

Försäkringskassan kritiseras för att inte ha underrättat en förälder om åtgärden att reducera antalet föräldrapenningdagar efter barnets fyraårsdag när reduktionen berott på att dagar återförts efter ett återkrav mot den andra föräldern

Beslutet i korthet: Från det att ett barn fyller fyra år får enligt 12 kap. 12 § socialförsäkringsbalken föräldrapenning inte lämnas för mer än ytterligare 96 dagar. Om föräldrarna har fler föräldrapenningdagar reduceras antalet dagar till 96 och fördelas på så sätt att vardera föräldern behåller så stor andel av dagarna som motsvarar föräldrarnas andel före reduktionen.

I det aktuella ärendet hade föräldrarna sammanlagt färre än 96 dagar med föräldrapenning kvar när barnet fyllde fyra år. 70 av dagarna tillhörde mamman. När Försäkringskassan senare beslutade att återkräva felaktigt uttagen föräldrapenning från pappan återfördes hans felaktigt ersatta dagar och de sammanlagda kvarstående föräldrapenningdagarna kom att överstiga 96. Dessa reducerades omedelbart till 96 dagar och fördelades mellan föräldrarna på ett sådant sätt att mammans föräldrapenningdagar minskades till 42 dagar. Trots att ändringen påverkade mamman informerades hon inte om reduktionen.

JO konstaterar i beslutet att en ändring av en förälders dagar med föräldrapenning i och för sig saknar självständig rättsverkan men kan påverka föräldrarnas planering av sin ledighet för att ta hand om barnet och hans eller hennes rätt till ledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584). En sådan ändring anses därför utgöra ett beslut i ett ärende. Eftersom den som är part i ett ärende ska underrättas om det fullständiga innehållet i beslutet i ärendet borde Försäkringskassan ha underrättat mamman om ändringen. Myndigheten kritiseras för att den inte gjorde det.

Anmälan

AA anmälde till JO att Försäkringskassan, utan att hon informerats om det, reducerat hennes föräldrapenningdagar efter att barnets far, BB, blivit återbetalningsskyldig för felaktigt uttagen föräldrapenning. Återkravet medförde att BB:s utnyttjade dagar återfördes, vilket i sin tur påverkade fördelningen av dagar föräldrarna emellan efter barnets fyraårsdag.

Utredning

JO hämtade in handlingarna i BB:s ärende om återkrav och vissa handlingar i AA:s ärende om föräldrapenning. JO begärde sedan att Försäkringskassan skulle yttra sig över anmälan. Försäkringskassan uppgav i sitt yttrande bl.a. följande:

Relevanta regler och handläggningsrutiner

Enligt 12 kap. 12 § tredje stycket socialförsäkringsbalken (SFB) har föräldrar rätt till föräldrapenning under sammanlagt högst 96 dagar efter det att deras barn har fyllt fyra år.

I Försäkringskassans vägledning (2002:1) Föräldrapenning anges att om två föräldrar med gemensam vårdnad tillsammans har kvar fler än 96 dagar när deras barn fyller fyra år samtliga kvarvarande dagar fördelas mellan föräldrarna. Försäkringskassan använder en formel som innebär att respektive förälders kvarvarande dagar divideras med det sammanlagda antalet kvarvarande dagar och multipliceras sedan med 96.

Vid omräkning av dagar i samband med ett barns fyraårsdag uppdateras den så kallade barnbilden på Mina sidor och föräldern kan bland annat se dagarna som finns kvar att ansöka om samt hur många dagar som räknats bort vid fyraårsdagen. Det sker inte någon avisering om detta till föräldern i samband med omräkningen.

Utredning

När AA:s barn fyllde fyra år den 2 september 2018 fanns det totalt 86 dagar med föräldrapenning kvar att ta ut för barnet. Eftersom båda föräldrarna sammanlagt hade färre än 96 dagar med föräldrapenning kvar, fick de behålla sina respektive dagar. AA hade därmed 70 dagar kvar och fadern hade 16 dagar kvar, sammanlagt 86 dagar.

Den 12 april 2019 beslutade Försäkringskassan att fadern var återbetalningskyldig för felaktigt utbetald föräldrapenning för totalt 74 dagar under perioden 6 januari - 14 oktober 2018.

Samma dag korrigerade Försäkringskassan retroaktivt det sammanlagda antalet återstående dagar med föräldrapenning och 74 dagar återställdes. Före fyraårsdagen den 2 september 2018 fanns det därmed totalt 160 dagar med föräldrapenning kvar för barnet (86 + 74). Detta innebar att föräldrarna sammanlagt hade mer än 96 dagar kvar omedelbart före barnets fyraårsdag och att samtliga kvarvarande dagar därmed skulle fördelas mellan föräldrarna.

AA hade kvar 70 dagar och fadern hade kvar 90 dagar. Efter att ha använt den omräkningsformel som anges i Försäkringskassans vägledning hade AA 42 föräldrapenningdagar kvar ($70/160 \times 96 = 42$). Fadern hade 54 dagar kvar ($90/160 \times 96 = 54$). Efter det att deras barn fyllt fyra år fanns det därmed totalt 96 dagar med föräldrapenning kvar för barnet.

Slutsatser

Försäkringskassan informerar på sin hemsida om de regler som finns inom föräldraförsäkringen. På Mina sidor i tjänsten "Min föräldrapenning" får en förälder information om minskningen av dagar med föräldrapenning i samband med att barnet fyller fyra år. Uppgifterna är preliminära och utgår från hur många dagar som är beviljade för barnet just då.

AA hade inte något pågående föräldrapenningärende när föräldradagarna räknades om den 12 april 2019. Hon fick därför information om ändringen endast genom att logga in på Mina sidor. Om hon vid detta tillfälle hade haft ett pågående ärende som hade påverkats av omräkningen hade Försäkringskassan

informerat om antalet kvarstående dagar. Om hennes ansökan hade avslagits helt eller delvis hade hon fått ett överklagbart beslut.

Försäkringskassan har följt gällande lagstiftning och rutiner på området när antalet kvarvarande föräldradagar har räknats ut för AA. Även om informationen fanns tillgänglig på Mina sidor kan det emellertid diskuteras om Försäkringskassan mer aktivt borde ha informerat AA i en sådan här situation.

JO begärde därefter att Försäkringskassan skulle utveckla sitt remissvar bl.a. när det gällde att omprövningsbeslutet inte skulle ha påverkat AA:s kvarvarande föräldrapenningdagar, om det fanns några rutiner kring den situation som anmälaren hamnat i och hur bestämmelserna i 12 kap. 15 a § socialförsäkringsbalken (SFB) påverkat situationen. Försäkringskassan ombads även att utveckla hur myndigheten borde ha informerat AA om hur myndighetens beslut om den andra föräldern påverkade hennes kvarvarande föräldrapenningdagar samt om myndighetens ändring av antalet kvarvarande föräldrapenningdagar, i en situation som denna, utgör ett beslut.

Försäkringskassan angav i sitt yttrande bl.a. följande:

Försäkringskassans omprövningsbeslut den 9 augusti 2019

AA:s före detta man begärde omprövning av det beslut om återkrav som Försäkringskassan fattade den 12 april 2019. Han begärde inte någon omprövning av det antal föräldradagar som återstod vid sitt barns fyraårsdag. Beslutet den 9 augusti om omprövning påverkade dock omfördelningen av antalet kvarstående föräldradagar eftersom omprövningen gällde en period som hänförde sig till tiden innan barnet i fråga fyllde fyra år.

kringskassan fattade den 12 april 2019. Han begärde inte någon omprövning av det antal föräldradagar som återstod vid sitt barns fyraårsdag. Beslutet den 9 augusti om omprövning påverkade dock omfördelningen av antalet kvarstående föräldradagar eftersom omprövningen gällde en period som hänförde sig till tiden innan barnet i fråga fyllde fyra år.

Den 20 december upptäckte Försäkringskassan att omprövningsbeslutet inte hade blivit verkställt. Försäkringskassan registrerade därefter uppgifterna för att verkställa omprövningsbeslutet vilket ledde till att handläggningssystemet automatiskt gjorde en ny uträkning av fördelningen av kvarvarande föräldradagar. AA fick därmed rätt till 65,5 dagar på sjukpenningnivå. Samma dag ringde Försäkringskassan till AA för att informera om resultatet av omräkningen.

Har Försäkringskassan rutiner för den aktuella situationen?

Situationen i det aktuella fallet beror på att ett grundbeslut av någon anledning har blivit felaktigt. Därför har det beslutats om ett återkrav. Detta beslut har i sin tur blivit omprövat och ett beslut om ändring av beslutet om återkrav har fattats. Det är ett sällsynt scenario och Försäkringskassan har inte några särskilda rutiner för detta. Det är inte aktuellt att ta fram rutiner för situationer som beror på felaktig handläggning. En rutin förutsätter att de flesta liknande situationer kan hanteras på samma sätt, medan felaktiga beslut måste hanteras på det sätt som varje enskild händelse kräver.

12 kap. 15 a § socialförsäkringsbalken (SFB)

Om två föräldrar med gemensam vårdnad tillsammans har kvar fler än 96 dagar när deras barn fyller fyra år ska samtliga kvarvarande dagar fördelas mellan föräldrarna. De kvarvarande dagarna fördelas proportionerligt mellan föräldrarna så att de motsvarar den del som respektive förälder hade kvar av

dagarna vid barnets fyraårsdag. Detta förfarande beskrivs mer utförligt i Försäkringskassans vägledning (2002:1) Föräldrapenning under avsnitt 6.6.2. Där framgår det att beräkningen görs genom att respektive förälders kvarvarande dagar divideras med det sammanlagda antalet kvarvarande dagar och sedan multipliceras med siffran 96.

I förevarande situation fick beslutet den 12 april 2019 om återkrav för den andra föräldern konsekvensen att föräldrapenningdagar som vid barnets fyraårsdag varit förverkade, inte längre var förverkade. Detta medförde att handläggningssystemet gjorde en ny beräkning för att fördela dagarna enligt 12 kap. 15 a § SFB.

Den 20 december verkställde Försäkringskassan omprövningsbeslutet som fattades den 9 augusti. Detta medförde att handläggningssystemet gjorde en ny beräkning för att fördela dagarna enligt 12 kap. 15 a § SFB och att AA fick rätt till 65,5 dagar på sjukpenningnivå.

Utgör omfördelningen av dagar som gjordes den 12 april 2019 ett beslut?

När Försäkringskassan får in ett intyg om graviditet sänds skriftlig information till föräldern/föräldrarna om hur man ansöker om föräldrapenning via Försäkringskassans "Mina sidor". När ansökan beviljas får föräldern/föräldrarna ett utbetalningsbesked i stället för ett skriftligt beslut. Det är bara när en ansökan till någon del avslås som Försäkringskassan sänder ett skriftligt överklagbart beslut till föräldern/föräldrarna.

Fördelning av dagar med föräldrapenning är en administrativ åtgärd som görs vid barnets födelse, när Skatteverket informerar Försäkringskassan om att föräldrar har fått gemensam vårdnad samt vid barnets fyraårsdag. Fördelningen vid barnets fyraårsdag är inte konstant på samma sätt som vid barnets födelse eftersom fördelningen ska ske proportionerligt utifrån vardera föräldrarnas uttag under barnets första fyra år. På "Mina sidor" kan föräldrarna hela tiden se korrekt information om hur många dagar med föräldrapenning som finns kvar.

I det aktuella ärendet fick ett beslut om återkrav av föräldrapenning för den andra föräldern den konsekvensen att ett antal föräldrapenningdagar som vid barnets fyraårsdag varit förverkade, inte längre var förverkade. När beslutet om återkrav fattades den 12 april gjorde handläggaren en registrering av antalet dagar som skulle återföras till föräldrarna och därefter gjorde handläggningssystemet en ny beräkning som omfördelade de kvarvarande föräldradagarna i enlighet med 12 kap. 15 a § SFB. Försäkringskassan anser att den registrering och omfördelning av dagar som gjordes den 12 april inte utgjorde ett beslut utan var en administrativ åtgärd.

Information om ändring av antal kvarvarande dagar med föräldrapenning

När ett barn fyller tre år får alla föräldrar som har mer än 96 dagar med föräldrapenning kvar för barnet information om att om det finns fler än 96 dagar kvar när barnet fyller fyra år så kommer de dagarna att försvinna samt att det finns mer information under fliken "Min föräldrapenning" på Försäkringskassans "Mina sidor".

Vid ett beslut om återkrav av föräldrapenning för en period innan barnets fyraårsdag registrerar en handläggare en förändring avseende uttaget av föräldrapenning och handläggningssystemet gör sedan en ny beräkning per automatik. Det är i nuläget inte möjligt att i det interna handläggningssystemet sända en impuls om hur en sådan ny beräkning påverkar en annan förälder på det sätt som det gjorde i den aktuella händelsen. Därför informeras inte föräldrarna om sådana här förändringar.

Om AA hade haft ett pågående ärende skulle handläggningssystemet talat om att det hade skett en förändring av antalet föräldrapenningdagar. Då skulle handläggaren, genom telefonsamtal eller brev, även ha informerat AA om

vad som hade påverkat antalet kvarvarande dagar. Försäkringskassans utmaning är att hitta de försäkrade som inte har ett pågående ärende men där en förändring sker som påverkar deras kvarvarande föräldrapenningdagar.

Försäkringskassan arbetar kontinuerligt med att informera om lagregeln som omfördelningen av dagar vid ett barns fyraårsdag stödjer sig på. Försäkringskassan kommer även att se över sitt interna handläggningssystem samt eventuella stöddokument för att se om det går att finna något sätt så att impulser om liknande situationer gör så Försäkringskassan kan informera en förälder om en ändring av antalet kvarvarande föräldradagar även när hen inte har ett pågående föräldrapenningärende.

AA yttrade sig över remissvaren.

Bedömning

Inriktningen på min granskning

AA har i sin anmälan till JO bl.a. invänt att Försäkringskassan reducerat hennes föräldrapenningdagar på grund av fel som orsakats av den andra föräldern. Huruvida reduceringen av antalet föräldrapenningdagar varit korrekt eller inte är en sådan sakfråga som JO normalt inte uttalar sig om och jag finner heller inte skäl att göra det i det aktuella ärendet.

Ärendet rör också frågan om hur Försäkringskassan hanterat reduceringen av AA:s föräldrapenningdagar sedan föräldrapenningdagar återförts efter ett beslut om återbetalning och framför allt om Försäkringskassan borde ha informerat henne om reduceringen. Inför bedömningen av den frågan är det väsentligt att ta ställning till om åtgärden att reducera hennes dagar är ett beslut för vilket det finns en underrättelseskyldighet enligt 33 § förvaltningslagen (2017:900).

Rättsliga utgångspunkter

Från ett barns fyraårsdag får enligt 12 kap. 12 § socialförsäkringsbalken (SFB) föräldrapenning inte lämnas för mer än ytterligare 96 dagar. Om antalet kvarstående dagar för föräldrapenning omedelbart före barnets fyraårsdag överstiger 96 dagar, ska enligt 12 kap. 15 a § SFB dagarna fördelas mellan föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn på så sätt att vardera föräldern får så stor andel av antalet dagar som motsvarar den förälderns andel av de dagar som kvarstod omedelbart före utgången av barnets fjärde levnadsår.

En sådan ändring av antalet kvarvarande föräldrapenningdagar som avses i 12 kap. 15 a § SFB har i kammarrättspraxis inte ansetts utgöra ett överklagbart beslut. Ändringar av detta slag i den s.k. barnbilden har i stället bedömts som administrativa åtgärder utan självständiga rättsverkningar. Det har heller inte ansetts vara ett besked som kan läggas till grund för ett nytt avgörande på samma sätt som ett fastställelsebeslut.

Även administrativa åtgärder kan dock utgöra beslut även om de inte kan överklagas (se t.ex. HFD 2019 ref. 21 där en ändring av betalningsmottagare vid utbetalning av assistansersättning var ett beslut). Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har vidare uttalat att kännetecknande för ett beslut är att det är handlingsdirigerande och avsett att påverka bl.a. enskildas handlande samt att

det i praxis ställts tämligen låga krav för att bedöma något som ett förvaltningsbeslut (se t.ex. HFD 2019 ref. 21 och även HFD 2020 ref. 12).

En reduktion av antalet kvarvarande föräldrapenningdagar efter barnets fyraårsdag och fördelningen av dessa har ingen omedelbar rättsverkan när det gäller föräldrarnas föräldrapenning; det är först när ett beslut fattas om att neka eller bevilja föräldrapenning som någon egentlig rättsverkan uppstår. Fördelningen av dagar med föräldrapenning mellan föräldrarna kan vidare komma att ändras även efter att barnet fyllt fyra år om föräldrarna väljer att avstå dagar sinsemellan (jfr 12 kap. 17 § SFB), vid ett återtagande av tidigare avstådda dagar eller som i det nu aktuella fallet, på grund av att den ena föräldern blivit återbetalningsskyldig för felaktigt utbetald föräldrapenning. Omfördelningen eller ändringen av antalet dagar med föräldrapenning påverkar dock omedelbart hur många hela dagar föräldrarna har rätt att vara föräldralediga från sina arbeten eftersom sådan ledighet är beroende av hur många dagar med föräldrapenning som återstår för ett barn (jfr 5 § föräldraledighetslagen [1995:584]). En ändring av det antal dagar som återstår med föräldrapenning har således betydelse för hur en förälder planerar sin ledighet för att ta hand om sitt barn. Ändringen får därmed, enligt min mening, anses vara avsedd att påverka föräldrarnas handlande och innebära att myndigheten bestämmer något i förhållande till en enskild. Det är därför fråga om ett beslut i ett ärende. Att en sådan reduktion omedelbart efter barnets fjärde levnadsår sker automatiserat enligt en fastställd formel, som framgår av förarbeten till SFB (se prop. 2013/14:4 s. 41 f.) och Försäkringskassans vägledning 2002:1 Föräldrapenning (se angiven vägledning s. 92), förändrar inte den bedömningen.

Av 33 § förvaltningslagen framgår att den som är part i ett ärende ska underrättas om det fullständiga innehållet i ett beslut. Den vars dagar med föräldrapenning som reduceras påverkas av beslutet på ett sådant sätt att vederbörande är att anse som part i ärendet.

Eftersom en ändring av antalet kvarvarande föräldradagar är ett förvaltningsbeslut bör Försäkringskassan således underrätta föräldrarna när antalet dagar med föräldrapenning reduceras.

Bedömning i det aktuella ärendet

Försäkringskassan har i det aktuella reducerat antalet kvarvarande dagar med föräldrapenning som AA kan ta ut för sin dotter. Reduceringen berodde inte på att AA själv hade ansökt om föräldrapenning för vissa dagar utan gjordes av Försäkringskassan sedan myndigheten återfört dagar på grund av ett återkrav gentemot barnets andra förälder. Reduceringen av antalet dagar påverkade AA:s planering och rätt till föräldraledighet framöver. Hon borde därför ha underrättats om reduktionen av antalet dagar. Försäkringskassan förtjänar kritik för att myndigheten inte underrättade henne.

Ärendet avslutas.