

## Kritik mot Försäkringskassan för att bl.a. ha utformat beslut om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning på ett otydligt sätt

---

**Beslutet i korthet:** I detta beslut uttalas bl.a. att Försäkringskassans beslut att fastställa en persons sjukpenninggrundande inkomst (SGI) till noll kronor är detsamma som att konstatera att hon eller han inte har rätt till sjukpenning och att det saknas anledning för Försäkringskassan att meddela detta i skilda beslutshandlingar trots att det formellt är fråga om två skilda beslut. Dock betonas vikten av att beslutsmeddelandet utformas så att det tydligt framgår både att och varför den enskilde inte är berättigad till den förmån som han eller hon har sökt. Motsvarande uttalande har gjorts tidigare, se JO:s beslut den 12 januari 2011 (dnr 6617-2009). I förevarande fall kritiseras Försäkringskassan för att ha formulerat flera beslut på ett bristfälligt och därmed otydligt sätt.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade makarna AA och BB, i egenskap av ombud för sin son, på Försäkringskassans hantering av sonens ärenden om sjukpenning och sjukpenninggrundande inkomst. De anförde bl.a. att de hade överklagat flera av kassans beslut till förvaltningsrätten. I ett fall fann domstolen att sonens, CC:s, sjukpenninggrundande inkomst inte skulle sänkas och att han hade rätt till sjukpenning för viss tid. Beträffande en annan sjukperiod återförvisade domstolen målet till kassan. Den 18 mars 2010 lämnade de in ett överklagande som avsåg sjukperioden den 31 augusti 2009–17 mars 2010. Det överklagandet överlämnade inte kassan till förvaltningsrätten. Försäkringskassan fattade inte heller något beslut om sjukpenning för perioden den 31 augusti 2009–17 mars 2010. För perioden den 18 mars–26 september 2010 fattade kassan varken beslut om sjukpenninggrundande inkomst eller om sjukpenning. Försäkringskassan har inte heller svarat på deras skrivelser och inte heller kontaktat dem per telefon så som de begärt.

### Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som makarna AA och BB anförde.

I sitt remissvar den 1 december 2010 anförde Försäkringskassan, genom chefsjuristen DD, följande.

## Utredning

Beslut om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning

Makarna AA och BB har fullmakt att företräda sin son CC.

Försäkringskassan beslutade den 17 april 2009 att dra in CC:s sjukpenning från och med den 21 april. Beslutet om indragning av sjukpenning omprövades av Försäkringskassan och överklagades till Förvaltningsrätten i Falun som meddelade dom den 13 april 2010. Dessförinnan hade dock Försäkringskassan hunnit fatta ett flertal nya beslut.

Den 15 maj 2009 begärde CC sjukpenning för perioden den 1 maj–30 augusti. Försäkringskassan avslag hans begäran den 15 juni 2009.

Den 8 september 2009 begärde CC sjukpenning för perioden den 31 augusti–31 oktober. Med anledning av de inkomna underlagen inledde Försäkringskassan en utredning av CC:s sjukpenninggrundande inkomst. Den 9 november 2009 begärde CC sjukpenning för perioden den 1 november 2009–17 januari 2010 och den 22 januari 2010 begärde han sjukpenning för perioden den 18 januari–17 mars.

Den 10 februari 2010 fastställde Försäkringskassan CC:s sjukpenninggrundande inkomst till noll kronor från och med den 21 april 2009. Beslutet innebar att sjukpenning inte beviljades för de tre perioderna den 31 augusti–31 oktober 2009, den 1 november 2009–17 januari 2010 samt den 18 januari–17 mars 2010.

Den 12 april 2010 begärde CC sjukpenning för perioden den 18 mars–23 maj. Försäkringskassan utredde på nytt den sjukpenninggrundande inkomsten och fattade den 4 juni beslut om att den sjukpenninggrundande inkomsten skulle vara noll även i fortsättningen. Beslutet innebar att sjukpenning inte beviljades för den aktuella perioden.

Den 23 juli 2010 begärde CC sjukpenning för perioden den 24 maj–26 september. Försäkringskassan fattade beslut i ärendet den 25 november 2010.

Omprövning och överklagande av besluten

Ärenden som avser omprövning av beslut om sjukpenninggrundande inkomst handläggs av omprövningsenheten i Göteborg medan ärenden som gäller omprövning av beslut om sjukpenning handläggs av omprövningsenheten i Jönköping. I de fall sjukpenning inte beviljas på den grunden att sjukpenninggrundande inkomst saknas hanteras detta som ett ärende om sjukpenninggrundande inkomst och omprövningen görs av omprövningsenheten i Göteborg.

Omprövningsenheten i Jönköping beslutade den 14 september 2009 att inte ändra beslutet den 17 april 2009 om indragning av sjukpenning. CC överklagade omprövningsbeslutet och Förvaltningsrätten i Falun gav honom den 13 april 2010 rätt till sjukpenning under perioden den 21–30 april 2009. Som ett resultat av domen blev CC:s sjukpenninggrundande inkomst skyddad under motsvarande tid. Den 24 juni 2010 fattade Försäkringskassan beslut om ändring av CC:s sjukpenninggrundande inkomst med anledning av domen. CC:s sjukpenninggrundande inkomst ändrades från noll kronor till 217 200 kronor till och med den 30 april 2009. Den sjukpenninggrundande inkomsten fastställdes samtidigt åter till noll kronor från och med den 1 maj 2009. Försäkringskassan betalade den 28 juni 2010 ut sjukpenning för perioden den 21–30 april 2009. Omprövningsenheten i Göteborg beslutade den 20 juli 2010 att inte ändra beslutet den 24 juni om sjukpenninggrundande inkomst. CC överklagade omprövningsbeslutet men förvaltningsrätten har ännu inte avgjort ärendet.

CC överklagade även beslutet den 15 juni 2009 om avslag på begäran om sjukpenning för perioden den 1 maj–30 augusti 2009 men eftersom beslutet inte hade omprövats återförvisade förvaltningsrätten ärendet till Försäkringskassan. Omprövningsenheten i Jönköping beslutade den 27 maj 2010 att inte ändra beslutet. CC överklagade omprövningsbeslutet men förvaltningsrätten har ännu inte avgjort ärendet.

Den 26 februari 2010 begärde CC omprövning av beslutet den 10 februari 2010. Omprövningsenheten i Göteborg beslutade den 4 mars 2010 att inte ändra beslutet. CC överklagade omprövningsbeslutet den 18 mars och överklagandet översändes, enligt notering i Försäkringskassans IT-stöd, den 22 mars till förvaltningsrätten. Det har numera framkommit att överklagandet inte finns hos förvaltningsrätten.

Den 12 juli 2010 begärde CC omprövning av besluten den 4 och 24 juni 2010. Omprövningsenheten i Göteborg beslutade den 20 juli 2010 att inte ändra grundbesluten. CC överklagade besluten den 4 augusti och handlingarna översändes den 5 augusti till förvaltningsrätten som ännu inte avgjort ärendena.

Den 20 augusti 2010 kom det in handlingar från Förvaltningsrätten i Falun till omprövningsenheten i Jönköping. Eftersom CC:s ombud vid kontakt med förvaltningsrätten och Försäkringskassan fått uppgift om att överklagandet av Försäkringskassans beslut den 10 februari om sjukpenning och sjukpenninggrundande inkomst för perioden den 31 augusti 2009–17 mars 2010 inte hade kommit in till domstolen hade ombuden skickat en ny överklagandeskrivelse direkt till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten vidareände skrivelsen till omprövningsenheten i Jönköping eftersom den kommit in till förvaltningsrätten i stället för till den myndighet som fattat det överklagade beslutet.

Omprövningsenheten i Jönköping bedömde att det inte fanns något beslut som avsåg rätten till sjukpenning för perioden. Omprövningsenheten ringde därför den försäkrades ombud den 20 augusti och informerade om att beslut saknades. Det framkom då att ombudet ville att ett beslut, som avsåg rätten till sjukpenning för perioden skulle fattas så att det blev möjligt att få saken prövad av omprövningsenheten och eventuellt förvaltningsrätten. Denna information vidarebefordrades av omprövningsenheten till det lokala försäkringscentret dit handlingar och journal skickades, för att ett grundbeslut skulle kunna fattas för den aktuella tidsperioden. Eftersom det lokala försäkringscentret hade fattat beslut för perioden den 10 februari 2010 lämnade centret frågan utan åtgärd.

### **Försäkringskassans slutsatser**

#### Beslut om rätten till sjukpenning

Makarna AA och BB vill veta varför Försäkringskassan inte har fattat beslut om sjukpenning för perioderna den 31 augusti 2009 –17 mars 2010 samt den 18 mars–26 september 2010.

En försäkrad har enligt 3 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring rätt till sjukpenning om hans eller hennes sjukpenninggrundande inkomst uppgår till minst 24 procent av prisbasbeloppet. Rätten till sjukpenning förutsätter alltså att den försäkrade har en sjukpenninggrundande inkomst. Med anledning av CC:s begäran om sjukpenning för de tre olika perioderna under tiden 31 augusti 2009 –17 mars 2010 fattade Försäkringskassan den 10 februari 2010 följande beslut rubricerat ”Sjukpenninggrundande inkomst”.

”Försäkringskassan har beslutat att sänka din sjukpenninggrundande inkomst till noll kronor från och med den 21 april 2009. Det innebär att du inte kan få sjukpenning.”

Under rubriken ”Beskrivning av ärendet” nämns bl.a. de tre aktuella perioderna. Under rubriken ”Försäkringskassans motivering” motiveras beslutet att fastställa den sjukpenninggrundande inkomsten till noll kronor. Det framgår inte av motiveringen varför detta innebär att sjukpenning inte kan lämnas. I beslutet anges även vilka bestämmelser beslutet grundas på, 3 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring nämns inte. Under rubriken ”Information” sägs ”Då din sjukpenninggrundande inkomst är 0 kronor kan du inte beviljas sjukpenning”.

Beslut med motsvarande beslutsmening fattades den 4 juni 2010 för perioden 18 mars–23 maj 2010 och den 25 november för perioden 24 maj–26 september.

Besluten den 10 februari respektive 4 juni 2010 har omprövats av Försäkringskassan.

De båda omprövningsbesluten är rubricerade ”Omprövning av beslut om sjukpenninggrundande inkomst”. Beslutsmeningen i de båda omprövningsbesluten lyder: ”Försäkringskassan ändrar inte beslutet som fattades den...”.

Enligt Försäkringskassans uppfattning har beslut alltså fattats om rätten till sjukpenning. Det kan dock konstateras att såväl Försäkringskassans grundbeslut som omprövningsbesluten har en mycket otydlig utformning. Som framgår ovan måste den försäkrade ha en sjukpenninggrundande inkomst på minst 24 procent av prisbasbeloppet för att över huvud taget vara berättigad till sjukpenning. Om han eller hon saknar detta blir det inte aktuellt att pröva övriga förutsättningar för rätten till sjukpenning. Frågan om sjukpenninggrundande inkomst är alltså ett avgörande kriterium. Huvudfrågan för de försäkrade i den här typen av ärenden är rätten till sjukpenning. Besluten bör givetvis utformas så att det klart framgår att ansökan om sjukpenning avslås på den grunden att den sjukpenninggrundande inkomsten inte uppgår till minst 24 procent av prisbasbeloppet. Försäkringskassan, som beklagar de missförstånd beslutens utformning orsakat, kommer snarast att se över aktuella beslutsmallar för att undvika liknande händelser i framtiden.

Försäkringskassan beklagar även att beslutet avseende perioden 24 maj–26 september 2010 dröjt.

Hanteringen av begäran om överklagande

Makarna AA och BB undrar varför Försäkringskassan inte har vidarebefordrat det överklagande som skickades till Försäkringskassan den 18 mars 2010.

Som beskrivits ovan har det både förekommit felaktig hantering och missförstånd kring överklagandet den 18 mars 2010. Enligt Försäkringskassans IT-stöd översändes CC:s överklagande till förvaltningsrätten den 22 mars. Det har inte gått att klarlägga om det är ett misstag hos Försäkringskassan som lett till att överklagandet inte kommit in till domstolen.

När förvaltningsrätten den 20 augusti översände överklagandeskrivelsen till Försäkringskassan skedde en rad misstag. Omprövningsenheten i Jönköping gjorde felaktigt bedömningen att det inte fanns något grundbeslut om rätten till sjukpenning för den aktuella perioden. Det borde redan vid den tidpunkten ha varit möjligt att enkelt konstatera att det fanns såväl ett grundbeslut som ett omprövningsbeslut. Omprövningsenheten borde rätteligen ha vidarebefordrat överklagandeskrivelsen till omprövningsenheten i Göteborg för rättidsprövning.

När det lokala försäkringscentret i stället fick handlingen konstaterade man att grundbeslut redan hade fattats och vidtog sedan ingen ytterligare åtgärd. Korrekt åtgärd hade även här varit att snarast vidarebefordra skrivelsen till omprövningsenheten i Göteborg för rättidsprövning. En tänkbar förklaring till att ingen åtgärd vidtogs kan vara att överklagandet enligt Försäkringskassans IT-stöd redan låg hos förvaltningsrätten.

Försäkringskassan beklagar djupt den bristfälliga hanteringen. CC:s överklagande kommer nu snarast att överlämnas till Förvaltningsrätten i Falun.

Svar på skrivelser

Makarna AA och BB är också kritiska till att de inte fått svar på fyra skrivelser som de skickat till Försäkringskassan.

De skrivelser som kom in den 9 september 2009 respektive den 22 januari 2010, har inte besvarats eftersom den personlige handläggaren uppfattade dem som synpunkter och kompletteringar.

Skrivelsen som kom in den 1 februari 2010 innehöll synpunkter med anledning av kommunikeringen inför beslutet om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning. Även i detta fall gjorde Försäkringskassan bedömningen att skrivelsen inte var av sådan art att svar förväntades.

Den skrivelse som skickades till Försäkringskassans lokala försäkringscenter i Mora den 24 februari var en begäran om omprövning. Begäran skickades vidare till omprövningsenheten i Göteborg som den 4 mars fattade beslut efter omprövning.

Kontakt med Försäkringskassan

Makarna AA och BB är även kritiska till att Försäkringskassan inte har kontaktat dem för att förklara hanteringen av CC:s ärende.

Efter samtal med makarna AA och BB den 23 augusti 2010 kopplade den personliga handläggaren in specialist i ärendet. Anledningen till att handläggaren inte kontaktat makarna AA och BB på nytt är att utredningen av ärendet inte är slutförd.

Även om utredningen inte är klar borde Försäkringskassan dock ha tagit kontakt med ombuden för att informera om vilka aktiviteter som vidtas i ärendet.

Försäkringskassan beklagar detta.

I yttrande den 16 december 2010 gjorde Försäkringskassan följande tillägg till sitt tidigare remissvar.

Försäkringskassan har tidigare anfört följande.

”Makarna AA och BB undrar varför Försäkringskassan inte har vidarebefordrat det överklagande som skickades till Försäkringskassan den 18 mars 2010.

Det har förekommit felaktig hantering och missförstånd kring överklagandet den 18 mars 2010. Enligt Försäkringskassans IT-stöd översändes CC:s överklagande till förvaltningsrätten den 22 mars. Det har inte gått att klarlägga om det är ett misstag hos Försäkringskassan som lett till att överklagandet inte kommit in till domstolen.”

Eftersom överklagandet enligt Försäkringskassans IT-stöd hade skickats in till domstolen, kontrollerades ärendet i denna del med registrator på Förvaltningsrätten i Falun. Registrator meddelade att det inte kommit in ett överklagande från Försäkringskassan eller några handlingar i detta ärende under våren 2010. Försäkringskassan antog då att överklagandet inte hade skickats vidare trots registrering i IT-stödet.

Försäkringskassan har sedan dess uppmärksammat att den dom som Förvaltningsrätten i Falun meddelade den 13 april 2010 även omfattade Försäkringskassans beslut den 4 mars 2010 som är det beslut som CC överklagade den 18 mars. Överklagandet har således kommit in till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten upphäver i domen Försäkringskassans omprövningsbeslut från den 4 mars 2010.

Med anledning av domen fattade Försäkringskassan den 24 juni 2010 beslut om ändring av CC:s sjukpenninggrundande inkomst. CC:s sjukpenninggrundande inkomst ändrades från noll kronor till 217 200 kronor till och med den 30 april 2009. Den sjukpenninggrundande inkomsten fastställdes samtidigt åter till noll kronor från och med den 1 maj 2009. CC begärde omprövning och omprövningsenheten i Göteborg beslutade den 20 juli 2010 att inte ändra beslutet den 24 juni om sjukpenninggrundande inkomst. CC har överklagat omprövningsbeslutet som ännu inte avgjorts i förvaltningsrätten.

Det finns med anledning av ovanstående inget skäl för Försäkringskassan att överlämna det efterfrågade överklagandet på nytt. Försäkringskassan beklagar den förvirring som uppstått kring detta och som har sitt ursprung i de felaktiga besked som lämnats från Försäkringskassan och förvaltningsrätten till makarna AA och BB.

Makarna AA och BB kommenterade både remissvaret den 1 december 2010 och yttrandet den 16 december 2010.

Jag har hämtat in och tagit del av Förvaltningsrättens i Falun dom den 13 april 2010 i mål nr 749-10 och mål nr 2782-10.

## Bedömning

I förevarande ärende tillämpas socialförsäkringslagen (1999:799) och lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Motsvarande bestämmelser återfinns numera i socialförsäkringsbalken.

### Besluten om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning

Socialförsäkringsskyddet består av två delar; en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad försäkring. Sjukpenning är en arbetsbaserad socialförsäkringsförmån (3 kap. 4 § socialförsäkringslagen). Sådana förmåner utgår endast till försäkrade som har en sjukpenninggrundande inkomst (SGI). För rätt till sjukpenning krävs att den försäkrades SGI uppgår till minst 24 procent av gällande prisbasbelopp (3 kap. 1 § AFL). Av detta följer att Försäkringskassan, vid ett yrkande om sjukpenning, först måste ta ställning till om det grundläggande kravet beträffande SGI:n är uppfyllt.

Av utredningen i ärendet framgår att Försäkringskassan, genom beslut den 10 februari 2010, fastställde CC:s SGI till noll kronor fr.o.m. den 21 april 2009. I beslutet angavs att det innebar att sjukpenning inte kunde beviljas. Försäkringskassan vidhöll sitt beslut efter omprövning den 4 mars 2010. Genom dom den 13 april 2010 upphävde förvaltningsrätten Försäkringskassans beslut och visade målet åter till kassan för utredning av CC:s SGI för tiden fr.o.m. den 1 maj 2009.

Som framgår av ovanstående innefattar redan beslutet att fastställa en persons SGI till noll kronor detsamma som att konstatera att hon eller han inte har rätt till sjukpenning. Jag har i ett tidigare ärende (se JO:s beslut den 12 januari 2011, dnr 6617-2009) uttalat att det saknas anledning för Försäkringskassan att meddela detta i skilda beslutshandlingar även om det formellt är fråga om två skilda beslut; ett beträffande den sjukpenninggrundande inkomstens storlek och ett beträffande rätten till ersättning. Det är emellertid viktigt att beslutsmeddelandet utformas så att det tydligt framgår både att och varför den enskilde inte är berättigad till den förmån som han eller hon har sökt. För det fall det är fråga om sjukpenning bör Försäkringskassan alltså hänvisa till 3 kap. 1 § AFL samt, i förekommande fall, tillämpade regler om SGI-skydd. Härutöver bör framgå vilken tidsperiod som prövningen omfattar (jfr JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s. 465 f.).

Som framgår av Försäkringskassans remissvar den 1 december 2010 är både grundbeslutet den 10 februari 2010 och omprövningsbeslutet den 4 mars 2010 bristfälligt formulerade och därmed otydliga. Detsamma gäller för grundbesluten den 4 juni respektive den 25 november 2010 samt för omprövningsbeslutet den 20 juli 2010. För detta förtjänar myndigheten kritik.

### Hanteringen av överklagandet av Försäkringskassans omprövningsbeslut den 4 mars 2010

Av utredningen framgår att överklagandet av Försäkringskassans omprövningsbeslut kom in till kassan den 18 mars 2010 och överlämnades till Förvaltningsrätten i Falun den 22 mars 2010. Försäkringskassan kan således inte lastas för att

ha brustit ifråga om överlämnandet. Däremot borde myndigheten då handlingarna från Förvaltningsrätten i Falun inkom den 20 augusti 2010 ha observerat att det vid den tidpunkten fanns både grundbeslut och omprövningsbeslut samt dessutom en meddelad och verkställd dom omfattande perioden den 31 augusti 2009–17 mars 2010. Försäkringskassan förtjänar kritik för detta förbiseende.

#### Övrigt

Det som i övrigt har framkommit i ärendet ger inte tillräcklig anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.