

Försäkringskassans åtgärd att utfärda en föreskrift som enligt sin lydelse var bindande för bl.a. polismyndighet

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 15 mars 2007, anförde AA bl.a. följande. Försäkringskassan hade begärt att han skulle inkomma med ett s.k. levnadsintyg. Samtidigt hade kassan informerat honom om att uppgifterna i intyget, enligt Försäkringskassans föreskrifter, kunde utfärdas av bl.a. polismyndighet. När han vände sig till polismyndigheten vägrade emellertid polisen att underteckna intyget. Han finner det otillfredsställande att en myndighet hänvisar till en annan som sedan vägrar att samarbeta.

Utredning

Den del av anmälan som avser polisens handlande har handlagts som ett särskilt ärende hos JO. I det ärendet fattade chefsjustitieombudsmannen Mats Melin beslut den 29 mars 2007 (dnr 540-2007).

Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2006:2) om levnadsintyg, 3 §, hade vid tidpunkten för anmälan och fram till den 11 februari 2008 följande lydelse.

3 § Försäkringskassan, svensk ambassad, svenskt konsulat, utländsk socialförsäkringsinstitution, notarius publicus eller svensk eller utländsk polismyndighet skall intyga att i levnadsintyget angiven person lever.

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över det som AA hade anfört i sin anmälan och då särskilt behandla den valda formuleringen av 3 § i Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2006:2) om levnadsintyg samt om det förekommit något samråd med Rikspolisstyrelsen innan föreskriften utfärdades.

I sitt remissvar den 27 april 2007 anförde Försäkringskassan, genom försäkringsdirektören BB, följande. (Till sitt remissvar bifogade Försäkringskassan en utredning, i remissvaret benämnd konsekvensutredning, som föregick utfärdandet av de aktuella föreskrifterna. Utredningen utelämnas här.)

Bakgrund

Levnadsintygen sänds ut med stöd av 4 kap. 7 § socialförsäkringslagen (1999:799) (SofL). Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 16 kap. 13 § lagen (1962:381) om

allmän försäkring (AFL) i dess lydelse till och med den 31 december 2000. För närvarande sänds i princip 61 000 levnadsintyg till personer som är bosatta utanför Sverige och har ålderspension, sjukersättning, aktivitetsersättning, efterlevandepension eller arbetsskadelivränta från Försäkringskassan.

Den aktuella föreskriften kom till den 1 juni 2006. Innan dess var frågan om vilka myndigheter, institutioner eller andra inrättningar som kunde godtas som intygsgivare oreglerad även om Försäkringskassan i det informationsblad som bifogades blanketten räknade upp ett antal "godkända" intygsgivare, däribland polismyndighet. I praktiken fick dock Försäkringskassan in levnadsintyg som var underskrivna av helt andra intygsgivare som t.ex. apotekare, läkare och banker. Detta faktum i kombination med det stora antalet intyg innebär att den kontroll som levnadsintyget är avsett att vara inte kunde uppfyllas fullt ut.

Försäkringskassans föreskrifter

Sedan den 1 juni 2006 gäller alltså Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2006:2) om levnadsintyg. Föreskrifterna är beslutade med stöd av 3 § 9 förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan.

Försäkringskassan kan givetvis inte med stöd av ett verkställighetsbemyndigande ålägga andra myndigheter att utfärda intyg och som framgår av bifogade konsekvensutredning var detta inte heller syftet med föreskrifterna. Föreskrifterna riktar sig till de enskilda som ska ge in intyg och avsikten var att ange vilka intygsgivare Försäkringskassan kan godta. Sett i efterhand kan dock konstateras att 3 § fått en formulering som kan missförstås. Den borde ha formulerats på ett annat sätt och Försäkringskassan kommer därför snarast att se över formuleringen.

Eftersom levnadsintyg lämnas av utlandsbosatta ligger det i sakens natur att sådana intyg framför allt utfärdas av utländska institutioner och svenska utlandsmyndigheter. I det avseendet innebär föreskriften en inskränkning i förhållande till vad som tidigare angetts i informationsbladet. Eftersom föreskriften bedömdes kunna innebära en ökad belastning för svenska utlandsmyndigheter skedde därför samråd med Utrikesdepartementet.

Däremot genomfördes aldrig något samråd med Rikspolisstyrelsen. Som framgår ovan fanns polismyndighet sedan tidigare med bland de institutioner som räknades upp som "godkända" intygsgivare. Levnadsintyg hade också, inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten, lämnats av polismyndigheter utan att Försäkringskassan fått några signaler eller invändningar om att detta förfarande i något hänseende skulle vara olämpligt. Försäkringskassan bedömde inte att belastningen på svenska polismyndigheter skulle komma att öka genom föreskriften. Eftersom frågan om godkända intygsgivare tidigare varit helt oreglerad hade det trots detta varit lämpligt med samråd med Rikspolisstyrelsen.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Som framgår ovan används ordet "skall" i Försäkringskassans föreskrifter. Detta ordval är olyckligt i sammanhanget eftersom det leder till uppfattningen att bl.a. polismyndighet är skyldig att utfärda levnadsintyg. Formuleringen ger därmed även intryck av att Försäkringskassans normgivningskompetens, som endast omfattar verkställighetsföreskrifter, har överskridits. Se vidare 8 kap. 13 § regeringsformen jämförd med 3 § 9 förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan samt 4 kap. 7 § socialförsäkringslagen.

Av Försäkringskassans remissvar framgår dock att myndigheten är väl medveten om att andra myndigheter inte kan åläggas skyldigheter genom kassans

verkställighetsföreskrifter och att det inte heller har funnits något sådant syfte. Försäkringskassan medger emellertid att bestämmelsen borde ha utformats på ett annat sätt och att formuleringen kommer att ses över snarast.

Jag har fått veta att Försäkringskassan den 25 januari 2008 – således nio månader efter sitt remissvar – beslutade att 3 § Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2006:2) om levnadsintyg, skall ha följande lydelse.

3 § Försäkringskassan godtar levnadsintyg som utfärdats av Försäkringskassan, svensk ambassad, svenskt konsulat, utländsk socialförsäkringsinstitution, notarius publicus, utländsk polismyndighet eller utländsk registerförande befolkningsmyndighet.

Ändringen träder i kraft den 11 februari 2008.

Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutar jag ärendet.