

Stf justitieombudsmannen  
Hans Ragnemalm**Försäkringskassans kritiseras inte för att ha lämnat ut uppgifter om en försäkrad till polismyndigheten men däremot för att ha underlåtit att dokumentera övriga kontakter myndigheterna emellan**

**Beslutet i korthet:** Av en promemoria, som inkom till Försäkringskassan från polismyndigheten, framgick bl.a. att en försäkrad utan framgång hade eftersökts på sin folkbokföringsadress och att det var ovisst om han vistades i Sverige. Försäkringskassan inledde med anledning därav en kontrollutredning och kallade den försäkrade till ett möte för att utreda hans fortsatta rätt till sjukersättning. Med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, lämnade Försäkringskassan uppgifter om tid och plats för mötet till polismyndigheten, som kom till platsen och grep den försäkrade. JO delar Försäkringskassans uppfattning att generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är tillämplig i förevarande fall. JO har heller inga invändningar mot Försäkringskassans bedömning att det var uppenbart att intresset av att klara upp de brott den försäkrade var misstänkt för hade företräde framför intresset att skydda hans integritet. Någon kritik uttalas således inte i denna del. Däremot kritiseras Försäkringskassan för bristande dokumentation av kontakterna med polismyndigheten. I beslutet uttalas vidare att avsaknaden av dokumentation medfört att det saknades möjlighet att bedöma lämpligheten av eventuellt övrigt samarbete myndigheterna emellan.

**Anmälan**

I en anmälan klagade advokaten AA, i egenskap av ombud för BB, på Försäkringskassan och anförde i huvudsak följande. BB var, utan att han kände till det, efterlyst för bl.a. grov stöld 2008. Han vistades gömd i Finland eftersom han, såsom vittne till grova brott, var hotad till livet. Under våren 2011 kallades BB till ett möte hos Försäkringskassan i Eskilstuna under förevändning att Försäkringskassan ville diskutera hans löpande ersättning. Försäkringskassan svarade undvikande på hans frågor om sammanträdet syfte. När BB anlände till mötet hos Försäkringskassan befann sig polisen på plats och grep honom. Han dömdes senare för det brott han var efterlyst för. Det är således uppenbart att det förekommit ett samarbete mellan polismyndigheten och Försäkringskassan och Försäkringskassan måste ha delgivit polismyndigheten sekretessbelagd information, och vice versa. Härutöver har Försäkringskassan uppenbarligen genom vilseledande information förmått BB att infinna sig till mötet och som skäl åberopat omständigheter som direkt har betydelse för BB:s försörjning.

## Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som AA anför. I remissvar den 8 februari 2012 anförde Försäkringskassan följande.

### Utredning

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

Den 20 februari 2011 tog Försäkringskassan emot en handling från polismyndigheten i Uppsala benämnd ”PM Spaning samt eftersök av mt i ärendet”.

Av promemorian framgick att BB var misstänkt för brott och, utan resultat, hade eftersökts av två polispatruller den 18 januari 2011.

Eftersom den inkomna handlingen från polismyndigheten tydde på att BB:s bosättningsförhållanden var oklara beslutade Försäkringskassans kontrollenhet vid region Öst att inleda en så kallad kontrollutredning för att utreda BB:s rätt till sjukersättning. BB:s sjukersättning betalades ut i form av garantiersättning som är en så kallad bosättningsbaserad försäkring. När sjukersättning betalas ut i form av garantiersättning förutsätter detta att den som är beviljad ersättningen är bosatt i Sverige eller i land inom EU/EES.

I journalanteckning daterad den 28 februari 2011 bedömde handläggaren att BB inte hade fullgjort sin anmälningskyldighet enligt 110 kap. 46 och 47 §§ socialförsäkringsbalken som föreskriver att ändrade förhållanden som påverkar rätten till ersättning måste anmälas till Försäkringskassan. Här avses bland annat bosättning i Sverige eller utomlands.

Handläggaren bedömde att BB:s sjukersättning skulle hållas inne i avvaktan på vidare utredning, då det inte fanns någon aktuell adress där BB kunde nås och då det inte heller kunde anses stå klart att BB fortfarande var i livet.

Den 3 mars 2011 registrerade Försäkringskassan att sjukersättningen tills vidare inte skulle betalas ut från och med mars 2011.

Den 8 mars 2011 inkom handlingar från Nordea som visade att BB:s före detta hustru med stöd av fullmakt tagit ut hans sjukersättning för tiden maj 2010 till och med februari 2011.

Den 24 mars 2011 ringde en person, som uppgav sig vara BB, till Försäkringskassans handläggare och undrade varför Försäkringskassan inte hade betalat ut hans sjukersättning i mars 2011. Handläggaren informerade personen om att detta berodde på att Försäkringskassan inte visste om BB bodde i Sverige eller om han ens var i livet. Handläggaren bad därefter att personen skulle besöka Försäkringskassan så att det gick att få klarhet i om det var BB som ringde och för att utreda var han bodde samt varför hans före detta hustru hade tagit ut hans sjukersättning. BB sade sig ha förståelse för detta och erbjöd sig att besöka Försäkringskassans kontor i Eskilstuna samma dag eller dagen därefter.

Den 25 mars 2011 ringde handläggaren till Försäkringskassans servicekontor i Eskilstuna och bad dem ta emot besök av BB för att utreda hans rätt till sjukersättning och hans bosättningsförhållanden. Handläggaren kontaktade därefter BB och informerade honom att han samma dag kl. 13.00 var välkommen att besöka Försäkringskassans servicekontor på Kungsgatan 13 i Eskilstuna. Polismyndigheten informerades om tid och plats för mötet.

Den 30 mars 2011 antecknade handläggaren i ärendejournalen att BB var omhändertagen från och med den 26 mars och att bakgrunden till detta skulle undersökas för att utreda om det påverkade hans rätt till sjukersättning.

Den 2 maj 2011 beslutade handläggaren att avsluta utredningen eftersom det inte, utifrån Försäkringskassans utredning, fanns anledning att ifrågasätta rätten till

sjukersättning. Detta innebar att Försäkringskassan började betala ut BB:s sjukersättning på nytt och att den även betalades ut för månaderna mars 2011 till och med april 2011 när den hade varit innehållen.

#### **Försäkringskassans slutsatser**

I anmälan till JO anføres att Försäkringskassan har vilselett BB att infinna sig till ett möte hos Försäkringskassan och delgett polismyndigheten sekretessbelagd information.

Försäkringskassan påbörjade en utredning med anledning av att en promemoria som kommit in från polismyndigheten visade att BB:s bosättningsförhållanden var okända. Eftersom BB:s sjukersättning betalades ut i form av garantiersättning var BB:s bosättningsförhållanden avgörande för rätten till ersättning. Det var därför motiverat att påbörja en utredning.

Vid tidpunkten för mötet visade utredningen så långt att BB inte var bosatt på den adress där han var folkbokförd och att han heller inte kunde påträffas på andra adresser. Vidare att hans före detta hustru under en längre tid hade hämtat ut hans sjukersättning.

Försäkringskassan bedömer att det i detta läge av utredningen var befogat att vidare utreda BB:s rätt till sjukersättning och att BB:s personliga medverkan var nödvändig. Det fanns därför en berättigad anledning att, utifrån socialförsäkringslagstiftningen, kalla BB till ett möte. BB uttryckte också själv förståelse för behovet av ett möte. Mötet kom således inte till genom vilseledande eller falska förespeglingar.

Vad gäller frågan om Försäkringskassan hade informerat polismyndigheten om tidpunkten för mötet framgår det av journalanteckningen den 2 maj 2011 att Försäkringskassan under ärendets gång hade haft kontakt med polisen.

Vid vilka tillfällen dessa kontakter förekom och vad de gällde finns inte antecknat i journalen. Genom Försäkringskassans utredning i detta JO-ärende är det dock klarlagt att polismyndigheten fick information om att BB skulle närvara vid ett möte på Försäkringskassans kontor i Eskilstuna den 25 mars 2011.

Sekretesskydd för uppgifter om de enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden som finns i Försäkringskassans ärenden regleras i 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för sådana uppgifter om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgifterna röjs. Sekretessen gäller också mellan myndigheter (8 kap. 1 § OSL).

I detta fall har Försäkringskassan lämnat uppgift om tid för BB:s möte på Försäkringskassans kontor i Eskilstuna till polismyndigheten. Sådana uppgifter är normalt sett inte sekretessbelagda. I den aktuella situationen, när Försäkringskassan med fog kunde anta att polisen med information om mötet skulle vara på plats och gripa BB, blir bedömningen annorlunda.

Försäkringskassan gör dock den bedömningen att uppgifterna kunde lämnas till polismyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen (10 kap. 27 § OSL). I vissa fall måste myndigheter kunna samverka så att brott kan klaras upp. En bedömning måste givetvis göras i det enskilda fallet, men som omständigheterna var i detta fall anser Försäkringskassan att det är uppenbart att intresset av att de anmälda brotten klarades upp hade företräde framför intresset av BB:s integritetsskydd.

---

AA kommenterade Försäkringskassans yttrande och anförde bl.a. följande. Såvitt BB förstått framgår det inte alls av polismyndighetens promemoria att hans bosättningsförhållanden skulle vara oklara. Om oklarheter kring boendet fanns borde de kunnat utredas per telefon. Försäkringskassan saknade fog för sitt beslut

att inte betala ut ersättning till BB. Det är uppenbart att skälet till beslutet att inte betala ersättning till BB var att Försäkringskassan ville delta i polismyndighetens spaningsverksamhet genom att tvinga BB att infinna sig personligen vid Försäkringskassan så att han skulle kunna gripas.

Försäkringskassans handlingar i ärendet hämtades in och granskades. Av en journalanteckning den 28 februari 2011 i Försäkringskassans akt om kontrollutredning framgår att en impuls till utredning om BB:s rätt till ersättning inkommit i form av en promemoria från polismyndigheten. Av polismyndighetens promemoria framgår att BB utan framgång eftersökts på sin folkbokföringsadress och andra tänkbara adresser i Sverige, att hans före detta hustru hade uppgivit att hon inte hade haft kontakt med BB på tre år och att hon trodde att han eventuellt vistades i Finland.

### **Bedömning**

I Försäkringskassans uppgifter ingår att göra kontrollutredningar för att förebygga och komma till rätta med felaktiga utbetalningar av socialförsäkringsförmåner. Det är inte ovanligt att impulsen till en kontrollutredning kommer in till Försäkringskassan från en annan myndighet, t.ex. som i detta fall från polismyndigheten.

I samband med en kontrollutredning kan Försäkringskassan ha behov av att träffa och ställa frågor till den försäkrade. När Försäkringskassan inledde sin utredning uppbar BB sjukersättning i form av garantiersättning som är en bosättningsbaserad förmån. En försäkrad som uppbar en socialförsäkringsförmån är skyldig att anmäla sådana förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen i fråga. Rätt till bosättningsbaserade förmåner förutsätter bl.a. bosättning i Sverige eller i land inom EU/EES. Eftersom det kommit till Försäkringskassans kännedom att det rådde ovisshet kring var BB var bosatt, eller om han överhuvudtaget var i livet, hade myndigheten fog för åtgärden att kalla BB till ett personligt besök.

Frågan i ärendet är då om Försäkringskassan har varit oförhindrad att lämna ut uppgifterna om besöket till polismyndigheten.

Enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess hos Försäkringskassan för uppgift om den enskildes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bl.a. ärende om sjukersättning.

Begreppet ”andra personliga förhållanden” omfattar i princip alla uppgifter som kan hänföras till en enskild person och kan till exempel gälla uppgift om en försäkrads adress och arbetsförmåga (se Försäkringskassans Vägledning 2001:3 Version 4 s. 43). Om det hos Försäkringskassan, som i förevarande fall, finns ett pågående eller avslutat ärende rörande personen i fråga, kan även en uppgift om att hon eller han är kallad till ett möte hos myndigheten utgöra ett sådant personligt förhållande som avses i 28 kap. 1 § OSL. I förevarande fall får det dessutom anses

klart att den enskilde kunde komma att lida men om uppgiften röjdes. Sekretess får därför anses gälla för uppgiften i fråga.

Nästa steg i bedömningen blir därmed att ta ställning till om det förelegat någon sekretessbrytande regel som medfört att Försäkringskassan varit oförhindrad att lämna ut den sekretessbelagda uppgiften.

Det finns ett flertal sekretessbrytande regler i OSL och i andra lagar och förordningar som OSL hänvisar till. Vissa av dessa regler medger utlämnande på Försäkringskassans eget initiativ. Det gäller t.ex. de bestämmelser som intagits i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet. Andra sekretessbrytande regler gäller under förutsättning att uppgiften har begärts utlämnad. Så är fallet t.ex. när utlämnandet sker med stöd av förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna ut uppgifter till andra myndigheter (uppgiftslämnarförordningen).

Om utlämnande inte kan ske med stöd av någon annan sekretessbrytande regel kan i vissa fall generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL vara tillämplig. Denna bestämmelse gör det möjligt för en myndighet att på eget initiativ eller på begäran lämna ut en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (jfr Försäkringskassans Vägledning 2001:3 Version 4 s. 85).

Jag delar Försäkringskassans uppfattning att generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL kunde tillämpas i förevarande fall. Jag har heller inga synpunkter på den bedömning som Försäkringskassan gjort vid intresseavvägningen och finner således inte anledning att kritisera myndigheten för att den lämnat ut uppgifterna om mötet till polismyndigheten.

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223) ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för ärendets utgång antecknas. Det får dock i praxis anses belagt att också uppgifter som rör ärendets gång t.ex. kontakter med parter, andra personer eller myndigheter, bör antecknas (se t.ex. JO:s beslut den 3 mars 2005, dnr 4922-2003).

Av utredningen i ärendet framgår att Försäkringskassan haft kontakt med polismyndigheten under ärendets gång. Det saknas emellertid dokumentation som visar när kontakten har skett och vad som har sagts. Därmed saknas även möjlighet att bedöma lämpligheten i eventuellt övrigt samarbete myndigheterna emellan. Försäkringskassan förtjänar kritik för den bristande dokumentationen.

Ärendet avslutas.