

Kritik mot Försäkringskassan för att felaktigt ha lämnat beskedet att den som har förvaltare inte har rätt att ge fullmakt åt annan att begära ut handlingar i ett ärende

Beslutet i korthet: En försäkrad hade förvaltare förordnad för sig. En person kontaktade Försäkringskassan med begäran om att vissa handlingar i den försäkrades ärende skulle skickas till den försäkrade. En handläggare vid Försäkringskassan uppgav att den som framställde begäran var tvungen att uppvisa en fullmakt från den försäkrades förvaltare, eftersom den försäkrade själv inte var behörig att utfärda en fullmakt. I beslutet konstateras att en person som har förvaltare har rätt att själv begära och få del av handlingar. Vidare konstateras att den som har förvaltare är oförhindrad att utfärda en fullmakt som ger en annan person behörighet att vidta de åtgärder som huvudmannen själv, förvaltarskapet till trots, är behörig att vidta. Försäkringskassan kritiseras för att ha lämnat felaktiga besked rörande frågan om fullmakt.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Försäkringskassan m.fl. Av anmälan framgick bl.a. följande. AA hade förvaltare förordnad för sig. En tjänsteman vid Försäkringskassan vägrade att låta AA ta del av handlingar i hennes ärende rörande sjukersättning, och anförde som skäl att det enbart var förvaltaren som kunde få del av handlingarna. Vidare uppgav tjänstemannen att AA, p.g.a. förvaltarförordnandet, inte hade rätt att ge en viss person fullmakt att företräda henne. Försäkringskassan hade även underlåtit att svara på AA:s frågor.

Utredning

Anmälan remitterades till Försäkringskassan för yttrande. Försäkringskassan anmodades att även yttra sig beträffande myndighetens generella uppfattning angående följande:

1. Hur bör framställningar från enskilda personer, som har förvaltare eller god man, om att få ta del av handlingar med stöd av tryckfrihetsförordningen eller med stöd av 16 § förvaltningslagen (1986:223), FL, handläggas?
2. Är det någon skillnad i handläggningen i förhållande till det fall då en enskild utan sådan legal ställföreträdare gör motsvarande framställning?

I sitt remissyttrande anförde Försäkringskassan, genom försäkringsdirektören BB, följande.

Utredning

Försäkringskassans interna utredning med anledning av JO:s begäran om yttrande visar följande.

Den 19 maj 2010 ringde en kvinna vid namn CC och önskade komma i kontakt med Försäkringskassans handläggare DD. Handläggaren ringde samma dag upp CC, som uppgav sig vara ombud för AA. CC ville att Försäkringskassan skulle skicka kopior av handlingar rörande beslut om sjukersättning till AA. Någon fullmakt för CC fanns inte. Den 19 maj 2010 kontaktade handläggaren den försäkrades förvaltare som uppgav att han inte utfärdat någon fullmakt för CC. Den 20 maj 2010 skickade handläggaren kopior på efterfrågade handlingar till AA:s förvaltare och informerade CC om detta per telefon.

Handläggaren skickade även ett brev till AA och informerade henne om att kopiorna hade skickats till förvaltaren för vidare befordran.

I övrigt framgår inte av dokumentationen i ärendet att Försäkringskassan inte har svarat på frågor från AA och att Försäkringskassan uppgivit att hon inte har rätt att ha en person (med fullmakt) som företräder henne. Vid utredning med handläggaren framkommer dock att hon vid telefonsamtalet med CC informerat henne om att hon måste ha en fullmakt utfärdad av AA:s förvaltare.

Försäkringskassans slutsatser

I Försäkringskassans vägledning (2004:7) Försäkringskassan och förvaltningslagen sägs bland annat följande rörande partsinsynen enligt 16 § FL.

En försäkrad har rätt att när som helst under ett ärendes handläggning eller när det är avslutat få reda på vad som har tillförts ärendet (16 § FL).

Sekretess gäller i normalfallet inte mot en part. Dennes rätt till insyn kan emellertid begränsas i vissa fall. En handling eller annat material får nämligen inte lämnas ut om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs (10 kap. 3 § första stycket OSL).

Det är endast sådana förhållanden som avses i 28 kap. 2 § och 3 § första stycket OSL som kan begränsa en försäkrads rätt till insyn. Det handlar då om känsliga uppgifter som rör den enskilde själv eller den som gjort en anmälan.

Offentlighetsprincipen enligt tryckfrihetsförordningen (TF) beskrivs närmare i vägledningen (2001:3) Offentlighet eller sekretess? När det gäller partsinsynen och rättigheten att ta del av allmänna handlingar enligt olika regelsystem sägs i den vägledningen bland annat följande.

I 16 § FL finns en särskild bestämmelse om en parts rätt till insyn i det egna ärendet. Denna rätt fyller flera funktioner och är en viktig rättsäkerhetsgaranti för den enskilde individen. Den kan till exempel göra det möjligt att kontrollera att den personliga integriteten inte kränks och förhindra att sådana kränkningar äger rum.

Rätten till insyn gäller i princip även avslutade ärenden.

I princip gäller samma skyndsamhetskrav för partsinsynen som för utlämnande av allmän handling enligt TF(4 och 7 §§ FL och kapitel 19).

Redan bestämmelserna i 2 kap. TF ger var och en, även en part, rätt att ta del av handlingar och uppgifter som är offentliga. En begäran om insyn kan

alltså grundas enbart på TF, men rätten till partsinsyn enligt FL är vidare och omfattar även annat än allmänna handlingar (jämför JO:s ämbetsberättelse 2005/06, s. 460).

Försäkringskassan måste vid en begäran från den enskilde ta ställning till vilket av de två regelverken som ska tillämpas.

När det gäller förhållandet till legala ställföreträdare beskrivs detta också i vägledningen 2001:3. Det görs på följande sätt.

En försäkrad kan av olika anledningar ha en annan legal ställföreträdare än vårdnadshavare, exempelvis en förvaltare eller god man. I dessa fall är den försäkrade i och för sig part i ärendet men de begärda handlingarna ska i de flesta fall lämnas till ställföreträdaren (se närmare om olika slag av ställföreträdare i vägledningen 2004:7).

I vägledningen (2004:7) finns även bl.a. följande skrivningar om god man och förvaltare.

Om en försäkrad har en god man, är det normalt den gode mannen som företräder henne eller honom i kontakterna med Försäkringskassan och för hennes eller hans talan. Det innebär till exempel att ansökan om förmåner kan göras av en god man för en försäkrads räkning och att skrivelser i normalfallet skickas till den gode mannen.

Som nämnts ovan gäller att om en försäkrad har en god man, är det normalt den gode mannen som företräder honom eller henne i kontakterna med Försäkringskassan och för hennes eller hans talan. I detta sammanhang uppkommer frågan om den gode mannen har möjlighet att ge annan person fullmakt att företräda och föra den försäkrades talan inför Försäkringskassan. Av en dom från Kammarrätten i Sundsvall framgår att en god man bör ha möjlighet att anlita någon annan att företräda honom eller henne i sådana frågor där den gode mannen själv saknar kunskap eller erfarenhet (KRSU mål nr 2431-08). Det ankommer då på ombudet att i den gode mannens ställe, i enlighet med 12 kap. 3 § FB, handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde. En förutsättning är att den utfärdade fullmakten är begränsad till den aktuella frågan, till exempel ett försäkringsärende. Den gode mannen kan därigenom inte anses ha överlåtit det övergripande ansvaret som god man för den enskilde på fullmaktstagaren.

Förvaltare kan enligt FB utses om någon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande är ur stånd att vårda sig eller sin egendom och det inte är tillräckligt att god man förordnas eller att den enskilde får hjälp på något annat mindre ingripande sätt. Av FB framgår att en förvaltare, till skillnad mot vad som gäller för god man, inom ramen för sitt uppdrag ensam bestämmer över den enskildes egendom och företräder denne i alla angelägenheter som omfattas av uppdraget (11 kap.FB).

På samma sätt som är fallet när någon har god man är det normalt förvaltaren som företräder sin huvudman i kontakterna med Försäkringskassan och för hennes eller hans talan samt lämnar uppgifter på heder och samvete till Försäkringskassan.

En förvaltare bör i samma utsträckning som nämnts under rubriken God man ha möjlighet att i vissa situationer ge annan person fullmakt att företräda den försäkrade i kontakterna med Försäkringskassan och föra hans eller hennes talan.

I ärenden där en försäkrad företräds av en god man eller förvaltare är det viktigt att Försäkringskassan läser igenom förordnandet och kontrollerar att det omfattar de handlingar och åtgärder som den gode mannen eller förvaltaren vidtagit för den försäkrades räkning. Handläggaren bör också anteckna i ärendet att en sådan prövning har gjorts. Förordnandena är i allmänhet ganska kortfattade. Står det i förordnandet att den gode mannen

eller förvaltaren ska bevaka huvudmannens rätt och förvalta dennes egendom bör det dock kunna presumeras att den gode mannen eller förvaltaren kan företräda sin huvudman i kontakterna med Försäkringskassan. En förvaltare eller god man har i normalfallet tillgång till den försäkrades konto och kan på det sättet hjälpa till med att sköta den löpande ekonomin.

Av utredningen framgår att de begärda handlingarna skickats till AA:s förvaltare, eftersom begäran kommit från en person som saknade fullmakt från förvaltaren att företräda AA i ärende hos Försäkringskassan.

Oavsett hur förordnandet för förvaltaren såg ut borde emellertid AA ha varit oförhindrad att själv ge någon fullmakt till CC att företräda henne i frågan om att ta del av handlingarna i hennes ärende.

I stället för att vända sig till förvaltaren borde handläggaren ha bitt CC att styrka sin behörighet genom en skriftlig fullmakt från AA. Försäkringskassans vägledning är dock inte helt tydliga i denna fråga. Det avslutande citatet i vägledning 2001:3 kan uppfattas som att handlingarna ska lämnas till ställföreträdaren även när begäran kommer från den enskilde. Det syftar dock på att begäran om att få ut handlingar i flertalet fall görs av ställföreträdaren. Försäkringskassan kommer att förtydliga texten i de båda vägledningarna i detta avseende.

När det gäller myndighetens generella uppfattning om hur framställningar från enskilda personer, som har förvaltare eller god man, om att få ta del av handlingar med stöd av TF eller med stöd av 16 § FL bör handläggas, har Försäkringskassan följande uppfattning.

Oavsett om den enskilde har legal företrädare eller ej och oavsett om begäran görs med stöd av tryckfrihetsförordningen eller med stöd av 16 § förvaltningslagen ska begärda handlingar efter sekretessprövning skyndsamt lämnas ut till den enskilde.

I de fall den enskilde har legal ställföreträdare är det lämpligt att denne samtidigt informeras om utlämnandet. Detta för att undvika missförstånd mellan förvaltaren eller den gode mannen och den enskilde och inte försvåra deras relation. Vidare kan det undantagsvis, i de fall den enskilde begärt ut handlingarna med stöd av 16 § förvaltningslagen och det efter en sekretessprövning visar sig att vissa handlingar inte kan lämnas ut till honom eller henne, vara aktuellt att i stället lämna ut handlingarna till ställföreträdaren med sekretessförbehåll (se prop. 1971:30, s. 443 och Norström, Förvaltningsförfarandet hos Försäkringskassan, s. 127–128). I övrigt är det emellertid ingen skillnad mellan de båda situationerna.

AA fick möjlighet att kommentera remissyttrandet.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Var och en betraktas som rättssubjekt, dvs. kan äga tillgångar och ha skulder. För att själv få förfoga över egendom eller ingå förbindelser, t.ex. sluta överlåtelseavtal eller sätta sig i skuld, erfordras att en person har rättslig handlingsförmåga (jfr SOU 1986:50 s. 107). Med rättsförmåga avses kompetensen att själv företa bindande rättshandlingar. Vad angår fysiska personer krävs för rättsförmåga i princip att den rättshandlande är myndig, dvs. över 18 år. Den omyndige är dock inte helt utan rättsförmåga utan kan med bindande verkan företa vissa rättshandlingar (se 9 kap. föräldrabalken, FB). Tidigare kunde personer över 18 år omyndigförklaras genom beslut av domstol och jämställdes då i de flesta hänseenden med underåriga. Denna möjlighet avskaffades genom ändringar i FB (SFS 1988:1251) och ersattes av mindre ingripande åtgärder,

nämligen förordnande av god man respektive förvaltare (jfr Adlercreutz/Gorton, Avtalsrätt I, 13:e upplagan, 2011, s. 130 ff.).

Om någon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande är ur stånd att vårda sig eller sin egendom, får rätten besluta att anordna förvaltarskap för honom eller henne. Förvaltarskapet ska anpassas till den enskildes behov i varje särskilt fall och får begränsas till att avse t.ex. viss egendom eller angelägenhet. Detta framgår av 11 kap. 7 § FB.

Enligt 11 kap. 9 § FB har förvaltaren inom ramen för förvaltaruppdraget ensam rådighet över den enskildes egendom och företräder denne i alla angelägenheter som omfattas av uppdraget. Bestämmelsen innebär att förvaltaren inte är beroende av huvudmannens samtycke för sina åtgärder utan har att handla på eget ansvar i huvudmannens intresse och för dennes räkning. Förvaltarens rådighet gäller enbart inom uppdragets ram sådan den har angetts i rättsens förordnande enligt 7 och 8 §§, eventuellt kompletterat genom närmare föreskrifter av överförmyndaren. I fråga om egendom och angelägenheter som omfattas av uppdraget är förvaltarens rådighet alltså utan konkurrens från huvudmannen. Om emellertid förvaltaren enbart har förordnats att ha hand om huvudmannens ekonomiska angelägenheter, har han inte någon bestämmanderätt över huvudmannen i frågor av mera personligt slag. Huvudmannen torde då normalt själv få t.ex. ansöka om medlemskap i en ideell förening, om detta inte medför några mera omfattande ekonomiska åtaganden. Även i de fall då förvaltaren har förordnats att representera huvudmannen i någon ickeekonomisk fråga, t.ex. rörande den sociala vårdlagstiftningen, bör huvudmannen ofta kunna tillerkännas en viss självständighet. Risken för negativa konsekvenser av kolliderande rättshandlingar på det området torde vara försumbar med hänsyn till den officialprövning som åligger sociala myndigheter m.fl. I allmänhet bör huvudmannen också själv få bestämma i frågor som rör hans boende liksom innehållet i erbjuden vård. En förvaltare bör således i normala fall inte företräda huvudmannen när det gäller frågor om samtycke till t.ex. operativa ingrepp. Detta hindrar naturligtvis inte att man från bl.a. vårdinrättingars sida inhämtar förvaltarens synpunkter (se prop. 1987/88:124 s. 171 f.).

Genom ett beslut om förvaltarskap fråntas huvudmannen helt eller delvis sin rättshandlingsförmåga. Enligt förarbetena till förvaltarskapsbestämmelsen ska den enskilde inte fråntas sin rättsliga handlingsförmåga i större utsträckning än vad som är befogat i det enskilda fallet (se SOU 2004:112 s. 367). Även om ett förvaltarförordnande inskränker huvudmannens rättshandlingsförmåga har huvudmannen, som huvudregel, rätt att med giltig verkan företa vissa rättshandlingar rörande anställningar och dylikt. Detta följer av 11 kap. 8 § FB (se Adlercreutz/Gorton, a.a. s. 132). Om det finns särskilda skäl kan dock rätten föreskriva att förvaltaruppdraget ska omfatta även dessa angelägenheter, se nämnda lagrum. Ett annat exempel på huvudmannens ”restkompetens” är att han eller hon trots förvaltarskapet har rätt att rösta i allmänna val, jfr 3 kap. 2 § regeringsformen.

Har den som har förvaltare rätt att själv begära och få del av handlingar?

De grundläggande reglerna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Det är detta kapitel som primärt reglerar frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare en principiell rätt att ta del av allmänna handlingar. Av 14 kap. 5 § TF framgår att utlämning i detta hänseende likställs med svensk medborgare. Bestämmelserna innehåller inte någon inskränkning av rätten att ta del av handlingar för t.ex. personer som har förvaltare, och förarbetena innehåller inte heller något uttalande om att en sådan begränsning har varit avsedd.

Om den enskilde är part i ett ärende hos en myndighet kan han eller hon även grunda en framställning om att få ta del av handlingar på sin egenskap av part. Den som är part i ett ärende hos en myndighet har nämligen enligt 16 § FL – med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSK, – rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot honom eller henne.

Av utredningen framgår att det inte var AA själv utan CC, som för AA:s räkning, begärde ut vissa handlingar i AA:s ärende rörande sjukersättning. För det fall AA själv hade gjort framställningen skulle Försäkringskassan emellertid – under förutsättning att det i förhållande till AA inte förelåg sekretess – ha varit skyldig att lämna ut handlingarna till AA, oavsett om begäran grundades på tryckfrihetsförordningens bestämmelser eller på regeln om partsinsyn i 16 § FL. Även om förvaltarförordnandet ger en förvaltare rätt att begära och få ut handlingar som rör huvudmannen gör förordnandet alltså inte huvudmannen obehörig att själv vidta samma åtgärd.

Kan den som har förvaltare ge fullmakt åt någon annan att företräda honom eller henne i fråga om att få del av vissa handlingar?

Fullmakter behandlas i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (fortsättningsvis avtalslagen). Som framgår av lagens titel är det fullmakter med ett ekonomiskt användningsområde som där behandlas. Därmed är inte avtalslagens bestämmelser direkt tillämpliga på andra områden, t.ex. inom den offentliga rätten. De anses dock i stor utsträckning kunna tillämpas analogivis utanför sitt egentliga område (jfr SOU 2004:112 s. 469 ff.).

Om fullmaktsgivaren får en förvaltare enligt FB, har en rättshandling som fullmäktigen företar och som omfattas av förvaltarens uppdrag inte större verkan än den skulle ha haft, om fullmaktsgivaren själv hade företagit rättshandlingen (se 22 § avtalslagen).

Innebörden av bestämmelsen är att en fullmakt upphör att gälla i och med att förvaltare förordnas, utom i den utsträckning huvudmannen fortfarande har rättshandlingsförmåga (jfr Grönfors/Dotevall, Avtalslagen – En kommentar, fjärde

upplagan, 2010, s. 171 f.). Fullmaktens giltighet motsvarar således huvudmannens kvarvarande rättshandlingsförmåga.

Av utredningen framgår att tjänstemannen vid Försäkringskassan lämnade CC beskedet att hon i den aktuella situationen var tvungen att uppvisa en skriftlig fullmakt från AA:s förvaltare eftersom AA, p.g.a. förvaltarskapet, inte var behörig att utfärda en fullmakt för CC. Som ovan anförts skulle emellertid de aktuella handlingarna – under förutsättning att det i förhållande till AA inte förelåg sekretess för vissa uppgifter – ha lämnats ut till AA om det hade varit hon själv som hade framställt begäran.

Mot bakgrund av vad som nu anförts har AA varit oförhindrad att utfärda en fullmakt som ger en annan person behörighet att vidta åtgärder som hon själv, förvaltarskapet till trots, varit behörig att vidta. Försäkringskassan har anført att handläggarens besked var felaktigt, dvs. att hon i stället borde ha bett CC styrka sin behörighet genom att uppvisa en skriftlig fullmakt från AA. Jag instämmer i den uppfattningen. Försäkringskassan förtjänar kritik för det inträffade.

Övrigt

Försäkringskassans Vägledning 2001:3, version 4, och Vägledning 2004:7, version 6, tar i här aktuella avseenden i allt väsentligt sikte på normalfallet, dvs. att det är förvaltaren som i alla angelägenheter företräder den enskilde gentemot myndigheten. Som framgått ovan kan det dock finnas situationer då så inte är fallet. Jag ser positivt på att kassan avser att förtydliga sina vägledningar i dessa avseenden.

Vad AA i övrigt anført ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande.

Ärendet avslutas.