

Anmälan mot Försäkringskassan om felaktigheter i underrättelser om beslut i ärende om sjukersättning, m.m.

Anmälan

AA klagade i en anmälan på Försäkringskassan, dåvarande försäkringskontoret Lund. Hon anförde huvudsakligen följande. I ett meddelande om provisoriskt beslut om sjukersättning i maj 2007 uppgavs felaktigt att halv sjukersättning beviljats i stället för hel. Hon har dessutom fått en underrättelse om beslut som innehöll uppgifter som avsåg en annan person.

Utredning

Försäkringskassans akt begärdes in och granskades. Försäkringskassan anmodades därefter att yttra sig över vad som framfördes i AA:s anmälan. I remissvaret anförde Försäkringskassan, genom länsdirektören BB, följande (de i remissvaret angivna bilagorna har utelämnats här).

Bakgrund

AA tillerkändes hel tidsbegränsad sjukersättning med stöd av 16 kap. 1 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) för tiden september 2005 - april 2007. AA ansökte den 12 januari 2007 om förlängd sjukersättning.

Länskontorets utredning

I handlägningsjournal beskrivna händelser i ärendet mellan den 12 januari och den 13 december 2007 i det aktuella ansökningsärendet

Den 12 januari ingav AA en ansökan om förlängd hel sjukersättning.

Den 18 maj antecknade föredraganden CC (i det följande föredraganden) i journalen att hon fattar "Provisoriskt beslut avseende längst för tre månader". Det interimistiska beslutet var fattat med stöd av 20 kap. 2 a § AFL.

Den 21 maj sände handläggaren DD (i det följande handläggaren) under-rättelse om beslutet med uppgift om att halv sjukersättning beviljats fr.o.m. maj 2007 och längst t.o.m. augusti 2007 i avvaktan på slutligt beslut. Av misstag kom det att i texten stå att det var halv sjukersättning som beviljats.

Beslutsunderrättelsen hade framtagits av handläggaren och den felaktigt angivna ersättningsnivån uppmärksammades inte av föredraganden då hon undertecknade beslutsunderrättelsen.

Den 24 maj antecknade handläggaren att felet uppmärksammats. Ny underrättelse sänds ut samma dag.

Den 23 juni mottog handläggaren e-post från AA i vilken hon lämnar vissa upplysningar om sin situation.

Den 30 juli inkom yttrande från försäkringsläkare, vari det bl.a. anges att den bedömningen gjorts att AA hade halv arbetsförmåga i ett fysiskt lätt arbete där hon kunde växla mellan sittande, stående och gående.

Den 1 augusti lämnades ärendet enligt rutin till föredraganden för granskning.

Den 2 augusti antecknade föredraganden i journalen att ”Jag fattar provisoriskt beslut avseende längst för tre månader”. Samma dag expedierade handläggaren beslutsunderrättelse om det interimistiska beslutet. I underrättelsen angavs att halv sjukersättning beviljats fr.o.m. augusti 2007 och längst t.o.m. oktober 2007 i avvaktan på slutligt beslut. Samma dag företog handläggaren även kommunikering av föredragnings-PM jämte bilagor med tidsfrist för yttrande t.o.m. den 18 augusti.

Den 6 augusti kontaktades handläggaren av AA, som – enligt journalanteckningen – var missnöjd med beslutsförslaget på halv sjukersättning.

Den 7 augusti gjorde föredraganden en anteckning om att hon ringt upp AA i anledning av att denna till enhetschef framfört klagomål mot handläggaren för att ha felbehandlat hennes ärende. Föredraganden upplyste AA om möjligheten att i yttrande framföra det hon ville framföra i anledning av kommunikeringen samt om möjligheterna att överklaga såväl det provisoriska beslutet som det kommande slutliga beslutet. Upplysning om möjlighet till personligt företräde inför socialförsäkringsnämnden lämnas också. Beträffande de formella fel och brister som AA ansåg ha förekommit hänvisade föredraganden till möjligheten att göra JO-anmälan. Föredraganden antecknade att AA var mycket upprörd och ansåg att hon endast fått tala med okunniga chefer och handläggare.

Den 8 augusti inkom e-postmeddelande från AA till handläggaren med önskemål om att denne skulle kontakta en namngiven tjänsteman på Arbetsförmedlingen på ett angivet telefonnummer. Handläggaren antecknade att han två gånger ringt det angivna telefonnumret och mötts av telefonsvarare och att han lämnat sitt namn och direktnummer och bett att få bli kontaktad, vilket inte skedde. Samma dag inlämnades ett antal handlingar till kontoret, nämligen yrkande om förlängd tidsfrist för yttrande efter kommunikeringen, underlag för detta yrkande, AA:s beskrivning av sina besvär, kopia av en rehabiliteringsutredning den 19 mars 2003 (som Försäkringskassan f.ö. redan förfogade över och som funnits med i det kommunicerade materialet) samt sista sidan av det föredragnings-PM som kommunicerats.

Den 9 augusti sände handläggaren en skrivelse till AA där han meddelade att han hade beslutat att bevilja anstånd med yttrande efter kommunikering t.o.m. den 4 september.

Den 15 augusti överklagade AA det interimistiska beslutet den 2 augusti.

Den 20 augusti besökte AA försäkringskontorets kundtjänst med yrkande om att få förlängt anstånd med yttrande eftersom hon inte fått tid hos sin läkare förrän den 12 september.

Den 28 augusti kontaktades AA av en tjänsteman vid kundtjänst och uppger då att hon påföljande dag skall träffa enhetschefen EE och att hon återkommer i anståndsfrågan därefter.

Den 29 augusti sammanträffade AA, biträdd av sin make, med enhetschefen EE. Vid mötet beslutade EE att bevilja förlängt anstånd med yttrande efter kommunikering till den 30 september. Anteckning från mötet bifogas som bilaga 1.

Den 4 oktober inlämnades ett antal handlingar, bl.a. ett läkarutlåtande daterat den 12 september. Ärendet granskades därefter av föredraganden och uppsattes till avgörande i socialförsäkringsnämnd den 24 oktober.

Den 16 oktober skickas skrivelse till AA med kallelse till nämndens sammanträde.

Den 24 oktober behandlades ärendet och beslut meddelas i det samma dag justerade protokollet.

Transumt ur protokollet bifogas som bilaga 2.

Den 31 oktober skickades underrättelse om socialförsäkringsnämndens beslut. I beslutsunderrättelsen kom det att tas in text från ett annat ärende som hade behandlats vid samma sammanträde.

Den felaktiga texten (namnen här avidentifierade) lyder:

AA och hennes make FF närvarande enligt 14 § förvaltningslagen varvid de i huvudsak anförde till vad som tidigare anförts i ärendet. Uppgav att sonen inte följde sin vikt och längdkurva varför remiss till sjukhuset hade gjorts och att man nu avvaktade kallelse för undersökning. Nämnden beaktade det anförda men fann inte skäl för annan bedömning.

Sedan AA kontaktat enhetschefen EE med påpekande om felet i beslutsunderrättelsen lämnades saken till föredraganden.

Den 5 november kontaktades AA av föredraganden, som beklagade det inträffade felet i beslutsunderrättelsen. I journalanteckning från samtalet antecknade föredraganden att AA inte önskade samtala med henne, inte mådde bra (...).

Den 6 november skickade föredraganden en skrivelse till AA där felaktigheten i beslutsunderrättelsen beklagades och till vilken bifogades ett utdrag ur protokollet.

Den 20 november beslutade Länsrätten i Skåne län i mål 8698-07 att avskriva målet om det överklagade interimistiska beslutet om sjukersättning den 2 augusti. Skälet härtill var att Försäkringskassan hade ersatt det interimistiska beslutet med slutligt beslut i saken.

Den 5 december överklagades det slutliga beslutet i ansökningsärendet.

Den 13 december vidarebefordrades överklagandet till Länsrätten i Skåne län.

Länskontoret har den 30 januari 2008 hört föredraganden och handläggaren

De interimistiska besluten

I bestämmelsen i 20 kap. 2 a § AFL stadgas om interimistiska beslut och där sägs – såvitt här är av intresse – att om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger, men det finns sannolika skäl för att sådan rätt föreligger skall Försäkringskassan besluta att ersättning skall betalas ut med skäligt belopp om detta är av väsentlig betydelse för den försäkrade. I bestämmelsens lydelse före januari 2008 angavs i sista stycket att i ärenden som skulle avgöras av socialförsäkringsnämnd kunde sådana beslut fattas av tjänsteman under förutsättning att nämnden givit bemyndigande härtill. Sådant bemyndigande hade givits till alla föredragandena i länets socialförsäkringsnämnder.

Bestämmelsen anger att interimistiskt beslut skall avse utbetalning med skäligt belopp. Vid sådant förhållande måste givetvis ett interimistiskt beslut om sjukersättning även omfatta vilken grad av sjukersättning man beslutat om. Av anteckningar i aktens handläggningjournal ser man emellertid att det inte i något av de två besluten föredraganden fattat angivits vilken ersättningsnivå som det beslutats om. I dokumentationen anges bara den tid man beslutat att ersättning skulle utges. Storleken av sjukersättningen angavs endast i underrättelserna om besluten. Det förelåg således bristande överensstämmelse mellan de i aktens journal dokumenterade interimistiska besluten och de underrättelser om dessa beslut som expedierats. Även om dokumentation således saknas hade nivån på sjukersättningen i det första beslutet uppenbarligen bestämts till hel ersättning och i det andra beslutet bestämts till halv ersättning.

Vad gäller den bristfälliga dokumentationen anförde föredraganden att nivån var avsedd att framgå av beslutsunderrättelserna, men insåg att storleken av ersättningen skulle ha angivits i det i journalen antecknade beslutet. Vad gäller ersättningsnivåerna förklarade föredraganden att skälet till att det första beslutet gällt hel ersättning varit att den utredning som då funnits gjort att hel ersättning framstått som skälig. Grunden till att det i det andra beslutet bestämt lägre ersättningsnivå hade varit att det som försäkringsläkaren hade uttalat betr. omfattningen av nedsättningen

av AA:s arbetsförmåga gjort att utredningen vid den tidpunkten medfört att halv ersättning framstått som skäligen.

När det gäller verkställighet av föredragandens första interimistiska beslut den 18 maj upplyste handläggaren att han tolkat föredragandens anteckning så att hon hade beslutat om hel sjukersättning. Detta då hon inte hade angivit något annat. Omständigheten att han skrivit halv sjukersättning i beslutsunderrättelsen kunde han inte förklara på annat sätt än att det varit ett rent misstag. Han hade uppdagat misstaget – såvitt han nu kunde erinra sig – när AA kontaktat honom på telefon och ifrågasatt om det varit riktigt att hon skulle ha halv sjukersättning mot bakgrund av att hon ju tidigare haft hel ersättning. Någon anteckning från detta samtal hade inte gjorts. Handläggaren kunde inte erinra sig om man närmare diskuterat tillämpningen av bestämmelsen i 20 kap. 2 a § AFL.

Han uppgav att han vore fullt medveten om att det inte förhåller sig så att ett provisoriskt förordnande om förlängning nödvändigtvis måste gälla samma ersättningsnivå som tidigare beviljats (jmf. bilaga 1 gällande vad AA påstått sig ha fått besked om).

Handläggaren förmodade att samtalet ägt rum den 24 maj eftersom det var då han gjort anteckningen om den felaktiga beslutsunderrättelsen.

När det gäller verkställigheten av föredragandens andra interimistiska beslut den 2 augusti erinrade sig handläggaren att han hade hört sig för hos föredraganden mot bakgrund av vad försäkringsläkaren yttrat och hade frågat vilken grad av sjukersättning det beslutats om. Han hade då fått beskedet att beslutet gällde halv ersättning och att skälet varit det försäkringsläkaren hade yttrat. Någon anteckning om samtalet eller om det besked han fått gjordes inte.

Såvitt handläggaren nu kunde erinra sig hade AA vid telefonsamtalet den 6 augusti i anledning av kommunikeringen även haft invändningar mot att hon i det andra interimistiska beslutet endast fått halv sjukersättning.

Handläggaren hade endast en vag minnesbild av att AA gjort invändningar mot beslutet och att han då hade sagt att ersättningsnivån hade att göra med det som uttalats i försäkringsläkarens yttrande. Om det faktiskt förhållit sig så framgår emellertid inte av anteckningen från samtalet.

Fel i underrättelsen om Socialförsäkringsnämndens beslut

I ärenden där det varit personligt företrädare inför nämnden ankom det enligt arbetsrutin på föredragande att utforma beslutsunderrättelsen. Då AA fått företrädare inför nämnden ankom det således på föredraganden att sköta utformningen av underrättelsen om nämndens beslut. Det misstag som hon begått genom att i beslutsunderrättelsen ta in text från ett annat ärende från protokollet kunde hon inte förklara med annat än att det varit den mänskliga faktorn.

Länskontorets bedömning

Utredningen har utvisat att ärendets handläggning i olika avseenden varit bristfällig och att den i vissa delar varit anmärkningsvärt bristfällig.

Dokumentation

Handläggningsjournalen har i olika avseenden varit otydlig och har även delvis helt saknat anteckningar om händelser och upplysningar som haft betydelse i ärendet och därför skulle ha antecknats. Således har det i föredragandens dokumentation av de interimistiska besluten inte angivits något om den självfallet avgörande frågan om storleken på den ersättning som det beslutats om. Att lämna den frågan åt texten i en beslutsunderrättelse är inte möjligt och dokumentationen har därför varit bristfällig. Handläggarens sätt att sköta dokumentationen lämnar anseeligt övrigt att önska. Besked han fått från föredraganden var av betydelse i ärendet och skulle följaktligen givetvis ha antecknats. Handläggarens i vissa delar knapphändiga och delvis uraktlåtna dokumentation av händelser under handläggningens gång medförde att viktiga omständigheter i handläggningen inte framgår av journalen, varför

handläggningen i vissa delar inte är möjlig att följa utifrån dokumentationen i ärendet. En så till den grad bristfällig dokumentation var inte acceptabel.

Felaktigheter i underrättelser om beslut

De felaktiga beslutsunderrättelserna var självfallet handläggningsbrister, men de får tillskrivas den mänskliga faktorn. När det gäller felet i underrättelsen om Socialförsäkringsnämndens beslut förtjänar det att framhållas att det i den text som hänfört sig till ett annat ärende inte röjts uppgifter som kan ha medfört någon större fara i sekretesshänseende för den enskilde som berördes.

Dåligt bemötande

I ett gott bemötande ligger självfallet en korrekt handläggning och i vissa delar av handläggningen har det förvisso varit mindre väl beställt med sådan. AA har därför i vissa delar fog för sin kritik. Det var således knappast ett gott bemötande att hon lämnats otydliga och motsägelsefulla besked om sin provisoriska ersättning och att hon till råga på allt sedan fick en felaktigt utformad underrättelse om det slutliga beslutet. AA har genom dessa omständigheter inte blivit behandlad som hon bort ha blivit och har alltså i den delen all rätt att vara kritisk mot bemötandet.

AA har även blivit mindre väl bemött genom att inte tydligt ha upplysts om anledningen till de skilda nivåerna i de interimistiska besluten. Bestämmelsen i 20 § förvaltningslagen (1986:223) – FL – om motivering av beslut liksom bestämmelsen i 17 § FL om kommunikering gäller visserligen inte interimistiska beslut, men detta kan rimligen inte hindra att det i ett sådant beslut vid behov åtminstone översiktligt kan anges vilka omständigheter som man tagit i beaktande. Mot bakgrund av den felaktigt utformade beslutsunderrättelsen i det första beslutet hade det funnits anledning att på lämpligt sätt upplysa AA om vilka skälen varit till att man i det andra interimistiska beslutet funnit att halv sjukersättning var skäligen ersättning. Föredraganden menade att det hade varit olämpligt att i det skede ärendet befann sig föregripa det slutliga beslutet genom att i det interimistiska beslutet gå in på de försäkringsrättsliga bedömningar som skulle komma att göras i det slutliga beslutet. Det anförda är visserligen bestickande, men inverkar inte på bedömningen att omständigheterna i AA:s ärende varit sådana att det varit rimligt att man på lämpligt sätt upplyst henne om bakgrunden till att det i det andra interimistiska beslutet bestämts en lägre ersättningsnivå än i det föregående beslutet – se 4 och 7 §§ FL. Det kan ha förhållit sig så att AA blivit upplyst av handläggaren, men mot bakgrund av total avsaknad av dokumentation om detta och mot bakgrund av handläggarens ytterst vaga minnesbild kan det på mycket goda grunder antas att någon upplysning inte lämnats.

Även om handläggningen således varit behäftad med de ovan berörda bristerna vill Försäkringskassan framhålla att AA mött tillmötesgående vad gäller andra delar av handläggningen. Således har hennes yrkanden om anstånd med yttrande efter kommunikering bifallits och hon har erbjudits och även utnyttjat möjlighet att personligen till enhetschef framföra sina synpunkter på handläggningen liksom upplysts om och även utnyttjat sin möjlighet till personligt företräde inför nämnden.

Åtgärder

I anledning av vad som förekommit i detta ärende kommer vikten av tydlig och korrekt dokumentation av interimistiska beslut att tas upp med beslutsfattare och detta i synnerhet som interimistiska beslut är tämligen vanliga och det enbart av det skälet därför är viktigt att för framtiden minska risken för misstag och otydligheter av de slag som förekommit i AA:s fall. Även vikten av att vara uppmärksam på situationer där det kan finnas behov av att lämna upplysning om skäl till interimistiska beslut kommer att tas upp.

Enhetschefen EE har haft tillrättaförande samtal med handläggaren.

I det sammanhanget bör nämnas att till följd av den mycket genomgripande omorganisation som är under genomförande på myndigheten kommer handläggaren att i fortsättningen ha arbetsuppgifter vid vars utförande utrymmet för en upprepning av de fel och brister som förekommit i AA:s ärende kommer att vara avsevärt mindre.

Försäkringskassan beklagar djupt de olägenheter och den irritation som den undermåliga handläggningen medfört för AA liksom att hon upplevt sig ha fått dåligt bemötande.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Dokumentation

Av utredningen framgår att Försäkringskassans beslutsfattare (i detta fall föredraganden i socialförsäkringsnämnden) inte antecknade i akten vilken ersättningsnivå som avsågs när de provisoriska besluten om sjukersättning fattades i maj respektive augusti 2007. Efter det att handläggaren efterhört med föredraganden vilken ersättningsnivå som avsågs i beslutet i augusti, antecknades inte heller beskedet denne fick i akten. Såvitt framkommit har vissa kontakter per telefon mellan AA och Försäkringskassan inte heller dokumenterats på det sätt som hade varit önskvärt.

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223) ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Det får dock i praxis anses belagt att också uppgifter som rör ärendets gång, t.ex. kontakt med parter, andra personer eller myndigheter, bör antecknas (se t.ex. JO:s beslut den 3 mars 2005, dnr 4922-2003).

Jag konstaterar sammanfattningsvis att dokumentationen har varit bristfällig i vissa avseenden. Försäkringskassan kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet.

Underrättelser om beslut

JO Pennlov anförde i JO 1997/98 s. 406 följande i ett ärende som gällde bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds protokoll och av försäkringskassa utsänt beslutsmeddelande.

En underrättelse om ett beslut ska självfallet korrekt återge beslutets innehåll. För det fall att underrättelsen är felaktig eller ofullständig ska rättelse ske med stöd av allmänna principer. Detta kan företrädesvis ske genom att försäkringskassan till den enskilde skickar en skrivelse, i vilken felaktigheten eller ofullständigheten påpekas och tillrättaläggs. Vidare bör en rättelse göras på det felaktiga eller ofullständiga beslutsmeddelandet, som sedan signeras och dateras. Alternativt kan en hänvisning till den särskilda skrivelsen göras på beslutsmeddelandet.

När det gäller den felaktiga underrättelsen om det provisoriska beslutet den 18 maj 2007 skickade kassan en ny underrättelse den 24 maj 2007. AA fick dock i samband med detta inte någon skrivelse där felaktigheten i underrättelsen den 18 maj 2007 särskilt påpekades. I stället såg det ut som om kassan hade fattat ett nytt provisoriskt beslut. Kassan borde, i samband med att en ny beslutsunderrättelse skickades ut, ha klargjort att den första underrättelsen var felaktig och att det nu var fråga om en rättelse.

Försäkringskassan skickade den 31 oktober 2007 en underrättelse om socialförsäkringsnämndens beslut den 24 oktober 2007. Underrättelsen innehöll bl.a. information om en annan persons ärende. Den 6 november 2007 skickades en

skrivelse till AA där det inträffade beklagades samtidigt som underrättelsen – med uppgifterna som rörde en annan persons ärende överstrukna – och ett utdrag ur protokollet från socialförsäkringsnämndens sammanträde bifogades. Det är naturligtvis inte bra att en enskild får ta del av uppgifter som rör en annan försäkrad, men Försäkringskassan får anses ha gjort vad som ankommit på kassan för att därefter rätta till misstaget.

Övrigt

Försäkringskassan har i sitt remissvar uppgivit att AA blivit mindre väl bemött genom att hon inte tydligt blivit upplyst om anledningen till de skilda ersättningsnivåerna i de provisoriska besluten den 18 maj och den 2 augusti 2007. Vidare ansåg kassan att omständigheterna i AA:s ärende hade varit sådana att det hade varit rimligt att man på lämpligt sätt hade upplyst henne om bakgrunden till att det i det andra provisoriska beslutet bestämdes en lägre ersättningsnivå än i det föregående beslutet. Det hade naturligtvis varit önskvärt om kassan hade gjort dessa klarlägganden, men jag finner inte tillräcklig anledning att kritisera kassan i denna del. Jag noterar härvid att AA samma dag som det provisoriska beslutet fattades den 2 augusti 2007 kommunicerades kassans föredragningspromemoria jämte bilagor inför det slutliga beslutet och således på så sätt kunde ta del av förslaget till slutligt beslut och motiveringen till att ersättningsnivån skulle uppgå till halv tidsbegränsad sjukersättning och inte hel.

Ärendet avslutas med gjorda uttalanden.