

Återrapportering från Försäkringskassan avseende hanteringen av ärenden där den enskilde har ombud

Beslutet i korthet: Efter att Försäkringskassan under flera år återkommande har fått kritik från JO för bristande hantering i ärenden där enskilda har haft ombud, har JO följt upp myndighetens arbete med detta. Bristerna har bl.a. handlat om att Försäkringskassan har skickat beslut och kommunikeringsbrev direkt till enskilda trots att de har haft ombud.

JO konstaterar att det inte har skett någon stabil och påtaglig förbättring av hanteringen, vilket är bekymmersamt. Han framhåller att Försäkringskassan har en skyldighet att komma till rätta med de identifierade problemen.

JO ser positivt på att Försäkringskassan har vidtagit vissa åtgärder, men ställer sig frågande till hur omfattande arbetet har varit. Hans uppfattning är att myndigheten fortfarande inte har tagit ett helhetsgrepp om frågan och inte heller tagit den på tillräckligt stort allvar.

Enligt Försäkringskassan saknar myndigheten för närvarande ekonomiska förutsättningar för att utveckla sina ärendehanteringssystem på det sätt som skulle behövas. JO konstaterar dock att resursbrist utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv inte kan tjäna som en förmildrande omständighet vid den rättsliga granskning som JO har att utföra och uttalar att det är av stor vikt att Försäkringskassan kommer till rätta med problemen inom överskådlig tid.

JO är mycket kritisk till det som har kommit fram i ärendet och finner skäl att skicka beslutet för kännedom till regeringen.

Bakgrund

Försäkringskassan har under flera år återkommande fått kritik för bristande hantering i ärenden där enskilda har haft ombud. Myndigheten har bl.a. kritiserats för att ha skickat beslut och kommunikeringsbrev direkt till enskilda trots att dessa har haft ombud. Sådana brister har iakttagits såväl vid inspektioner som efter anmälningar från enskilda (se t.ex. JO:s protokoll den 16 maj 2016, dnr 1962-2016, och JO:s beslut den 15 september 2021, dnr 1254-2020).

Den 28 februari 2024 fick Försäkringskassan allvarlig kritik för att inte ha skickat beslut till parternas ombud i fyra ärenden om återkrav av assistansersättning (dnr 1091-2023). Samma dag fick myndigheten även mycket allvarlig kritik för att ha brustit i handläggningen på flera sätt i ett ärende om sjukpenning, bl.a. genom att vid upprepade tillfällen ha underlåtit att skicka handlingar till den enskildes ombud (dnr 2117-2023). Av båda besluten framgick att JO skulle följa upp myndighetens arbete avseende hanteringen av ärenden där enskilda har ombud.

Begäran om återrapportering

I en begäran om återrapportering uppmanade JO Försäkringskassan att redogöra för myndighetens arbete och de åtgärder som hade vidtagits för att säkerställa att ärenden där den enskilde har ett ombud hanteras korrekt. Rapporten skulle bl.a. besvara följande frågor:

- Vilka åtgärder har genomförts inom Försäkringskassan från år 2022 och framåt för att komma till rätta med brister avseende hanteringen av ombud och fullmakter? Planerar myndigheten att genomföra ytterligare åtgärder?
- Har de åtgärder Försäkringskassan hittills vidtagit avseende hanteringen av ombud och fullmakter haft tillräcklig effekt? Följer myndigheten upp effekten och i så fall på vilket sätt? Om åtgärderna inte har varit tillräckliga ska myndigheten även redogöra för sin bedömning av vilka ytterligare åtgärder som krävs och vid vilken tidpunkt de kan bedömas ge eftersträvd effekt.
- Hur hanteras ombudsrollen i Försäkringskassans ärendehanteringssystem ÄHS (Ärendehanteringssystem) respektive Hapo (Handläggningsportalen)? I vilken utsträckning hanteras ombudsrollen samt fullmakter automatiskt i systemen och i vilken utsträckning måste detta i stället hanteras manuellt? Har myndigheten identifierat några brister avseende hur ombud hanteras i systemen och vilka åtgärder har i så fall vidtagits för att komma till rätta med bristerna? Om brister har identifierats ska Försäkringskassan även redogöra för hur prioriterat utvecklingsarbetet är och vid vilken tidpunkt bristerna planeras vara åtgärdade.

Försäkringskassans rapport

I sin rapport uppgav Försäkringskassan att myndigheten hade vidtagit en mängd olika åtgärder, både på myndighetsövergripande nivå och inom olika avdelningar, för att hanteringen av ombud och fullmakter ska ske på ett korrekt och lagenligt sätt. Åtgärderna motsvarar enligt Försäkringskassan det som myndigheten i tidigare yttranden till JO angett skulle göras och har bl.a. bestått i informationsinsatser, förtydligad information i produktionsprocesser, handledningar och rutiner samt vissa utbildningsinsatser. Bland annat

publicerades ett informationsmeddelande på intranätet i oktober 2023 och innehållet i en intern kurs arbetades om under hösten 2023.

Försäkringskassan redogjorde vidare för hur ombudsrollen hanteras i myndighetens ärendehanteringssystem och uppgav bl.a. att i vissa fall måste ombudets namn och adress fyllas i manuellt. Det saknas också handläggningsstöd för att kunna registrera ombud för organisationer och juridiska personer. Sedan 2023 pågår ett arbete för att skapa förutsättningar för ett förbättrat stöd i handläggningen. Det innefattar bl.a. möjligheten att hämta adresser automatiskt samt att upprätta automatiska journalanteckningar där det framgår vad som har skickats, till vem och när.

Försäkringskassan redovisade därefter följande slutsatser.

Vi bedömer att myndigheten har en fungerande uppföljning i de specifika delar av verksamheten som brustit i hanteringen av ombud. Det är dock svårt att följa upp effekterna av vidtagna åtgärder. Försäkringskassan behöver se över arbetet med uppföljning av åtgärder och effekter på en myndighetsövergripande nivå. Även om det är svårt att följa upp effekterna av vidtagna åtgärder är det tydligt att Försäkringskassans åtgärder hittills inte har gett tillräcklig effekt. Myndighetens bedömning är att informations- och utbildningsåtgärder inte har varit tillräckliga. Ytterligare sådana åtgärder bedöms därför ha begränsad verkan. Det som istället bedöms ha avgörande betydelse för att hanteringen av ärenden där enskilda/försäkrade har ombud ska skötas helt korrekt i framtiden är att myndigheten utvecklar effektivare IT-stöd i ärendehandläggningen. Endast lösningar som minskar risken för felaktig, manuell hantering av fullmakter och ombud kan minska de identifierade felen i ärendehandläggningen. Ett sådant utvecklingsarbete kräver dock resurser. Sedan sommaren 2023 saknas det ekonomiska förutsättningar för att utveckla de olika handläggningssystemen på det sätt som skulle behövas för att komma tillrätta med de identifierade problemen.

Rättsliga utgångspunkter

Den som är part i ett ärende får, enligt 14 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL, som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget.

I de fall den enskilde har anlitat ombud för att företräda honom eller henne ska myndigheten skicka handlingar i ärendet, t.ex. kommuniseringsbrev och beslut, till ombudet och inte till den enskilde. Myndigheten ska också i första hand ha kontakt med ombudet. JO har även uttalat att myndigheter som huvudregel bör välja ombudet som delgivningsmottagare. (Se bl.a. JO 2017/18 s. 473, dnr 7218-2015, samt JO:s två beslut den 17 januari 2020, dnr 5701-2018 och 6658-2018.)

Det är av stor vikt att myndigheter hanterar ärenden där enskilda har ombud korrekt eftersom det är avgörande för den enskildes rättssäkerhet. Bristande hantering kan få allvarliga konsekvenser genom missade omprövnings- och överklagandefrister. När kommuniseringsbrev inte skickas till ombud innebär det dessutom att myndighetens kommuniseringsskyldighet inte uppfylls och den enskilde riskerar att gå miste om möjligheten att yttra sig inför ett ingripande

beslut. Ombud riskerar också att gå miste om viktig information i beslut och andra handlingar, vilket t.ex. kan leda till att enskilda förlorar sin sjukpenninggrundande inkomst. I de fall ingivna fullmakter inte kontrolleras tillräckligt noggrant finns det även risk för att handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter skickas till fel person.

Kunskap om innebörden av att en enskild har ett ombud måste finnas hos alla som handlägger ärenden inom Försäkringskassan. Det är därför inte tillräckligt att informations- och utbildningsinsatser genomförs enbart på en specifik avdelning eller enhet. Det är också av stor vikt att de system som används för handläggningen ger handläggarna goda förutsättningar att hantera ärendena på ett korrekt sätt. (Se bl.a. JO:s beslut den 15 september 2021, dnr 1254-2020.)

Bedömning

Det är tydligt att det under lång tid har funnits brister i Försäkringskassans hantering av ärenden där enskilda har haft ombud. Enligt myndigheten förekommer sådana brister fortfarande och de kommer inte att upphöra helt förrän myndighetens IT-utveckling har minskat behovet av manuell hantering. Det går alltså inte att slå fast att det har skett någon stabil och påtaglig förbättring, även om jag noterar att antalet anmälningar till JO som rör frågor om ombud och fullmakter har minskat den senaste tiden. Det är bekymmersamt att bristerna kvarstår.

Försäkringskassan är en stor myndighet som fattar många beslut som rör enskilda och det är inte ovanligt att besluten har stor betydelse för dessa personer. Jag har förståelse för att Försäkringskassans hantering till viss del kan vara komplex, men en myndighet måste ha kunskap och beredskap för att kunna uppfylla de krav som ställs. Som jag tidigare har uttalat kan en myndighet inte själv välja vilka av kraven i FL som den anser sig kunna uppfylla, utan det vilar ett stort ansvar på myndigheten att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att de förvaltningsrättsliga kraven uppfylls (se JO 2022/23 s. 351, dnr 5920-2020). Försäkringskassan har alltså en skyldighet att komma till rätta med de identifierade problemen vid hanteringen av ombud och fullmakter. Att Försäkringskassan i stället har haft utbredda problem med den hanteringen under flera år innebär att de enskilda har fått ta konsekvenserna av att myndigheten inte har vidtagit tillräckligt verkningsfulla åtgärder. Det är inte en rimlig ordning.

Jag ser givetvis positivt på att Försäkringskassan har vidtagit vissa åtgärder avseende ombudshanteringen. Inför återrapporteringen hade JO dock fått uppgifter om att myndigheten under 2022 skulle genomföra ett myndighetsövergripande utvecklingsarbete i syfte att säkerställa rättssäkerheten för enskilda som har ombud. Jag uppmanade därför Försäkringskassan att redogöra för vidtagna åtgärder från 2022 och framåt, och förväntade mig att ett större antal insatser inom hela myndigheten skulle ha genomförts. Dessa förväntningar har inte infriats. Av Försäkringskassans rapport framgår inte under vilken

tidsperiod det aviserade utvecklingsarbetet har pågått och inte heller vilka åtgärder som har vidtagits inom ramen för arbetet. Det framstår över huvud taget som att det är relativt få insatser som faktiskt har genomförts under 2022, t.ex. togs ett informationsmeddelande fram först under hösten 2023 och det var också först då som innehållet i en intern kurs uppdaterades. Även i övrigt är beskrivningen av flera åtgärder relativt vag och oprecis, det framgår inte alltid vid vilken tidpunkt eller inom vilken del av myndigheten som åtgärden har vidtagits. Jag ställer mig därför något frågande till hur omfattande utvecklingsarbetet egentligen har varit.

Mitt intryck är vidare att Försäkringskassan främst har fokuserat på insatser inom specifika delar av myndigheten, trots mina uttalanden om att tillräckliga kunskaper måste finnas inom hela myndigheten. Försäkringskassan hänvisar i sin rapport till att insatser som aviserats i tidigare yttranden till JO har genomförts. Jag noterar dock att de senaste yttrandena som Försäkringskassan har avgett framför allt fokuserar på insatser inom en avgränsad del av myndigheten. Dessutom bedömer myndigheten att en fungerande uppföljning enbart finns inom vissa specifika delar av verksamheten och att uppföljningen fortfarande behöver ses över på en myndighetsövergripande nivå. Jag vill här framhålla att JO i tidigare ärenden har uppmärksammat brister inom så vitt skilda ärendetyper som sjukpenning, assistansersättning och omprövning. Det är därför oroväckande att Försäkringskassan inte tycks ha fokuserat på att arbeta myndighetsövergripande med frågan. Min uppfattning är att Försäkringskassan fortfarande inte har tagit ett helhetsgrepp om ombudsfrågan och inte heller tagit den på tillräckligt stort allvar, trots den omfattande och allvarliga kritiken som myndigheten har fått.

Försäkringskassan bedömer att utveckling av effektivare IT-stöd i ärendehanläggningen är avgörande för att ärenden där enskilda har ombud ska kunna behandlas korrekt. Detta ligger i linje med JO:s tidigare uttalande om att det är viktigt att ärendehanteringssystemen ger goda förutsättningar för en korrekt hantering. Försäkringskassan har redogjort för hur ombudsrollen hanteras i ärendehanteringssystemen ÄHS och Hapo. Det framgår att hanteringen till viss del är manuell och myndigheten har även identifierat en del brister och utvecklingsområden. Jag noterar att aviserade förbättringar främst tycks vara aktuella i systemet Hapo, där endast vissa av de ärendetyper som Försäkringskassan hanterar handläggs. Det framgår inte tydligt vad det finns för planering avseende de ärendetyper som i dagsläget i stället handläggs i systemet ÄHS. Det är givetvis viktigt, även i det här avseendet, att arbetet inte enbart innefattar begränsade delar av myndigheten.

Försäkringskassan uppger att myndigheten för närvarande saknar ekonomiska förutsättningar för att utveckla ärendehanteringssystemen på det sätt som behövs. Det må vara en bidragande orsak till att myndigheten inte förmått uppfylla de förvaltningsrättsliga krav som det nu är fråga om, men kan utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv inte tjäna som en förmildrande omständighet vid

den rättsliga granskning som JO har att utföra. Jag anser att det är mycket bekymmersamt att den aktuella IT-utvecklingen inte synes ha varit tillräckligt prioriterad och att det inte finns någon tydlig tidsplan för när en påtaglig förbättring kan förväntas. Det är av stor vikt att Försäkringskassan inom överskådlig tid kommer till rätta med problemen vid hanteringen av ärenden där enskilda har ombud.

Jag är mycket kritisk till det som har kommit fram vid återrapporteringen och kommer att fortsätta följa frågan. Jag finner också skäl att skicka en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Seniora rättssakkunniga Sara Uhrbom har föredragit ärendet och byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.