

Försäkringskassans handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning

Beslutet i korthet: Försäkringskassans handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning blir ofta orimligt långa. Det beror till stor del på myndighetens svårigheter att få in nödvändigt material från berörda utländska myndigheter. För att fästa uppmärksamhet vid dessa problem och väcka tankar runt möjliga lösningar inledde JO detta initiativärende. Efter en beskrivning av gällande bestämmelser och vidtagna åtgärder konstateras i beslutet att det finns en stor medvetenhet hos Försäkringskassan om de aktuella problemen. Myndigheten har både sett över sina interna rutiner och lyft större frågor till regeringen. Även om Försäkringskassans möjligheter att påverka situationen ytterligare är begränsade anser JO att det är möjligt att, i väntan på ett utbyggt it-system, åstadkomma fler förbättringar med relativt små medel som t.ex. fortsatt översyn av påminnelsetidpunkter och bevakningssystem.

Initiativet

I samband med min tillsynsverksamhet har jag lagt märke till att Försäkringskassan i sina utlandsanknutna ärenden har svårt att inom rimlig tid få in information från berörda utländska myndigheter, vilket leder till att handläggningstiderna i dessa ärenden ofta blir orimligt långa. Med anledning av detta beslutade jag att utreda saken inom ramen för ett initiativärende.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som uppmanades att redogöra för de svårigheter som myndigheten har med att få nödvändig information från utländska myndigheter. Försäkringskassan ombads även att redogöra för de riktlinjer och rutiner som gäller på området samt att redovisa i vilken utsträckning möjligheten att fatta interimistiska beslut används för att minska de problem som kan drabba den enskilde till följd av en lång handläggningstid. I ett remissvar den 26 februari 2014 anförde Försäkringskassan följande.

Utredning

Försäkringskassan kan behöva uppgifter från andra länder, framförallt EU- och EES-länder vid handläggning av följande socialförsäkringsförmåner som omfattas av och hanteras utifrån Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr

883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen: internationell vård, förmåner vid sjukdom och moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner, sjuk- och aktivitetsersättning samt familjeförmåner. Aktivitetsstöd och underhållsstöd faller inte under tillämpningsområdet för EU:s samordningsbestämmelser även om det ibland behövs information från utländska myndigheter. Även när en persons försäkringstillhörighet utreds, det vill säga när tillämplig lagstiftning fastställs, kan uppgifter från andra länder behövas. Försäkringskassan begär i dessa ärenden uppgifter från berörd myndighet eller instans i det aktuella landet. För begäran och svar mellan olika EU- och EES-länder har EU tagit fram gemensamma blanketter som är likadana för alla medlemsstater. Dessa underlättar arbetet med att tolka både begäran om uppgifter och lämnade svar. Institutionerna i de olika medlemsstaterna har en skyldighet enligt artikel 2 i förordning 987/2009 att utan dröjsmål tillhandahålla eller utbyta alla uppgifter som är nödvändiga för att kunna fastställa rättigheter och skyldigheter för de personer som omfattas av grundförordningen.

Det kan ta lång tid att få svar från flera länder och Försäkringskassan behöver ofta skicka en påminnelse. Sedan svar kommit kan Försäkringskassan även behöva begära kompletteringar av aktuella handlingar och uppgifter eftersom de inskickade blanketterna kan vara felaktigt ifyllda eller handlingarna svårtolkade. Det förekommer även att Försäkringskassan får handskrivna svar, vilka kan vara svåra att läsa och tolka. Det händer även att Försäkringskassan får svar i brevform och inte på den för ändamålet avsedda blanketten, vilket kan innebära att handlingen behöver översättas.

Rutiner för påminnelsetidpunkter

Utbytet av information ska ske på ett sådant effektivt och snabbt sätt som föreskrivs i artikel 76 i förordning 883/2004 och artikel 2 i förordning 987/2009. Dessa artiklar tillämpas inte på aktivitetsstöd och underhållsstöd. De flesta förmåner har påminnelsetidpunkter som beskrivs i den process som används vid handläggning. En kort redogörelse för vilka dessa är följer nedan.

Inom EU-familjeförmåner och internationell vård skickas första påminnelsen tre månader efter att förfrågan har skickats om svar inte har inkommit inom den tiden.

Inom internationell vård skickas ytterligare en påminnelse efter sex månader om svar på en förfrågan om upplysningar om vård inte har kommit in. Om något svar inte inkommer inom ett år tas ärendet upp med det andra landet av Sveriges ledamöter i Revisionskommittén. Ibland tas direkt kontakt med det aktuella lokalkontoret för att försöka få ett snabbare svar.

Inom försäkringstillhörighet skickas första påminnelsen två månader efter att förfrågan har skickats. Tidpunkten för påminnelse har valts eftersom den genomsnittliga svarstiden är två månader. Att skicka påminnelse efter två månader istället för efter tre månader har visat sig förkorta handläggningstiden. Försäkringskassans erfarenhet är att påminnelser många gånger är nödvändiga, eftersom det ofta inte kommer in något svar alls om inte påminnelse har skickats.

Vad gäller aktivitetsstöd och underhållsstöd används olika påminnelsetidpunkter och bevakningstider för de olika länderna. Även erfarenhet av tidigare svarsfrekvens från de olika utländska organen har betydelse vid avvägningen av behovet av påminnelser.

Möjlighet att fatta provisoriska och interimistiska beslut

För att den enskilde inte ska behöva vänta på att få sitt ärende avgjort finns i samordningsbestämmelserna skyldigheter för institutionerna att i vissa fall fastställa lagval provisoriskt och att utbetala förmån provisoriskt.

Av artikel 6 i förordning 987/2009 följer att om två eller flera medlemsstaters institutioner eller myndigheter har olika åsikter om fastställandet av vilken lagstiftning som ska tillämpas när en person som har ansökt om en förmån ska

personen provisoriskt omfattas av lagstiftningen i någon av medlemsstaterna om inget annat föreskrivs i tillämpningsförfordningen.

Inom EU-familjeförmåner är det möjligt att fatta interimistiskt beslut när det finns en rätt till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, det vill säga när barnet bor i Sverige. När det kommer in en impuls om att förordning 883/2004 kan vara tillämplig och att Sverige troligtvis inte har prioritet, men en förmån tidigare beviljats enligt nationell lagstiftning, fortsätter Försäkringskassan att betala ut ersättningen i avvaktan på att EU-familjeförmånsutredningen ska bli klar.

När kunden skickar in en begäran om en förmån under tiden utredning om förordningens tillämplighet pågår kan Försäkringskassan fatta ett interimistiskt beslut om att bevilja förmånen, även om kunden inte tidigare har beviljats den aktuella förmånen.

Inom sjuk- och aktivitetsersättning fattas alltid ett interimistiskt beslut enligt socialförsäkringsbalken om tillräckliga uppgifter finns för att utbetalning ska kunna göras. Beslut om utbetalning av ersättning ska enligt artikel 50 i förordning 987/2009 betraktas som provisoriskt om det beviljade beloppet skulle kunna påverkas av utgången av handläggningen av ansökan. Ersättningen ska utbetalas utan dröjsmål.

Detta sker främst när det saknas kompletta uppgifter om försäkringsperioder från ett eller flera länder. Alla utländska perioder används då vid beräkning vilket innebär att minsta möjliga belopp utbetalas och när begärd handling kommer in, fattas definitivt beslut efter omräkning och en retroaktiv tilläggsutbetalning görs till kund eller myndighet. Om det skulle ha betalats ut för mycket ersättning till en kund kan det endast bli fråga om en återkravssituation om kunden har bidragit till den felaktiga utbetalningen, vilket oftast inte bedöms vara fallet.

Försäkringskassans slutsatser

Av utredningen som föregått detta yttrande framgår det att det tar lång tid att få svar av de flesta länderna och att det ofta behövs påminnelser för att överhuvudtaget få svar. För att påskynda handläggningen och för att uppfylla kraven enligt artikel 76 i förordning 883/2004 och artikel 2 i förordning 987/2009 tillämpas påminnelsetidpunkter vid handläggning. Försäkringskassan kommer att se över rutinerna, framför allt när det gäller hur lång tid handläggaren ska avvakta svar innan han eller hon kan skicka en påminnelse om begäran.

En annan viktig åtgärd för att motverka att den enskilde får vänta på besked är att tillämpa förordningarnas bestämmelser om provisoriska beslut, fastställande och utbetalningar av förmåner. Även de nationella bestämmelserna om interimistiska beslut bör beaktas när samordningsbestämmelserna inte tillämpas. Detta görs i regel alltid när det finns tillräckliga uppgifter för att utbetalning ska kunna göras.

Försäkringskassan verkar i rollen som förbindelseorgan för att vara en god och utvecklande kraft i EU-samarbetet i socialförsäkringsfrågor. IT-systemet EESSI, som är under uppbyggnad, ska hjälpa socialförsäkringsorgan i hela EU att snabbare och säkrare utbyta information i enlighet med EU-reglerna om samordning av de sociala trygghetssystemen. EESSI beräknas vara i drift 2018. Samarbetsfrågorna inom EU/EES behöver fortfarande utvecklas och det är viktigt med bilaterala kontakter. Försäkringskassan deltar även aktivt i seminarier och andra aktiviteter som ordnas av Europeiska kommissionen på detta område. Informationsutbytet genom EESSI kommer att effektivisera informationsutbytet länderna emellan.

Trots att det alltså finns ett flertal möjligheter för Försäkringskassan att bidra till att hanteringen av dessa ärenden snabbas på måste i detta sammanhang beaktas att en del av problemen ligger utanför Försäkringskassans kontroll. Försäkringskassan saknar möjligheter att tvinga fram bättre organisatoriska strukturer och processer hos de utländska myndigheter som vi samarbetar med i dessa ärenden.

Bedömning

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen finns bl.a. lagvalsbestämmelser och allmänna bestämmelser om tillämpningen av förordningen samt om samarbetet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter. Vidare innehåller förordningen särskilda bestämmelser om de förmåner som omfattas. Rätten till en förmån i enlighet med förordningen är emellertid inte tillräcklig. Det är den nationella lagstiftningen som avgör om det finns en faktisk rätt till en viss förmån, detta under förutsättning att den nationella lagstiftningen inte är diskriminerande ur ett EU-rättsligt perspektiv (jfr Försäkringskassans Vägledning 2004:8, Version 8, s. 31).

När det gäller samarbete medlemsstaterna emellan uttalas i artikel 76.4 i förordning (EG) nr 883/2004 att de institutioner och personer som omfattas av förordningen ska vara skyldiga att informera varandra och att samarbeta för att säkerställa en korrekt tillämpning. Vidare sägs att institutionerna, enligt principen om god förvaltning, ska svara på alla förfrågningar inom rimlig tid.

Av artikel 2.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpning av förordning (EG) nr 833/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen framgår att all information som behövs för att fastställa och bestämma rättigheter och skyldigheter för personer som omfattas av förordningen ska utbytas mellan medlemsländerna, antingen direkt mellan institutionerna eller indirekt via förbindelseorganen. Informationsutbytet ska ske utan dröjsmål.

Förbindelseorgan är det nationella organ som utsetts att representera ett system för social trygghet i ett medlemsland gentemot andra medlemsländer. I Sverige är Försäkringskassan förbindelseorgan för de flesta förmåner. För arbetslöshetsförmåner är Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) förbindelseorgan, och för pensionsförmåner är Pensionsmyndigheten förbindelseorgan. Försäkringskassan är dock förbindelseorgan för sjukersättning och aktivitetsersättning. I länder som har flera skilda system för social trygghet kan det finnas flera förbindelseorgan (Försäkringskassans Vägledning 2004:11, Version 4, s. 47).

De nationella reglerna i förvaltningslagen (1986:223), FL, gäller självfallet även ärenden med utlandsanknytning. Till de allmänna kraven på myndigheters ärendehandläggning, som regleras i 7 § FL, hör bl.a. att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen ska myndigheten beakta möjligheten att själv hämta in upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs.

I sitt remissvar redogör Försäkringskassan för de aktuella EU-förordningarnas regler om provisoriska beslut¹. Om det inte går att fatta ett provisoriskt beslut med stöd av dem kan det i stället vara möjligt att fatta ett interimistiskt beslut med stöd av socialförsäkringsbalken, SFB. Enligt 112 kap. 2 § SFB får Försäkringskassan fatta ett interimistiskt beslut om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger, det är sannolikt att sådan rätt föreligger och det är av väsentlig betydelse för den som begär ersättningen. Ett interimistiskt beslut får meddelas även när det står klart att rätt till ersättning föreligger men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

Sett till Försäkringskassans totala volym utgör de utlandsanknutna ärendena en liten del. De är dock betydande till antalet, och det är rimligt att anta att de kommer att bli fler i takt med den ökande rörligheten inom EU. De många gånger orimligt långa handläggningstiderna i dessa ärenden drabbar självfallet främst enskilda försäkrade som väntar på besked om ersättning. Svårigheterna att få in nödvändigt utredningsmaterial medför emellertid också resurskrävande administration hos Försäkringskassan och leder till frustration hos myndighetens personal. Mitt syfte med att inleda detta initiativ var i första hand att fästa uppmärksamhet vid dessa problem och att väcka tankar runt möjliga sätt att underlätta för Försäkringskassan att efterleva kraven på en rimlig handläggningstid.

Av remissvaret framgår att Försäkringskassan med gott resultat redan har ändrat vissa rutiner i fråga om när påminnelser ska skickas. Jag har vid min tillsyn noterat att det också förekommer brister i bevakningen av begärda kompletteringar (se bl.a. dnr 1574-2013). Det finns sannolikt ytterligare åtgärder att vidta i fråga om sådant som påminnelser och bevakningar. När det gäller möjligheten att fatta interimistiska beslut vill jag framhålla att såväl den enskilde som Försäkringskassan kan ta initiativ till att ett sådant beslut fattas. Myndigheten bör enligt min uppfattning utnyttja denna möjlighet så långt det går för att minska skadeverkningarna vid långa handläggningstider. I den mån det inte redan finns bör Försäkringskassan överväga att införa rutiner för i vilket skede en prövning av förutsättningarna för att fatta interimistiska beslut ska ske. Jag välkomnar således den fortsatta rutinöversyn som Försäkringskassan aviserar.

Den 25 april 2013 gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att bl.a. redovisa hur det egna arbetet med internationella ärenden förhåller sig till myndighetens uppgift att samarbeta med berörda myndigheter i Sverige och andra länder både i

¹ Bestämmelser om tillfälliga beslut som fattas i avvaktan på slutliga beslut finns i såväl förordning 883/2004 och dess tillämpningsförordning som i SFB. I förordningarna kallas sådana beslut provisoriska, och i SFB benämns de interimistiska beslut.

generella frågor och i individuella ärenden (S2011/4671/SF, S2013/3286/SF). Jag har tagit del av den rapport som Försäkringskassan den 13 december 2013 lämnade som svar på uppdraget. I rapporten framhåller Försäkringskassan att det behövs ett effektivare samarbete med myndigheter i andra länder för att minska handläggningstiderna i enskilda ärenden. En förutsättning för att så ska ske är, enligt myndigheten, ett förbättrat it-stöd för de internationella ärendena både internt och externt mellan myndigheter i Sverige och andra länder. Som framgår av remissvaret är it-systemet EESSI under uppbyggnad och beräknas vara i drift 2018. Försäkringskassan lyfter även fram de särskilda problemen med långa svarstider när förfrågningar ställts till institutionerna i andra EU-länder. Myndigheten redogör i detta sammanhang för hur man har försökt påverka institutionerna i andra medlemsländer bl.a. genom att i enskilda ärenden kontakta förbindelseorganet i det andra landet. I några fall har ärenden lämnats över till representanter i Administrativa kommissionen (AK)². Försäkringskassan poängterar att problemet med långa svarstider kvarstår och uttalar att Sverige bör stödja initiativ till fortsatta diskussioner om detta inom AK (se Försäkringskassans rapport med dnr 023734-2013, s. 26 och 38). Jag ställer mig bakom de synpunkter som Försäkringskassan framför i dessa delar.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att det finns en stor medvetenhet hos Försäkringskassan om problemen med långa handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning. Myndigheten har både sett över sina interna rutiner och lyft större frågor till regeringen. Även om Försäkringskassans möjligheter att påverka situationen ytterligare är begränsade tror jag att det är möjligt att, i väntan på ett utbyggt it-system, åstadkomma fler förbättringar med relativt små medel som t.ex. fortsatt översyn av påminnelsetidpunkter och bevakningssystem.

Ärendet avslutas.

² AK är knuten till EU-kommissionen och består av regeringsföreträdare från medlemsländerna. AK ska bl.a. främja och utveckla samarbetet mellan medlemsstaterna och deras institutioner i frågor som rör social trygghet (artikel 71 och 72 i förordning 883/2004).