

Ett initiativärende rörande handläggning av ärenden enligt 17 kap. 1 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring

JO Pennlöv meddelade den 14 oktober 1999 ett beslut med följande innehåll.

Initiativet

Vid inspektion den 10-12 november 1998 av Västerbottens läns allmänna försäkringskassa (dnr 4284-1998) granskade jag bl.a. ärenden där det uppkommit fråga om utbetalning till socialnämnd enligt 17 kap. 1 § andra stycket AFL. Vid granskningen uppmärksammades att av socialnämnden gjorda framställningar om utbetalning enligt nämnda paragraf införlivats med den försäkrades akt hos kassan. I anledning härav uppkom frågan hur en försäkringskassa bör hantera nämnda framställningar. Jag beslutade därför att i en vidare mening utreda försäkringskassornas handläggning av det aktuella ärendeslaget inom ramen för ett på mitt initiativ upptaget ärende.

En promemoria upprättades i ärendet. I den anfördes bl.a. följande.

Tidigare fanns i 17 kap. AFL (4 §) en avräkningsregel som enbart tog sikte på retroaktiva pensionsbelopp. I samband med att denna regel den 1 juli 1983 utvidgades att gälla alla förmåner enligt AFL uttalade departementschefen (prop. 1982/83:3 s. 70) i specialmotiveringen till 17 kap. 1 § andra stycket att Riksförsäkringsverket bör meddela närmare föreskrifter om tillämpningen.

Utredning

I remiss till Riksförsäkringsverket (RFV) infordrades verkets yttrande i följande avseenden.

- om RFV har meddelat föreskrifter, anvisningar eller liknande för tillämpningen av 17 kap. 1 § andra stycket AFL,
- om RFV anser att försäkringskassorna bör upprätta ett särskilt diarium för socialnämndens framställningar av detta slag och om ärendena således bör läggas upp separat,

- om RFV anser att socialnämnden är part i det aktuella ärendeslaget och, om svaret är ja på denna fråga, vilka överklaganderegler och eventuella omprövningsregler som verket anser gälla för socialnämnden.

RFV anförde genom avdelningschefen AA i huvudsak följande.

1. På frågan om Riksförsäkringsverket har meddelat föreskrifter, anvisningar eller liknande för tillämpningen av 17 kap. 1 § andra stycket AFL får RFV anföra följande.

Det finns inte några föreskrifter utfärdade av RFV på området. Det gäller varken tillämpningen materiellt eller förfarandet vid handläggningen av ärendena. Tidigare har det funnits föreskrifter utfärdade till ledning för tolkningen av 17 kap. 1 § andra stycket AFL. Dessa föreskrifter har funnits i en av RFV år 1977 utfärdad kungörelse – kungörelsen (1977:5) om minskning av pensionsbelopp i vissa fall. Denna kungörelse upphörde att gälla halvårsskiftet 1986. Kungörelsen fördes inte upp på den förteckning över gällande författningar som RFV och andra myndigheter ålades att upprätta enligt författningssamlingsförordningen (1976:725) senast den 1 juli 1986.

I vissa allmänna råd – bl.a. det allmänna rådet 1996:4 om förtidspension enligt lagen om allmän försäkring (AFL) – lämnas beskrivning över avräkningsreglerna i 17 kap. 1 § andra stycket. Det ges också exempel på tillämpningen av avräkningsreglerna. Några riktlinjer för förfarandet vid handläggningen av ärendena i fråga lämnas inte.

2. På frågan om RFV anser att försäkringskassorna bör upprätta ett särskilt diarium för socialnämndens framställningar av detta slag och om ärendena således bör läggas upp separat får RFV framhålla följande.

Enligt 15 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) får regeringen, om särskilda skäl föreligger, föreskriva undantag från den registreringsskyldighet som anges i paragrafens första stycke. Undantag får ske i fråga om handlingar av visst slag som förekommer hos myndighet i betydande omfattning. I 5 § sekretessförordningen (1980:657) anges vilka myndigheter som är undantagna från registreringsskyldigheten enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen. Bland de myndigheter som är undantagna finns försäkringskassorna. De handlingar som inte behöver registreras är bl.a. handlingar i försäkringsärenden.

Ett ärende om avräkning enligt 17 kap. 1 § andra stycket AFL utgör ett försäkringsärende. En framställning om avräkning utgör en handling i ett sådant ärende. Det finns ingen skyldighet att diarieföra framställningen. Det förhållandet att det genom den inkomna framställningen skapas ett nytt ärende hos kassan gör enligt RFV ingen skillnad därvidlag. En annan fråga är i vad mån det ändå kan vara lämpligt att det sker en registrering av framställningen i ett avräkningsärende.

Allmänt gäller att handlingarna i ett ärende skall hållas väl ordnade. Detta är av betydelse bl.a. mot bakgrund av offentlighetsprincipen och den rätt till insyn i utredningsmaterialet som finns enligt förvaltningslagen (1986:223). RFV utgår från att kravet på att hålla handlingarna väl ordnade iaktas även när det gäller framställningar om avräkning. I jämförelse med andra typer av handlingar kan det också vara svårt att motivera varför just framställningar om avräkning bör diarieföras. RFV anser inte att det finns anledning att göra någon generell översyn av rutinerna. Vidare kan noteras att ett krav på diarieföring innebär ett merarbete för administrationen.

RFV anser inte, med hänvisning till det anförda, att det bör upprättas ett särskilt diarium för socialnämndens framställningar om avräkning. Det föreligger inte heller behov av att lägga upp ett ärende om avräkning separat. Ärendet bör kunna förvaras tillsammans med ärendet om rätten till socialförsäkringsförmånen. Detta underlättar också handläggningen.

3. På frågan om RFV anser att socialnämnden är part i det aktuella ärendeslaget och, om svaret är ja på denna fråga, vilka överklaganderegler och eventuella omprövningsregler som verket anser bör gälla för socialnämnden får RFV framhålla följande.

Socialnämnden är enligt RFV:s uppfattning part i ärendet. Det framgår också av ett flertal domar från Försäkringsöverdomstolen (bl.a. i målen dnr 1096/84, 1831/84 och 81/87) att socialnämnden eller motsvarande ansetts som part.

RFV anser att ett beslut som en försäkringskassa fattar i ett avräkningsärende är ett beslut i ett ärende om försäkring enligt AFL. Det gör att prövningen av vilka möjligheter som skall finnas att begära omprövning av och att överklaga ett beslut om avräkning i första hand bör bedömas i förhållande till reglerna i AFL.

Tolkningsproblem kan därvid uppkomma på grund av att begreppet enskild används. I 20 kap. 10 § första stycket AFL anges att beslut av en allmän försäkringskassa som har fattats av tjänsteman i ärenden om försäkring enligt denna lag skall omprövas av kassan, om det begärs av en enskild som beslutet angår etc. I 20 kap. 11 § anges bl.a. att ett beslut som har fattats av en tjänsteman hos försäkringskassan inte får överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats enligt 10 §.

Begreppet enskild används på flera ställen i förvaltningslagen, bl.a. i 4 §. I nya förvaltningslagen med kommentarer, fjärde upplagan, Trygve Hellners och Bo Malmqvist, framhålls (s. 68) att med enskilda i 4 § och på andra ställen i lagen menas inte bara enskilda individer utan också företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt. Däremot avses i princip inte organ för det allmänna, t.ex. kommuner. Om samma tolkning görs beträffande de ifrågavarande bestämmelserna i AFL skulle det tala för att dessa bestämmelser inte är tillämpliga.

Det är dock enligt RFV:s mening svårt att se några sakliga skäl som motiverar att socialnämnden undantas från omprövnings-/överklagande-reglerna enligt AFL. Bestämmelserna i AFL bör anses tillämpliga även i ett fall som detta. Ytterst är det dock en fråga för förvaltningsdomstol att avgöra i vad mån dessa bestämmelser är tillämpliga.

Bedömning

Frågan om försäkringskassan bör upprätta ett diarium för socialnämndens framställningar om avräkning och/eller lägga upp ärendena separat

Enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen skall allmän handling registreras utan dröjsmål, när den har kommit in till eller upprättats hos myndighet, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

I andra stycket till samma paragraf har regeringen bemyndigats att, om särskilda skäl föreligger, föreskriva undantag från registreringskyldigheten i fråga om handlingar av visst slag som hos myndigheten förekommer i betydande omfattning. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen i 5 § sekretessförordningen undantagit de allmänna försäkringskassorna från att registrera bl.a. handlingar i försäkringsärenden.

Syftet med bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Vad gäller undantagsregeln i andra stycket är ett av skälen till denna att registreringskyldigheten i vissa fall kan komma att bli utomordentligt betungande för myndigheten. Mot de vinster i kostnader och arbete som kan göras måste vägas intresset av allmän insyn i myndigheternas verksamhet. Detta har i bestämmelsen kommit till uttryck i att särskilda

skäl krävs för att undantag skall kunna föreskrivas (prop. 1979/80:2 Del A s. 354 f.).

RFV har anfört att en framställning om avräkning enligt 17 kap. 1 § andra stycket AFL utgör en handling i ett försäkringsärende, för vilken det inte föreligger någon registreringskyldighet enligt sekretesslagen. Jag delar denna uppfattning. De ovan nämnda bestämmelserna i sekretesslagen hindrar visserligen inte att registrering ändå sker. I likhet med RFV anser jag emellertid att det, vid en jämförelse med hanteringen av andra handlingar i försäkringsärenden, inte finns skäl att särbehandla framställningar om avräkning i detta avseende.

Vad gäller förvaringen av de handlingar som hör till ett avräkningsärende har jag i samband med mina inspektioner av försäkringskassor noterat att handlingarna vanligtvis sammanförs med de handlingar som hör till ärendet om rätten till socialförsäkringsförmånen. Fråga är om det finns skäl att lägga upp ett ärende om avräkning separat. Det förhållandet att partsställningen är annan än i ärendet om rätten till socialförsäkringsförmånen skulle kunna utgöra ett argument för detta. RFV har å sin sida uppgett att det inte föreligger behov av att separera ett avräkningsärende från ärendet om rätten till socialförsäkringsförmånen och att handläggningen underlättas om ärendena förvaras tillsammans. Jag har inte anledning att ifrågasätta dessa uppgifter. Jag vill också understryka att en parts begäran att ta del av materialet i sitt ärende om rätten till socialförsäkringsförmånen även bör anses omfatta handlingarna i avräkningsärendet. Handläggningen av en sådan begäran underlättas självklart om handlingarna förvaras tillsammans. – Övervägande skäl talar således för att ett avräkningsärende förvaras tillsammans med ärendet om rätten till socialförsäkringsförmånen. Det finns emellertid inget hinder mot att handlingarna i avräkningsärendet förvaras i en särskild mapp eller i övrigt hålls samman inom förmånsärendet. En sådan förvaring skulle självfallet underlätta försäkringskassans handläggning, t.ex. i samband med att en part begär överprövning av kassans avräkningsbeslut. Med dessa besked lämnar jag ärendet i denna del.

Frågan om vilka överprövningsregler som gäller för socialnämnden

Enligt 20 kap. 10 § första stycket AFL skall beslut av en allmän försäkringskassa som har fattats av tjänsteman i ärenden om försäkring enligt denna lag omprövas av kassan, om det begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 10 a §. Enligt 11 § samma kapitel får beslut av en allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket i ärenden om försäkring enligt denna lag överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut som har fattats av en tjänsteman hos försäkringskassan får dock inte överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats enligt 10 §. En enskilds överklagande av ett sådant beslut innan beslutet har omprövats skall anses som en begäran om omprövning enligt nämnda paragraf.

Jag delar RFV:s uppfattning att socialnämnden är att anse som part i avräkningsärenden och att ett beslut av försäkringskassan i ett sådant ärende är ett beslut i ett ärende om försäkring enligt AFL.

Vad gäller begreppet "enskild" vill jag anföra följande. Som RFV har uppgett avses med detta begrepp i förvaltningsrätten privaträttsliga subjekt. Ett organ för det allmänna, t.ex. kommuner, kan dock i vissa situationer ha samma ställning som en enskild, t.ex. när en kommun äger en fastighet (se prop. 1971:30 s. 334 och 1985/86:80 s. 59). Det saknas enligt min mening skäl att anta att begreppet "enskild" skulle ha en annan innebörd i AFL. Att en förvaltningsmyndighet i ett avräkningsärende enligt 17 kap. 1 § andra stycket AFL skulle ha samma ställning som en enskild förefaller mig rent av vara helt uteslutet. Fråga är ju om en förvaltningsmyndighets begäran om ersättning för ett på offentlighetsrättslig grund utgivet bistånd.

Förarbetena till 20 kap. 10 § AFL bringar inte klarhet i frågan om hur en socialnämnds begäran om överprövning av ett tjänstemannabeslut enligt 17 kap. 1 § andra stycket AFL skall behandlas. Av det ovan anförda följer enligt min uppfattning att en sådan begäran av socialnämnd inte omfattas av omprövningsregeln i 20 kap. 10 § AFL. En socialnämnd är således hänvisad till att, i likhet med vad som gäller för RFV, överklaga ett beslut om avräkning.

Jag instämmer emellertid i RFV:s uppfattning att det borde vara möjligt för socialnämnder att begära omprövning på samma sätt som gäller för enskilda. Mot denna bakgrund får jag härmed, efter samråd med chefsJO Claes Eklundh, enligt 4 § (1986:765) lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän, väcka fråga om författningsändring i enlighet med det anförda. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet). Jag överlämnar också en kopia av beslutet till socialförsäkringsutskottet för kännedom. — — —