

Viss kritik mot Försäkringskassan för brister i myndighetens utformning och motivering av beslut om ändring och omprövning enligt 113 kap. 3 § respektive 113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken

Beslutet i korthet: Försäkringskassan beslutade att fastställa AA:s sjukpenninggrundande inkomst till ett visst belopp. Efter att AA hade begärt omprövning av beslutet beslutade Försäkringskassan att i samband med omprövningen sänka den sjukpenninggrundande inkomsten med stöd av 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken, SFB. JO anser att omprövningsbeslutet är otydligt till sin utformning eftersom det inte framgår tillräckligt klart vilken del av beslutet som utgör ändring på Försäkringskassans eget initiativ och vilken del som utgör omprövning på begäran av AA. I beslutet framhåller JO även vikten av att en myndighets beslut innehåller en tydlig beslutsmotivering och att de föreskrifter som ett beslut grundar sig på anges i beslutet.

Bakgrund

Försäkringskassan beslutade den 3 juli 2015 att fastställa AA:s sjukpenninggrundande inkomst av anställning till 29 200 kronor och av annat förvärvsarbete till 192 800 kronor. Efter att AA hade begärt omprövning beslutade Försäkringskassan den 22 oktober 2015 att ändra beslutet och fastställa AA:s sjukpenninggrundande inkomst av anställning till 29 100 kronor. Den sjukpenninggrundande inkomsten av annat förvärvsarbete fastställdes till 68 100 kronor. Förvaltningsrätten i Malmö beslutade den 14 mars 2016 att undanröja omprövningsbeslutet och återförvisa målet till Försäkringskassan för förnyad prövning av AA:s begäran om omprövning. Förvaltningsrätten ansåg att Försäkringskassan hade ändrat beslutet från den 3 juli 2015 till nackdel för AA i strid med 113 kap. 8 § SFB. Försäkringskassan beslutade därefter i ett nytt beslut, den 22 april 2016, att ändra AA:s sjukpenninggrundande inkomst av anställning och fastställde den till 29 100 kronor. Den sjukpenninggrundande inkomsten av annat förvärvsarbete ändrades också och fastställdes till 53 300 kronor. Ändringarna gjordes med stöd av 113 kap. 3 § SFB. I beslutet tog Försäkringskassan även ställning till AA:s begäran om omprövning, men detta ledde inte till någon ändring. AA överklagade Försäkringskassans beslut från

den 22 april 2016 till Förvaltningsrätten i Malmö som meddelade dom den 21 december 2016.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde BB klagomål mot Försäkringskassan. Hon anförde bl.a. följande: AA begärde omprövning av ett beslut som rörde hennes sjukpenninggrundande inkomst. Vid omprövningen ändrade Försäkringskassan AA:s sjukpenninggrundande inkomst till nackdel för henne. Omprövningsbeslutet undanröjdes sedan av förvaltningsrätten. Trots det beslutade Försäkringskassan på nytt att ändra AA:s sjukpenninggrundande inkomst till nackdel för henne i strid med 113 kap. 8 § SFB. Försäkringskassans förfarande är inte lagenligt.

Utredning

JO hämtade in Försäkringskassans akt om sjukpenninggrundande inkomst. Försäkringskassan anmodades därefter att yttra sig över det som hade framförts i BB:s anmälan till JO. I sitt remissvar anförde Försäkringskassan följande (bilagor här uteslutna):

Försäkringskassan beslutade den 3 juli 2015 att fastställa AA:s sjukpenninggrundande inkomst av anställning från och med den 15 april 2015 till 29 200 kr och av annat förvärvsarbete från och med den 4 juni 2015 till 192 800 kr.

Den 2 september 2015 begärde AA omprövning av besluten.

I samband med omprövningen upptäckte Försäkringskassan felaktigheter i grundbesluten och beslutade därför att på eget initiativ ändra besluten. Det nya beslutet, som fattades den 22 oktober 2015, innebär att AA:s sjukpenninggrundande inkomst av anställning sänktes från 29 200 kr till 29 100 kr från och med den 15 april 2015 (bilaga 1). Beslutet innebär vidare att hennes sjukpenninggrundande inkomst av annat förvärvsarbete sänktes från 192 800 kr till 68 100 kr från och med den 4 juni 2015. Beslutet motiverades med att AA:s sjukpenninggrundande inkomst av anställning felaktigt hade avrundats från 29 180 kr till 29 200 kr i grundbesluten trots att avrundning alltid ska ske nedåt till jämnt antal hundra kronor. Trots detta angavs hennes sjukpenninggrundande inkomst av anställning i uppställningen av de olika tidsperioderna på beslutets första sida vara 29 200 kr från och med den 4 juni 2015. Beslutet att sänka AA:s inkomst av annat förvärvsarbete från 192 800 kr till 68 100 kr motiverades med att Försäkringskassan felaktigt hade inkluderat tidigare utbetalad sjukpenning i grundbesluten. Av beslutsbrevet framgick att AA begärt omprövning till sin fördel av grundbesluten men något uttryckligt ställningstagande till hennes begäran fanns inte med i beslutet.

AA överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Malmö.

Den 14 mars 2016 beslutade förvaltningsrätten att undanröja det överklagade beslutet och visa målet åter till Försäkringskassan för förnyad prövning av AA:s begäran om omprövning (bilaga 2). Som skäl för beslutet anförde förvaltningsrätten att Försäkringskassan genom det överklagade beslutet ändrat tidigare grundbeslut från den 3 juli 2015 till nackdel för AA. Detta bedömdes vara i strid med bestämmelsen i 113 kap. 8 § socialförsäkringsbalken (SFB) som innebär att beslut inte får ändras till den enskildes nackdel när denne begärt omprövning.

Med anledning av förvaltningsrättens beslut fattade Försäkringskassan den 22 april 2016 två nya beslut i omprövningsärendet (bilaga 3). Båda besluten togs in i samma beslutsbrev under rubriken "Rättelse och omprövning av beslut om sjukpenninggrundande inkomst". Under rubriken "Rättelsebeslut" beslutade Försäkringskassan att på eget initiativ sänka AA:s sjukpenninggrundande inkomst av anställning från 29 200 kr till 29 100 kr från och med den 15 april 2015. Rättelsebeslutet innebar även att hennes sjukpenninggrundande inkomst av annat förvärvsarbete sänktes från 192 800 kr till 53 300 kr från och med den 4 juni 2015. Skälen för beslutet var desamma som i det överklagade beslutet, dvs. dels att det lägre beloppet felaktigt hade avrundats uppåt i stället för nedåt, dels att utbetald sjukpenning felaktigt hade lagts till grund för det högre beloppet. Under rubriken "Omprövningsbeslut" omprövade Försäkringskassan grundbesluten på AA:s begäran och fann att ingen ändring skulle ske. I skälen för beslutet anförde Försäkringskassan att grundbesluten visserligen var felaktiga eftersom avrundning av den sjukpenninggrundande inkomsten skett uppåt och sjukpenning lagts till grund för beräkningen. Försäkringskassan konstaterade dock att grundbesluten inte kunde ändras till AA:s nackdel i omprövningsbeslutet eftersom det var AA som begärt omprövning.

AA har överklagat besluten till Förvaltningsrätten i Malmö.

Försäkringskassans slutsatser

AA har i sin anmälan bland annat anført att Försäkringskassan inte haft rätt att meddela ett för henne negativt beslut eftersom det var hon som initierade omprövningen av grundbesluten. Försäkringskassan ska dock under vissa förutsättningar som anges i 113 kap. 3 § SFB ändra ett felaktigt beslut även om felaktigheten upptäcks i samband med att den enskilde begär omprövning av ett grundbeslut till sin fördel. Däremot är Försäkringskassan givetvis även skyldig att vid omprövningen ta ställning till om beslutet kan ändras på det sätt som den enskilde har begärt.

Enligt Försäkringskassans vägledning för omprövningsärenden (2001:7) ska myndigheten redovisa alla de frågor som är aktuella att avgöra i en enskild ärende i ett och samma beslut, s.k. sammanhållna beslut. Detta gäller exempelvis om avgörandet rör ändring enligt 113 kap. 3 § SFB i något avseende och en omprövning av beslutet i övrigt. Enligt vägledningen ska Försäkringskassan i den ena delen pröva den enskildes begäran om omprövning. I den andra delen, genom vilken Försäkringskassan ändrar det tidigare beslutet, ska myndigheten ange att den på eget initiativ tagit upp frågan om ändring på annat sätt än vad den enskilde begärt.

Försäkringskassan konstaterar att myndigheten i beslutet den 22 oktober 2015 inte uttryckligen tog ställning till AA:s begäran om omprövning. Beslutet framstår därför endast som ett ändringsbeslut enligt 113 kap. 3 § SFB. I beslutet den 22 april 2016 har Försäkringskassan dock hållit isär beslutet om ändring enligt 113 kap. 3 § SFB från beslutet om omprövning enligt 113 kap.7 § SFB även om motiveringen av båda besluten kunde ha varit något tydligare. Försäkringskassan borde vidare i både beslutet den 22 oktober 2015 och den 22 april 2016 tydligare ha angett vilka punkter i 113 kap. 3 § SFB som tillämpats för att ändra grundbesluten. Försäkringskassan beklagar det inträffade och de olägenheter hanteringen medfört för AA.

Med anledning av det inträffade har en genomgång hållits med handläggarna vid den aktuella omprövningsenheten om vikten av att tydligt hålla isär och motivera ett ändrings- och omprövningsbeslut som fattas med stöd av både 113 kap. 3 § och 113 kap. 7 § SFB. Vidare bereds inom Försäkringskassan för närvarande en ny mall i omprövningsärenden som syftar till att tydliggöra skillnaden mellan de två olika prövningarna som varit aktuella i detta fall.

Sammanfattningsvis konstaterar Försäkringskassan att myndigheten i beslutet den 22 oktober 2015 bara har prövat frågan om ändring av grundbesluten på

Försäkringskassans initiativ men att Försäkringskassan i beslutet den 22 april 2016 även har omprövat grundbesluten på AA:s initiativ i enlighet med myndighetens vägledning för hur s.k. sammanhållna beslut ska utformas vid både ändring enligt 113 kap. 3 § och omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB.

BB kommenterade Försäkringskassans remissvar. Hon anförde bl.a. följande: Hon anser inte att Försäkringskassan höll isär ändringsprövningen och omprövningen i beslutet den 22 april 2016 eftersom bedömningarna återfanns i ett och samma beslutsbrev. Det har inte skett någon förändring i lag eller praxis som gör att det nu går bra att vid omprövning ändra ett beslut till nackdel för den enskilde.

JO har inför beslutet tagit del av Förvaltningsrätten i Malmös dom den 21 december 2016 i mål nr 6159-16.

Bedömning

BB har framfört klagomål mot Försäkringskassans beslut från den 22 april 2016. Klagomålet rör bl.a. den bedömning som Försäkringskassan har gjort i beslutet. JO uttalar sig normalt sett inte om rena bedömningsfrågor, och jag har inte för avsikt att göra något undantag i detta ärende. Det är i stället en domstols uppgift att ta ställning till sådana frågor, och jag noterar att Försäkringskassans beslut har prövats av Förvaltningsrätten i Malmö efter överklagande dit. Jag anser dock att det finns skäl att göra vissa uttalanden om utformningen av Försäkringskassans beslut i samband med ändring och omprövning enligt 113 kap. 3 § och 113 kap. 7 § SFB.

En myndighets beslut ska, enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223), som huvudregel innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Motiveringskravet syftar bl.a. till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. För att motiveringen ska fylla sin funktion krävs det att den håller en viss kvalitet. JO har tidigare uttalat att det är den egentliga motiveringen som ska anges och att den föreskrift som motiveringen grundar sig på ska återges. Det ska också gå att utläsa vad som har varit avgörande i det enskilda fallet (se bl.a. JO 2013/14 s. 490, dnr 6160-2011 och JO 2015/16 s. 311, dnr 6945-2013).

Enligt 113 kap. 3 § SFB ska Försäkringskassan, vid vissa särskilt angivna felaktigheter, ändra ett beslut som har fattats av myndigheten och som inte har prövats av domstol. Bestämmelsen innebär att det i vissa fall finns en skyldighet för Försäkringskassan att ändra beslut som har blivit felaktiga. En ändring med stöd av den här bestämmelsen får, med vissa undantag, göras även till den enskildes nackdel.

I 113 kap. 7 § SFB finns bestämmelser om omprövning på begäran av någon enskild. Enligt den bestämmelsen ska Försäkringskassan ompröva ett beslut som har fattats av myndigheten om det skriftligen begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats enligt 3 §. Vid en omprövning

enligt denna bestämmelse får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel. Det följer av 113 kap. 8 § SFB.

I Försäkringskassans vägledning (2001:7) Version 13 s. 32 anges bl.a. följande:

Om den enskilde har begärt ändring till sin fördel av ett tidigare beslut, men Försäkringskassan bedömer att beslutet i stället ska ändras till nackdel för den enskilde, meddelas två beslut. I ett beslut avslår Försäkringskassan den enskildes begäran om önskad ändring. I det andra beslutet, genom vilket Försäkringskassan ändrar det tidigare beslutet, anges att Försäkringskassan på eget initiativ tagit upp frågan om ändring på annat sätt än vad den enskilde har begärt. Det är lämpligt att de båda besluten tas upp i samma beslutsbrev.

Försäkringskassan har i sitt remissvar konstaterat att myndigheten inte uttryckligen tog ställning till AA:s begäran om omprövning i sitt beslut den 22 oktober 2015 och att beslutet därför endast framstår som ett ändringsbeslut enligt 113 kap. 3 § SFB. Jag delar Försäkringskassans uppfattning att beslutet från den 22 oktober 2015 är otydligt till sin utformning. Det framgår inte tillräckligt klart vilken del av beslutet som utgör ändring på Försäkringskassans eget initiativ och vilken del som utgör omprövning på begäran av AA. Jag har inte något att invända mot att en ändringsprövning och en omprövning tas upp i samma beslutsbrev. Eftersom en ändring till den enskildes nackdel får göras endast med stöd av 113 kap. 3 § SFB är det emellertid särskilt viktigt att beslutets olika delar framgår på ett tydligt sätt.

Försäkringskassans beslut den 22 oktober 2015 har undanröjts av Förvaltningsrätten i Malmö och ersattes av ett nytt beslut den 22 april 2016. I det nya beslutet framgår med större tydlighet vad som utgör ändring med stöd av 113 kap. 3 § SFB och vad som utgör omprövning med stöd av 113 kap. 7 § SFB. I likhet med vad Försäkringskassan har anfört i sitt remissvar anser jag dock att beslutet den 22 april 2016 kunde ha utformats tydligare i fråga om vilken eller vilka punkter i 113 kap. 3 § SFB som tillämpades för att ändra grundbeslutet. Det hade lämpligen gjorts genom en hänvisning och en kort redogörelse för den aktuella punkten i beslutsmotiveringen.

Av Försäkringskassans remissvar framgår att en genomgång har hållits med handläggarna vid den aktuella omprövningsenheten om vikten av att tydligt hålla isär och motivera ändrings- och omprövningsbeslut som fattas med stöd av både 113 kap. 3 § och 113 kap. 7 § SFB. Inom Försäkringskassan bereds också en ny mall i omprövningsärenden som syftar till att tydliggöra skillnaden mellan de två olika prövningarna. Jag ser positivt på att Försäkringskassan vidtar åtgärder för att förbättra beslutens utformning. Myndigheten kan dock inte undgå kritik för de brister som har kommit fram vid JO:s utredning.

Ärendet avslutas.