

Försäkringskassan kritiseras för att ärenden prioriterats på ett sätt som står i strid med likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen, och för att inte ha underrättat enskilda enligt 11 § förvaltningslagen om att deras ärenden kommer att bli väsentligt försenade

Beslutet i korthet: För att uppnå målet att 80 procent av omprövningsärendena om sjukpenning skulle avgöras inom sex veckor bestämde omprövningsenheten att ärendena, åtminstone under sommaren 2022, inte skulle avgöras i åldersordning. I stället uppmanades handläggarna att endast till hälften ta ärenden från balansen med äldre ärenden och i övrigt ta ärenden från balansen med nyare ärenden. Handläggarna uppmanades dessutom att under en tvåveckorsperiod endast handlägga nyare ärenden.

JO konstaterar i beslutet att när nyare ärenden på det här sättet prioriteras på bekostnad av äldre får de ärenden som redan väntat länge utan att bli avgjorda vänta ännu längre, medan de ärenden som prioriteras avgörs mycket snabbt. Att utan en bedömning i det enskilda fallet betrakta äldre ärenden som mer tidskrävande och därför vänta med dem till förmån för nyare ärenden strider enligt JO mot likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen. Detsamma gäller när en myndighet prioriterar på ett sätt som går ut på att avgöra nyare ärenden enbart för att uppnå ett visst verksamhetsmål. Den prioritetsordning som tillämpades hos Försäkringskassans omprövningsenhet var därför inte förenlig med likhets- och objektivitetsprinciperna i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Vidare hade handläggarna på omprövningsenheten instruerats under sommaren 2022 att inte skicka underrättelser om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL. JO framhåller att myndigheten har gjort ett medvetet avsteg från sin underrättelseskyldighet, vilket han är kritisk till.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan och förde fram att myndighetens omprövningsenhet prioriterar att avgöra nyinkomna ärenden framför äldre ärenden. Hon uppgav även att enheten konsekvent låter bli att skicka underrättelser om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL, när myndigheten borde göra det. Till anmälan fogades bl.a.

protokoll från Försäkringskassans nationella förmånsmöten i mars, april, maj och juni 2022, e-post från en områdeschef i juli 2022 och e-post från en enhetschef i juli och augusti 2022 samt styrning för ärendeprioritering vecka 1–13 och vecka 14–24 2022.

Utredning

JO begärde att Försäkringskassan skulle yttra sig över vad AA framfört i sin anmälan.

Försäkringskassan lämnade ett remissvar, och AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering och uttalanden om hur ärenden får prioriteras

En myndighet ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen (likhetsprincipen) samt vara saklig och opartisk (objektivitetsprincipen). Av bestämmelsen följer att lika fall ska behandlas lika och att en myndighets prioriteringar mellan ärenden i samma ärendeslag måste kunna motiveras med objektivt godtagbara skäl.

JO har tidigare uttalat att det är förenligt med dessa principer att en myndighet t.ex. skiljer ut kompletta ansökningar där det snabbt går att konstatera att en ansökan ska beviljas eller att handlägga ett ärende med förtur på grund av dess brådskande natur, men däremot inte att handlägga webbansökningar före andra likvärdiga ansökningar (se JO 2015/16 s. 326). JO framhöll i samma beslut att det vidare är självklart att enkla och kompletta ärenden kan och ska handläggas betydligt snabbare än ofullständiga ärenden som behöver utredas.

JO har i ett annat beslut konstaterat att även om höga balanser medför att det behöver göras prioriteringar är det inte acceptabelt att vissa ärendekategorier helt läggs åt sidan (se beslut den 3 mars 2008 i ärendet med dnr 861-2007). Det är heller inte acceptabelt att prioritera enkla ärenden framför mer resurskrävande ärenden (se JO 2020/21 s. 252).

Försäkringskassans prioritering av ärenden

Nyare ärenden prioriterades framför äldre ärenden

Försäkringskassans verksamhetsmål för omprövningsärenden innebär att 80 procent av ärendena ska avgöras inom 42 dagar. Enligt AA:s anmälan tillgodosågs det målet genom att handläggarna uppmanades att plocka ärenden utifrån följande fördelning: 50 procent ärenden från balansen med äldre sjukpenningärenden, 25 procent ärenden från balansen med nya sjukpenningärenden och 25 procent ärenden från balansen med ärenden om sjukpenning till arbetslösa. Det innebar enligt anmälan att en omprövningshandläggare den 3 augusti 2022 fick ett ärende som kom in den 21 april 2022 från balansen med äldre ärenden, ett som kom in den 27 juni 2022 från balansen med nya ärenden och ett som kom in den 28 juni 2022 från balansen med ärenden om sjukpenning till arbetslösa. Hälften av de ärenden som en

omprövningshandläggare instruerades att handlägga hade därmed väntat utan att bli avgjorda under betydligt kortare tid än de ärenden som hade väntat längst tid. Av ett e-postmeddelande från en enhetschef den 3 augusti 2022 framgick vidare att omprövningsenheten uppmanades att under de följande två veckorna arbeta enbart med nyare ärenden och ärenden om sjukpenning till arbetslösa.

Försäkringskassan framhöll i sitt remissvar till JO att myndigheten hade prioriterat att ompröva beslut om sjukpenning eftersom sjukpenning ofta utgör en enskilds hela inkomst. Försäkringskassan utgick från att den bestämda prioritetsordningen skulle leda till att fler personer fick sina beslut inom rimlig tid och att väntetiden skulle ha blivit betydligt längre om ärendena hade prövats i åldersordning. Vid denna bedömning utgick myndigheten från att det generellt sett krävs mer resurser för att avgöra redan försenade ärenden jämfört med dem som nyligen kommit in.

När det uppstod höga ärendebalanser ansåg Försäkringskassan det vidare som mest effektivt att se till att mängden försenade ärenden inte ökade, och därför arbetade omprövningshandläggarna parallellt med både nyare och äldre ärenden. Detta resulterade i att de ärenden som redan hade legat oavgjorda en längre tid än vad som betraktas som en normal handläggningstid blev ännu äldre. I sitt remissvar gjorde Försäkringskassan bedömningen att det inte går att ha synsättet att samtliga ärenden blir mer resurskrävande i takt med att de blir äldre, även om det i enskilda fall kan vara så, t.ex. om det kommer in ytterligare handlingar som kräver granskning och åtgärder eller kontakter med den enskilde.

Min bedömning av Försäkringskassans prioritetsordning

Jag har inget att invända mot att myndigheten handlägger enstaka nyare ärenden parallellt med de äldre om det finns objektiva godtagbara skäl för det. Det är tvärtom lämpligt att vissa handläggningsåtgärder såsom att begära in en nödvändig komplettering i ett nyare ärende vidtas parallellt med att äldre ärenden avgörs. Det är också godtagbart att hantera ärenden som ska avvisas eller skrivas av framför ärenden där rätten till en förmån ska bedömas. När ärenden inom samma förmånsslag är klara att avgöras i sak finns det emellertid sällan skäl att avgöra dem annat än i åldersordning. Sådana skäl kan dock finnas om ärendet har förturskaraktär eller den fråga som ska prövas förfaller inom en viss tid. Det är naturligtvis också acceptabelt att handläggningstiden varierar beroende på ärendets omfattning och karaktär.

Metoden att generellt prioritera nyare ärenden på bekostnad av äldre innebär att de ärenden som redan väntat länge utan att bli avgjorda får vänta ännu längre, medan de ärenden som prioriteras avgörs mycket snabbt. En sådan ordning är i regel inte acceptabel. Att kategoriskt och utan en bedömning i det enskilda fallet betrakta äldre ärenden som mer tidskrävande och därför vänta med dem till förmån för nyare ärenden strider mot likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen och kan därför inte accepteras. Detsamma gäller när en

myndighet prioriterar på ett sätt som går ut på att avgöra nyare ärenden enbart för att uppnå sådana verksamhetsmål som ställer krav på en viss längsta handläggningstid.

Den prioritetsordning som tillämpades hos Försäkringskassans omprövningsenhet under åtminstone sommaren 2022 var enligt min mening inte förenlig med likhets- och objektivitetsprinciperna i 1 kap. 9 § regeringsformen. Som Försäkringskassan själv insett har den valda ordningen medfört att vissa ärenden handlagts under längre tid än nödvändigt och att de enskildas rättssäkerhet därför har eftersatts, bl.a. genom att deras möjlighet att begära domstolsprövning har försenats. Försäkringskassan ska mot den bakgrunden kritiseras för att vissa nyinkomna omprövningsärenden prioriterats framför äldre ärenden.

Det framgår av Försäkringskassans remissvar att det fortsättningsvis är omprövningsenhetens avsikt att fördela ärendena till handläggarna inom tre veckor. En handläggare ska då göra en individuell behovsbedömning av ett ärende och därefter driva det till beslut. På det sättet kommer brådskande frågor i de ärenden som ännu inte har fördelats inte längre att hanteras av en postansvarig omprövningshandläggare. Jag ser positivt på att ärendena nu fördelas till en ansvarig handläggare i ett tidigare skede. Den nya ordningen får emellertid inte leda till att det dröjer tre veckor eller mer innan brådskande åtgärder vidtas, utan det är viktigt att någon är ansvarig för ärendet omedelbart efter att det kommit in till Försäkringskassan (jfr mina uttalanden i protokollet efter inspektionen den 6–8 november 2018 i dnr 6840-2018).

Rättslig reglering av skyldigheten att underrätta enskilda vid väsentlig försening

Ett ärende ska enligt 9 § första stycket FL handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Enligt 11 § FL ska en myndighet som bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 2016/17:180 s. 110 f.) framgår bl.a. att regeringen anser det angeläget och i linje med bestämmelserna om god förvaltning att den enskilde får vetskap om vad som händer i hans eller hennes ärende och att enskilda därför ska underrättas om handläggningen väsentligen fördröjs. Myndigheterna behöver dock inte lämna besked om varje inträffad försening i handläggningen. I förarbetena anges att tillämpningsområdet för 11 § FL bör begränsas till att avse helt klara fall. Om myndigheten angett en normalt tid för ärendetypen bör denna tid i och för sig kunna tjäna som en utgångspunkt för bedömningen. Men bedömningen behöver inte helt och hållet vara knuten till en normal handläggningstid för den aktuella ärendetypen. Vid

bedömningen bör myndigheten även kunna ta hänsyn till omständigheter som är hänförliga till det konkreta fallet, t.ex. att parten redan i sin ansökan presenterat ett gediget material eller tvärtom att parten har lämnat in en mycket bristfällig ansökan. I viss utsträckning bör bedömningen i ett visst fall också kunna relateras till den betydelse som ett snabbt avgörande normalt kan få för den enskilde, t.ex. om den fråga som prövas är av direkt och påtaglig betydelse för den enskildes personliga eller ekonomiska ställning. (Se prop. 2016/17:180 s. 111.)

JO har tidigare kritiserat Försäkringskassan för bristande underrättelser om att avgörandena i olika ärenden väsentligt försenats. I mitt beslut den 27 oktober 2020 (i ärendet med dnr 221-2019) påtalade jag t.ex. att en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas när handläggningstiden markant kommer att överstiga den förväntade handläggningstiden och detta främst beror på att myndighetens handläggning varit passiv en länge period. Jag har nyligen förtydligat detta i mitt beslut den 31 maj 2023 (i ärendet med dnr 6473-2021), där jag uttalade att en myndighet måste underrätta den enskilde så snart den bedömer att handläggningstiden kommer att bli markant längre än vad som är rimligt och godtagbart.

Orsaken till att en försening har uppstått saknar betydelse för underrättelse-skyldigheten. Det kan t.ex. vara svårt att få in underlag från vården eller en arbetsgivare. I många fall beror dock förseningen på förhållanden hos den handläggande myndigheten, t.ex. arbetsanhopning. Att myndigheten under lång tid helt avstått från att vidta åtgärder i ett ärende bör enligt förarbetena vara en indikation på att avgörandet i ärendet fördröjts i onödan (se prop. 2016/17:180 s. 124). Oavsett vad förseningen beror på ska anledningen till den framgå av underrättelsen.

Försäkringskassans underrättelser om väsentlig försening

Av Försäkringskassans allmänna råd (FKAR 2010:7) om omprövning och ändring framgår att ett beslut bör omprövas inom sex veckor från det att en omprövning begärts, om inte särskilda skäl motiverar annat. Detsamma anges i Försäkringskassans vägledning 2001:7 Omprövning och överklagande av Försäkringskassans beslut (version 17) s. 32.

Försäkringskassan har i sitt remissvar uppgett att myndigheten den 27 juni 2018 beslutade att ett omprövningsärende som handlagts under mer än 72 dagar ska anses vara väsentligt försenat. Enligt myndighetens arbetsmodell ska handläggaren på den 54:e dagen i handläggningen bedöma om det är möjligt att meddela beslut inom 72 dagar, och annars skicka en underrättelse enligt 11 § FL till den enskilde. Rutinen har setts över, och sedan den 11 oktober 2022 får den enskilde alltid en sådan underrättelse när ett omprövningsärende riskerar att bli väsentligt försenat. Underrättelsen skickas i så fall ut sex veckor efter att begäran om omprövning kommit in.

Av Försäkringskassans remissvar framgår vidare att myndigheten under hösten 2021 noterade att det i omprövningsverksamheten hade uppstått förseningar i handläggningen av vissa ärendetyper. Myndigheten valde då att i fråga om fem förmånsslag skicka ut allmänt hållna informationsbrev om att handläggningen var försenad. Informationen innehöll ingen uppgift om orsaken till förseningen i det enskilda ärendet. När det däremot gällde ärendena om sjukpenning skickade Försäkringskassan inte ut någon information alls om att de skulle komma att försenas. Handläggarna skulle i stället prioritera att avgöra dessa ärenden så att besluten inte skulle komma att bli väsentligt försenade.

Av bilagorna till AA:s anmälan framgår bl.a. att det vid ett internt möte på Försäkringskassan den 22 mars 2022 tagits upp att det krävdes beslut av en verksamhetsområdeschef innan en underrättelse om väsentlig försening fick skickas ut och att en enhetschef vid ett möte den 14 juni 2022 hade meddelat att underrättelser om väsentlig försening inte skulle skickas ut under sommaren eftersom det saknades resurser för det.

Försäkringskassan har i sitt remissvar bekräftat att handläggarna på omprövningsenheten under sommaren 2022 hade informerats om att de inte skulle skicka ut underrättelser om väsentlig försening enligt 11 § FL och att det gällde samtliga ärendetyper.

Försäkringskassan har medvetet underlåtit att underrätta enskilda enligt 11 § FL

Enligt 11 § FL ska Försäkringskassan på eget initiativ underrätta en enskild när myndigheten bedömer att avgörandet i hans eller hennes ärende kommer att bli väsentligt försenat. JO har tidigare uttalat att denna underrättelseskyldighet gäller i förhållande till varje enskild part och att anledningen i det särskilda fallet till förseningen då ska anges (se JO 2020/21 s. 252 och JO 2021/22 s. 340).

Försäkringskassans omprövningsenhet har i vissa fall inte underrättat enskilda om att avgörandena i deras ärenden om omprövning av beslut om sjukpenning kommer att bli väsentligt försenade. Det framgår av utredningen att myndigheten varit skyldig att göra det enligt 11 § FL men att den gjort ett medvetet avsteg från sin underrättelseskyldighet. Det som myndigheten har anfört som skäl för denna underlåtenhet kan inte accepteras. Försäkringskassan ska därför kritiseras.

Ärendet avslutas.