

Allvarlig kritik mot Norrköpings kommun för att utan stöd i lag ha övervakat och kartlagt enskildas personliga förhållanden i utredningar av misstänkt felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Beslutet i korthet: JO har granskat hur Norrköpings kommun i vissa fall utreder misstänkt felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. De granskade utredningsmetoderna har bestått bl.a. i att enskilda biståndstagare i det dolda har observerats av en anställd säkerhetsutredare. Säkerhetsutredarens observationer dokumenterades i text och i flera fall också med bild. JO:s utredning har riktat sig mot kommunstyrelsen och mot den nämnd som använt sig av utredarens tjänster.

JO har i granskningen kunnat konstatera att levnadsmönstret hos de observerade personerna har dokumenterats på ett detaljerat sätt. Observationerna har i flera fall ägt rum under en längre tidsperiod. Enligt JO kan detta inte uppfattas som något annat än vad som med normalt språkbruk kan benämnas som spaningsmetoder, som i princip är förbehållna de brottsutredande myndigheterna.

JO anser att utredningsmetoderna i form av dolda observationer och dokumentationen av dem har inneburit övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden och utgjort ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som enligt regeringsformen kräver lagstöd. De vidtagna åtgärderna har också kränkt det skydd för privatlivet som garanteras i artikel 8 i Europakonventionen. Med beaktande av det sätt på vilket uppgifterna har samlats in har det saknats lagstöd för åtgärderna. De har därför inte varit lagliga.

Vidare är JO tveksam till om den personuppgiftsbehandling som förekommit haft det stöd i rättsordningen som dataskyddsregleringen kräver.

Granskningen visar att det inte gjordes några egentliga överväganden om de rättsliga förutsättningarna innan utredningsmetoderna började användas. Enligt JO är det mycket anmärkningsvärt.

Sammantaget är JO mycket kritisk till vad som kommit fram i granskningen. Kommunstyrelsen och den berörda nämnden får därför allvarlig kritik. I den del beslutet rör personuppgiftsbehandling översänds beslutet till Integritetsskyddsmyndigheten för kännedom.

Bakgrund och initiativ

I juni 2022 fick JO in två klagomål mot Norrköpings kommun (JO:s ärenden med dnr 4698-2022 och 4748-2022). Av klagomålen och JO:s inledande utredning i ärendena framgick att säkerhetsenheten (numera säkerhetsavdelningen) vid kommunstyrelsens kontor hade anställt en säkerhetsutredare för att bl.a. utveckla metoder för att motverka och upptäcka brott mot välfärdssystemen. I säkerhetsutredarens arbetsuppgifter ingick också att göra observationer av biståndstagare. Detta skedde bl.a. efter kontakt med arbetsmarknads- och vuxenutbildningskontoret, som arbetar på uppdrag av arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden (numera kompetensförsörjningskontoret respektive kompetensförsörjningsnämnden). Inom Norrköpings kommun ansvarar denna nämnd för bl.a. ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Kommunen lämnade till JO dokumentation över säkerhetsutredarens observationer i sju enskilda ärenden om ekonomiskt bistånd.

Med anledning av det som kom fram beslutade jag att i två initiativärenden, ett mot Kommunstyrelsen i Norrköpings kommun (JO:s ärende med dnr 7507-2022) och ett mot Kompetensförsörjningsnämnden i Norrköpings kommun (JO:s ärende med dnr 7508-2022), utreda frågor med koppling till detta.

Utredning

JO uppmanade kommunstyrelsen och kompetensförsörjningsnämnden att göra en utredning och yttra sig.

Av yttrandena skulle framgå bl.a. vilket rättsligt stöd det finns för att bedriva utredningsarbetet samt hur arbetsformerna förhåller sig till bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen om skydd för den personliga integriteten och artikel 8 i Europakonventionen om rätten till skydd för privat- och familjeliv. I yttrandena skulle också anges hur utredningsarbetet förhåller sig till bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning och offentlighets- och sekretesslagen.

Kommunstyrelsen och nämnden yttrade sig till JO under slutet av 2022 och början av 2023. Yttrandena är relativt omfattande och redovisas i det följande endast i sammanfattning.

Av utredningen framgår bl.a. följande.

Anställningen av säkerhetsutredaren och utformningen av uppdraget

I april 2020 fattade kommunstyrelsen beslut om att intensifiera arbetet mot fusk och bedrägerier i de kommunala välfärdssystemen. Kommundirektören fick i uppdrag att organisera och genomföra detta arbete.

På uppdrag av kommundirektören rekryterade säkerhetsavdelningen en säkerhetsutredare. Denne skulle användas som resurs av kommunens verksamheter där det fanns behov av kvalificerat utredningsarbete.

Utredningsarbetet skulle regleras inom ramen för varje enskilt uppdrag. Vid tidpunkten för yttrandena till JO var kompetensförsörjningskontoret den enda verksamhet som hade efterfrågat utredarens tjänster. Kontoret använde sig av säkerhetsutredaren i arbetet med att upptäcka och ingripa mot felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

Kommunstyrelsen informerades av kommunens säkerhetsdirektör om säkerhetsutredarens arbetsätt och metoder. Av den information som lämnades framgick bl.a. att säkerhetsutredaren skulle bedriva vad som benämndes som fysisk spaning.

Säkerhetsutredarens arbete och hanteringen av inhämtad information
Säkerhetsutredaren inledde arbetet med observationer på uppdrag av kompetensförsörjningskontoret i maj 2021.

Säkerhetsutredaren kunde anlitas av kontoret för att utreda misstankar om att uppgifter som en enskild lämnat i samband med en ansökan om ekonomiskt bistånd var oriktiga. Det kunde exempelvis röra sig om en misstanke om felaktigt redovisade familjeförhållanden eller om att sökanden hade inkomster från arbete som inte redovisats. Säkerhetsutredaren involverades i utredningsarbetet i de fall där misstanken inte kunnat styrkas eller motbevisas genom underlag från biståndstagaren själv eller genom offentliga register eller andra öppna källor.

Utöver biståndstagaren kunde observationerna omfatta den som ingick i samma hushåll som biståndstagaren samt den som besökte hushållet. I undantagsfall kunde även den som befann sig i närheten av en biståndstagare komma att omfattas av observationen.

Säkerhetsutredarens uppdrag utfördes genom att denne tog sig till en allmän plats där man kunde förväntas göra observationer av avgörande betydelse för ärendet. Vanligtvis handlade det om entréporten och/eller parkeringsplatsen vid den observerades bostad. Iakttagelser som säkerhetsutredaren bedömde vara relevanta för ärendet antecknades. I de fall det bedömdes som skäligt fotodokumenterades också iakttagelsen. Det förekom även att säkerhetsutredaren från allmän plats fotograferade personer när de var synliga i ett fönster eller på en balkong.

Den information som säkerhetsutredaren hämtade in och som kunde omfattas av sekretess eller på annat sätt var känslig fick på säkerhetsavdelningen hanteras endast av säkerhetsutredaren själv. Informationen förvarades på ett säkert sätt. Säkerhetsutredaren sammanställde sedan observationerna och lämnade materialet till handläggaren vid kontoret.

Om misstanken om felaktiga uppgifter kvarstod eller stärktes efter säkerhetsutredarens observationer kallades den enskilde till ett möte för att informeras om vad som kommit fram vid observationerna. Detta skedde innan

observationerna lades till grund för en bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd. Vid behov av att visa varifrån uppgifterna kom redovisades observationerna och eventuellt bildmaterial vid mötet.

Om biståndstagaren inte kom till mötet lämnades som regel ingen information om observationerna. Detsamma gällde om observationerna ledde till att misstanken om oriktiga uppgifter skrevs av. Information om genomförda observationer lämnades inte till någon annan än den som varit föremål för utredningen.

Totalt har observationer förekommit i 33 ärenden. Eftersom observationer i vissa fall har riktats mot sökandens familjemedlemmar är antalet personer som observerats något fler än så. Vid tidpunkten för yttrandena till JO hade säkerhetsutredarens observationer bidragit till hel- eller delavslag på biståndsansökan i åtta ärenden samt till återkrav av ekonomiskt bistånd i sex ärenden. Observationerna ingick vidare i beslutsunderlaget vid sex beslut att polisanmäla misstänkt bidragsbrott.

Kommunens bedömning av utredningsmetodernas stöd i lag

Anledningen till att utredningsmetoderna började användas var att felaktiga utbetalningar av bidrag, ersättningar och andra förmåner är ett omfattande samhällsproblem. Riksdagen har nyligen antagit ett mål om att andelen felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska minska och att fel ska motverkas. Kommunen har ett ansvar för att utbetalningar sker på ett rättssäkert sätt och med stöd av tillämplig lagstiftning. Vidare är kommunen skyldig att polisanmäla misstänkta bidragsbrott. Observationer av enskilda som misstänks söka ekonomiskt bistånd på felaktiga grunder har genomförts som ett led i kommunens arbete med att bl.a. motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och bidragsbrott.

Någon analys av utredningsmetodernas förenlighet med 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen genomfördes inte innan säkerhetsutredaren påbörjade sitt arbete. I efterhand gör kommunstyrelsen och nämnden bedömningen att det – enligt den utredningsskyldighet som följer av förvaltningslagen och socialtjänstlagen – har funnits ett visst rättsligt stöd för att inskränka skyddet för den personliga integriteten enligt regeringsformen och Europakonventionen. Det har funnits rättslig grund i EU:s dataskyddsförordning för behandlingen av personuppgifter.

Det bedöms dock inte ha funnits något uttryckligt rättsligt stöd för att använda fotografering i utredningssyfte. Av den anledningen har fotografering av enskilda upphört som utredningsmetod vid misstanke om felaktiga utbetalningar. Av yttrandena till JO framgår också att det beslutats att inga nya uppdrag som innebär observationer av enskilda ska lämnas till säkerhetsavdelningen under den tid som JO:s utredning pågår.

Det har i yttrandena framhållits att någon spaning mot enskilda inte har bedrivits, eftersom spaning är en polisiär term som innefattar systematisk kartläggning av personers vardag i syfte att utreda och motverka brott. I stället för spaning har i yttrandena använts begreppet observation.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om skydd för den enskildes integritet och privatliv
Regeringsformen

All maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift (se 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). En myndighet får alltså endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (se även 5 § första stycket förvaltningslagen).

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen gäller att den offentliga makten ska utövas med respekt för bl.a. den enskilda människans värdighet och att det allmänna ska värna den enskildes privatliv.

Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt som åtgärden har. Vad som avses med övervakning eller kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp. (Se prop. 2009/10:80 s. 250.)

När det gäller kartläggning kan även en åtgärd från det allmännas sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, exempelvis insamling av uppgifter av visst slag för beslut om t.ex. beskattning eller liknande, i många fall anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden även om avsikten inte varit detta (se a. prop. s. 180).

Vid bedömning av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett betydande intrång ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse för bedömningen. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär. (Se a. prop. s. 250.)

Europakonventionen

Utöver nämnda bestämmelser i regeringsformen följer av artikel 8 i Europakonventionen att var och en har rätt till respekt för bl.a. sitt privat- och familjeliv (se även artikel 7 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna).

Övervakning av enskilda och insamling av uppgifter om enskildas personliga förhållanden från statens sida har – då detta skett systematiskt – ansetts omfattas av skyddet för privatliv enligt artikel 8 i konventionen. Vid bedömning av om

det har varit fråga om en kränkning av privatlivet har det ansetts ha betydelse bl.a. om det funnits ett tydligt lagstöd för åtgärden, om den enskilde hade kunnat förvänta sig att en sådan åtgärd skulle komma att vidtas samt om det funnits kontrollmekanismer till skydd för den enskilde. (Se t.ex. Europadomstolens domar *Rotaru v. Romania*, no. 28341/95, § 43, 4 May 2000, och *Benedik v. Slovenia*, no. 62357/14, §§ 101–103, 24 April 2018, samt Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl. s. 465 f.)

Rättigheterna kan begränsas genom lag

Skyddet som följer av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen får endast – under vissa närmare angivna förutsättningar – begränsas genom lag (se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen samt artikel 8.2 i Europakonventionen).

EU:s dataskyddsförordning

Även EU:s dataskyddsförordning ger ett skydd för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, särskilt när det gäller rätt till skydd av personuppgifter (se också artikel 8 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna). Enligt dataskyddsförordningen ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (se artikel 5.1 b). I artikel 6 anges förutsättningarna för att en behandling av personuppgifter ska vara laglig. Behandlingen kan vara laglig bl.a. om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövningen (se artikel 6.1 e och även 6 § första stycket lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten). Den personuppgiftsansvarige ska enligt EU:s dataskyddsförordning ansvara för och kunna visa att uppgifterna behandlas lagligt och korrekt (se artikel 5.2).

Grunden för behandlingen som avses i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller medlemsstatens nationella rätt (se artikel 6.3 första stycket). Detta innebär att grunden för behandlingen ska ha stöd i rättsordningen (se 2 kap. 2 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och prop. 2017/18:105 s. 48 f.). Med behandling av en personuppgift avses bl.a. insamling, registrering och lagring (se artikel 4.2).

Offentlighets- och sekretesslagen

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden kan också skyddas enligt offentlighets- och sekretesslagen. Den grundläggande bestämmelsen för sekretess inom socialtjänsten finns i 26 kap. 1 §. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretessen gäller som huvudregel både mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet – t.ex. en kommun – när de är att

betrakta som självständiga i förhållande till varandra (se 8 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen).

Regler om en myndighets utredningsåtgärder

En myndighet har ett utredningsansvar

Förvaltningsmyndigheter, däribland kommunala nämnder, har ett ansvar att se till att de ärenden som de handlägger blir tillräckligt utredda. Denna princip, som brukar kallas officialprincipen och kommer till uttryck i 23 § förvaltningslagen, innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Kravet på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär. (Se Lundmark & Säfstén, Förvaltningslagen, 6 maj 2022, version 1A, JUNO, kommentaren till 23 §.)

Ärenden om ekonomiskt bistånd

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden – eller den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer – för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt (se 2 kap. 4 § och 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen). Bistånd kan ges genom ekonomiskt bistånd. Nämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning när någon har ansökt om bistånd (se 11 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen).

En utredning om bistånd ska genomföras med respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Utgångspunkten är att den sökande medverkar i utredningen och att den genomförs tillsammans med den enskilde. (Se 1 kap. 1 § tredje stycket och 3 kap. 5 § socialtjänstlagen.) Dessa principer är av grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete. I utredningen ska kontinuerligt vägas det intrång i den personliga integriteten som en utredning medför för den enskilde mot de intressen som myndigheten ska tillgodose. Uppgifter till grund för beslutet bör därför främst hämtas in från den enskilde själv. Information från utomstående – en enskild eller en myndighet – bör primärt inte hämtas in om inte sökanden samtycker till det. (Se prop. 1979/80:1 del A s. 400 f. och t.ex. JO 2015/16 s. 403, dnr 2611-2013.)

I viss utsträckning kan dock uppgifter som den enskilde lämnat kontrolleras genom att uppgifter hämtas ur offentliga register. Sådana uppgifter har ansetts kunna hämtas in utan den enskildes samtycke. Vidare finns lagregler som gör det möjligt att under vissa förutsättningar hämta in uppgifter från andra myndigheter om en enskild. I de fall där samtycke inte krävs bör socialtjänsten ändå informera den enskilde om att man avser eller kan komma att hämta in eller kontrollera uppgifter och om varifrån det i sådana fall kan komma att sökas eller hämtas information. (Se t.ex. JO 2015/16 s. 403.)

Enligt 11 kap. 5 § socialtjänstlagen ska handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om bl.a. stödinsatser dokumenteras.

Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Återkrav av ekonomiskt bistånd

Av 9 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen följer att om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att ekonomiskt bistånd betalats ut obehörigen eller med för högt belopp, får nämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket. Om sådana förhållanden kommer till nämndens kännedom ska en utredning inledas (se 11 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen). Även en sådan utredning ska bedrivas enligt de tidigare behandlade principerna för socialtjänstens arbete.

Skyldighet att polisanmäla ett misstänkt bidragsbrott

En kommun är enligt 6 § bidragsbrottslagen skyldig att anmäla till Polismyndigheten om det kan misstänkas att det har begåtts brott enligt lagen. Kommunen måste göra en preliminär bedömning av om brottsrekvisiten är uppfyllda. Anmälan bör göras när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts. (Se prop. 2006/07:80 s. 90.)

Bedömning

Granskningens inriktning

Min granskning har avsett kommunens utredningsmetoder i form av observationer av enskilda, hur observationerna har dokumenterats och hur detta förhåller sig till grundläggande bestämmelser om skydd för den enskildes integritet och privatliv.

Mina uttalanden är inriktade på det sammantagna utredningsarbetet och jag gör ingen bedömning av varje enskilt ärende för sig. Det har i samtliga fall gällt ärenden om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Enligt en uppgift från kommunen har någon ytterligare dokumentation om vidtagna utredningsåtgärder inte funnits än den som inledningsvis lämnades till JO.

Allmänna utgångspunkter

För att lagstiftarens intentioner ska få genomslag och välfärdssystemen användas på det sätt som är avsett, är det viktigt att beslut om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen är korrekta. Beslutsmyndigheten ska därför se till att ha ett så bra underlag som möjligt. På motsvarande sätt är det viktigt att ett beslut om ekonomiskt bistånd som vilar på ett oriktigt eller ofullständigt underlag kan rättas till i efterhand, enligt vad som föreskrivs i socialtjänstlagen. En myndighets utredningsåtgärder måste alltid ha stöd i rättsordningen och vara förenliga med bl.a. regler till skydd för enskildas integritet och privatliv och tillämpliga bestämmelser om behandling av personuppgifter.

För brottsutredande verksamhet gäller straffprocessuella regler, som bl.a. syftar till att säkerställa den enskildes rättssäkerhet och integritetsskydd. Det får inte förekomma att bidragsbeviljande myndigheter kringgår dessa regler genom att

på egen hand bedriva brottsutredningsliknande verksamhet. (Se JO 2009/10 s. 398, dnr 1143-2008, samt även JO 2014/15 s. 373, dnr 6798-2012, och JO 1985/86 s. 359.)

Utredningsmetoderna har inte varit lagliga

Av utredningen framgår att säkerhetsutredaren, som varit anställd vid kommunstyrelsens kontor men arbetat på uppdrag av kompetensförsörjningsnämnden, genomfört observationer i det dolda av enskilda. Observationerna har skett när det funnits en misstanke om att en enskild lämnat oriktiga uppgifter i en ansökan om ekonomiskt bistånd, men misstanken inte kunnat styrkas eller motbevisas genom underlag från biståndstagaren själv eller genom offentliga register eller andra öppna källor. Syftet har varit att ge underlag inför ett beslut om en ansökan eller i ett ärende om återkrav. Observationerna har också utgjort underlag vid beslut om att polisanmäla bidragsbrott.

Säkerhetsutredaren har bedrivit sitt arbete från maj 2021 till i vart fall oktober 2022, då JO inledde sin utredning. Totalt har det rörts sig om 33 ärenden.

Observationerna har huvudsakligen skett vid eller i närheten av de enskildas hem och har i flera fall ägt rum under en längre tidsperiod. I JO:s granskning förekommer exempelvis ett fall där utredningen pågick i fem månader. Observationerna har dokumenterats i text och i ett antal fall även med bild. Levnadsmönstret hos de berörda personerna, och i vissa fall också hos deras anhöriga, har dokumenterats på ett detaljerat sätt. Det förekommer fotografier på minderåriga barn och fotografier som visar enskilda kroppsdelar, t.ex. för att dokumentera att den berörda personen har en vigselring. Personerna har inte på förhand informerats om att utredningsmetoderna skulle kunna komma att användas. Observationerna har som nämnts i stället skett i det dolda. Information om observationerna har lämnats först i efterhand, och endast om de kommit att läggas till grund för en bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd. Jag kan sammantaget inte uppfatta tillvägagångssättet som annat än vad som med normalt språkbruk kan benämnas som spaningsmetoder, som i princip är förbehållna de brottsutredande myndigheterna.

Det uttalade syftet med observationerna har varit att ifrågasätta det underlag som enskilda har lämnat inom ramen för en utredning om rätten till bistånd. Uppgifterna om biståndstagarna som säkerhetsutredaren dokumenterat har varit av integritetskänslig karaktär. Särskilt integritetskänslig har fotograferingen av enskilda varit men även de observationer som dokumenterats i skrift har varit av integritetskänslig karaktär. Vidare framgår av utredningen att säkerhetsutredaren inte har fått några särskilda direktiv eller begränsningar i sitt uppdrag som syftat till att skydda de enskildas integritet och privatliv. Det har inte heller funnits några särskilda kontrollmekanismer som kommunen ställt upp för att tillgodose ett sådant syfte.

Vid en samlad bedömning av det som kommit fram genom utredningen anser jag att utredningsmetoderna i form av dolda observationer och dokumentationen av dem har inneburit en övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden som varit av en sådan art och omfattning att det varit fråga om ett betydande intrång i den personliga integriteten i regeringsformens mening. Något samtycke från de berörda personerna har inte funnits. De vidtagna åtgärderna har också kränkt det skydd för privatlivet som garanteras i artikel 8 i Europakonventionen. Med beaktande av det sätt på vilket uppgifterna samlats in har lagstöd för åtgärderna inte kunnat hämtas i vare sig förvaltningslagen eller socialtjänstlagen, eller i rättsordningen i övrigt. Utredningsmetoderna har alltså inte varit lagliga.

Utredningsmetoderna och dokumentationen av dem har också inneburit att personuppgifter om enskilda har behandlats, både i fråga om personer som mer direkt omfattats av utredningen och om utomstående. Jag är tveksam till om personuppgiftsbehandlingen haft det stöd i rättsordningen som dataskyddsregleringen kräver. JO:s tillsyn är extraordinär. Ordinarie tillsynsmyndighet enligt EU:s dataskyddsförordning är Integritetsskyddsmyndigheten (IMY). Jag gör därför inga ytterligare uttalanden om personuppgiftsbehandlingen utan skickar en kopia av detta beslut till IMY för kännedom.

En avslutande fråga gäller om bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen har följts när det gäller hanteringen av uppgifter om enskilda. Jag får dock konstatera att utredningen inte är tillräcklig för att jag ska kunna göra några uttalanden i den delen. Jag vill emellertid rent allmänt understryka att det alltid måste göras noggranna överväganden av sekretessaspekterna innan uppgifter lämnas ut av en nämnd till en annan nämnd och att övervägandena kan behöva dokumenteras.

Avslutande synpunkter och kritik

De utredningsmetoder som använts har således stått i strid med det grundlagsfästa skyddet för den personliga integriteten och rätten till privatliv. Det är mycket anmärkningsvärt att det inte gjordes några egentliga överväganden om de rättsliga förutsättningarna innan metoderna började användas.

Jag är naturligtvis medveten om den belastning för samhället som felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen innebär och att kommunerna har ett ansvar att motverka detta. Ett beslut om ekonomiskt bistånd ska självfallet vila på ett så korrekt underlag som möjligt. Detsamma gäller underlaget inför ett ställningstagande om ett återkrav respektive brottsanmälan enligt bidragsbrottslagen. Det är också väl känt för mig att det i olika sammanhang har påtalats att Polismyndigheten saknar resurser för att prioritera bidragsbrott i den omfattning som de beslutsfattande aktörerna förväntar sig (se t.ex. SOU 2022:37 s. 23 och även mitt beslut den 7 mars 2023, dnr 1994-2022).

Det sagda får dock naturligtvis inte medföra att skyddet för den enskildes integritet och rätten till privatliv, så som de rättigheterna kommer till uttryck i regeringsformen respektive Europakonventionen, inte respekteras.

Kommunstyrelsen och kompetensförsörjningsnämnden förtjänar allvarlig kritik för det som har kommit fram i min granskning.

Ärendet avslutas.

Per Lennerbrant

Ärendet har föredragits av Lovisa Svenaeus. Byråchefen Stefan Nyman har deltagit i beredningen.