

Socialförsäkring

Försäkringskassan kritiseras för att i ett ärende om sjukpenning ha ställt frågor om våld som saknade betydelse för bedömningen i ärendet och som därför var osakliga

(Dnr 6732-2023)

Beslutet i korthet: Försäkringskassan har tillsammans med vissa andra myndigheter fått i uppdrag av regeringen att samverka för ökad upptäckt av våld m.m. Försäkringskassan har valt att genomföra uppdraget genom att i vissa ärendeslag rutinemässigt ställa frågor om den enskildes erfarenheter av våld.

Försäkringskassan har mot den bakgrunden i ett ärende om sjukpenning frågat en enskild om han utövat våld mot någon annan eller om han själv blivit utsatt för våld.

I beslutet framhåller JO att en myndighets utredning av ett ärende ska vara saklig, vilket innebär att de frågor som ställs när rätten till en viss förmån utreds måste ha relevans för de kriterier som gäller för den förmånen. Att myndigheten har fått ett visst regeringsuppdrag förändrar inte den saken. De frågor om våldsutövande och våldsutsatthet som ställdes i det aktuella ärendet saknade relevans för utredningen i ärendet och borde inte ha ställts. JO är särskilt kritisk till att den enskilde inte upplystes om rätten att avstå från att svara på frågan om han utsatt någon annan för våld, dvs. om han hade begått en brottslig handling.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan och framförde att myndigheten i ett ärende om sjukpenning hade ställt integritetskänsliga frågor om våld som saknat betydelse i hans ärende. Med anledning av frågorna hade AA berättat om en mycket traumatisk händelse, men efter det inte fått något stöd från handläggaren.

Utredning

JO hämtade in handlingarna i AA:s ärende om sjukpenning och begärde därefter att Försäkringskassan skulle yttra sig över anmälan. Försäkringskassan ombads att i yttrandet särskilt redogöra för hur myndighetens frågor om våld i samband med utredningen av rätten till olika förmåner förhåller sig till regleringen om saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

I sitt yttrande framförde Försäkringskassan bl.a. följande. Försäkringskassan har tillsammans med Migrationsverket, Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten och Arbetsförmedlingen fått i uppdrag av regeringen att samverka för förbättrad upptäckt av våld m.m. I uppdraget ingår att ta fram rutiner och metoder för att upptäcka våldsutsatthet och våldsutövande, samt att hänvisa till

rätt instans. Försäkringskassan har därför infört en arbetsmetod som innebär att handläggarna i vissa ärendeslag rutinmässigt ställer frågor om den enskildes erfarenheter av våld. Detta eftersom det finns bättre förutsättningar att upptäcka våld när frågorna ställs rutinmässigt till en bred målgrupp.

Försäkringskassan framhöll vidare att erfarenheter av våld kan vara en bidragande och dold orsak till sjukskrivning och att myndigheten ska vidta de utredningsåtgärder som är nödvändiga för att bl.a. kunna bedöma om den enskilde har rätt till sjukpenning. Utredning kring våldsutsatthet kan därför falla inom myndighetens utredningsskyldighet men gör inte nödvändigtvis det i alla ärenden.

Beträffande AA:s ärende framförde Försäkringskassan att handläggaren hade följt myndighetens rutiner.

AA fick tillfälle att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 28 maj 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Inriktningen på min granskning

Försäkringskassans rutinmässiga frågor om enskildas erfarenheter av våld ställs inom ramen för myndighetens handläggning av ärenden. Jag har valt att främst rikta in min granskning på hur detta tillvägagångssätt förhåller sig till bestämmelserna i bl.a. regeringsformen (RF) och socialförsäkringsbalken (SFB). Granskningen tar särskilt sikte på de frågor som ställdes till AA. Jag kommer även att beröra frågan om hur långt myndighetens serviceskyldighet sträcker sig när det kommer fram att den enskilde har erfarenheter av våld.

Försäkringskassans metod för att öka upptäckten av våld

Försäkringskassan har sedan 2019 i uppdrag att öka upptäckten av våld genom att införa metoder för att uppmärksamma våldsutsatthet och våldsutövande. I uppdraget ingår även att ta fram rutiner så att de enskilda som berörs kan hänvisas till rätt instans och personalen ges ett förstärkt stöd för att kunna hjälpa och stötta dem som har erfarenhet av våld. I syfte att fullgöra uppdraget har Försäkringskassan som mål att ställa frågor om våld i ärenden om aktivitetsersättning, rehabiliteringsersättning, sjukpenning och underhållsstöd.

Av Försäkringskassans metodstöd framgår bl.a. att handläggaren ska ställa frågor om våld i alla ärenden där rehabiliterande förutsättningar för återgång i arbete ska utredas. När det gäller sjukpenning ska sådana frågor ställas när den enskildes förutsättningar för återgång i arbete utreds. Sådana frågor ska också ställas när det finns indikationer på erfarenheter av våld oavsett i vilket ärendeslag som indikationen uppkommer.

Försäkringskassan har således valt att genomföra regeringens uppdrag genom att ställa frågor om våld inom ramen för myndighetens handläggning av ärenden. Hur Försäkringskassans utredningar i ärenden får genomföras är reglerat i bl.a. regeringsformen, förvaltningslagen (2017:900), FL, och socialförsäkringsbalken.

Försäkringskassans utredning av rätten till sjukpenning

När AA ansökte om fortsatt sjukpenning ålåg det Försäkringskassan att utreda om förutsättningarna för det var uppfyllda. En sådan utredning ska, enligt 110 kap. 13 § SFB, vara så omfattande som dess beskaffenhet kräver och kan innebära att myndigheten ställer frågor till den enskilde. Den enskilde är enligt andra stycket i bestämmelsen skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Av en hänvisning till 4 § andra stycket i samma kapitel följer att uppgifterna ska lämnas på heder och samvete, om inte särskilda skäl talar mot det.

När utredningsskyldigheten fullgörs ska Försäkringskassan enligt 1 kap. 9 § RF vara saklig, vilket innebär att utredningen ska vara inriktad på den sakfråga (t.ex. rätten till en förmån) som utreds utan att det tas ovidkommande hänsyn. De frågor som ställs måste ha relevans för de kriterier som ställs upp i de materiella regler som är aktuella. Tillämpningen ska med andra ord vara normbunden.

De ovan redovisade bestämmelserna innebär att Försäkringskassan vid sin utredning av sakfrågan, i det här fallet rätten till sjukpenning, endast ska fråga efter uppgifter som behövs för att kunna ta ställning till den. Med hänsyn till att den enskilde som huvudregel har en skyldighet att svara och att svaren ska lämnas på heder och samvete, är det viktigt att Försäkringskassan inte ställer irrelevanta frågor. Syftet med att frågan ställs får endast vara att svaret förväntas ha direkt betydelse för ärendet. Varken regeringsformen, förvaltningslagen, socialförsäkringsbalken eller förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan ger myndigheten utrymme att inom ramen för ärendehandläggningen rutinmässigt ställa andra slags frågor. Att myndigheten har fått ett visst regeringsuppdrag förändrar inte den saken.

Hur metoden förhåller sig till kraven på saklighet

Kravet på saklighet i ärendehandläggningen innebär att Försäkringskassan måste skilja på å ena sidan tillämpningen av reglerna i socialförsäkringsbalken (t.ex. reglerna om sjukpenning) och å andra sidan fullgörandet av regeringsuppdraget att öka upptäckten av våld. Eftersom regeringsuppdraget inte inneburit några regeländringar med syftet att påverka Försäkringskassans tillämpning av bestämmelserna om olika socialförsäkringsförmåner får genomförandet av uppdraget heller inte inverka på tillämpningen av dessa.

Om Försäkringskassan inte gör en tydlig åtskillnad mellan genomförandet av uppdraget och sin ärendehandläggning finns en risk att handläggningen upplevs som rättsosäker. Det kan nämligen vara svårt för den enskilde att avgöra vilka frågor som rör bedömningen i ärendet och som han eller hon är skyldig att svara på och vilka frågor som inte behöver besvaras eftersom de saknar relevans för ärendet.

Med hänsyn till att den enskildes svar dessutom som huvudregel ska lämnas på heder och samvete, dvs. under sanningsförsäkringen, finns också en risk att Försäkringskassans frågor om den enskilde utövat våld ställs i strid med artikel 6.2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och

36 kap. 14 § rättegångsbalken. Enligt de bestämmelserna ska den enskilde upplysas om att han eller hon inte är skyldig att yttra sig om omständigheter vars yppande skulle röja att den enskilde själv eller någon närstående till denne begått en brottslig eller vanärande handling.

Försäkringskassans upplysningar och frågor om våld med anledning av regeringsuppdraget bör mot denna bakgrund hållas strikt utanför ärendehandläggningen. I den mån det överhuvudtaget är lämpligt att Försäkringskassan frågar enskilda om deras erfarenheter av våld behöver myndigheten därför vara mycket tydlig med varför frågorna ställs och noggrant förklara att de inte behöver besvaras och att svaren saknar betydelse för den enskildes ärende.

Serviceskyldigheten

Enligt 6 § andra stycket FL ska en myndighet lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälp ska ges utan onödigt dröjsmål och i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Som framgår av bestämmelsen är serviceskyldigheten främst knuten till den egna myndigheten. Om Försäkringskassan ställer frågor till en enskild som gör att han eller hon berättar om sådant som ligger inom andra myndigheters kompetens får, enligt min mening, det i serviceskyldigheten också anses ingå att Försäkringskassan ska hänvisa den enskilde dit. När det gäller regeringsuppdraget att öka upptäckten av våld framgår det dessutom av uppdraget som sådant att myndigheten är skyldig att hänvisa den enskilde till lämplig instans där han eller hon kan få adekvata insatser.

Bedömningen i det aktuella ärendet

AA blev under ett utredningssamtal i sitt ärende om fortsatt sjukpenning oväntat tillfrågad om han hade utövat våld mot någon annan och därefter om han själv hade blivit utsatt för våld. Frågorna ställdes rutinmässigt och det finns inget som tyder på att de ställdes för att svaren var avsedda att tillmätas någon betydelse vid bedömningen av AA:s möjligheter att återgå i arbete, behov av rehabilitering eller hans fortsatta rätt till sjukpenning. Frågorna saknade såldes relevans för utredningen i ärendet. De var därför onödiga och osakliga och borde inte ha ställts. Myndigheten förtjänar kritik för att inom ramen för handläggningen av ett ärende ha ställt integritetskänsliga frågor som saknade relevans för bedömningen i ärendet. Jag är särskilt kritisk till att AA fick en fråga om huruvida han hade utövat våld mot någon annan utan att samtidigt få information om att han inte var skyldig att besvara frågan.

När frågorna ändå ställdes borde Försäkringskassan, efter att AA hade berättat om sina erfarenheter om våld och det framkommit att han haft kontakt med vården, ha tagit reda på om AA behövde vidare stöd och lämnat information om vart han i så fall kunde vända sig. Eftersom det inte gjordes har Försäkringskassan brustit i att uppfylla sin serviceskyldighet.

Avslutande synpunkter

Som redovisas ovan är det alltså min uppfattning att det inom ramen för handläggningen av ett ärende om t.ex. sjukpenning endast får ställas frågor som har betydelse för den sak som utreds och att de aktuella frågorna om våld således endast får ställas när det finns anledning att anta att svaren har betydelse för bedömningen i det ärende som frågan ställs. Jag är därför kritisk till det som framkommit om att Försäkringskassan rutinmässigt ställer sådana frågor utan att överväga vilken relevans som uppgifterna har för ett ärende.

Jag har dock inga synpunkter på att frågan om våldsutsatthet lyfts och att Försäkringskassan arbetar brett med att informera enskilda om hur våld påverkar hälsan och om att det finns hjälp att få. Det finns inte heller något som hindrar att Försäkringskassan erbjuder vägledning och hänvisning till rätt instans i kontakten med en enskilde, men det måste då tydliggöras att detta ligger utanför handläggningen i hans eller hennes ärende.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Sofia Lönnberg. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Försäkringskassan har dröjt med att återställa felaktigt utbetalda dagar med föräldrapenning vilket fått till följd att ett stort antal dagar förverkats

(Dnr 418-2024)

Beslutet i korthet: Sedan Försäkringskassan hade beslutat att återkräva föräldrapenning som betalats ut felaktigt för 255 dagar, dröjde det sju månader innan dagarna återställdes så att den enskilde på nytt kunde ansöka om föräldrapenning. Åtgärden dröjde trots att den enskilde vid upprepade tillfällen hade kontaktat myndigheten och bett om att dagarna skulle återställas. Myndigheten lämnade vid dessa samtal inte heller någon information om att den enskilde kunde ansöka om föräldrapenning via pappersblankett i stället. Innan dagarna återställdes fyllde barnet fyra år. Av 12 kap. 12 § tredje stycket socialförsäkringsbalken framgår att när ett barn fyller fyra år ska samtliga föräldrapenningdagar utöver 96 dagar tas bort. När den enskildes dagar i det aktuella ärendet väl återfördes förverkades drygt 200 av de återställda dagarna. Försäkringskassan får allvarlig kritik för dröjsmålet med att verkställa återkravsbeslutet genom att återställa de återkrävda dagarna och för bristande service. JO är i beslutet särskilt kritisk mot att ingen på myndigheten tog ett övergripande ansvar för ärendet som berörde flera avdelningar och att inga åtgärder vidtogs trots AA:s påminnelser.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan och uppgav bl.a. att myndigheten hade dröjt med att återställa felaktigt utbetalda dagar med föräldrapenning. Dröjsmålet medförde att majoriteten av hans föräldrapenningdagar gick förlorade eftersom barnet hann fylla fyra år innan dagarna återställdes.

Utredning

JO hämtade in handlingarna i AA:s ärenden om återbetalning av föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och återställande av dagar med föräldrapenning. JO begärde därefter att Försäkringskassan skulle yttra sig i ärendet.

I yttrandet medgav Försäkringskassan att myndigheten både hade dröjt för länge med att återställa dagarna med föräldrapenning och brustit i service. Myndigheten förklarade att dröjsmålet bl.a. berodde på att ärendehanteringssystemet inte tillät en omedelbar återställning av dagarna under de omständigheter som var aktuella i AA:s ärende. Försäkringskassan hade dock kunnat verkställa beslutet och rätta historiken genom att låta IT-supporten återställa dagarna. Försäkringskassan borde även ha uppmanat AA att ansöka om föräldrapenning på en pappersblankett eftersom en elektronisk ansökan inte var möjlig.

AA fick möjlighet att kommentera myndighetens yttrande.

I ett beslut den 27 mars 2025 anförde *JO Thomas Norling* följande.

Bedömning

Relevant reglering om föräldrapenning och återkrav

Föräldrapenning

Enligt 12 kap. 12 § första stycket socialförsäkringsbalken (SFB) lämnas föräldrapenning under högst 480 dagar. Av 19 § samma kapitel framgår att 390 av dagarna är på sjukpenningnivå eller grundnivå och resterande 90 dagar på lägstnivå. De första 180 dagarna som tas ut måste enligt samma paragraf vara på sjukpenningnivå eller grundnivå och det är först när de tagits ut som det är möjligt att ta ut dagar på lägstnivå.

Från och med dagen när barnet fyller fyra år får föräldrarna, enligt 12 kap. 12 § tredje stycket SFB, inte ta ut fler än 96 föräldrapenningdagar sammanlagt. Om det vid den tidpunkten finns fler än 96 sparade dagar förverkas det överskjutande antalet, vilket innebär att de går förlorade.

Återkrav

Enligt 108 kap. 2 § SFB ska Försäkringskassan som huvudregel besluta om återbetalning om ersättning betalats ut felaktigt.

Av 112 kap. 5 § SFB framgår att beslut enligt SFB gäller omedelbart om inget annat föreskrivs i beslutet.

Omständigheter i ärendet

Av utredningen i ärendet framgår att AA hade beviljats föräldrapenning för vissa dagar utan att han hade rätt till det. Av dessa avsåg 255 dagar föräldrapenning på sjukpenningnivå för barnet som föddes 2019 medan övriga dagar var hänförliga till ett äldre barn. Den 27 april 2023 beslutade Försäkringskassan att AA var återbetalningsskyldig för den ersättning som hade betalats ut felaktigt.

Dagarna för det äldre barnet återställdes omedelbart av ärendehanteringssystemet. De återkrävda dagarna med föräldrapenning för det yngre barnet kunde dock inte återställas av systemet. Det berodde på att AA hade tagit ut föräldrapenning på lägstnivån som inte omfattades av återkravet. Om dagarna

på sjukpenningnivå återställdes i det skedet skulle det innebära att AA tilläts ta ut dagar på lägstanivå utan att först ha tagit ut 180 dagar på sjukpenningnivå. Återställandet av dagarna behövde därför hanteras manuellt. En handläggare bedömde att även den föräldrapenning som hade betalats ut på lägstanivå behövde återkrävas innan återställandet kunde genomföras. Den 28 april 2023 lämnades frågan om ytterligare återkrav vidare till en annan avdelning och knappt två veckor senare upprättades ett nytt underlag för utredning av den saken.

Den 15 och 20 juni samt den 24 juli 2023 kontaktade AA Försäkringskassan och bad myndigheten att återställa hans föräldrapenningdagar. Handläggaren i ärendet om föräldrapenning antecknade därefter att en korrigering inte kunde göras förrän återkravet av dagarna på lägstanivå hade åtgärdats. Huruvida AA underrättades om detta eller inte har inte kunnat redas ut. Den 26 juli bestämdes att ärendet om återkrav av dagarna på lägstanivå skulle prioriteras, men trots det påbörjades inte handläggningen.

Den 18 augusti 2023 samt den 3 och 25 oktober 2023 kontaktade AA återigen Försäkringskassan och bad om att hans föräldrapenningdagar skulle återställas. Den 27 oktober 2023 ringde han på nytt och bad om ett beslut i ärendet.

Den 28 november 2023 beslutade Försäkringskassan att AA var återbetalningsskyldig för felaktigt utbetald föräldrapenning på lägstanivå. Två dagar senare återställdes 292 föräldrapenningdagar. Eftersom barnet hade fyllt fyra år den 18 augusti 2023 reducerades antalet sparade dagar med föräldrapenning genast till 96 dagar medan övriga dagar var förverkade.

Brister i verkställigheten

Ett ärende ska, enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Föräldrapenning är en förmån som avser att täcka föräldrars inkomstbortfall när de avstår från arbete för att ta hand om barn, vilket bör koncentreras till barnens tidiga levnadsår (se 12 kap. 2 § SFB och förarbetena till bestämmelserna om föräldrapenning, prop. 2013/14:4 s. 26). Av den anledningen behöver en större andel av dagarna användas innan barnet fyllt fyra år medan endast 96 dagar får sparas och användas när barnet är mellan fyra och tolv år.

När det uppmärksammades att AA hade beviljats föräldrapenning felaktigt och Försäkringskassan återkrävde ersättningen skulle dagarna på grund av det återställas (se HFD 2022 ref. 34). Att beslut enligt socialförsäkringsbalken gäller omedelbart, innebär även att det ska verkställas så fort som möjligt. Återställningen av föräldrapenningdagar ska därför göras snarast efter att beslutet om återkrav har fattats. Att detta också är Försäkringskassans inställning framgår av remissyttrandet och myndighetens rättsliga ställningstagande (RS 2023:16) som fastställdes i december 2023.

I det aktuella ärendet kunde dagarna inte återställas omedelbart. Ärendehanteringssystemet förhindrade det och åtgärden skulle ha stått i strid med 12 kap. 12 § SFB. Med hänsyn till att hindret inte enbart bestod av begränsningar i myndighetens ärendehanteringssystem utan också följer av lagtexten, får visserligen en viss fördröjning av verkställigheten i den delen accepteras. En åter-

ställning skulle dock alltså ha skett så snart som möjligt. I AA:s fall var det särskilt angeläget att verkställigheten inte fördröjdes eftersom barnets fyraårsdag närmade sig, vilket borde stått klart för myndigheten då barnets födelseår måste ha varit synligt vid handläggningen. Försäkringskassan borde ha sett till att de återkrävda föräldrapenningdagarna återställdes så snabbt som möjligt.

Trots att AA vid upprepade tillfällen kontaktade Försäkringskassan under juni, juli, augusti och oktober 2023 och då bad om att dagarna skulle återställas, samt i vissa samtal förklarade att han ville ansöka om föräldrapenning på nytt, vidtogs inga åtgärder i ärendet. Inte heller när det bestämdes att ärendet om återkrav skulle prioriteras togs några initiativ för att återställa dagarna så att beslutet om återkrav slutligen kunde verkställas. Försäkringskassan har inte kunnat lämna någon förklaring till att ärendet fortsatt blev liggande utan åtgärd. Hanteringen är naturligtvis helt oacceptabel.

Bristande service

Av 6 § andra stycket FL framgår att myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälp ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska vidare ges utan onödigt dröjsmål.

När AA kontaktade Försäkringskassan och förklarade att han ville ansöka om föräldrapenning borde myndigheten inte bara ha vidtagit åtgärder för att återställa de återkrävda dagarna utan även på annat sätt ha försökt hjälpa honom att ansöka om föräldrapenning. Jag delar alltså myndighetens uppfattning som framförts i remissyttrandet att AA borde ha uppmanats att ansöka om förmånen via pappersblankett.

Avlutande kommentarer och kritik

Försäkringskassans dröjsmål med att återställa AA:s föräldrapenningdagar i ärendehanteringssystemet och underlåta att uppmana honom att ansöka om föräldrapenning via pappersblankett bidrog till att han i onödan gick miste om drygt 200 dagar med föräldrapenning. Som en konsekvens av det kan AA:s möjligheter att vara föräldraledig med sitt barn ha påverkats negativt. Sådana brister ifråga om verkställighet och service riskerar att allvarligt skada förtroendet för myndigheten.

Jag är särskilt kritisk till att ingen på myndigheten tog ett övergripande ansvar för ärendet som berörde flera avdelningar och att inga åtgärder vidtogs trots AA:s påminnelser. Försäkringskassans hantering är naturligtvis helt oacceptabel och myndigheten förtjänar allvarlig kritik för det som kommit fram.

Ärendet föredrogs av seniora rättssakkunniga Sofia Lönnberg. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.