

Kritik mot Försäkringskassan för brister i motiveringen av beslut om sjukpenning

Beslutet i korthet: Försäkringskassan har brutit i sin motivering av flera beslut om sjukpenning genom att underlåta att redovisa de synpunkter och handlingar som den försäkrade lämnat in till kassan. Det har inte heller framgått av besluten hur Försäkringskassan har bedömt uppgifterna. Vidare har Försäkringskassan i ett beslut blandat ihop uppgifter som beskriver ärendet med uppgifter som snarare är omständigheter avgörande för ärendet. Försäkringskassan kritiseras för bristerna.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 22 januari 2013 anförde AA bl.a. följande. Försäkringskassan hade inte motiverat sina beslut att avslå hans begäran om sjukpenning för perioderna den 4–17 september 2012, den 29 september–31 oktober 2012 och den 5–6 december 2012 på ett fullgott sätt. Försäkringskassan hade bl.a. underlåtit att redovisa och bemöta de argument som han framfört och de handlingar som han lämnat in. AA framförde även andra klagomål.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över vad som framförts i anmälan i den del den avsåg Försäkringskassans motivering av besluten som angavs i anmälan.

I ett remissvar den 7 maj 2013 anförde Försäkringskassan följande.

Bakgrund

Av 27 kap. 10 § socialförsäkringsbalken (SFB) framgår att för de första 14 dagarna i en sjukperiod lämnas sjukpenning som svarar mot den sjukpenninggrundande inkomsten av anställning endast under förutsättning att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om han eller hon inte hade varit sjuk.

Enligt 27 kap. 11 § SFB gäller följande. Kan det inte utredas hur den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat under sjukperiodens första 14 dagar, får sjukpenning lämnas efter vad som kan anses skäligen med ledning av hur den försäkrade har förvärvsarbetat före sjukperioden, om det kan antas att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat i motsvarande omfattning under de första 14 dagarna i sjukperioden.

I 28 kap. 6 § första stycket 1 SFB anges att sjukpenning alltid ska kalenderdagsberäknas när den försäkrade är helt eller delvis arbetslös, om inte annat följer av

tredje stycket samma paragraf. I 28 kap. 6 § tredje stycket SFB anges följande. För en försäkrad som avses i första stycket 1 lämnas kalenderdagsberäknad sjukpenning under de första 14 dagarna i en sjukperiod endast om den försäkrade är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen samt är beredd att ta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten. Om det som nu föreskrivits skulle framstå som oskäligt, får kalenderdagsberäknad sjukpenning ändå lämnas under de första 14 dagarna i sjukperioden.

Utredning

Sjukpenning för tiden den 4 – 17 september 2012

Den 9 oktober 2012 kom AA in till Försäkringskassan med en ansökan om sjukpenning för tiden den 4 september - den 31 oktober 2012. Den aktuella handläggaren gjorde utifrån inkomna läkarintyg bedömningen att AA:s arbetsförmåga var nedsatt under tiden den 4 - 28 september 2012, men inte därefter. Eftersom AA var behovsanställd bedömde handläggaren att ärendet behövde utredas ytterligare, för att ställning skulle kunna tas till eventuell utbetalning av sjukpenning under de första 14 dagarna. Denna bedömning skulle göras efter vad som kunde anses rimligt i förhållande till hur AA hade arbetat innan det aktuella sjukfallet. Försäkringskassan fick den 15 oktober 2012 information från det aktuella bemanningsföretaget att AA inte hade varit inbokad för arbete sedan den 8 juni 2012.

Den 8 november 2012 fattade Försäkringskassan beslut att inte bevilja AA sjukpenning för de första 14 dagarna; alltså under tiden den 4 - 17 september 2012. Som motivering angavs att AA inte hade rätt till sjukpenning under den aktuella tiden eftersom han inte skulle ha arbetat de första 14 dagarna av sin sjukperiod och inte heller hade varit anmäld på Arbetsförmedlingen. I beslutet gjordes en hänvisning till 27 kap. 10 § och 28 kap. 6 § SFB.

AA kom in med en begäran om omprövning av ovan nämnda beslut den 19 november 2012 och vid omprövning den 17 december 2012 gjordes ingen ändring. Som motivering angavs följande.

”Vid timanställning utan sjuklön så krävs att du har bokade arbetspass eller är anmäld hos Arbetsförmedlingen för att Försäkringskassan ska kunna bevilja sjukpenning.

Du anställdes vid varje uppdrag och har ingen anställning däremellan. Det betyder att du betecknas som arbetslös. För att sjukpenning ska kunna beviljas måste du ha bokade arbetspass som inte din arbetsgivare betalar sjuklönen för. Du skulle då ha kunnat få sjukpenning för de arbetspassen men inte i övrigt. Så är inte fallet.

En annan möjlighet för att kunna beviljas sjukpenning är att du omedelbart vid sjukperiodens början anmäler dig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Det har du inte gjort och därför kan du inte få sjukpenning under de första 14 dagarna i sjukfallet.

Att du haft arbete under samma period under flera år saknar betydelse. Anmäld hos Arbetsförmedlingen är ett grundläggande krav för att sjukpenning ska betalas ut under de första 14 dagarna när du inte har inbokade arbetspass när sjukperioden startade.”

I beslutet hänvisades till 27 kap. 10 §, 28 kap. 6 § och 113 kap. 7 § SFB.

Sjukpenning för tiden den 29 september – 31 oktober 2012

Den 30 november 2012 fattade Försäkringskassan beslut om att inte bevilja AA sjukpenning under tiden den 29 september – den 31 oktober 2012. Som motivering angavs att AA inte hade rätt till sjukpenning därför att Försäkringskassan bedömde att hans arbetsförmåga inte var nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom. I beslutet gjordes en hänvisning till 27 kap. 2, 3, 45-49 och 51 §§ SFB.

AA kom in med en begäran om omprövning av ovan nämnda beslut den 3 januari 2013 i vilken han anförde bland annat följande. Det är motsägelsefullt att Försäkringskassan inte har bedömt att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom, eftersom läkare bedömt att hans arbetsförmåga varit helt nedsatt på grund av fobisk yrsel. Läkare har även bedömt att AA varit i behov av vila och rehabilitering genom aktiv motion, för att successivt introduceras i arbete. Trots att behandlande läkare inte har hittat några objektiva undersökningsfynd har läkare inte helt uteslutit balansstörning samt allvarliga neurologiska störningar. Försäkringskassan har bortsett från relevanta fakta som framgår av läkarintyget och förringat symptom, besvär samt de orsaker som ligger bakom aktuell diagnos. Till sin begäran om omprövning bifogade AA journalblad från Yrselcenter i Stockholm, daterat den 24 september 2012.

Vid omprövning den 8 februari 2013 gjordes ingen ändring av grundbeslutet. I motiveringen angavs bland annat följande.

”Försäkringskassan ifrågasätter inte dina besvär utan gör endast en bedömning av din arbetsförmåga utifrån de läkarintyg som inkommit i ditt ärende.

”Försäkringskassan gör bedömningen att den samlade medicinska informationen i ditt ärende inte visar att din arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel. En diagnos i sig medför inte att du har rätt till sjukpenning. Det måste finnas ett samband mellan din diagnos, de undersökningsfynd som görs och på vilket sätt eventuella aktivitetsbegränsningar gör att du inte kan arbeta. Det framkommer inga undersökningsfynd vid läkarundersökningen som gjordes den 26 september 2012. Dr BB och dr CC har på sina intyg inte beskrivit någon aktivitetsbegränsning som gör att du inte kan utföra ett arbete. Det som anges är att du behöver vila och motionera i väntan på magnetröntgen och resultat från balanstester. Försäkringskassan bedömer att det faktum att du behöver vila och motion inte innebär att din arbetsförmåga är nedsatt.”

I beslutet gjordes hänvisning till 27 kap. 2, 3, 45, 48 §§ och 113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken.

Sjukpenning för tiden den 5 – 6 december 2012

Den 4 juni 2013 kom AA in med en ny ansökan om sjukpenning för tiden den 5 - 6 december 2012. Handläggaren kontaktade det aktuella bemanningsföretaget den 8 respektive den 23 januari 2013 för att kontrollera om AA hade varit inbokad för arbete under den aktuella perioden. Handläggaren fick då beskedet att AA inte hade varit aktuell för arbete de aktuella dagarna.

I ett kommuniceringsbrev den 9 januari 2013 informerade Försäkringskassan att man övervägde att inte betala ut någon sjukpenning för den aktuella tiden. Som motivering angavs att AA inte får sjukpenning eftersom han inte skulle ha arbetat de första 14 dagarna av sin sjukperiod och inte heller var anmäld på Arbetsförmedlingen. Vidare angavs att Försäkringskassan ansåg att det i AA:s fall inte var oskäligt att begära att han skulle ha varit det, det vill säga det fanns ingen anledning till undantag från kravet på anmälan.

Den 11 januari 2013 kontaktade AA Försäkringskassan och ville lämna synpunkter på ovan nämnda kommuniceringsbrev eftersom han inte ansåg att det var tillräckligt motiverat.

En handläggare och en specialist diskuterade ärendet den 23 januari 2013 och därefter kompletterade handläggaren ärendet genom att åter kontakta bemanningsföretaget. Handläggaren gjorde bedömningen att de inhämtade uppgifterna inte ändrade den tidigare gjorda bedömningen. Beslut i ärendet fattades den 4 februari 2013 och i motiveringen angavs följande.

”För att ha rätt till sjukpenning under de första 14 dagarna i en sjukperiod måste man antingen ha gått miste om lön eller avstått från att söka arbete via Arbetsförmedlingen.

Du kan inte få sjukpenning eftersom du inte skulle ha arbetat eller sökt arbete via Arbetsförmedlingen den 5 - 6 december.

Försäkringskassan har varit i kontakt med din arbetsgivare och pratat med lönehandläggaren. De uppger att du inte haft några inbokade arbetspass hos dem juli, augusti, september och oktober. Men du har arbetat hos dem totalt 45 timmar i november. Försäkringskassan bedömer därför att det inte är troligt att du skulle ha arbetat den 5 och 6 december 2012.”

I beslutet hänvisades till 27 kap. 10 § och 28 kap. 6 § SFB.

Försäkringskassans slutsatser

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska enligt huvudregeln innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Ett beslut som går en enskild emot ska på ett tydligt sätt motiveras. Detta innebär att Försäkringskassan på ett tydligt och begripligt sätt ska förklara de skäl som ligger till grund för ett visst beslut, så att mottagaren verkligen förstår varför myndigheten har fattat ett negativt beslut i hans eller hennes ärende. En klar och tydlig motivering är också av största vikt för att parten ska kunna bedöma om han eller hon ska överklaga beslutet eller inte.

Sjukpenning för tiden den 4 – 17 september 2012

AA har i sin anmälan bland annat anfört att han undrar varför Försäkringskassan inte tar hänsyn till 27 kap. 11 § SFB eller den proposition som bestämmelsen grundas på. Han har vidare anfört att han inför omprövningen av grundbeslutet kom in med kompletteringar i form av bland annat inkomstdeklarationer och lönebesked. Han undrar varför handläggaren inte tar hänsyn till och inte heller kommenterar dessa kompletteringar innan beslut fattas.

Det hade varit lämpligt att Försäkringskassan i det aktuella omprövningsbeslutet hade kommenterat att det kommit in kompletteringar i ärendet. I de aktuella besluten borde man också i motiveringen ha gett en förklaring till varför AA inte hade rätt till sjukpenning enligt 27 kap. 11 § SFB.

Sjukpenning för tiden den 29 september – 31 oktober 2012

AA anför i sin anmälan bland annat att han undrar varför Försäkringskassan inte har kommenterat och tagit hänsyn till de synpunkter han kommit in med och menar att myndigheten är selektiv i sina motiveringar genom att inte ta hänsyn till betydande fakta i ärendet; detta gäller särskilt de uppgifter som framkommit i de aktuella läkarintygen.

Framförda synpunkter och argument bör bemötas på ett sådant sätt att det blir möjligt för den enskilde att förstå både vilka synpunkter och omständigheter som har beaktats och legat till grund för avgörandet och varför andra synpunkter och argument inte tillmätts någon betydelse. Den motivering som finns i beslutet den 30 november 2012 är kortfattad och intetsägande. Beslutet borde ha motiverats på ett mycket tydligare och mer klagande sätt.

Omprövningsbeslutet som fattades den 8 februari 2013 innehåller dock enligt Försäkringskassans uppfattning en utförlig och tydlig motivering.

Sjukpenning för tiden den 5 – 6 december 2012

AA har i denna del bland annat anfört att man inte tagit hänsyn till 27 kap. 11 § SFB eller den proposition som bestämmelsen grundas på när man fattat beslut. Han anför också att han undrar varför Försäkringskassan helt ändrat den motivering som angavs i kommuniseringsbrevet när man väl fattar beslut i hans ärende.

De kommuniseringsbrev som Försäkringskassan skickar ut är till för att ge den enskilde tillfälle att komma in med synpunkter och kompletterande handlingar innan myndigheten fattar beslut i ett enskilt ärende. De krav som ställs på myndigheternas motiveringsskyldighet avser inte kommuniseringsbrev; dessa behöver således inte

innehålla någon motivering. För det fall ett kommuniceringsbrev innehåller en motivering, saknar denna någon rättslig betydelse. Kommuniceringsbrev utgör således inte hinder mot att ange en annorlunda motivering i ett beslut i samma ärende. I det aktuella beslutet borde man dock i motiveringen ha gett en förklaring till varför AA inte hade rätt till sjukpenning enligt 27 kap. 11 SFB.

Försäkringskassan beklagar att så inte har skett och de övriga olägenheter som handläggningen av AA:s ärende har medfört för honom.

AA kommenterade remissvaret.

Försäkringskassans sjukpenning- och omprövningsakter för de aktuella perioderna lånades in och granskades.

Bedömning

Inledning

Inledningsvis vill jag klargöra att JO inte kan ändra eller upphäva myndigheters beslut. JO:s granskning är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. Jag kommer därför inte att uttala mig om Försäkringskassans aktuella beslut i sakfrågorna. Min granskning i detta ärende är i stället begränsad till frågan om besluten är tillräckligt väl motiverade.

Av 20 § förvaltningslagen (1986:223), 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.

Jag har tidigare behandlat frågan om Försäkringskassans motiveringsskyldighet och uttalat bl.a. följande i ett beslut den 18 april 2013 (dnr 6160-2011).

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.

Beslut för perioderna den 4–17 september 2012 och den 5–6 december 2012

Av utredningen i ärendet framgår att AA i sina ansökningar om sjukpenning för perioderna i september och december 2012 gjorde gällande att hans rätt till sjukpenning under de första 14 dagarna i respektive sjukperiod skulle bedömas enligt de grunder som anges i 27 kap. 11 § SFB. Till stöd för sin uppfattning åberopade han bl.a. förarbetsuttalanden till bestämmelsen och lämnade in handlingar som beskrev hans särskilda anställningsform.

Jag kan konstatera att Försäkringskassans grundläggande beslut den 8 november 2012 och den 4 februari 2013, i vilka kassan avslog AA:s ansökningar om sjukpenning för perioderna den 4–17 september 2012 respektive den 5–6 december 2012, saknade uppgifter om hans synpunkter och de handlingar han lämnat in. Det framgick således inte heller av Försäkringskassans beslutsmotiveringar hur kassan hade bedömt uppgifterna. Vidare borde Försäkringskassan i nämnda beslut och i omprövningsbeslutet den 17 december 2012 (för perioden den 4–17 september 2012) ha förklarat varför kassan hade bedömt att AA inte hade rätt till sjukpenning enligt 27 kap. 11 § SFB.

Beslut för perioden den 29 september–31 oktober 2012

Inför Försäkringskassans beslut om sjukpenning för perioden den 29 september–31 oktober 2012 kommunicerade kassan det tilltänkta beslutet med AA. Han lämnade med anledning av det in en skrivelse i vilken han bl.a. framförde synpunkter på hur kassan hade bedömt det medicinska underlaget. När Försäkringskassan fattade sitt grundläggande beslut den 30 november 2012 lämnades en mycket kortfattad motivering till bedömningen att AA inte hade rätt till sjukpenning. AA:s synpunkter bemöttes enbart genom att man angav att Försäkringskassan hade tagit del av dessa, men att de inte ändrade kassans tidigare ställningstagande. Någon redovisning av synpunkterna eller varför Försäkringskassan inte ansåg att de påverkade kassans bedömning gjordes inte i beslutet. Som Försäkringskassan själv har angett i remissvaret borde beslutet ha motiverats på ett mycket tydligare och mer klagörande sätt.

I Försäkringskassans beslut den 30 november 2012, under avsnittet Beskrivning av ärendet, inleds det sista stycket med följande mening. ”Så som dina besvär beskrivs i läkarintygen ger det inte stöd för att det föreligger sjukdomstillstånd eller att din arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom.” Enligt min mening är denna skrivning snarare en redogörelse för en avgörande omständighet än en beskrivning av ärendet. Jag har tidigare uttalat att denna typ av sammanblandning är en brist som jag ofta lägger märke till i min tillsynsverksamhet (se JO:s beslut den 18 april 2013, dnr 6160-2011).

I omprövningsbeslutet den 8 februari 2013 har Försäkringskassan på ett föredömligt sätt visat att kassan har beaktat AA:s synpunkter och på ett utförligt

och tydligt sätt förklarat hur hans arbetsförmåga har bedömts i förhållande till det medicinska underlaget.

Vad AA har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

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