

## Fråga om tjänstemans underlåtenhet att tillse att ett överklagande i ett ärende rörande sjukpenning vidarebefordrades till länsrätt

---

I ett beslut den 5 maj 2000 gällande ett klagomål mot Örebro läns allmänna försäkringskassa anförde JO Pennlöv följande.

### Anmälan m.m.

I en anmälan, som kom in till JO den 9 juni 1999, klagade AA på att hennes överklagande av försäkringskassans beslut att dra in hennes sjukpenning inte hade skickats vidare till länsrätten.

Av de handlingar som AA bifogade sin anmälan framgår bl.a. följande. Försäkringskassan beslutade den 28 april 1997 att dra in hennes sjukpenning fr.o.m. den 1 juni 1997. Den 9 juni 1997 ingav hon till kassan ett överklagande av beslutet. Försäkringskassans socialförsäkringsnämnd beslutade, efter omprövning enligt 20 kap. 10 och 11 §§ AFL, att inte ändra beslutet. Detta framgår av en underrättelse om beslutet, daterad den 4 augusti 1997. Den 22 september 1997 ingav AA till kassan ett överklagande av omprövningsbeslutet. Enligt ett meddelande från Länsrätten i Örebro län kom överklagandet in dit den 11 maj 1999.

### Utredning

#### Remiss

I remiss till Örebro läns allmänna försäkringskassa anmodades kassan att inkomma med följande.

- 1) Upplysningar om försäkringskassans rutiner för hanteringen av överklaganden. Av upplysningarna skall framgå vilka befattningshavare (inklusive tjänstetitel) som deltar i hanteringen.
- 2) En redogörelse för hur AA:s överklagande har hanterats.

I remissen uppmanades försäkringskassan att inte höra de berörda tjänstemännen om deras närmare deltagande vid handläggningen. Kassan skulle heller inte redovisa sin bedömning av det som förevarit.

Försäkringskassan (direktören BB) anförde i remissvar den 13 augusti 1999 följande.

### 1. Försäkringskassans organisation och rutiner

#### Organisation

Försäkringskassan i Örebro är sedan 1995 organiserad i fyra geografiska områden (Örebro, Söder, Norr och Väster) samt ett centralkontor i Örebro. Inom de fyra områdena finns ett eller flera lokalkontor. Fr.o.m. januari 1999 har varje område en områdeschef, som är personalansvarig samt ansvarig för den löpande verksamheten inom området. Tidigare hade varje områdeschef även processansvar för vissa ärendeslag, men det upphörde då försäkringsenheten inrättades. På varje område finns även en tjänst som planeringssekreterare med administrativa arbetsuppgifter. Övriga anställda på lokalkontoren har titeln försäkringssekreterare. Försäkringssekreterarna arbetar med olika ärendeslag i enlighet med områdeschefens uppdrag. Arbetet på lokalkontoren sker i självplanerande grupper, som är indelade utifrån ärendeslag och kontorets storlek. Inom område Örebro har kassan fr.o.m. den 15 augusti inrättat fyra tjänster som sektionsledare med arbetsledande funktion.

Lokalkontoret i Örebro är inrymt i samma fastighet som centralkontoret och med gemensam postsortering. Försäkringskassan i Örebro har fr.o.m. februari 1999 inrättat en länsväxel och en länskundtjänst för telefonförfrågningar. Samtliga lokalkontor har en besökskundtjänst.

På centralkontoret finns en försäkringsenhet inrättad fr.o.m. januari 1999.

På försäkringsenheten finns tolv tjänster som försäkringskonsult. Försäkringskonsulterna arbetar med huvudinriktning på vissa ärendeslag enligt försäkringschefens anvisning. Försäkringskonsulterna handlägger omprövningar samt rättidsprövning och prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring (AFL) av överklaganden. På försäkringsenheten finns handlägningsregister för omprövnings- och överklagningsärenden. Före 1999 föreslog varje processägare sakkunniga, som skulle få uppdrag att handlägga omprövnings- och överklagningsärenden. Beslut om uppdraget fattades senare av kassans styrelse enligt då gällande Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS) 1978:22. Varje sakkunnig hade ett handlägningsregister över omprövningar och överklaganden inom sitt ärendeslag. Handlägningsregistret fanns på det lokalkontor där den sakkunnige var placerad.

När det gäller överklaganden av tjänstemannabeslut företräder försäkringskonsulterna försäkringskassan i domstol enligt beslut av direktören. Samtliga socialförsäkringsnämnder har beslutat bemyndiga samma försäkringskonsulter att företräda nämnden i domstol.

På centralkontoret finns pensionsenheten, som ansvarar för uträkning och beslut av olika pensionsförmåner för hela länet. På den administrativa enheten handläggs vårdersättningsfrågor och statlig fordran.

#### Rutiner

Ett överklagande skall vara skriftligt och kan inkomma via fax, post eller lämnas i kundtjänst. Den som tar emot eller öppnar posten lämnar skrivelsen till den självplanerande grupp som handlägger det aktuella ärendeslaget eller frågan. Inom arbetsgrupperna har tjänstemännen gjort ömsesidiga fullmakter om att vid frånvaro öppna post adresserad till namngiven tjänsteman. Den försäkringssekreterare som då tar emot överklagandet skall omgående vidarebefordra skrivelsen tillsammans med aktuella handlingar (pensionsakt, sjukkort, bilstödsakt, underhållsakt, återkravsakt etc) samt vid beslut av socialförsäkringsnämnd även protokollsutdrag till försäkringsenheten, före 1999 till respektive sakkunnig.

På försäkringsenheten registreras överklagandet. Försäkringskonsulten gör rättidsprövning och prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL. I vissa fall skriver försäkringskonsulten yttrande till länsrätten samtidigt som överklagandet anhängiggörs vid domstolen. I övriga fall skrivs yttrande efter föreläggande från domstolen. Överklagandet vidarebefordras till länsrätten genom vaktmästeriet, som dagligen går över

med akter. Samtliga försäkringstjänstemän är väl medvetna om JO:s inställning att överklaganden skall överlämnas inom en vecka till länsrätten. Enligt gällande rutin skall inkommen post granskas, så att handläggaren kan prioritera och fördela arbetet.

Av besvärshänvisning för överklagande respektive begäran om omprövning framgår vilka uppgifter som den klagande skall ange. Det är mycket vanligt att flera av uppgifterna saknas. Yrkande om vilken ändring som begärs framgår i princip endast om den försäkrade har juridiskt ombud. Ibland kan det vara svårt att uppfatta att det är ett överklagande med hänsyn till övriga uppgifter i skrivelsen. Om avsikten med skrivelsen är oklar skall avsändaren tillfrågas eller tillskrivas.

## **2. Redogörelse för handläggningen av AA:s överklagande**

Av försäkringskassans journalanteckningar i AA:s akt, som lånats från länsrätten, framgår följande:

AA ringde den 11 maj 1999 till försäkringskassan sedan hon varit i kontakt med länsrätten och efterlyst besked om domstolens handläggningstid. Hon fick då veta att domstolen inte hade något ärende registrerat. AA fick tala med försäkringskonsult CC. Han tittade i handläggningsregistret och fann endast ett ärende, begäran om omprövning, som var åtgärdat. Tjänstemannabeslut om indragning av sjukpenning var omprövat i socialförsäkringsnämnd och underrättelse om nämndens beslut utfärdat. CC hade upprättat föredragningspromemorian och DD hade föredragit ärendet för nämnden. Något överklagande fanns däremot inte registrerat. CC bad att få undersöka ärendet och därefter återkomma.

Efter beslut i socialförsäkringsnämnden arkiveras avslutade ärenden. CC gick därför till arkivet för avslutade utredningsakter och letade efter AA:s akt. Överst i akten låg då en överklagandeskrivelse insorterad. På överklagandet var en post-it lapp klistrad med noteringen "För insortering i akt". CC ringde upp AA och bekräftade att hennes överklagandeskrivelse inkommit till kassan och att den var ankomststämplad den 22 september 1997 på lokalkontoret i Örebro. Han gjorde därefter rättidsprövning och prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL. Ärendet överlämnades samma dag till länsrätten med begäran om förtur.

Av handläggningsjournalen framgår även att CC informerade områdeschefen och försäkringschefen om ovanstående. I samband med att länsrätten begärde att få in det avslutade sjukkortet kontaktade CC den försäkringssekreterare som varit rehabiliteringshandläggare i ärendet och som fattat det ursprungliga tjänstemannabeslutet om indragning av sjukpenning. Han visade henne post-it lappen och hon bekräftade att hon skrivit den. Handläggaren kunde dock inte förstå hur det kunde gått till.

Av de handlingar som bifogats Justitieombudsmannens remiss till försäkringskassan ingår en kopia av överklagandeskrivelsen. Av den kopian framgår att AA lämnat sin överklagandeskrivelse i kundtjänst på lokalkontoret i Örebro, samt att mottagande försäkringssekreterare lämnat tillbaka en kopia på vilken tjänstemannen noterat att överklagandeskrivelsen är mottagen.

Begäran om omprövning inkom den 9 juni 1997. På skrivelsen hade AA angivit att det gällde överklagande av beslut. Överklagandet av omprövningsbeslutet inlämnades den 22 september 1997. Skrivelsen är ställd till Länsrätten i Örebro län. Till begäran om omprövning bifogades bilagor på 29 sidor. Samma bilagor bifogades även överklagandeskrivelsen.

Med hänsyn till att Justitieombudsmannen i remissen angivit att försäkringskassan inte skall tillfråga berörda tjänstemän, så avslutas redogörelsen av hur överklaganden hanterats utifrån de uppgifter som handläggningsjournalen visar.

Härefter hämtades in bl.a. försäkringskassans skriftliga rutiner för handläggning av omprövningar/överklaganden, utfärdade den 27 februari 1996. Av dessa framgår bl.a. följande.

Begäran om omprövning resp. överklagande av försäkringskassans beslut skall skickas till försäkringskassan. I de flesta fall innebär det att skrivelsen kommer till

det lokalkontor, som fattat beslutet. Det kontor som fattat beslutet avger ett yttrande med anledning av skrivelsen om begäran avser omprövning. Vid överklaganden bifogas protokollsutdrag. Begäran om omprövning/överklagande skickas till den som genom delegationsbeslut utsetts att ansvara för handläggningen av aktuellt ärendeslag.

### **Förundersökning**

Vad som kommit fram gav mig anledning att anta att befattningshavare som står under min tillsyn gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Jag beslutade därför den 27 september 1999 att inleda förundersökning rörande sådant brott.

Försäkringskassans akt hämtades in och granskades.

Förhör hölls med försäkringskonsulten CC, f.d. områdeschefen EE och konsulten FF. Vidare inhämtades upplysningar från försäkringskonsulten GG, försäkringschefen HH, områdeschefen JJ och projektledaren KK.

Den 3 december 1999 beslutade jag att delge försäkringssekreteraren LL misstanke om tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Gärningen beskrevs enligt följande.

M. P. inkom den 22 september 1997 till Örebro läns allmänna försäkringskassa med ett överklagande av ett beslut angående sjukpenning som fattats av kassan. Överklagandet lämnades till den självplanerande grupp vid försäkringskassans lokalkontor i Örebro som handlade rehabiliteringsärenden och mottogs av LL som ingick i gruppen. LL, som i enlighet med gällande rutiner för handläggning av överklaganden har haft att skicka ärendet till den som genom delegationsbeslut utsetts att ansvara för handläggningen av aktuellt ärendeslag, har från den 22 september 1997 eller någon dag därefter då hon mottog överklagandet fram till den 11 maj 1999 underlåtit att vidtaga den åtgärd som enligt handläggningsrutinen ålåg henne. LL har genom sin underlåtenhet av oaktsamhet vid sin myndighetsutövning åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Örebro tingsrätt förordnade den 15 december 1999 advokaten MM till offentlig försvarare för LL.

Förhör hölls med LL den 17 december 1999. Av förhöret framgår sammanfattningsvis följande.

Hon kände till försäkringskassans rutiner för handläggning av överklaganden. Däremot kände hon inte till om det fanns några skriftliga rutiner. Hon har handlagt sammanlagt två till tre överklaganden. Hon kom ihåg AA:s sjukpenningärende. Hon kan dock inte dra sig till minnes när hon först kom i kontakt med ärendet. Det var hon som fattade beslutet att dra in sjukpenningen. Hon kom inte ihåg att AA begärde omprövning av beslutet. Inte heller kom hon ihåg att omprövningsbeslutet överklagades. Över huvud taget hade hon inte något minne av ärendet efter det att hon fattade beslutet att dra in sjukpenningen. Hon kände igen lappen med påskriften ”för insortering U-akt”. Hon såg lappen efter att CC hade hittat AA:s överklagande. Lappen satt på de papper AA gett in. Hon drog sig inte till minnes någonting när hon såg lappen. Hon hade inte någon aning om varför överklagandet hamnat i arkivet. Om hon hade handlagt överklagandet rätt skulle hon ha gått till kassans U-arkiv, där hämtat U-akten och vidarebefordrat alla handlingar till

sakkunnig för handläggning. Hon hade under den aktuella tidsperioden en mycket pressad arbetssituation.

Med hänsyn till de uppgifter som framkommit i förhöret med LL fann jag att brott inte kunde styrkas. Jag beslutade därför den 22 december 1999 att lägga ned förundersökningen.

### Förnyad remiss

Ärendet remitterades på nytt till försäkringskassan, som anmodades att yttra sig över kassans handläggning av AA:s överklagande. I remissen angavs att det i yttrandet även skulle ingå en bedömning av de bevakningsrutiner som vid tidpunkten för det inträffade fanns för handläggning av överklaganden.

Försäkringskassan anförde genom BB följande.

#### **Angående handläggningen av AA:s överklagande**

Av den utredning som gjorts har framkommit att AA lämnat sitt överklagande vid besök i kundtjänst. Posten som kommer till kundtjänst sorteras på vaktmästeriet. Överklagandeskrivelsen sorterades till den handläggare som fattat ursprungsbeslutet. Det var ett tjänstemannabeslut om indragning av sjukpenning efter den 31 maj 1997, då AA bedömdes arbetsför i lämplig arbetsmiljö. Beslutet var omprövat av socialförsäkringsnämnd och handlingarna fanns i kassans arkiv för avslutade ärenden.

Berörd tjänsteman gjorde ett misstag, när hon erhöll skrivelsen. Hon uppmärksammade inte att det var en ny överklagandeskrivelse och inte tidigare begäran om omprövning. Hon skrev en post-it lapp ”För insortering”. Skrivelsen insorterades i akten i arkivet utan åtgärd. Insorteringen gjordes av en tillfälligt anställd OTA-tjänsteman eftersom arkivet var långt ifrån hennes arbetsplats.

Handläggningen av överklagandeskrivelsen därefter är redovisad i försäkringskassans yttrande den 13 augusti 1999.

#### **Angående bevakningsrutiner**

Såsom försäkringskassan redovisat sker postsorteringen i Örebro i ett för centralkontor och lokalkontor Örebro gemensamt vaktmästeri. Övriga lokalkontor har egen postsortering. Försäkringskassan är enligt 5 § sekretessförordningen inte skyldig att registrera handlingar i försäkringsärenden. När en överklagandeskrivelse inkommer till kassan så skall den tjänsteman som tar emot posten eller en kollega ta fram akt och eventuellt protokollsutdrag och skicka handlingarna till den tjänsteman som enligt delegationsbeslut skall handlägga överklagningsärenden. Sedan överklagandeskrivelsen kommit behörig tjänsteman tillhanda skrivs ett handlägningsmissiv, som även utgör en bevakning att ärendet vidarebefordras till länsrätten. Innan överklagandet vidarebefordras gör den behöriga tjänstemannen rättidsprövning och prövar om beslutet är uppenbart felaktigt enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring. När handlingarna skickas till länsrätten skriver tjänstemannen datum för postbefordran på missivet i handlägningsregistret.

#### **Försäkringskassans bedömning**

AA:s överklagandeskrivelse blev av misstag felaktigt insorterad i akten i arkivet. Orsak till misstaget har inte gått att säkerställa så här långt efteråt. Berörd tjänsteman har hänvisat till sin arbetsbelastning. Det har inte framkommit några uppgifter som pekar på bristande kännedom om gällande rutiner.

Trots att överklagandeskrivelsen i september inte omgående skickades till länsrätten har rättsförlusten för AA inte blivit så stor eftersom AA uppburit arbetslöshetsersättning efter indragningsbeslutet fr.o.m. den 2 juni 1997.

Försäkringskassans personal har en hög ambitionsnivå. Vissa typer av fel, såsom felaktig insortering i akt, är misstag som kan ske trots det och som kassan inte helt kan förhindra. Denna typ av misstag kan uppstå oavsett utbildningsinsatser, arbetsbelastning och bevakningsrutiner. Med hänsyn till den stora mängd inkommande post som försäkringskassan hanterar varje dag anser kassan inte att det finns förutsättningar för att skapa bevakningsrutiner förrän handlingen (ansökan, försäkran, läkarutlåtande, begäran om omprövning, överklagande etc.) kommit till den tjänsteman som skall handlägga ärendet. Om ordinarie tjänsteman är frånvarande finns det arbetskollegor som ansvarar för prioritering, registrering, handläggning. Undantaget i sekretessförordningen avser att ge försäkringskassan förutsättningar att sortera inkomna handlingar i respektive försäkringsärende utan att omgående registrera att de inkommit. Oavsett om en skrivelse har rubriken "Överklagande" är det först sedan akten tagits fram som det går att fastställa att det är ett överklagande av beslut från försäkringskassan.

Om försäkringskassan fattat ett beslut om avslag eller indragning av en förmån innebär det att ärendet är avslutat och arkiveras. Någon bevakning av besvärstiden görs inte. Försäkringskassan anser inte att myndigheten har någon skyldighet att bevaka att överklagan inkommer.

Försäkringskassan kommer att fortsätta arbetet med att skapa förutsättning för personalen att fullgöra sitt arbete åt våra försäkrade på bästa sätt.

AA bereddes tillfälle att yttra sig över försäkringskassans remissvar, men hördes inte av.

### **Bedömning**

Enligt försäkringskassans remissvar är kassan medveten om min ståndpunkt att tidsrymden för försäkringskassans rättidsprövning och prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL och till dess att överklagandet lämnas över till länsrätten inte bör överstiga en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 347). I det här fallet tog det nästan 20 månader innan försäkringskassan överlämnade överklagandet till länsrätten.

Det har inte kunnat klarläggas annat än att det inträffade beror på ett förbiseende från LL:s sida. Sådana misstag kan givetvis förekomma och är svåra att förebygga. Det får ändå inte hända att en så viktig skrift som ett överklagande inte blir föremål för handläggning. Den bristande handläggningen från LL:s sida innebar en avsevärd risk för rättsförlust för AA. En viss sådan effekt hade redan inträtt genom att AA under knappt 20 månader var betagen möjligheten att få sin sak prövad i länsrätten. Om inte AA själv hade efterlyst länsrättens avgörande i saken hade överklagandet fortfarande kunnat ligga obehandlat kvar i försäkringskassans akt. En klagande måste kunna lita på att den myndighet som fattat beslutet skyndsamt vidarebefordrar överklagandet till överinstansen. Detta är särskilt viktigt när det gäller beslut av det här aktuella slaget, där ersättningen i normalfallet är av stor betydelse för den försäkrades försörjning. Som framgått av mina åtgärder i detta ärende ser jag utomordentligt allvarligt på den bristande handläggningen.

I övrigt har inget förevarit i detta ärende som föranleder någon kommentar från min sida.

Ärendet avslutas.