

## Försäkringskassan får kritik för att ha begärt in uppgifter i en utredning om bostadsbidrag och underhållsstöd utan att ha haft stöd för det

**Beslutet i korthet:** Försäkringskassan har i en utredning om rätt till underhållsstöd och bostadsbidrag begärt in uppgifter från bl.a. en förskola och en barnavårdscentral med hänvisning till bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken (SFB).

Den begäran som Försäkringskassan skickade till förskolan gällde kontaktuppgifter till den person som utredningen avsåg och hennes före detta make samt uppgifter om vem eller vilka som hämtade och lämnade barnen. Försäkringskassan hade dock enbart befogenhet att begära in uppgifter om den som utredningen avsåg med stöd av 110 kap. 31 § SFB. I fråga om den före detta maken hade myndigheten i stället kunnat skicka en förfrågan med stöd av 110 kap. 14 och 20 §§ SFB. JO ser allvarligt på att Försäkringskassan har begärt in uppgifter om kvinnans före detta make utan att ha haft lagstöd för det.

JO är även kritisk till hur begäran utformades och framhåller att det är lämpligt att utgå från de malldokument som myndigheten tillhandahåller för att innehåll och formuleringar ska bli korrekta i så stor utsträckning som möjligt.

När det gäller den begäran som Försäkringskassan skickade till barnavårdscentralen uttalar JO att det borde ha framgått tydligare av begäran att den avsåg uppgifter om familjesituationen för den person som utredningen avsåg i stället för barnets familjesituation. Med den formulering begäran hade fanns det risk för att uppgifter om kvinnans före detta make kunde ha lämnats ut utan lagstöd. Försäkringskassan förtjänar kritik för hur begäran utformades.

JO konstaterar även att bestämmelsen i 110 kap. 31 § SFB ger Försäkringskassan långtgående befogenheter att begära in uppgifter. Försäkringskassan måste noga överväga vilka uppgifter som är nödvändiga och inte begära in fler uppgifter än så. JO är kritisk till att Försäkringskassan inte avgränsade sin begäran utan hämtade in barnets hela journal i ärendet.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan. Hon förde bl.a. fram att Försäkringskassan hade begärt in sekretessbelagda uppgifter om henne, hennes

före detta make och deras barn från kommunen, en barnavårdscentral, en förskola och en bank i ett ärende om underhållsstöd. Detta medförde bl.a. att hennes dotters fullständiga journal skickades till Försäkringskassan.

Till anmälan fogade AA den begäran som hade skickats till förskolan. Av begäran framgår att Försäkringskassan efterfrågar de kontaktuppgifter som föräldrarna har lämnat till förskolan. Myndigheten begär också uppgifter om vem som hämtar och lämnar barnen på förskolan.

## Utredning

JO begärde att Försäkringskassan skulle yttra sig över AA:s anmälan.

I sitt remissvar uppgav Försäkringskassan följande.

### Relevanta regler och handlägningsrutiner

I Försäkringskassans uppdrag ingår att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott (2 § 3 förordningen [2009:1174] med instruktion för Försäkringskassan).

En kontrollutredning innebär att en utredning av rätten till ersättning med ett avdelnings- och förmånsövergripande perspektiv. Det ingår även att polisanmäla alla misstänkta brott. För att kontrollutredningsarbetet ska vara effektivt och leda till ett resultat behöver kontrollutredarna ofta använda utredningsvägar som normalt sett inte används inom ordinarie handläggning.

Vad som gäller Försäkringskassans verksamhet för kontrollutredning finns beskrivet i vägledningen Kontrollutredning (2004:1).

### Utredning

AA var beviljad bostadsbidrag som ensamstående med fyra hemmavarande barn. Hon var även beviljad underhållsstöd för de fyra barnen. Bidragsskyldig var AA:s dåvarande make BB. Den 22 augusti 2019 beslutade Försäkringskassan att dra in underhållsstödet, med anledning av att AA och BB inte fullföljt ansökan om äktenskapsskillnad.

Den 26 augusti 2019 inkom AA med en ny ansökan om underhållsstöd för de fyra barnen. Hon inkom senare med handling från tingsrätten som visade att AA och BB ånyo ansökt om äktenskapsskillnad.

I september 2019 inledde Försäkringskassan, efter en anonym anmälan om att AA och BB var sammanboende, en kontrollutredning avseende AA.

Kontrollutredningen handlade om AA:s rätt till bostadsbidrag och underhållsstöd både framåt i tiden och för förfluten tid.

Med anledning av att paret inte hade fullföljt ansökan om äktenskapsskillnad fattade kontrollutredaren CC den 3 september 2019 ett interimistiskt beslut om att inte längre betala ut bostadsbidrag till AA.

Den 12 september 2019 inkom AA med en ny ansökan om bostadsbidrag som ensamstående med fyra hemmavarande barn.

AA lämnade inte några synpunkter på det interimistiska beslutet om att inte längre betala ut bostadsbidrag och CC fattade den 25 september 2019 ett slutligt beslut om att rätten till bostadsbidrag hade upphört från och med september 2019.

Den 11 oktober 2019 beslutade förmånshandläggare DD om AA:s ansökan om bostadsbidrag som inkom den 12 september. AA beviljades bostadsbidrag som

ensamstående med fyra hemmavarande barn för perioden september 2019 till augusti 2020.

Kontrollutredaren, CC, bedömde att det fanns behov av att inhämta extern information. CC inhämtade uppgifter från Stockholms stad, en barnavårdscentral, en förskola, Nordea (AA:s bank) och Svenska Handelsbanken (BB:s bank).

Inhämtande av uppgifter från barnavårdscentral och förskola avsåg kontaktuppgifter samt uppgifter om vem eller vilka som lämnade och hämtade barnen. Uppgifter från Stockholms stad avsåg kontaktuppgifter. Dessa erhålls av Kontaktcenter Stockholm. Den barnavårdscentral uppgifter skulle inhämtas från drivs i regi av region Stockholm. Den förskola uppgifter skulle inhämtas från drivs i regi av Stockholms stad. Samtliga inrättningar är sådana som omfattas av 110 kap. 31 § SFB.

Den 18 oktober 2019 kontaktade CC Kontaktcenter Stockholm för att få uppgift om vilken förskola AA:s och BB:s gemensamma barn gick på. Samma dag ringde CC rektorn på den aktuella förskolan och frågade om vilka kontaktuppgifter och telefonnummer barnens föräldrar lämnat. Rektorn önskade att få frågorna mejlade till sig. CC skickade samma dag ett mejl med frågorna om vilka kontaktuppgifter, telefonnummer och adresser som AA och BB lämnat till förskolan, samt vem som hämtade och lämnade de två gemensamma barnen på förskolan. Uppgifterna begärdes med stöd av 110 kap. 31 § SFB.

Den 23 oktober 2019 begärde CC kontoutdrag från Nordea. Begäran avsåg kontoutdrag för AA, för perioden maj 2018 till september 2019. Uppgifterna begärdes med stöd av 110 kap. 31 och 33 §§ SFB.

Samma dag efterfrågade CC uppgifter från Svenska Handelsbanken. Begäran avsåg kontoutdrag för BB, för perioden maj 2018 till september 2019. Uppgifterna efterfrågades med stöd av 110 kap. 14 § SFB.

CC begärde även journalen från den barnavårdscentral där det yngsta barnet gick. Begäran avsåg vilka uppgifter barnavårdscentralen hade om barnets familjsituation. Uppgifterna begärdes med stöd av 110 kap. 31 § SFB.

Den 6 december 2019 fattade CC beslut om att dra in det beviljade bostadsbidraget. CC fattade då även beslut om att avslå AA:s ansökan om underhållsstöd.

#### **Försäkringskassans slutsatser och åtgärder**

Av 110 kap. 13 § första stycket SFB följer att Försäkringskassan ska se till att ärenden blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Detta innebär bland annat att det är Försäkringskassan som leder utredningen och som avgör vilket underlag som behövs för att ta ställning i ett ärende.

När det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB får den handläggande myndigheten enligt 110 kap. 14 § 1 SFB göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, läkare, anordnare av personlig assistans eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter. Vid tillämpning av den bestämmelsen likställs betalningsskyldiga för underhållsstöd med försäkrade, enligt 110 kap. 20 § SFB.

Av 110 kap. 31 § första stycket SFB framgår att bland annat myndigheter på begäran ska lämna Försäkringskassan uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk. I ärenden om bostadsbidrag ska även banker och andra penninginrättningar lämna sådana uppgifter till Försäkringskassan, enligt 110 kap. 33 och 31 §§ SFB.

#### **Bedömning av handläggningen**

Av utredningen framgår att kontrollutredningen handlade om AA:s rätt till bostadsbidrag och underhållsstöd både framåt i tiden och för förfluten tid.

Bestämmelserna i 110 kap. 33 och 31 §§ SFB var därmed tillämpliga. Med stöd av 110 kap. 20 § och 14 § första punkten fanns det även stöd för att efterfråga uppgifter om BB.

De typer av uppgifter som inhämtades är sådana som ofta har betydelse för bedömningen av rätten till såväl bostadsbidrag som underhållsstöd. Kontaktuppgifter och uppgifter om vem eller vilka som lämnar och hämtar barn vid förskola är ofta av vikt i den här typen av utredningar, eftersom de kan visa på familjeförhållandena eller på om föräldrarna bor ihop. Uppgifter som finns i kontoutdrag har betydelse för att utreda eventuella ekonomiska samband mellan personer. De uppgifter som inhämtades i utredningen avseende AA var sådana att de påverkade bedömningen av rätten till bostadsbidrag och underhållsstöd för förfluten tid samt handläggningen av pågående ansökningar.

Som framgår av utredningen omfattades Stockholms stad, barnavårdscentralen och förskolan av uppgiftsskyldigheten för myndigheter i 110 kap. 31 § SFB. Försäkringskassan hade därför rätt att hänvisa till den bestämmelsen i fråga om de kontaktuppgifter AA lämnat och om hon hade lämnat respektive hämtat barnen. Samma uppgifter avseende BB skulle däremot ha inhämtats med stöd av 110 kap. 14 § första punkten och 20 § SFB. Uppgifterna begärdes in med stöd av 110 kap. 31 SFB vilket gav förskolan uppfattningen att det fanns en skyldighet att lämna ut uppgifter om vilka kontaktuppgifter förskolan hade avseende BB och om han lämnat eller hämtat barnen. Försäkringskassan konstaterar också att begäran om journal från barnavårdscentralen skulle ha avsett uppgifter om AA:s familjsituation och inte barnets familjsituation.

AA var beviljad bostadsbidrag för den period för vilken kontoutdrag inhämtades. Försäkringskassan hade därför rätt att inhämta kontoutdrag från Nordea med stöd av 110 kap. 31 och 33 §§ SFB.

AA hade varit beviljad underhållsstöd och det fanns ett pågående ärende avseende en ny ansökan. BB var bidragsskyldig och likställs enligt 110 kap. 20 § SFB med en försäkrad vid tillämpningen av 110 kap. 14 § SFB. Försäkringskassan hade därför rätt att inhämta BB:s kontoutdrag med stöd av 110 kap. 14 § 1 och 20 § SFB.

Försäkringskassan konstaterar att det finns brister i inhämtandet av uppgifter från förskolan och barnavårdscentralen. Försäkringskassan beklagar detta.

#### **Åtgärder för att det inträffade inte ska ske igen**

Bristerna i utredningen i det här ärendet beror på att styrningen inte varit tillräckligt tydlig. Mot bakgrund av de brister som finns i ärendet har Försäkringskassan konstaterat att de skrivningar om tillämpningen av 110 kap. 14 och 31 §§ SFB som fanns i vägledningen (2004:1) Kontrollutredning behövde utvecklas och förtydligas. Skrivningarna har uppdaterats och en informationsinsats har genomförts inom kontrollutredningsverksamheten.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

JO hämtade därefter in den begäran som Försäkringskassan hade skickat till barnavårdscentralen. Av begäran framgår att Försäkringskassan efterfrågar den kompletta journalen för ett av AA:s barn.

### **Bedömning**

#### **Allmänna utgångspunkter**

Av utredningen framgår att Försäkringskassan har utrett AA:s rätt till underhållsstöd och bostadsbidrag. Inom ramen för dessa utredningar har Försäkringskassan hämtat in uppgifter från kommunen, en förskola, en

barnvårdscentral samt AA:s respektive hennes före detta makes bank. Jag har valt att avgränsa mina uttalanden till den begäran som skickades till förskolan och den begäran som skickades till barnvårdscentralen.

Försäkringskassan ska säkerställa att det inte görs felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen. I denna uppgift ingår att kontrollera och utreda ärenden där Försäkringskassan av olika skäl misstänker att en försäkrad har fått eller försökt få ersättning utan att ha rätt till den. För att allmänhetens förtroende för myndighetens objektivitet inte ska rubbas är det viktigt att Försäkringskassans utredningar bedrivs på ett opartiskt och sakligt sätt och under ordnade former.

Av 110 kap. 13 § första stycket socialförsäkringsbalken (SFB) framgår att Försäkringskassan ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Det innebär bl.a. att det är Försäkringskassan som leder utredningen och som bestämmer vilket underlag som behövs för att kunna göra en korrekt bedömning i det enskilda fallet. De befogenheter som Försäkringskassan har för att kunna uppfylla denna utredningsskyldighet regleras i 110 kap. 14 § 1 SFB där det anges att myndigheten, när det behövs för bedömningen av ersättningen eller i övrigt för tillämpningen av SFB, får göra förfrågningar hos t.ex. den försäkrades arbetsgivare eller annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter. Enligt 110 kap. 20 § SFB likställs betalningsskyldiga för underhållsstöd med försäkrade vid tillämpningen av 110 kap. 14 § 1 SFB.

Genom 110 kap. 31 § SFB ges Försäkringskassan dessutom befogenhet att begära uppgifter som avser en namngiven person från bl.a. myndigheter som i ett sådant fall har en skyldighet att lämna den begärda uppgiften. Med namngiven person avses endast den försäkrade själv, alltså den person som utredningen avser (se JO 2008/09 s. 345).

#### Begäran till förskolan

Den begäran som Försäkringskassan skickade till förskolan avsåg kontaktuppgifter till AA och hennes före detta make samt uppgifter om vem eller vilka som hämtade och lämnade barnen. I begäran fanns en hänvisning till 110 kap. 31 § SFB och ”myndigheters skyldigheter att lämna uppgifter till Försäkringskassan om en namngiven person”. Eftersom utredningen endast avsåg AA hade Försäkringskassan dock enbart befogenhet att begära in uppgifter om henne med stöd av den bestämmelsen. När det gäller AA:s före detta make hade Försäkringskassan i stället kunnat skicka en förfrågan med stöd av 110 kap. 14 och 20 §§ SFB. En sådan förfrågan innebär, till skillnad från en begäran enligt 110 kap. 31 § SFB, ingen skyldighet för den tillfrågade att lämna uppgifterna. Jag ser allvarligt på att Försäkringskassan har begärt in uppgifter om AA:s före detta make utan att ha haft lagstöd för det.

Jag är även kritisk till hur begäran utformades. Eftersom olika bestämmelser är tillämpliga beroende på vilken person Försäkringskassan efterfrågar uppgifter om måste myndigheten vara noga med hur en begäran eller förfrågan

formuleras. Den aktuella begäran är skickad som ett e-postmeddelande, och i ämnesraden anges att det är en förfrågan i stället för en begäran. Hänvisningen till 110 kap. 31 § SFB är också bristfälligt formulerad. Utöver det saknas det uppgifter om att Försäkringskassans utredning avsåg AA och att den rörde bostadsbidrag och underhållsstöd, vilket medförde att det var svårt för förskolan att göra någon egen bedömning av uppgiftsskyldigheten. Jag vill framhålla att det är lämpligt att i sammanhang som dessa utgå från de malldokument som myndigheten tillhandahåller för att innehåll och formuleringar ska bli korrekta i så stor utsträckning som möjligt.

### Begäran till barnavårdscentralen

I den begäran som Försäkringskassan skickade till barnavårdscentralen anges att myndigheten behöver uppgifter som gäller AA för att kunna bedöma rätten till ersättning. Det anges därefter att Försäkringskassan behöver journalanteckningar för ett av AA:s barn och att det är den kompletta journalen som avses. Eftersom utgångspunkten för Försäkringskassans utredning var AA:s rätt till bidrag instämmer jag i Försäkringskassans bedömning att det skulle ha framgått tydligare av begäran att den avsåg uppgifter om AA:s familjesituation i stället för barnets familjesituation. Med den formuleringen begäran hade fanns det en risk för att uppgifter om AA:s före detta make kunde ha lämnats ut utan lagstöd. Försäkringskassan förtjänar kritik för hur begäran formulerades.

Bestämmelsen i 110 kap. 31 § SFB ger Försäkringskassan långtgående befogenheter att begära in uppgifter. Myndigheten måste därför i varje enskilt fall göra en avvägning mellan den enskildes integritet och behovet av att få in uppgiften. Försäkringskassan måste noga överväga vilka uppgifter som är nödvändiga och inte begära in fler uppgifter än så (se JO 2020/21 s. 422). Jag kan inte se att det varit nödvändigt för Försäkringskassan att ha tillgång till barnets hela journal i det här ärendet. Jag är därför kritisk till att Försäkringskassan inte avgränsade sin begäran utan hämtade in hela journalen. Det är vidare oroande att Försäkringskassan inte uppmärksammat denna brist ens efter att JO remitterat ärendet till myndigheten.

Jag ser ändå positivt på att Försäkringskassan har vidtagit åtgärder med anledning av vad som framkommit, och jag utgår från att Försäkringskassan genomför de vidare åtgärder som kan krävas för att liknande brister inte ska uppkomma igen.

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