



LUND UNIVERSITY

Anmälan Lena Enqvist, En myndighet i samverkan – Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att samverka med Arbetsförmedlingen samt hälso- och sjukvården. Akademisk avhandling, Juridiska institutionen vid Umeå universitet 2019, ISBN 978-91-7855-074-6, 410 s

Wenander, Henrik

Published in:
Förvaltningsrättslig tidskrift

2020

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Wenander, H. (2020). Anmälan Lena Enqvist, En myndighet i samverkan – Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att samverka med Arbetsförmedlingen samt hälso- och sjukvården. Akademisk avhandling, Juridiska institutionen vid Umeå universitet 2019, ISBN 978-91-7855-074-6, 410 s. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 333-343.

Total number of authors:
1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Särtryck ur FT 2020 2

ANMÄLAN Lena Enqvist, En myndighet i samverkan – Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att samverka med Arbetsförmedlingen samt hälso- och sjukvården. Akademisk avhandling, Juridiska institutionen vid Umeå universitet 2019, ISBN 978-91-7855-074-6, 410 s.

Av Henrik Wenander

ANMÄLAN

Lena Enqvist, En myndighet i samverkan – Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att samverka med Arbetsförmedlingen samt hälso- och sjukvården. Akademisk avhandling, Juridiska institutionen vid Umeå universitet 2019, ISBN 978-91-7855-074-6, 410 s.

av Henrik Wenander

1. Inledning

Lena Enqvists doktorsavhandling *En myndighet i samverkan – Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att samverka med Arbetsförmedlingen samt hälso- och sjukvården* behandlar samverkan mellan myndigheter. Det rör sig om ett ämne som är mycket välkänt, men samtidigt ganska lite undersökt i rättsvetenskapen. Som bekant återfanns formuleringar om att myndigheterna ”ska räcka varandra handen” i bland annat 1634 och 1809 års regeringsformer, och såväl den nuvarande förvaltningslagen som dess föregångare från 1986 omfattar bestämmelser om samverkan (8 § förvaltningslagen [2017:900], FL och 6 § förvaltningslagen [1986:223]). Därtill finns många speciella regleringar som direkt eller indirekt bygger på att myndigheter samverkar. I avhandlingen riktas intresset särskilt mot Försäkringskassan och dess verksamhet i förhållande till sjukpenning och rehabilitering. Det grundläggande temat är hur Försäkringskassan utifrån den rättsliga regleringen ska, får och bör samverka med Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården. Som kommer att framgå är emellertid undersökningen av intresse också utanför socialförsäkringsrättens område.

I det följande presenterar jag först en sammanfattning av vart och ett avhandlingens åtta kapitel. Därefter lämnas några synpunkter på innehåll och framställning. Min framställning bygger till allra största delen på vad som behandlades vid disputationen vid Umeå universitet den 13 september 2019, där jag var fakultetsopponent.¹

¹ Betygsnämnden bestod av justitierådet Ulrik von Essen, Högsta förvaltningsdomstolen, professorn Anna-Sara Lind, Uppsala universitet samt professorn Sara Stendal, Göteborgs universitet.

2. Sammanfattning

I avhandlingens *kapitel 1* sätter författaren in Försäkringskassans verksamhet i dess sammanhang. Det framgår då att kraven på samverkan har ökat under de senaste decennierna, vilket hon sätter i samband med förvaltningspolitiska mål om att komma bort från ”stuprörstänkande”. Ett annat viktigt sammanhang för framställningen som lyfts fram redan här är sjukförsäkringens uppbyggnad. Avhandlingens huvudsyfte är att utifrån ett rättsstatligt perspektiv studera rättsliga förutsättningar för Försäkringskassan att samverka med Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården när det gäller rehabilitering, informationsutbyte och utredning av rätt till ersättning och rehabiliteringsbehov. Detta huvudsyfte har sedan brutits ned i två delsyften, nämligen att *för det första* utreda och analysera vilket rättsligt stöd och vilka rättsliga begränsningar som finns för Försäkringskassans samverkan och *för det andra* att undersöka huruvida de rättsstatliga värdena legalitet och rättssäkerhet värnas i de rättsliga förutsättningarna för samverkan.

Undersökningen är avgränsad till Försäkringskassans samverkan med Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården, och därmed faller samverkan med privata arbetsförmedlingstjänster som Arbetsförmedlingen anlitar, t.ex. jobbcoacher, utanför framställningen. Detsamma gäller samverkan med utländska organ inom ramen för EU-rätten och socialförsäkringskonventioner. Eftersom syftet är att studera rättsliga förutsättningar bygger den använda metoden på att identifiera gällande rätt mot bakgrund av traditionella rättskällor såsom lagstiftning, förarbeten, praxis och rättsvetenskaplig diskussion. Författaren påpekar att den närmare avvägningen mellan olika rättskällors betydelse kan skilja sig åt mellan olika rättsområden, och att det kan tillkomma ytterligare material på vissa områden. Avseende Försäkringskassan lyfts här särskilt fram myndighetens egna vägledningar, allmänna råd och rättsliga ställningstaganden. Dessutom förekommer styrning från regeringen i form av regleringsbrev och särskilda uppdrag till myndigheten från regeringen.

I *kapitel 2* presenteras avhandlingens teoretiska ramverk. Allra först preciseras begreppet samverkan, såsom det används i avhandlingen. Författaren konstaterar att det inte finns någon allmän definition av samverkan i lagstiftningen. Som typiskt innehåll i samverkan på området identifierar hon dock de redan nämnda kategorierna rehabilitering (exempelvis i form av administrativa stödåtgärder som handläggarkontakter eller handlingsplaner), informationsutbyte och utredning (bistånd med att få in faktaunderlag). Som författaren påpekar är dessa tre kategorier inte alltid tydligt avgränsade från varandra. När det gäller förståelsen av rättsstatsbegreppet är de centrala rättsstatsvärdena, menar författaren, *legalitet* och *rättssäkerhet*. Grundläggande

aspekter för att närmare bedöma legalitetskravet är vilka krav på tydlighet och precision som ska ställas, om en föreskrift har beslutats på rätt nivå – alltså om det är riksdag, regering eller förvaltningsmyndighet som har beslutat föreskriften – samt hur principen inverkar på tolkning av regler och prejudikat. Rättssäkerhet omfattar, utöver krav på förutsebarhet som anknyter till legalitetskrav, också objektivitet och likabehandling. Mot bakgrund av värdena av legalitet och rättssäkerhet presenteras sedan vad som betecknas som studiens analytiska verktyg, det vill säga en struktur för att behandla rättsstatsvärdena i undersökningen. Genom en figur (s. 69) illustreras hur rättsstatsvärdena kan värnas i myndighetssamarbete genom regelverket (*normnivån*), myndighetsorganisationen (*den strukturella nivån*) och genom rättstillämpningen (*handläggningsnivån*).

Kapitel 3 behandlar de övergripande rättsliga ramarna – med författarens ord ”rättsliga incitament” – för att Försäkringskassan ska samverka med Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården. Här nämns som en bakgrund de politiska idéerna om ”arbetslinjen” som omsätts i myndighetens uppdrag. Ett centralt begrepp är här *rehabiliteringskedjan*, ett uttryck som diskuteras och problematiseras i rättsligt perspektiv i framställningen. Uppbyggnaden av denna ”kedja” leder till rättsliga incitament för samverkan. Framställningen ger här en relativt ingående beskrivning av de tidsbestämda prövningsstegen för rätt till sjukpenning. Författaren lyfter sammanfattningsvis fram att Försäkringskassans uppdrag i rehabiliteringskedjan ligger nära Arbetsförmedlingens och hälso- och sjukvårdens områden. Detta nödvändiggör ett samordnande ansvar, vilket har placerats på Försäkringskassan enligt 30 kap. 8 § socialförsäkringsbalken, SFB. På så sätt grundlägger Försäkringskassans uppdrag rättsliga incitament för samverkan kring rehabilitering, informationsutbyte och utredning.

I *kapitel 4* behandlas de allmänna förutsättningarna för Försäkringskassans samverkan. Här behandlas de konstitutionella kraven och gränserna för samverkan mellan förvaltningsmyndigheter. Av grundläggande betydelse är det som författaren betecknar som ett självständighetskrav. Detta följer av regeringsformen, RF, genom att de statliga förvaltningsmyndigheterna dels är organiserade fristående (12 kap. 1 § RF), dels har vissa självständighetsgarantier i sitt beslutsfattande (12 kap. 2 § RF). Frågan blir då framför allt vad den senare grundlagsbestämmelsen betyder för Försäkringskassans samverkan. Författaren bygger sitt resonemang på att skyddet för självständigheten omfattar också handläggningen av ärendet fram till beslutet i sak. Här hänvisas bland annat till avgöranden från JO (se t.ex. JO 2001/02 s. 250 om anlitan av privaträttsliga subjekt som utredare inom socialtjänsten). Även om självständighetskravet inte hindrar samarbete mellan myndigheter, finns det någonstans en gräns, där samverkan gör att exempelvis Försäkringskassan inte

längre självständigt fattar beslut. Med författarens ord får samverkan ”i vart fall inte medföra några ändringar i den formella ansvarskedja som följer av de deltagande aktörernas respektive uppdrag” (s. 136). Här uppmärksammar författaren vissa problem genom att uppgiftsfördelningen enligt den rättsliga regleringen i praktiken förskjuts. En intressant reglering som diskuteras i sammanhanget är lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service, som ger stöd för statliga myndigheter och kommuner att ingå serviceavtal om att för varandras räkning utföra vissa uppgifter.

I kapitlet uppmärksammas också betydelsen av *officialprincipen*, som numera är kodifierad för förvaltningsmyndigheternas del i 23 § FL. Här behandlar framställningen frågor om hur mycket myndigheten ska agera för att komplettera utredningen om arbetsförmåga, till exempel genom att kontakta behandlande läkare för förtydliganden. Av allmän betydelse för samverkan är slutligen också kravet på samarbete mellan myndigheter i 8 § FL, vars närmare innebörd undersöks i kapitlet. Vidare uppmärksammas särskilda krav på samarbete i andra bestämmelser, såsom 6 § myndighetsförordningen (2007:515) och 5 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Författaren konstaterar att dessa bestämmelser inte utvidgar myndighetens befogenheter, utan snarast allmänt markerar att samverkan är något önskvärt. Slutsatsen av kapitlet blir att de allmänna förutsättningarna för samverkan är goda, men att bland annat kraven på självständighet innebär att det finns en gräns för samverkans innehåll.

I *kapitel 5* behandlas samverkan i fråga om rehabilitering. Här återfinns en närmare beskrivning av förutsättningarna för kassans rehabiliteringsuppdrag. Författaren uppmärksammar Försäkringskassans samordningsansvar enligt 30 kap. 8 § SFB, men att detta inte innebär att myndigheten har några särskilda befogenheter gentemot Arbetsförmedlingen eller hälso- och sjukvården. Hon konstaterar att systemet bygger på att alla organ lojalt ställer upp för att uppfylla lagstiftarens förväntningar. I kapitlet uppmärksammas sedan särskilda former för samverkan inom rehabilitering såsom avstämningsmöten, olika slags planer, samordningsteam, kontaktmöten och omställningsmöten samt gemensam kartläggning. Redan denna korta sammanfattning visar att området är komplext. Den enskildes möjligheter att påverka uppmärksammas också i sammanhanget, liksom de sanktioner som kan riktas mot enskilda som inte samarbetar. Sammanfattningsvis blir slutsatsen av kapitlet att det finns goda förutsättningar för samverkan när det gäller rehabilitering. Försäkringskassans samordningsansvar ger myndigheten en ganska stor frihet att bestämma hur samverkan ska ske. Eftersom Försäkringskassan saknar egentliga påtryckningsmöjligheter mot Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården är samverkan i rehabiliteringen dock beroende av hur dessa organ uppfattar sitt uppdrag och att de enskilda samarbetar.

I *kapitel 6* behandlas samverkan genom informationsutbyte. Naturligt nog ligger fokus i kapitlet på frågor om sekretess och dataskydd. En utgångspunkt för framställningen är att uppgifter i Försäkringskassans ärenden typiskt sett är känsliga genom att de behandlar hälsa eller personliga förhållanden. När det gäller offentlighet och sekretess är en viktig aspekt i vilken utsträckning Försäkringskassan har stöd för att efterfråga, få och lämna ut uppgifter i sin samverkan med Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården. Här finns viktiga bestämmelser i 110 kap. 14 och 31 §§ SFB, samt i en del andra regler, exempelvis den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som får en grundlig genomgång.

När det gäller frågor om dataskydd går framställningen igenom de grundläggande principer som kommer till uttryck i den allmänna dataskyddsförordningen² och relaterar dem till Försäkringskassans samverkan. En slutsats blir att Försäkringskassans har goda förutsättningar att hantera personuppgifter vid samverkan eftersom samverkan ryms inom myndighetens uppdrag. Detta innebär att behandlingen sker för att tillgodose allmänna intressen enligt förordningen. Slutligen lyfter författaren fram betydelsen av samtycke från den enskilde, eftersom ett sådant kan underlätta eller rent av vara en rättslig förutsättning för att lämna över uppgifter. Slutsatsen av kapitlet blir att förutsättningarna för samverkan genom informationsutbyte är goda, men varierande. Försäkringskassan har ett ganska stort utrymme att styra när och i vilken omfattning informationsutbyte ska ske.

I *kapitel 7* går författaren igenom den samverkan om utredning som i praktiken är nödvändig i Försäkringskassans handläggning, inte minst eftersom myndigheten numera saknar egna utredningsenheter så som de försäkringsmedicinska sjukhus och utredningscenter som tidigare fanns. Först uppmärksammas i kapitlet det allmänna remissinstitutet, som genom den nya förvaltningslagen har fått en delvis förändrad utformning (26 § FL). Vidare diskuteras Försäkringskassans särskilda utredningsbefogenheter med inslag av samverkan. Här gör författaren det viktiga konstaterandet att utredningsskyldigheten måste ställas i relation till utredningsbefogenheterna och anknyter till den tidigare nämnda 110 kap. 14 § SFB. Vidare behandlas Försäkringskassans blankett för läkarintyg. Här diskuteras i vilken utsträckning myndigheten kan kräva av läkarna att de utfärdar intygen på dessa blanketter utifrån hur regleringen av skyldigheten att utfärda intyg om vården ser ut enligt 3 kap. 16 § patientdatalagen (2008:355). Författaren konstaterar att

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EUT 2016 L 119/1. Också på svenska används som bekant ofta den engelska förkortningen GDPR.

det är ”tveksamt om bestämmelsen kan sägas grunda ett direkt ansvar för hälso- och sjukvården att intyga annat än renodlat medicinska bedömningar eller sakomständigheter som har anknytning till dessa”, vilket innebär att det inte skulle finnas någon skyldighet att bedöma arbetsförmåga med mera (s. 283). I sammanhanget uppmärksammas också den ekonomiska styrningen genom den så kallade sjukskrivningsmiljarden, som givetvis har stor praktisk betydelse (s. 287 f.).

Efter genomgångar av andra typer av intyg och utlåtanden samt möjligheten att begära bistånd från Arbetsförmedlingen behandlas den enskildes ställning. Här undersöks åter myndighetens utredningsbefogenheter, nu särskilt i förhållande till samverkan om utredning och till utredningssanktionen i 110 kap. 53 § SFB. Särskilt uppmärksammas tolkningen av denna bestämmelse i förhållande till den enskildes integritet och krav på proportionalitet.

Slutsatsen av detta kapitel är att förutsättningarna för samverkan också på detta område är goda, men att det finns ett principiellt problem i den oklara regleringen av läkares skyldighet att utforma läkarintyg enligt Försäkringskassans önskemål. Också på några andra punkter finns oklarheter, bland annat i fråga om utrymmet för Försäkringskassan att kräva att Arbetsförmedlingen skickar representanter till avstämningsmöten.

I det avslutande *kapitel 8* behandlas avhandlingens andra delsyfte, det vill säga att undersöka huruvida de rättsstatliga värdena legalitet och rättssäkerhet värnas i de rättsliga förutsättningarna för samverkan. Detta syfte behandlas utifrån det analytiska verktyg som introducerades i kapitel 2 med dess indelning i olika nivåer. Framställningen bygger här vidare på diskussionerna i de föregående kapitlen.

När det gäller rättsstatlighet på *normnivån* konstaterar författaren att det finns ett problem i att Försäkringskassans samverkan i så stor utsträckning styrs av interna vägledningar, som inte utgör föreskrifter som behöver kungöras. En annan viktig aspekt är om de föreskrifter som ändå finns är tillräckligt klara och tydliga. Här framhålls det att det grundläggande självständighetskravet i 12 kap. 2 § RF är otydligt i förhållandet mellan förvaltningsmyndigheter. Till detta kommer mer detaljbetonade oklarheter som handlar om räckvidden av Försäkringskassans utredningsbefogenheter i förhållande till sekretess och dataskydd. Också reglerna om sanktionsmöjligheter mot enskilda som inte samarbetar (rehabiliteringssanktionen och utredningssanktionen), vilka ska tillämpas utifrån en proportionalitetsbedömning, bidrar till oklarheter. Sammanfattningsvis konstateras att ”det faktiska lagstödet är lättare att fastställa i fråga om stöd för att samverka, än i fråga om begränsningar för denna samverkan” (s. 323). Vidare är en i mitt tycke central slutsats att rättsstatsprinciperna är viktiga också när det, som här, handlar om förfarandefrågor som ligger nära

det faktiska handlandet. Ett ensidigt fokus på formella beslut gör att viktiga rättssäkerhetsaspekter riskerar att tappas bort.

På *den strukturella nivån* uppmärksammar författaren att förvaltningsmyndigheternas fristående organisation och bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF påverkar deras handlingsutrymme. Det finns här en risk för att samverkan i samordningsteam och andra former i praktiken får en ”förhandlingsliknande karaktär”, något som saknar stöd i både den konstitutionella regleringen och de tankar som ligger bakom socialförsäkringen som en rättighetsförsäkring. Här konstateras att idéerna om samverkan och flexibilitet i någon mån bygger på att myndigheterna frångår sina ordinarie (författningsreglerade) uppdrag, vilket utgör ett problem. Regelverket innehåller på så sätt en målkonflikt. Det bör, menar författaren, inte ankomma på Försäkringskassan och dess handläggare att i enskilda fall lösa denna konflikt.

På *handläggningsnivån* diskuterar författaren i detta kapitel objektivitet, förutsebarhet och respekt för personlig integritet. Här utvecklas de diskussioner som har förekommit tidigare angående de risker för bristande självständighet som kan följa av en alltför nära samverkan. Här ser författaren ett behov av klarare ramar för Försäkringskassan och ett mindre utrymme för fri prövning eller skön. Det är, menar författaren, angeläget att enskilda inte behandlas olika så att vissa hamnar i ”olika filer” för handläggningen. Också när det gäller förutsebarheten ser författaren vissa problem, exempelvis när det gäller hur informationsutbytet fungerar. Sedan finns det givetvis en gräns för förutsebarheten i detalj eftersom förvaltningens åtgärder måste kunna anpassas till en föränderlig verklighet. När det slutligen gäller den personliga integriteten på handläggningsnivån återkommer författaren till idén om samtycke som en viktig grundläggande faktor, också när den inte krävs enligt regelverket. Det talas här om ”en princip om samtycke i första hand”.

Som avslutning på hela avhandlingen finns i avsnitt 8.4 en diskussion om vad som betecknas som en horisontell rättsstat. Det poängteras där att alla problem som har uppmärksammats i avhandlingen inte har direkt att göra med samverkan och att de dessutom är hänförliga till samverkans konsekvenser snarare än att utgöra rättsliga problem i sig. Här anknyter författaren till den aktuella diskussionen om den politiska styrningen av Försäkringskassan och beskriver hur politiken har förändrat uppdrag och annan styrning när det gäller samverkan mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården. Det konstateras nästan lite uppgivet att ”Ytterligare kursändringar i fråga om såväl förekomsten av samverkan som samverkans närmare innehåll eller syften kan därför inte uteslutas, utan är snarast att förvänta” (s. 358 f.)

Avslutningsvis sammanfattas slutsatserna med att Försäkringskassan bör utforma samverkan med beaktande av de intressen av rättsstatlighet som har

behandlats i avhandlingen. Det är då inte någon god idé, menar författaren, att införa nya särskilda samverkansregler eller att samverkan utvecklas till en separat gren av Försäkringskassans verksamhet. Det är i stället det nu existerande rättsliga ramverket som behöver ges normmässig stadga i motiv, praxis och rättsvetenskapliga framställningar. Författarens förhoppning är att denna avhandling är ett steg på vägen.

3. Några synpunkter

Ämnet för doktorsavhandlingen är mycket väl valt. Som författaren belyser är frågor om samverkan mellan myndigheter av stor betydelse både i den politiska diskussionen och för myndigheternas verksamhet. Begränsningen till verksamheten i Försäkringskassan – en myndighet som främst handlägger ärenden om olika former av förmåner – kan visserligen framstå som snäv. Det är möjligt att en undersökning av samverkan inom exempelvis Polismyndighetens eller Kronofogdemyndighetens områden kunde ha kompletterat bilden. Samtidigt gör avgränsningen till Försäkringskassan och socialförsäkringsrätten att författaren kan gå på djupet i frågorna. På så sätt är avhandlingen av värde för både socialförsäkringsrätten, den allmänna förvaltningsrätten och statsrätten. En styrka i avhandlingen är nämligen att den grundliga genomgången på socialförsäkringsrättens område konkretiserar de konstitutionella problemen och avvägningarna när det gäller självständighet i det horisontella förhållandet mellan förvaltningsmyndigheter.

Avgränsningen till enbart svenska förhållanden är välmotiverad, med tanke på den höga komplexitetsgrad som finns redan i den inhemska regleringen. Det hade troligen sprängt ramarna för projektet att dessutom ta in Försäkringskassans internationella samverkan, eller mer omfattande komparativa undersökningar. Samtidigt kan man tänka sig att en utblick till Norge och erfarenheterna från samverkan inom NAV hade kunnat bidra till problembeskrivningen, om än i en annan konstitutionell kontext än den svenska.

När det gäller den valda metoden argumenterar författaren på ett övertygande sätt för att den valda inriktningen på gällande rätt. Genom att, som författaren uttrycker det, utreda vad Försäkringskassans samverkan *får vara* och inte vad denna *är* (s. 27) blir det möjligt att, i enlighet med avhandlingens syfte, behandla de rättsliga förutsättningarna på området. En metodmässig utmaning med en undersökning som denna är att frågor om myndigheters samverkan mer sällan behandlas i prejudikat av Högsta förvaltningsdomstolen. Det kan därmed inte bli fråga om en undersökning som enbart fokuserar på att systematisera praxis. Författaren visar dock att det är både möjligt

och givande att genom undersökningar av bland annat avgöranden från JO fördjupa förståelsen den rättsliga regleringen på området.

Uppläggningsen för avhandlingen är på det stora hela präglad av en logisk disposition och framställningsstil. Det kan dock övervägas om det är det lämpligaste att disponera avhandlingen utifrån kategorierna rehabilitering, informationsutbyte och utredning. Även om författaren förklarar bakgrunden till indelningen – som är hennes egen – kan man fråga sig om de är så tydligt åtskilda i reglering och praktik. Valet att dela upp framställningen på dessa tre kategorier leder till vissa överlappningar i framför allt kapitel 6 och 7. Vidare kunde framställningen ha vunnit på att ha ett tydligare avslutande kapitel. Kapitel 8 omfattar en hel del nya diskussioner och hänvisningar, och det hade troligen varit tydligare för läsaren om avsnitt 8.4 – som behandlar den intressanta slutsatsen om ”en horisontell rättsstat” – hade utvidgats till ett eget kapitel.

När det övergripande gäller framställningsteknik gör författarens goda språkbehandling och det systematiska framställningssättet det tekniska och komplexa stoffet tillgängligt. Det hade dock varit värdefullt med fler praktiska exempel för att åskådliggöra och konkretisera de juridiska problemen.

Framställningen präglas genomgående av en långtgående grundlighet och en reflekterande stil. Författaren vrider och vänder på regelverket och tolkningen av olika bestämmelser i bland annat SFB, FL och OSL på ett sätt som visar på både god analytisk förmåga och kreativitet inom rättssystemets ramar. I dessa delar kan avhandlingens slutsatser som nämnts ovan vara av intresse också utanför socialförsäkringsrätten. Samtidigt rör det sig om en återhållen analys. Den som väntar sig frejdiga angrepp mot Försäkringskassans brister får vända sig någon annanstans.

Den nämnda grundligheten kan i vissa avseenden möjligen gå väl långt, med många detaljer på specifika områden inom Försäkringskassans och övriga myndigheters verksamhet. Det är givetvis alltid en avvägningsfråga, hur mycket en undersökning ska gå in i detaljer, som möjligen kan skymma de mycket intressanta övergripande slutsatser som dras. Det ska här tilläggas att det samtidigt är just exemplen från olika samverkansformer som konkretiserar framställningen och visar på komplexiteten på området.

När det gäller de mer specifika teman som behandlas i avhandlingen finns det inte här utrymme att behandla alla de aspekter som tas upp. Här ska dock några centrala teman av mer allmänt intresse nämnas.

I anslutning till avhandlingens syfte är till att börja med en grundläggande fråga vad legalitetsprincipen innebär. Framställningen återkommer på flera ställen till Försäkringskassans författningsreglerade uppdrag som en yttersta ram för hur långt myndighetens samverkan får drivas. Eftersom den allmänna debatten återkommande uppmärksammar påstått aktivistiska myn-

digheter och tjänstemän är det värdefullt att avhandlingen understryker att myndigheterna på detta sätt är begränsade och att de inte fritt kan ägna sig åt vad dess företrädare uppfattar som behjärtansvärda mål. På så sätt illustreras det konstitutionellt förankrade stuprörstänkandet i den svenska myndighetsstrukturen. Sedan kan det givetvis ändå uppstå frågor om hur myndighetens uppdrag ska tolkas. Möjligen hade framställningen på denna punkt kunnat konkretisera något mer hur Försäkringskassans uppdrag ska bestämmas.

Ett annat övergripande ämne, som återkommer i avhandlingen, är betydelsen av det som författaren i anslutning till 12 kap. 2 § RF betecknar som självständighetskravet. Allra först kan det här noteras att framställningen här avviker något från andra författares terminologi. I vissa andra verk används, som författaren uppmärksammar (s. 110), nämligen beteckningen ”självständighetsprincipen”. I anslutning till grundlagstexten framstår det dock som välmotiverat att här tala om ett krav, även om det också kan betraktas som ett uttryck för en mer allmän princip i den svenska statsrätten. Vidare är diskussionen om Försäkringskassans självständiga beslutsfattande av intresse eftersom undersökningen fokuserar på det horisontella förhållandet mellan förvaltningsmyndigheter i stället för det – ofta behandlade – förhållandet mellan regeringen och de underlydande fristående förvaltningsmyndigheterna. Författaren visar på ett övertygande sätt att frågor om självständigt beslutsfattande inte enbart är formaliteter långt från tillämpningen. Tvärtom handlar det här bland annat om hur den enskilde uppfattar myndigheternas arbete i det egna ärendet. Framställningen illustrerar att självständighetskravet utgör en viktig begränsning av myndigheternas handlingsfrihet, utöver den begränsning som redan följer av legalitetsprincipen. På så sätt knyter författaren ihop den konstitutionella och förvaltningsrättsliga diskussionen på ett intresseväckande sätt. Särskilt intressanta är här diskussionerna om regleringen i lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service.

Slutligen kan här lyftas fram hur författaren knyter den enskildes ställning till de övergripande frågorna om legalitet, rättssäkerhet och integritetsskydd. Detta märks exempelvis i diskussionen om innebörden av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL och den intresseavvägning som aktualiseras i anslutning till den (s. 227 ff.). Vidare uppmärksammar författaren risken för att myndigheternas samverkan gör att de uppträder med ”enad front” mot den enskilde. Detta kan uppfattas dels som ett – otillåtet – gemensamt beslutsfattande, dels som att myndigheterna gaddar ihop sig mot den enskilde. I sammanhanget uppmärksammar framställningen också som ett problem att information som har utbytt i samverkan kan komma att användas för andra syften än de som låg till grund för det ursprungliga informationsutbytet (s. 347). Av betydelse är här givetvis att den enskilde typiskt sett befinner sig i ett utsatt läge. Författarens tanke om ”en princip om att efterfråga den

enskildes samtycke i första hand” (s. 354) kan med fördel utvecklas ytterligare i framtida rättsvetenskapliga diskussioner.

Sammanfattningsvis har Lena Enqvist gjort ett mycket gediget arbete med sin doktorsavhandling. Hon har visat på den grundläggande spänningen mellan övergripande politiska idéer om samverkan och det konkreta juridiska landskapet i Sverige i form av konstitutionella principer om självständighet och integritet. Och även om det framställningsmässigt rör sig om en lågmäld principiell diskussion som inte aktualiserar de stora rättighetsdiskussionerna om kränkningar, handlar det om helt grundläggande krav på förfarandet inom det viktiga socialförsäkringsområdet: att Försäkringskassan fattar sina beslut självständigt och förutsebart, att det finns tydliga ordningar för vilken information som myndigheten får skaffa sig och att den enskilde inte får uppfattningen att myndigheterna gaddar ihop sig mot honom eller henne.

Jag har fört fram några mer kritiska synpunkter på att det ibland är nästan för ingående och detaljerat och att vissa diskussioner kanske upprepas någon gång för mycket till följd av de val som har gjorts när det gäller disposition. Någon gång ser man så att säga inte principerna för alla paragrafer. Men det förtar inte intrycket att avhandlingen är en betydande insats i den svenska offentligrättsliga forskningen, som för vår kunskap framåt om vilka rättsliga risker och möjligheter samverkan mellan myndigheter kan innebära.

Lena Enqvist är att gratulera till en som helhet mycket välskrivna och tankeväckande doktorsavhandling. Som har framgått handlar den om ett ämne som inte enbart berör Försäkringskassan och den föränderliga socialförsäkringsrätten. Tvärtom är avhandlingen av stort intresse för den allmänna förvaltningsrätten och den konstitutionella rätten när det gäller förvaltningsmyndigheternas samverkansskyldighet och deras självständighet. Avhandlingen är på så sätt ett välkommet bidrag till den rättsvetenskapliga litteraturen i svensk offentlig rätt.

