

Ett initiativärende angående tillämpningen av 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring vid ändring i socialförsäkringsnämnds protokoll

Den 28 november 2002 meddelade *JO Pennlöv* ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

Vid min inspektion av Hallands läns allmänna försäkringskassa den 16–18 april 2002 granskades bl.a. protokoll från socialförsäkringsnämndernas sammanträden under 2001 och 2002 (JO:s dnr 1024-2002). I några av de granskade protokollen uppmärksammade jag flera fall av ändring av socialförsäkringsnämndens beslut med stöd av 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Oftast hade ändringen skett genom att den skrevs in för hand i protokollets marginal.

Följande exempel noterades särskilt.

1. I ett protokoll från ett sammanträde med socialförsäkringsnämnd 3 den 10 april 2001 gällande ett ärende om utbyte av sjukpenning mot förtidspension/sjukbidrag enligt 16 kap. 1 § andra stycket AFL samt arbetsskadelivränta hade följande odaterade notering gjorts ”Visandedag 900629 enl. 20:10 a p. 1 AFL”. Såvitt kan utläsas är noteringen troligen signerad av föredraganden AA.
2. I ett protokoll från ett sammanträde med socialförsäkringsnämnd 3 den 20 november 2001 gällande ett ärende om assistansersättning hade socialförsäkringsnämnden beslutat att den försäkrade fick använda upp till 4 281 timmar per sexmånadersperiod. Därefter hade ”4 281” överstrukits och följande notering gjorts i marginalen ”Ändring enl. 20 kap. 10 a § p. 1 AFL. 3 568 timmar”. Noteringen var daterad den 7 januari 2002 och undertecknad av föredraganden BB.
3. I ett protokoll från ett sammanträde med socialförsäkringsnämnd 3 den 12 mars 2002 gällande ett ärende om utbyte av sjukpenning till sjukbidrag/förtidspension enligt 16 kap. 1 § andra stycket AFL hade nämnden beslutat att byta ut sjukpenningen till en fjärdedels sjukbidrag fr.o.m. mars

2002 t.o.m. februari 2004. Därefter var följande ändringar gjorda. "Mars" var överstruket och ändrat till "april" och "februari" överstruket och ändrat till "mars". I marginalen hade antecknats följande "Ändring jml 20:10 a AFL p. 1" Noteringen var odaterad och såvitt kan utläsas troligen signerad av föredraganden AA.

4. I ett protokoll från ett sammanträde med socialförsäkringsnämnd 2 den 22 mars 2002 gällande ett ärende om fortsatt vårdbidrag hade socialförsäkringsnämnden beslutat att bevilja helt vårdbidrag t.o.m. augusti 2004. Därefter var följande ändring gjord. "2004" var överstruket och ändrat till "2003" genom en notering i marginalen av protokollet. I marginalen hade också antecknats följande "Ändring enl. AFL 20 kap. 10 a § punkt 1". Noteringen var odaterad och signerad.
5. I ett protokoll från ett sammanträde med socialförsäkringsnämnd 4 den 2 april 2002 gällande ett ärende om utbyte av sjukpenning mot förtidspension enligt 16 kap. 1 § andra stycket AFL samt arbetsskadelivränta hade socialförsäkringsnämnden beslutat att byta ut sjukpenningen mot halv förtidspension fr.o.m. maj 2001. Därefter hade antecknats i marginalen följande "Ändring jml 20:10 a p. 1 fr.o.m. maj 2002". Noteringen var odaterad och saknade signatur. Ordförande vid sammanträdet var CC och föredragande var AA. Det framgår inte av protokollet när det justerades. I föredragningspromemorian fanns en notering med motsvarande innehåll som dock var signerad. I beslutsunderrättelsen, som var daterad den 9 april 2002, angavs att socialförsäkringsnämnden den 2 april 2002 beslutat att byta ut den försäkrades sjukpenning mot halv förtidspension fr.o.m. maj 2002.
6. I ett protokoll från ett sammanträde med socialförsäkringsnämnd 3 den 9 april 2002 gällande ett ärende om förtidspension/sjukbidrag hade socialförsäkringsnämnden beslutat att bevilja den försäkrade hel förtidspension. Därefter hade följande ändringar utförts i motiveringen till beslutet. Orden "byta ut din sjukpenning" var överstruken och i marginalen hade antecknats "bevilja", orden "sjukpenningen skall bytas ut mot" var överstruken och i marginalen hade antecknats en införing av orden "skall beviljas". I marginalen fanns också en den 10 april 2002 daterad notering att ändring skett enligt 20 kap. 10 a p. 1 § AFL. Noteringen var signerad av föredraganden BB.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över en av föredraganden i ärendet här upprättad promemoria. Denna innehöll i huvudsak det som upptagits ovan och utmynnade i att kassan borde anmodas att yttra sig över att 20 kap. 10 a § AFL åberopats i dessa situationer samt över den formella handläggningen av ändringarna.

Försäkringskassan anförde i remissvaret genom direktören DD följande.

Inledningsvis konstaterar försäkringskassan att rättelser har skett i socialförsäkringsnämndernas protokoll i sex fall. I två fall har rättelser skett med angivande av datum och signatur, i tre fall har signatur angivits men inte vilket datum rättelsen skett och i ett fall har rättelsen genomförts utan angivande av signatur eller datum. I samtliga sex fallen har lagrummet 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring åberopats. I samtliga fall har rättelsen gjorts av föredraganden i resp. nämnd.

RFV:s vägledning

När det gäller ändringar i protokollet med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring framgår det av Riksförsäkringsverkets (RFV) Vägledning 2001:7 Omprövning, ändring och överklagande av allmän försäkringskassas beslut på sidan 20 att ”om det är fråga om ett förbiseendefel i socialförsäkringsnämndens protokoll ska detta ändras enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Det är lämpligt att den tjänsteman som undertecknat protokollet också antecknar ändringen i protokollet och att socialförsäkringsnämndens ordförande signerar ändringen. Den försäkrade underrättas därefter om ändringen. Det är endast förbiseendefel i beslut om försäkring som kan ändras enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Behöver ett annat beslut ändras på grund av ett förbiseendefel finns det en motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen som kan tillämpas (26 §).”

Förvaltningslagens 26 §

Rättelse av skrivfel och liknande

26 § förvaltningslagen stadgar:

Ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Innan rättelse sker skall myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig.

Försäkringskassans kommentar till 26 § FL

Av 26 § FL framgår att ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende får rättas av myndigheten. Enligt Hellners/Malmqvist avser syftet med förvaltningslagens bestämmelse om rättelse rena avfattnings- och förbiseendefel. Av lagtexten framgår att myndigheten får rätta förbiseendefel. Det är således en befogenhetsregel och inte skyldighetsregel till skillnad från reglerna i 20 kap. 10 § a AFL. Bedömningsfel kan således inte rättas med stöd av 26 § FL. Exempel på vad som är förbiseendefel och får rättas av myndigheten är t.ex. att Andersson förväxlas med Pettersson, året 1875 satts i stället för 1975, talen 1 500 och 8 500 felaktigt lagts ihop till 11 000 etc. Ett liknande fall är att myndigheten i skälen för beslutet har förklarat att den kan bifalla en ansökan med viss begränsning men i själva slutet av misstag inte låtit begränsningen komma till uttryck. Fel av nämnda slag torde regelmässigt falla under kategorin uppenbar oriktighet (Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 4:e uppl. s. 324). Starka skäl talar enligt Hellners/Malmqvist för att den generella rättelsebefogenheten beträffande förbiseendefel har den vidare omfattning som besvärssakkunniga åsyftat dvs. gäller också uppenbara förväxlingar och liknande misstag. Det bör dock krävas att det utan ringaste tvivel står klart vilket innehåll som myndigheten avsett att ge sitt beslut. Det ligger i sakens natur att myndigheten bör iaktta stor försiktighet vid rättelse som är till nackdel för någon part.

RÅ 1999 ref. 51

Enligt regeringsrättens dom RÅ 1999 ref. 51 gäller att en socialförsäkringsnämnds beslut kan överklagas fr.o.m. den tidpunkt då protokollet från nämndens sammanträde justerats eftersom det fr.o.m. den tidpunkten är allmän handling och offentligt till den del det inte är sekretessbelagt. Härav följer att beslutet fr.o.m. den tidpunkten inte kan ändras till den enskildes nackdel annat än inom ramen för bestämmelserna i 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Ärenden enligt JO:s promemoria

I det följande redovisas ärendena i samma ordning som i JO:s promemoria med kommentar i varje enskilt fall.

10 april 2001, . . . , EE

Meningen ”Visandedag 900629 enl. 20 kap 10 a p 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring” samt signatur har skrivits till i protokollet. Anledningen till tillägget är att visandedagen inte framgår av beslutet men väl under rubriken ”Rätt till livränta” i föredragningspromemorian. För att ärendet skulle kunna matas in i pensionsdatabasen krävs att visandedagen framgår, varför rättelsen företogs.

Försäkringskassans kommentar

Eftersom det i 8 kap. 12 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring framgår att 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring är tillämplig gjordes tillägget i protokollet och vidare i underrättelsen om beslut. Det rör sig, enligt föredraganden, om en uppenbar felaktighet. Ändringen är gjord av föredraganden AA. Tillägget kan inte anses som en rättelse av förbiseendefel i protokollet. Däremot framgår det av beslutsunderlaget att uppgiften var väsentlig för beslutet och borde ha varit med i själva beslutet. Tillägget kan inte ske på det sätt som gjorts med stöd av 20 kap. 10 a § p. 1. Ärendet borde ha föredragits i nämnden för ett nytt beslut enligt 20 kap. 10 a § p. 3 lagen (1962:381) om allmän försäkring jämfört med 8 kap. 12 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

20 november 2001, . . . , FF

Ändring av antalet timmar har skett i protokollet. Rättelse har skett från 4 281 timmar till 3 568 timmar. Anledningen till rättelsen är att handläggaren vid avstämning upptäckte att det gjorts ett räknefel av timmarna per sexmånadersperiod. Den försäkrade har ansökt om 136,75 timmars assistans per vecka och har enligt beslut och protokoll beviljats 136,75 timmar per vecka. (136,75 timmar per vecka: 7 dagar = 19,5357 timmar per dag x 365,25 dagar per år: 2 halvår per år = 3 567,7)

Försäkringskassans kommentar

Det framgår av 17 § lagen (1993:389) om assistansersättning att 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring är motsvarande tillämplig. Med stöd av reglerna i 20 kap. 10 a § p. 1 rättades räknefelet i protokollet, och den försäkrade har meddelats ändringen i underrättelsen om beslut daterad den 8 januari 2002, som ersätter tidigare underrättelse om beslut. Ändringen medför ingen nackdel för den försäkrade eftersom han beviljats det antal assistanstimmar han ansökt om. Det är således enbart en korrigerande av en uppenbart oriktig uträkning av antal timmar per sexmånadersperiod. Ändringen är gjord av föredragande BB. Rättelse av felsummering kan ske enligt 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring så som gjorts.

12 mars 2002, . . . , GG

Rättelse av ordet mars till april och ordet februari till mars har skett i protokollet. Anledningen till ändringen är att det av beslutet den 12 mars 2002 felaktigt framgick att utbytet av sjukpenningen skulle ske fr.o.m. mars 2002. Eftersom detta inte låter sig göras ändrades fr.o.m.-tidpunkten till april 2002. Nämnden sammanträdde i mars 2002 och fattade beslut om rätt till sjukbidrag varför sjukbidraget tidigast kan börja

betalas ut fr.o.m. månaden efter, dvs. från [och med] april 2002 enligt reglerna i 16 kap. 5 § AFL.

Försäkringskassans kommentar

Det har i protokollet blivit ett skrivfel avseende månaderna mars/april 2002 och februari/mars 2004. Nämndens beslut har inte ändrats i sak. Underrättelsen om beslutet till den försäkrade stämmer överens med det rättade protokollet och rättelsen har gjorts av föredraganden AA. Skrivfel kan rättas i ärende om försäkring enligt 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring. Rättelsen är också motiverad då den ursprungliga skrivningen i protokollet stred mot lagens regler.

22 mars 2002, . . . , HH

Årtalet 2004 har rättats till 2003 i protokollet. Dottern JJ fyller 16 år i september 2003. I beslutstexten har felaktigt angivits t.o.m.-tid augusti 2004 i stället för 2003. Ärendet avser vårdbidrag.

Försäkringskassans kommentar

Föredraganden har bedömt det som en uppenbar felskrivning och rättat den enligt 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring. Enligt 22 § lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag gäller 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring i tillämpliga delar. Enligt 8 § lagen om handikappersättning och vårdbidrag har en förälder rätt till vårdbidrag för barn som inte fyllt 16 år om övriga förutsättningar föreligger. Det ursprungliga beslutet innehöll en uppenbar felaktighet. Rättelsen är motiverad då den ursprungliga skrivningen i protokollet strider mot lagens regler om vårdbidrag. Föredraganden har bedömt att det är ett uppenbart förbiseendefel och inte ett fel enligt 20 kap. 10 a § p. 3 dvs. uppenbart felaktig rättstillämpning.

Av beslutsunderlaget framgår dock inte otvetydigt att handläggaren av misstag skrivit fel årtal eller om kassan förbisett eller missuppfattat att barnet i ärendet fyllde 16 år i augusti 2003. Det kan därför inte uteslutas att det rör sig om en felaktig rättstillämpning. Ärendet borde därför ha föredragits igen i nämnden, efter kommunikering, för att fatta ett nytt korrekt beslut enligt 20 kap. 10 a § p. 3 lagen (1962:381) om allmän försäkring. Eftersom den försäkrade enligt lagstiftningen inte kan uppbara vårdbidrag efter augusti 2003 kan inte ändringen anses vara till nackdel för den försäkrade.

2 april 2002, . . . , KK

Rättelse har skett av årtalet 2001 till 2002 i protokollet. Anledningen till ändringen är att det av beslutet den 2 april 2002 felaktigt framgick att utbytet av sjukpenningen skulle ske fr.o.m. maj 2001. Felaktigt årtal. Eftersom detta inte låter sig göras ändrades fr.o.m. tidpunkten till maj 2002.

Försäkringskassans kommentar

Det har i protokollet blivit ett uppenbart skrivfel avseende årtalet 2001. Nämndens beslut har inte ändrats i sak. Underrättelsen om beslutet till den försäkrade stämmer överens med det rättade protokollet, och rättelsen har gjorts av föredraganden AA. Rättelse av årtalet kan ske enligt 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring.

9 april 2002, . . . , LL.

Rättelse har skett i protokollet på så vis att orden "byta ut din sjukpenning" har ändrats till "bevilja" och orden "sjukpenning skall bytas ut" har ändrats till skall "beviljas". Den försäkrade har ansökt om hel pensionsförmån och nämnden har beslutat i enlighet med ansökan.

Försäkringskassans kommentar

Skrivfelen, som föredraganden bedömt som uppenbara skrivfel, rättades för tydlighetens skull för att motiveringen och den avvikande meningen skulle överensstämma med beslutet i ärendet, nämligen att det rör sig om en ansökan och inte ett utbyte av sjukpenningen. Rättelsen har således skett i nämndens motivering och inte i nämndens beslut. Nämndens beslut har inte ändrats i sak. Underrättelsen om beslutet till den försäkrade stämmer överens med det rättade protokollet och rättelsen har gjorts av föredraganden BB. Rättelse av formella fel har gjorts men den fyller ingen annan funktion än att använda rätt ordval i protokollet. En ansökan om förtidspension beviljas eller avslås av nämnden. Utbyte av sjukpenning mot förtidspension sker utan ansökan enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Rättelsen bedöms som obehövlig och skulle inte ha gjorts. Om det blir felskrivningar i skälen till ett beslut finns det ingen anledning att rätta sådana felaktigheter då det inte är överklagbart.

Försäkringskassans sammanfattande slutsats

Om uppenbara förbiseendefel finns i socialförsäkringsnämndens justerade protokoll anser kassan att dessa kan rättas med stöd av reglerna i 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring då det är beslut om försäkring. Förbiseendefel bör rättas i beslutsdokumentet (det justerade protokollet) för att undvika att felaktigheten kvarstår inför eventuellt framtida beslut.

Ett förbiseendefel är t.ex. felskrivning av årtal eller felsummering. Förutsättningen är att felaktigheten är uppenbar.

I ovan relaterade ärenden är det, enligt kassans uppfattning, fråga om uppenbara förbiseendefel i tre av fallen (FF, GG och KK). I två fall (EE och HH) borde ärendet ånyo föredragits i nämnden, efter kommunikering, för att fatta ett nytt riktigt beslut. I det tredje fallet (LL) borde ändring inte gjorts alls då den saknade betydelse.

Försäkringskassan konstaterar att ändringarna i protokollen har utförts av respektive föredragande i respektive nämnd i förvisning om att det varit uppenbara förbiseendefel som man med stöd av RFV:s Vägledning ägt rätt att rätta i protokollen enligt 20 kap. 10 a § lagen p. 1 (1962:381) om allmän försäkring.

I inget fall bedömer kassan att rättelsen har varit till nackdel för den försäkrade, och alla rättelser har framgått tydligt av protokollet. Dock har datum och signatur inte antecknats i samtliga fall, vilket är en brist. Rättelserna borde dessutom ha signerats av nämndens ordförande, vilket inte skett.

Försäkringskassan medger att rättelserna inte utförts helt korrekt och att kassan handlagt ärenden felaktigt. Med anledning av detta kommer kassan att ta upp frågan med berörda tjänstemän i organisationen och med samtliga socialförsäkringsnämnder. Försäkringskassan kommer också att vidta åtgärder för att skärpa kvalitetssäkringen av socialförsäkringsnämndsärenden för att minimera risken för förbiseendefel.

Eventuella rättelser ska fortsättningsvis utföras av föredraganden i samråd med nämndens ordförande, som ska signera rättelsen. Av rättelsen ska framgå när den gjorts och vem som gjort den.

Bedömning

Det jag tagit upp i detta ärende är om försäkringskassan gjorde rätt när den åberopade 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) för att på olika sätt ändra sina tidigare beslut.

Enligt 20 kap. 10 a § p. 1 AFL skall försäkringskassan ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt AFL som har fattats av kassan och inte prövats av domstol om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet.

Som framgår av bestämmelsen krävs det att beslutet innehåller *en uppenbar oriktighet* och att det är fråga om ett förbiseendefel av enkel karaktär för att försäkringskassan skall kunna ändra beslutet på detta sätt.

I de sex granskade ärendena har kassan åberopat 20 kap. 10 a § p. 1 AFL för att ändra sina beslut på olika sätt.

I det första redovisade ärendet (socialförsäkringsnämndens protokoll den 10 april 2001) har visandedagen för en arbetsskada lagts till i nämndens beslut som en ändring enligt 20 kap. 10 a § p. 1 AFL. Som kassan har anfört i sitt remissvar är detta inte att anse som ett enkelt förbiseendefel. Det kan därför inte ändras på sätt som skett.

I det andra granskade ärendet (socialförsäkringsnämndens protokoll den 20 november 2001) har kassan gjort en ändring av antalet assistansersättningstimmar. Enligt försäkringskassans redogörelse var det fråga om en ren felsummering. Jag delar kassans uppfattning att beslutet kunde ändras med stöd av 20 kap. 10 a § p. 1 AFL, eftersom det var fråga om ett enkelt fel av uppenbar karaktär.

I det tredje granskade ärendet (socialförsäkringsnämndens protokoll den 12 mars 2002) har ändring skett på så sätt att den tidsperiod varunder sjukbidrag skulle utges förskjutits en månad framåt. Försäkringskassan har anfört att eftersom kassan fattade sitt beslut i mars kunde inte utbytet ske fr.o.m. den månaden, utan först fr.o.m. månaden därefter. Jag vill här erinra om att det inte är tidpunkten när nämnden beslutar (sammanträdesdatum) som är avgörande härför utan den tidpunkt vid vilken nämndens protokoll justerats. Beslutet anses nämligen meddelat först då. Enligt 16 kap. 5 § AFL skall ju pensionsförmånen utges fr.o.m. månaden näst efter den då beslutet meddelades. I detta fall är det oklart om felet berodde på ett förbiseende av det slag som avses i det aktuella lagrummets första punkt eller om det är fråga om sådan felaktig rättstillämpning som åsyftas i tredje punkten. Enligt min uppfattning bör försäkringskassan i ett sådant fall inte tillämpa 20 kap. 10 a § p. 1 AFL.

I det fjärde granskade ärendet (socialförsäkringsnämndens protokoll den 22 mars 2002) har årtalet avseende slutdatum för utgivande av vårdbidrag ändrats. Av försäkringskassans redogörelse för ärendet framgår att kassan ställer sig tveksam till om det inte rört sig om felaktig rättstillämpning i stället för ett skrivfel. Om kassan har denna uppfattning saknas stöd för att tillämpa 20 kap. 10 a § p. 1 AFL.

I det femte granskade ärendet (socialförsäkringsnämndens protokoll den 2 april 2002) har årtalet vid utbyte av sjukpenning mot sjukbidrag ändrats från 2001 till 2002. Jag instämmer i kassans bedömning att det funnits stöd att tillämpa 20 kap. 10 a § p. 1 AFL vid ändring av beslutet.

I det sista granskade ärendet (socialförsäkringsnämndens protokoll den 9 april 2002) har ändring inte skett av beslutet utan av motiveringen till beslutet, vilket kassan har anfört varit onödigt. Jag delar den uppfattningen.

Vad som är gemensamt för de här behandlade ärendena är att ändring enligt 20 kap. 10 a § p. 1 AFL i samtliga fall gjorts av föredraganden och att ändringen i de flesta fall inte daterats samt – i ett fall – saknat signatur.

Som framgår av ovanstående har försäkringskassan tillämpat ändringsinstitutet i 20 kap. 10 a § p. 1 AFL betydligt mer vidsträckt än vad bestämmelsen medger. Bestämmelsen har uppenbarligen tillämpats för att kassan på ett enkelt och snabbt sätt skulle kunna rätta beslut som av skiftande anledningar blivit felaktiga. Försäkringskassan har tydligen inte gjort någon närmare prövning om förutsättningarna för att tillämpa bestämmelsen var uppfyllda. Detta intryck förstärks av att det också i samtliga fall är föredraganden och inte socialförsäkringsnämndens ordförande som utfört ändringen. Merparten av ändringarna är dessutom inte daterade.

Sammantaget är jag – på de punkter som anges ovan – mycket kritisk till försäkringskassans handläggning av de olika ärendena.

Ärendet här avslutas.