

## Försäkringskassan får allvarlig kritik för att i samband med en kontrollutredning ha gjort förfrågningar till flera privatpersoner utan att det behövdes

**Beslutet i korthet:** Försäkringskassan inledde en kontrollutredning efter att ha fått uppgifter om att en enskild som uppbar sjukpenning samtidigt ägnade sig åt bl.a. försäljning. I samband med utredningen hämtade myndigheten in en s.k. swishrapport med uppgifter om betalningar som förekommit mellan den enskilde och olika privatpersoner. Försäkringskassan kontaktade sedan ett antal av dessa personer via telefon för att få ytterligare uppgifter om försäljningarna.

I beslutet uttalar JO bl.a. att det utifrån den enskildes egna uppgifter tycks ha varit ostridigt att han hade sålt olika saker, och uppgifterna i swishrapporten innebar att myndigheten kunde göra en uppskattning av omfattningen. JO finner därför inte stöd för att Försäkringskassan behövde uppgifter från privatpersonerna i swishrapporten för sin bedömning i ärendet. JO finner vidare att myndigheten har underlåtit att noga överväga vilka utredningsåtgärder som har varit behövliga och konstaterar att det inte finns någon dokumentation om vilka överväganden som faktiskt har gjorts. Dessutom anser JO att åtgärden att kontakta privatpersonerna i swishrapporten inte var proportionerlig och att den utgjorde ett omotiverat integritetsintrång.

JO ser allvarligt på att det fortfarande förekommer fel som pekar på att Försäkringskassan inte genomför sina kontrollutredningar med tillräcklig noggrannhet och med tillräcklig hänsyn till de enskildas integritet. Försäkringskassan får allvarlig kritik för bristerna i ärendet.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på hur Försäkringskassan hade utrett hans rätt till sjukpenning och framförde bl.a. att myndigheten hade letat fram flera privatpersoner och ringt dessa för att ställa frågor om honom. Enligt AA utgjorde det ett klart intrång i hans privatliv och saknade relevans för bedömningen av ärendet.

### Utredning

JO hämtade in handlingar i AA:s ärende. Därefter begärde JO att Försäkringskassan skulle yttra sig över det som hade framförts i anmälan.

I yttrandet redogjorde Försäkringskassan för sin handläggning av ärendet samt för myndighetens bedömning. Försäkringskassan uppgav att myndigheten hade genomfört en kontrollutredning och inom ramen för den hämtat in uppgifter om banköverföringar och s.k. swishbetalningar från banker. Uppgifterna visade inte tillräckligt tydligt om AA varit aktiv på ett sätt som påverkade hans rätt till sjukpenning. Försäkringskassan behövde därför kontakta de personer som hade fört över pengar till honom för att utreda vad beloppen avsåg. Förfrågningarna ansågs vara av betydelse för bedömningen av om AA haft nedsatt arbetsförmåga och därmed rätt till sjukpenning. Dessa borde dock ha avgränsats till att avse perioder då AA uppburit sjukpenning. I övrigt bedömer Försäkringskassan att kontrollutredningen bedrevs i enlighet med tillämpliga bestämmelser och gällande rutiner.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

### **Rättsliga utgångspunkter**

Försäkringskassan har i uppgift att säkerställa att det inte görs felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen. I det ingår att kontrollera och utreda ärenden där myndigheten av olika skäl misstänker att en enskild har fått eller försökt få ersättning utan att ha rätt till det.

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. 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 ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB, får göra förfrågningar hos t.ex. den försäkrades arbetsgivare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter.

Vid tillämpningen av dessa bestämmelser behöver Försäkringskassan beakta den allmänna proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i 5 § förvaltningslagen (2017:900). Den innebär ett krav på att den åtgärd som vidtas kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Detta innebär alltså att innan myndigheten väger olika intressen mot varandra, måste den ha tagit ställning till om åtgärden uppfyller principens krav på lämplighet och nödvändighet.

### **Bedömning**

#### **Inledning**

Av utredningen framgår att Försäkringskassan har genomfört en kontrollutredning som gällde AA:s rätt till sjukpenning. Utredningen inleddes efter att myndigheten hade fått uppgifter om att han arbetade med reparationer och försäljning samtidigt som han fick sjukpenning. Inom ramen för

utredningen har Försäkringskassan hämtat in uppgifter från olika aktörer, bl.a. en s.k. swishrapport från en bank där uppgifter om betalningar via swish till och från AA redovisades. Därefter har myndigheten via telefon kontaktat tolv personer som hade fört över pengar till AA angående dessa överföringar.

AA har i flera avseenden klagat på hur Försäkringskassan har genomfört utredningen. Jag har valt att begränsa min granskning till att avse frågan om Försäkringskassan behövde kontakta de personer som hade gjort swishbetalningarna samt frågan om åtgärden var proportionerlig utifrån integritetssynpunkt. Jag kommer också att göra vissa generella uttalanden om hur muntliga förfrågningar bör genomföras och dokumenteras.

### Behövde Försäkringskassan kontakta personerna i swishrapporten?

En förutsättning för att Försäkringskassan ska få ställa frågor med stöd av 110 kap. 14 § SFB är att åtgärden behövs för den bedömning som myndigheten har att göra. Enligt förarbeten till bestämmelsen innebär det såväl att åtgärden typiskt sett behövs som att något i det enskilda fallet gör att åtgärden behövs (se prop. 2008/09:200 s. 557 f.). Eftersom Försäkringskassan enbart får hämta in uppgifter som är behövliga måste myndigheten löpande noga överväga vilka uppgifter som faktiskt behövs i den aktuella utredningen. Det är också viktigt att Försäkringskassan beaktar proportionalitetsprincipen och inte använder onödigt integritetskänsliga utredningsmetoder. Myndigheten behöver ha den enskildes perspektiv i åtanke och visa respekt för hans eller hennes integritet och rättigheter.

Den inhämtade swishrapporten i AA:s ärende innehåller flera uppgifter om varje transaktion. Förutom information om avsändare eller mottagare framgår eventuella meddelanden som gjorts i samband med överföringarna. I dessa anges i vissa fall vilken produkt det varit fråga om eller vilken annonstjänst som har använts. Efter att ha gått igenom rapporten kontaktade Försäkringskassan AA för att ställa frågor om uppgifterna i den. Av journalanteckningen från telefonsamtalet framgår att AA inte förnekade att det hade varit fråga om försäljningar. Han förklarade varför han hade sålt saker och motiverade också varför det inte utan vidare innebar att han hade varit arbetsförmögen. Direkt efter detta telefonsamtal kontaktade Försäkringskassan olika personer i swishrapporten. Under de närmaste dagarna blev tolv av dem kontaktade av myndigheten. De flesta bekräftade att de hade köpt olika saker av AA.

Jag har mycket svårt att se att de uppgifter som Försäkringskassan fick genom kontakterna med personerna i swishrapporten behövdes för myndighetens bedömning i ärendet. Utifrån de uppgifter som AA själv lämnade tycks det ha varit ostridigt att han har sålt olika saker, och uppgifterna i swishrapporten innebar att Försäkringskassan kunde göra en uppskattning av omfattningen. Jag kan varken i Försäkringskassans yttrande eller den övriga utredningen finna stöd för att myndigheten vid dessa förhållanden behövde kontakta personerna i swishrapporten.

Att Försäkringskassan tog kontakt med personerna i direkt anslutning till att telefonsamtalet med AA avslutats ger vidare intrycket av att myndigheten redan före kontakten med honom hade bestämt sig för att kontakta personerna och att detta gjordes utan någon föregående bedömning av om det fortfarande fanns ett behov av det. Min slutsats är därför att Försäkringskassan har underlåtit att noga överväga vilka utredningsåtgärder som har varit behövliga. Jag noterar att det över huvud taget inte finns någon dokumentation i ärendet om vilka överväganden Försäkringskassan gjorde vad gäller vilka utredningsåtgärder som skulle vidtas. Detta utgör en brist.

Jag anser dessutom att Försäkringskassans åtgärd att kontakta de aktuella personerna inte var proportionerlig. När en myndighet kontaktar utomstående personer på det sätt som har skett här utgör det ofta ett integritetsintrång för den enskilde som utredningen avser. Det är därför viktigt att en utredning inte görs mer omfattande än vad som behövs.

Det framgår inte av utredningen i ärendet varför Försäkringskassan ansåg att det var behövligt och proportionerligt att kontakta personerna i swishrapporten överhuvudtaget och än mindre varför det ansågs proportionerligt att kontakta så många som tolv av dem. Enligt min uppfattning har den vidtagna åtgärden medfört ett omotiverat integritetsintrång gentemot AA. Det har också framkommit att Försäkringskassan i flera fall har hämtat in uppgifter om betalningar som har skett under perioder då AA inte har uppburit sjukpenning. Det framgår inte om myndigheten har gjort något särskilt övervägande i den delen eller om det handlar om ett förbiseende. Även på detta sätt har åtgärden inneburit ett omotiverat integritetsintrång.

### Muntliga förfrågningar

Jag har tidigare kritiserat Försäkringskassan för utformningen av en skriftlig begäran enligt 110 kap. 31 § SFB. En sådan begäran innebär, till skillnad från när myndigheten ställer frågor enligt 110 kap. 14 § SFB, att den tillfrågade är skyldig att lämna uppgifter. Jag uttalade då att eftersom olika bestämmelser är tillämpliga i olika situationer måste myndigheten vara noga med hur en begäran eller förfrågan formuleras (se JO:s beslut den 29 oktober 2021, dnr 1974-2020).

I det här fallet hämtade Försäkringskassan in uppgifter i ärendet genom att ta muntliga kontakter. Det finns inget som hindrar att myndigheten gör det. För att också i sådana fall upprätthålla gränsen mellan en begäran som innebär uppgiftsskyldighet och en förfrågan som inte gör det, är det dock viktigt att Försäkringskassan tydliggör för den tillfrågade att han eller hon inte har någon skyldighet att lämna uppgifter. Myndigheten behöver även i övrigt tänka igenom hur ett samtal av det här slaget ska struktureras, vilka frågor som ska ställas och hur de ska formuleras.

Det är också viktigt att myndigheten dokumenterar vilken information som har lämnats i samband med att myndigheten utreder ärendet genom att ställa muntliga frågor. Den dokumentation som har gjorts vid förfrågningarna i AA:s

ärende är mycket bristfällig. Telefonsamtalen är mycket kortfattat beskrivna och med ett undantag framgår det inte vilka frågor handläggaren har ställt, utan endast vilka svar som har lämnats. Inte i något fall har det dokumenterats vilken information om uppgiftsskyldighet som lämnades. Jag noterar att inte någon av de tillfrågade personerna uttryckte att de inte ville lämna uppgifter. Jag ställer mig därför något frågande till vilken information myndigheten lämnade till dem.

#### Avslutande synpunkter

Av yttrandet till JO framgår inte närmare vilka överväganden som Försäkringskassan har gjort avseende behovet av den valda åtgärden och om den uppfyller kravet på att vara proportionerlig. Frågan om dokumentation och i vilken utsträckning och på vilket sätt som de kontaktade personerna behövde informeras berörs inte alls av Försäkringskassan, vare sig i det material som jag tagit del av eller i myndighetens yttrande till JO. Försäkringskassan har i stället konstaterat i sitt yttrande att kontrollutredningen huvudsakligen har bedrivits i enlighet med tillämpliga bestämmelser och gällande rutiner. Det är inte bara förvånande utan också oroväckande att myndigheten inte tycks ha funderat över de aspekter som jag har tagit upp i det här beslutet.

Försäkringskassan har de senaste åren fått kritik för liknande brister vid flera tillfällen (se t.ex. JO 2020/21 s. 414, dnr 5933-2018, samt JO:s beslut den 29 oktober 2021, dnr 1974-2020, och den 17 juni 2022, dnr 5701-2021). Jag ser allvarligt på att det fortfarande förekommer fel som pekar på att myndigheten inte genomför sina kontrollutredningar med tillräcklig noggrannhet och med tillräcklig hänsyn till de enskildas integritet. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för det som har kommit fram i AA:s ärende. Jag förutsätter att myndigheten vidtar de åtgärder som krävs för att något liknande inte ska inträffa igen.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Seniora rättssakkunniga Sara Uhrbom har föredragit ärendet och byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.