

Brister i socialförsäkringsnämndens protokoll

I en anmälan klagade AA på hur ett beslut av socialförsäkringsnämnden i ett livränteärende avseende BB hade protokollförts. I protokoll från den aktuella socialförsäkringsnämndens sammanträde den 17 november 1999 hade angetts två beslut; ett avslagsbeslut med motivering samt ett beslut att återremittera ärendet. Av föredragningspromemorian och kassans journalanteckningar framgår dessutom att socialförsäkringsnämnden hade funnit BB berättigad till livränta. I journalanteckningarna hade kassan angett ”Eftersom ett delbeslut ej går att göra – återremitterades ärendet för utredning av årsinkomst och ev samordningsprocent ...”.

I protokollet från socialförsäkringsnämndens sammanträde den 17 november 1999 angavs bl.a. följande.

BB kan inte få livränta för sin inkomstförlust, trots att olycksfall den 4 december 1992 tidigare godkänts som arbetsskada. Anledningen till beslutet är att de besvär som medfört en inkomstförlust för BB, inte har något samband med olycksfallet. (2 kapitlet 2 § och 4 kapitlet 1 § lagen om arbetsskadeförsäkring).

Återremiss för vidare utredning av årsinkomst.

Därefter angavs i protokollet försäkringskassans motivering till avslagsbeslutet. I föredragningspromemorian angavs under rubriken Avvikelse/komplettering av socialförsäkringsnämndens beslut följande överstrukna text.

Socialförsäkringsnämnden hos försäkringskassan beslöt att orsakssamband finns mellan BB:s olycksfall den 4 december 1992 och nuvarande besvär. BB beviljades livränta fr.o.m. november 1996 med samordning 15 %. 2 ledamöter begärde avvikande mening.

I en journalanteckning den 17 november 1999 angavs följande.

Ärendet föredrogs i SFN. Nämnden ville ändra beslutet så att BB skulle få livränta för de besvär hon ådrog sig vid olycksfallet. Nämnden ansåg att en samordningsprocent på 15 %. Eftersom ett delbeslut ej går att göra återremitterades ärendet för utredning av årsinkomsten och ev samordningsprocent. Därefter skall ärendet ånyo föredras i SFN, samma SFN som gjorde återremissen.

Hos JO utreddes ärendet på så sätt att försäkringskassans akt begärdes in och granskades. Därefter inhämtades försäkringskassans yttrande. Försäkringskassan anförde genom direktören CC bl.a. följande.

När en socialförsäkringsnämnd skall fatta beslut i ett ärende skall nämndledamöterna ta ställning till det presenterade beslutsunderlaget, bedöma och väga samman de olika omständigheterna som föreligger i ärendet och fatta beslut i enlighet med de regler och den praxis som gäller. Det är den föredragande tjänstemannens uppgift att vara expert på de materiella och formella regler som gäller och att ge nämnden den information som den behöver i sitt beslutsfattande. Det innebär att om en nämnd anser att beslutsunderlaget behöver kompletteras görs utredningen av tjänsteman. Ärendet återremitteras i sin helhet då beslutsunderlaget är ofullständigt.

Innan beslut fattas av nämnden vid ett senare sammanträde redovisas kompletterande uppgifter efter eventuell kommunikering med den försäkrade. RFV:s rekommendationer i allmänna rådet (1982:4) (härmed torde avses allmänna rådet 1992:4, JO:s anmärkning) uttalar att de åtgärder som ingår i ett ärende i största möjliga utsträckning vidtas innan ärendet prövas av socialförsäkringsnämnden. Exempel på åtgärder som kan göras innan ärendet prövas i nämnden är t.ex. uträkning av förmånens storlek efter eventuell samordning med andra förmåner. Det är först när bedömningar gjorts av samtliga delar i ett ärende som ett slutligt beslut föreligger. Det är enligt FÖD 1983:1 (härmed torde avses FÖD 1993:1, JO:s anmärkning) detta samlade ställningstagande som utgör försäkringskassans beslut och det beslut som enligt förvaltningslagen skall expedieras till den försäkrade.

När en socialförsäkringsnämnd efter föredragning dokumenterar sitt ställningstagande i ett protokoll utgör detta protokoll beslutsdokumentet i ärendet (jfr Regeringsrättens dom den 9 november 1999 i mål nr 7670-1995, RÅ 1999 ref 51, och JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s 390 f). Nämndens beslut skall med andra ord anses ha det innehåll som framgår av protokollet.

På föredragningspromemorian under socialförsäkringsnämndens beslut har antecknats att BB beviljades livränta fr.o.m. november 1996 med 15 % samordning och att två ledamöter begärde avvikande mening. Detta har dock strukits över och signerats. På föredragningspromemorian står istället med stor text "Återremiss för utredning av årsinkomst". En socialförsäkringsnämnd kan fram till protokollet justerats ändra sitt ställningstagande.

Innehållet i det beslut som socialförsäkringsnämnden fattat bestäms av vad som framgår av protokollet den 17 november 1999. Enligt detta protokoll har nämnden beslutat att återremittera ärendet för kompletterande utredning om årsinkomst, vilket även överensstämmer med beslutsmeddelandet som sändes till AA och BB den 2 december 1999. Även förslag på beslut utgörande avslag på livränta framgår av protokollet vilket inte borde noterats.

Något beslut om beviljande av förmån föreligger inte.

I sitt den 21 december 2001 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

BB:s livränteärende föredrogs i socialförsäkringsnämnden den 17 november 1999. I protokollet från sammanträdet anges som nämndens beslut inledningsvis att BB inte kan få livränta för sin inkomstförlust. Därefter anges att ärendet är återremitterat för vidare utredning av årsinkomsten. Protokollet justerades av ordföranden den 23 november 1999. I föredragningspromemorian anges under rubriken Avvikelse från nämndens beslut, men överstruket, att nämnden beslutat att bevilja BB arbetsskadelifvränta med en samordningsprocent på 15 %. I försäkringskassans journalanteckningar anges att socialförsäkringsnämnden ville besluta att BB skulle få livränta. Eftersom det inte går att fatta ett delbeslut så återremitterades ärendet i stället för inkomstutredning. Vidare noterades att ärendet därefter skulle tas upp med samma socialförsäkringsnämnd som fattat beslutet om återremiss.

I detta ärende har således fråga uppkommit vad som egentligen har utgjort socialförsäkringsnämndens beslut i ärendet vid sammanträdet den 17 november 1999. Man kan tänka sig tre varianter. Den första varianten är att BB inte beviljades livränta. Den andra varianten är att ärendet återremitterades för utredning av årsinkomst och slutligen den sista varianten att BB beviljades livränta med en viss samordningsprocent. För att kunna ta ställning till vad som är socialförsäkringsnämndens beslut får man gå till protokollet från nämndens sammanträde.

Socialförsäkringsnämndens protokoll är beslutsdokumentet i ett ärende som har prövats av nämnden (se JO 1997/98 s. 375). Nämndens beslut framgår således av det justerade protokollet och inte av någon annan handling. Efter det att protokollet har justerats kan inte ett för parten gynnande beslut ändras av försäkringskassan annat än med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Det är därför utomordentligt viktigt att protokollet på ett korrekt sätt återger vad nämnden har beslutat.

I detta ärende återger nämndens protokoll två skilda och oförenliga beslut i ärendet. Av försäkringskassans remissvar framgår att föredragandens förslag till avslagsbeslut uppenbarligen av misstag noterats i det justerade protokollet, vilket – som försäkringskassan har framhållit – inte borde ha skett. Ansvar för att protokollet på ett korrekt sätt visar vad nämnden beslutat åvilar genom justeringen nämndens ordförande. – Jag anser att det är utomordentligt anmärkningsvärt att ett så viktigt dokument som socialförsäkringsnämndens protokoll hanteras på ett så vårdslöst sätt som skett i detta ärende.

De anteckningar i föredragningspromemorian och journalen som utförts efter socialförsäkringsnämndens sammanträde rörande nämndens beslut har fått till följd att det uppstått ytterligare förvirring rörande vad som beslutats vid nämndsammanträdet den 17 november 1999. Utformningen av anteckningarna ger intryck av att nämnden faktiskt fattat ett annat beslut än det som återges i protokollet. Enligt min mening är det olämpligt att i föredragningspromemoria eller journalhandlingar nedteckna vad som diskuterats i nämnden. Den motivering som kan finnas till nämndens ställningstagande i ett ärende bör i förekommande fall framgå enbart av protokollet.

Även i övrigt har journalföringen i ärendet varit bristfällig och dokumentation saknats om relevanta åtgärder.

Jag vill avslutningsvis anmärka att jag är utomordentligt förvånad över vad kassan uppgivit med hänvisning till rättsfallet FÖD 1993:1. Av bl.a. det i remissvaret åberopade regeringsrättsavgörandet och ett stort antal JO-avgöranden framgår med fullkomlig tydlighet att det är fråga om två beslut; ett fattat av socialförsäkringsnämnden och ett fattat av tjänsteman vid kassan. Besluten är såväl fattade som meddelade vid skilda tidpunkter, de överklagas på skilda sätt och tiden för överklagandet är olika.

Sammantaget förtjänar försäkringskassan mycket allvarlig kritik för sin handläggning av ärendet.