
Försäkringskassan kritiseras för att av misstag ha skickat ut ett besked med annat innehåll än det avsedda samt för att ha agerat felaktigt då misstaget upptäcktes

Beslutet i korthet: Försäkringskassan beslutade den 9 juni 2010 att en försäkrad inte hade rätt till sjukersättning. Beslutet antecknades i journalen. I det besked som därefter sändes ut till den försäkrade angavs emellertid att ansökan hade bifallits. När misstaget upptäcktes skickade Försäkringskassan ut ett nytt besked och meddelade att ansökan hade avslagits. I förevarande beslut uttalas att Försäkringskassan saknade möjlighet att formlöst återta beskedet om bifall. I beslutet uttalas också att journalanteckningen blir att betrakta som beslutsdokument om Försäkringskassan antecknar både att beslut har fattats och beslutets innebörd. Det leder till att ändringsmöjligheterna begränsas.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 23 november 2010, anförde AA och BB bl.a. följande. AA hade fått ett beslut, daterat den 9 juni 2010, av vilket framgick att hon hade beviljats sjukersättning. När hon efter en tid ringde till Försäkringskassan och efterlyste sin ersättning fick hon beskedet att hennes ansökan om sjukersättning inte alls hade beviljats. Omkring två veckor senare fick hon ett nytt beslut, daterat samma dag som det första, med beskedet att hennes ansökan om sjukersättning hade avslagits. AA och BB ifrågasätter om Försäkringskassan kan fatta två motstridiga beslut om samma sak. De framför även ett yrkande om skadestånd.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som anförts om att AA först erhållit ett beslut om bifall och därefter ett beslut om avslag gällande en och samma ansökan om sjukersättning.

I remissvar den 17 mars 2011 anförde Försäkringskassan följande.

Bakgrund

Beslut om sjukersättning handläggs av Försäkringskassan i en särskild beslutsordning. Beslut fattas av en särskilt utsedd beslutsfattare efter föredragning. Av interna anvisningar för handläggning av ansökan om sjukersättning, som var aktuella 2010 (Processen för att tillhandahålla sjukersättning och aktivitetsersättning), framgår bl.a. följande.

Ärendet handläggs av en personlig handläggare. En beräkningshandläggare gör den beloppsmässiga beräkningen av sjukersättningens storlek. Ärendet kvalitetsssäkras av en föredragande som också är den som bestämmer vilket förslag till beslut som ska läggas fram för beslutsfattaren. I och med beslut dokumenterar både föredragande och beslutsfattare i den elektroniska journalen att beslut fattats. Ärendet lämnas till beräkningshandläggare som dels i beslutet fyller i exakt belopp (t.ex. om beslutet avser retroaktiv tid anges vilket exakt belopp som kommer att betalas ut efter avdrag för skatt) och dels verkställer själva utbetalningen. Även vid avslag lämnas ärendet till beräkningshandläggare för vissa registreringsåtgärder. Därefter är det beslutsfattaren som kontrollerar, skrivskyddar och skickar ut beslutet till den försäkrade.

Enligt Försäkringskassans metodstöd Handläggning av sjukersättning och aktivitetsersättning dateras beslutsbrevet med det datum då beslut fattas av beslutsfattaren.

Utredning

AA ansökte den 30 mars 2010 om en fjärdedels sjukersättning från och med maj 2010.

Den personliga handläggaren som utredde AA:s ansökan bedömde att AA skulle beviljas en fjärdedels sjukersättning. Handläggaren lade, i det elektroniska ärendehanteringssystemet ÄHS, upp ett beslutsdokument med förslag till beviljande.

Ärendet lämnades till föredragande den 3 maj 2010. Föredraganden bedömde att AA inte hade rätt till sjukersättning och lämnade den 16 maj ärendet åter till handläggaren för att denne, i AA:s akt i ÄHS, skulle ta fram ett dokument med förslag till beslut om avslag.

Handläggaren lämnade den 31 maj tillbaka ärendet till föredraganden utan att ha lagt upp ett nytt utkast till beslutsbrev i ÄHS.

Den 9 juni 2010 föredrogs ärendet för beslutsfattaren, som i journalen dokumenterade att han beslutade att avslå ansökan och lämnade ärendet åter för erforderlig handläggning. Den 14 juni 2010 lade handläggaren upp ett nytt beslutsbrev i ÄHS med innehållet att AA:s ansökan skulle avslås. Utkastet till beslutsbrevet gällande bifall låg alltså kvar i AA:s akt i ÄHS. Beslutsbrevet gällande avslag granskades av beslutsfattaren den 14 juni. Ärendet lämnades till en beräknare som den 21 juni gjorde en registrering om avslagsbeslutet och skickade ut det beslutsbrev i ÄHS som angav att Försäkringskassan beviljat AA en fjärdedels sjukersättning. Detta misstag upptäcktes inte av någon hos Försäkringskassan.

Den 2 juli 2010 kontaktade AA Försäkringskassan och undrade över sin ersättning. Vid detta tillfälle upptäcktes det att fel beslutsbrev blivit utsänt. En beslutsfattare vid det aktuella kontoret tog då kontakt med jurist vid Juridikstaben på huvudkontoret. I journalanteckning angavs: "Kontroll har gjorts med juridikstaben och det är det formella beslutet med avslag som gäller". Beslutsbrevet som innehöll avslag på ansökan om sjukersättning skickades till AA den 8 juli 2010.

AA begärde omprövning av beslutet. Den 6 september 2010 beslöt Försäkringskassan att inte ändra sitt beslut den 9 juni 2010 att avslå AA:s ansökan om en fjärdedels sjukersättning. AA överklagade omprövningsbeslutet. Försäkringskassan beslöt den 26 november 2010 att tillstyrka bifall till överklagandet. Den 7 december 2010 beslöt Förvaltningsrätten i Falun att bevilja AA en fjärdedels sjukersättning.

Försäkringskassans slutsatser

Att beräknaren skickat ut fel beslutsbrev är ett misstag som måste hänföras till den mänskliga faktorn. Det är inte desto mindre ett misstag som Försäkringskassan djupt beklagar. Naturligtvis skulle det felaktiga utkastet till beslutsbrev ha tagits bort från ÄHS i och med att ett nytt utkast lades upp. Det noteras också att hanteringen inte

var i enlighet med den ordning som anges i *Processen för att tillhandahålla sjukersättning och aktivitetsersättning*, att det är beslutsfattaren och inte beräknaren som slutligen ska kontrollera, skrivskydda och skicka ut beslutet.

Processen för att tillhandahålla sjukersättning och aktivitetsersättning har numera ersatts av den nya processen *Processen för att utreda och besluta om rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning, beräkna och besluta om ersättningen samt samordna rehabilitering under tid med ersättning*. Numera gäller ordningen att just vid avslag skickar beslutsfattaren ut beslutsbrevet omedelbart utan att det först hanterats av beräknare för vissa registreringsåtgärder. Detta för att undanröja risken för att liknande misstag begås i framtiden.

När det gäller frågan om Försäkringskassans agerande när AA den 2 juli 2010 kontaktade Försäkringskassan och efterfrågade sin ersättning måste följande beaktas.

Det följer av fast praxis att myndigheter formlost anses kunna ändra sådana beslut som ännu inte meddelats. Ett beslut som beslutsfattare fattat och noterat i journal kan således ändras formlost så länge som det inte har meddelats. I det aktuella ärendet var det därför möjligt för Försäkringskassan att, fram till dess beslutsbrevet skickades ut, ändra avslagsbeslutet till ett bifallsbeslut. Försäkringskassans beslut om sjukersättning skickas ut genom central utskrift. Sådana beslut innehåller beslutsfattarens och föredragandens namn men saknar signaturer.

Det beslutsbrev som först skickades ut var behäftat med fel eftersom det avvek från det avslagsbeslut som beslutsfattaren fattat, och det var inte ändrat i den bemärkelsen att den behörige beslutsfattaren ändrat beslutet till ett bifall, utan det var en annan handläggare som av misstag skickade ut bifallsbeslutsbrevet. Det var dock ett beslutsbrev som innehöll behörig beslutsfattares namn och som i övrigt var formellt riktigt och sakligt och inte på något sätt anmärkningsvärt. Med hänsyn till detta anser Försäkringskassan att detta beslutsbrev inte är behäftat med sådana grova brister som strider mot författning varken vad avser förfarandet eller det materiella innehållet att det kan anses vara en nullitet.

Försäkringskassan borde därmed, med hänsyn till den allmänna rättsgrundsatsen om gynnande förvaltningsbesluts bindande verkan, varit förhindrad att skicka ut ett nytt beslutsbrev i form av ett avslag. Försäkringskassan borde i stället i den uppkomna situationen ha verkställt bifallsbeslutet i den del som det förfallit till betalning och för tid därefter tagit ställning till om beslutet kunde ändras med stöd av dåvarande 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Det inträffade är djupt beklagligt. Vid aktuellt kontor har chefen tagit upp det inträffade med berörda och understrukit vikten av att process och metodstöd följs för att säkerställa att rätt beslut skickas.

AA och BB gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen, TF, är en handling allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

I 2 kap. 7 § TF, stadgas följande.

Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänförs har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänförs till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres
fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,
2. dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller
expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant
beslut, när beslutet har avkunnats eller expedierats,
3. annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när
handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock ej
protokoll hos riksdagens utskott, kommuns revisorer eller statliga kommittéer
eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till
avgörande.

Av 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, framgår att en myndighet på begäran av en enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Av dåvarande 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, framgår följande.

Försäkringskassan skall ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt denna lag, som har fattats av Försäkringskassan och inte har prövats av domstol,

1. om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende
innehåller uppenbar oriktighet,
2. om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart
felaktigt eller ofullständigt underlag,
3. om beslutet har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning
eller annan liknande orsak.

Ändring skall göras även om begäran om omprövning inte har framställts enligt 10 §. Ändring behöver inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse.

Ett beslut får ej ändras till den försäkrades nackdel såvitt gäller förmån som har förfallit till betalning och ej heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det.

En fråga om ändring enligt denna paragraf får ej tagas upp sedan mer än två år förflutit från den dag då beslutet meddelades. Ändring får dock ske även efter utgången av denna tid, om det först därefter har kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl.

Motsvarande bestämmelser finns numera i 113 kap. 3 § och 5–6 §§ socialförsäkringsbalken.

Bedömning

I förevarande ärende väcks bl.a. frågan om när ett förvaltningsbeslut blir orubbligt. En utgångspunkt för den bedömningen är tidpunkten då ett beslutsdokument blir allmän handling. Fr.o.m. den tidpunkten gäller att myndigheten, enligt 6 kap. 4 § OSL, på begäran av enskild ska lämna uppgifter ur handlingen såvida inte uppgiften är sekretessbelagd eller utlämnandet skulle hindra arbetets behöriga gång.

Det finns, som JO Pennlöv tidigare konstaterat i ett beslut rörande frågor liknande dessa, inte några föreskrifter som anger att Försäkringskassans beslut ska expedieras (se JO 1997/98 s. 375). Bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket punkten 2 TF – av vilken följer att en myndighets beslut blir allmän handling när det har expedierats – blir därför inte tillämplig. Vilken regel i TF som istället styr när Försäkringskassans beslut ska anses upprättat, och därmed få statusen allmän handling, beror på vilken handling som anses utgöra beslutsdokumentet.

Försäkringskassans beslut i ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning fattas av en särskilt utsedd beslutsfattare efter att ha föredragits av en annan tjänsteman. Myndigheten har utarbetat interna anvisningar som beskriver handläggningen i samband med att ett beslut fattas. Jag har tagit del av dokumentet ”Processen för att utreda och besluta om rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning, beräkna och besluta om ersättningen samt samordna rehabilitering under tid med ersättning” som Försäkringskassan refererar till i sitt remissvar. Av dokumentet framgår bl.a. att Försäkringskassan anser att det är den handling som skickas ut till den försäkrade som utgör beslutsdokumentet.

Under förutsättning att beslutets innebörd inte har återgivits i journalen delar jag uppfattningen att det är den handling som skickas ut till den försäkrade som är beslutsdokumentet. Försäkringskassans beslut expedieras regelmässigt och får därför, enligt i huvudregeln i 2 kap. 7 § första stycket TF, status som allmän handling vid expedieringstillfället.

Om Försäkringskassan, som i förevarande fall, i sina journalanteckningar inte bara noterar att ett beslut har fattats utan även återger beslutets innebörd blir, enligt min mening, journalanteckningen att betrakta som ett beslutsdokument. Av 2 kap. 7 § andra stycket punkten 1 TF följer nämligen att en journalanteckning anses vara upprättad och därmed bli allmän handling när den har färdigställts för anteckning eller införing.

Det är emellertid inte bara frågan om beslutsdokumentets status som varande allmän handling eller inte, som har betydelse för myndighetens ändringsmöjligheter. Huruvida en återkallelse eller ändring är tillåten beror framför allt på beslutets innebörd. Ett avslagsbeslut kan myndigheten normalt ändra. Med gynnande beslut förhåller det sig annorlunda. Ett gynnande beslut anses av hänsyn till den enskildes behov av trygghet endast kunna återkallas eller ändras om tvingande säkerhetsskäl föreligger, om beslutet har grundats på vilseledande

uppgifter från den enskilde eller om det finns ett återkallelseförbehåll. Försäkringskassan har också vissa i 20 kap. 10 a § AFL föreskrivna möjligheter att på eget initiativ ändra ett redan meddelat beslut.

Av utredningen framgår att beslutsfattaren i ärendet den 9 juni 2010 fann att AA:s ansökan om sjukersättning skulle avslås. Beslutet och motivering därtill antecknades i journalen. Därefter skickade en annan tjänsteman ut ett besked till AA i vilket angavs att ansökan hade bifallits. När det kom till Försäkringskassans kännedom att AA hade fått ett felaktigt besked skickade myndigheten ut ett nytt besked vari angavs att ansökan hade avslagits.

Det besked om bifall som skickades ut till AA efter det att kassan hade beslutat om avslag föregicks inte av något ändrat ställningstagande från myndighetens sida utan var ett misstag. Av de skäl som ligger bakom principen om gynnande förvaltningsbeslut borde situationen emellertid ha hanterats på samma sätt som om det hade varit fråga om ett ändrat ställningstagande. Det innebär att kassan saknade möjlighet att formlöst återta beskedet om bifall. Som anförs i remissvaret skulle myndigheten istället ha tillämpat 20 kap. 10 a § lagen AFL. Försäkringskassan förtjänar kritik för det slarv som föranledde det felaktiga utskicket samt för sitt agerande i samband med att felaktigheten upptäcktes.

JO är inte behörig att pröva frågor om skadestånd.

Ärendet avslutas.