

Chefsjustitieombudsmannen
Elisabeth Rynning**Allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att under utredningen av ett ärende om försäkringstillhörighet ha begärt in dels utredningsmaterial från en bank utan att ha haft stöd för det, dels uppgifter för tid som inte omfattades av utredningen**

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO framfördes klagomål mot Försäkringskassans åtgärd att begära in utredningsmaterial från en bank under utredningen av ett ärende om försäkringstillhörighet.

Vid granskningen av det aktuella ärendet kom fram att Försäkringskassan hade begärt in uppgifter från en bank med hänvisning till bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 110 kap. 31 och 33 §§ socialförsäkringsbalken trots att dessa inte var tillämpliga. Begäran avsåg dessutom en lång tidsperiod utöver den som omfattades av Försäkringskassans utredning.

I ärendet hos JO aktualiseras frågor om Försäkringskassans befogenheter att begära in uppgifter från andra än en part. Vidare betonas vikten av att det i varje enskilt fall görs en noggrann avvägning mellan den enskildes krav på integritet och behovet av utredning samt att inriktningen alltid måste vara att inte hämta in mer kompletterande utredning än vad som krävs för att kunna göra en korrekt försäkringsmässig bedömning.

I beslutet konstateras att det förhållandet att utredningsmaterialet begärdes in med stöd av 110 kap. 33 § socialförsäkringsbalken gav banken signalen att den var skyldig att lämna ut de uppgifter som Försäkringskassan begärde och att det till följd av detta aldrig prövades i vilken utsträckning de efterfrågade uppgifterna lämpligen borde ha lämnats ut. JO uttalar att den enskildes krav på integritet därigenom förbisågs. Vidare konstaterar JO att åtgärden att begära kontoutdrag för en lång period utöver den tid som var aktuell för Försäkringskassans utredning innebar ett omotiverat integritetsintrång. Försäkringskassan får allvarlig kritik för sitt felaktiga agerande.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 april 2015 klagade jur.kand. AA på Försäkringskassans handläggningsåtgärder under utredningen av ett ärende om en enskilds försäkringstillhörighet i vilket han biträtt den enskilde. AA anförde bl.a. följande:

Under hösten 2014 blev hans klient BB kontaktad av Försäkringskassan som meddelade att myndigheten utredde om hon varit bosatt i Sverige och omfattats

av svensk socialförsäkring sedan 2007, samt att hon eventuellt kunde bli återbetalningsskyldig för de utbetalningar av föräldrapenning, barnbidrag och flerbarnstillägg som hon mottagit sedan dess. BB motsatte sig en eventuell återbetalningsskyldighet eftersom hon menade att hon inte hade vistats utomlands på ett sådant sätt som skulle kunna innebära att hennes hemvist hade ändrats förrän hon flyttade till USA under våren 2011. Vidare motsatte sig BB återbetalningsskyldighet av den anledningen att hon hade ringt till Försäkringskassan i maj 2011 och informerat om den förestående flytten samt bett att kassan skulle stoppa framtida utbetalningar av barnbidrag. Det telefonsamtalet diariefördes dock aldrig, och myndigheten har därför nekat till att det skett.

Under utredningen av frågan om BB:s försäkringstillhörighet begärde Försäkringskassan in kontoutdrag från BB:s privata bankkonto i Handelsbanken för perioden den 1 januari 2007–30 maj 2014. På den blankett som Försäkringskassan använde vid sin begäran hänvisade myndigheten till bestämmelsen i 110 kap. 33 § socialförsäkringsbalken, SFB. I den bestämmelsen anges att exempelvis banker på begäran ska lämna uppgifter till Försäkringskassan i ärenden om äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg, dvs. om andra förmåner än dem som i förevarande fall skulle kunna omfattas av ett eventuellt återkrav. Försäkringskassan har således saknat direkt lagstöd för den åtgärd som vidtagits gentemot BB. Dessutom har myndigheten gått utöver vad som kan anses proportionerligt och behövligt genom att myndigheten har inhämtat uppgifter om kontohändelser som gått utöver den tid som varit aktuell för utredning.

Till anmälan bifogades en kopia av den blankett (FK3091) som Försäkringskassan sänt till Handelsbanken vid sin begäran om kontoutdrag avseende BB:s konto. I blanketten anges att myndigheten med stöd av 110 kap. 31 och 33 §§ SFB begär kontoutdrag från BB:s konto för perioden den 1 januari 2007–30 maj 2014 och att uppgifterna är nödvändiga för att rätt beslut ska kunna fattas. Under rubriken Information om ärendet anges att Försäkringskassan håller på att utreda om BB har varit bosatt i Sverige fr.o.m. januari 2007.

Utredning

Försäkringskassans handlingar i ärendet hämtades in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. att de förmåner som varit aktuella i utredningen om BB:s försäkringstillhörighet som längst hade betalats ut t.o.m. den 31 maj 2012.

Ärendet remitterades därefter till Försäkringskassan som uppmanades att yttra sig över det som AA anförde. I ett remissvar den 29 juli 2015 anförde Försäkringskassan följande:

Utredning

Den 17 mars 2014 kom ärendet in till avdelningen för Gemensamma försäkringsfrågor, verksamhetsområde Försäkringstillhörighet (GFF) från verksamhetsområde Kontroll, där utredning pågått sedan den 15 november 2013.

Den 9 september 2014 skickade Försäkringskassan en kommunikering till BB med bedömningen att hon inte omfattats av svensk socialförsäkring från och med den 11 februari 2007 baserat på de uppgifter som inkommit, vilket kunde påverka hennes rätt till förmåner från Försäkringskassan.

Den 29 september 2014 ringde BB och meddelade att hon skulle skicka in handlingar som styrkte att hon hade varit bosatt i Sverige under aktuell period. Försäkringskassan informerade då BB om att sådana handlingar till exempel kunde vara bankkontoutdrag. Samma dag skickade Försäkringskassan begäran om kontoutdrag för perioden den 30 december 2006 [*rätteligen den 1 januari 2007, JO:s anm.*]-30 maj 2014 till Handelsbanken. I den blankett (FK3091) som användes vid förfrågan angavs att begäran om uppgifter gjordes med stöd av 110 kap. 31 och 33 §§ SFB.

Den 16 oktober 2014 hade både enhetschef och specialist telefonkontakt med BB och informerade henne om vad som gällde vid längre utlandsvistelser samt förtydligade att Försäkringskassan utredde om BB hade varit bosatt i Sverige sedan 2007. BB uppgav då att hon bland annat hade begärt ut handlingar från sjukvården i Sverige och tidigare anställningsavtal som skulle styrka hennes bosättning i Sverige. BB uppmanades att skicka in dessa handlingar. I samtalet informerades BB om att Försäkringskassan hade fått ut kontoutdrag från Handelsbanken som visade på långa perioder med transaktioner i USA. Försäkringskassan uppmanade BB att tänka tillbaka och se om det fanns en förklaring vad gällde uttagen. Avslutningsvis uppgav BB att hon ville ha en annan utredare än CC, vilket tillgodosågs.

Den 23 oktober 2014 skickade Försäkringskassan en ny kommunikering till BB, baserad på de uttag i Sverige respektive USA som framgick av kontoutdragen. I kommunikeringen förklarade Försäkringskassan att BB inte bedömdes omfattas av svensk socialförsäkring från och med den 27 augusti 2007, då BB hade vistats större delen av tiden därefter i USA.

Den 12 december 2014 kom en skrivelse in från BB:s ombud AA med e-post tillsammans med fullmakt att företräda BB. Med anledning av skrivelsen kontaktade Försäkringskassan den 9 januari 2015 ombudet med frågan om BB avsåg att skicka in kompletterande uppgifter. AA uppgav att det inte var aktuellt för närvarande, utan att BB genom skrivelsen endast ville ge sin syn på saken.

Eftersom BB inte hade kommit in med handlingar som styrkte hennes bosättning i Sverige, och via ombud även hade meddelat att hon inte avsåg att skicka in sådana handlingar, tog Försäkringskassan ställning till BB:s försäkringstillhörighet den 14 januari 2015. BB bedömdes inte omfattas av svensk socialförsäkring från och med den 4 januari 2009. [---] Ärendet överlämnades till verksamhetsområde Återbetalning för beslut.

Försäkringskassans slutsatser

Enligt 110 kap. 14 § SFB får handläggande myndighet, då det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken göra förfrågan till den som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter. Det är den bestämmelsen som borde ha använts i ärendet.

Försäkringskassan har i stället begärt in uppgifter från Handelsbanken med hänvisning till 110 kap. 31 och 33 §§ SFB och för en period som sträcker sig längre än vad som är relevant för utredningen. Var och en av dessa omständigheter innebär att Försäkringskassan har agerat felaktigt mot BB

110 kap. 33 § SFB får bara användas för förfrågningar avseende vissa i bestämmelsen utpekade förmåner, som inte var aktuella i utredningen om BB:s försäkringstillhörighet. Om Försäkringskassan hade hänvisat till rätt lagrum, dvs. 110 kap. 14 § SFB, hade Handelsbanken inte fått signalen att banken var skyldig att lämna ut uppgifterna, utan hade själv haft att avgöra lämpligheten i detta. Att uppgifter dessutom begärdes för en för lång period innebär i sig ett omotiverat integritetsintrång.

För att förebygga att liknande fel upprepas har all personal inom avdelningen GFF uppmärksamats på att vid eventuella förfrågningar till bank eller penninginstitut för utredning av försäkringstillhörighet ska hänvisning göras till 110 kap. 14 § SFB, samt att sådana förfrågningar inte får avse annan period än den som behövs för utredningen.

En kontrollutredning innebär alltid ett visst integritetsintrång för den vars förhållanden utreds. De regler som gäller för myndigheternas handläggning är dock till för att hålla sådana intrång på en rimlig och rättssäker nivå, varför det naturligtvis är mycket viktigt att reglerna följs. Som framgår ovan har Försäkringskassan i det här fallet gjort fel i två hänseenden och beklagar därför de olägenheter som BB kan ha drabbats av på grund av dessa felaktigheter.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Försäkringskassan ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs inom socialförsäkringen. Detta är myndighetens uppgift enligt dess instruktion. Vid fullgörandet av 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 korrekt sätt och under ordnade former.

Av 110 kap. 13 § första stycket 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 § SFB där det bl.a. anges att myndigheten, när det behövs för bedömningen av ersättningen eller i övrigt för tillämpningen av SFB, får göra förfrågningar hos den som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter.

Att det kan finnas situationer där den försäkrade upplever åtgärderna i 110 kap. 14 § SFB som integritetskränkande är förståeligt och ett problem som diskuteras i förarbetena till lagrummet. Regeringen fann emellertid att förslaget innefattade en rimlig avvägning mellan den enskildes krav på integritet och Försäkringskassans behov av utredningsbefogenheter (prop. 2008/09:200 s. 558 f.). Vidare skyddas den försäkrades integritet även av regler om sekretess.

Jag vill i detta sammanhang ändå särskilt framhålla vikten av att det vid tillämpningen av 110 kap. 14 § SFB alltid görs noggranna överväganden i det enskilda fallet och att inriktningen, som framgår av 110 kap. 13 § första stycket SFB, givetvis måste vara att inte hämta in mer kompletterande material än vad som behövs för att kunna göra en korrekt försäkringsmässig bedömning. När det handlar om att utreda om en enskild har haft rätt till en uppbyren förmån är det också viktigt att utredaren är objektiv i sin roll, har den försäkrades perspektiv i åtanke och visar respekt för den enskildes integritet och rättigheter.

Utöver ovan nämnda reglering finns speciella bestämmelser om uppgiftsskyldighet för andra än parter. Dessa bestämmelser ger Försäkringskassan ytterligare befogenhet att vidta vissa utredningsåtgärder när det gäller olika förmåner. Bland annat ges Försäkringskassan befogenhet att med stöd av 110 kap. 31 och 33 §§ SFB begära in uppgifter från banker och andra penninginrättningar som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för rätten till äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg.

Försäkringskassans handläggning

I det nu aktuella fallet fick Försäkringskassan indikationer på att BB:s bosättning kunde ha upphört år 2007 och att hennes rätt till förmåner från Försäkringskassan för tid därefter därmed kunde ifrågasättas. De förmåner som var aktuella i utredningen om BB:s försäkringstillhörighet var föräldrapenning, barnbidrag och flerbarnstillägg, vilka som längst betalades ut t.o.m. den 31 maj 2012.

Försäkringskassan begärde in uppgifter från Handelsbanken med hänvisning till 110 kap. 31 och 33 §§ SFB. Eftersom rätten att hämta in uppgifter med stöd av 110 kap. 33 § SFB endast omfattar utredningar avseende förmånerna äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg kan det inledningsvis konstateras att Försäkringskassan saknade behörighet att begära in de aktuella uppgifterna från banken med stöd av denna bestämmelse.

Som Försäkringskassan anfört hade myndigheten däremot haft möjlighet att med stöd av bestämmelsen i 110 kap. 14 § SFB sända en förfrågan till banken om den kunde inkomma med de underlag som Försäkringskassan bedömde relevanta för sin utredning. I dessa situationer gäller dock att det är upp till mottagaren av en sådan förfrågan att ta ställning till lämpligheten av att tillmötesgå önskemålen utifrån hänsyn till den enskildes intresse av bl.a. sekretesskydd.

Till skillnad från vad som gäller vid en förfrågan enligt 110 kap. 14 § SFB innefattar bestämmelsen i 110 kap. 33 § SFB en skyldighet för mottagaren av en sådan begäran att lämna ut de uppgifter som efterfrågas av myndigheten i de ärenden som avser någon av de förmåner som räknas upp i bestämmelsen. Av den information om ärendet som lämnades till Handelsbanken i den nu aktuella begäran gick det inte att utläsa vilka förmåner eller vilken tidsperiod som

utredningen hos myndigheten omfattade. Därmed fanns det inte heller någon indikation om att det inte var fråga om en uppgiftsskyldighet. Det förhållandet att utredningsmaterialet begärdes in med stöd av 110 kap. 33 § SFB gav därför, som Försäkringskassan också påpekat, Handelsbanken signalen att den var skyldig att lämna ut de uppgifter som myndigheten begärt. Till följd av myndighetens felaktiga hantering prövades heller aldrig i vilken utsträckning de efterfrågade uppgifterna lämpligen borde ha lämnats ut. Därigenom förbigicks också BB:s krav på integritet.

Som Försäkringskassan tillstår begärdes utredningsmaterial dessutom för en längre period än vad som var relevant för utredningen. Mot bakgrund av att BB hävdade att hennes bosättning i Sverige upphörde under våren 2011 och den omständigheten att den senaste förmånen betalades ut t.o.m. maj 2012 var det inte motiverat att hämta in kontoutdrag för en period som sträckte sig ända fram till maj 2014. Vilka eventuella överväganden som gjordes inför denna åtgärd redovisas inte i remissvaret. Åtgärden framstår snarast ha vidtagits slentrianmässigt. Oavsett anledning innebar åtgärden att begära kontoutdrag för en lång period utöver den som var aktuell för Försäkringskassans utredning ett omotiverat integritetsintrång.

Jag ser mycket allvarligt på Försäkringskassans felaktiga agerande mot BB i de avseenden som berörs ovan. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för sin felaktiga handläggning.

Vad AA har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.