

Försäkringskassan kritiseras för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till förvaltningsrätten samt för att ha brustit i sin dokumentations- och kommuniceringsskyldighet

Beslutet i korthet: I detta beslut behandlas Försäkringskassans möjligheter att vid handläggningen av en försäkrads ärende använda sig av och till domstol lämna ut uppgifter ur en annan försäkrads ärende. I fråga om tillämpningen av den sekretessbrytande regeln i 10 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen(2009:400), OSL, uttalas bl.a. att då en domstol inte har specificerat sin begäran om uppgifter får det ankomma på den utlämnande myndigheten att bedöma vilka uppgifter domstolen behöver. I förevarande fall kritiseras Försäkringskassan bl.a. för att ha lämnat ut obehövliga uppgifter till förvaltningsrätten.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade förbundsjuristen AA på Försäkringskassans handläggning av ett ärende om sjukersättning som hon drev för klienten BB:s räkning. AA anförde bl.a. att Försäkringskassan, i samband med sin prövning av BB:s ansökan om hel sjukersättning, hämtat in och använt sig av uppgifter ur BB:s vuxna dotters ärende om handikappersättning. Uppgifterna, bl.a. ett personligt brev från dottern ställt till Försäkringskassan, lämnades sedan ut till förvaltningsrätten. AA ställer sig frågande till om Försäkringskassan har lagstöd för att använda uppgifter ur en myndig persons ärende och tillföra dem till en annan persons ärende. Hon undrar särskilt om myndigheten har lagstöd för att till domstol lämna ut känslig information om en person som inte är part i målet.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som AA hade anført. Försäkringskassan anförde följande.

Utredning

Anmälan avser vad som förekommit i handläggningen av BB:s sjukersättningsärende. I anmälan ifrågasätts om Försäkringskassan haft stöd för att använda uppgifter från en myndig persons handikappersättningsärende i en annan persons sjukersättningsärende.

I BB:s sjukersättningsärende kom det bl.a. in ett läkarutlåtande daterat den 15 oktober 2009. Av läkarutlåtandet framgick bl.a. ”Långvarig psykiatrisk behandling

med individuell samtalsterapi, antidepressiv medicinering och familjesamtal utifrån den sjuka dotterns behov". Vidare framgick det att: "Komplext tillstånd med långdragen depressivitet och värk utlöst av förluster men vidmakthållet av mycket påfrestande psykosocial situation där patienten inte kunnat få återhämtning och läkning".

I samband med prövningen av rätten till sjukersättning bad Försäkringskassan BB att redogöra för sina arbetsinsatser i hemmet. Den 16 december 2009 kom det in ett brev från BB där hon bl.a. skrev ". Är väldigt trött och vilar mycket. Jag skjutsar min dotter till Norrköping på behandling varje vecka. Hon klarar inte att åka kollektivt."

Med anledning av dessa impulser hämtades uppgifter in från BB:s dotters handikappersättningsärende. Vid detta tillfälle bifogades inte några dokument till BB:s sjukersättningsärende och någon anteckning om att dessa uppgifter hämtats in gjordes inte i ärendejournalen. Uppgifterna kommunicerades inte heller med BB.

I föredragningsmissivet daterat 2010-01-15 antecknades följande: "Dotter född 1985 har behov av stöd vid resor till behandling då hon inte klarar av att åka kommunalt. Det framkommer i dotterns handikappersättningsärende att BB är ett stöd till dottern i externa kontakter och genom att hon är närvarande i hemmet som stöd. Det finns en bundenhet mellan dottern och BB men hon ger henne ingen personlig omvårdnad, det klarar dottern själv och hon hjälper även till i hemmet med vissa sysslor."

Genom beslut den 15 januari 2010 beviljade Försäkringskassan BB halv sjukersättning. BB begärde omprövning av beslutet.

Genom omprövningsbeslut den 8 april 2010 ändrades beslutet på så sätt att BB beviljades halv sjukersättning under ytterligare sex månader, dvs. totalt 18 månader. BB överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Linköping. I överklagandet ifrågasatte hon bl.a. att Försäkringskassan hämtat uppgifter från hennes vuxna dotters ärende om handikappersättning. Hon menade att dessa uppgifter använts utan närmare förklaring till vilken betydelse de ansågs ha för bedömningen av i vilken omfattning hennes arbetsförmåga var nedsatt.

Försäkringskassan förelades att yttra sig över vad BB anförde.

I yttrande till Förvaltningsrätten den 8 september 2010 redogjorde Försäkringskassan för betydelsen av uppgifterna från dotterns handikappersättningsärende vid handläggningen av BB:s sjukersättningsärende. Till detta yttrande bifogades kopior av följande handlingar från dotterns handikappersättningsärende.

En skrivelse från dottern där hon beskriver sin situation och vilken hjälp hon får av modern.

Försäkringskassans beslut den 24 maj 2010 i dotterns handikappersättningsärende där det anges vad dottern uppgett om moderns insatser för henne och att den hjälp hon är beroende av att få från annan ges särskilt av modern.

Försäkringskassans journalanteckning den 16 augusti 2010 rörande ett telefonsamtal från BB i dotterns ärende. BB beskriver i detta hur dottern är helt beroende av hjälp från annan, särskilt modern.

Försäkringskassans slutsatser

Användning av uppgifter från ett annat ärende

Med undantag för statistiksekretess råder inte någon sekretess mellan olika delar av Försäkringskassans organisation eller mellan olika ärendeslag. Ärendehandläggningen inom Försäkringskassan är organiserad på olika sätt för olika ärendeslag. För vissa ärendeslag är handläggningen koncentrerad till en eller några få orter i landet. De flesta ärendeslag handläggs dock på kontor som är spridda över hela landet. Både sjukersättning och handikappersättning är sådana förmåner som handläggs inom avdelningen Lokala försäkringscenter och på kontor som finns över hela landet. Omprövningen sker i regel på den omprövningsenhet som är geografiskt närmast det kontor som ursprungligen ansvarade för handläggningen av ansökan.

JO har tidigare uttalat sig om hur den bestämmelse som numera finns i 8 kap. 2 § OSL, och som reglerar sekretess mellan olika verksamhetsgrenar är tillämplig inom en allmän försäkringskassa (dnr 3159-1994). I det fallet handlade det om överföring av uppgifter mellan olika kontor och i ärenden av olika slag (livränta och underhållsbidrag). JO uttalade att olika kontor inom en allmän försäkringskassa inte var att betrakta som självständiga i förhållande till varandra och att den ovan nämnda bestämmelsen inte var tillämplig vid överföring av uppgifter om enskilda mellan olika kontor.

De allmänna försäkringskassorna har därefter slagits ihop med Riksförsäkringsverket och bildat en ny myndighet, Försäkringskassan, med verksamhet och kontorsnät över hela landet. Den omständigheten föranleder enligt Försäkringskassan inte en annan bedömning än vad JO uttalade i det refererade ärendet. Försäkringskassans verksamhet består således inte av olika verksamhetsgrenar i OSL:s mening och sekretessbestämmelserna utgör därför inte något hinder för överföring av uppgifter mellan olika ärenden och olika kontor.

Vid en bedömning av om uppgifterna i dotterns handikappersättningsärende behövdes vid handläggningen av BB:s ansökan om sjukersättning får en utgångspunkt vara att utredningar i den typen av ärenden ska utgöra underlag för en samlad bedömning om den sökandes arbetsförmåga. Det huvudsakliga underlaget utgörs av den medicinska dokumentation som finns i ärendet. En diagnostiserad sjukdom är oftast inte tillräckligt underlag för bedömningen. Enligt de bestämmelser som var tillämpliga vid tiden för Försäkringskassans beslut (7 kap. 3 § lagen om allmän försäkring) skulle vid bedömningen av arbetsförmågan beaktas den försäkrades förmåga att försörja sig genom ett sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Förmågan till och faktiskt utfört arbete i hemmet kan bland annat beaktas vid bedömningen av arbetsförmågan (Försäkringskassans allmänna råd 2002:17).

Under handläggningen av BB:s ansökan om sjukersättning framkom uppgifter som tydde på att familjesituationen och dotterns behov av stöd skulle kunna ha betydelse för bedömningen av BB:s arbetsförmåga. Av den anledningen hämtades uppgifterna in från dotterns ärende om handikappersättning. Av de uppgifter som hämtades in från dotterns ärende framgår att BB hjälper sin dotter framför allt genom regelbundet samtalsstöd och genom att skjutsa henne eftersom dottern inte klarar av att färdas kommunalt.

För att beviljas handikappersättning för hjälp i den dagliga livsföringen krävs enligt praxis ett hjälpbehov av minst två timmars arbetstid per dygn. Enligt förarbetena till aktuell lagstiftning anges vidare att utöver den effektiva arbetstiden ska även vårdarens bundenhet samt eventuella behov av tillsyn beaktas (prop. 1977/78:100 bilaga 8 s. 53). Eftersom det framkommer i BB:s vuxna dotters handikappersättningsärende att det är modern som utför den hjälp som den vuxna dottern är i behov av innebär detta att det arbete som BB utför motsvarar minst 14 timmars arbete i veckan. Arbetet i sig måste anses vara av sådant slag att det anses normalt förekommande då det hade kunnat utföras av annan stöd- eller kontaktperson. Därför är uppgifter som inhämtats från dotterns handikappersättningsärende enligt Försäkringskassans bedömning av betydelse för bedömningen av BB:s arbetsförmåga.

Överföring av uppgifter till Förvaltningsrätten

I de handlingar som Försäkringskassan lämnade in till Förvaltningsrätten finns uppgifter som normalt sett omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL. Enligt 10 kap. 16 § OSL hindrar dock inte sekretess att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer. Bestämmelsen tillämpas bland annat vid överklagande till förvaltningsdomstolar. Den sekretessbrytande bestämmelsen omfattar enligt sin ordalydelse uppgifter som förekommer hos den myndighet vars beslut ska omprövas och är inte begränsad till uppgifter som förekommer i ett visst ärende eller på annat

sätt. Det är således avgörande om uppgifterna behövs, i detta fall hos Förvaltningsrätten, för omprövning av beslut.

I förevarande ärende hade Försäkringskassan förelagts att yttra sig över vad BB anfört i sitt överklagande i ett mål angående rätt till sjukersättning.

Mot bakgrund av hur det överklagade beslutet var formulerat och vad BB anfört i sitt överklagande behövde Försäkringskassan inför Förvaltningsrätten utveckla på vilket sätt uppgifter i dotterns handikappersättningsärende hade betydelse i hennes sjukersättningsärende. Detta är i yttrandet beskrivet så att de faktiska förhållandena visar att arbetsförmågan inte är nedsatt till minst tre fjärdedelar eller mer vilket är en förutsättning för att sjukersättningen ska kunna beviljas till en högre grad. Mot denna bakgrund anser Försäkringskassan att de uppgifter från dotterns handikappersättningsärende som lämnats till Förvaltningsrätten behövs för Förvaltningsrättens omprövning av Försäkringskassans beslut rörande BB:s rätt till sjukersättning.

Även om JO-anmälan i detta ärende inte avser frågan om dokumentations- och kommuniceringsskyldighet enligt 15 och 17 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, kan Försäkringskassan konstatera att Försäkringskassans handläggning av BB:s sjukersättningsärende brustit i det avseendet. De uppgifter som inhämtats från dotterns handikappersättningsärende har inte dokumenterats på annat sätt än i föredragningsmissivet och uppgifterna har inte kommunicerats med BB. Försäkringskassan beklagar detta.

Yttrandet har beretts i samråd med LFC Norrköping och Processjuridiska enheten i Stockholm.

AA kommenterade yttrandet och påpekade att det JO-ärende med dnr 3159-1994 (se JO 1996/97 s. 474) som Försäkringskassan hänvisar till, rörde uppgifter som förekom i olika ärendeslag om *en och samma försäkrad*.

Bedömning

Överföring av uppgifter inom Försäkringskassan

En uppgift som omfattas av sekretess får som huvudregel inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter. Detsamma gäller mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1–2 §§ OSL).

JO har tidigare uttalat att en allmän försäkringskassas centralkontor inte kunde anses ha en sådan självständig ställning i förhållande till ett lokalkontor inom samma allmänna försäkringskassa att den regel som numera finns i 8 kap. 2 § OSL skulle tillämpas i fråga om överföring av uppgifter om enskilda mellan lokalkontoret och centralkontoret. JO fann vidare att det inte förelåg hinder för utbyte av uppgifter om enskilda inom eller mellan de allmänna försäkringskassorna (se JO 1996/97 s. 474).

Den 1 januari 2005 inrättades myndigheten Försäkringskassan och ersatte därmed de allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket (RFV). I frågan om det skulle komma att finnas några sekretessgränser inom Försäkringskassan anfördes följande i förarbetena.

Den första förutsättningen som måste vara uppfylld för att en sekretessgräns skall uppstå inom en myndighet är således att det finns olika verksamhetsgrenar inom myndigheten. Först om så är fallet finns det anledning att pröva om de olika

verksamhetsgrenarna också är självständiga i förhållande till varandra. I den verksamhet som Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna bedriver har myndigheterna i princip bara att tillämpa 7 kap. 7 § sekretesslagen (numera ersatt av 28 kap. 1–3 och 6 §§ OSL, JO:s anmärkning). Bestämmelsen i 9 kap. 25 § sekretesslagen (numera ersatt av 28 kap. 5 och 7 §§, JO:s anmärkning) får anses ha marginell betydelse i detta sammanhang eftersom den bara innebär en förstärkning av sekretesskyddet för vissa uppgifter i ärenden enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension. När nämnda myndigheter slås ihop till Försäkringskassan kommer 7 kap. 7 § och 9 kap. 25 § att bli tillämpliga hos den nya myndigheten. (- -) Den generella utformningen av sekretessregleringen på socialförsäkringsområdet medför således att några olika verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening inte kommer att uppkomma inom den nya myndigheten såvitt gäller sakfrågorna (prop. 2003/04:152 s. 250).

Sekretess gäller alltså inte inom Försäkringskassan såvitt gäller myndighetens handläggning av försäkringsärenden. Detta innebär att den handläggare som utreder ett ärende kan inhämta uppgifter från ett annat ärende som rör samma eller en annan försäkrad om han eller hon behöver det i sitt arbete.

Uppgifterna ur dotterns ärende om handikappersättning får anses ha varit behövliga vid Försäkringskassans bedömning av BB:s arbetsförmåga. Myndigheten har därför varit oförhindrad att inhämta och använda sig av dessa.

Överlämnandet av uppgifter till Förvaltningsrätten

Nästa fråga att ta ställning till är om Försäkringskassan även har varit oförhindrad att lämna uppgifterna ur dotterns ärende vidare till förvaltningsrätten.

Jag har tagit del av Försäkringskassans yttrande till förvaltningsrätten samt av de där till bifogade bilagorna.

Av yttrandet framgår bl.a. att BB:s dotter, trots att hon klarar den personliga omvårdnaden, har beviljats handikappersättning eftersom hon är helt beroende av annan – särskilt av BB – för att klara av sin dagliga livsföring. Det framgår vidare på vilket sätt och i vilken omfattning BB bistår sin dotter.

Till yttrandet bifogades Försäkringskassans beslut i dotterns ärende om handikappersättning samt en journalanteckning ur det ärendet. Av journalanteckningen framgår att BB uppgivit att dottern är beroende av hennes hjälp. Journalanteckningen innehåller inte några uppgifter om dotterns diagnos eller personliga förhållanden i övrigt.

Till yttrandet bifogades även ett personligt brev som BB:s dotter gett in i samband med sin ansökan om handikappersättning. I brevet ger hon en personlig beskrivning av sina besvär och sin situation samt uppger att hon får daglig hjälp av sin mamma.

Jag delar Försäkringskassans uppfattning att de i ärendet utlämnade uppgifterna om BB:s dotter omfattas av sekretess.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndigheten där uppgiften

förekommer (10 kap. 16 § OSL). Enligt förarbetena till motsvarande bestämmelse i sekretesslagen (1980:100) avses med omprövning även överprövning i domstol (se prop. 1979/80:2 s. 323).

Bestämmelsen ovan innebär *inte* att myndigheter har någon allmän befogenhet att lämna sekretessbelagda uppgifter till en överordnad myndighet eller domstol. För att den sekretessbrytande regeln ska bli tillämplig krävs att uppgifterna ifråga behövs i den mottagande myndighetens verksamhet. I förarbetena uttalas att den myndighet, där den sekretessbelagda uppgiften förekommer, i regel bör kunna utgå från att den myndighet som begär att få uppgiften också behöver den i sin verksamhet (a. prop. s. 323 f.). Detta uttalande talar för att lagstiftaren utgått från att frågan om utlämnande uppkommit till följd av den mottagande myndighetens begäran. Någon sådan begränsning föreskrivs emellertid inte i lagtexten.

I förevarande fall har uppgifterna ifråga lämnats i samband med kommunikeringen efter den mottagande myndighetens, dvs. förvaltningsrättens, begäran om yttrande i samband med en överprövning. Jag har i tidigare ärenden, där en länsrätt hade begärt Försäkringskassans yttrande i ett hos domstolen pågående mål, uttalat att då det inte är fråga om en begäran om specificerade uppgifter får den närmare behovsprövningen ankomma på den utlämnande myndigheten (se bl.a. JO 2009/10 s. 352). Det är min uppfattning att myndigheten i samband med en sådan behovsprövning bör hålla i minnet att det är fråga om tillämpning av en undantagsbestämmelse. En viss försiktighet bör därmed iakttas.

Uppgifterna i Försäkringskassans yttrande får, enligt min bedömning, anses ha varit behövliga hos förvaltningsrätten. Jag har heller inte några invändningar mot att den journalanteckning, där BB uppger att hon hjälper sin dotter, bifogades. Beträffande det bifogade beslutet får uppgifterna om dotterns diagnos anses ha varit obehövliga för förvaltningsrättens prövning medan uppgifterna i det personliga brevet får anses ha varit obehövliga i sin helhet. De borde därför inte ha överlämnats till förvaltningsrätten.

Dokumentations- och kommunikeringsskyldigheten

Uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för ärendet utgång ska antecknas (15 § FL). En god dokumentation bör även omfatta sådant som anger och förklarar myndighetens ställningstaganden. Om ett ärende avser myndighetsutövning har den enskilde dessutom rätt att ta del av och yttra sig över uppgifter som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv (17 § FL).

Som framgår av Försäkringskassans remissvar har myndigheten brutit i sin dokumentations- och kommunikeringsskyldighet i förevarande fall. Självfallet skulle de från dotterns ärende inhämtade uppgifterna ha dokumenterats i BB:s akt och därefter ha kommunicerats med henne.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.