

## Anmälan mot Försäkringskassan om bl.a. dröjsmål med att verkställa en länsrättsdom

---

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 25 februari 2009, anförde AA bl.a. följande. I september 2006 "beslutade" Försäkringskassan att hon var psykiskt sjuk. Försäkringskassans felaktiga diagnos har förorsakat henne mycket lidande och medförde bl.a. att kassan upphörde med att betala ut hennes livränta. Den 9 juli 2008 fann emellertid länsrätten att hon hade fortsatt rätt till livränta men kassan verkställde inte domen förrän i oktober samma år. AA anförde vidare att Försäkringskassan "gjorde henne till hel sjukpensionär" utan föregående kommunikering.

### Utredning

Försäkringskassans akt i ärendet lånades in. Försäkringskassan anmodades därefter att yttra sig över det som AA hade anført om verkställigheten av länsrättsens dom samt om den underlåtna kommunikeringen.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan, genom chefsjuristen BB, följande.

#### Utredning

Verkställigheten av domen

Länsrätten i Göteborg meddelade den aktuella domen den 9 juli 2008. Domen innebar att länsrätten upphävde Försäkringskassans beslut den 14 september 2006 avseende AA:s rätt till livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) och visade målet åter till Försäkringskassan för nödvändig handläggning.

Länsrättsens bedömning var att livräntan skulle samordnas till 100 procent med AA:s halva sjukersättning eftersom arbetsskadan förklarade hela AA:s arbetsförmågenedsättning. Försäkringskassans beslut från den 14 september 2006 var att livräntan skulle samordnas till 50 procent då bedömningen gjordes att hälften av arbetsförmågenedsättningen kunde förklaras av arbetsskadan.

Av Försäkringskassans inkomststämpel framgår att domen kom in till myndigheten den 11 juli 2008. Den 17 juli 2008 kom domen in till Nationellt försäkringscenter (NFC) Gårda där AA:s ärende om arbetsskadelifvränta handläggs.

När en dom återkommer till myndigheten tar först en av myndighetens processenheter ställning till om domen ska överklagas eller inte samt om inhibition bör begäras. Sedan detta ställningstagande gjorts påbörjas själva handläggningen av verkställighetsärendet då domen efter inskanning blir tillgänglig i ärendehanterings-

systemet ÄHS. I detta fall aktualiserades domen i ÄHS den 4 augusti 2008. Ett bekräftelsebrev skickades till AA:s ombud med information om att det på grund av semestertider kunde komma att ta några veckor innan en kontakt togs.

Det går i övrigt inte i Försäkringskassans diarieföringssystem Diabas att hitta uppgifter om vid vilken eller vilka av myndighetens enheter som domen befunnit sig under tiden den 11 juli - 4 augusti 2008.

Ärendet lämnades därefter till en utredare för fortsatt handläggning. Den 18 september 2009 sammanställde utredaren underlag och räknade fram aktuell inkomst efter skadan. Utredaren lämnade därefter ärendet till beräknare samt föredragande för beräkning och kvalitetssäkring av ärendet. Beräkningen gjordes den 19 september och kvalitetssäkringen den 22 september 2009. Samma dag kommunicerades de inkomstuppgifter som låg till grund för bedömningen av ärendet med AA:s ombud. Som sista dag för att lämna synpunkter på kommunikeringen angavs den 8 oktober 2008. Den 17 oktober föredrogs, beslutades och verkställdes utbetalningen av livräntan.

Ansökan om sjukersättning

Av Försäkringskassans journal i AA:s ärende framgår bland annat följande.

AA har sedan tidigare halv varaktig sjukersättning.

Försäkringskassan betalade ut sjukpenning till AA t.o.m. den 15 maj 2008. Den 12 maj 2008 fattade Försäkringskassan beslut om att inte längre betala ut sjukpenning till henne från och med den 16 maj 2008. Den 20 maj 2008 kom AA in med ett medicinskt underlag för en ny sjukskrivningsperiod. Den 23 juni 2008 beslutade Försäkringskassan att inte betala ut sjukpenning eftersom underlaget inte tillförde ärendet något nytt. Den 17 juli 2008 begärde AA omprövning och den 15 september 2008 beslutade Försäkringskassan att inte ändra besluten den 12 maj och den 23 juni 2008.

Den 29 april 2008 kom en ansökan in till Försäkringskassan från AA om hel sjukersättning fr.o.m. maj 2008. Då läkarutlåtande saknades i ansökan skrev Försäkringskassan till AA och bad henne att komma in med ett sådant senast den 3 juli 2008.

Den 3 juli 2008 begärde AA anstånd med prövningen tills en utredning på Sofiahemmet i Göteborg skulle vara klar. Utredningen var beställd av arbetsgivaren Polisen i Uddevalla. Slutsamtal i utredningen skulle hållas i slutet av augusti eller i början av september månad och därefter skulle Försäkringskassan få del av utredningen.

Den 18 juli 2008 beviljade Försäkringskassan anstånd till den 15 september 2008, för att utredningen på Sofiahemmet skulle hinna slutföras.

Den 11 september 2008 ringde personalhandläggaren CC, Polismyndigheten i Västra Götaland, för att diskutera utredningen från Sofiahemmet. På grund av sekretessregler ville Försäkringskassans handläggare inte diskutera ärendet. CC uppgav att hon var AA:s ombud.

Skriftlig fullmakt daterad den 13 september 2008 skickades in från AA. Fullmakten gav personalhandläggaren CC, Polismyndigheten i Västra Götaland rätt att företräda henne.

Den 17 september 2008 kom ombudet CC in med medicinsk utredning från Sofiahemmet. Utredningen visade att hel nedsättning av arbetsförmågan förelåg fr.o.m. utlåtandets datering den 28 juli 2008 och tre månader framåt. Av utlåtandet framgick vidare att efter tre månaders medicinsk rehabilitering (november) kunde arbetsträning motsvarande 25 procent påbörjas i syfte att nå 50 procents arbetsförmåga efter sex månader (april 2009).

Den 24 september 2008 ringde Försäkringskassans handläggare till CC för att tala om att fullmakt samt medicinsk utredning från Sofiahemmet kommit in. I samtalet framkom att Försäkringskassan inför tidigare beslut om indragning av sjukpenning fått besked från arbetsgivaren att de uttömt möjligheterna till annat arbete hos Polisen. CC menade att arbetsgivaren valde att köpa utredningen för att få mer

information om AA:s förmåga och att utredningen nu påvisat att hon skulle kunna återgå i arbete hos Polisen inom en inte alltför avlägsen framtid.

Brev daterat den 6 oktober 2008 kom in från CC. Brevet innehöll en planering som arbetsgivaren och AA gjort. Planeringen var gjord för perioden den 6 oktober 2008 fram till den 5 april 2009 med uppföljning i november 2008.

Yttrande från försäkringsläkare daterat den 3 och den 14 oktober 2008 styrkte förslaget till beslut om halv tidsbegränsad ersättning.

Den 22 oktober 2008 beslutade Försäkringskassan om halv tidsbegränsad sjukersättning från och med maj 2008 till och med april 2009, utöver redan beviljad halv varaktig sjukersättning. Ärendet bedömdes enligt 7 kap. 1 och 3 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) i lydelsen före den 1 juli 2008 och 7 kap. 2 § AFL. Under ersättningsperioden skulle arbetsträning komma att pågå.

Plan för återgång i arbete finns (i form av brev daterat den 6 oktober 2008 från CC). Föregående kommunikering hade inte bedömts nödvändig. Beslutet sändes till CC och till AA.

Den 4 november 2008 ringde CC med anledning av beslutet om sjukersättning. CC uppgav att arbetsgivaren betalade lön för halvtidsarbete fr.o.m. den 6 oktober 2008 utifrån den arbetsplan som de skickat in till Försäkringskassan. Vid samtalet påpekade handläggaren på Försäkringskassan att det inte framgick av planen att arbetsgivaren hade avsett att betala lön fr.o.m. den 6 oktober 2008.

Med hänsyn till samtalet beslutade Försäkringskassan den 3 december 2008 om ändring av beslutet den 22 oktober 2008 med stöd av 20 kap.10 a § första stycket punkten 2 AFL. Ändringen innebar att halv tidsbegränsad sjukersättning inte skulle beviljas för perioden maj 2008 - april 2009. Eftersom AA sedan den 6 oktober 2008 arbetade heltid var inte villkoret att arbetsförmågan måste antas vara nedsatt minst ett år uppfyllt. Ändringen föranleddes av den nya klarläggande informationen om AA:s arbetsförhållanden. Eftersom den information som föranledde ändringen lämnats av AA:s ombud bedömdes inte heller i detta läge kommunikering vara nödvändig innan beslutet fattades.

Upplysningsvis kan nämnas att AA överklagade omprövningsbeslutet den 15 september 2008 angående att sjukpenning inte skulle betalas ut från den 16 maj 2008. Försäkringskassan medgav i yttrande till Länsrätten i Göteborg den 11 februari 2009 bifall till överklagandet. Länsrätten beslutade i dom den 19 maj 2009 (mål nr 6712-08 E) att AA är berättigad till sjukpenning under perioden den 16 maj - 5 oktober 2008.

### **Försäkringskassans slutsatser**

#### **Verkställigheten av domen**

I Försäkringskassans diarieföringssystem Diabas finns inga noteringar om att den aktuella domen kommit in till myndigheten eller någon uppgift om och i så fall när någon av myndighetens processjuridiska enheter fått domen och tagit ställning till eventuellt överklagande. Det förhållandet att domen ankomststämplats vid NFC Gårda den 17 juli 2008 behöver inte betyda att domen då funnits för ställningstagande till överklagande hos någon av de processjuridiska enheterna utan kan betyda att domen i den interna posthanteringen skickats till NFC Gårda som därefter lämnat domen till en av de processjuridiska enheterna. Men hur det förhåller sig med den saken går alltså inte att klarlägga. Detta är naturligtvis inte tillfredsställande särskilt med tanke på tidsutdräkten i detta ärende och då verkställighet av domar ska ske så snart som möjligt.

När det gäller tiden från och med att ärendet aktualiserades hos NFC Gårda den 4 augusti 2008 fram till verkställigheten den 17 oktober 2008 kan Försäkringskassan konstatera att handläggningen tagit oacceptabelt lång tid. I vissa fall kan verkställighet av domar om arbetsskadelivränta ta tid. Det handlar t.ex. om sådana fall då Försäkringskassan avslagit en ansökan och ingen inkomstutredning därför gjorts i ärendet. En sådan utredning kan i vissa fall ta några månader. Så var dock inte situationen i detta ärende där det dessutom dröjde från den 4 augusti till den 18

september innan handläggningen påbörjades. Även om viss utredning av inkomsten var nödvändig att genomföra borde AA:s livränteutbetalning ha kunnat verkställas snabbare. Försäkringskassan beklagar att verkställigheten tagit för lång tid.

Ett nytt metodstöd för hantering av domar och beslut från domstolar finns sedan den 10 mars 2009 i Försäkringskassans vägledning 2001:7 Omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassans beslut. Där anges i huvudsak följande. Domar eller beslut ska av domstolen skickas till den omprövningsenhet som levererat överklagandet till domstolen. Om domen avser ändring av Försäkringskassans beslut ska omprövningsenheten snarast lämna domen och akten vidare till någon av Försäkringskassans processjuridiska enheter samt registrera domen i diarieföringssystemet Diabas och notera till vilken enhet domen skickats. Den processjuridiska enheten ska granska domen och ta ställning till om domen ska överklagas och vid överklagande ta ställning till om inhibition ska begäras. Om den processjuridiska enheten bedömer att domen inte ska överklagas ska enheten snarast meddela sitt ställningstagande till såväl omprövningsenheten som den enhet som handlägger förmänen i fråga för den försäkrade. Detta ska dokumenteras i Diabas.

Med hänsyn till metodstödet går det idag klart att följa en dom om ändring från det att den kommit in till myndigheten fram till ställningstagandet att den inte ska överklagas utan verkställighet ska ske.

#### Ansökan om sjukersättning

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223), FL, får ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild 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. I vissa situationer får myndigheten emellertid avgöra ärendet utan att kommunicering skett och det gäller bl.a. när avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövlige (17 § första stycket 1 AFL).

I beslutet den 22 oktober 2008 beviljade Försäkringskassan AA:s ansökan. Det fanns därför inte någon skyldighet att kommunicera de uppgifter som tillförts ärendet från någon annan än henne själv. Kommuniceringsskyldigheten i förvaltningslagen innebär bara en skyldighet för myndigheten att låta den enskilde yttra sig över de uppgifter som kommuniceras. Den innebär inte någon skyldighet för myndigheten att informera den enskilde om vilket beslut som myndigheten överväger att fatta i ärendet. I Försäkringskassan tillämpas dock den principen att myndigheten i samband med kommuniceringen även informerar om det beslut som myndigheten överväger att fatta. I de fall kommunicering inte sker är det av naturliga skäl inte heller aktuellt att informera den enskilde om det beslut som övervägs.

Ändringsbeslutet den 3 december grundades på uppgifter som tillförts av parten och det kunde därför fattas utan föregående kommunicering.

Försäkringskassan anser att myndigheten inte begått något formellt fel i handläggningen av AA:s ärende om sjukersättning. Beslutet var dock grundat på missförstånd om att hennes ansökan om sjukersättning kvarstod och om hennes arbetsförhållanden hos arbetsgivaren. Detta hade naturligtvis kunnat undvikas om Försäkringskassan haft en kontakt med CC innan beslutet fattades. Ärendet belyser vikten av tydlighet i kontakterna mellan Försäkringskassan och den enskilde.

AA kommenterade remissvaret.

### Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att JO:s granskning är av rättslig art och främst avser en kontroll av att myndigheterna följer de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. Jag kommer således inte att uttala mig om Försäkringskassans

bedömningar i de aktuella sakfrågorna. Det ankommer inte heller på JO att pröva frågor om skadestånd.

### Dröjsmålet med verkställigheten av länsrättens dom

Enligt 8 kap. 12 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring jämförd med 20 kap. 13 § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring ska domstols beslut gälla omedelbart, om inte annat har föreskrivits i beslutet eller bestäms av den domstol som har att pröva beslutet.

Att ett beslut gäller omedelbart innebär inte endast att det är verkställbart utan också att det ska verkställas så snart som möjligt. Ett visst dröjsmål med verkställigheten kan godtas i de fall då Försäkringskassan har framställt ett yrkande om inhibition av länsrättens dom och avvaktar beslut i denna fråga. Denna situation var dock inte aktuell i AA:s ärende.

Av remissvaret framgår att länsrättens dom den 9 juli 2008 inkom till Försäkringskassan den 11 juli 2008, att handläggningen påbörjades den 18 september 2008 och att domen verkställdes först den 17 oktober 2008. Den sammanlagda handläggningstiden uppgick således till mer än tre månader vilket är en oacceptabelt lång tid. Försäkringskassan förtjänar kritik för sitt dröjsmål. Självfallet är det, som Försäkringskassan anför i sitt remissvar, också otillfredsställande att det inte gått att följa var hos kassan domen befunnit sig under ärendets gång. Jag ser positivt på att Försäkringskassan har sett över sina rutiner i detta avseende.

### Om kommunikering

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223), FL, får ett ärende som innebär myndighetsutövning 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. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett om t.ex. avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga.

Försäkringskassan har i sitt remissvar framfört synpunkten att någon kommuniseringsskyldighet enligt 17 § FL inte förelåg eftersom kassan beviljade AA:s ansökan. Jag anser inte att Försäkringskassan har brutit i sin kommuniseringsskyldighet men vill i sammanhanget erinra om de svårigheter som ofta föreligger – inte minst vid beslut om sjukersättning – att avgöra om ett avgörande gått den försäkrade emot. Det finns inom ramen för detta ärende vidare anledning att påminna om att förvaltningslagen endast anger en minimistandard för handläggningen. Det yttersta skälet för kommuniseringsskyldigheten i 17 § är att säkerställa att myndigheten fattar materiellt riktiga beslut. Av samma skäl kan det finnas anledning att vara särskilt noggrann i kontakten med den enskilde även i fall då en uttrycklig kommuniseringsskyldighet saknas.

### Övrigt

Vad AA har anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutar jag ärendet.