

Anmälan mot Försäkringskassan, länskontoret Stockholm, om dröjsmål med att vidarebefordra ett överklagande till länsrätt

Anmälan

AA klagade på Försäkringskassans handläggning av hans överklagande. Han anförde bl.a. följande. Han överklagade den 9 april 2005 ett beslut meddelat av Försäkringskassan den 10 februari 2005. När han kontaktade länsrätten i oktober 2005 visade det sig att länsrätten inte hade fått in något överklagande. Försäkringskassan hade inte heller registrerat något överklagande. Han besökte då Försäkringskassan i november 2005 och visade upp en kopia av överklagandet. AA yrkade vidare skadestånd för ekonomisk förlust.

Utredning

Anmälan remitterades till Försäkringskassan för yttrande. I remissvaret den 30 juni 2006 hänvisade Försäkringskassan till en redogörelse av omprövningsenheten varvid angavs följande.

Såvitt framgår av handlingarna i ärendet har omprövningsenheten fattat beslut den 10 februari 2005 att inte ändra beslutet att inte betala ut sjukpenning till AA från och med den 5 januari 2005. Enligt journalanteckning den 9 november 2005 har AA denna dag kommit in till kundmottagningen med en överklagandeskrivelse daterad den 9 april 2005, vilken inkomststämplats av försäkringskassan den 8 april 2005, enligt stämpel på försäkringskontoret 0142, dvs. Södermalm. Försäkringskontoret Södermalm och City har gemensam kundmottagning på Klara Vattugränd 1.

Enligt försäkringskassans diariesystem Diabas har inget överklagande registrerats som inkommet till besvärskarier vid omprövningsenheten förrän den 17 oktober 2005. Detta överklagande avsåg emellertid ett senare beslut. Överklagandet avseende beslutet av den 5 januari 2005 [härmed tordeavses beslutet den 10 februari 2005; JO:s anm.] registrerades som inkommet till omprövningsenheten först den 10 november 2005. Omprövningsenheten har försökt utreda vad som hänt med överklagandeskrivelsen mellan det att den inkomststämplades på försäkringskontoret Södermalm den 8 april 2005 och då kopian av handlingen inkom till omprövningsenheten den 10 november 2005 utan att ha fått klarhet i detta. Såvitt har kunnat utredas har handlingen inte inkommit till omprövningsenheten.

Det är självklart så att en handling som inkommit till försäkringskassan inte skall försvinna på myndigheten. Även om det inte har kunnat konstateras att handlingen har försvunnit på omprövningsenheten har frågan tagits upp till diskussion på

enheten och det har kunnat konstateras att medarbetarna på omprövningsenheten har goda kunskaper om hur överklaganden skall hanteras.

Därutöver yttrade Försäkringskassan i remissvaret genom t.f. länsdirektören BB följande.

AA har anfört att Försäkringskassan underlåtit att registrera hans överklagande av beslut om sjukpenning.

Som framgår av omprövningsenhetens redogörelse har Försäkringskassans kundmottagning mottagit en ”kopia” av ett överklagande från AA den 9 november 2005. Det inlämnade överklagandet var ankomststämplat den 8 april 2005. Överklagandet har därefter kommit omprövningsenheten (som skall kontrollera om överklagandet inkommit i rätt tid) tillhanda den 10 november 2005. Därefter har omprövningsenheten den 17 november 2005 översänt överklagandet till länsrätten. Försäkringskassan har inte kunnat utreda var överklagandet funnits under tiden den 8 april 2005 till dess att ”kopian” inlämnades den 9 november 2005. Detta är naturligtvis inte acceptabelt och länskontoret beklagar det inträffade.

Vad gäller Försäkringskassans skyldighet att diarieföra inkomna handlingar kan följande konstateras. Som huvudregel gäller att en myndighet skall registrera sina allmänna handlingar (15 kap. 1 § sekretesslagen 1980:100). Myndigheterna har dock stor frihet att ordna registreringen med utgångspunkt från vad som är lämpligt med tanke på den egna verksamheten. Försäkringskassan är undantagen från skyldigheten att registrera handlingar i försäkringsärenden (se 5 § sekretessförordningen 1980:657). Enligt länskontorets uppfattning saknas således skyldighet att registrera ett inkommet överklagande avseende ett beslut i försäkringsärende. Normalt registrerar Försäkringskassan ändå inkomna överklaganden i ett särskilt diarieföringsystem, kallat Diabas. Någon förklaring till varför AA:s överklagande försvunnit/inte registrerats har inte kunnat hittas.

Det saknas regler i förvaltningslagen (liksom i förvaltningsprocesslagen) avseende inom vilken tid ett överklagande skall översändas till länsrätten. Det ligger dock i sakens natur att rättidsprövning och överlämnande sker utan dröjsmål (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 347). Länskontoret beklagar fördröjningen i AA:s ärende. Omprövningsenheten har med anledning av det inträffade tagit upp till diskussion hur ett överklagande skall hanteras. Goda kunskaper om detta finns hos de berörda medarbetarna.

Sammanfattningsvis beklagar länskontoret att AA:s överklagande inte tillräckligt skyndsamt har kunnat rättidsprövas och överlämnas till länsrätten.

Jag tog del av Länsrättens i Stockholms län akter i mål nr 23294-05 och 25766-05. Av handlingarna i mål nr 25766-05 framgår bl.a. att enligt en tjänsteanteckning av länskontoret den 16 november 2005 hade AA:s överklagande av beslutet den 10 februari 2005 kommit in till Försäkringskassans besvärskarierum den 14 april 2005. Det hade därefter översänts till länsrätten i dess mål gällande AA:s överklagande av ett beslut den 10 augusti 2005.

Mot bakgrund av ovanstående remitterades ärendet på nytt till Försäkringskassan för yttrande.

Försäkringskassan anförde i remissvaret den 17 april 2007, genom länsdirektören CC, följande.

Med anledning av vad som framkommit i utredningen av AA:s ärende har JO anmodat Försäkringskassan att på nytt yttra sig över handläggningen av AA:s överklagande i ärende rörande rätt till sjukpenning. Försäkringskassan vill med anledning av detta anföra följande.

Bakgrund

Omprövningsenheten försökte i samband med JO:s tidigare remiss utreda vad som hänt med det aktuella överklagandet från det att det inkomststämplades den 8 april 2005 vid Försäkringskassans försäkringskontor Södermalm fram till den 10 november 2005 då kopia på överklagandet inkom till omprövningsenheten. Såvitt då kunde utredas hade överklagandet inte inkommit till omprövningsenheten.

Av handlingarna i länsrättens mål nr 25766-05 framgår dock av en tjänsteanteckning den 16 november 2005 av omprövningsenheten att det aktuella överklagandet inkommit till omprövningsenheten den 14 april 2005 och översänts till länsrätten i mål gällande överklagan av omprövningsbeslut fattat den 10 augusti 2005.

Försäkringskassan har fattat flera beslut rörande AA:s rätt till sjukpenning under 2005. Försäkringskassan fattade den 29 december 2004 beslut om att inte bevilja sjukpenning från 5 januari 2005. Efter att omprövning begärts beslutade Försäkringskassan den 10 februari 2005 att inte ändra beslutet.

Försäkringskassan beslutade den 25 februari och den 20 juli 2005 att inte bevilja sjukpenning för senare perioder. Omprövning begärdes och Försäkringskassan beslutade den 10 augusti 2005 att inte ändra besluten.

Yttrande

Enligt journalanteckning av omprövningsenheten den 16 november 2005 sändes den aktuella skrivelsen av AA till länsrätten i mål gällande överklagan av omprövningsbeslutet fattat den 10 augusti 2005. Omprövningsbeslutet som fattades den 10 augusti 2005 gällde två grundbeslut fattade den 25 februari respektive den 20 juli 2005.

Den aktuella skrivelsen har uppenbarligen av misstag kommit att fogas till ärendet rörande omprövning av grundbeslutet den 25 februari 2005 istället för att betraktas som en överklagan av omprövningsbeslutet den 10 februari 2005. Följden av detta blev att något överklagande av omprövningsbeslutet den 10 februari 2005 inte registrerades.

Skrivelsen benämns som en begäran om omprövning och inte som en överklagan. Det framgår dock tydligt av skrivelsen att det är beslutet den 10 februari 2005 som avses.

Det är således oacceptabelt att AA:s överklagande inte uppmärksammades som ett överklagande av omprövningsbeslutet fattat den 10 februari utan istället fogades till ett ärende rörande omprövning av rätten till sjukpenning för en annan period. Försäkringskassans handläggning av AA:s överklagande har således otvivelaktigt innehållit en allvarlig förvaltningsrättslig brist.

Såsom framgått av tidigare redogörelse från omprövningsenheten har frågan om hanteringen av överklaganden tagits upp till diskussion på omprövningsenheten och det har då framkommit att medarbetarna på omprövningsenheten har goda kunskaper om hanteringen av överklaganden. Försäkringskassan kan mot bakgrund av detta inte se att den bristfälliga hanteringen av AA:s överklagande haft sin grund i något annat än den mänskliga faktorn.

Försäkringskassan vill också informera om att länsorganisationen, bland annat mot bakgrund av vad som framkommit av anmälningar till JO, uppmärksammat all personal i länet på vikten av att alltid noggrant läsa igenom handlingar som kommer in till Försäkringskassan för att förhindra förbiseenden av detta slag.

Försäkringskassan vill avslutningsvis beklaga de brister som förekommit i handläggningen av AA:s ärende.

AA kommenterade 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 ankomstämplades av Försäkringskassan den 8 april 2005. Det blev inte registrerat i Försäkringskassans diariesystem förrän den 10 november 2005 och då först efter att AA besökt Försäkringskassan den 9 november 2005 och uppvisat en kopia av överklagandet. Försäkringskassan kunde i remissvaret den 30 juni 2006 inte ge någon förklaring till att överklagandet kommit bort och inte registrerats.

Av utredningen har därefter framkommit att överklagandet hade kommit in till omprövningsenheten den 14 april 2005 och – utan att registreras – översänts till länsrätten i ett annat mål som AA hade pågående där. Försäkringskassans förklaring till det inträffade är att det skett av misstag trots att det av AA:s överklagande tydligt framgår att det är beslutet den 10 februari 2005 som avses.

Länskontoret har i remissvaret anfört att enligt länskontorets uppfattning är Försäkringskassan – mot bakgrund av undantagsregeln i 5 § sekretessförordningen (1980:657) – inte skyldig att registrera ett inkommet överklagande i ett försäkringsärende.

Jag har i ett beslut som jag meddelade den 29 juni 2007 (dnr 5369-2006) uttalat att enligt min mening – vilken delas av Försäkringskassans huvudkontor – föreligger skyldighet för Försäkringskassan att registrera överklaganden och omprövningsbegäran. I det beslutet uttalade jag bl.a. följande.

Syftet med undantagsregeln i sekretessförordningen är att Försäkringskassan skall slippa registrera handlingar som förekommer i betydande omfattning hos kassan och där det ur arbets- och kostnadssynpunkt är motiverat att undanta dessa handlingar från registreringskyldigheten.

En ur rättssäkerhetssynpunkt så viktig handling som ett överklagande eller en omprövningsbegäran torde knappast hänföras till den sortens masshandlingar. Enligt min uppfattning, vilken som framgått delas av huvudkontoret, är undantagsregeln i 5 § sekretessförordningen inte tillämplig på överklaganden eller omprövningsbegäran.

Av det nu anförda följer att Försäkringskassan skall registrera överklaganden och begäran om omprövning i enlighet med reglerna i 15 kap. 1 § sekretesslagen. – Det kan tilläggas att den ovillkorliga registreringskyldigheten enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen i och för sig omfattar endast handlingar för vilka sekretess gäller. I många fall torde det emellertid i överklaganden eller omprövningsbegäran förekomma uppgifter som omfattas av sekretess och som alltså måste registreras. Härtill kommer att övriga handlingar i vart fall måste hållas ordnade på det sätt som föreskrivs i 15 kap. 1 § sekretesslagen.

Enligt 15 kap. 2 § sekretesslagen skall, beträffande handling som registreras enligt 1 §, av registret framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen, i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt i korthet vad handlingen rör.

Syftet med registrering av allmänna handlingar är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till dessa handlingar. Det måste alltså gå att konstatera vilka allmänna handlingar som finns. Ur offentlighetssynpunkt är det därför viktigt att sådana handlingar registreras utan dröjsmål. Registrering skall sålunda ske så snart det är praktiskt möjligt, normalt samma dag som – eller senast dagen efter – handlingen kom in eller upprättades hos myndigheten. För att skyndsamhetskravet skall kunna efterlevas ligger det i sakens natur att registreringen inom myndigheten sker där handlingen kommer in.

Man skall av diariet kunna identifiera handlingen och utläsa var handlingen befinner sig. När det gäller överklaganden och omprövningsbegäran är det dessutom särskilt viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt att Försäkringskassan har väl fungerande rutiner för registrering. Ett överklagande är för den enskilde en synnerligen viktig handling och han ska kunna lita på att Försäkringskassan har betryggande rutiner för handläggning och bevakning av handlingen.

Jag har denna dag även meddelat beslut i ett annat ärende som rör länskontorets Stockholm handläggning av ett överklagande (JO:s dnr 3170-2006). Även i det ärendet blev överklagandet av misstag översänt till länsrätten för att tillföras ett annat mål som den försäkrade hade där.

Det som har inträffat i båda dessa ärenden illustrerar på ett mycket tydligt sätt Försäkringskassans (länskontoret Stockholm) bristande rutiner vad gäller diarieföring av överklaganden och omprövningsbegäran och de konsekvenser det får för den enskilde. En klagande måste kunna lita på att ett överklagande blir omhändertaget på ett betryggande sätt och snabbt vidarebefordrat till länsrätten så att länsrätten får tillfälle att inleda beredningsåtgärder och pröva klagomålen.

Jag kan inte heller underlåta att påpeka att det framstår som märkligt att Försäkringskassan i samband med den första remissen från JO inte kunde rekonstruera händelseförloppet. Vid den tiden fanns det ju faktiskt en tjänsteanteckning gjord av omprövningsenheten den 16 november 2005 om vad som hade hänt med AA:s överklagande.

Det som har inträffat är helt oacceptabelt och jag ser utomordentligt allvarligt på det.

Jag utgår från att Försäkringskassan (länskontoret Stockholm) utreder om de rutiner som finns är tillräckliga för att förhindra ett upprepande av det inträffade.

JO är inte behörig att pröva frågor om skadestånd.

Ärendet avslutas.