

Initiativärende mot Försäkringskassan om en statlig myndighets skyldighet att vara tillgänglig för besök och telefonsamtal

Initiativet

Av ett pressmeddelande den 27 september 2005 framgick att Försäkringskassan skulle hålla stängt för besök och telefonsamtal fredagen den 30 september 2005. Detta berodde enligt pressmeddelandet på att Försäkringskassan den dagen skulle installera ett nytt datasystem.

Föredraganden hos JO ringde den 30 september 2005 Försäkringskassans service-telefon för att ta reda på vilken service Försäkringskassan tillhandahöll den dagen. Hon lyckades inte komma fram och få kontakt med någon person. Det som stod till buds var valmöjligheter via tonval för information om olika förmånslag och för beställning av broschyrer och blanketter.

Jag beslutade samma dag att ta upp ett initiativärende gällande frågan om Försäkringskassans åtgärd att hålla helt stängt en arbetsdag var förenlig med tryckfrihetsförordningens regelsystem om tillhandahållande av allmän handling och förvaltningslagens bestämmelser om serviceskyldighet och om myndigheters öppethållande.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig. Försäkringskassan anförde i remissvaret genom chefsjuristen AA följande.

Bakgrund

I samband med införandet av det nya ärendehanteringssystemet (ÄHS 2.0) beslutade Försäkringskassan den 30 juni 2005 om begränsad service och öppethållande den aktuella fredagen och helgen i anslutning till denna dag. --- Av beslutet framgår bland annat att Försäkringskassan skulle vara stängd för personliga besök och telefon den 30 september, att varje län ansvarade för att diariet fanns tillgängligt under minst två timmar, att internetkundtjänsten skulle ha bemanning för att klara frågor kring självbetjäningstjänsterna och att extern information samordnades av informationsstaben, men att varje län ansvarade för annonsering etc.

Utredning

Försäkringskassans interna utredning med anledning av JO:s begäran om yttrande visar följande.

Diariet

Samtliga länsorganisationer höll öppet två timmar för att allmänheten skulle ha tillgång till diariet. Öppettiderna varierade mellan länen. Det var också möjligt för allmänheten att besöka diariet i samtliga län. I tre av länsorganisationerna kunde den enskilde få träffa personalen på diariet personligen först efter telefonkontakt eller överenskommelse per telefon.

Öppet i servicetelefonen och på www.forsakringskassan.se

Tjänsterna på servicetelefonen och www.forsakringskassan.se var öppna som vanligt under fredagen. Där kan till exempel föräldrar anmäla tillfällig föräldrapenning. Det går att beställa eller hämta intyg, broschyrer och blanketter via servicetelefonen/webben och även få viss information om socialförsäkringarna.

Delar av de funktionerna (främst de som kräver e-legitimation) och även servicetelefonen var dock stängda under delar av helgen.

JO:s kontakt per telefon med Försäkringskassans servicetelefon

Försäkringskassans servicetelefon är primärt en självbetjäningstjänst. De som vill ringa till Försäkringskassan gör det oftast genom att ringa direkt till handläggare eller via länsorganisationens växel. Dock finns möjligheten till personlig service via servicetelefonen – genom att trycka 9 kopplas man vidare till länsorganisationens växel. Här är det antagligen så att Försäkringskassan – vid det knappvalet – inte har varit tydlig med informationen om vår begränsade service.

Information till allmänheten

Information om respektive läns öppethållande av diariet och hur man kunde nå det fredagen den 30 september lämnades i lokala tidningsannonser den 28 september. De flesta län informerade också via anslag direkt på dörrarna och vid kontakter med allmänheten under tiden före stängningen.

I samband med annonseringen skickades också ut ett pressmeddelande. Detta gjordes dels nationellt, men också i varje län för att möjligheten att komplettera med lokala uppgifter skulle finnas.

Rubrik i pressmeddelande och annonser

I rubriker och andra skrivningar angavs att Försäkringskassan hade stängt för besök och telefonsamtal samt att detta berodde på en omfattande ombyggnad av Försäkringskassans datasystem. Längre ned i den beskrivande texten upplystes om att diariet i respektive län hade öppet under två timmar.

Huvudkontorets öppethållande och tillgänglighet

Registratorskontoret var öppet för besök och telefonsamtal mellan kl. 09.00 och 12.00. Akuta ärenden under annan tid kunde hänvisas till receptionen. Telefonväxeln höll öppet hela dagen som vanligt. Växeln var bemannad med minst tre av de personer som brukar vara inhyrda från Manpower. Receptionen var öppen hela dagen som vanligt. Receptionen var som vanligt bemannad med personal från Sodexo. IT-avdelningens registratorsfunktion i Sundsvall var öppen hela dagen.

Försäkringskassans slutsatser

Av utredningen i ärendet framgår att respektive länsorganisation och huvudkontorets registratorsfunktioner uppfyllde, såvitt avser tiden för öppethållandet, förvaltningslagens minimikrav i detta hänseende. Emellertid framgår av vidtagen utredning att på tre av länsorganisationerna kunde man som enskild få träffa personalen på diariet först efter överenskommelse eller efter ett föregående telefonsamtal. Detta är inte acceptabelt. Det är inte tillräckligt att registrator enbart kan nås per telefon, eller personligen först efter på förhand avtalad tid (prop. 1998/99:52 Myndigheters öppethållande, s. 8). Försäkringskassan har i avsnitt 2.4,

under rubriken Öppethållande, i vägledningen (2004:7) Försäkringskassan och förvaltningslagen, särskilt pekat på vikten av öppethållande och tillgänglighet när det gäller registratorsfunktionen hos Försäkringskassan. Samtliga länsorganisationer hade dock särskilt angett vilka tider den aktuella dagen, som registratorsfunktionen hölls öppen.

Vidare anser Försäkringskassan att informationen om att Försäkringskassans registratorsfunktioner var öppna under två timmar fick en undanskymd placering. Att som skett, inleda informationen med att "Försäkringskassan har stängt på fredag", var inte korrekt och överensstämde inte heller med de faktiska förhållandena den aktuella dagen.

Som framgår av utredningen ovan är Försäkringskassans servicetelefon primärt en självbetjäningstjänst. Dock finns möjligheten till personlig service via servicetelefonen. Genom att trycka 9 kopplas man vidare till länsorganisationens växel. Det är uppenbart så att vid det knappvalet har Försäkringskassan misslyckats med informationen om den begränsade servicen den aktuella dagen.

Försäkringskassan är en stor myndighet med ett huvudkontor och 21 länsorganisationer. Myndigheten har fredagen den 30 september inte lyckats fullt ut leva upp till de krav som tryckfrihetsförordningen och förvaltningslagen ställer i berört hänseende. Det inträffade ger dock mycket tydliga impulser till vilka åtgärder som måste vidtas för att detta inte ska inträffa i framtiden. Det handlar främst om bättre samråd och samordning mellan olika enheter på huvudkontoret när det gäller att ta fram information till allmänheten om, som i detta fall, begränsat öppethållande en viss dag.

Bedömning

Offentlighetsprincipen innebär bl.a. att den enskilde har rätt att ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheter. Enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser skall en begärd handling lämnas ut genast eller så snart det är möjligt om det inte föreligger hinder mot ett utlämnande (2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen).

I förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet. I 5 § förvaltningslagen föreskrivs att myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. I paragrafens tredje stycke anges att en myndighet skall ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag-fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten.

I förarbetena till paragrafen anförs bl.a. följande (prop. 1998/99:52 s.7 f.).

Bestämmelsen bör ta sikte på tiderna för öppethållande hos myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. Dessa kontor bör på vardagar i princip alltid vara tillgängliga för allmänheten i rimlig utsträckning.

En myndighet som har sin verksamhet strukturellt eller geografiskt så organiserad att myndighetens registratorsfunktion rent faktiskt är fördelad på olika arbetsställen, måste se till att alla dessa uppfyller kravet på öppethållande. Ett registratorskontor eller motsvarande måste självfallet vara bemannat under den tid det skall hållas öppet för allmänheten. Den som utövar registratorsfunktionen, registrator, måste vara normalt tillgänglig för allmänheten under hela den föreskrivna öppethållandetiden. Det är inte tillräckligt att registrator enbart kan nås per telefon, eller personligen först efter på förhand avtalad tid.

Försäkringskassans registratorsfunktion är fördelad mellan huvudkontoret och de olika länsorganisationerna. Av utredningen framgår att huvudkontorets registratur den aktuella dagen var öppen tre timmar på förmiddagen medan dess reception och växel var öppna hela dagen. Det fanns vidare möjlighet för allmänheten att uträtta vissa ärenden genom Försäkringskassans servicetelefon och via Internet. Försäkringskassans länsorganisationers diarier var öppna två timmar. Tre av länsorganisationerna hade dock sina diarier öppna för besök endast efter tidsbokning, vilket inte är i överstämmelse med förvaltningslagens krav på myndigheternas öppethållande.

Jag kan således konstatera att Försäkringskassan den 30 september 2005 inte helt lyckades uppfylla de krav om myndigheternas tillgänglighet som uppställs i tryckfrihetsförordningen och i förvaltningslagen.

Av Försäkringskassans remissvar framgår att information till allmänheten lämnades bl.a. genom annonser i lokalpressen och att kassan i samband med annonseringen skickade ut ett pressmeddelande, dels i en nationell version, dels i en version med möjlighet för varje länsorganisation att göra lokala kompletteringar. Jag har inte tagit del av de annonser som publicerades i dagspressen om kassans öppethållande. Jag har däremot tagit del av hur informationen på Försäkringskassans webbplats var utformad. Jag kan konstatera att det på webbplatsen endast fanns information av innebörd att Försäkringskassan fredagen den 30 september var stängd för besök och telefonsamtal. Någon information om öppethållandet av Försäkringskassans diarier lämnades inte, såvitt jag kunnat se.

Försäkringskassan har anfört att informationen om att Försäkringskassans registratorsfunktioner var öppna två timmar den 30 september 2005 fick en undanskymd placering och att informationen inte återspeglade det rätta förhållandet. Jag delar den bedömningen.

Jag vill understryka att det är viktigt att en myndighets information om tillfälliga begränsningar i dess öppethållande ges på ett tydligt och korrekt sätt. Som Försäkringskassan utformade informationen om myndighetens öppethållande den 30 september 2005 kunde allmänheten få det felaktiga intrycket att kassan var helt stängd för telefonsamtal och besök den dagen. Försäkringskassan har uppgett att utredningen har gett kassan impulser till åtgärder som den bör vidta för att undvika en upprepning av det skedda. Jag ser positivt på detta och stannar därmed vid detta konstaterande.

Ärendet avslutas.