

Försäkringskassan får kritik för att ha utfärdat interna anvisningar som står i strid med gällande lag

Beslutet i korthet: Försäkringskassan har i interna anvisningar, i form av ett s.k. informationsmeddelande (IM), föreskrivit att myndigheten i vissa fall ska göra undantag från kravet på skriftlighet vid begäran om omprövning. Att en begäran om omprövning ska göras skriftligt följer av 113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken. I beslutet uttalar JO att Försäkringskassan, oavsett i vilket syfte det görs, inte kan bestämma att handläggningen ska genomföras på ett sätt som står i strid med gällande lag. Försäkringskassan får kritik för utformningen av informationsmeddelandet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan och anförde i huvudsak följande: Försäkringskassan har i ett informationsmeddelande (IM 2017:106) skrivit att undantag skulle göras från kravet på skriftlighet vid begäran om omprövning i vissa ärenden. Försäkringskassan har gått utöver sina befogenheter. Rättsavdelningen har svarat honom att man på grund av svårigheter med tillämpningen av den nya lagen gjorde bedömningen att man skulle göra undantag från skriftlighetskravet. Bestämmelsen i socialförsäkringsbalken om omprövning är tydlig och precis och några undantag går inte att göra. Försäkringskassan kan inte anses behörig att skapa en undantagsregel av praktiska skäl.

Utredning

JO remitterade anmälan till Försäkringskassan och begärde att myndigheten skulle redogöra för de överväganden som gjorts i frågan samt för bakgrunden till att myndigheten i IM 2017:106 medgav undantag från skriftlighetskravet vid en begäran om omprövning i ärenden där beslut tagits före den 1 augusti 2017, dvs. före ikraftträdandet av den nya lydelsen av 5 kap. 12 § andra stycket socialförsäkringsbalken (SFB).

Försäkringskassan anförde i sitt remissvar bl.a. följande:

Utredning

Sammanfattningsvis är IM 2017:106 ett resultat av olika händelser under en längre tidsperiod. Bakgrunden till undantaget från kravet på skriftlighet handlar framför allt om att Försäkringskassan ändrade sin tolkning av 5 kap. 12 § SFB, myndighetens begränsade möjligheter att söka fram de ärenden i IT-systemen som påverkades av den ändrade tolkningen och en strävan att så långt som möjligt minska risken för skada för den enskilde.

Försäkringskassans tidigare tolkning av 5 kap. 12 § SFB innebar att bestämmelsen sågs som en utbetalnings- och retroaktivitetsregel som utgick från att kravet på bosättning var uppfyllt. Denna tolkning förutsatte att en bedömning av en enskilds bosättning enligt 5 kap. 2 och 3 §§ SFB redan hade gjorts, och att uppehållstillståndet därmed redan hade beaktats.

I juni 2016 meddelade HFD en dom som enligt Försäkringskassans bedömning innebar att 5 kap. 12 § SFB skulle tolkas som att bestämmelsen var en del av socialförsäkringsskyddet och därmed ingick i prövningen av rätten till en förmån (HFD 2016 ref. 43). Synsättet var således nytt eftersom Försäkringskassan tidigare prövat rätten till en förmån enbart utifrån förmånsvillkoren.

Sommaren 2017 infördes en lagändring i 5 kap. 12 § SFB. Bakgrunden till ändringen var de stora migrationsströmmarna och Migrationsverkets långa handläggningstider av ansökningar om uppehållstillstånd. För att förhindra att enskilda som tillhörde en viss grupp skulle förlora sina förmåner på grund av att uppehållstillståndet upphört att gälla infördes en bestämmelse om att förmåner skulle kunna fortsätta att betalas ut, om den enskilde ansökt om ett nytt uppehållstillstånd på samma grund som tidigare.

Lagändringen medförde svårigheter för Försäkringskassan. Dels för att bestämmelsens utformning var svår att förstå och att den saknade övergångsbestämmelser, dels på grund av Försäkringskassans tidigare tolkning och tillämpning. Den tidigare tolkningen av 5 kap. 12 § SFB innebar nämligen att det fanns ett okänt antal ärenden i vilka Försäkringskassan fattat beslut om rätten till en förmån, men samtidigt beslutat att förmånen inte kunde betalas ut på grund av att personen saknade uppehållstillstånd.

Det största problemet var dock den tillämpning som hade gällt sedan 2013. En diskussion fördes därför på Försäkringskassan om möjligheten att söka fram alla dessa ärenden. Det konstaterades dock att detta inte var möjligt, dels på grund av IT-stödets utformning, dels på grund av de resurser som skulle krävas för en sådan hantering.

Det finns ingen skriftlig dokumentation på Försäkringskassan av de överväganden som gjordes inför undantaget av kravet på skriftlighet i 113 kap. 7 § SFB. Men utifrån ett lösningsorienterat synsätt med ambitionen att minska risken för skada för den enskilde bestämde Försäkringskassan att myndigheten åtminstone skulle hantera de ärenden där personen hörde av sig och då försöka göra det så enkelt för den enskilde som möjligt.

Det rörde sig dock inte om en fullständig omprövning, dvs. Försäkringskassan prövade inte på nytt om personen uppfyllde förmånsvillkoren eller inte, eftersom beslut redan hade fattats om att personen hade rätt till förmånen. Prövningen innebar snarare att Försäkringskassan säkerställde att förmånen kunde fortsätta att betalas ut. Vidare handlade det om en kort period. Det handlade om ärenden i vilka beslut tagits före den 1 augusti 2017 och där den enskilde hörde av sig innan omprövningstiden på två månader hade löpt ut, dvs. en period som maximalt sträckte sig mellan den 1 augusti och den 1 oktober 2017.

Sammantaget kan konstateras att IM 2017:106 är ett resultat av olika händelser under en längre tidsperiod. Ställningstagandet i IM 2017:106 gjordes till följd av Försäkringskassans tidigare tolkning av 5 kap. 12 § SFB och för att minska

risken för skada för enskilda men också på grund av att det fanns begränsade möjligheter till sökningar i IT-stöden, samt en strävan att så långt som möjligt minska risken för skada för den enskilde.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan konstaterar att myndigheten i sin ambition att minska risken för skada för enskilda valt att göra undantag från ett lagstadgat krav. Även om syftet varit att förenkla för de enskilda och minska risken för skada kan det vid en granskning inte anses acceptabelt att göra ett sådant avsteg. Särskilt eftersom det varit möjligt att be de enskilda som hörde av sig till Försäkringskassan om att inkomma med en skriftlig begäran. Det kan alltså konstateras att Försäkringskassans hantering inte varit förenlig med gällande rätt vilket givetvis är mycket allvarligt.

AA kommenterade remissvaret och uppgav i huvudsak följande: De grundläggande rättssäkerhetskraven i regeringsformen finns bl.a. för att stärka statsförvaltningens legitimitet i samhället. Medborgarna ska kunna känna sig trygga i att myndigheterna agerar utifrån lag och att medborgarna behandlas lika. Oavsett Försäkringskassans goda avsikter med undantaget är det principiellt viktigt att myndigheter inte agerar lagstiftare och äventyrar förtroendet för statsförvaltningen och dess legitimitet. Om all makt ska utövas under lagarna är det av stor vikt att de som ska följa lagen också följer den.

Bedömning

Om författningar, allmänna råd och myndighetsinterna anvisningar

I 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen föreskrivs att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Avsikten är att förvaltningen ska vara normenlig och inte godtycklig. Numera kommer legalitetsprincipen även till uttryck i förvaltningslagen (2017:900), där det i 5 § anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

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

För att ge stöd och råd vid tillämpningen av gällande författningar kan en myndighet utfärda centrala riktlinjer och andra former av allmänna råd. Dessa är inte formellt bindande utan endast vägledande. Försäkringskassan har t.ex. tagit fram särskilda vägledningar med samlade råd beträffande sina olika verksamhetsområden. Försäkringskassan utfärdar också s.k. informationsmeddelanden (IM), som är interna anvisningar för bl.a. handläggare och beslutsfattare. Syftet med informationsmeddelandena är att sprida information internt om hur vissa rättsliga frågor ska hanteras inom myndigheten.

Om Försäkringskassans informationsmeddelande IM 2017:106

Försäkringskassan föreskrev i informationsmeddelandet att myndigheten i vissa fall skulle göra undantag från kravet på att en begäran om omprövning ska vara skriftlig. Att en begäran om omprövning ska vara skriftlig framgår av 113 kap. 7 § SFB. Det som Försäkringskassan föreskrev i informationsmeddelandet stred därmed direkt mot vad som föreskrivs i lagen. Jag har ingenting att invända mot att myndigheter använder sig av interna anvisningar för att stödja handläggarna i deras arbete men det är givetvis inte acceptabelt att en myndighet utfärdar anvisningar som står i strid med lagstiftningen. Detta gäller oavsett i vilket syfte anvisningarna utfärdas. Försäkringskassan förtjänar kritik för utformningen av informationsmeddelandet.

Det aktuella informationsmeddelandet har upphört att gälla, och därmed avslutas ärendet med den kritik som uttalats ovan.