

## Försäkringskassan får allvarlig kritik för bl.a. långsam handläggning i två ärenden om ersättning för kostnader för vård respektive tandvård utomlands. Även uttalanden om tillämpningen av 11 § förvaltningslagen

**Beslutet i korthet:** Enligt lagen om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (ersättningslagen) ska beslut om ersättning fattas så snart det är möjligt och senast 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till Försäkringskassan. I beslutet konstateras att ersättningslagen inte innehåller några bestämmelser som avviker från förvaltningslagen i fråga om vad en ansökan från en enskild ska innehålla och att det inte heller framgår av förarbetena vad som avses med att ansökan ska vara fullständig. JO uttalar att det därför ligger närmast till hands att med en tillämpning av 19 och 20 §§ förvaltningslagen (2017:900) anse att ansökan är fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i sak.

I AA:s och BB:s ärenden uppgick handläggningstiderna i ärendena om ersättning för kostnader för vård respektive tandvård utomlands till runt åtta månader. JO ser allvarligt på att Försäkringskassan har stora problem med långa handläggningstider i de aktuella ärendetyperna.

I beslutet gör JO även vissa uttalanden om tillämpningen av 11 § förvaltningslagen. Uttalandena rör bl.a. frågor om vid vilken tidpunkt en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas i vissa situationer och vad underrättelsen bör innehålla. JO konstaterar också att bestämmelsen inte utesluter att en myndighet i vissa fall kan vara skyldig att underrätta den enskilde om väsentlig försening flera gånger under handläggningen av ett och samma ärende.

### Anmälningarna

I en anmälan som kom in till JO den 17 september 2022 (dnr 7262-2022) klagade AA på Försäkringskassan och förde fram bl.a. följande. Den 12 februari 2022 ansökte han om ersättning för kostnader för vård utomlands. Därefter hände inget i ärendet förrän han kontaktade Försäkringskassan i augusti 2022. Han har väntat länge på ett beslut och har själv betalat en stor summa pengar för vården.

I en anmälan som kom in till JO den 19 september 2022 (dnr 7266-2022) klagade BB på Försäkringskassan. Han förde fram att han den 28 april 2022 hade skickat in underlag avseende ersättning för kostnader för tandvård utomlands. Fem månader senare hade handläggningen fortfarande inte påbörjats.

### Utredning

JO hämtade in och granskade handlingar i AA:s och BB:s ärenden.

Därefter begärde JO att Försäkringskassan skulle yttra sig över vad som förts fram i respektive anmälan. Myndigheten skulle även yttra sig över hanteringen av underrättelse om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL, och förfarandet att lämna sådana underrättelser i nära anslutning till att en ansökan lämnas in.

I sitt remissvar den 5 december 2022 redogjorde Försäkringskassan för sin handläggning av AA:s ärende och vilka åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna. Myndigheten uppgav bl.a. att den förutom att rekrytera ny personal hade vidtagit olika effektiviseringsåtgärder, som t.ex. att skilja ut enklare ärenden från mer komplicerade och anpassa sina personalresurser efter ärendenas svårighetsgrad. När det gällde frågan om hanteringen av underrättelser om väsentlig försening förde Försäkringskassan fram följande.

#### Information om väsentlig försening och under ärendets gång

I det aktuella ärendet har Försäkringskassan informerat AA om väsentlig försening i samband med att myndigheten bekräftade att hans ansökan kommit in. Detta utifrån att Försäkringskassan redan vid det tillfället insåg att handläggningen av ärendet skulle bli fördröjd till följd av att antalet ansökningar till Internationell vård ökat. I bekräftelsebrevet skriver Försäkringskassan bland annat att ”det tar längre tid än beräknat att utreda ärendet och fatta beslut. Det här beror på att antalet inkomna ärenden för närvarande är väldigt högt”. Vidare framgår det av bekräftelsebrevet att Försäkringskassan kan komma att begära komplettering från den enskilde ifall det är nödvändigt.

— — —

I sitt remissvar den 23 december 2022 redogjorde Försäkringskassan för handläggningen av BB:s ärende och förde därefter fram följande.

#### Försäkringskassans slutsatser

Ett ärende inom internationell tandvård (IVTV) bedöms enligt Försäkringskassans interna riktlinjer vara väsentligt försenat om det inte har avgjorts inom 90 dagar från det att handläggningen påbörjades. Även om handläggningen i förevarande fall ännu inte har inletts, kan det konstateras att ärendet måste ses som försenat då nämnda 90-dagars gräns överskridits redan i väntan på hantering.

Att förseningar skulle uppstå har av skäl som nedan redogörs för varit förväntat. Mot bakgrund av detta har Försäkringskassan, redan i samband med att sökandens ansökan om ersättning mottogs, informerat om de långa väntetiderna. Försäkringskassan bedömer att förfarandet har inneburit att underrättelseskyldigheten som framgår av 11 § förvaltningslagen har efterlevts,

eftersom den enskilde därmed fått information i ett så tidigt skede som möjligt för att underlätta den enskildes planering. Försäkringskassan borde dock ha skickat ut ytterligare underrättelse till sökanden, i samband med att den angivna väntetiden om sex månader överskreds. Ett sådant förfarande skulle emellertid innebära att resurser måste avsättas från den faktiska ärendehantering som i dagsläget är mycket ansträngd.

Försäkringskassan beklagar den uppkomna situationen, och strävar mot att situationen ska vändas till det bättre så snart som möjligt. Inom förmånen råder emellertid kapacitetsbrist, vilket också är orsaken till att ärendet ännu inte har startats upp.

Det ökade inflödet efter pandemin har varit betydligt högre än prognostiserat och sammanfallit med ett oförutsett personaltapp. Detta, sammanvägt med att det tar upp emot ett år av utbildningsinsatser innan en ny utredare på egen hand kan handlägga IVTV-ärenden, gör att vi ligger efter i handläggningen. I skrivande stund, per den 7 november 2022, ligger den förväntade kötiden för nyinkomna ärenden av det aktuella slaget på 210 dagar.

I syfte att korta ner handläggningstiderna inledde Försäkringskassan i slutet av 2021 en rekrytering av ett nytt IVTV-team. De första nya utredarna från den här gruppen lämnar sin utbildning strax före årsskiftet 2022. Vidare förväntas två ytterligare utbildningsgrupper med utredare vara färdiga i mars respektive maj 2023. Det nya IVTV-teamet kommer därefter att bestå av ca 16 utredare.

Härutöver har ytterligare åtgärder vidtagits i syfte att korta ner handläggningstiderna, t.ex. har rutiner effektiviserats och resurser lånats in från andra delar av verksamheten. Med hjälp av dessa insatser räknar vi med att redan vid halvårsskiftet 2023 kunna minska väntetiden för de nyinkomna ärendena.

AA och BB fick möjlighet att kommentera respektive remissvar.

## **Bedömning**

### **Handläggningstid**

*Allmänt om handläggningstiden i ärenden om ersättning för kostnader för vård respektive tandvård utomlands*

Förvaltningslagen innehåller allmänna bestämmelser och tillämpas vid myndigheters handläggning av ärenden. När det finns avvikande bestämmelser i andra lagar eller förordningar ska myndigheten i stället tillämpa dem.

I 19 § FL anges att en ansökan från en enskild ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne. Vidare ska det framgå av ansökan vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövt. Om en ansökan är ofullständig eller oklar ska myndigheten enligt 20 § FL förelägga den enskilde att avhjälpa bristen. Om bristen inte avhjälps och ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak, ska den avvisas.

Enligt 15 § lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (ersättningslagen), ska ett beslut om ersättning enligt lagen fattas så snart det är möjligt och senast 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till Försäkringskassan. Om det finns särskilda skäl får denna tid överskridas.

Ersättningslagen innehåller inte några bestämmelser som avviker från förvaltningslagen i fråga om vad en ansökan från en enskild ska innehålla. Det framgår inte heller av förarbetena vad som avses med att ansökan ska vara fullständig. Enligt min mening ligger det därför närmast till hands att med tillämpning av 19 och 20 §§ FL utgå från att en ansökan om ersättning för kostnader för vård eller tandvård utomlands är fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i sak.

När en ansökan kommer in till Försäkringskassan ska myndigheten ta ställning till både om ansökan som sådan är fullständig och om ärendet behöver kompletteras på annat sätt, t.ex. med medicinska underlag. Eftersom handläggningstiden är reglerad i lag och därför inte får överskridas om det inte finns särskilda skäl, är det särskilt viktigt att myndigheten i ett tidigt skede tar ställning till om ansökan behöver kompletteras. Jag vill i det här sammanhanget påminna om att det i 15 § ersättningslagen anges att beslut ska fattas ”så snart det är möjligt”. Det får därmed anses vara lagstiftarens förväntan att handläggningstiden i många fall är betydligt kortare än 90 dagar. Ärenden enligt ersättningslagen är alltså inte undantagna från den allmänna bestämmelsen i 9 § FL om att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

#### *Handläggningstiden i AA:s och BB:s ärenden*

AA:s ansökan om ersättning för kostnader för vård utomlands kom in till Försäkringskassan den 12 februari 2022. Såvitt framgår var ansökan fullständig i den mening som avses i 19 och 20 §§ FL. Handläggningstiden ska alltså räknas från den 12 februari 2022. Drygt sex månader senare, den 22 augusti 2022, påbörjade Försäkringskassan handläggningen och den 2 november 2022 fattade myndigheten beslut i ärendet. Handläggningstiden uppgick således till mer än åtta månader.

Såvitt gäller BB:s ansökan om ersättning för kostnader för tandvård utomlands visar utredningen att den kom in till Försäkringskassan den 28 april 2022. Av Försäkringskassans remissvar framgår att myndigheten inte hade påbörjat handläggningen vid tidpunkten för JO:s remiss i oktober 2022. När myndigheten svarade på remissen i december 2022 hade det dröjt närmare åtta månader sedan ansökan kom in till Försäkringskassan. Det finns inget som tyder på att handläggningen hade påbörjats ens då.

De långa handläggningstiderna i AA:s och BB:s ärenden beror främst på att Försäkringskassan varit passiv och inte vidtagit de åtgärder som krävts för att kunna avsluta ärendena inom den tid som följer av lag. Det har inte i något av ärendena framkommit att det funnits särskilda skäl för en längre handläggningstid än de 90 dagar som kan tillåtas som längst enligt huvudregeln i 15 § ersättningslagen.

Av Försäkringskassans remissvar framgår att myndigheten har stora problem med långa handläggningstider när det gäller ärenden om ersättning för

kostnader för vård respektive tandvård utomlands. Försäkringskassan har uppgett att det i början av november 2022 dröjde 210 dagar innan handläggningen av ansökningar om ersättning för kostnader för tandvård påbörjades. Vid samma tidpunkt påbörjades ansökningar om ersättning för kostnader för vård först efter 299 dagar. Detta kan jämföras med en uppgift som Försäkringskassan lämnat i ett remissvar i ett annat ärende hos JO som också gäller ersättning för vårdkostnader (dnr 4900-2022), och som avsåg situationen i början av augusti 2022. Handläggningen av dessa ärenden påbörjades då inte förrän efter 262 dagar. Utifrån dessa uppgifter kan jag konstatera att de redan oacceptabelt långa handläggningstiderna ökade ytterligare under hösten 2022. Det är mycket bekymmersamt.

Försäkringskassan har i remissvaren redovisat vilka åtgärder myndigheten vidtagit för att komma till rätta med situationen. Det är dock uppenbart att dessa åtgärder varit långt ifrån tillräckligt effektiva. Jag ser allvarligt på det. Det som Försäkringskassan angett som förklaringar till den ansträngda situationen, bl.a. ett ökat inflöde av ärenden och resursbrister, kan inte försvara att myndigheten haft problem med att komma till rätta med handläggningstiderna.

#### Underrättelse om väsentlig försening

Av 11 § FL framgår att om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska den underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten också redovisa anledningen till förseningen.

De nu aktuella ärendena aktualiserar ett flertal frågor som gäller 11 § FL. Jag kommer därför att göra vissa generella uttalanden om hur bestämmelsen bör tillämpas. Jag har även gjort uttalanden om tillämpningen av 11 § FL i ett annat beslut i dag (dnr 6473-2021).

#### *Kan en underrättelse lämnas i nära anslutning till att ett ärende inleds?*

Försäkringskassan underrättade AA och BB om att avgörandena i deras ärenden skulle bli väsentligt försenade redan i de bekräftelsebrev som skickades ut direkt efter att ansökningarna hade kommit in. AA och BB underrättades därmed innan någon försening hade uppstått.

En myndighet ska på eget initiativ informera om ett dröjsmål så snart det står klart för den att avgörandet i ärendet kommer att försenas väsentligt (se prop. 2016/17:180 s. 110). Det krävs alltså inte att avgörandet redan har blivit försenat för att underrättelseskyldigheten ska inträda.

Syftet med bestämmelsen i 11 § FL är främst att minska risken för att bristande information om handläggningen leder till onödigt irritation hos den enskilde. Det är god förvaltning att inte hålla den enskilde ovetande om vad som händer i ärendet. Jag ser därför positivt på att en myndighet lämnar information om handläggningen så tidigt som möjligt, och har inget att invända mot att en underrättelse om väsentlig försening lämnas redan i samband med att en

ansökan kommer in. Om det vid den tidpunkten står klart att avgörandet kommer att bli väsentligt försenat måste myndigheten lämna en sådan underrättelse redan då.

*Kravet på individuell underrättelse*

Av Försäkringskassans remissvar i ärendet med dnr 7262-2022 framgår att myndigheten för närvarande inte går igenom ansökningarna om ersättning för kostnader för vård utomlands när de kommer in. Den första åtgärd som Försäkringskassan vidtar är i stället att skicka ut ett bekräftelsebrev och informera om att handläggningen kommer att dra ut på tiden.

Försäkringskassans bedömning att avgörandet i ett ärende kommer att bli väsentligt försenat grundar sig alltså inte på omständigheterna i det enskilda ärendet, utan på myndighetens generella arbetssituation.

JO har tidigare uttalat att underrättelseskyldigheten enligt 11 § FL gäller i förhållande till varje enskild part och att anledningen i det särskilda fallet till förseningen då ska anges (se JO 2020/21 s. 252 och JO 2021/22 s. 340). Underrättelseskyldigheten har alltså inte ansetts fullgjord då myndigheten endast lämnat generell information på sin webbplats, vilket annars skulle kunna vara en praktisk lösning i vissa situationer. För att kunna ange anledningen till förseningen i ett enskilt fall måste myndigheten ofta ha gått igenom ärendet. I många fall beror dock förseningen främst på den generella arbetssituationen hos myndigheten och berör då alla inkommande ärenden under en viss period. När en myndighet bedömer att ett avgörande kommer att bli väsentligt försenat av ett sådant skäl bör det vara tillräckligt att myndigheten underrättar en enskild utan att först ha gått igenom hans eller hennes ärende. En underrättelse måste dock lämnas i varje individuellt ärende som berörs.

*Underrättelseskyldigheten i förhållande till den särskilda bestämmelsen om handläggningstid i 15 § ersättningslagen*

Som angetts ovan finns en särskild bestämmelse om handläggningstid i 15 § ersättningslagen. 11 § FL är tillämplig även när det är särskilt reglerat hur lång handläggningstiden får vara. En bestämmelse i en specialförfattning kan däremot påverka bedömningen i det enskilda fallet av om ett avgörande kan komma att bli så försenat att underrättelseskyldigheten inträder. Det betyder att en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas senast vid den tidpunkt då myndigheten bedömer att den handläggningstid som anges i specialförfattningen kommer att markant överskridas. Även när det finns specialregler bör myndigheten i viss mån kunna beakta omständigheter i det enskilda fallet, för att bedöma vid vilken tidpunkt en underrättelse ska lämnas.

*Kan en myndighet vara skyldig att lämna flera underrättelser i samma ärende?*

Varken ordalydelsen i 11 § FL eller skrivningarna i förarbetena till bestämmelsen utesluter att en myndighet i vissa fall kan vara skyldig att underrätta den enskilde om väsentlig försening flera gånger under

handläggningen av ett och samma ärende. Tvärtom bör en sådan skyldighet ligga väl i linje med syftet bakom bestämmelsen.

När en myndighet lämnar en underrättelse om väsentlig försening i ett ärende och då samtidigt informerar om när ett avgörande kan förväntas, anser jag att det är rimligt att myndigheten lämnar en ny underrättelse om avgörandet försenas ytterligare. Det är också rimligt att så sker om anledningen till förseningen ändras och detta medför att avgörandet blir ytterligare försenat.

#### *Underrättelsens innehåll*

En myndighet ska inte bara underrätta den enskilde om förseningen, utan också förklara vad förseningen beror på.

Det krävs inte att myndigheten lämnar någon utförlig information om sin verksamhet eller de omständigheter som har lett till att avgörandet kommer att försenas. Hur utförlig förklaringen behöver vara ska bedömas utifrån syftet med bestämmelsen. En underrättelse enligt 11 § FL kan alltså vara kortfattad. Det är dock viktigt att den är tydligt utformad. Det måste bl.a. framgå att det är fråga om en underrättelse enligt den bestämmelsen. Det är också lämpligt att myndigheten försöker uppskatta hur lång tid det beräknas ta innan ärendet avgörs.

Försäkringskassan informerade BB om att det vid tidpunkten för ansökan var många som ansökte om ersättning, vilket betydde att det kunde ta upp till fyra till sex månader innan myndigheten kunde börja handlägga hans ansökan.

Enligt min mening framgår det inte tillräckligt tydligt av en sådan formulering att handläggningen av den enskildes ärende bedöms bli väsentligt försenat eller att informationen utgör en underrättelse enligt 11 § FL. Dessutom framgick det enbart av informationen när Försäkringskassan skulle påbörja handläggningen av ärendet, och inte när ett beslut kunde förväntas. Sådan information borde ha lämnats.

AA fick information om att det skulle ta längre tid än beräknat att utreda hans ärende och fatta ett beslut. Han upplystes även om att det berodde på att inflödet av antalet inkomna ärenden var väldigt högt.

Av underrättelsen framgår det alltså att beslutet i AA:s ärende bedömdes bli försenat och orsaken till detta. Det kunde dock ha framgått tydligare att det var fråga om en underrättelse enligt 11 § FL. Dessutom indikerade formuleringen om att utredningen skulle ta längre tid än beräknat att det fanns en normalt tid för ärendetypen. Vad normaltiden var angavs däremot inte. Underrättelsen var därför otydlig och uppfyllde inte syftet att hålla den enskilde informerad om sitt ärende.

#### **Avslutande kommentarer**

Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för den långsamma handläggningen av AA:s och BB:s ansökningar om ersättning för kostnader för vård respektive

tandvård utomlands. Myndigheten kan dessutom inte undgå kritik för hur den formulerat underrättelserna enligt 11 § FL i dessa ärenden.

Det som i övrigt framkommit i ärendena ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Jag har i ytterligare ett beslut i dag (dnr 4900-2022) kritiserat Försäkringskassan för långsam handläggning i ett ärende om ersättning för kostnader för vård utomlands. I det ärendet gör jag också vissa uttalanden om tillämpningen av 12 § FL.

Ärendena avslutas.

Thomas Norling

Ärendena har föredragits av Sara Uhrbom. Byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.