

Ett initiativärende om försäkringskassas ändring av ett beslut

Initiativet

Vid dåvarande JO Pennlövs inspektion av Jönköpings läns allmänna försäkringskassa den 1–3 oktober 2002 uppmärksammades följande i ett ärende om sjukpenning/sjukbidrag gällande AA.

AA hade uppburit hel sjukpenning sedan juni 1997. Den 28 januari 2002 beslutade försäkringskassan genom socialförsäkringsnämnden att tillerkänna henne halvt sjukbidrag fr.o.m. januari 2002 t.o.m. december 2002. Hon hade också rätt till halv sjukpenning. I ett brev som kom in till försäkringskassan den 15 mars 2002 överklagade hon beslutet. Hon anförde att hon hade känt sig pressad att söka sjukbidrag och att hon inte kunde leva på pensionen. Hon ville därför att kassan skulle ompröva sitt beslut och låta henne behålla sjukpenningen. Försäkringskassan sände överklagandet till länsrätten och fattade den 27 mars 2002 ett provisoriskt beslut att dra in det halva sjukbidraget fr.o.m. den 1 april 2002 i avvaktan på ett slutligt beslut av socialförsäkringsnämnden. I beslutet hänvisade kassan till att AA hade överklagat och till 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Av handlingarna i ärendet framgick vidare att försäkringskassan också hade övervägt att utge helt sjukbidrag fr.o.m. juni 2002 och en föredragningspromemoria med ett sådant förslag hade upprättats den 21 mars 2002. Den 10 april 2002 skrev AA ett brev och återkallade sitt överklagande och uppgav att hon önskade återfå sitt halva sjukbidrag. Försäkringskassan ”kopplade” då utan formligt beslut på halvt sjukbidrag fr.o.m. maj 2002 och meddelade henne att sjukbidraget löpte enligt tidigare beslut, dvs. t.o.m. december 2002 och att sjukpenning skulle utges för resterande del. Återkallelsen sändes därefter till länsrätten som i ett beslut den 12 april 2002 avskrev målet.

JO Pennlov beslutade vid inspektionen att låta utreda försäkringskassans handläggning i ett på hans initiativ upplagt ärende.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över de omständigheter i handläggningen av ärendet som anges ovan. Försäkringskassan anförde i ett remissvar genom direktören BB följande.

-- --

Ärendets handläggning

AA sjukskrevs helt den 18 juni 1997. AA ansökte om halvt sjukbidrag för perioden januari–december 2002 i ansökan inkommen den 16 november 2001. AA beviljades halvt sjukbidrag för perioden januari–december 2002 enligt beslut i socialförsäkringsnämnd den 28 januari 2002. Hel sjukpenning (avseende den del som inte kompenseras via sjukbidraget) beviljades även fr.o.m. januari 2002 då det fanns planer på en lönebidragsanställning (halvtid) med tillträde under hösten 2002. Något skäl att i detta läge pröva en hel förmån enligt AFL 16:1 andra stycket fanns således inte.

Den 15 mars 2002 inkommer AA med en överklagan. Hon önskade att hon även fortsättningsvis skulle erhålla hel sjukpenning enligt tidigare nivå och att sjukbidraget skulle upphöra. Överklagandet översändes till länsrätten. I beslut den 27 mars 2002 beslutades provisoriskt att dra in hennes halva sjukbidrag fr.o.m. april 2002. Samtidigt meddelas att ärendet skulle komma att behandlas i socialförsäkringsnämnd den 6 maj för slutligt beslut. Hel sjukpenning enligt nivån före januari 2002 började utbetalas igen fr.o.m. april 2002.

Under mars 2002 bedömdes att AA inte kommer att få någon lönebidragsanställning enligt den plan som fanns inför beslutet om halvt sjukbidrag den 28 januari 2002. Försäkringskassan aktualiserade därför ärendet enligt 16:1 andra stycket AFL där avsikten var att byta ut sjukpenningen mot ett helt sjukbidrag. AA kommuniceras detta den 27 mars 2002 med planerat beslut i socialförsäkringsnämnd den 6 maj 2002. Med anledning av kassans avsikt lämnade AA den 10 april 2002 en skrivelse till kassan där hon återtog sitt överklagande lämnat den 15 mars 2002. Hon önskade nu behålla sitt halva sjukbidrag samt önskade sjukpenning på resterande del. I beslut den 12 april 2002 avskrev länsrätten målet.

Försäkringskassan började då att betala ut halvt sjukbidrag igen fr.o.m. maj 2002 samt sjukpenning på resterande del. Hon informerades samtidigt att hon måste inkomma med ny ansökan om pensionsförmån yrkas även för tid efter december 2002. Ny ansökan inkom den 23 oktober 2002. Denna ansökan är under beredning. Hon erhöll en lönebidragsanställning på halvtid under hösten 2002 varför förslag till beslut torde bli fortsatt halv förmån.

Kommentarer till vår handläggning

Som framgår av AA:s överklagan den 15 mars 2002 hade hon känt sig tvingad att söka sjukbidrag. Mot bakgrund av Försäkringsöverdomstolens (FÖD) dom 1989 ref. 50 upphävde vi därför provisoriskt det först fattade beslutet om halvt sjukbidrag. I den aktuella domen hade en försäkrad beviljats förtidspension på grund av en ansökan som tillkommit av misstag. I domen prövades om den försäkrade – sedan han begärt omprövning och yrkat att pensionsbeslutet skulle upphävas – kunde tillerkännas pension med stöd av 16 kap. 1 § andra stycket AFL. Målets utgång blev att kassans beslut upphävdes och att ärendet skulle prövas enligt 16 kap. 1 § andra stycket. FÖD förordnade vidare att kassan skulle pröva den försäkrades rätt till sjukpenning för den aktuella tiden.

Vår avsikt var att därefter omedelbart pröva hennes rätt till pensionsförmån enligt bestämmelserna i 16:1 andra stycket AFL (enligt utgången i ovan redovisade dom). Vid vår beredning av ärendet i mars 2002 fanns då indikationer på att AA borde tillerkännas helt sjukbidrag. Vid hennes besök på försäkringskassan den 10 april 2002 och av den skrivelse hon då lämnade framgick dock att tidpunkten för en anställning med lönebidrag i det skedet var oklar men att den skulle kunna komma till stånd under hösten 2002. AA tillträdde sedermera en anställning med lönebidrag under oktober 2002. Det samlade utredningsmaterialet visade därför vid denna tidpunkt att halvt sjukbidrag samt sjukpenning på resterande del var den rätta ersättningsformen.

Mot den bakgrunden och mot bakgrund av att AA återtagit sin överklagan inkommen den 15 mars 2002 lät vi därför det ursprungliga beslutet om halvt sjukbidrag samt sjukpenning på nytt börja gälla fr.o.m. maj 2002. Detta skedde utan "formligt" beslut. AA meddelades detta beslut muntligt vid personligt besök den 10 april 2002. Vi beklagar dock att detta inte kompletterades med ett skriftligt beslut vilket hade varit lämpligt och också är vår normala rutin. Beslutet den 10 april innebar ett upphävande av det provisoriska beslutet från den 27 mars 2002. Någon prövning av socialförsäkringsnämnd har således inte gjorts med anledning av det provisoriska beslutet den 27 mars 2002 respektive upphävandet av det provisoriska beslutet den 10 april 2002. Vi anser detta är rätt handläggning då socialförsäkringsnämndens beslut den 28 januari 2002 – som ärendet kom att utveckla sig – aldrig blev föremål för ändring.

Bedömning

Försäkringsöverdomstolens avgörande

Försäkringskassan har i sitt remissvar hänvisat till Försäkringsöverdomstolens avgörande 1989:50. Det finns därför anledning att redogöra för avgörandet.

Omständigheterna var i huvudsak följande. Jönköpings läns allmänna försäkringskassa beslutade den 4 juli 1986 att bevilja CC hel förtidspension. CC begärde omprövning av beslutet och yrkade att det skulle upphävas. Vid omprövningen vidhöll kassan sitt beslut.

CC överklagade beslutet och anförde att han hade blivit ombedd av en tjänsteman på försäkringskassan att skriva på en tom blankett utan att denne hade upplyst honom om att det var en ansökan om förtidspension. Försäkringsrätten för Södra Sverige avslog CC:s överklagande.

CC överklagade försäkringsrättens dom och anförde att han inte hade avsett att ansöka om förtidspension och att han inte hade varit medveten om att han undertecknat en sådan ansökan. Undertecknandet hade skett av misstag och var inte uttryck för någon viljeyttring från hans sida. Försäkringsöverdomstolen anförde i sin dom den 23 oktober 1989 bl.a. följande. Enligt före år 1988 gällande bestämmelser kunde den som var missnöjd med (pensionsdelegations) socialförsäkringsnämnds beslut begära omprövning hos kassan. Om kassan vidhöll, kunde den försäkrade överklaga omprövningsbeslutet. – – – Av utredningen i förevarande mål framgår att CC kom att underteckna en ansökan om pension av misstag. Det står också med hänsyn till omständigheterna klart att CC icke kan lastas för det uppkomna missförståndet. Sedan detta klarlagts har CC inte kunnat tillerkännas förtidspension enligt 16 kap. 1 § första stycket lagen om allmän försäkring.

Försäkringsöverdomstolen fann därefter att försäkringskassan vid sin omprövning skulle ha upphävt det först fattade beslutet och efter att ha verkställt kompletterande utredning prövat om förutsättningarna fanns att i stället tillerkänna CC sjukbidrag/förtidspension enligt 16 kap. 1 § andra stycket lagen om allmän försäkring.

Försäkringskassans möjligheter att ändra beslut som överklagats

Den 1 januari 1987 ersattes pensionsdelegationerna med socialförsäkringsnämnder. I samband därmed ändrades omprövningsreglerna och socialförsäkringsnämnderna har – till skillnad från pensionsdelegationerna – inte möjlighet att ompröva sina beslut. Sådana beslut skall i stället överklagas direkt till länsrätten. När en enskild överklagar ett beslut fattat av socialförsäkringsnämnd skall försäkringskassan således endast pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Kassan bör också pröva om det finns förutsättningar att ändra beslutet med stöd av 20 kap. 10 a § AFL.

Den prövning som försäkringskassan skall göra av om beslutet kan ändras enligt 20 kap. 10 a § AFL är begränsad till de särskilda förutsättningar som anges i bestämmelsen och som uppenbarligen inte var aktuella i detta fall.

Försäkringskassan beslutade genom en tjänsteman den 27 mars 2002 att med anledning av AA:s överklagande dra in hennes sjukbidrag. I beslutet hänvisade kassan till bestämmelsen i 20 kap. 2 a § AFL om indragning av en förmån. Bestämmelsen reglerar försäkringskassans möjlighet att i vissa situationer kunna meddela ett provisoriskt beslut. Bestämmelsen är dock inte tillämplig i denna situation eftersom försäkringskassans enda möjlighet att ändra ett beslut som överklagats är med stöd av de förutsättningar som anges i 20 kap. 10 a § AFL.

Någon prövning av om det överklagade beslutet kunde ändras enligt 20 kap. 10 a § AFL skedde således inte. En ändring enligt bestämmelsen skall också, när socialförsäkringsnämnden tidigare beslutat i ärendet, göras av nämnden. Försäkringskassan har anfört att kassan mot bakgrund av Försäkringsöverdomstolens dom FÖD 1989:50 genom beslutet den 27 mars 2002 provisoriskt upphävde det först fattade – och överklagade – beslutet. Kassans avsikt var att sedan pröva hennes rätt till pensionsförmån enligt 16 kap. 1 § andra stycket AFL, som innebär att försäkringskassan utan ansökan kan byta ut sjukpenning mot sjukbidrag/förtidspension (numera sjuk- eller aktivitetsersättning).

Mot bakgrund av att försäkringskassan när ett beslut är överklagat endast har möjlighet att göra en summarisk prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL – och över huvud taget inte när överklagandet har sänts till länsrätten – har försäkringskassans handläggning inte stått i överensstämmelse med gällande bestämmelser på området. Försäkringskassan förefaller inte ha haft klart för sig att kassan, när ett beslut är överklagat och överklagandet är översänt till länsrätten, inte kan upphäva och ändra det överklagade beslutet utifrån egna överväganden.

Även i försäkringskassans fortsatta handläggning av ärendet har det förekommit brister. När AA sedan återkallade sitt överklagande och uppgav att hon ville behålla sitt halva sjukbidrag började försäkringskassan formlöst att återigen utge halvt sjukbidrag och halv sjukpenning. Kassan har uppgett att beslutet meddelades AA muntligen och att beslutet också innefattade ett upphävande av det provisoriska beslutet den 27 mars 2002. Detta beslut borde givetvis ha dokumenterats.

Mitt samlade intryck är att försäkringskassans handläggning har präglats av bristande respekt för det förvaltningsrättsliga regelverket och av att kassan har varit angelägen att på alla sätt tillmötesgå AA och därför ändrat sina beslut efter hennes önskemål. Det innebär att försäkringskassan har låtit AA bestämma vilken ersättningsform som skall gälla.

Jag ser allvarligt på bristerna i försäkringskassans handläggning och kassan kan inte undgå kritik.

Ärendet avslutas.