

Försäkringskassan har under avsevärd tid dröjt med att översända ett överklagande till länsrätt

JO Nordenfelt meddelade den 20 november 2006 beslut i två ärenden gällande Försäkringskassans, länskontoret Västernorrland, hantering av överklaganden (JO:s dnr 3243-2005 och 4-2006). Besluten är i stora delar likalydande, varför endast det ena återges här.

Anmälan

AA klagade i en anmälan, som kom in till JO den 18 juli 2005, på att hans överklagande av ett beslut om arbetsskadelivränta inte hade översänts till länsrätten. Han anförde bl.a. följande. Han överklagade beslutet i slutet av september 2004. Han fick i oktober 2004 en bekräftelse av tjänstemannen BB vid Försäkringskassan att hans överklagande hade mottagits och skulle översändas till länsrätten. Vid kontakt med länsrätten den 2 juni 2005 framkom dock att länsrätten inte hade fått hans överklagande. AA framförde vidare missnöje med Försäkringskassans handläggning av hans livränteärende.

Utredning

Jag inhämtade från Länsrätten i Västernorrlands län följande. AA:s överklagande kom in till länsrätten den 7 juli 2005. Den 7 november 2005 beslutade länsrätten att undanröja det överklagade beslutet och visa målet åter till Försäkringskassan för kompletterande utredning och nytt beslut.

Remiss

I en remiss anmodades Försäkringskassan 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 inte heller redovisa sin bedömning av det som förevarit.

Försäkringskassan anförde i remissvaret den 4 januari 2006 genom länsdirektören CC följande.

1. I Försäkringskassans vägledning 2001:7, version 2, om omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassans beslut sägs i p. 6.6.3 bl.a.: ”Har överklagandet gjorts i rätt tid ska Försäkringskassan i normalfallet inte dröja längre tid än högst någon vecka med att överlämna överklagandet till länsrätten, även om Försäkringskassan gör en prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL4 (...)”

Försäkringskassan i Västernorrland har i förvaltningsrättsutbildningar, med hänvisning till ovan nämnd vägledning och flera uttalanden från JO, påpekat vikten av att ett överklagande överlämnas till länsrätten inom en vecka.

Även efter genomgång av omprövnings- och besvärslariet har det påtalats för berörda handläggare att olika fataliteter måste hållas. Samtliga försäkringskonsulter är alltså väl medvetna om att överklaganden ska lämnas över till länsrätten inom en vecka.

Inom Försäkringskassan i Västernorrland handläggs ett överklagande enligt följande:

Ett överklagande kan inkomma till kassan per post, fax, e-post eller lämnas in till kundtjänsten vid ett försäkringskontor. Den som tar emot eller öppnar posten lämnar överklagandet till den försäkringskonsult som handlägger omprövningar och skriver yttranden över besvär i det aktuella ärendeslaget. Försäkringskonsulten skriver ofta ett mer eller mindre långt yttrande samt gör rättidsprövning och prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL. Konsulten sänder överklagandet till Länskontoret i Härnösand för registrering och därefter skickas det snarast möjligt till länsrätten med internpost.

I avsikt att påskynda hanteringen av överklaganden har länsrätten och Försäkringskassan i Västernorrland överenskommit att överklaganden kan översändas till länsrätten utan att yttranden bifogas. I de fall länsrätten anser att ett yttrande från Försäkringskassan behövs, begär man ett sådant.

4 Lagen (1962:381) om allmän försäkring, här anmärkt.

I hanteringen av ett överklagande, enligt ovan, deltar vaktmästarpersonal (administrativa sekreterare) i postöppningen, försäkringskonsult och registrator.

2. Genom att gå igenom ärendeakten och där ta del av journalanteckningarna har följande framkommit. AA:s överklagande som lämnades in i försäkringskontorets i Sundsvall brevinkast är ankomststämplat den 30 september 2004. Enligt gängse rutin har överklagandet överlämnats till försäkringskonsulten/föredraganden BB för åtgärd. I en e-post den 6 oktober 2004 till AA säger BB att hon fått överklagandet och avser att skriva ett yttrande samt sända det vidare till länsrätten.

I en skrivelse som inkom den 8 juni 2005 från AA:s ombud DD sägs bl.a. att länsrätten inte mottagit något överklagningsärende från AA. I sitt svar den 5 juli 2005 säger BB bl.a. ”att jag missat att sända över det till rätten”. Överklagandet sändes samma dag till Länskontoret för registrering och överlämnades till länsrätten den 6 juli 2005.

Förundersökning

Det som hade kommit fram i ärendet gav mig anledning att anta att befattningshavare som står under min tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Jag beslutade därför den 16 februari 2006 att inleda förundersökning rörande sådant brott.

Under utredningen hölls förhör den 2 mars 2006 med försäkringskonsult BB som delgavs misstanke om tjänstefel. Av förhöret framgick sammanfattningsvis

följande. Hon arbetar som föredragande i socialförsäkringsnämnden. Försäkringskassans rutin är att föredraganden tar ställning till om överklagandet har kommit in i rätt tid och om det finns anledning att ändra beslutet. Därefter skickar föredraganden överklagandet vidare till länskontoret som vidarebefordrar det till länsrätten. När AA:s ombud kontaktade henne sommaren 2005 och frågade efter överklagandet började hon leta efter det. Av någon anledning hade det hamnat i en akt [*härmed torde avses en mapp, JO:s anm.*] med kopior. Hon har en mapp med kopior av de handlingar som hon skickat till länsrätten och av någon anledning hade överklagandet hamnat där. Det var helt enkelt ett misstag att överklagandet hamnat på fel plats och inte skickats vidare till länsrätten. Hon förnekar att hon gjort sig skyldig till tjänstefel, det hela berodde på ett misstag.

Med hänsyn till de uppgifter som framkommit i förhöret fann jag att brott inte kunde styrkas. Jag beslutade därför den 20 april 2006 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 skulle ingå en bedömning av de bevakningsrutiner som vid tidpunkten för det inträffade fanns för handläggning av överklaganden.

Försäkringskassan anförde genom länsdirektören CC följande.

— — —

AA:s överklagande inkom till försäkringskontoret i Sundsvall den 30 september 2004 och överlämnades samma dag till den behöriga tjänstemannen för åtgärder, enligt de rutiner som gällt i många år (sedan 1997) och som utformats efter diskussioner med Länsrätten i Härnösand.

Innan ärendet blev föremål för diarieföring sorterades handlingen fel hos den tjänsteman som skulle handlägga överklagandet. De bevakningsmöjligheter som finns i det elektroniska diariesystemet kunde därför inte användas.

I Försäkringskassans förra yttrande i ärendet beskrevs bl.a. rutinerna för diarieföring av omprövningar och överklaganden. Att länsorganisationen diarieför dessa ärenden på en plats i länet innebär administrativ effektivitet. Det är inte givet att det blir ökad säkerhet i handläggningsprocessen om t.ex. diarieföring sprids på flera personer på olika orter. Rent teoretiskt kan handlingar komma på avvägar mellan arbetsmomenten postöppning och diarieföring.

I de avvägningar som Försäkringskassan har att göra i sin verksamhet ingår att dels identifiera risker, dels värdera risk mot sannolikhet för skadehändelse och konsekvenserna av densamma. Det är viktigt att det skapas så bra arbetsrutiner som möjligt, med andra ord rutiner som bl.a. minimerar risk för felsortering av handlingar. Det är också viktigt att rutinerna är kända och att de används på avsett sätt i ärendehandläggningen.

I den avvägning som myndigheten/länsorganisationen måste göra mellan kostnader för att öka säkerheten och önskvärd skyddsnivå, är utgångspunkten att hitta så lämpligt anpassade arbetsrutiner som möjligt, rutiner som dels ger tillfredsställande säkerhet, dels inte mer än motiverat förlänger handläggningstiderna.

Som framkommer ovan är den huvudsakliga anledningen till det inträffade felsortering. Det är i praktiken omöjligt att helt skydda sig från misstag av den här arten. Mänskliga misstag kan aldrig helt undvikas, hur säkra kontrollsystemen än är.

Vid tidpunkten för det inträffade bedömde Försäkringskassan att det fanns rimligt avpassade bevakningsrutiner för detta moment i handlägningsprocessen. Något liknande har heller inte tidigare inträffat i denna länsorganisation och det fanns ingen anledning att befara att en sådan händelse, som nu är för handen skulle inträffa. Frågan har inte efter 1997 varit diskuterad i länsorganisationens ledning eller tidigare organisation, Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa.

Genom att viss ärendehandläggning mer frekvent än tidigare koncentreras inom länen samt i några fall även på ett eller ett par ställen i landet behövs sannolikt nya bevakningsrutiner m.m. som är avpassade för ändamålet, för hela Försäkringskassan. Länsorganisationen i Västernorrland har därför fört frågan till huvudkontoret för deras bedömning och ställningstaganden.

Tidsåtgången – över nio månader – att jämföra med stipulerad tid en vecka för handläggning av överklagandet är otillfredsställande. Försäkringskassan beklagar det inträffade.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaren.

Bedömning

Av 24 § förvaltningslagen (1986:223) följer att Försäkringskassan skall pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Om så är fallet skall överklagandet och övriga handlingar överlämnas till länsrätten.

I förvaltningslagen finns inte någon regel om den tid inom vilken beslutsmyndigheten skall överlämna överklagandet till högre instans. Det ligger dock i sakens natur att överlämnandet skall ske utan dröjsmål. JO har vid flera tillfällen uttalat att tidsrymden för rättidsprövning och, i förekommande fall, prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (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).

Av utredningen framgår att AA:s överklagande, som kom in till Försäkringskassan den 30 september 2004, inte översändes till länsrätten förrän den 6 juli 2005. Det förflöt således över nio månader från det att överklagandet kom in till dess att det vidarebefordrades till länsrätten. Det är självfallet helt oacceptabelt att det tog så lång tid innan överlämnandet till länsrätten skedde.

Det har inte visats annat än att det inträffade beror på ett misstag av BB. Överklagandet blev insorterat i fel mapp och blev liggande utan åtgärd. Om inte AA hade kontaktat Försäkringskassan och efterlyst överklagandet hade det kunnat ligga kvar obehandlat hos Försäkringskassan. Detta förhållande innebar en avsevärd risk för rättsförlust för AA. En klagande måste kunna lita på att ett överklagande snabbt vidarebefordras till länsrätten så att länsrätten får tillfälle att inleda beredningsåtgärder och pröva klagomålen. I detta fall undanröjde länsrätten dessutom Försäkringskassans beslut och återförvisade målet till kassan för kompletterande utredning och nytt beslut, vilket gör det inträffade än allvarligare.

Försäkringskassan har i remissvaren redogjort för de rutiner som kassan tillämpar när ett beslut överklagas. Överklagandet inkommer till det försäkringskontor som fattat det överklagade beslutet och överlämnas till den försäkringskonsult som

handlägger omprövningar. Denne gör rättidsprövning och prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL och skriver ett eventuellt yttrande till länsrätten. Därefter skickas överklagandet till länskontoret i Härnösand. Först när överklagandet kommer in till länskontoret registreras det. Det innebär således att Försäkringskassan under tiden fram till dess att överklagandet kommer till länskontoret inte vet att ett överklagande har inkommit eller var i handläggningssången det befinner sig. Någon möjlighet att bevaka eller följa upp ärendet innan det inkommer till länskontoret föreligger inte. Det angivna förfarandet medför att utrymmet för att ett överklagande av misstag kan komma på villovägar är större än om överklagandet registrerades direkt när det inkom till Försäkringskassan.

Jag har denna dag även meddelat beslut i ett annat ärende som rör försäkringskontoret Sundsvalls handläggning av ett överklagande (JO:s dnr 4-2006). I det ärendet blev ett överklagande av misstag liggande utan åtgärd och utan att ha blivit registrerat i över fyra månader. Det som har inträffat i båda dessa ärenden illustrerar den brist som enligt min uppfattning föreligger i kassans bevakningsrutiner.

Sammantaget ser jag utomordentligt allvarligt på det inträffade.

Jag genomförde den 14–15 november 2006 en inspektion av länskontoret Västernorrland, försäkringskontoret Sundsvall (JO:s dnr 5167-2006). Jag konstaterade vid inspektionen vissa brister i länskontorets diarieföring och beslutade att låta utreda saken i ett initiativärende (JO:s dnr 5369-2006). Mina ytterligare synpunkter på länskontorets diarieföring kommer jag därför att redovisa i mitt beslut i det ärendet.

I övrigt har inget framkommit som motiverar något uttalande från min sida. Ärendet avslutas.