

Justitieombudsmannen  
Jan Pennlöv

## Fråga om behov av kommunicering i ärende där det inte av den försäkrades ansökan framgick om den avsåg förtidspension eller sjukbidrag

---

I en anmälan mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa klagade AA på kassans handläggning av hans förtidspensions- och sjukbidragsärende. Han anförde bl.a. följande. Trots att han ansökte om förtidspension har försäkringskassan föreslagit fortsatt sjukbidrag utan att dessförinnan ha kommunicerat honom föredragningspromemorian. Om han hade fått del av föredragningspromemorian med kassans förslag hade han kunnat meddela socialförsäkringsnämnden om sitt försämrade hälsotillstånd som styrkts av läkarutlåtande. Han hade också haft möjlighet att närvara vid nämndens sammanträde.

Anmälan remitterades till försäkringskassan för yttrande. I sitt remissvar anförde försäkringskassan genom direktören BB följande.

---

### Bakgrund

AA har uppburit helt sjukbidrag under perioden november 1996 till och med september 1998. Den 9 juni 1998 ansökte AA på nytt om förtidspension/sjukbidrag för tid efter september 1998.

Med anledning av ansökan den 9 juni 1998 beviljades AA helt sjukbidrag för tiden oktober 1998 till och med september år 2000. Beslutet meddelades den 21 augusti 1998. Den 26 augusti 1998 sände AA ett brev till försäkringskassan med anledning av sjukbidragsbeslutet. I brevet efterfrågade han föredragningspromemorian och menade att försäkringskassan fattat beslut över hans huvud. Efter detta följde en tid med många kontakter mellan AA och försäkringskassan, främst enhetschef Lena Nilsson-Ordell.

### Yttrande

Ansökan om förtidspension och sjukbidrag görs på samma blankett. Av ansökningsblanketten framgår inte vilken ersättningsform den försäkrade främst önskar. De två aktuella ersättningsformerna kan beviljas en person vars arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel. Förtidspension beviljas när nedsättningen kan anses varaktig och sjukbidrag beviljas när nedsättningen inte anses varaktig, men kan antas bli bestående under avsevärd tid. Sjukbidrag beviljas vanligen för en period av ett till två år.

AA har ansökt om förtidspension/sjukbidrag. Det har först efter att beslut om sjukbidrag fattats framkommit att AA:s ansökan i första hand avsåg förtidspension. Det är olyckligt att ansökan avseende de två ersättningsformerna görs på samma blankett och att det inte framgår vilken ersättningsform som den försäkrade i första hand ansöker om. Innan försäkringskassan fattar beslut i ärendet är det därför viktigt att försäkringskassan har informerat sig om vad ansökan i första hand avser.

**Försäkringskassan har, utan att dessförinnan ha sänt föredragningspromemoria till AA, fattat beslut om att bevilja honom helt sjukbidrag**

AA uppger att försäkringskassan har brutit mot förvaltningslagen då försäkringskassan inte kommunicerat honom förslag till beslut innan socialförsäkringsnämnden beslutat om hans rätt till sjukbidrag. Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende inte avgöras utan att den sökande har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått möjlighet att yttra sig över uppgiften. Detta gäller i ärenden då avgörandet går parten emot. Det är därför viktigt att försäkringskassan har informerat sig om att ett föreslaget beslut inte går den försäkrade emot i de fall försäkringskassan väljer att inte kommunicera förslaget. I AA:s ärende har det inte inkommit några uppgifter från någon annan än honom själv. Enligt förvaltningslagen förelåg därmed inte någon skyldighet att kommunicera honom innan ärendet avgjordes, även om avgörandet gick honom emot. Försäkringskassan har dock som rutin att kommunicera förslag till beslut i alla ärenden i vilka det råder osäkerhet kring om förslaget går sökanden emot.

Det finns inga journalanteckningar i akten som tydliggör vad AA:s ansökan gäller. Först av AA:s klagoskrivelser framgår att hans ansökan avsåg förtidspension. Lokalkontoret förefaller att ha utgått från att AA ansökt om ett förlängt sjukbidrag. Försäkringskassan har av denna anledning inte ansett att det föreslagna beslutet gått AA emot, vilket resulterat i att försäkringskassan inte har tillsänt honom föredragningspromemorian och givit honom tid att inkomma med yttrande däröver.

Försäkringskassans underlåtenhet att kommunicera AA förslaget till beslut har fått till följd att AA inte haft möjlighet att inkomma med ytterligare medicinskt underlag för att styrka hans anspråk på förtidspension.

Försäkringskassan ser allvarligt på detta och beklagar det inträffade.

**Ej fatt möjlighet att närvara vid socialförsäkringsnämndens sammanträde**

AA framhåller att han undantagits möjligheten att närvara vid socialförsäkringsnämndens sammanträde. En försäkrad har rätt att närvara vid nämndens sammanträde för att muntligen kunna framföra uppgifter i försäkringsärendet. Detta följer av 14 § förvaltningslagen. Eftersom försäkringskassan varit i den felaktiga tron att det föreslagna beslutet inte gick AA emot, så har AA inte kommunicerats förslag till beslut och inte heller beretts möjlighet att närvara vid socialförsäkringsnämndens sammanträde. Försäkringskassan beklagar detta.

AA har överklagat försäkringskassans beslut till länsrätten. Försäkringskassan har inte ansett att det underlag som bifogats överklagan har givit stöd för en ändring av beslutet enligt 20 kap 10 a § lagen om allmän försäkring.

---

Anmälan remitterades därefter till Riksförsäkringsverket för yttrande över utformningen av blanketten för ansökan om förtidspension/sjukbidrag. Riksförsäkringsverket anförde genom överdirektören CC följande.

RFV utgår ifrån att JO:s begäran om yttrande närmast är föranledd av det förhållandet att det inte finns skilda ansökningsblanketter för förtidspension respektive sjukbidrag samt att den försäkrade på den av RFV fastställda ansökningsblanketten inte uppmanas ange om ansökan om pension avser förtidspension eller sjukbidrag.

Av 7 kap. 1 § och 13 kap. 1 § i lagen om allmän försäkring (AFL) framgår att en försäkrad har rätt till förtidspension om hans arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen kan anses varaktig.

Kan nedsättningen av arbetsförmågan inte anses varaktig men kan den antas bli bestående avsevärd tid har den försäkrade rätt till sjukbidrag. Sådant bidrag skall vara begränsat till viss tid. I övrigt skall gälla beträffande sjukbidrag vad som är föreskrivet om förtidspension enligt 7 kap. 1 § första stycket och 13 kap. 1 § första stycket AFL.

Försäkringskassans prövning skall vid ansökan enligt 16 kap. 1 § första stycket omfatta den försäkrades rätt till pensionsförmån i form av förtidspension eller sjukbidrag, oavsett vad han/hon har framfört önskemål om i sin ansökan eller under försäkringskassans utredning.

Försäkringsöverdomstolen har i ett avgörande fastställt att någon frihet för försäkrade att välja om förmånen förtidspension skall utges som förtidspension eller sjukbidrag inte föreligger enligt gällande bestämmelser. (FÖD:s dom 1981-08-12, mål nr 1051/80.) Den försäkrade ansågs inte kunna göra detta. FÖD anförde följande:

L:s ansökan i maj 1979 måste emellertid, trots att hon velat begränsa den till att gälla endast fortsatt sjukbidrag, anses utgöra en ansökan om förtidspensionsförmån, på grund av vilken försäkringskassan vid bifall har att avgöra huruvida förmånen skall utges i form av förtidspension eller sjukbidrag. Någon frihet för sökanden att välja mellan nämnda båda förmåner anser försäkringsöverdomstolen alltså inte föreligga enligt gällande bestämmelser. Domstolen antecknar för övrigt att motsatt ståndpunkt i ett fall som det förevarande skulle innebära, att den försäkrade skulle kunna hindra försäkringskassan från att någonsin pröva frågan om förtidspension (i stället för sjukbidrag), oavsett hur varaktig den försäkrades arbetsförmåga än är. Detta kan lagstiftaren inte antas ha avsett.

RFV har konstruerat blanketten för ansökan om förtidspensionsförmån (FKF 3030) efter FÖD:s ställningstagande i den aktuella frågan.

RFV anser att blankettens konstruktion inte står hindrande i vägen för försäkringskassan att pröva frågan om kommunikeringskyldighet enligt förvaltningslagen (1986:223) i det enskilda fallet.

RFV vill härutöver tillägga att det inte är ovanligt att det av handlingarna eller på annat sätt framgår att den enskilde har begärt eller uttalat önskemål om vilken form av pensionsförmån han/hon vill ha. — — —

Om det förslag till beslut föredraganden i socialförsäkringsnämnden avser att lägga fram för nämnden går emot den försäkrades önskemål eller begäran, bör givetvis den försäkrade kommuniceras föredragningspromemorian med eventuella bilagor. Av föredragningspromemorian bör framgå föredragandens förslag till beslut med beslutsmotivering.

Upplysningsvis vill RFV nämna att verket för närvarande arbetar med att ta fram ett allmänt råd om försäkringskassornas tillämpning av förvaltningslagen. I rådet kommer de viktigaste och mest grundläggande reglerna i förvaltningslagen att behandlas, bl.a. kommunikeringskyldigheten enligt nämnda lag.

Avslutningsvis vill RFV också informera om att försäkringarna inom ohälsområdet under de senaste åren varit föremål för en omfattande översyn. Frågan om att avskaffa sjukbidraget har bl.a. varit aktuell. Ärendet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

AA kommenterade remissvaren.

JO Pennlöv meddelade beslut i ärendet den 23 december 1999. I bedömningsdelen anförde han, såvitt avser ovan upptagna frågeställningar, följande.

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Undantag från huvudregeln kan ske bl.a. när det är uppenbart att det inte är nödvändigt att kommunicera. Gynnande beslut, t.ex. bifall till en ansökan, kan fattas utan föregående kommunikering. Syftet med förvaltningslagens bestämmelser om kommunikering är att den försäkrade därigenom skall få kännedom om uppgifter som lämnats av andra och ges tillfälle att komma med egna synpunkter och bemöta eventuella felaktigheter. Förvaltningslagen representerar en minimistandard i fråga om handläggningen av förvaltningsärenden. Det förhållandet att 17 § av formella skäl inte är tillämplig i ett ärende får således inte uppfattas så att paragrafen saknar aktualitet. De skäl som ligger bakom kommunikationsprincipen kan tvärtom göra sig gällande med samma styrka. – Lagtexten i 17 § förvaltningslagen ger närmast vid handen att bestämmelsen endast reglerar det fallet att något finns att kommunicera och att parten därvid skall lämnas tillfälle att yttra sig över materialet. Det ligger därför i myndighetens hand att avgöra i vad mån tillfälle skall lämnas parten att yttra sig också i det fall då något nytt material inte tillförts ärendet. Att generellt lämna parten tillfälle att yttra sig när myndighetens bedömning avviker från partens kan knappast komma i fråga. Å andra sidan kan emellertid kommunikation ibland vara att rekommendera, t.ex. för att undvika att myndighetens beslut annars kommer att bygga på ett ofullständigt eller missvisande underlag (se Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 5 uppl., s. 166 och 175 f.).

Försäkringskassan har uppgett att anledningen till att den inte kommunicerade AA föredragningspromemorian före socialförsäkringsnämndens sammanträde var att försäkringskassan var av uppfattningen att förslaget till beslut inte gick honom emot. AA hade ansökt om förtidspension/sjukbidrag utan att närmare ange att han i första hand avsåg att ansöka om förtidspension. Vidare hade det i ärendet endast inkommit material från AA själv. Ärendet hade således inte tillförts uppgifter från någon annan. Skäl för försäkringskassan att kommunicera uppgifterna som sådana förelåg inte. Försäkringskassan har uppgett att den har som rutin att kommunicera förslag till beslut i alla ärenden i vilka det råder osäkerhet kring om förslaget går sökanden emot. Jag delar uppfattningen att det i tveksamma fall är bättre att kommunicera parten beslutsunderlaget än att underlåta kommunikering. När det gäller beslut om sjukbidrag eller förtidspension är det många gånger svårt att avgöra om beslutet är helt gynnande eller inte för den försäkrade. Beroende på den enskildes situation kan valet av pensionsförmån av den enskilde uppfattas på olika sätt med hänsyn bl.a. till att sjukbidrag är en tidsbestämd pensionsförmån och till pensionsförmånens betydelse för ett anställningsförhållande. Enligt min mening bör därför den försäkrade ges möjlighet att ta del av kassans beslutsförslag, även om försäkringskassan självständigt har att pröva om den försäkrade skall tillerkännas sjukbidrag eller förtidspension.

### **Utformning av blankett för ansökan om förtidspension/sjukbidrag**

Riksförsäkringsverket har i sitt remissvar redogjort för en dom av Försäkringsöverdomstolen, vari domstolen fastställer att mot bakgrund av gällande regler kan

den som ansöker om pensionsförmån inte välja om han vill ha sjukbidrag eller förtidspension. Riksförsäkringsverket har utformat blanketten därefter. Jag delar Riksförsäkringsverkets uppfattning att oavsett blankettens utformning bör försäkringskassan utifrån förvaltningslagens regler pröva om den skall kommunicera den försäkrade innan beslut fattas.