

Anmälan mot Försäkringskassan om bl.a. handläggningstiden i två ärenden om omprövning

I en anmälan, som kom in till JO den 22 maj 2009, klagade advokaten AA på Försäkringskassans handläggning av ett ärende som han drev för klienten BB:s räkning. Han anförde bl.a. följande. Sedan BB skadats allvarligt i en olycka hade Försäkringskassan, under större delen av tiden, gjort bedömningen att BB:s arbetsförmåga uppgick till femtio procent och därför betalat ut halv sjukpenning. BB har emellertid aldrig fått något formellt beslut med fullföljdshänvisning angående sin arbetsförmåga. Kassan har dock redovisat sin bedömning på annat sätt. Den 10 oktober 2008 begärde AA omprövning av Försäkringskassans beslut att fastställa BB:s arbetsförmåga till femtio procent.

Till överklagandet bifogades bevis om hälsotillstånd och invaliditetsgrad. Den 8 april 2009 kontaktade AA kassan och påminde om sin begäran om omprövning. Han begärde samtidigt att få veta vem som handlade ärendet samt att få ta del av handlingarna i ärendet. Han hörde emellertid aldrig av kassan på något sätt.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som AA hade anført.

I sitt remissvar den 18 augusti 2009 anförde Försäkringskassan, genom chefsjuristen CC, följande.

Utredning

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

Handläggningen av ärendet rörande sjukpenning

BB uppbar hel sjukpenning under perioden den 25 maj 2005 till den 18 maj 2008. Därefter utbetalades halv sjukpenning under perioden den 19 maj 2008 till den 10 augusti 2008 då inkomna medicinska underlag angav halv sjukskrivning. Medicinska underlag som styrkte hel sjukskrivning finns för perioden den 11 augusti 2008 till den 31 januari 2009 och under denna period utbetalades också hel sjukpenning. Från den 1 februari 2009 styrkte underlagen endast halv sjukskrivning och halv sjukpenning betalades därför ånyo ut från detta datum. Från mars 2009 uppbar BB halv sjukersättning.

Skriftlig begäran om omprövning kom in till Försäkringskassan, Lokala försäkringscentret Karlskrona, den 13 oktober 2008 från AA. Omprövningen gällde att Försäkringskassan bedömt BB vara arbetsför till 50 procent. I begäran om omprövning yrkades att Försäkringskassan skulle tillerkänna BB full ersättning i första hand från den dagen då beslut om halv ersättning fattats och i andra hand ”från och med denna dag och tills vidare”.

Den 24 oktober 2008 talade handläggaren av sjukpenningärendet i telefon med AA. Handläggaren informerade då om att i ett pågående sjukpenningärende skickas inte skriftligt beslut med omprövningshänvisning i de fall då sjukpenning utges enligt den nivå som den försäkrade yrkar. I detta ärende bestod ”yrkandet” av det medicinska underlaget som angav halv nedsättning av arbetsförmågan. Beslutet när yrkandet eller begäran om ersättning bifalls består av utbetalningen.

Handläggaren informerade inte om att detta beslut ändå är omprövningsbart. Hänvisning gjordes i stället till det beslut som planerades att fattas i frågan om utbyte av sjukpenning till sjukersättning där utredning fortfarande pågick. Handläggaren upplyste inte heller om möjligheten att komma in med eventuellt medicinskt underlag avseende hel sjukpenning för aktuell period. Begäran om omprövning lämnades utan åtgärd.

Kompletterande handlingar kom in från AA den 3 november 2008. Det var beslut om ersättningar från Länsförsäkringar och Förenade Liv. De inkomna handlingarna föranledde ingen åtgärd.

Den 24 april 2009 skrev handläggaren en journalanteckning om att brev daterat den 8 april 2009 kommit in från AA. Brevet innehöll en begäran om att tidigare insänd begäran om omprövning skulle återupptas samt en önskan om uppgifter om diarienummer, handläggarens namn, tjänsteadress och direkttelefonnummer. Även en begäran om allt material som låg till grund för Försäkringskassans bedömning av BB:s arbetsförmåga.

Handläggaren konstaterade att eftersom det nu fanns ett beslut om halv sjukersättning fattat så vidarebefordrade hon brevet till omprövningsenheten i Jönköping. I övrigt vidtogs inga åtgärder.

Registrering av inkommen begäran om omprövning

Organisation

Den 1 juni 2008 beslutades att samtliga omprövningsskrivelser skulle skickas till Gemensam service Dokumenthantering i Östersund. Bakgrunden till beslutet var att omprövningar i Försäkringskassans nya organisation handläggs koncentrerat på ett fåtal omprövningsenheter i landet i stället för som tidigare på respektive län. Ärendefördelningen mellan omprövningsenheterna utgår från olika ärendeslag och dagindelning. Antalet omprövningsärenden blev betydligt fler än beräknat och omprövningsregistratorerna i Östersund har haft svårt att hinna med att ta hand om det stora inflödet. I möjligaste mån har enheten i Östersund arbetat övertid, personal från andra enheter har lånats in och extra resurser har satts in. Totalt arbetar just nu 15 personer heltid med att registrera inkommande omprövningar, jämfört med beräknade 6 årsarbetare. Balanserna är nu åtgärdade och omprövningar registreras samma dag eller senast nästa dag som de kommer in till myndigheten. Parallellt pågår också ett arbete med att försöka få till stånd ett tekniskt stöd för att styra omprövningarna direkt till rätt omprövningsenhet i stället för till Östersund.

Diarieföring

Enligt Försäkringskassans Riktlinjer (2005:5) för hantering och diarieföring av allmänna handlingar ska inkomna handlingar rörande begäran om omprövning diarieföras utan dröjsmål. Det betyder enligt praxis samma arbetsdag eller senast dagen efter att begäran kommit in till myndigheten eller kommit berörd befattningshavare tillhanda eller upprättats (jmf 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

AA:s begäran om omprövning av beslut (här avses Försäkringskassans beslut den 24 februari 2009 att byta ut BB sjukpenning mot halv sjukersättning, JO:s anmärkning)

kom in till Gemensam service Dokumenthantering den 23 april 2009 (dnr 042497-2009). Begäran om omprövning registrerades dock inte förrän den 5 maj 2009. Samma dag översändes ärendet från Gemensam service Dokumenthantering till omprövningsenheten i Jönköping. Den 11 maj 2009 översändes en komplettering i ärendet från Gemensam service till omprövningsenheten i Jönköping.

Handläggningen av ärendet om omprövning

Den 12 maj 2009 sände Nationella försäkringscenter, omprövningsenheten i Jönköping ett brev till AA och bekräftade att Försäkringskassan hade tagit emot begäran om omprövning av beslut angående sjukersättning.

Den 1 juli 2009 översände omprövningsenheten i Jönköping begärda kopior till AA.

Av handlingarna som kom in till omprövningsenheten framgår att AA i en skrivelse som kom in redan den 13 oktober 2008 hade begärt omprövning av Försäkringskassans beslut. Detta framgick av skrivelser daterade den 29 och 31 oktober 2008 samt den 8 april 2009.

Som en följd av detta eftersökte omprövningsenheten begäran om omprövning. Begäran om omprövning påträffades inskannad i Ärendehanteringssystemet (ÄHS). Begäran om omprövning gällde att "50 % sjukpenning" utbetalats för viss tid. Registrering av ärendet gjordes den 2 juli 2009 i diariet och ett ärende lades upp (dnr 062125-2009). Beslut fattades den 2 juli 2009 och ärendet avslutades.

Den 6 juli 2009 hade omprövningsenheten i Jönköping kontakt med AA per telefon. AA var på semester och i samråd med AA bestämdes att handläggningen av ärendet med dnr 042497-2009 (dvs. ärendet om omprövning av Försäkringskassans beslut den 24 februari 2009 att byta ut BB sjukpenning mot halv sjukersättning, JO:s anmärkning) skulle anstå till slutet av augusti.

Försäkringskassans slutsatser

I anmälan påpekas att inget formellt beslut, med besvärshänvisning, om graden av arbetsförmåga lämnats från Försäkringskassan. Då beslutet om att utbetala halv sjukpenning inte stod i strid med något yrkande som fanns vid tiden för utbetalning så har ställningstagandet om halv sjukpenning inte bedömts vara ett negativt beslut för den försäkrade. I en sådan situation skickar Försäkringskassan endast själva utbetalningen i form av ett så kallat insättningsbesked till den försäkrade. Själva utbetalningen eller insättningsbeskedet är då beslutet till den försäkrade. Så har också skett i detta fall. Om en försäkrad däremot får avslag eller inte får fullt ut den ersättning som han eller hon har yrkat i ett ärende om exempelvis sjukpenning, får den försäkrade givetvis ett skriftligt beslut med både motivering enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) och omprövningshänvisning enligt 21 § FL.

Då handläggaren den 24 oktober 2008 talade med AA borde information ha lämnats om att beslutet i form av utbetalning av sjukpenning är omprövningsbart trots att utbetalningen inte är försedd med omprövningshänvisning.

Vad som är särskilt anmärkningsvärt i detta sammanhang är att AAs begäran om omprövning som kom in till Försäkringskassan den 13 oktober 2008 inte togs upp som en begäran om omprövning utan skannades in i ärendehanteringssystemet och i övrigt lämnades utan åtgärd. Den skulle redan då rätteligen ha vidarebefordrats till Gemensam service Dokumenthantering för registrering och vidarebefordran för handläggning till rätt omprövningsenhet. Försäkringskassan beklagar det inträffade.

Genom utredningen av ärendet har dock framkommit att omprövningsbeslut har fattats av omprövningsenheten i Jönköping den 2 juli 2009 med anledning av den begäran om omprövning som kom in i oktober 2008. Omprövning pågår hos omprövningsenheten med anledning av den begäran om omprövning som kom in den 23 april 2009.

Skrivelsen daterad den 8 april 2009 uppfattade handläggaren som en begäran om omprövning av det beslut om sjukersättning som fattats och vidarebefordrade skrivelsen till omprövningsenheten utan ytterligare åtgärd.

Att handläggaren bedömde att skrivelsen fullt ut skulle hanteras av omprövningsenheten, det vill säga även begäran om kontaktuppgifter samt kopior på material är anmärkningsvärt. Rätten till insyn i det egna försäkringsärendet, den så kallade partsinsynen enligt 16 § förvaltningslagen, är en mycket viktig regel. Denna begäran borde ha hanterats skyndsamt och i princip lika snabbt som gäller för utlämnande av allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen. Detta innebär att begärda kopior av handlingarna i ärendet skulle ha lämnats ut genast eller så snart det var möjligt. Därefter skulle begäran om omprövning ha vidarebefordrats till Gemensam service Dokumenthantering för diarieföring och vidarebefordran till omprövningsenheten. Försäkringskassan beklagar det inträffade.

Genom utredningen av ärendet har framkommit att omprövningsenheten i Jönköping den 1 juli 2009 skickade kopior av samtliga handlingar i ärendet till AA.

Den sena registreringen av begäran om omprövning av Försäkringskassans beslut den 24 februari 2009 är inte acceptabel och Försäkringskassan beklagar att handlingen inte omgående skickades vidare till omprövningsenheten för handläggning. Skälen för detta är framför allt en större mängd ärenden än beräknat. Under vecka 17 kom det in 1841 stycken skrivelser med begäran om omprövning till Östersund i jämförelse med prognostiserade ca 800 ärenden per vecka på årsbasis. Detta ledde tyvärr till fördröjningar i registreringen trots att personalen arbetade övertid. Det är givetvis ingen ursäkt utan endast en förklaring.

Försäkringskassan konstaterar att handläggningen av begäran om omprövning som kom in till Försäkringskassan i oktober 2008 och april 2009 har dragit ut anmärkningsvärt långt i tiden. Enligt Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2001:4) om omprövning och ändring enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring bör omprövning av beslut göras inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranleder annat. Försäkringskassan beklagar det inträffade.

Avslutningsvis vill Försäkringskassan nämna att Lokala försäkringscentret Karlskrona under våren 2009 vidtagit extra åtgärder för att säkerställa att rutinerna för hanteringen av begäran om omprövning av beslut är väl kända av handläggarna. Vid planerat möte i september med samtliga handläggare, så kallat sjukförsäkringsforum, kommer Lokala försäkringscentret i Karlskrona påminna om att även beslut som är positiva för den försäkrade kan omprövas. Att ett beslut eller en utbetalning saknar omprövningshänvisning är inte avgörande för den försäkrades rätt att begära omprövning av beslutet.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Begäran om omprövning av Försäkringskassans beslut om sjukpenning

När ett medicinskt underlag inkommer till kassan i ett pågående ärende om sjukpenning anser Försäkringskassan detta utgöra ett yrkande om fortsatt ersättning i den omfattning och för den tid som det medicinska underlaget anger. Försäkringskassan tar för varje inkommet underlag ställning till om den försäkrade alltfjämt uppfyller kraven för rätt till sjukpenning för den tid och i den omfattning som yrkats (jfr. 3 kap 7 § lagen [1962:381] om allmän försäkring, AFL). Om Försäkringskassan bifaller yrkandet meddelas detta endast genom att sjukpenning betalas ut och ett s.k. ersättningsbesked skickas till den försäkrade. Jag har inget att invända mot denna ordning.

Ett beslut om försäkring enligt AFL ska, enligt 20 kap. 10 § samma lag, omprövas av Försäkringskassan om det begärs av en enskild som beslutet angår. Denna skyldighet gäller, som Försäkringskassan anför i sitt remissvar, oavsett beslutsformen och även om beslutet saknat omprövningshänvisning. Det finns inte heller något krav på att beslutet ska ha gått den enskilde emot.

Som Försäkringskassan anför i sitt remissvar, bör myndigheten fatta sina beslut om omprövning inom sex veckor om inte särskilda skäl föranleder annat. JO har vid ett flertal tillfällen understrukit betydelsen av detta och därvid också betonat att varken omorganisation eller ökad ärendeströmning utgör sådana särskilda skäl som motiverar en utdragen handläggning. Jag vill i detta sammanhang också framhålla att den försäkrade har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad av domstol (se artikel 6:1 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). En utdragen omprövningsprocess hos Försäkringskassan fördröjer den försäkrades rätt till domstolsprövning.

Den 13 oktober 2008 inkom AAs till kassan med en begäran om omprövning. Istället för att omedelbart vidarebefordra skrivelsen till vederbörande omprövningsenhet för handläggning lämnade myndigheten den helt utan åtgärd. Inte heller de kompletterande handlingar i ärendet som inkom några veckor senare föranledde någon åtgärd. Det var först sedan AA, den 23 april 2009, begärt omprövning av ett annat beslut som hans begäran den 13 oktober 2008 uppmärksammades. Den inledande passiviteten i ärendet bidrog kraftigt till att handläggningstiden i omprövningsärendet blev orimligt lång. Beslutet fattades först den 2 juli 2009, dvs. efter drygt åtta månader. En så lång handläggningstid är oacceptabel. Jag är mycket kritisk till Försäkringskassans hantering av AAs begäran om omprövning av BB:s ärende om sjukpenning.

Partsinsyn m.m.

Genom en skrivelse, inkommen till Försäkringskassan den 8 april 2009, efterlyste AA beslut i det omprövningsärende han avsett att initiera genom sin skrivelse den 13 oktober 2008. Han begärde samtidigt att få ta del av handlingarna i BB:s ärende samt att få uppgifter om ansvarig handläggare m.m.

Den som är part i ett ärende hos en myndighet har, med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt till insyn i utredningsmaterialet (16 § förvaltningslagen ([1986:223])). Genom rätten till partsinsyn kan parten bevaka sina intressen i ärendet och kontrollera hur myndigheten handlägger ärendet.

En enskild kan även grunda en begäran om att få ta del av en allmän handling på tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas redan samma dag som en begäran har gjorts.

Att den som begär att få ut en allmän handling är part i det ärende som handlingarna tillhör saknar betydelse för kravet på skyndsamt handläggning (se bl.a. JO 2003/04 s. 389).

Av utredningen framgår att AA inte erhöll de handlingar han begärt den 8 april 2009 förrän den 1 juli 2009. En sådan fördröjning strider uppenbart mot skyndsamhetskravet. Jag ser mycket allvarligt på Försäkringskassans bristande hantering av AA:s begäran att få ta del av handlingarna i sin klients ärende.

Självfallet skulle myndigheten, inom ramen för sin serviceplikt, även ha besvarat AA:s övriga frågor.

Begäran om omprövning av Försäkringskassans beslut om sjukersättning Allmänna handlingar ska, enligt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), registreras så snart de kommit in eller upprättats hos en myndighet. Från detta gäller vissa undantag (jfr. 2 § Offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]). Till Försäkringskassan inkomna handlingar i omprövningsärenden ska emellertid, som anförs i remissvaret, registreras i enlighet med huvudregeln.

Den 23 april 2009 inkom AA:s med en begäran om omprövning av Försäkringskassans beslut den 24 februari 2009 att byta ut BB:s sjukpenning mot halv sjukersättning. Handlingen registrerades inte förrän den 5 maj 2009. Ett sådant dröjsmål är inte acceptabelt.

Jag har tagit del av Försäkringskassans akt i det aktuella omprövningsärendet. Av handlingarna i akten framgår att beslut i ärendet fattades den 15 september 2009. Den sammanlagda handläggningstiden uppgick således till närmare fem månader. Som anförts ovan bör handläggningstiden i ett omprövningsärende inte överstiga sex veckor.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att ärendet i sin helhet präglas av ett antal försummelser från Försäkringskassans sida och att dessa föranlett allvarliga brister inom olika förvaltningsrättsliga områden. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för detta.

Ärendet avslutas.