

## **Anmälan mot Försäkringskassan om tillvägagångssättet vid utredning av rätten till socialförsäkringsförmåner; bl.a. fråga om underlåten kommunikering av uppgifter**

---

### **Anmälan**

I en anmälan, som kom in till JO den 3 juni 2008, klagade AA på Försäkringskassan. Hon anförde i huvudsak följande.

I april 2008 fick hon besök av sin före detta make. Han bad henne följa med till ett möte hos Försäkringskassan den 11 april 2008. Anledningen till mötet var att det kommit in en anonym anmälan till Försäkringskassan, i vilken det påstods att hennes före detta make levde tillsammans med henne. När de kom till mötet, möttes de av två tjänstemän. Tjänstemännen ville att hon skulle tala enskilt med en av dem och att hennes före detta make skulle tala enskilt med den andre. Hon förklarade att hon inte klarade av att prata med en främmande person utan att en av hennes personliga assistenter var närvarande och erbjöds då en annan tid. Tjänstemännen ändrade sig emellertid när hon uppgav att hon ville vänta i bilen under tiden som tjänstemännen pratade med hennes före detta make. Därefter gick alla tillsammans in i ett rum. Händelsen liknade snarare ett polisförhör än ett möte.

Efter mötet blev hon uppringd av en person från företaget där hon brukar köpa hundmat. Personen uppgav att en handläggare hos Försäkringskassan hade ringt och undrat hur mycket AA tjänade på att sälja företagets hundmat. AA ifrågasätter varför Försäkringskassan kontaktade företaget.

Hennes före detta make fick av Försäkringskassan, efter begäran om att få ta del av vad som antecknats efter mötet hos kassan den 11 april 2008, ta del av journaler rörande henne samt namn, adress och personnummer till två andra personer som förekom i handlingarna. Hon ifrågasätter det riktiga i att Försäkringskassan lämnade ut dessa uppgifter. Dessutom har hon själv inte fått ta del av utredningen och har inte haft möjlighet att bemöta påståendena i utredningen. Försäkringskassans beslut om ”indragning” av hennes bostadsbidrag och bostadstillägg är dessutom baserade på bristfällig utredning.

## Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över vad som framfördes i AA:s anmälan. I remissvaret, som kom in till JO den 8 oktober 2008, anförde Försäkringskassan, genom försäkringsdirektören BB, följande.

### Bakgrund

Handläggning av bostadstillägg till pensionärer och bostadsbidrag till barnfamiljer handläggs vid nationellt försäkringscenter i Kalmar. Utredning om misstänkt brott hanteras vid lokalt försäkringscenter i Kalmar.

Utredning av AA:s förhållanden initierades av en anonym anmälan där det uppgivits att hon var sammanboende med sin före detta make.

Vid det aktuella tillfället uppbar AA sjukersättning, assistansersättning, vårdbidrag samt bostadsbidrag till barnfamiljer. AA:s före detta make uppbar vid samma tidpunkt sjukersättning och bostadstillägg till pensionärer.

### Utredning

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

Handläggning avseendebostadstillägg till pensionärer (BTP)

Ansökan om bostadstillägg för pensionärer inkom till Försäkringskassan den 21 februari 2008 från AA.

Under beredning av ärendet framkom att AA köpt ett stort före detta affärshus. Vidare att före detta maken står med som låntagare med en överenskommelse att AA själv svarar för kostnader för ränta och amortering.

Försäkringskassan avvaktade att meddela beslut då utredning, initierad genom anonym anmälan, pågick huruvida AA kunde anses vara sammanboende med sin före detta man.

Av de uppgifter som framkom vid utredningen fann Försäkringskassan det inte styrkt att AA och hennes före detta man kunde anses leva åtskilda varför rätt till bostadstillägg till pensionärer inte förelåg.

Försäkringskassan meddelade AA den 12 maj 2008 genom skriftlig kommunikering att Försäkringskassan övervägde att inte bevilja bostadstillägg till pensionärer med anledning av ansökan som inkom den 21 februari 2008.

De synpunkter som lämnades medförde inte att Försäkringskassan fann anledning att ändra sitt ställningstagande varför beslut om avslag meddelades den 29 maj 2008.

Handläggning avseendebostadsbidrag till barnfamiljer med flera

Ansökan om bostadsbidrag för barnfamiljer med flera inkom den 14 februari 2008.

Vid beredning av ärendet hade Försäkringskassan samma uppgifter som inför beslut om bostadstillägg till pensionärer (se föregående avsnitt).

AA meddelades skriftligen den 9 maj 2008 Försäkringskassans avsikt att inte bevilja bostadsbidrag till barnfamiljer med flera. De synpunkter som lämnades medförde inte att Försäkringskassan fann anledning att ändra sitt ställningstagande varför beslut om avslag meddelades den 30 maj 2008.

Handläggning med anledning av anonym anmälan

Med anledning av en anonym anmälan som lämnades till Försäkringskassan den 13 december 2007 inledde arbetsgruppen för Misstänkta Brott utredning om AA:s förhållanden. Då AA uppbar flera förmåner har utredningsarbetet inriktats mot de förmåner som skulle kunna påverkas av de uppgifter som lämnats i anmälan.

Utredning om AA:s arbetsförmåga är ännu inte avslutad.

### Försäkringskassans kommentarer till anmälan och slutsatser

Angående mötet på Försäkringskassan

AA uppger i sin anmälan att hennes före detta make bett henne följa med till Försäkringskassan för ett möte med anledning av att det inkommit en anonym anmälan. Mötet uppfattades av AA som att det mer handlade om ett polisförhör.

Vid tjänstemannens telefonkontakt med AA:s före detta man framkom att denne befann sig hos AA. Tjänstemannen fann det naturligt att be AA:s före detta man framföra till AA att Försäkringskassan önskade träffa dem båda för att höra deras kommentarer till de uppgifter som lämnats och som framkommit vid Försäkringskassans utredning. Var detta inte möjligt skulle AA kontakta Försäkringskassan.

AA och hennes före detta man besökte Försäkringskassan den 11 april 2008.

Försäkringskassan hade för avsikt att genomföra samtalen åtskilda från varandra för att få respektives version. Detta accepterades inte av paret varför samtalet genomfördes gemensamt. Från Försäkringskassan deltog ytterligare en tjänsteman.

Försäkringskassan beklagar att AA upplevt mötet som ett polisförhör i stället för en dialog.

Försäkringskassans frågor till en affär

I sin anmälan ställer sig AA frågande till varför Försäkringskassan kontaktat en affär där hon köper sin hundmat. Vid sökning på Internet framkom uppgift att AA var återförsäljare för hundfoder. Då AA även uppbar sjukersättning fanns skäl att kontakta företaget för att få uppgift om i vilken omfattning detta skett. Då AA inte försålt något lämnades uppgiften utan ytterligare åtgärd.

När Försäkringskassan utreder rätten till ersättning för en försäkrad har myndigheten rätt att ställa frågor till någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter. Det framgår bland annat av 20 kap. 8 § fjärde stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring. Enligt förvaltningslagen (1986:223), FL, är Försäkringskassan i ett sådant fall inte skyldig att meddela den försäkrade om att utredningen har avslutats utan åtgärd. Om AA sedan tidigare hade fått besked om att detta utreddes hade det naturligtvis ändå varit lämpligt att meddela AA om att denna del av utredningen hade avslutats utan åtgärd, men så var inte fallet här.

Utlämnande av journaler med personnummer

I utredningsarbete används olika allmänna söktjänster för att bland annat få uppgifter om verksamheter bedrivs av enskilda. I ärendet AA framkom annat namn när sökning utfördes på AA:s telefonnummer. Av misstag noterades även den personens personnummer i journalen. Något samband kunde inte konstateras mellan denne och AA eller AA:s före detta man varför uppgiften lämnades utan åtgärd.

AA och hennes före detta man har en gemensam hemsida på Internet. I en gästbok fanns ett inlägg med en uppskattning till AA:s hemsida. Det var undertecknat i sonens namn tillsammans med ett flicknamn. Då det i utredning fanns signaler om att AA:s son var sammanboende med flickvän fanns skäl att utreda detta vidare då AA hade ersättning baserat på sammanboende med sin son. För att utreda om AA:s son var sammanboende med flickvän söktes personnumret på det uppgivna namnet i gästboken. Uppgift om personnumret behövdes för den fortsatta utredningen varför det noterades i journalen. Inga uppgifter som berör den enskildes förhållanden som skulle medföra men eller skada för den berörde finns noterade i handlingarna. Uppgiften har inte föranlett någon vidare utredning.

AA:s före detta man kontaktade Försäkringskassan den 20 maj 2008 och begärde att få ta del av den utredning som gjorts kring honom och AA. Eftersom det inte fanns några uppgifter som kunde anses medföra men för den försäkrade och därför inte omfattades av sekretess enligt 7 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) översändes de begärda handlingarna den 22 maj 2008. Vid utlämnande av handlingarna har tyvärr personnumret på den person som påträffats vid sökning på AA:s telefonnummer inte avmarkerats.

Försäkringskassan beklagar djupt att handlingar lämnats ut med personnummer på person som inte direkt berör ärendet och ber oförbehållsamt om ursäkt för detta.

Berörda handläggare i gruppen är väl insatta i vilka uppgifter som är offentliga och kan lämnas ut enligt sekretesslagen. Ytterligare genomgång har genomförts.

Delgivning av uppgifter och underlag

AA påtalar att hon inte fått ta del av de uppgifter som beslutet grundats på och därmed inte kunnat bemöta de påståenden som lämnats om henne.

Om ett ärende har tillförts uppgifter genom någon annan än den försäkrade, får ärendet inte avgöras utan att parten (den försäkrade) har underrättats om den nya uppgiften och har fått tillfälle att yttra sig över den (kommunicering). Från skyldigheten att kommunicera finns några undantag. De viktigaste undantagen är om det beslut som Försäkringskassan planerar att fatta inte går den försäkrade emot eller om uppgiften som tillförts ärendet saknar betydelse (17 § FL). Vidare anses det uppenbart obehövt att kommunicera uppgifter med den försäkrade när han eller hon känner till de uppgifter som inkommit i ärendet. Vid AA:s besök på Försäkringskassan den 11 april 2008 fördes samtal kring de uppgifter som tillförts ärendet. Försäkringskassan anser att AA därmed har tagit del av dessa uppgifter. Försäkringskassan beklagar dock att dessa uppgifter inte också har kommunicerats skriftligt. Då det inte rör sig om uppgifter av mycket enkel beskaffenhet hade det varit lämpligt att dessa uppgifter hade kommunicerats skriftligt (JO:s inspektionsprotokoll, dnr 4087-1996 och JO:s beslut, dnr 2565-1994).

Därefter tillfördes ytterligare uppgifter till ärendet, som bl.a. byggde på kontakter med AA:s elbolag och telefonbolag. Dessa uppgifter har också legat till grund för Försäkringskassans beslut i ärendet och borde därför också ha meddelats AA. Vi beklagar att så inte har skett. Av Försäkringskassans vägledning Försäkringskassan och FL (2004:7), som handläggarna ska följa, framgår detta.

Vid genomgång av ärendet finner Försäkringskassan att motivering i kommunicerings- och beslutsbrevet till AA borde vara tydligare så att det klart framgår vilket underlag som hon skulle yttra sig över och på vilka grunder beslutet är fattat.

Utbildning pågår med att utveckla handläggare i att formulera brev och att följa Försäkringskassans riktlinjer (2005:14) om att skriva beslut i försäkringsärenden, som har tagits fram av Juridikstaben på Försäkringskassans huvudkontor.

AA yttrade sig över remissvaret och anförde huvudsakligen följande. Om det hade framgått innan mötet den 11 april 2008 att det var meningen att hon skulle tala enskilt med en av Försäkringskassans tjänstemän, hade hon tagit med sig sin personlige assistent. Det var aldrig fråga om att hon och hennes före detta make inte ”accepterade” enskilda samtal. Hon anser inte att hon, som Försäkringskassan har hävdats, i samband med mötet den 11 april 2008 tog del av de uppgifter som inkommit i ärendet på grund av att det ”fördes samtal kring de uppgifter som inkommit”. Hon har hela tiden uppfattat det som att det var hennes före detta make som blivit anonymt anmäld och att det även var han som var kallad till mötet den 11 april 2008, men att även hon blev ombedd att närvara av Försäkringskassan. Hon har inte kunnat komma i kontakt med sina olika handläggare hos kassan för att få besked om vad som händer i hennes ärenden med anledning av den anonyma anmälan den 13 december 2007. Hon har inte heller fått besked om vart hon kan skicka in sina skriftliga synpunkter. Hon ifrågasätter den långa handläggningstiden.

## Bedömning

### Försäkringskassans förfrågan till ett företag

Av 20 kap. 8 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, framgår bl.a. följande. Den som är försäkrad eller på annan grund har rätt till ersättning enligt denna lag är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen. Även i andra fall än när det är särskilt föreskrivet får Försäkringskassan, för bedömningen av rätten till ersättning som Försäkringskassan betalar ut enligt AFL, göra förfrågan hos den försäkrade eller någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter och besöka den försäkrade.

Eftersom AA vid tiden för Försäkringskassans förfrågan till företaget uppbar sjukersättning och Försäkringskassan med anledning av detta hade anledning att bedöma AA:s eventuella arbetsförmåga, har jag inte något att invända mot att Försäkringskassan kontaktade ifrågavarande företag.

### Kommunicering

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Enligt första stycket första punkten samma paragraf får myndigheten dock avgöra ärendet utan att så har skett om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga.

Enligt 17 § andra stycket förvaltningslagen bestämmer myndigheten om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Syftet med förvaltningslagens bestämmelser om kommunikering är att en part därigenom ska få kännedom om uppgifter som lämnats av andra och ges tillfälle att komma med egna synpunkter och bemöta eventuella felaktiga faktauppgifter.

Av Försäkringskassans remissvar framgår att ärendet, efter mötet den 11 april 2008, tillförts vissa uppgifter som inte kommunicerats med AA, trots att uppgifterna senare legat till grund för kassans beslut i ärendet. Försäkringskassan har uppgett att den borde ha kommunicerat uppgifterna med AA. Jag delar den uppfattningen.

Vad gäller mötet hos Försäkringskassan den 11 april 2008 har kassan i sitt remissvar uppgett att kassan anser att kommunikering skedde vid mötet genom att samtal fördes kring de uppgifter som dittills hade tillförts ärendet. Kassan har emellertid uppgett att uppgifterna även borde ha kommunicerats skriftligt. AA, å sin sida, anser att kommunikering inte kan anses ha skett vid mötet.

Jag nöjer mig här med att uttala följande. Det är ofta lämpligast att kommunicering med den enskilde görs skriftligt. Om muntlig kommunikering används, är det särskilt viktigt att det i ärendet dokumenteras vilka upplysningar som lämnats till den enskilde och vilka eventuella synpunkter som denne framfört över de lämnade

upplysningarna. Som JO Pennlöv uttalade i inspektionsprotokoll den 18 december 1996 i ärende med dnr 4087-1996, och som Försäkringskassan hänvisat till i sitt remissvar, föreligger inte något formellt hinder mot att kommunikering sker muntligt, men om det sker bör de uppgifter varom fråga är vara av ytterligt enkel beskaffenhet så att den enskilde lätt kan tillgodogöra sig innehållet i uppgifterna. Eftersom det i ifrågavarande ärende inte varit fråga om uppgifter av mycket enkel beskaffenhet anser jag, i likhet med Försäkringskassan, att det hade varit lämpligt att kommunicera uppgifterna skriftligt med AA. Det hade senast då också blivit klart för AA att Försäkringskassans utredning gällde henne och inte hennes före detta make.

### Övrigt

Avslutningsvis konstaterar jag att det är olämpligt att en person som kallas till ett möte med Försäkringskassan inte samtidigt får en tydlig underrättelse om vad saken gäller. Jag vill också ifrågasätta en praxis som innebär att Försäkringskassan kallar till möten genom andra personer. En sådan ordning öppnar, som i detta fall, för oklarheter och missförstånd.

Vad som i övrigt har anförts föranleder inte något uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutas ärendet.