

## **Initiativärende mot Försäkringskassan, länsorganisationen Västernorrland, om diarieföring av överklaganden och begäran om omprövning**

---

### **Initiativet**

Vid min inspektion av Försäkringskassan, länsorganisationen Västernorrland, försäkringskontoret Sundsvall, den 14–15 november 2006 (dnr 5167-2006) uppmärksammade jag följande rörande Försäkringskassans diarieföring av överklaganden och begäran om omprövningar.

Registreringen av inkomna överklaganden och omprövningsbegäran skedde normalt på länskontoret. Det angavs inte i diariet när överklagandet översändes till länsrätten. Det förflöt ibland lång tid från det att ett överklagande eller en omprövningsbegäran kom in och till dess att handlingen registrerades.

I ett fall hade ett överklagande kommit in den 5 juni 2006 och registrerats först den 5 oktober 2006. I det fallet angavs dessutom att ärendet hade avslutats den 4 oktober 2006, vilket tyder på att överklagandet registrerats först när ärendet återkom från länsrätten. I ett annat fall hade överklagandet kommit in den 24 november 2005 och registrerats först den 3 januari 2006. I ytterligare ett fall hade överklagandet kommit in den 4 juli 2006 och registrerats först den 23 augusti 2006.

Vad gällde omprövningsärenden kunde konstateras följande. I ett ärende hade omprövningsbegäran kommit in den 29 november 2005 och registrerats först den 6 februari 2006. I ett annat ärende hade omprövningsbegäran kommit in den 6 december 2005 och registrerats först den 1 februari 2006. Vidare angavs i vissa ärenden både när ärendet avslutades och när beslutet expedierades, men det vanligast förekommande var att det endast angavs när ärendet avslutades.

Jag beslutade att i ett initiativärende låta utreda Försäkringskassans diarieföring.

### **Utredning**

Ärendet remitterades till Försäkringskassan för yttrande över kassans diarieföring av överklaganden och begäran om omprövning.

Försäkringskassan (länskontoret Västernorrland) anförde i remissvaret genom länsdirektören AA följande.

---

JO har påpekat att registrering av inkomna överklaganden och omprövningsbegäran normalt sker på länskontoret men att det inte angavs i diariet när överklagandet översändes till länsrätten. Vidare har JO påtalat att det ibland förflutit lång tid från det att ett överklagande eller en begäran om omprövning kommit in till dess det registrerats.

Försäkringskassan har numera rutinen att det i samtliga ärenden ska anges i diariet när ett ärende översänds till länsrätten.

Beträffande JO:s synpunkter på att lång tid förflutit mellan att överklagande/begäran om omprövning inkommit och registrering i diariet så håller Försäkringskassan f.n. på att omorganisera handläggningen av omprövningar och processföring. Tidigare har omprövningar och processföring handlagts av 20-talet handläggare på deltid vid de sju försäkringskontoren i länet. Från och med april 2007 kommer samtliga omprövningar samt processföring mot läns- och kammarrätt att handläggas koncentrerat av 3–4 handläggare under ledning av en enhetschef vid försäkringskontoret i Härnösand. Det radikalt minskade antalet handläggare för omprövningar borgar för att rutinerna kring diarieföring kommer att vara väl kända och lättare att följa.

I samband med att den nya organisationen införs kommer Försäkringskassan att ha genomgång med all personal om handläggningsrutinerna vid omprövningar och överklaganden inklusive information om reglerna för diarieföring. Skriftliga arbetsrutiner kommer att införas och implementeras. Försäkringskassan kommer att ta fasta på JO:s synpunkter på att förtydliganden behövs beträffande arbetsrutinerna för dokumentering av att beslut är sänt till den försäkrade, rutinerna vid delgivningskvitto, god man och överklagandehänvisning. I syfte att rutinerna ska vara lätt tillgängliga för all personal kommer vi att ha dem på Försäkringskassans lokala intranät.

Ärendet remitterades därefter till huvudkontoret för yttrande över Försäkringskassans rutiner för diarieföring av överklaganden och begäran om omprövning. Det angavs i remissen att yttrandet borde innehålla huvudkontorets uppfattning i fråga om Försäkringskassan – mot bakgrund av undantagsregeln från registreringskyldighet som anges i 5 § sekretessförordningen (1980:657) – är skyldig att registrera överklaganden och begäran om omprövning.

Försäkringskassan (huvudkontoret) anförde i remissvaret genom chefsjuristen BB följande.

---

#### **Allmänt**

Det är av stor vikt att det inom Försäkringskassan finns fungerande rutiner för att säkerställa att begäran om omprövning och överklaganden handläggs på ett rättssäkert och riktigt sätt. Detta tar även sikte på att hålla ordning på handlingar i ärenden av nämnda slag. Det är också nödvändigt att på olika sätt och för olika ändamål kunna följa upp omprövnings- och överklagandeärenden.

Försäkringskassan har i 5 § sekretessförordningen (1980:657) undantagits från skyldigheten i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100) att registrera, det vill säga diarieföra, allmänna handlingar. Undantaget gäller bl.a. handlingar i försäkringsärenden.

### **Försäkringskassans tolkning av undantagsregeln i 5 § sekretessförordningen**

Enligt Försäkringskassans uppfattning bör 5 § sekretessförordningen tolkas så att omprövningsärenden och överklagandeärenden inte omfattas av undantaget från registreringskyldigheten. Anledningen till det är följande.

#### **Omprövningar**

En förutsättning för att omprövning ska kunna bli aktuell är att det finns ett beslut i ett ärende om försäkring. Vid den tidpunkt ett omprövningsärende inleds är det egentliga försäkringsärendet avgjort även om beslutet ännu inte vunnit laga kraft. Rent språkligt kan man säga att omprövningsärenden är försäkringsärenden. Aktiviteten eller processen omprövning är intimt förknippad med försäkringsärendet. Men mot bakgrund av förarbetsuttalandena till 15 kap. 1 § sekretesslagen kan det dock knappast ha varit lagstiftarens uppfattning att omprövningsärenden skulle omfattas av undantaget (prop. 1979/80:2 Del A s. 356 [s. 357; JO:s anm.]). Det är inte frågan om *"sjukanmälningar, inkomstuppgifter, läkarintyg m.fl. handlingar som i stor mängd kommer in till försäkringskassorna"*, det vill säga en sådan mängd handlingar att det av den anledningen kan anses betungande att registrera ärendena.

#### **Överklaganden**

Överklagandeärenden har en ur handläggningssynpunkt än mer kvalificerad och mångfasetterad karaktär. Även om man rent språkligt skulle kunna hänföra också sådana ärenden till försäkringsärenden är de inte lika intimt förknippade med försäkringsärendena som omprövningsärendena. Själva överklagandeprövningen görs i en annan instans. Det kan inte anses ha varit lagstiftarens avsikt att överklagandeärendena skulle omfattas av undantaget. Det är här inte frågan om någon masshantering, och det finns ett starkt allmänintresse av insyn i verksamheten.

#### **Ställningstagande**

Som framgår ovan under rubrikerna Omprövningar och Överklaganden kan man rent språkligt föra in dessa ärenden under undantaget i 5 § sekretessförordningen. En tolkning av bestämmelsen mot bakgrund av förarbetena till den bakomliggande lagbestämmelsen ger dock en annan bild. Enligt Försäkringskassans uppfattning bör 5 § sekretessförordningen tolkas så att omprövningsärenden och överklagandeärenden inte omfattas av undantaget från registreringskyldigheten.

#### **Försäkringskassans interna regler om registrering**

Oavsett hur undantaget i 5 § sekretessförordningen ska tolkas har Försäkringskassan i de interna riktlinjerna (2005:5) för diarieföring angett att handlingar i omprövnings- och överklagandeärenden alltid ska registreras. Registreringen ska ske på det sätt som föreskrivs i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen, dvs. utan dröjsmål. Av Försäkringskassans rutin (2006:7) för diarieföring i IT-stödet Diabas framgår också att omprövnings- och överklagandeärenden ska registreras.

Kravet att registrera gäller för alla handlingar och händelser, till exempel när begäran om omprövning kommer in eller när handlingar i ett överklagandeärende översänds till länsrätt.

Att vissa handlingar som rör begäran om omprövning eller överklagan inte har diarieförts inom länsorganisationen i Västernorrland är alltså inte i överensstämmelse med Försäkringskassans tolkning av undantagsregeln eller Försäkringskassans interna styrdokument.

## Bedömning

Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Sammanfattningsvis innebär regleringen att handlingar som kommer in till eller upprättas vid en myndighet är allmänna. Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Den rätten får begränsas endast i särskilt angivna fall. Undantagen regleras i sekretesslagen (1980:100). I samma lag slås fast myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar eller på annat sätt hålla handlingarna ordnade och att registrera vidtagna åtgärder.

I 15 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om registrering av allmänna handlingar.

Enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen skall en allmän handling som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras (diarieföras) utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar således bara handlingar för vilka sekretess gäller.

I andra stycket anges att regeringen får föreskriva undantag från registreringsskyldigheten beträffande handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning. Sådant undantag har meddelats för Försäkringskassan i 5 § sekretessförordningen (1980:657) beträffande handlingar i försäkringsärenden samt samlingsräkningar med bilagor för tandvård, läkarvård eller annan sjukvård.

Av förarbetena till 15 kap. 1 § sekretesslagen framgår att undantagsregeln avser handlingar som sjukanmälningar, inkomststoppgifter, läkarintyg m.fl. vilka i stor mängd kommer in till Försäkringskassan (prop. 1979/80:2 Del A s. 357).

I Försäkringskassans Vägledning 2004:7, version 2, s. 12 anges följande.

Försäkringskassan är undantagen från skyldigheten att registrera handlingar i socialförsäkringsärenden, till exempel sjukanmälningar. – – – Omprövnings- och överklagandeärenden ska däremot registreras i enlighet med reglerna i sekretesslagen (se Försäkringskassans riktlinjer [2005:5] för diarieföring).

I Försäkringskassans riktlinjer (2005:5) för diarieföring s. 8 anges, att handlingar i omprövnings- och överklagandeärenden alltid skall diarieföras.

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 registreringsskyldighet.

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.

Av de iakttagelser jag gjorde i samband med inspektionen av länsorganisationen Västernorrland framgick att det förelåg stora brister i länsorganisationens registrering av överklaganden och omprövningar. Det tog ibland lång tid innan överklagandet respektive omprövningsbegäran registrerades och i något fall skedde registreringen först när ärendet återkom från domstol. I vissa fall angavs i diariet både när ärendet avslutades och när beslut i ärendet expedierats och i andra fall endast när ärendet avslutades. Sammanfattningsvis var länsorganisationens registrering inkonsekvent och opålitlig.

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.

Det är allvarligt att Försäkringskassan – länsorganisationen Västernorrland – slarvat med diarieföring av handläggningsåtgärder i så viktiga ärenden som överklaganden. Försäkringskassans bristande rutiner har medfört att överklaganden

i vissa fall har blivit liggande lång tid utan att registreras. Risken för rättsförluster för den försäkrade är uppenbar. I andra fall har överklagandet av allt att döma inte registrerats förrän det återkom från länsrätt. I båda fallen sätts tryckfrihetsförordningens grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet ur spel. Också kraven i sekretesslagen åsidosätts.

Länsorganisationen har redogjort för de åtgärder den vidtagit för att förbättra rutinerna och bl.a. uppgett att samtliga omprövningar och överklaganden kommer att handläggas koncentrerat av ett mindre antal handläggare på ett försäkringskontor.

Jag vill i detta sammanhang ännu en gång understryka vikten av att ett överklagande respektive en omprövningsbegäran som kommit in till ett försäkringskontor omgående registreras och inte blir liggande i avvaktan på att skickas vidare för registrering. Enligt min mening ska registreringen av handlingen ske vid det kontor där handlingen kommer in och vidtagen åtgärd, t.ex. att handlingen överlämnas till omprövningsenheten, antecknas i registret (se 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen).

Jag och även tidigare justitieombudsmannen Jan Pennlöv har i flera ärenden (se t.ex. JO 1993/94 s. 347, JO 2000/01 s. 411, dnr 3243-2005, dnr 4-2006, dnr 565-2006, dnr 1394-2006, dnr 1841-2006, dnr 2964-2006, dnr 4573-2006 och dnr 5259-2006) kunnat konstatera att registreringen av överklaganden och begäran om omprövning som kommit in till Försäkringskassan sker för sent och i vissa fall inte alls. Detta innebär att varken bestämmelserna i 15 kap. 1 § sekretesslagen eller Försäkringskassans interna föreskrifter följs. Det förekommer också att bestämmelsen i 15 kap. 2 § sekretesslagen om registrering av åtgärder åsidosätts. Vissa konsekvenser härav har berörts ovan. Ytterligare en konsekvens är att det kan bli mycket svårt att hitta en akt som kommit på avvägar (se t.ex. ärende dnr 1394-2006). Även i detta fall kan den försäkrade drabbas hårt genom den onödiga försening som uppstår.

Jag förutsätter att Försäkringskassan tar de initiativ som behövs för att se till att lagstiftningen och kassans interna föreskrifter efterlevs.

Sammantaget är jag mycket kritisk till bristerna i Försäkringskassans – länsorganisationen Västernorrland – registrering av överklaganden och omprövningsbegäran.