

## Försäkringskassan kritiseras för brister i motiveringen av ett beslut om återkrav

---

**Beslutet i korthet:** Försäkringskassan har brutit i sin motivering av ett beslut om återkrav genom att endast anföra att hänsyn tagits till den försäkrades synpunkter men utan att redogöra för vilka synpunkter och uppgifter som beaktats eller hur myndigheten resonerat runt dessa. I beslutet uttalas att en motivering av det här slaget, som inte besvarar frågan varför en viss bedömning gjorts, inte uppfyller sitt syfte och därför inte kan anses tillfredsställande. Vidare har Försäkringskassan inför omprövningsbeslutet erbjudit den försäkrade att "stämna av" den föreslagna motiveringen till omprövningsbeslutet med motiveringen i grundärendet. I detta sammanhang uttalas att erbjudandet framstår som oerhört märkligt och erinras om att en omprövning innebär en ny fullständig prövning av sakfrågan utan bundenhet till grundbeslutet.

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 14 december 2012, anförde AA bl.a. följande. Försäkringskassans hade inte motiverat sitt beslut den 4 oktober 2012 i den del som gällde att inte medge BB eftergift i ett ärende om återkrav. Beslutet hade inte heller föregåtts av någon kommunikering. När hon, i egenskap av ombud för BB, bad om en motivering i efterhand nekades hon det och blev istället hänvisad till omprövningsenheten som i sin tur hänvisade henne till den enhet som fattat grundbeslutet. AA anförde vidare att Försäkringskassan inte hade utrett om det förelåg några eftergiftsgrunder utan uppgett att det är upp till den försäkrade själv att lämna in sådana handlingar som kan styrka att det finns skäl att efterge ett återkrav.

### Utredning

Handlingarna i ärendet hämtades in och granskades. Ärendet remitterades därefter till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som AA anförde.

I ett remissvar den 26 april 2013 anförde Försäkringskassan följande.

#### Utredning

Återkravsenheten, som varit ansvarig för det grundläggande beslutet (grundenheten), fick den 22 och 23 februari 2012 impuls om återkrav från enheterna Sjuk- och aktivitetsersättning och Arbetssskador utland. Enligt ställningstagande avseende

rätten till sjukersättning för förfluten tid hade BB haft en hel arbetsförmåga i ett förvärvsarbete på arbetsmarknaden från och med januari 2005 och i vart fall fram till och med juni 2010. Enligt ställningstagandet till rätten till livränta för förfluten tid hade BB inte haft rätt till livränta under perioden januari 2005 – februari 2012.

Utredning i återkravsärendet påbörjades den 23 februari 2012. Beräkning av krav på sjukersättning och arbetsskadelivränta gjordes den 29 februari 2012 och beräkningen kvalitetssäkrades den 2 mars 2012. Underlaget för återkrav kvalitetssäkrades den 27 april 2012.

Den 13 april 2012 kom det in en fullmakt från ombudet AA i omprövningsärendet gällande rätten till livränta. Omprövningsärendet handlades i en pappersakt.

Kommunicering enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) sändes till BB den 27 april 2012. BB fick möjlighet att lämna synpunkter senast den 31 maj 2012. Av kommuniceringsbrevet framgick i den del som gäller eftergift följande:

*”Även om du blir skyldig att betala tillbaka ska Försäkringskassan ta ställning till om det finns särskilda skäl att bevilja eftergift, det vill säga om du kan befrias helt eller delvis från att betala tillbaka skulden. Särskilda skäl kan till exempel bero på din ekonomiska eller sociala situation.*

*Försäkringskassan har inga uppgifter om din ekonomiska eller sociala situation som skulle kunna vara skäl för att bevilja dig eftergift. Om du anser att det finns sådana skäl är det viktigt att du hör av dig.”*

AA ringde den 8 maj 2012 till handläggaren och ifrågasatte den utsända kommuniceringen. AA meddelade att de kommer att JO anmäla Försäkringskassan och att BB kommer att hungerstrejka då de anser att det föreslagna beslutet är felaktigt samt att BB mår dåligt och är självmordsbenägen.

AA inkom den 10 maj 2012 med synpunkter på kommunicering som sänts till BB. Hon lämnade synpunkter om att BB:s hälsotillstånd var kritiskt, han tog stark medicin för att dämpa sina smärtor och kände sig dåsig och drogad. Upprivandet av Kammarrättens dom och återkravsanspråket fick BB att känna sig utelämnad och förnärad då BB ansåg sig ha gjort rätt för sig genom att det belopp som angavs i domen hade betalats av BB. AA ville uppmärksamma Försäkringskassan på att BB hade påbörjat en hungerstrejk och att AA övervägde att göra en JO anmälan till följd av Försäkringskassans agerande.

Den 15 maj noterade handläggaren att det i ett pågående omprövningsärende avseende livränta fanns en fullmakt för AA att företräda BB. Fullmakten skannades in i ärendehanteringssystemet. Synpunkterna från AA sändes även till omprövningsenheten.

Den 30 maj ringde AA och ville ha förlängd tid att svara på kommuniceringen. Förlängd tid beviljades samma dag till den 14 juni 2012. AA kontaktade handläggaren via e-brev den 12 juni 2012 och ville ha ytterligare förlängd tid för svar. Handläggaren förlängde svarstiden till den 27 juni 2012.

AA lämnade synpunkter i ärendet den 18 juni 2012. Synpunkterna om hälsotillstånd var liknande de som hade lämnats den 10 maj 2012. AA hänvisade även till att BB inte kunde arbeta på grund av arbetsskadan och att BB hade svåra rygg- och bensmärter. Därtill mådde BB psykiskt mycket dåligt av Försäkringskassans processer mot honom. Det gick inte en dag som BB inte upplevde smärter, hjälplöshet och olust att leva.

På grund av fel i skanning/postgång skannades inte AA:s synpunkter in i ärendehanteringssystemet. Handläggaren meddelade detta till AA den 3 juli 2012 och nästa dag kom en kopia på brevet från AA.

AA lämnade inte några synpunkter till grundenheten beträffande BB:s ekonomiska situation.

Överklagan på omprövningsbeslut om livränta inkom den 20 augusti 2012.

Beslut om återkrav fattades den 1 oktober 2012 och skickades samma dag både till AA och till BB. Beslutet om återkrav motiverades i den del som gällde eftergift enligt följande:

*”Om det finns särskilda skäl kan Försäkringskassan befria dig helt eller delvis från att betala din skuld. Särskilda skäl kan till exempel bero på din ekonomiska eller sociala situation.*

*Efter en sammanvägd bedömning av de uppgifter Försäkringskassan har i ditt ärende finns inga skäl till hel eller delvis eftergift. Försäkringskassan har tagit del av dina inkomna synpunkter men bedömt att dessa inte är skäl nog till att ge dig hel eller delvis eftergift.*

*Försäkringskassan bedömer därför att det inte finns några särskilda skäl för att befria dig från att betala din skuld.”*

Den 19 november 2012 kontaktade AA handläggare återkrav via e-post. AA önskade att få mer tid för omprövning. AA fick samma dag mer information om omprövningsprocessen. Enhetschefen lämnade informationen. Grundenheten beviljade inte förlängd tid för att komma in med begäran om omprövning utan hänvisade till att ställningstagandet i frågan görs av omprövningsenheten.

Den 27 november 2012 kom AA:s begäran om omprövning till grundenheten, inom två månader efter det att BB fick del av grundbeslutet. En specialist inom återkrav prövade enligt 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken (SFB) om beslutet kunde ändras helt enligt begäran, vilket det inte kunde. Därefter skickades därför begäran om omprövning till omprövningsenheten den 27 november 2012.

Den 10 december 2012 kontaktade AA återkravshandläggaren genom ett e-postmeddelande. AA ville höra hur det gick med BB:s ärende efter att AA skickat in begäran om omprövning. AA framförde att Försäkringskassan inte hade motiverat beslutet i den del som gällde eftergift. AA ville att Försäkringskassan skulle återkomma med beslutsmotivering rörande eftergiften. Handläggaren överlämnade AA:s e-postmeddelande till enhetschefen.

Den 10 december 2012 skrev enhetschefen ett e-post meddelande till AA och informerade om att ärendet, efter AA:s begäran om omprövning, handlades vid omprövningsenheten i Jönköping, enhetschefen lämnade även uppgift om omprövningsenhetens adress.

Den 10 december 2012, klockan 19:53 skrev AA i e-postmeddelande till enhetschefen att AA skulle kontakta handläggaren i Jönköping samt frågade om enhetschefen visste vem som var omprövningshandläggaren. AA meddelade att hon hade svårt att ringa och ville ha svar via e-post.

Den 12 december 2012 lämnade enhetschefen till AA uppgift om omprövningshandläggarens namn och telefonnummer samt uppgift om dennes arbetstider.

Enhetschefen hade i samband med AA:s begäran om beslutsmotivering en telefonkontakt med verksamhetsområde (VO) processjuridik angående frågan om grundenheten kunde ändra motivering under pågående omprövning av beslutet. Det konstaterades att beslutet var motiverat men att motiveringen kunde ha varit tydligare samt att fortsatt prövning var i första hand en fråga för omprövningsenheten.

Den 14 december 2012 fick enhetschefen en kopia på ett e-postmeddelande som AA skickade till handläggaren på omprövningsenheten. Därefter handlades ärendet på omprövningsenheten.

#### Omprövning

AA begärde, som ombud för BB, omprövning av beslutet om felaktig utbetalning av sjukersättning, garantiersättning och egenlivränta, som fattades den 1 oktober 2012.

Begäran om omprövning inkom den 27 november 2012. Bekräftelsebrev skickades den 29 november 2012 till ombudet, men kom i retur den 19 december 2012, på

grund av adress okänd. Den 14 december 2012 kontaktade AA via e-post omprövningsenheten. I e-postmeddelandet efterfrågade AA bland annat en motivering till Försäkringskassans beslut, Försäkringskassan fick även rätt adress. Omprövaren på omprövningsenheten erbjöd sig att skriva ner den motivering till det beslut som omprövaren övervägde att fatta samt informerade om att AA sedan hade 14 dagar på sig att yttra sig över detta. AA godtog detta.

Omprövaren erbjöd också AA via e- postmeddelande den 14 december att stämma av med grundenheten om omprövningsenhetens motivering stämde överens med den motivering som låg till grund för grundbeslutet. AA svarade samma dag men nämnde inget om detta erbjudande. Eftersom kontakt upprättats via e- postmeddelanden den 14 december, fick Försäkringskassan tillgång till rätt adress.

Den 6 januari 2013 hörde AA av sig via e-post och önskade att omprövningsbeslutet inte skulle fattas före den 22 januari 2013. Detta för att det skulle hållas en muntlig förhandling i Förvaltningsrätten, avseende BB:s fortsatta rätt till livränta. Omprövningsenheten beviljade anstånd till och med den 22 januari 2013, då omprövaren ansåg att det kunde vara av värde att invänta domen. Omprövaren meddelade i samma e-post att ett kommuniceringsbrev ändå skulle komma att skickas med information om det beslut omprövaren övervägde att fatta.

Den 9 januari 2013 skickades ett kommuniceringsbrev till AA innehållande information om vilket beslut omprövningsenheten övervägde att fatta samt motiveringen till detta. Kommuniceringsbrevet innehöll även en motivering till varför Försäkringskassan inte övervägde att bevilja eftergift. I detta brev framgick det även att AA hade möjligheten att lämna synpunkter till och med den 24 januari 2013.

Den 11 januari 2013 hörde AA av sig per telefon och lämnade synpunkter på kommuniceringen. Den 23 januari 2013 inkom även synpunkter via e-post.

Den 29 januari 2013 inkom en kopia av domen från Förvaltningsrätten den 25 januari 2013. Förvaltningsrätten avlog överklagandet angående BB:s livränta.

Den 6 mars 2013 sändes ett nytt kommuniceringsbrev till AA där det framgick att även domen skulle komma att ligga till grund för beslutet. AA hörde av sig via e-post den 12 mars 2013 och önskade anstånd för att inkomma med ytterligare synpunkter. Anstånd har beviljats till och med den 13 april 2013. Omprövningsbeslutet har fattats den 16 april 2013. Beslut om återkrav har ändrats endast i den del som gäller beräkning. Minskning av beloppet beror på ett räknefel som grund- enheten har gjort.

Omprövningsenheten ska enligt riktlinjerna (2011:43) för återkoppling i samband med omprövning och processföring återkoppla till grundenheten bland annat när det framkommer brister i motiveringen. Detta görs i samband med att ärendet avslutas på omprövningsenheten. Omprövningsenheten har den 16 april 2013 återkopplat till grundenheten att motiveringen i grundbeslutet är bristfälligt. Grundenheten borde ha tagit upp omständigheter som kan vara aktuella och bemött dem.

#### **Försäkringskassans slutsatser**

AA anför i sin anmälan att Försäkringskassan har brutit i sitt utredningsansvar eftersom Försäkringskassan inte har frågat personen som ärendet gäller om dennes ekonomiska och sociala situation.

Försäkringskassan, grundenheten, har dock i sitt kommuniceringsbrev förklarat att särskilda skäl kan leda till att BB befrias helt eller delvis från att betala tillbaka skulden. Av kommuniceringsbrevet framgår att Försäkringskassan inte hade uppgifter om BB:s ekonomiska eller sociala situation som skulle kunna utgöra skäl för att bevilja eftergift. Det framgick tydligt att om BB ansåg att det fanns sådana skäl var det viktigt att höra av sig.

Enligt Försäkringskassans uppfattning har utredningsskyldigheten i enlighet med 110 kap. 13 § första stycket SFB därmed uppfyllts.

Vidare anför AA att Försäkringskassan har brutit i sin kommunikationsskyldighet i och med att grunderna för beslutet inte har kommunicerats och att part därför inte har getts tillfälle att yttra sig.

Försäkringskassans grundenhet har kommunicerat information om det beslut som Försäkringskassan övervägde att fatta. BB har getts möjlighet att lämna synpunkter vilket BB också har gjort genom ombudet AA. Den omständigheten att Försäkringskassan har tagit ställning till inkomna synpunkter samt att dessa inte ändrar tidigare bedömning, framgår av återkravsbeslutet.

Så vitt Försäkringskassan kan se har kommunikationsskyldigheten enligt 17 § FL uppfyllts på ett tillfredsställande sätt och part har getts tillfälle att yttra sig över informationen om det beslut som Försäkringskassan övervägde att fatta.

AA:s begäran om beslutsmotivering gjordes den 10 december 2012 under pågående omprövning av återkravsbeslutet. Försäkringskassan har i enlighet med service-skyldigheten enligt 4 § FL förklarat för ombudet vad omprövning innebär. Att ändra grundbeslutets motivering var inte möjligt men det var fullt möjligt att läka en eventuell brist genom utförligare motivering i omprövningsbeslutet.

Slutligen anför AA att Försäkringskassan brutit i gällande beslutsmotiveringen och att Försäkringskassan nekat att ge en sådan motivering.

Försäkringskassan, grundenheten, har motiverat det så kallade grundbeslutet att inte medge eftergift genom att förklara att om det finns särskilda skäl så kan eftergift medges. Som exempel på särskilda skäl har angivits omständigheter som kan bero på BB:s ekonomiska eller sociala situation. Den sammanvägda bedömningen av det som har tillförts ärendet, det BB/AA har haft att tillföra och de ekonomiska uppgifter som varit kända av Försäkringskassan – den ersättning som betalas ut månatligen till BB – har bedömts inte vara nog för att medge hel eller delvis eftergift.

Försäkringskassan anser att grundbeslutet har motiverats. Försäkringskassan konstaterar dock att motiveringen kunde ha varit tydligare.

Enligt Försäkringskassans uppfattning har myndigheten försökt hjälpa AA att förstå ärendets gång hos Försäkringskassan, efter det att skriftligt grundbeslut fattats i återkravsärendet.

Försäkringskassan kan inte se annat än att myndigheten har besvarat de önskemål AA har haft och gått ombudet till mötes i det hon har efterfrågat.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

## **Bedömning**

### *Kommunikationsplikten*

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223), FL, får ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild inte avgöras utan att sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över det.

Det finns ingen skyldighet i FL att i samband med kommunikeringen även informera den försäkrade om det beslut som myndigheten överväger att fatta. Att Försäkringskassan väljer att göra det får uppfattas som en serviceåtgärd som underlättar för den enskilde att ta ställning till de kommunicerade uppgifterna. FL saknar vidare bestämmelser om när i tiden kommunikeringen ska ske. Om myndigheten väljer att i kommunikeringsskrivelsen även informera om sitt förslag

till beslut kan kommunikeringen självfallet inte ske förrän myndigheten anser att ärendet är färdigutrett och klart för beslut.

#### *Motiveringsskyldigheten*

Av 20 § FL framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

I ett tidigare beslut i år (dnr 6160-2011 med beslutsdatum den 18 april 2013) uttalade jag bl.a. följande angående motiveringskyldigheten.

Motiveringskravet syftar bl.a. till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. En bra motivering ökar förståelsen för beslutet och gör det lättare för parten att bedöma om det lönar sig att överklaga eller inte. Meningslösa klagomål kan undvikas och i andra fall hjälper motiveringen parten att bygga upp sitt resonemang. En utebliven eller alltför generell motivering försvårar på motsvarande sätt partens möjligheter att finna argument för sin inställning. Motiveringen får på så sätt även betydelse för den överprövande instansen. Väl motiverade beslut är vidare en förutsättning för att allmänheten ska känna förtroende för myndigheternas kompetens och objektivitet.

För att motiveringen ska fylla sin funktion krävs att den håller en viss kvalitet. Enligt lagtexten ska en motivering innehålla ”de skäl som har bestämt utgången”. Lagen ställer alltså inte krav på detaljerade redogörelser för varje omständighet som har haft betydelse för utgången. Det är de springande punkterna – de omständigheter som har varit avgörande för myndigheternas beslut – som ska redovisas. I kommentaren till förvaltningslagen uttalas att man visserligen inte kan begära att förvaltningsmyndigheternas beslut ska efterlikna domstolarnas domar men att beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär (Hellners och Malmqvist, 3 uppl., s. 237). Det sistnämnda innebär vidare att myndigheten i sin motivering bör bemöta de argument och synpunkter som den enskilde har fört fram t.ex. i samband med kommunikering eller vid begäran om omprövning.

---

Vilka krav som kan ställas på en motivering skiftar naturligtvis beroende på beslutets karaktär. Många av de beslut som Försäkringskassan fattar får stor betydelse för den enskildes liv och ekonomi, t.ex. beslut om sjukersättning eller andra försörjningsförmåner. Sådana beslut kräver självfallet utförligare motiveringar än enkla rutinbeslut. Vissa grundläggande krav bör emellertid alltid vara uppfyllda. JO har beträffande vilka krav som kan ställas på Försäkringskassans motiveringar tidigare uttalat att det är den egentliga motiveringen som ska anges och att den föreskrift som den grundar sig på ska återges (JO 2000/01 s. 388). I ärendet ifråga hade Försäkringskassan i ett beslut om avslag på en ansökan om underhållsstöd som enda motivering angett att sökanden inte kommit in med en komplettering. Den egentliga motiveringen – att föräldrarna ansågs sammanbo – hade däremot inte kommit till uttryck i beslutet. Försäkringskassan hade inte heller hänvisat till det lagrum som angav att rätt till underhållsstöd förutsätter att föräldrarna inte bor tillsammans.

Som framgått ovan ska alltså en beslutsmotivering alltid ange vilka rättsregler som tillämpats. Att det däremot inte är tillräckligt att enbart redogöra för innehållet i den tillämpade bestämmelsen har JO tidigare konstaterat. Försäkringskassan hade i ett

beslut att inte bevilja en person arbetsskadeersättning som motivering endast angett att ”skälen mot ett samband mellan olycksfallet och de besvär som orsakat arbetsförmågan efter samordningstidens utgång, är betydligt starkare än skälen för ett sådant samband” (dåvarande 2 kap. 2 § lagen om arbetsskadeförsäkring). JO ansåg inte att en sådan motivering kunde godtas om det inte samtidigt klargjordes vilka skäl det var som talade mot ett samband (JO 1981/82 s. 276).

#### *Handläggningen av grundärendet*

Av utredningen framgår att Försäkringskassan i en kommuniceringsskrivelse den 27 april 2012 underrättade BB om de uppgifter som tillförts återkravsärendet från bl.a. Skatteverket. Myndigheten informerade även om sitt förslag till beslut samt upplyste om vikten av att BB själv lämnade upplysningar om eventuella eftergiftsgrunder. BB svarade på kommuniceringen och framförde bl.a. att hans hälsotillstånd var kritiskt. Jag har inte något att invända mot utrednings- och kommuniceringsförfarandet i denna del.

I ett beslut den 1 oktober 2012 fann Försäkringskassans att BB var återbetalnings-skyldig och att det inte fanns några särskilda skäl för eftergift. Jag har tagit del av beslutet i sin helhet. Beslutet har ett motiveringsavsnitt med bl.a. underrubriken ”Du kan inte befrias från att betala skulden”. I den text som sedan följer, och som återges ovan i Försäkringskassans remissvar, anges endast att myndigheten har tagit hänsyn till den försäkrades synpunkter, vägt samman uppgifterna i ärendet och gjort bedömningen att dessa inte givit skäl nog för eftergift. Det framgår däremot inte vilka synpunkter och uppgifter som beaktats eller hur myndigheten resonerat runt dessa. En motivering av det här slaget, som inte besvarar frågan *varför* en viss bedömning gjorts, uppfyller knappast sitt syfte och kan därför inte anses tillfredsställande.

#### *Handläggningen av omprövningsärendet*

Av remissvaret framgår att Försäkringskassan den 9 januari 2013 skickade ett kommuniceringsbrev med sitt beslutsförslag till ombudet. Eftersom Försäkringskassan hade medgivit anstånd i avvaktan på förvaltningsrättens muntliga förhandling den 22 januari 2013 och dessutom för egen del funnit att det fanns anledning att invänta domstolens avgörande, kan myndigheten rimligen inte ha ansett att ärendet var färdigutrett den 9 januari 2013. Av remissvaret framgår även att Försäkringskassan erbjudit ombudet att kontrollera om omprövnings-enhetens motivering stämde överens med grundenhetens. Erbjudandet om en sådan ”avstämning” verkar oerhört egendomligt, det framgår inte heller i vilket syfte det framförts. Jag finner i detta sammanhang anledning att påminna om att en begäran om omprövning innebär att myndigheten ska göra en ny fullständig prövning av sakfrågan. Vid omprövningen finns alltså inte någon bundenhet till motiveringen i grundbeslutet.

JO har vid upprepade tillfällen understrukit betydelsen av att Försäkringskassan fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor om inte särskilda skäl föreligger. BB:s begäran om omprövning inkom till Försäkringskassan den 27 november 2012 och beslut i ärendet fattades den 16 april 2013 och således efter

fyra och en halv månad. Det har funnits omständigheter som har motiverat en viss fördröjning av handläggningen, dock inte i den omfattning som blev följden.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.