

## Försäkringskassan kritiseras bl.a. för att inte ha informerat de försäkrade om möjligheten att skriva på finska samt för att inte ha anlitat tolk i tillräcklig omfattning

**Beslutet i korthet:** AA och BB ansökte om assistansersättning och vårdbidrag för sin son. I ansökningarna uppgav de att de hade behov av finsktalande tolk. Trots detta fördes nästan all kommunikation i ärendena på svenska. JO konstaterar i beslutet att Försäkringskassan borde ha informerat AA och BB om att de hade rätt att skriva till myndigheten på finska. Försäkringskassan borde vidare ha anlitat tolk i större utsträckning än vad som skett. JO gör även uttalanden om huruvida ett mejl skulle ansetts vara en begäran om anstånd.

### Anmälan

I en anmälan till JO den 22 december 2016 klagade CC, i egenskap av ombud för AA och BB, på Försäkringskassan. Hon anförde bl.a. följande: AA och BB har en son med funktionsnedsättning. I oktober 2015 ansökte de om assistansersättning och vårdbidrag för sonen. Familjen har estniska som modersmål och talar finska som andraspråk. Försäkringskassan har hanterat ärendena fel genom att inte upplysa AA och BB om rätten att skriva till myndigheten på finska. Försäkringskassan borde vidare ha använt tolk i större utsträckning. Dessutom borde Försäkringskassan ha utrett om ett mejl om ett inbokat läkarbesök skulle ha uppfattats som en begäran om anstånd.

### Utredning

Försäkringskassans handlingar i ärendet hämtades in och granskades. Myndigheten uppmanades därefter att yttra sig över det som CC hade anförts. I sitt remissvar redogjorde Försäkringskassan inledningsvis för relevanta regler, handläggningsrutiner och bakgrund enligt följande:

#### Relevanta regler och handläggningsrutiner

I Försäkringskassans riktlinjer (2008:17) för översättningar i Försäkringskassan ges följande beskrivning av relevanta regler och handläggningsrutiner.

"I Sverige finns fem nationella minoritetsspråk; finska, samiska, meänkieli (tonedalsfinska), romani och jiddisch. Samiska, finska och meänkieli har ett särskilt starkt skydd genom lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Minoritetsspråklagen innebär att enskilda personer som är bosatta i vissa kommuner har rätt att använda sitt minoritetsspråk i kontakt med myndigheterna när ärendet gäller myndighetsutövning. Det betyder att den enskilde har rätt att begära översättning av skriftliga meddelanden och beslut.

Försäkringskassan har dock skyldighet att informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter, och även utanför de särskilda kommunerna (förvaltningsområdena) har enskilda särskild rätt att i sina ärenden använda finska, meänkieli och samiska om ärendet kan handläggas av personal som behärskar minoritetsspråket."

Beträffande översättning vid handläggningen av enskilda ärenden sägs vidare. "Behovet av översättning i enskilda handläggningsärenden avgörs från fall till fall med stöd i förvaltningslagen (1986:223), eller i vissa fall lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Detta gäller både inkommande handlingar, till exempel läkarutlåtanden, och utgående handlingar som beslut. I vägledning 2004:7 Försäkringskassan och förvaltningslagen finns detta närmare beskrivet."

I vägledningen sägs bl.a. följande.

"För den som talar finska, meänkieli eller samiska gäller följande när han eller hon har ett ärende hos Försäkringskassan:

- Den som talar finska och samiska har oavsett anknytning till ett förvaltningsområde alltid rätt att använda sitt språk, när han eller hon skriver till Försäkringskassan i sitt ärende.
- En person har rätt att vända sig muntligen till Försäkringskassan på finska, samiska eller meänkieli i ärenden där han eller hon är part eller ställföreträdare för part, om ärendet har anknytning till förvaltningsområdet.
- En person som ingår i en av dessa tre språkgrupper har alltid rätt till muntligt svar samt beslut och beslutsmotivering på sitt språk i ärenden som har anknytning till förvaltningsområdet.
- Den som är bosatt utanför ett förvaltningsområde har i övrigt rätt att använda något av de tre språken vid muntliga och skriftliga kontakter i ärenden, om ärendet handläggs av en handläggare som behärskar språket ifråga.

Regelverket innebär att man exempelvis alltid har rätt att skriva sin ansökan på samiska, oavsett förvaltningsområde. För den som talar meänkieli gäller rätten att använda meänkieli i ärenden utanför förvaltningsområdet bara om ärendet handläggs av en handläggare som behärskar det språket.

I lagen står det också att myndigheter är skyldiga att i övrigt sträva efter att bemöta enskilda på dessa tre språk i rådgivning och information samt översätta blanketter och broschyrer. Försäkringskassan är skyldig att verka för att det finns tillgång till personal med kunskap i finska, samiska och meänkieli. Försäkringskassan får bestämma särskilda tider och särskild plats för att ta emot besök av enskilda som talar finska, samiska eller meänkieli, och även ha särskilda telefontider."

På Försäkringskassans hemsida står det angivet att det finns särskilda rättigheter för de som talar bland annat finska. Följande anges: "Du som bor i en kommun inom ett förvaltningsområde har rätt att kommunicera med Försäkringskassan på ditt språk. Du ska kunna få svar i tal och skrift på samma språk. Du som bor i en kommun som inte ingår i ett förvaltningsområde ska också kunna kontakta Försäkringskassan på finska, meänkieli eller samiska, om det finns personal som behärskar språket. Oavsett var du bor ska du alltid kunna skriva på finska, meänkieli och samiska till Försäkringskassan".

Enligt 8 § förvaltningslagen bör en myndighet vid behov anlita tolk då den har att göra med någon som inte behärskar det svenska språket.

**Bakgrund**

AA och BB har en son, DD, 15 år, som har en funktionsnedsättning. Familjen har estniska som modersmål och talar finska som andraspråk.

Familjen bor inte i något av förvaltningsområdena för finska. I oktober 2015 ansökte AA och BB om assistansersättning och vårdbidrag för sin son.

Försäkringskassan redogjorde därefter för handläggningen i ärendena. Av redogörelsen framgick att det hade vidtagits ett stort antal handläggningsåtgärder i båda ärendena och att dessa hade medfört ett flertal kontakter med AA och BB. Kontakterna – både de muntliga och de skriftliga – hade så gott som uteslutande skett på svenska. Beträffande det som CC anfört om AA:s och BB:s begäran om anstånd anförde Försäkringskassan följande:

Den 21 april kom det in ett e-postmeddelande från AA där han frågade om situationen i DD:s ärende. AA skrev att han hade varit på kliniken på måndagen den 18 april och att kliniken då meddelade att läkaren hade varit i kontakt med handläggaren. AA och BB hade fått en tid hos läkaren den 28 april. AA ställde också frågan om det fortfarande var nödvändigt eller inte.

Samma dag svarade handläggaren att Försäkringskassan övervägde att besluta att DD tillhörde personkrets 1 och att utredningen om hjälpbehov fortfarande pågick. Handläggaren sade att AA skulle höra av sig om AA ville ha fortsatt anstånd för inlämnande av ett nytt läkarutlåtande. Handläggaren meddelade också att beslut om vårdbidrag inte skulle fattas innan beslutet om assistansersättning eftersom handlingarna och uppgifterna som hade tillförts assistansärendet även skulle tas med i bedömningen av vårdbidraget.

Den 21 april ringde AA även till handläggaren i ärendet om vårdbidrag och undrade varför det dröjde med beslut. Handläggaren förklarade att beslut i ärendet om assistansersättning skulle inväntas då eventuella handlingar som kom in i det ärendet kunde användas i vårdbidragsärendet. Det står inte i journalen på vilket språk samtalet fördes men handläggaren skrev att informationen som gavs muntligt även skickades i ett gemensamt e-postmeddelande till AA och BB.

AA svarade handläggaren i ärendet om assistansersättning samma dag, tackade för svar och hoppades att läkaren skulle skriva ett utlåtande som beskrev DD:s utvecklingsproblem bättre. AA ursäktade sig för att han inte förstod vad som hindrade ett beslut om vårdbidrag och ville att handläggaren skulle förklara det. Handläggaren svarade inte på e-post-meddelandet. E-postkonversationen var på svenska.

Den 22 april noterade handläggaren i ärendet om assistansersättning i journalen att kommunikeringstiden var slut.

Den 25 april beslutade Försäkringskassan om avslag i ärendet om assistansersättning.

Försäkringskassan redogjorde avslutningsvis för sina slutsatser och åtgärder och uttalade följande:

**Försäkringskassans slutsatser och åtgärder****Slutsatser**

Försäkringskassans kontor i Helsingborg som var handläggande kontor av ansökningarna om assistansersättning och vårdbidrag för DD ingår inte i förvaltningsområdet för finska. Kontoret borde dock ha upplyst AA och BB om att det gick bra att använda finska när de skrev till Försäkringskassan. Såvitt framgår av journalanteckningarna i respektive ärendeslag har AA och BB inte fått den upplysningen.

De aktuella ärendena var komplicerade och av stor vikt för de sökande. De hade också angett på ansökningarna om assistansersättning och vårdbidrag att de hade behov av finsktalande tolk. Försäkringskassan borde vid flera tillfällen ha anlitat tolk för kontakterna med AA och BB då det klart framgick av kommunikationen med dem att de inte behärskade det svenska språket.

AA och BB har skrivit ett stort antal e-postmeddelanden till Försäkringskassan under handläggningstiden och det går att ana att ett översättningsprogram från svenska till finska eller omvänt har använts av AA och BB vid meddelanden från eller till dem.

AA och BB har även vid ett antal tillfällen ringt till både Kundcenter och handläggarna i de bägge ärenden och det har då tydligt framkommit att de behärskar det svenska språket dåligt även vid muntlig kommunikation, vilket de även själva framfört.

Handläggarna var snabba med att besvara alla de frågeställningar som kom in under respektive ärendes handläggning, dock har svaren till största delen lämnats genom e-postmeddelanden och på svenska.

Försäkringskassan anser att de båda handläggarna borde ha samordnat kommunikationen med AA och BB. Detta med tanke på att det redan i ett tidigt skede i de båda ärendeslagen förekom många olika slags frågor från AA och BB. En möjlig lösning hade varit att båda handläggarna hade deltagit vid hembesöket den 10 mars 2016 och där gjort en planering för kommunikation tillsammans med AA och BB där det klart framgick på vilket sätt och på vilket språk de skulle hållas informerade under handlägningsprocessen.

Det hade även varit bra om endast en kontaktperson hade utsetts som hade haft en sammanhållande roll i dialogerna med AA och BB.

Det finns ett metodstöd hos Försäkringskassan för hur erbjudande om kontaktperson ska ske. Kontaktpersonen tar inte över handläggningen av de olika ärendeslagen men står för ett mer gränsöverskridande engagemang, identifierar behov och stöttar med interna kontakter i samband med ansökan samt om det blir aktuellt även under tiden efter beslut. Det går inte att utläsa av journalanteckningarna i ärendena att en sådan kontaktperson har erbjudits.

Den 21 april 2016 sände AA ett e-postmeddelande till handläggaren i ärendet om assistansersättning och frågade om situationen i ärendet. AA uppgav att han och BB hade fått en tid hos läkaren den 28 april och AA ställde frågan om det fortfarande var nödvändigt eller inte. Handläggaren svarade samma dag att AA skulle höra av sig om AA ville ha fortsatt anstånd för att lämna in ett nytt läkarutlåtande. Det är tydligt att det här måste ha uppstått ett missförstånd i kommunikationen mellan AA och handläggaren. AA har antagligen inte uppfattat att han skulle be om anstånd igen eftersom han redan uppgett att han fått en tid hos läkaren den 28 april. Försäkringskassan anser att detta missförstånd sannolikt inte hade uppstått samt att informationen till AA hade blivit tydligare om samtalet hade skett på finska med hjälp av tolk.

#### Åtgärder som vidtagits

Samtal mellan enhetschef, specialist och berörda handläggare har genomförts. Samtalen har handlat dels om vad som gäller för behandling av minoritetsspråk men även om interna rutiner för erbjudande av kontaktperson och samarbete kring personer som har omfattande och flera kontakter med myndigheten.

Det har även informerats om vad som gäller för behandling av minoritetsspråk för samtliga handläggare på det kontor som handlade ansökningarna om assistansersättning och vårdbidrag.

Informationen har även gått ut till försäkringsspecialisterna inom området för spridning till övriga handläggare.

Försäkringskassan anser att det sätt som de aktuella handläggarna hanterat de bägge ärendena på vad avser avsaknad av tolk vid kontakterna med AA och BB

inte är ett normalt förfaringssätt inom Försäkringskassan utan utgör ett beklagligt undantag.

Försäkringskassan har sänt ett brev för översättning som innehåller en ursäkt till AA och BB för den bristfälliga handläggningen i deras bägge ärenden. Brevet sändes för översättning till finska den 20 april och det ska därefter sändas till AA och BB så fort som möjligt.

CC kommenterade remissvaret.

### **Bedömning**

CC:s anmälan gäller flera delar av Försäkringskassans hantering av ärendena om assistansersättning och vårdbidrag. Hon har bl.a. anfört att Försäkringskassan borde ha informerat AA och BB om att de hade rätt att skriva till myndigheten på finska och att Försäkringskassan borde anlitat tolk i större uträkning. CC har vidare anfört att Försäkringskassan borde ha utrett huruvida ett mejl till myndigheten om en inbokad läkartid utgjorde en begäran om anstånd.

#### *Serviceskyldighet*

Enligt 10 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk har enskilda alltid rätt att använda finska vid sina skriftliga kontakter med bl.a. Försäkringskassan. Av 3 § samma lag framgår att förvaltningsmyndigheter, när det behövs, på lämpligt sätt ska informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter enligt denna lag. I 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, finns vidare en grundläggande regel om myndigheters serviceskyldighet.

Som Försäkringskassan tillstår i remissvaret borde myndigheten ha upplyst AA och BB om att de hade rätt att skriva på finska. Det hade självfallet varit enklare för dem att skriva på ett språk de behärskar. Det hade troligtvis också ökat deras förståelse för handläggningen och även i övrigt varit av godo för hanteringen av ärendena. Försäkringskassan har brutit i serviceskyldighet genom att inte informera om de rättigheter som följer av 10 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. För detta ska myndigheten kritiseras.

#### *Tolk*

I 8 § FL anges att när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska bör myndigheten vid behov anlita tolk.

Bestämmelsen gäller alla ärenden och är alltså inte inskränkt till ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Däremot förutsätter bestämmelsen att myndigheten prövar om det finns något verkligt behov av att anlita tolk i det enskilda fallet. Något slentrianmässigt anlitanande av tolk ger bestämmelsen således inte stöd för. Behovet av tolk ska i stället bedömas objektivt från fall till fall. Vid bedömningen kan, förutom den enskildes språkkunskaper, ärendets art, och ärendets betydelse för den enskilde även de språkkunskaper som myndighetens egen personal har eller som den enskildes ombud eller biträde har, beaktas. Kan angelägenheten inte klaras upp utan stöd

av tolk, bör som regel tolk anlitas. (se Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, 3 u. 2010, s. 107 f).

Både i ansökan om assistansersättning och i ansökan om vårdbidrag uppgav AA och BB att de hade behov av finsktalande tolk. Telefontolk anlidades också vid något enstaka tillfälle. Som Försäkringskassan anför var ärendena komplicerade och av stor betydelse för de försäkrade. Det framgick dessutom klart av kommunikationen mellan dem och myndigheten att de inte behärskade det svenska språket. Det är uppenbart att Försäkringskassan borde ha anlitat tolk i mycket större utsträckning än vad som faktiskt skedde. Myndigheten ska kritiseras för sin underlåtenhet i detta avseende.

#### *Begäran om anstånd*

Av handlingarna i ärendet framgår att AA den 21 april 2016 sände ett mejl till handläggaren i ärendet om assistansersättning och uppgav bl.a. att han hade fått en läkartid för sonen den 28 april. Handläggaren svarade samma dag att AA skulle höra av sig till handläggaren om han ville ha fortsatt anstånd för att lämna in ett nytt läkarutlåtande. AA hörde av sig samma dag och tackade för svar samt hoppades att läkaren skulle skriva ett utlåtande som beskrev sonens problematik bättre. Han uttryckte även att han inte visste inom vilken tid det skulle ske men att han kanske skulle veta det efter läkarbesöket. Den 22 april noterade handläggaren i journalen att kommunikeringstiden var slut, och den 25 april beslutade Försäkringskassan om avslag i ärendet om assistansersättning.

Det är, som Försäkringskassan uttrycker det, tydligt att det uppkommit ett missförstånd i kommunikationen mellan AA och handläggaren om huruvida AA:s mejl den 21 april skulle ha uppfattats som en begäran om anstånd. Enligt min uppfattning borde det ha legat närmast till hands att uppfatta det så, särskilt då det av AA:s svar samma dag framgick att han hoppades att läkarutlåtandet skulle beskriva sonens problematik bättre. Handläggaren borde således ha tagit ställning till begäran. Missförståndet i kommunikationen är beklagligt och hade kanske kunnat undvikas om AA hade skrivit på finska. Jag är kritisk till det som har framkommit.

Jag noterar att Försäkringskassan har vidtagit åtgärder i form av bl.a. samtal med personal och sett över sina interna rutiner.

Ärendet avslutas.