

20.4.2006

2762/4/04

Beslutsfattare: Ombudsman Riitta-Leena Paunio

Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Juha Niemelä

**DRÖJSMÅL MED HANDLÄGGNINGEN AV EN ANSÖKAN OM
SPECIALERSÄTTNING FÖR KLINISKA NÄRINGSPREPARAT**

1
KLAGOMÅL

A kritiserar i sin skrivelse 17.10.2004 Folkpensionsanstaltens byrå i Esbo centrum samt försäkringssekreterare B vid Folkpensionsanstaltens byrå i Esboviken för deras förfarande i samband med behandlingen av ett ersättningsärende som gällde hennes dotter.

A berättar att hon ansökt om ersättning för kliniska näringspreparat, dvs. sojabaserad modersmjölksersättning. Byrån i Esbo centrum beslöt emellertid 10.8.2004 avslå hennes ansökan.

A uppger att byrån behandlade ansökan i nästan fyra månader, dvs. klart längre än motsvarande ansökningar i genomsnitt. Dessutom uppger hon att Folkpensionsanstalten inte informerat henne om vilka undersökningar och test hennes dotter bör genomgå för att erhålla ersättning.

A berättar vidare att hon sökt ändring i beslutet och lämnat in en besvärsskrift till Folkpensionsanstalten. Hon uppger att försäkringssekreterare B emellertid inte ville sända besvärsskriften vidare till Södra Finlands socialförsäkringsnämnd, eftersom B ansåg att hon skulle få avslag även där.

- - -

3
AVGÖRANDE

3.1
Ställningstagande

Jag anser att Folkpensionsanstalten i strid med förvaltningslagen försummat att utan ogrundat dröjsmål behandla A:s ersättningsansökani ärendet gällande hennes dotter.

Till övriga delar föranleder skrivelsen inga åtgärder från min sida.

Som motivering till mitt ställningstagande anför jag följande.

3.2

Behandlingstiden för ansökan

Enligt grundlagens 21 § 1 mom. har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig myndighet.

Förvaltningslagen som trädde i kraft 1.1.2004 föreskriver en uttrycklig förpliktelse för myndigheterna att behandla ärenden utan ogrundat dröjsmål (23 §). Myndigheterna skall sträva efter att behandla alla sina ärenden så snabbt som möjligt. Detta är viktigt med tanke på den enskilda individens rättssäkerhet. I socialförsäkringsärenden är en snabb behandling viktig också av den anledningen att sökandena i allmänhet har antingen hälsorelaterade problem eller ekonomiska svårigheter, i värsta fall båda på en gång. Detta innebär att besluten är livsviktiga för dem.

A lämnade 21.4.2004 in sin ansökan till Folkpensionsanstalten. Byrån i Esbo centrum gav sitt beslut 10.8.2004. Behandlingen tog sålunda nästan fyra månader i anspråk. I Folkpensionsanstaltens utredningar medges det att behandlingstiden varit lång och att den överskridit de genomsnittliga behandlingstiderna för ansökningar av detta slag i Esbo försäkringsdistrikt.

Som förklaring till den långa behandlingstiden nämner Esbo försäkringsdistrikt personalomsättningen. Distriktet uppger att en av dess farmaceuter hade sagt upp sig per 1.3.2004. Dessutom hade en farmaceut varit sysselsatt med att introducera nyanställda farmaceuter i arbetet. Dessa omständigheter ledde till en ökning av antalet oavgjorda ärenden.

I slutet av 2005 behandlade jag ett annat klagomål (2759/4/04) som gällde behandlingstiderna för ett ersättningsärende i Esbo försäkringsdistrikt. Också i det fallet hänvisade försäkringsdistriktet till farmaceuternas arbetssituation.

I mitt avgörande av det andra ärendet 20.12.2005 konstaterade jag att det faktum att en farmaceut sagt upp sig högst sannolikt haft betydelse för behandlingen av ersättningsärendena och att personalomsättning i förening med arbetsintroduktion för nyanställda ofta leder till längre behandlingstider för ansökningarna. Som min uppfattning framförde jag emellertid att försäkringsdistriktet måste försöka minimera de negativa verkningarna av personalomsättningen t.ex. genom överföring av ansökningar eller omorganisering av arbetet samt dra försorg om att byråerna fortlöpande har tillgång till den farmaceutiska sakkunskap som behövs för att ersättningsansökningarna skall kunna behandlas utan dröjsmål.

Enligt min uppfattning var den nästan fyra månader långa behandlingstiden för A:s ansökan alltför lång och farmaceuternas ovan nämnda arbetssituation duger åtminstone inte som enda förklaring. Det är skäl att vid bedömningen beakta också de synpunkter som jag anför ovan. Dessutom konstaterar jag att

försäkringsdistriktet enligt min uppfattning bör sträva efter att förlägga både ersättningshandläggarnas och sakkunnigläkarnas semestrar så att behandlingen av ersättningsansökningarna inte grundlöst fördröjs.

Enligt min uppfattning har det emellertid i detta ärende inte framkommit någon anledning att misstänka Folkpensionsanstalten för att avsiktligt ha fördröjt behandlingen av A:s ansökan. Enligt min uppfattning led hon inte heller någon rättsförlust på grund av dröjsmålet.

Slutligen konstaterar jag att den ansökan som det här är frågan om behandlades sommaren 2004, då det förekom svåra anhopningar av ärenden framförallt i de största försäkringsdistrikten. Jag beslöt hösten 2004 på eget initiativ undersöka situationen för Helsingfors försäkringsdistrikts vidkommande (dnr 2585/2/04). Det framgick att Folkpensionsanstalten med det nya elektroniska dokumenthanteringssystemet som möjliggör utjämning av arbetstoppar hade lyckats underlätta arbetssituationen i Helsingfors. Enligt min uppfattning har motsvarande utveckling skett också i andra stora försäkringsdistrikt, t.ex. Esbo.

3.3

Överföring av besvärsskriften till socialförsäkringsnämnden

Den ovan nämnda skyldigheten att i enlighet med grundlagens 21 § behandla ärenden utan ogrundat dröjsmål gäller naturligtvis också Folkpensionsanstalten när den behandlar besvär över sina beslut. Dessutom föreskrivs i lagen uttryckligen om vissa tidsfrister inom vilka Folkpensionsanstalten skall överföra besvärsskrifter till besvärsinstansen.

Enligt sjukförsäkringslagens (som gällde till 31.12.2004) 53 a § 2 mom. skall Folkpensionsanstalten nämligen, om den inte till alla delar godkänner yrkanden som framförs i en besvärsskrift som tillställts den, inom 30 dagar från besvärstidens utgång sända besvärsskriften och sitt utlåtande till besvärsinstansen för behandling. Enligt 3 mom. i samma paragraf kan Folkpensionsanstalten göra avvikelse från den föreskrivna tiden om inhämtandet av en tilläggsutredning som behövs med anledning av besvären kräver det. Ändringssökanden skall härvid utan dröjsmål underrättas om att tilläggsutredning inhämtas. Besvärsskriften och utlåtandet skall dock alltid lämnas till besvärsinstansen inom 60 dagar från besvärstidens utgång.

I regeringens proposition med förslag till revidering av fullföljdsstadgandena i arbetspensions- och folkpensionslagstiftningen (RP 117/1994) konstateras att avsikten med de ovan nämnda bestämmelserna är att pensionsanstalterna skall få utökat ansvar vid behandlingen av ärenden. Avsikten är också att försnabba behandlingen av ärenden.

Folkpensionsanstaltens byrå i Esbo centrum postade 11.8.2004 sitt 10.8.2004 givna beslut till A, som sålunda måste anses ha fått del av beslutet senast

18.8.2004. Besvärstiden gick enligt min uppfattning ut 17.9.2004. A tillställde Folkpensionsanstalten sin besvärsskrift 6.9.2004.

Enligt sjukförsäkringslagens ovan nämnda bestämmelse gick tidsfristen för överföringen enligt huvudregeln ut 18.10.2004 och den ovillkorliga tidsfristen gick ut 16.11.2004. Folkpensionsanstalten överförde 10.11.2004 A:s besvär och sitt yttrande med anledning av detta till socialförsäkringsnämnden. Överföringen skedde sålunda efter den egentliga tidsfristen. Enligt min uppfattning skedde emellertid överföringen, med avvikelse från vad Folkpensionsanstaltens administrativa avdelning konstaterar i sitt yttrande, inom den i lagen angivna ovillkorliga tidsfristen.

Lagen berättigar till överskridning av tidsfristen på 30 dagar om inhämtandet av tilläggsutredning kräver det. Försäkringssekreterare B uppger i sin utredning att hon ringde till A efter att besvärsskriften inkommit 6.9.2004 och berättade vilka undersökningar som förutsätts för att ersättning skall kunna beviljas. Hon uppger att hon föreslagit för A att besvärsskriften inte ännu skulle sändas till socialförsäkringsnämnden utan att A skulle kontakta sin dotters läkare. Enligt vad B uppger gick A med på detta. Försäkringssekreterare B uppger också att hon själv sände läkaren i fråga ett brev med en beskrivning av förutsättningarna för beviljande av specialersättning.

B uppger att Folkpensionsanstalten emellertid inte fick de väntade undersökningsresultaten. Då A dessutom hade sänt en ny besvärsskrift direkt till socialförsäkringsnämnden, som vidarebefordrade den till Folkpensionsanstalten, överförde Folkpensionsanstalten slutligen den första besvärsskriften till nämnden.

Parterna har divergerande åsikter om vad man kommit överens om under telefonsamtalen efter A:s besvärsskrift. Jag har ingen anledning att betvivla den redogörelse som försäkringssekreterare B givit under det ansvar som följer med hennes arbete. Med stöd av utredningen anser jag att hon hade grundad anledning att anta att ytterligare utredning skulle fogas till besvärsskriften. Det förefaller sålunda ha funnits förutsättningar för överskridning av den 30 dagars tidsfrist inom vilken besvär enligt huvudregeln skall överföras.

Däremot konstaterar jag att inte heller en i ett tidigare skede gjord överföring av besvärsskriften till besvärsinstansen enligt min uppfattning skulle ha inneburit något hinder för att bevilja den ansökte förmånen retroaktivt med anledning av en eventuellt senare inkommande tilläggsutredning. Eftersom Folkpensionsanstalten redan framhållit denna omständighet i sina övriga utredningar föranleder ärendet till denna del inga ytterligare åtgärder från min sida.

3.4

Övriga omständigheter

Ersättningsärendet gick slutligen vidare till prövningsnämnden som genom sitt beslut 9.12.2005 förkastade A:s besvär. Enligt min uppfattning har såväl

prövningsnämnden som därförinnan socialförsäkringsnämnden och Folkpensionsanstalten avgjort ärendet inom ramen för sin lagstadgade prövningsrätt.

Av en avgörande betydelse i detta ärende är enligt min uppfattning att det inte visats vilka undersökningsresultat som låg till grund för diagnosen på A:s dotter. Folkpensionsanstaltens byrå i Esbo centrum nämnde redan i sitt beslut 10.8.2004 att A:s dotter enligt ansökan inte hade genomgått undersökningar för en diagnos som berättigade till ersättning. Försäkringssekreterare B berättar i sin utredning att hon per telefon informerat A om vilka undersökningar som förutsattes för att ersättning skulle beviljas. Dessutom berättar B att hon informerat också dotterns läkare om förutsättningarna för beviljande av ersättning.

Utifrån vad som utretts ser jag ingen anledning att misstänka att Folkpensionsanstalten försummat sin rådgivningsskyldighet i ärendet.

I ett brev daterat i januari 2006 undrar A med sin maka över de långa behandlingstiderna för besvärsskrifterna. De uppger att behandlingen i socialförsäkringsnämnden tog 7 månader och behandlingen i prövningsnämnden 9 månader i anspråk.

Till dessa delar konstaterar jag att socialförsäkringsnämnden enligt vad som framgår ovan fick besvärsskriften i mitten av november 2004 och gav sitt beslut 17.3.2005. Behandlingen tog sålunda ca fyra månader i anspråk. Prövningsnämnden fick besvärsskriften 12.5.2005 och gav sitt beslut 9.12.2005. Behandlingstiden i nämnden uppgick sålunda till ca sju månader.

Från sökandens synpunkt är det givetvis av en avgörande betydelse hur lång den totala behandlingstiden blir, inklusive överföring och postning av besvärsskriften. A lämnade in sin ansökan 21.4.2004 och fick prövningsnämndens beslut vid årsskiftet 2005–2006. Den totala behandlingstiden uppgick sålunda till 1 år 8 månader, vilket måste anses vara en lång tid med beaktande av att det var fråga om ett litet barns rätt till ersättning.

Socialförsäkringsnämnden behandlade emellertid enligt min uppfattning A:s besvärsskrift inom sin genomsnittliga behandlingstid och prövningsnämnden t.o.m. snabbare än sin genomsnittliga behandlingstid. Prövningsnämndens genomsnittliga behandlingstid är nämligen för närvarande nio månader, vilket enligt min uppfattning är en oskäligt lång tid. Jag har uppmärksammat nämnden på detta både i tidigare klagomålsavgöranden och i samband med inspektionsbesök hos nämnden. Av denna anledning och eftersom nämnden behandlade A:s besvärsskrift snabbare än genomsnittet föranleder ärendet inte heller till denna den några ytterligare åtgärder från min sida.

Jag meddelar för kännedom Folkpensionsanstaltens Esbodistrikt min ovan i avsnitt 3.1 framförda uppfattning om vikten av att ansökningar behandlas utan dröjsmål. I detta syfte sänder jag Esbo försäkringsdistrikt en kopia av detta beslut. Jag sänder mitt beslut också till Folkpensionsanstaltens administrativa avdelning för kännedom.

- - -