

Ett ärende om vilka krav som kan ställas på dokumentation av överväganden i s.k. utbytesfall. Även fråga om formell möjlighet till ändring av beslut

I ett ärende gällande klagomål mot Försäkringskassan, försäkringskontoret Kungsbacka, framkom bl.a. följande.

AA sjukskrevs den 19 april 2001, till att börja med till hälften. Hon uppbar därefter sjukpenning i varierande omfattning. Den 10 januari 2003 blev hon helt sjukskriven och fick hel sjukpenning. Enligt en journalanteckning den 18 oktober 2004 ansågs sjukpenningrätten helt styrkt under perioden den 1 november 2004–31 december 2004 med hänsyn till diagnos och arbetsförmåga. Den 6 december 2004 beslutade Försäkringskassan emellertid att minska AA:s sjukpenning till hälften fr.o.m. den 1 december 2004. Det beslutet föregicks av att ett övervägande med denna innebörd tillställdes AA den 15 november 2004.

Den 24 februari 2005 begärde AA hel sjukersättning. Socialförsäkringsnämnden beslutade den 29 april 2005 att bevilja AA halv sjukersättning under perioden december 2004–december 2005.

AA:s dotter BB klagade hos JO på handläggningen av moderns sjukpenningärende. Hon anförde bl.a. att Försäkringskassan inte hade fullgjort sin utredningsskyldighet enligt 16 kap. 1 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och att kassan med retroaktiv verkan hade ändrat ett beslut till moderns nackdel [*journalanteckningen den 18 oktober 2004, JO:s anm.*].

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över BB:s anmälan i ovan nämnda delar.

Försäkringskassan, länskontoret Halland, anförde därvid genom länsdirektören CC bl.a. följande.

Det medicinska underlaget som gäller hel sjukskrivning för tiden den 1 november 2004–31 december 2004 bedömdes styrka hel arbetsoförmåga enligt journalanteckning. Bedömningen grundar sig på befintligt underlag. Utlåtande från Spenshult med förtydligande inkommer den 26 oktober 2004. Detta underlag som grundar sig på undersökning vid Spenshult för tiden den 20–24 september 2004 styrker en nedsättning av arbetsförmågan med 50 %. Handläggaren ringer den 29 oktober 2004 och informerar AA om detta. Efter försäkringsläkarkonsultation, som

sker den 28 oktober 2004, sänds kommunikering om nedsättning av sjukpenningen fr.o.m. den 1 december 2004. Kommunikeringen skickas ut den 15 november 2004. AA begär förlängd kommuniceringstid och beslut fattas först efter ett möte på företagshälsovården och efter det att AA:s yttrande inkommit. Beslut om nedsättning av sjukpenningen skickas den 6 december 2004.

Länskontoret Hallands bedömning

Prövning av rätten till ersättning och bedömning om utbyte av sjukpenning till sjukersättning görs vid varje läkarintygspörelse. Under utredning och handläggning prövas detta kontinuerligt. För att ett sådant utbyte ska kunna ske ska varaktigheten i den nedsatta arbetsförmågan vara styrkt.

De beslut som fattats i ärendet har motiverats och dokumenterats i journal och beslutstexter och det är lätt att följa ärendets gång i journalanteckningarna. Handlingar som tillförts ärendet har helt korrekt kommunicerats med AA före beslut.

Efter granskning av ärendet finner Länskontoret Halland att handläggningen är korrekt och nedsättningen av sjukpenning från halv till hel [*torde vara tvärtom, JO:s anm.*] har dessutom skett i samverkan med AA.

AA har senare beviljats halv sjukersättning fr.o.m. den 1 december 2004 t.o.m. den 31 december 2005.

Mot bakgrund av länskontorets yttrande anmodade JO Försäkringskassans huvudkontor att yttra sig över frågan om utredningskravet i 16 kap. 1 § andra stycket AFL kunde anses vara uppfyllt i detta ärende.

Huvudkontoret anmodades vidare, mot bakgrund av beslutet den 6 december 2004, att yttra sig över journalanteckningen daterad den 18 oktober 2004.

Försäkringskassans huvudkontor anförde följande.

Enligt övergångsbestämmelserna till lagen (2003:422) om ändring i AFL ska 16 kap. 1 § i dess äldre lydelse tillämpas vid sjukfall där sjukanmälan gjorts tidigare än åtta månader före ikraftträdandet. AA:s sjukfall anmäldes den 19 april 2001. Därmed är det nu gällande utredningskravet i 16 kap. 1 § andra stycket sista meningen inte tillämpligt på AA:s sjukfall. Emellertid ska Försäkringskassan utreda förutsättningarna för utbyte i äldre sjukfall så fort den försäkrade uppfyller förutsättningarna för sjuk- eller aktivitetsersättning.

Huvudkontoret anser att journalanteckningen daterad den 18 oktober 2004 angående rätten till sjukpenning inte kan uppfattas på annat sätt än att den utgör ett beslut i frågan om AA:s rätt till sjukpenning.

BB yttrade sig över Försäkringskassans remissvar.

I sitt beslut den 17 januari 2007 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande.

I 16 kap. 1 § andra stycket AFL sista meningen stadgas att om den försäkrade uppbär sjukpenning skall Försäkringskassan senast ett år efter sjukanmälningsdagen ha utrett om det finns förutsättningar för att tillerkänna den försäkrade sjukersättning eller aktivitetsersättning. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2003 och är inte tillämplig i detta ärende (se SFS 2003:422). Dessförinnan gällde emellertid ändå – låt vara ej lagfäst – ett motsvarande utredningskrav (se prop. 1990/91:141 s. 71, bet. 1990/91:Sfu16 samt Riksförsäkringsverkets allmänna

råd 1998:16 s. 46 f.). Utgångspunkten var, då som nu, att sjukpenning i regel inte skulle utges under längre tid än ett år. I stället skulle utredas om sjukpenning kunde ersättas med sjukbidrag eller förtidspension (numera sjuk- och aktivitetsersättning).

Försäkringskassan, länskontoret Halland, har i sitt remissvar uppgett att prövningen av rätten till ersättning och bedömning om utbyte av sjukpenning till sjukersättning görs vid varje läkarintygspörelse. Detta prövas också kontinuerligt under utredning och handläggning. Av Försäkringskassans sjukpenning- och sjukersättningsakter framgår dock inte att kassan utredde frågan om det fanns möjligheter att tillerkänna AA sjukersättning före våren 2005 då hon beviljades halv sjukersättning.

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223) skall uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas. Det får dock i praxis anses belagt att också uppgifter som rör ärendets gång bör antecknas (se t.ex. JO:s beslut den 3 mars 2005, dnr 4922-2003). En god dokumentation i ett ärende underlättar överblicken av handläggningen av ärendet. Dokumentationen är också en förutsättning för att den som berörs av ärendet och andra, t.ex. domstolar och JO, skall kunna följa ärendets gång.

Det är naturligtvis inte tillfredsställande att det i ett ärende inte framgår vilka överväganden och bedömningar som har gjorts, t.ex. beträffande frågan om utbyte av sjukpenning till sjukersättning.

Av journalanteckningen den 18 oktober 2004 framgår att kassan vid det tillfället fattade ett för AA positivt beslut om rätt till hel sjukpenning t.o.m. den 31 december. Uppfattningen att det var fråga om ett beslut delas för övrigt av kassans huvudkontor. Det beslutet kom dock att ändras genom kassans beslut den 6 december 2004, varvid sjukpenningen sattes ned till hälften såvitt avser tiden efter den 1 december 2004. Anledningen till kassans ändrade ställningstagande var, enligt vad som angavs i beslutet, en inkommen funktions- och aktivitetsbedömning.

Av beslutet den 6 december 2004 framgår inte på vilken grund kassan ansåg sig kunna ändra sitt tidigare beslut. En möjlighet torde vara att tillämpa 20 kap. 10 a § AFL. I det lagrummets första stycke anges att kassan skall ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt lagen, som har fattats av Försäkringskassan och inte har prövats av domstol, bl.a. om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag (p. 2). I förarbetena till bestämmelsen anges som exempel på brister i underlaget att ett nytt läkarintyg ger en annan bild av den försäkrades hälsotillstånd än den utredning som fanns vid tillkomsten av det ursprungliga beslutet. – Enligt tredje stycket får ett beslut inte ändras till den försäkrades nackdel bl.a. såvitt gäller förmån som har förfallit till betalning.

Utåt sett ser det alltså ut som om Försäkringskassan i detta fall har tillämpat 20 kap. 10 a § AFL – ett nytt underlag hade kommit fram som enligt kassans mening medförde att det tidigare beslutet var felaktigt, samtidigt som beslutets verkan i

tiden begränsades till december månad, för vilken tidsperiod sjukpenningen, såvitt jag förstår, ännu inte hade förfallit till betalning.

I formell mening kan kassan beträffande nu aktuell fråga alltså sägas ha handlat rätt, även om detta inte framgår av beslutet. Detta kan ha flera orsaker, varav en kan vara att kassan helt enkelt inte insåg att den tillämpade 20 kap. 10 a § AFL. Oavsett hur det förhåller sig är jag kritisk till att kassan inte i beslutet den 6 december 2004 tydligt angav varför den ansåg sig ha formell möjlighet att ändra sitt tidigare beslut.

En annan sak är om ändringsbeslutet i materiell mening var riktigt. Den frågan går jag emellertid inte in på eftersom beslutet kunde överprövas i ordinarie ordning.

Det som har framkommit i ärendet i övrigt motiverar inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det ovan anförda avslutas ärendet.