

Diarienummer: TIL 2020/18
Handling: 26
Handläggare: Jenny Fromin

Försäkringskassan
103 51 Stockholm

Tillsyn avseende diskrimineringsförbudet inom socialförsäkringen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat om Försäkringskassan har överträtt förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet vid handläggningen av två enskilda ärenden om sjukpenning.

DO har också granskat om Försäkringskassans rutiner och riktlinjer vid handläggning av sjukpenningärenden är förenliga med förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet.

DO:s beslut

DO bedömer att Försäkringskassan har överträtt förbudet mot diskriminering i förhållande till A, 1 kap. 4 § 3 samt 2 kap. 14 § 1 diskrimineringslagen (2008:567), DL.

DO bedömer att utredningen inte ger stöd för att Försäkringskassan har överträtt förbudet mot diskriminering i förhållande till N, 1 kap. 4 § 3 samt 2 kap. 14 § 1 DL.

Om ärendet

Bakgrund till DO:s beslut att inleda tillsyn

Två uppgiftslämnare, A och N, har i varsitt klagomål till DO uppgett att de diskriminerats på ett sätt som har samband med deras funktionsnedsättningar vid Försäkringskassans utredning av deras respektive sjukpenningärenden.

Uppgiftslämnaren A har beskrivit att hen sedan tonåren lidit av psykisk sjukdom som från och till ger mycket svåra besvär och gör hen i princip hemmabunden. Hen har uppburit sjukpenning sedan juni 2018. Försäkringskassan stoppade utbetalningen den 16 januari 2019 med bedömningen att hen vägrade delta i sin utredning. A har till följd av sitt

medicinska tillstånd inte kunnat ta sig till Försäkringskassans lokaler för ett personligt möte. A lämnade underlag från flera läkare. A informerade om att hen är hemmabunden till den grad att sjukvården måste göra hembesök. Ändå fortsatte Försäkringskassan att neka sjukpenning för att A inte kom på möte i deras lokaler.

A bjöd hem handläggaren samt gav förslag på att ha ett videomöte eller telefonsamtal men Försäkringskassan nekade samtliga förslag och tog beslut om att stoppa hens sjukpenning. A förlorade därför inkomsten i form av sjukpenning i cirka 2,5 månader och tvingades söka ekonomiskt bistånd. Därefter fick hen en ny handläggare som godkände sjukpenningen. Sjukdomen förvärrades av att hen förlorade sin inkomst.

Uppgiftslämnaren N har beskrivit att Försäkringskassan har beslutat att N ska genomgå en aktivitetsförmågeutredning (AFU) inklusive en intervju för att utreda rätten till sjukpenning. N har svårt att ta till sig den typen av samtal och har även svårt att uttrycka sig på ett adekvat sätt så att hens funktionsnedsättning och vad den leder till på arbetsmarknaden framgår. N har i mejl med Försäkringskassan efterfrågat möjligheten att ha en stödperson med under intervjun, men fått ett nekande svar. Utredningens genomförande är vital för hens möjlighet till försörjning. N fick genomföra intervjun utan en stödperson närvarande. Sjukpenningersättning beviljades till slut, men inte baserat på AFU:n utan i stället på behandlande läkares bedömning av N:s arbetsförmåga.

Utredningen i ärendet

DO har inlett tillsyn för att granska om Försäkringskassan har överträtt förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet under utredningen av de två enskilda ärendena. DO har även granskat Försäkringskassans riktlinjer och rutiner för utredning av rätt till sjukpenning. Försäkringskassan har sammanfattningsvis uppgett följande.

Övergripande information

Olika utredningsmetoder i sjukpenningärenden

Försäkringskassan ska i utredningen av om en person har rätt till sjukpenning avgöra vilka utredningsåtgärder och vilket underlag som behövs för att kunna fatta beslut. De åtgärder som vidtas ska vara behövliga för att bedöma rätten till sjukpenning. Utredningen kan göras på flera olika sätt. Det är förutsättningarna i det enskilda ärendet som avgör om och i så fall när en viss åtgärd är aktuell. När Försäkringskassan väljer i vilken form kompletterande uppgifter ska hämtas in är förvaltningslagens krav på snabb

och säker handläggning en viktig utgångspunkt. Det smidigaste och säkraste sättet ska normalt användas.

SASSAM (strukturerad arbetsmetodik för sjukfallsutredningar och samordnad rehabilitering) som metod bygger på ett personligt möte men kan till viss del ske i alternativa former. Till exempel kan viss utredning ske per telefon. Utredning i samband med personligt möte kan ske i Försäkringskassans avsedda möteslokaler eller, efter en säkerhetsbedömning, i annan lokal eller som hembesök.

Vad gäller AFU så kan det vara svårt att hitta alternativa former, eftersom det behövs fördjupad medicinsk information som inte kan inhämtas på annat sätt. I dessa fall kan det istället handla om att handläggaren i samråd med den försäkrade försöker hitta lösningar så att utredningen ändå kan genomföras.

Försäkringskassan kan även utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet tillhandahålla alternativa former för möten och information.

Beaktande av en persons funktionsnedsättning vid val av utredningsmetod

Om en försäkrad inte vill eller kan delta i en utredning som Försäkringskassan anser behövs, ska handläggaren i första hand utreda anledningen till det. Den försäkrade befinner sig ofta i en utsatt situation och det bör vara Försäkringskassan som verkar för att den försäkrade förstår vikten av att hen medverkar. Försäkringskassan bör i samråd med den försäkrade försöka hitta lösningar för att hen ska kunna delta i utredningen, alternativt försöka hitta andra sätt att få fram den information som behövs.

Alternativ för personer med psykisk respektive fysisk funktionsnedsättning att delta i utredningsmöten

Om en enskild framför önskemål om att utredning ska genomföras i annan form än vid ett fysiskt möte eller om det i övrigt framkommer att den enskilde saknar förutsättningar att genomföra utredning i fysisk form bör en annan mötesform vara möjlig förutsatt att ändamålsenligheten inte kräver ett fysiskt möte.

Möjligheten till stödperson närvarande vid utredningsmöten

En person har rätt att ha med sig en stödperson på en utredning hos Försäkringskassan och det behövs inga särskilda skäl för det. Det ingår i Försäkringskassans serviceskyldighet att tillmötesgå personens önskemål i möjligaste mån.

Ibland kan det dock vara olämpligt att låta en nära anhörig eller nära vän medverka vid en sådan utredning, eftersom det många gånger är känsliga

uppgifter som behandlas och det kan vara svårt för den enskilde att tala obehindrat med en anhörig i närheten. En utomstående medverkan kan också påverka resultatet av utredningen.

Om den försäkrade behöver ha med sig en stödperson till en utredning kan Försäkringskassan därför behöva ta reda på om det finns möjlighet att låta någon opartisk person som inte är närstående medverka som stöd. Ett annat alternativ kan vara att låta den anhöriga vara med under en del av utredningen och under övrig tid finnas till hands vid behov.

Försäkringskassan kan också behöva begränsa hur många som deltar vid en utredning för att utredningen ska kunna genomföras och bli så bra som möjligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv och med hänsyn till den enskildes integritet. Ett ombud, en god man eller en förvaltare har naturligtvis alltid rätt att vara med.

Situationer när sjukpenning kan nekas till följd av att personen på grund av sin funktionsnedsättning inte kan delta i en utredning

Den försäkrade är skyldig att lämna de uppgifter som behövs för att Försäkringskassan ska kunna bedöma om hen har rätt till sjukpenning eller hur sjukpenningen ska beräknas. Dessutom ska den försäkrade lämna de uppgifter som behövs i övrigt, till exempel för att Försäkringskassan ska kunna ta ställning till hens behov av rehabilitering.

Sjukpenning får dras in eller sättas ned om den försäkrade inte lämnar de uppgifter som behövs eller om hen utan giltig anledning vägrar att medverka till utredningsåtgärder. Ett beslut om minskning eller indragning får dock bara fattas om uppgifterna eller utredningen har betydelse för rätten till ersättning eller ersättningens storlek. Möjligheten att dra in eller sätta ned ersättning bör enligt förarbetena användas med försiktighet. Det bör i första hand vara ett påtryckningsmedel för att få den försäkrade att medverka i utredningen. Utredningsåtgärderna ska vara behövliga och ändamålsenliga. Om ändamålsenligheten kan uppnås med en alternativ form bör det inte ses som att den enskilde vägrat att delta. Om den försäkrade inte klarar av att delta på grund av sin funktionsnedsättning bör inte heller detta ses som att den enskilde har vägrat. En bedömning måste givetvis alltid göras i det enskilda fallet. Ett ställningstagande till frågan om en enskild vägrat att delta i en åtgärd kräver dels en utredning av den enskildes uppgivna skäl, dels ett ställningstagande till dessa skäl i förhållande till kraven i socialförsäkringsbalken.

Försäkringskassans rutiner och riktlinjer vid kontakter, information och beslut till personer med funktionsnedsättning

I Försäkringskassans vägledning beskrivs vad som krävs av myndigheten i kontakt med enskilda och inom ramen för utredningsskyldigheten. Där framgår att kravet på utredning i sjukpenningärenden varierar, bland annat beroende på ärendets karaktär och den enskildes förutsättningar att tillvarata sina intressen och att förutsättningarna i det enskilda ärendet avgör om och i så fall när en viss åtgärd är aktuell. Vid varje utredningsåtgärd ska handläggaren ta ställning till om det är möjligt att fatta beslut eller om det behövs mer uppgifter. I vägledningen framgår att myndigheten ska hantera varje ärende individuellt, utifrån dess specifika förutsättningar.

A:s ärende

Försäkringskassan kallade A till avstämningsmöte i december 2018 för att planera för återgång i arbete. Från och med den 16 januari 2019 var, på inrådan av läkare, en nedtrappning av A:s sjukskrivning och ett arbetsplatsbesök inplanerat. A infann sig dock inte på arbetsplatsen avsatt datum. Handläggaren sökte A samma dag per telefon men fick inget svar. Handläggaren skickade då en skriftlig kallelse till ett SASSAM-möte för att få underlag till fortsatt handläggning och planering av ärendet.

A uteblev därefter vid två tillfällen från inplanerade SASSAM-möten. Efter första uteblivna mötet kontaktade A handläggare och beskrev sina psykiska besvär. Den gången meddelade handläggaren att sjukpenning skulle betalas ut då A haft giltigt skäl att utebli från mötet. I samband med andra mötet hörde A av sig på telefon och meddelade att hen stod på parkeringen men på grund av sina besvär inte klarade att komma in till mötet. Handläggaren beslutade dock efter det mötet att interimistiskt hålla inne sjukpenningen på grund av att A hade uteblivit utan giltig anledning.

Försäkringskassan kan konstatera att myndigheten redan innan handläggaren kallade till möte för SASSAM-kartläggning fått flera indikationer från A att hen inte klarar av att genomföra planerade insatser i form av fysiska möten såsom avstämningsmöte, arbetsplatsbesök och planerad upptrappning av arbetstid. Efter att A uteblivit från det första inplanerade SASSAM-mötet har handläggaren även dokumenterat uppgifter från A om att hen har svårigheter med att genomföra ett personligt möte. Liknande uppgifter från A inkom i samband med det andra planerade SASSAM-mötet.

Försäkringskassan borde med den information som fanns ha undersökt A:s svårigheter att delta vid ett fysiskt möte och tagit ställning till om det fanns

alternativa, mer lämpliga former för utredning. Försäkringskassan konstaterar att så inte gjorts och att ärendet därför inte har hanterats på ett tillfredsställande sätt i detta avseende. Försäkringskassan beklagar hanteringen.

N:s ärende

N informerades vid ett avstämningsmöte att det var aktuellt med en AFU som stöd för Försäkringskassans fortsatta planering av hens ärende. I yttrande från sjukskrivande läkare framkom att N kände oro över att gå ut ensam och hade svårt att åka kommunalt. Via mejl till Försäkringskassan framförde N bland annat att hens tillstånd hade försämrats på grund av den planerade AFU:n.

I det självskattningsformulär som ska fyllas i inför en AFU uppgav N att hen endast rörde sig utanför hemmet när hen hade ledsagare, med anhörig eller när hen åkte färdtjänst. En dryg vecka före AFU framförde N via mejl till Försäkringskassan önskemål om att antingen ledsagare, anhörig eller ett ombud skulle vara med när utredningen genomfördes.

I anslutning till det framförda önskemålet tog aktuell enhetschef kontakt med N via mejl. Enhetschefen informerade N om att hen hade rätt att ta med en stödperson till utredningen, men att det var N som skulle genomgå utredningen och inte stödpersonen. Enhetschefen skrev också att om någon annan svarar på frågor istället för N blir svaren inte tillförlitliga och utredningen diskvalificeras, samt att en stödperson inte kan svara på frågorna men att denne kan vara ett stöd till och från utredningsmötet.

N återkom samma dag via mejl och skrev att det var självklart att det var hen som skulle utredas och inte stödpersonen. Enhetschefen svarade att stödpersonen ska stanna i väntrummet för att en utomstående medverkan kan påverka resultatet av utredningen. I efterföljande svar framkom att N tolkade detta som att en stödperson inte fick närvara under utredningen.

Försäkringskassan kan konstatera att handläggaren utifrån den manual som vänder sig till läkarna som genomför AFU, har nekat N att ha en stödperson närvarande under utredningen. Av manualen framgår att ombud, anhörig eller annan person som följer med till utredningen ska stanna i väntrummet.

Av Försäkringskassans instruktion till läkare som genomför AFU framgår att läkaren i sitt utlåtande ska ange om någon del av undersökningen inte kunnat genomföras på grund av utomståendes närvaro eller om personen inte besvarat frågor under utredningen. Ingen sådan information framkommer i utlåtandet eller i ärendet i övrigt gällande N.

Försäkringskassan bedömer att den huvudsakliga orsaken till att N fått den aktuella informationen är det otillräckliga och delvis motstridiga stödet som ges till handläggare och utredande läkare i Försäkringskassans olika styrande och stödjande dokument. Skrivningen i manualen till läkarna som genomför AFU är otydlig och kategorisk och lämnar inte utrymme för bedömning utifrån den enskildes behov i den specifika situationen. Instruktionen i manualen går i den delen emot skrivningarna i Försäkringskassans övriga styrande och stödjande dokument om anpassning av utredning beroende på ärendets karaktär med beaktande av den enskildes behov och förutsättningar samt den specifika situationen. Metodstödet om AFU som vänder sig till Försäkringskassans handläggare innehåller inget stöd för hur man ska tänka om en försäkrad vill ha med sig en stödperson till en AFU.

Försäkringskassan borde, med de uppgifter som fanns i ärendet, tagit initiativ till att tillsammans med N försöka hitta lösningar för att hen skulle få det stöd som hen behövde, utan att utredningen riskerades att påverkas av utomstående. Försäkringskassan konstaterar att tillräckligt inte har gjorts för att försöka hitta lösningar och att ärendet därför inte har hanterats på ett tillfredsställande sätt i detta avseende. Försäkringskassan beklagar detta.

Försäkringskassan kommer att se över och förtydliga myndighetens rutiner samt styr- och stöddokument, eftersom det stöd som finns idag är ofullständigt och inte tillräckligt nyanserat. Arbetet kommer inledas omgående. Försäkringskassan avser att sprida information inom avdelningen för sjukförsäkring om vikten av att ta ställning till både behovet av och formen för utredning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Rättslig reglering på området

Enligt 1 kap. 4 § 3 p DL avses med bristande tillgänglighet att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning som är skäligen utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning, och med hänsyn till

- de ekonomiska och praktiska förutsättningarna,
- varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde, samt
- andra omständigheter av betydelse.

Enligt 2 kap. 14 § 1 p DL är diskriminering förbjuden i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem.

Av 6 § förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälp ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.¹

I 110 kap. 13–18 och 20–30 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB, finns bestämmelser om utredning och uppgiftsskyldighet vid handläggningen av ärenden som avser förmåner enligt balken hos bland annat Försäkringskassan. Ersättning enligt socialförsäkringsbalken får dras in eller sättas ned om den som är berättigad till ersättningen utan giltig anledning vägrar att medverka till utredningsåtgärder enligt 110 kap. 14-18, 27 och 28 §§. Då gäller 52 § andra stycket (110 kap. 53 § SFB).

DO:s bedömning

Utgångspunkt för bedömningen - bristande tillgänglighet

Bristande tillgänglighet är när en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att en verksamhet inte genomför skäligen tillgänglighetsåtgärder för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning.

Diskrimineringsformen är uppbyggd upp kring uttrycken missgynnande, underlåtenhet och jämförbar situation. Med underlåtenhet bör i detta sammanhang förstås att en åtgärd inte har vidtagits alls, eller att en åtgärd har vidtagits som inte är tillräcklig för att försätta en person med en funktionsnedsättning i en jämförbar situation som en person utan sådan funktionsnedsättning.²

Ett missgynnande handlar typiskt sett om en faktisk förlust, ett obehag eller liknande. Det avgörande för bedömningen av om ett missgynnande föreligger bör vara att en negativ effekt inträder. Underlåtenhet att vidta åtgärder i detta sammanhang bör kunna handla både om ren passivitet, det

¹ Prop. 2016/17:180 s. 291.

² Prop. 2013/14:198 s. 63.

vill säga att inga åtgärder alls vidtas, eller att åtgärder vidtas men inte är tillräckliga.³

Diskrimineringsförbudet inom socialförsäkringsområdet

Diskriminering är förbjuden i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem. Förbudet avser beslutsfattande, all formell och informell handläggning av ärenden, sådant som information, rådgivning och uppsökande verksamhet, vidare underlåtenhet att agera eller omotiverat förhållande av beslut eller åtgärder samt faktiskt handlande och trakasserande bemötande. Det omfattar sådant som möjligheter att ta del av utbetalningar, bidrag och förmåner, dessas räckvidd och innehåll och i förekommande fall betalning av avgifter.⁴

Socialförsäkringsområdet präglas av kontakter med myndigheter och andra som administrerar de stöd som förekommer inom det. Här bör, liksom på andra områden där det förekommer en omfattande ärendehantering, tillgänglighet kunna tillgodoses med relativt enkla medel så att en person med en funktionsnedsättning kan ta del av verksamheten på likvärdiga villkor som gäller för personer utan funktionsnedsättning. Tillgänglighetsåtgärder på området bör till exempel kunna handla om olika åtgärder för att göra det möjligt för den som har en funktionsnedsättning att kommunicera med den verksamhetsansvarige. Huruvida åtgärden kan krävas eller inte får prövas i det enskilda fallet.⁵

Har Försäkringskassan vidtagit skäliga åtgärder i de enskilda fallen?

I A:s fall har Försäkringskassan begärt att den enskilde ska närvara personligen vid utredningsmöten i myndighetens lokaler och i N:s fall har den enskilde fått information från Försäkringskassan om att en stödperson inte tillåts närvara under den typen av utredningsmöte som hen skulle medverka i. De enskilda menar att de på grund av sina funktionsnedsättningar inte har kunnat medverka och genomföra respektive utredning under de premisser som Försäkringskassan har ställt upp. I båda fallen har Försäkringskassan haft vetskap om de svårigheter och behov som följt av de enskildas funktionsnedsättningar. Utredningarna ifråga har varit nödvändiga för att erhålla sjukpenning. Fråga uppstår om

³ Prop. 2013/14:198 s. 63.

⁴ Prop. 2007/08:95 s. 524.

⁵ Prop. 2013/14:198 s. 102.

Försäkringskassan har underlåtit att vidta skäligen åtgärder för tillgänglighet i förhållande till A respektive N.

Bedömningen av vilka åtgärder som kan anses skäligen ska bland annat göras mot bakgrund av krav på tillgänglighet i lag och annan författning. För Försäkringskassan är kraven på service- och utredningsskyldighet i framför allt socialförsäkringsbalken och förvaltningslagen vägledande.

Även de ekonomiska och praktiska förutsättningarna samt varaktigheten och omfattningen av kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde ska vägas in. DO bedömer att en myndighet av Försäkringskassans storlek som utgångspunkt får anses ha såväl praktiska som ekonomiska förutsättningar att besluta om olika former av stöd utifrån den enskildes behov. Skäligheten får också bedömas utifrån vad Försäkringskassan har redovisat om alternativa sätt som är praktiskt möjliga för att få ett likvärdigt beslutsunderlag.

Försäkringskassans hantering i A:s fall

Det är ostridigt att A till följd av sin funktionsnedsättning har varit förhindrad att delta vid personligt möte i Försäkringskassans lokaler i samband med nu aktuell sjukpenningutredning. Av Försäkringskassans yttrande framgår att andra utredningsmetoder än personliga möten i lokalerna är möjliga för att tillgodose den enskildes förutsättningar för medverkan, bland annat möte per telefon eller personligt möte genom hembesök. DO:s bedömning är därför att Försäkringskassan hade kunnat tillhandahålla alternativa former för inhämtande av behövligt underlag för att försätta A i en jämförbar situation vad gäller möjligheten att medverka i utredningen.

Det har inte framkommit annat än att Försäkringskassan, trots tidig vetskap om A:s situation, underlåtit att planera eller undersöka andra alternativa utredningsmetoder. Till följd av det har A utsatts för obehag och under en period stått utan inkomst då Försäkringskassan beslutat att inte utbetala sjukpenning till hen. Försäkringskassan har därmed inte vidtagit de åtgärder som skäligen kunnat krävas för att sätta A i jämförbar situation med andra personer utan A:s funktionsnedsättning.

DO bedömer därför att Försäkringskassan har överträtt förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet i förhållande till A enligt 1 kap. 4 § 3 samt 2 kap. 14 § 1 DL.

Försäkringskassans hantering i N:s fall

Av DO:s utredning framgår att N har påtalat ett behov av stöd inför utredningen vid Försäkringskassan. Försäkringskassan har rutiner som tillåter närvaro av en stödperson under vissa uppställda villkor. I N:s fall har Försäkringskassan inte fört någon dialog med N om anpassningar av utredningsmötet, utan meddelat att det saknats möjlighet för N att ta med en stödperson till mötet.

Försäkringskassans besked inför mötet har skapat en oro hos N och beskedet har också medfört att några möjliga tillgänglighetsåtgärder för mötets genomförande inte har kunnat undersökas vidare. Av DO:s utredning framgår däremot inte att detta har påverkat beslutet om sjukpenning negativt.

DO bedömer mot denna bakgrund att utredningen inte ger stöd för att Försäkringskassan har överträtt förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet i förhållande till N enligt 1 kap. 4 § 3 samt 2 kap. 14 § 1 DL.

Är Försäkringskassans rutiner och riktlinjer förenliga med diskrimineringslagens bestämmelse om bristande tillgänglighet?

Sett till innehållet i de styrande och stödjande dokument som Försäkringskassan redogjort för saknas anledning för DO att uttala några brister. Även om det, såsom Försäkringskassan har påtalat, finns motstridigheter och otydligheter i delar av materialet kan det inte anses stå i strid med eller i sig medföra överträdelser av diskrimineringsförbudet.

Beslut i detta ärende har fattats av Carolina Stiwenius efter föredragning av Jenny Fromin.

Detta beslut går inte att överklaga. De bedömningar som DO gör i beslut är inte juridiskt bindande och beslutet påverkar inte enskildas möjligheter att själva väcka talan om diskrimineringsersättning i tingsrätt.

Carolina Stiwenius
Sektionschef, rättsenheten

En kopia av beslutet skickas till A respektive N.