

Försäkringskassan får allvarlig kritik för att inte ha verkställt en dom från förvaltningsrätten på ett korrekt sätt

Beslutet i korthet: Efter att förvaltningsrätten hade beslutat att bifalla en kvinnas överklagande och förklarat att hon hade rätt till sjukpenning för en viss period betalade Försäkringskassan enbart ut sjukpenning för delar av perioden. I stället utredde myndigheten kvinnans sjukpenninggrundande inkomst på nytt. Utredningen ledde till att det inte betalades ut någon sjukpenning för större delen av den period som domstolen hade prövat.

JO uttalar att förvaltningsrättens dom innebar att kvinnans överklagande bifölls helt och att alla förutsättningar för rätt till sjukpenning var uppfyllda. Efter en sådan dom ska Försäkringskassan inte vidta några särskilda utredningsåtgärder när det gäller de frågor som domstolen redan har tagit ställning till. Om Försäkringskassan ansåg att domen var felaktig hade myndigheten i stället möjlighet att överklaga den.

JO är mycket kritisk till det som framkommit och Försäkringskassan får allvarlig kritik för hanteringen. JO avser även att följa utvecklingen på området.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 7 januari 2021 klagade AA för BB:s räkning på Försäkringskassan och förde fram bl.a. följande. Förvaltningsrätten i Stockholm beslutade den 10 juni 2020 att BB hade rätt till sjukpenning för vissa perioder, men trots det betalade Försäkringskassan bara ut sjukpenning för delar av perioderna. I övrigt utredde myndigheten hennes sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och fattade den 17 augusti 2020 ett nytt beslut som gällde samma perioder som prövats i domstol. Försäkringskassan har genom hanteringen underlåtit att följa förvaltningsrättens dom.

Till anmälan fogade AA Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 10 juni 2020 i mål nr 10734-19.

Utredning

JO hämtade in och granskade handlingarna i BB:s ärende. Därefter begärde JO att Försäkringskassan skulle yttra sig över det som hade förts fram i anmälan i fråga om verkställigheten av förvaltningsrättens dom.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan bl.a. följande.

Utredning

Den 11 december 2018 kom BB in med ansökan om sjukpenning för perioden 10 december 2018–31 maj 2019.

Den 8 januari 2019 beslutades om rätt till sjukpenninggrundande inkomst (SGI) om 250 600 med årsarbetstid på 1950 timmar från 10 december och 255 500 kronor med årsarbetstid på 1950 timmar från den 20 december 2018.

Den 30 januari 2019 avslogs BB:s ansökan om sjukpenning med motiveringen att hennes arbetsförmåga inte ansågs nedsatt. BB begärde omprövning av beslutet.

Den 5 april 2019 omprövades beslutet. Vid omprövningen ändrades beslutet från den 30 januari 2019 delvis på så sätt att BB beviljades hel sjukpenning för perioden 18–25 mars 2019. Begäran om omprövning avslogs i övrigt. BB överklagade beslutet.

Den 10 juni 2020 biföll förvaltningsrätten BB:s överklagande. Domstolen förklarade att BB hade rätt till hel sjukpenning under perioden 10 december 2018–17 mars 2019 samt under perioden 26 mars–31 maj 2019.

Den 11 juni 2020 inkom förvaltningsrättens dom till Försäkringskassans avdelning för processjuridik.

Den 12 juni 2020 lämnades ärendet till avdelningen för sjukförsäkring för verkställighet.

Den 15 juni 2020 påbörjades hanteringen av ärendet av handläggare CC som gjorde bland annat en kontroll i Försäkringskassans interna system för att säkerställa att ingen annan förmån betalats ut för samma period som domen avsåg. Vid kontrollen framgick att BB hade deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program från och med februari 2019, det vill säga under del av perioden som domstolen bedömt att hon hade rätt till sjukpenning för. Handläggaren påbörjade också utredning av om BB hade arbetat vid sidan av det arbetsmarknadspolitiska programmet för att avgöra om BB hade rätt till en studietids-SGI. CC kontaktade BB för att hämta in uppgifter. BB uppgav bland annat i telefonsamtal att hon inte hade haft något arbete under perioden när hon beviljats aktivitetsstöd. BB bad CC kontakta ombudet AA som hjälpt henne i förvaltningsrätten, vilket handläggaren gjorde. CC sa till AA att BB hade fått rätt i sakfrågan, men att Försäkringskassan behövde utreda dels om sjukpenningen skulle minskas på grund av annan utbetald ersättning, dels förutsättningarna för SGI:n under tid med aktivitetsstöd. Handläggaren skapade ett ärende gällande SGI.

Den 16 juni 2020 verkställdes domen för perioden 10 december 2018–31 januari 2019 genom att hel sjukpenning betalades ut baserat på den SGI som fastställdes i januari 2019. Bedömningen gjordes att vidare utredning var nödvändig avseende resterande del av perioden.

Den 13 juli 2020 påbörjades handläggningen av SGI-ärendet. Eftersom det var ett så kallat utredningskrävande ärende handlades det enligt rutin av Försäkringskassans avdelning för gemensamma försäkringsfrågor. Handläggare DD kontaktade ombudet AA och informerade om förutsättningarna för SGI

under tid med aktivitetsstöd. Ombudet påpekade bland annat att ersättning skulle betalas ut i enlighet med förvaltningsrättens dom.

Den 14 juli 2020 bedömdes att BB hade skyddat sin SGI till och med den 11 februari 2019. Det bedömdes vidare att BB:s SGI varit vilande under den period som hon fått aktivitetsstöd. Det framkom vidare att BB hade ansökt och fått aktivitetsstöd utbetalat från den 12 februari 2019.

Försäkringskassan beslutade den 17 augusti 2020 att BB inte hade rätt till en SGI under perioden med aktivitetsstöd eftersom den varit vilande under perioden. Det framgick även av beslutet att innebörden av detta var att BB inte kunde få sjukpenning utbetald under perioden 12 februari–31 maj 2019. Beslutet skickades till BB och till ombudet AA.

Den 1 september 2020 verkställdes domen för perioden 1–11 februari 2019 genom utbetalning av hel sjukpenning baserad på beslut av SGI:n från januari 2019. Med hänvisning till beslutet i SGI-ärendet konstaterade CC i journalen att utbetalning efter den 11 februari 2019 inte var möjlig och avslutade sedan ärendet.

Försäkringskassans slutsatser och åtgärder

Ett beslut eller en dom i ett ärende om förmåner enligt SFB gäller omedelbart om inte något annat har förordnats i beslutet eller bestämts av den domstol som prövat beslutet (112 kap. 5 § SFB). När en domstol har ändrat Försäkringskassans beslut, ska domstolsavgörandet verkställas skyndsamt.

Av Försäkringskassans Vägledning (2001:07) *Omprövning och överklagande av Försäkringskassans beslut* framgår följande.

Om det i en dom kommer fram att en enskild har rätt till en viss förmån, ska Försäkringskassan inte utreda frågan ytterligare. Om en annan förmån eller till exempel försörjningsstöd har betalats ut för samma period, ska avräkning göras för detta. Om verkställigheten bara innebär en utbetalning kan det beslutet inte omprövas utan bara ändras med stöd av 113 kap. 3 § SFB. Om däremot verkställigheten innebär att en beräkning behöver göras före utbetalning kan den enskilde begära omprövning av beslutet.

Om den som är handläggare ser att en förmån inte kan beviljas etter ett omprövningsbeslut eller ett domstolsavgörande, ska denne omedelbart kontakta omprövningsenheten eller Försäkringskassans processjuridiska enhet som ansvarar för ärendet eller målet. Detta om anledningen till att förmånen inte kan beviljas saknas i beslutet eller avgörandet. Avvakta med verkställigheten tills den fortsatta hanteringen är avgjord efter kontakten med omprövningsenheten eller den processjuridiska enheten.

Domstolen har genom dom förklarat att BB hade rätt till hel sjukpenning för viss period. Mot bakgrund av hur domstolen har formulerat sitt domslut får samtliga förutsättningar för rätt till sjukpenning anses vara prövade genom domen. Försäkringskassan har därför saknat förutsättningar att utreda frågan om sjukpenning vidare, vilket inkluderar frågan om SGI. Om handläggaren ansåg att domen inte gick att verkställa eftersom samtliga förutsättningar för rätt till sjukpenning inte var uppfyllda, skulle den ansvariga processjuridiska enheten ha kontaktats. Domen kunde då ha överklagats till kammarrätten. I annat fall borde domen ha verkställts genom utbetalning av hel sjukpenning baserad på den SGI som fastställts när ansökan kom in, med avräkning för utbetalt aktivitetsstöd.

Verkställigheten av förvaltningsrättens dom har alltså inte skett enligt myndighetens rutiner. Vid utredning av det aktuella ärendet har det kommit fram att myndighetens rutiner vad gäller verkställighet inte varit kända bland samtliga handläggare på avdelningen för sjukförsäkring som hanterar verkställighet av domar gällande sjukpenning, däribland den handläggare som haft i uppgift att verkställa det nu aktuella ärendet. Försäkringskassan har således misslyckats med att implementera gällande styrning på sätt så att nödvändig information har

nått ut till de medarbetare som behöver känna till den. Den bristande hanteringen har medfört att verkställigheten av domen har försenats kraftigt och att BB inte skyndsamt har fått den ersättning som domstolen har bedömt att hon har rätt till. Detta är naturligtvis inte acceptabelt och beklagas av Försäkringskassan.

Försäkringskassan har kontaktat ombudet AA den 31 maj 2021 och informerat om vad som har hänt, bett om ursäkt för den bristande hanteringen och sedan betalat ut mellanskillnaden mellan det belopp som BB redan fått utbetalt och det belopp som hon enligt domen hade rätt till.

Avdelningen för sjukförsäkring kommer säkerställa att samtliga berörda handläggare tar del av Försäkringskassans vägledning och dess innehåll när det gäller aktuella rutiner vid verkställighet av domar. För att förhindra att detta sker igen kommer Försäkringskassan uppmärksamma övriga berörda avdelningar om innehållet i aktuell utredning och gällande rutiner vid verkställighet av domar.

AA gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

Bedömning

Av 112 kap. 5 § socialförsäkringsbalken framgår att Försäkringskassans eller en allmän förvaltningsdomstols beslut enligt balken ska gälla omedelbart, om inget annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av en domstol som har att pröva beslutet.

Att ett beslut gäller omedelbart innebär inte enbart att det är verkställbart utan också att det ska verkställas så snart som möjligt. Om en domstol efter ett överklagande bifaller den enskildes talan ska Försäkringskassan omedelbart verkställa det som domstolen har beslutat, om inte myndigheten överklagar domen och samtidigt begär inhibition. Vid verkställigheten ska Försäkringskassan inte göra någon ny prövning i sak och verkställigheten ska ske i enlighet med domslutets ordalydelse. Att myndigheter inte respekterar domstolsavgöranden är allvarligt och strider mot grundläggande krav på offentliga organs uppträdande (se bl.a. JO 2010/11 s. 547 och JO:s beslut den 14 september 2020, dnr 8374-2018).

Av utredningen framgår att Förvaltningsrätten i Stockholm den 10 juni 2020 beslutade att bifalla BB:s överklagande och förklarade att hon hade rätt till hel sjukpenning under perioderna den 10 december 2018–17 mars 2019 samt den 26 mars–31 maj 2019. Efter att domen kommit in till Försäkringskassan lades ett verkställighetsärende upp. Försäkringskassan hämtade inom ramen för ärendet in uppgifter om att BB hade fått aktivitetsstöd under delar av den period som domstolen prövat. Sjukpenning för tiden t.o.m. den 31 januari 2019 betalades ut och handläggaren skapade ett SGI-ärende för att utreda frågan om BB:s SGI varit skyddad från februari 2019. I mitten av juli 2020 bedömde Försäkringskassan att BB hade skyddat sin SGI t.o.m. den 11 februari 2019 men inte därefter. Ett beslut om detta fattades den 17 augusti 2020.

Försäkringskassan betalade den 1 september 2020 ut sjukpenning för perioden den 1–11 februari 2019 och avslutade sedan verkställighetsärendet. BB hade då inte fått någon sjukpenning utbetald för tiden efter den 11 februari 2019.

Förvaltningsrättens dom innebar att BB:s överklagande bifölls helt och att alla förutsättningar för rätt till sjukpenning var uppfyllda. Efter en sådan dom ska Försäkringskassan givetvis inte vidta några särskilda utredningsåtgärder när det gäller de frågor som domstolen redan har tagit ställning till. Om Försäkringskassan ansåg att domen var felaktig hade myndigheten i stället möjlighet att överklaga den.

Försäkringskassan valde dock att utreda BB:s SGI på nytt efter förvaltningsrättens dom. Utredningen pågick under mer än två månader och ledde till att det inte betalades ut någon sjukpenning för större delen av den period som domstolen hade prövat. Trots att AA vid flera kontakter med Försäkringskassan ifrågasatte att en ny utredning skulle genomföras fortsatte den felaktiga handläggningen. Inte förrän JO remitterade ärendet till Försäkringskassan uppmärksammade myndigheten bristerna och det resterande beloppet betalades ut. Det hade då gått närmare ett år sedan förvaltningsrättens dom kom in till Försäkringskassan. Det inträffade är oacceptabelt och den felaktiga handläggningen har sannolikt påverkat BB:s ekonomi. Jag är mycket kritisk till det som framkommit i ärendet. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för att inte ha verkställt domen på ett korrekt sätt.

Hanteringen av ärendet tyder på att det finns kunskapsbrister inom Försäkringskassan i fråga om hur verkställighetsärenden ska handläggas, vilket även Försäkringskassan bekräftar i sitt remissvar. Det är anmärkningsvärt att flera av de handläggare som arbetar med att verkställa domar tycks sakna grundläggande kunskaper om dessa frågor. Försäkringskassan har tidigare fått kritik för liknande brister. I ett beslut den 15 januari 2021 som rörde ett ärende om assistansersättning och som hade återförvisats från förvaltningsrätten uttalade jag att bristerna tydde på en oroväckande okunskap hos handläggarna och jag förutsatte då att Försäkringskassan skulle vidta de åtgärder som krävs för att det inträffade inte skulle upprepas (dnr 524-2019). Även det nu aktuella ärendet synliggör behovet av att verkningfulla åtgärder vidtas. Eftersom likartade problem har uppstått inom olika avdelningar på myndigheten utgår jag från att insatser inte enbart kommer att genomföras på en specifik avdelning eller enhet utan att sådana kommer alla handläggare som arbetar med verkställighetsärenden till del. Jag avser att följa utvecklingen på området.

Ärendet avslutas.