten anför, förutsättningarna

för att liknande ärenden behandlas på ett likartat sätt. Självfallet uppstår situationer som innebär att myndigheten måste ändra sina anvisningar. Ändringarna får emellertid inte resultera i att anvisningarna strider mot författning, förarbetsuttalanden eller centralt utformade allmänna råd (jfr JO 1998/99 s. 381). I förevarande fall innebär det bl.a. att kravet på att frågan om god tro måste bedömas i varje enskilt fall, inte får åsidosättas. Enligt min uppfattning är Pensionsmyndighetens anvisningar, så som de uttryckts till medarbetarna och som framgår av remissvaret, alltför generaliserade och kategoriska för att ge utrymme för någon egentlig individuell bedömning. Anvisningarna strider därmed mot vad som indirekt framgår av författningstexten och direkt uttalas i Försäkringskassans Vägledning 2005:3, Version 7, s. 31. Jag anser inte heller att det är acceptabelt att en myndighet, som i förevarande fall, utfärdar anvisningar med insikten om att de kommer att leda till felaktiga beslut. Jag är mycket kritisk till det sätt på vilket Pensionsmyndighetens anvisningar har utformats.

Kommuniceringstiden

Av 17 § förvaltningslagen (1986:233), FL, följer att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock i särskilt angivna undantagsfall avgöra ärendet utan att så har skett t.ex. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga.

Kommunikationsplikten i 17 § FL innebär inte endast att den enskilde har rätt att ta del av det tillförda utredningsmaterialet utan också, i ett andra led, att myndigheten är skyldig att bereda honom eller henne möjlighet att yttra sig över detsamma.

Kommuniceringstidens längd är inte författningsreglerad utan får bestämmas med hänsyn till ärendets art och utredningsmaterialets omfattning. Givetvis måste kommunikeringstiden vara så väl tilltagen att den enskilde har praktisk möjlighet att yttra sig om hon eller han så önskar. I detta ligger att mellankommande helgdagar måste beaktas. Kommunikeringstiden och det eventuella anståndets längd måste också vägas mot förvaltningslagens allmänna krav på en enkel och snabb handläggning.

I vägledningen Försäkringskassan och förvaltningslagen, som bör kunna vara rådgivande även för Pensionsmyndigheten, anges bl.a. att den försäkrade normalt bör få 14 dagar på sig att yttra sig efter det att hon eller han har fått del av handlingarna. Det anges vidare att myndigheten för att den ”normala tiden”, 14 dagar, ska kunna uppnås behöver beakta postgången (Vägledning 2004:7, Version 9, s. 53).

C.E. har till sin anmälan även bifogat den anvisning om kommunikeringstider som hon refererar till. Av anvisningen framgår bl.a. att pensionstagarna ska informeras om att kommunikeringstiden är tio dagar och att myndigheten ska lägga till fyra dagar för beräknad postgång.

2014/15:JO1 SOCIALFÖRSÄKRING

En rekommenderad kommunikeringstid om 14 dagar hindrar inte myndigheten att i vissa situationer förkorta tiden om det kan ske utan att kraven i 17 § FL åsidosätts. Jag finner inte skäl för att uttala någon kritik i denna del utan nöjer mig med att erinra om det som JO tidigare uttalat beträffande begäran om anstånd, nämligen att myndigheten bör tillmötesgå en sådan så länge den ligger inom det rimligas gräns (se t.ex. JO 1996/97 s. 319).

Det som i övrigt har framkommit i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.