

## **Försäkringskassans handläggning av en ny ansökan om sjukersättning (tidigare förtidspension) när kassan tidigare beslutat att beviljad förtidspension inte kunde betalas ut på grund av att de formella villkoren inte var uppfyllda**

---

### **Initiativet**

Vid min inspektion av Försäkringskassan, länsorganisation Södermanland, den 31 maj–2 juni 2005 uppmärksammade jag följande i ett ärende om sjukersättning gällande AA.

Försäkringskassans socialförsäkringsnämnd beslutade den 19 april 2002 att tillerkänna AA hel förtidspension fr.o.m. augusti 2001. Pensionsfallsåret fastställdes till 1989 vilket medförde att AA, som var irakisk medborgare och inte bosatt i Sverige före pensionsfallsåret, inte uppfyllde de formella kraven för att få förtidspension i form av folkpension eller tilläggspension.

Försäkringskassan beslutade därför i ett tjänstemannabeslut den 7 maj 2002 att den beviljade förtidspensionen inte kunde betalas ut. AA kom därefter i maj 2004 in med en ny ansökan om sjukersättning. Försäkringskassan beslutade att pröva ärendet på nytt.

Jag beslutade att i ett initiativärende låta utreda Försäkringskassans handläggning.

### **Utredning**

Ärendet remitterades till Försäkringskassan för yttrande över kassans handläggning av ärendet. Försäkringskassan anförde i remissvaret genom länsdirektören BB följande.

---

### **Bakgrund**

Försäkringskassans socialförsäkringsnämnd har i ett beslut 19 april 2002 tillerkänt AA hel förtidspension från augusti 2001. Med hänsyn taget till fastställt pensionsfallsår 1989 uppfyllde dock AA inte de formella kraven för att få förtidspension i form av folkpension eller tilläggspension. Försäkringskassan beslutade därför att den beviljade förtidspensionen inte kunde betalas ut.

Efter en ny ansökan 2004 om sjukersättning beslutade Försäkringskassan att pröva ärendet på nytt och då ställdes förslaget att AA:s arbetsförmåga bedömdes varaktigt helt eller i det närmaste helt nedsatt på grund av sjukdom.

Försäkringskassan har anmodats yttra sig över denna handläggning.

### **Bedömning**

Beslutet i april 2002 att tillerkänna AA hel förtidspension var olyckligt och inkorrekt formulerat med hänsyn till de effekter som fastställandet av pensionsfallsåret medförde.

I stället skulle beslutet i socialförsäkringsnämnden ha formulerats enbart utifrån en bedömning av arbetsförmågans nedsättning och pensionsfallsår. Dvs. socialförsäkringsnämnden skulle inte ha tagit ställning till rätten till ersättning utan enbart till arbetsförmågans nedsättning och pensionsfallsår.

AA skulle ha kommunicerats bedömningen/förslaget om arbetsförmågans nedsättning samt det förslag som effekten av det föreslagna pensionsfallsåret skulle komma att medföra, dvs. att någon ersättning inte skulle kunna betalas ut. Försäkringskassan har numera dessa rutiner fastställt vilket vi inte hade under 2002.

Att försäkringskassan på nytt påbörjade handläggningen av den nya ansökan för beredning i socialförsäkringsnämnden finner vi i princip inte stå i strid med vare sig Försäkringskassans Vägledning 2004:7, Försäkringskassan och förvaltningslagen, avsnitt 5.8 [ härmed torde avses avsnitt 5.3, JO:s anm.]-avskrivning och avvisning eller Regeringsrättens dom 87592003, "Försäkringskassans avslagsbeslut vinner inte negativ rättskraft".

Alternativet att avvisa AA:s nya ansökan, anser vi i stället skulle ha inneburit att vi handlat i strid med innebörden av Regeringsrättens dom 2089-1999 (RÅ 2002 ref 61) som handlar om res judicata.

Härutöver har följande inhämtats. Med anledning av AA:s nya ansökan om sjukersättning kommunicerade Försäkringskassan honom i september 2005 och angav i kommuniceringsskrivelsen att även om han skulle komma att beviljas sjukersättning hade kassan inte för avsikt att betala ut den. Försäkringskassans socialförsäkringsnämnd beslutade därefter den 4 oktober 2005 att bevilja AA sjukersättning på grund av att hans arbetsförmåga var nedsatt av medicinska skäl. Nämnden fastställde samtidigt försäkringsfallstidpunkten till 1989. Som motivering till beslutet angavs bl.a. att Försäkringskassan vid prövningen gjorde samma bedömning som vid sitt beslut den 19 april 2002. Försäkringskassan fattade därefter den 5 oktober 2005 ett tjänstemannabeslut att den beviljade sjukersättningen inte kunde betalas ut från och med februari 2004 därför att AA liksom tidigare inte uppfyllde de formella kraven för att få sjukersättning.

### **Bedömning**

Ärendet gäller Försäkringskassans handläggning av en ny ansökan om sjukersättning/pension när Försäkringskassan tidigare beslutat att beviljad förtidspension inte kunde betalas ut på grund av att de formella villkoren för att erhålla pension inte var uppfyllda.

### **Regeringsrättens avgöranden**

Försäkringskassan har i remissvaret hänvisat till en dom av Regeringsrätten (RÅ 2002 ref. 61) och anfört att om kassan hade avvisat den nya

pensionsansökan skulle Försäkringskassan ha handlat i strid med innebörden av domen. Det finns därför anledning att kort redogöra för domen.

Regeringsrätten fann i domen att en försäkringskassa förfor riktigt när den i ett ärende om livränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring avvisade den försäkrades förnyade ansökan i en sak som redan avgjorts genom länsrättens lagakraftvunna dom. I domskälen angav Regeringsrätten bl.a. att den försäkrade i sin förnyade framställning hos kassan ansökt om livränta beträffande samma skada och för samma tidsperiod som länsrättens prövning omfattat i dess lagakraftvunna dom. Följaktligen hade Försäkringskassan haft fog för sitt beslut att avvisa den försäkrades ansökan om livränta.

Försäkringskassan har även hänvisat till Regeringsrättens dom i mål 8759-2003 (RÅ 2005 ref. 16) och anført att Försäkringskassans åtgärd att påbörja beredningen av den nya pensionsansökan inte kan anses strida mot avgörandet. Regeringsrätten anförde i domen att Försäkringskassans avslagsbeslut inte vinner negativ rättskraft.

#### Försäkringskassans handläggning

Försäkringskassan fattade med anledning av AA:s ansökan om förtidspension två beslut. I det ena beslutet den 19 april 2002 av socialförsäkringsnämnden bedömdes AA:s arbetsförmåga vara helt nedsatt och han tillerkändes hel förtidspension fr.o.m. augusti 2001. I beslutet fastställdes pensionsfallsåret till 1989, vilket medförde att AA inte kunde få pension. Försäkringskassan fattade därför ett tjänstemannabeslut den 7 maj 2002 att pensionen inte kunde betalas ut eftersom AA inte uppfyllde de formella kraven för rätt till förtidspension då han inte hade varit bosatt i Sverige vid pensionsfallsåret.

AA kom in med en ny ansökan om sjukersättning (tidigare förtidspension) i maj 2004. Med anledning av den ansökan beslutade Försäkringskassan att pröva hans rätt till sjukersättning/pension på nytt. Den 4 oktober 2005 beslutade socialförsäkringsnämnden att AA skulle tillerkännas hel sjukersättning och fastställde försäkringsfallsåret liksom tidigare till 1989. Ett tjänstemannabeslut fattades sedan den 5 oktober 2005 att sjukersättningen inte kunde betalas ut eftersom de formella förutsättningarna för ersättningens utbetalande inte var uppfyllda.

Det av Försäkringskassan åberopade regeringsrättsavgörandet RÅ 2002 ref. 61 behandlar frågan om res judicata när den ifrågavarande saken har avgjorts genom en länsrätts lagakraftvunna dom. I det nu aktuella ärendet har Försäkringskassans ställningstagande i saken inte varit föremål för domstols prövning. Frågan är då om Försäkringskassan utan att tillämpa 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring hade kunnat ta upp till prövning en förnyad ansökan om samma sak som redan tidigare varit föremål för Försäkringskassans ställningstagande.

Som framgår bl.a. av Regeringsrättens avgörande RÅ 2005 ref. 16 vinner förvaltningsbeslut endast i begränsad omfattning s.k. negativ rättskraft. Detta gäller i synnerhet för avslagsbeslut. En myndighet har således möjlighet att ändra ett sådant beslut till den enskildes förmån, oavsett om beslutet vunnit laga kraft eller inte. En sådan ändring kan göras även om det inte förekommer direkta felaktigheter; det räcker med att myndigheten gjort en ny lämplighetsbedömning. – Myndighetens befogenhet att ändra ett beslut inskränks dock av principen om litispendens, som innebär att beslutsmyndigheten inte får ändra sitt beslut sedan handlingarna i ärendet efter överklagande överlämnats till högre instans.

Den avgörande frågan i detta ärende blir då huruvida besluten den 19 april 2002 och den 7 maj 2002 kan anses ha gått AA emot.

När AA på nytt ansökte om sjukersättning hade han enligt det tidigare beslutet redan rätt till förtidspension sedan augusti 2001. Det beslutet kan inte anses ha gått honom emot. Socialförsäkringsnämnden borde därför inte på nytt ha prövat hans rätt till sjukersättning/pension på materiell grund. Något annorlunda ställer det sig med ställningstagandet till försäkringsfallsåret (tidigare pensionsfallsåret). Fastställandet av året – vilket medförde att AA inte kunde erhålla pensionsersättning – får mot bakgrund av den konsekvens ställningstagandet fick för AA anses ha gått honom emot. Socialförsäkringsnämnden var därför enligt min mening oförhindrad att pröva den delfrågan på nytt. Även tjänstemannabeslutet den 7 maj 2002 får anses ha gått AA emot varför Försäkringskassan ägt möjlighet att pröva den frågan på nytt.

Enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet utreder inte JO händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Jag anser dock att det i detta fall finns särskilda skäl för mig att uttala mig om handläggningen av AA:s pensionsansökan 2002.

Jag delar Försäkringskassans uppfattning att det var olyckligt att formulera socialförsäkringsnämndens beslut den 19 april 2002 så att AA fick uppfattningen att han skulle erhålla förtidspension. Det hade självfallet också varit att föredra att AA i samband med kommunikeringen av beslutsförslaget hade underrättats om att effekten av det föreslagna pensionsfallsåret var att någon ersättning inte kunde utbetalas. Jag noterar att Försäkringskassan också gjorde så i samband med kommunikeringen av beslutsförslaget 2005.

Med de påpekanden som ligger i det sagda avslutas ärendet.