

Försäkringskassan kritiseras inte för att ha lämnat ut en uppgift om bosättningsland beträffande en person med skyddade personuppgifter men däremot för att bl.a. ha lämnat felaktig information i en kommuniceringsskrivelse och i ett beslut

Beslutet i korthet: Försäkringskassan har, inom ramen för ett pågående ärende om underhållsstöd, röjt uppgiften om bosättningsland beträffande en försäkrad som har skyddade personuppgifter i form av sekretessmarkering. I beslutet uttalas att det är svårt att ange när en uppgift om ett geografiskt område som en person befinner sig i kan vara skyddsvärd och att det får avgöras från verksamhet till verksamhet bl.a. utifrån storleken på området. I förevarande fall finner JO att det kan diskuteras om uppgiften om den försäkrades bosättningsland över huvud taget omfattas av sekretess men att Försäkringskassan, oavsett hur det må förhålla sig med den saken, varit oförhindrad att lämna ut uppgiften ifråga med stöd av den sekretessbrytande regeln i 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Utlämnandet av uppgiften föranleder således inte någon kritik från JO:s sida.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA, som har skyddade personuppgifter, på Försäkringskassan och anförde att myndigheten hade lämnat ut sekretessskyddade uppgifter om honom och hans familj. Eftersom myndigheten har avslöjat vilket som är deras nya bosättningsland blir de nu tvungna att flytta. AA anförde vidare att Försäkringskassan har hanterat hans ärende om underhållsstöd på ett bristfälligt sätt bl.a. genom att plötsligt och utan förvarning flytta över ärendet till hans nya bosättningsland där han nu dels krävs på återbetalning av ett stort belopp, dels på ett högt underhållsbidrag varje månad.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som AA anförde. I ett remissvar den 9 juli 2012 anförde Försäkringskassan följande.

Bakgrund**Inledning**

Föräldrar är underhållsskyldiga för sina barn (7 kap. föräldrabalken, FB). Det vanligaste förhållandet är att båda föräldrarna bor i Sverige och att de själva reglerar underhållsskyldigheten sinsemellan. Betalar den underhållsskyldiga föräldern inte

fastställt underhållsbidrag kan barnet ha rätt till underhållsstöd från Försäkringskassan. Underhållsstödet kan som mest vara 1 273 SEK/månad och barn. Den underhållsskyldige ska betala ett fastställt belopp till Försäkringskassan och benämns då bidragsskyldig. För att barnet ska ha rätt till underhållsstöd så behöver den förälder som bor med barnet lämna in en ansökan till Försäkringskassan. Föräldern som bor med barnet benämns boförälder.

När bidragsskyldig förälder bor i Sverige

Bor den bidragsskyldige föräldern i Sverige och/eller har inkomst från Sverige fastställer Försäkringskassan en betalningsskyldighet i form av ett betalningsbelopp. Betalningsbeloppet beräknas utifrån den bidragsskyldige förälderns taxerade inkomst. Betalningsbeloppet kan vara som mest 1 273 SEK/månad och barn och gäller från februari till och med januari nästkommande år. Om den bidragsskyldige föräldern inte betalar det fastställda betalningsbeloppet skickar Försäkringskassan skulden till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

När bidragsskyldig förälder bor utomlands

Eftersom det inte går att begära indrivning av betalningsbelopp utomlands är huvudprincipen att Försäkringskassan ska upphäva betalningsskyldigheten när den bidragsskyldige föräldern bor utomlands eller har inkomst i eller från utlandet. Det innebär att Försäkringskassan kan välja att upphäva betalningsskyldigheten för en viss period eller helt och hållet. Om det finns ett underhållsbidrag fastställt träder Försäkringskassan in i barnets rätt till underhållsbidrag när betalningsskyldigheten är upphävd (19 kap. 37 § socialförsäkringsbalken [2010:110], SFB).

Är en bidragsskyldig förälder bosatt utomlands och det finns ett fastställt underhållsbidrag träder Försäkringskassan in i barnets rätt till underhållsbidrag till den del det svarar mot utbetalt underhållsstöd (19 kap. 29 § SFB). Det innebär att Försäkringskassan kan begära verkställighet utomlands av domen eller avtalet om underhållsbidrag med stöd av de konventioner om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhållsbidrag som finns (prop.2004/05:116, Ett reformerat underhållsstöd, s. 67).

Om Försäkringskassan räknar med att den bidragsskyldige föräldern frivilligt kommer att betala i enlighet med ett beslut om betalningsskyldighet finns det inget som hindrar att Försäkringskassan beslutar om betalningsskyldighet trots att den bidragsskyldige föräldern bor utomlands (prop. 1995/96:208 Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m., s. 44). Försäkringskassan avgör i det enskilda fallet om en betalningsskyldighet eller ett underhållsbidrag ska fastställas (se ovan nämnda prop. 2004/05:116 s. 85).

Om det inte har fastställts något underhållsbidrag kan Försäkringskassan, när det finns en känd adress till bidragsskyldig förälder, förelägga boföräldern att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidraget fastställt (19 kap. 30 § SFB).

Underhållsbidragets fastställande

Underhållsbidrag kan fastställas genom ett avtal mellan föräldrarna, genom svensk tingsrätt eller via utländsk myndighet. Boföräldern väljer själv på vilket sätt ett underhållsbidrag fastställs. Om boföräldern till exempel väljer att en ansökan om fastställelse ska skickas till en utländsk myndighet framgår det i vilket land som fastställelse kommer att ske. Genom fastställelse via utländsk myndighet tillämpas det landets lagstiftning vilket påverkar underhållsbidragets storlek och för vilken period underhållsbidraget fastställs.

Ett underhållsbidrag kan fastställas till 0 kronor och uppåt baserat på barnets behov och båda föräldrarnas ekonomiska förutsättningar. Det betyder att ett underhållsbidrag kan fastställas till ett belopp högre än 1 273 kronor. Om underhållsbidraget blir högre än det utbetalade underhållsstödet och när den bidragsskyldige bor utomlands bör Försäkringskassan ge boföräldern möjlighet att i samband med Försäkringskassans krav på betalning av underhållsbidrag kräva ut den del av obetalade underhållsbidrag som överstiger utbetalt underhållsstöd (19 kap. 33 §

SFB). Om en boförälder vill använda denna möjlighet begär Försäkringskassan in en fullmakt från henne eller honom.

Enligt huvudregeln i 7 kap. 7 § FB ska underhållsbidrag betalas i förskott för kalendermånad. Om betalning uteblir ska Försäkringskassan utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fodringen (19 kap. 49 § SFB). När bidragsskyldig förälder bor utomlands eller har inkomster från annat land än Sverige kan Försäkringskassan begära indrivning av underhållsbidraget via utländsk myndighet.

Kungörelsen (1958:522) angående tillämpning av konventionen den 20 juni 1956 om indrivning av underhållsbidrag i utlandet

För att underlätta och effektivisera indrivning av underhållsbidrag i gränsöverskridande ärenden finns det ett särskilt system för administrativt samarbete för indrivning av underhållsbidrag i utlandet. Varje land ska utse en centralmyndighet som ska ansvara för detta samarbete. Regeringen har bestämt att Försäkringskassan ska vara centralmyndighet enligt underhållsförordningen (se 2 § 13 förordningen [2009:1174] med instruktion för Försäkringskassan).

I de administrativa uppgifterna ingår att Försäkringskassan ska vara behjälplig med ansökningar i samarbetet för indrivning av underhållsbidrag i utlandet. Vidare får Försäkringskassan göra en framställan om särskilda åtgärder. En framställan är en fråga om upplysningar eller begäran om hjälp med att skaffa fram skriftliga dokument i ett ärende utan att en ansökan har blivit gjord. Vid behandling av en ansökan kan Försäkringskassan också få ta reda på uppgifter om underhållsskyldiga och underhållsberättigade för att underlätta handläggningen av ett ärende. Både den underhållsberättigade och den underhållsskyldige har rätt att få hjälp av Försäkringskassan och den andra centralmyndigheten för indrivning av underhållsbidraget i utlandet.

Utredning

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

Personen som det gäller benämns fortsättningsvis som AA, AA är bidragsskyldig.

AA är förälder till ett barn fött 2002. Försäkringskassan utbetalade underhållsstöd för barnet från den 12 oktober 2006. AA var återbetalningsskyldig. Vid genomgång av AA:s ärende 2009 noterades att AA blivit avregistrerad i sjukförsäkringsregistret med anledning av att AA flyttat till ett nytt bosättningsland. Försäkringskassan valde då att upphäva den svenska betalningsskyldigheten för underhållsstödet. AA:s betalningsskyldighet upphävdes från och med februari 2010. Något beslut skickades inte till AA eftersom det saknades en adress till AA.

I maj 2010 kontaktade AA Försäkringskassan. AA undrade hur mycket underhållsbidraget höjts till för år 2010. Försäkringskassan meddelade AA att det inte blev någon höjning. AA angav att han hade skyddade uppgifter och kunde nås via Skatteverkets förmedling.

I september 2010 skickades ett brev till AA via Skatteverket. I brevet meddelades att det för närvarande inte fanns något fastställt belopp som skulle betalas och att Försäkringskassan önskade kontouppgifter eller adress för återbetalning av inbetalt betalningsbelopp. AA ringde till Försäkringskassan den 19 januari 2011 och bekräftade att han mottagit brevet. Vid telefonsamtalet ombads AA komma in med kontouppgifter vilket han gjorde per e-mail. Ett belopp om 2 142 kr återbetalades till AA den 31 januari 2011.

Med anledning av AA:s lämnade uppgifter översändes den 12 oktober 2011 ett brev till boföräldern om fastställelse av underhållsbidraget där AA:s nya bosättningsland framgick. I brevet framgick också att det ställdes krav på medverkan från boföräldern för att få underhållsbidragets fastställt enligt 19 kap. 30 § SFB. Försäkringskassans försäkringsutredare ringde samma dag till Skatteverket och fick bekräftat att AA fortfarande hade skyddade personuppgifter och att AA kunde nås

via Skatteverket. Senare samma dag ringde försäkringsutredaren till centralmyndigheten i AA:s bosättningsland och fick bekräftat att AA hade skyddade uppgifter i bosättningslandet.

Under tiden den 25 - 31 oktober 2011 kom det in handlingar från boföräldern. Handlingarna utvisade att boföräldern valde att medverka till att ansöka om att fastställa underhållsbidrag i AA:s bosättningsland.

Den 1 november 2011 skickades kommunikering om upphävd betalningsskyldighet till AA via Skatteverket. Kommunikeringstiden förlängdes till 21 dagar för att AA skulle få tillräcklig tid på sig att svara.

På Försäkringskassans begäran kom Skatteverket den 2 november 2011 in med AA:s personbevis. Personbeviset, boföräldrarnas ansökan om fastställelse och Försäkringskassans begäran av indrivning av underhållsbidrag skickades samma dag till centralmyndigheten i AA:s bosättningsland.

Den 1 december 2011 skickades beslutet om upphävd betalningsskyldighet till AA via Skatteverket.

Den 11 januari 2012 skickade centralmyndigheten i AA:s bosättningsland en kopia till Försäkringskassan av brevet som skickats till boföräldern. I brevet efterfrågades vissa kompletteringar från boföräldern. Det framgick att uppgifter om AA omfattades av sekretess i AA:s bosättningsland.

Den 17 januari 2012 kontaktade AA Försäkringskassan och lämnade sin e-mailadress. Försäkringsutredaren bekräftade mottagandet samma dag. Senare under dagen kontaktade AA Försäkringskassan igen och undrade varför han skulle betala underhållsbidrag som fastställts av centralmyndigheten i AA:s bosättningsland. AA hänvisade till att kommunen eller hjälpmedelscentralen borde hjälpa boföräldern med detta. AA konstaterade att boföräldern fått information om AA:s bosättningsland. AA ifrågasatte också varför han skulle betala för barnet.

Den 18 januari 2012 svarade Försäkringsutredaren AA per e-mail och förklarade flera begrepp samt skillnaden mellan Försäkringskassans roll och centralmyndighetens i AA:s bosättningsland.

Den 1 februari 2012 klagade AA per e-mail på att Försäkringskassans brev den 1 december 2011 var otydligt. AA ifrågasatte även varför AA:s bosättningsland kommit till boföräldrarnas kännedom samt varför det fastställda underhållsbidraget blir högre än det svenska underhållstödet. Försäkringsutredaren besvarade AA:s frågor per e-mail den 6 februari.

Centralmyndighetens i AA:s bosättningsland beslut om underhållsbidrag kom in till Försäkringskassan den 24 februari 2012. Av beslutet, daterat den 16 februari 2012, framgick att AA skulle betala underhållsbidrag från och med den 1 november 2011.

Den 27 februari 2012 skickade AA ett e-mail till Försäkringskassan och ifrågasatte varför Försäkringskassan röjt AA:s bosättningsland samt varför det ansökts om indrivning i det nya bosättningslandet trots att AA tidigare betalat frivilligt till Försäkringskassan. Försäkringskassans försäkringsspecialist svarade AA per e-mail den 1 mars att frågan om felaktig hantering utreddes och bad att få återkomma med svar. AA informerades även om hantering om fastställelse och indrivning i AA:s bosättningsland.

Den 13 mars 2012 ringde AA till Försäkringskassan och klagade återigen på att bosättningslandet hade röjts samt att ansökan om fastställelse och indrivning hade skett till AA:s aktuella bosättningsland. Eftersom handläggande försäkringsspecialist inte var anträffbar bad Försäkringskassan om få återkomma. Den 14 mars 2012 skickade försäkringsspecialisten ett brev till AA och förklarade problematiken och att det förelåg motsatta intressen i ärendet.

Den 26 mars 2012 ringde AA till försäkringsspecialisten och undrade hur det skulle bli om AA flyttade tillbaka till Sverige. Det redogjordes då för att betalningsskyldigheten i sådant fall skulle bli fastställd när AA blev inregistrerad i sjuk-

försäkringsregistret, men att underhållsbidraget fortsättningsvis skulle drivas in avseende det överskjutande beloppet. AA fick även information om reglerna för hur underhållsbidraget kan omprövas och jämkas.

Den 28 mars 2012 fick Försäkringskassan besked från centralmyndigheten att beslutet om underhållsbidrag hade överklagats. Myndigheten skickade en kopia av överklagandet samtidigt som man önskade få boföräldrarnas uppdaterade inkomstuppgifter.

Den 29 mars 2012 eftersökte Försäkringskassans utredare boföräldrarnas inkomstuppgifter. Samma dag hade utredaren och boföräldern kontakt i frågan om inkomstuppgifter.

Den 30 mars 2012 inkom uppgifter från boföräldern.

Den 10 april 2012 skickades de uppdaterade inkomstuppgifterna till centralmyndigheten i AA:s bosättningsland.

Försäkringskassans slutsatser

Utlämnande av uppgifter

AA har angett att Försäkringskassan inte hade rätt att lämna ut uppgifter om AA:s bosättningsland till boföräldern eftersom AA hade skyddade personuppgifter. Uppgiften var därmed belagd med sekretess.

Sekretesskydd för uppgifter om de enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden som finns i Försäkringskassans ärenden regleras i 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för sådana uppgifter om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgifterna röjs. I 21 kap. 3 § samma lag finns ett generellt skydd för adressuppgifter och andra jämförbara uppgifter hos alla myndigheter. En sådan uppgift är bara sekretessbelagd om det av någon särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon som står honom eller henne nära kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Försäkringskassan gör en särskilt noggrann prövning vid utlämnande av en handling eller uppgift i ärenden där det finns skyddade personuppgifter. Att en person har skyddade personuppgifter betyder emellertid inte att en handling eller uppgift om personen automatiskt är sekretessbelagd, utan tjänar enbart som en varningssignal. Andra omständigheter kan leda till att uppgifter om en person måste lämnas ut, även uppgiften om att personen har skyddade personuppgifter.

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar till exempel inte sekretessen att uppgift lämnas ut till en enskild om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Försäkringskassan hade kännedom om att AA har skyddade personuppgifter, men hade inte någon information om anledningen till detta. Försäkringskassan gör den bedömningen att uppgiften kunde lämnas ut till boföräldern med stöd av 10 kap. 2 § OSL. En bedömning måste givetvis göras i det enskilda fallet, men som omständigheterna var i detta fall anser Försäkringskassan att intresset av att fastställa underhållsbidraget hade företräde framför intresset av AA:s integritetsskydd.

Information från Försäkringskassan

Försäkringskassan har inte ”plötsligt och utan förvarning” flyttat ärendet till AA:s nya bosättningsland i januari 2012. I kommunikeringen, som skickades den 1 november 2011, och beslut om upphävande av betalningsskyldigheten, som skickades den 1 december 2011, framgick att Försäkringskassan avsåg att begära att underhållsbidraget fastställdes. Med den informationen gavs AA möjlighet att eftersöka mer information om vad fastställelse av underhållsbidrag innebär om AA så önskade.

Försäkringskassan beklagar att beslutet om upphävande av betalningsskyldigheten inte kom till AA:s kännedom förrän i december 2011. Försäkringskassan beklagar också att i kommunicerings- och beslutsbrev felaktigt angetts att AA:s betalningsskyldighet upphörde i oktober 2010 när det rätteligen skulle stå februari 2010. Felaktigheterna har inte medfört någon negativ konsekvens i ekonomiskt hänseende för AA eftersom det inte förelåg någon betalningsskyldighet för AA för tiden februari 2010 – november 2011.

Övrigt

AA skriver i sin anmälan att Försäkringskassan ”begärde utmätning och satte igång indrivning utan att informera AA”. Det är enligt Försäkringskassan inte helt riktigt.

Försäkringskassan har lämnat ärendet för betalning till centralmyndigheten i AA:s bosättningsland i samband med fastställelse av underhållsbidrag. Det är riktigt att AA inte informeras om det förfarandet. Det är centralmyndigheten som har att kontakta bidragsskyldig för betalning av underhållsbidraget. Bidragsskyldig kan då välja att betala via centralmyndigheten utan att någon betalningsanmärkning uppstår. Detta är inte att jämföra med indrivning som görs via Kronofogdemyndigheten i Sverige.

AA:s anger vidare att det är fel att kräva betalning retroaktivt av fastställt underhållsbidrag. Det stämmer inte eftersom Försäkringskassan har rätt att träda in i barnets rätt till underhållsbidraget från den tidpunkt som underhållsbidraget blir fastställt om underhållsstöd har utbetalats.

AA anger även att han alltid skött sitt åtagande gentemot Försäkringskassan och ställer sig därför frågande till att Försäkringskassan bad AA att upphöra med betalningen av det betalningsbelopp som gällde när AA var bosatt i Sverige. Försäkringskassan menar att det var korrekt att upphäva betalningsskyldigheten när AA flyttade till annat bosättningsland. I och med upphävandet av betalningsskyldigheten fanns det vid den tidpunkten inget belopp för AA att betala till Försäkringskassan.

AA har även jämfört underhållsbidraget med svenskt underhållsstöd. Det är centralmyndigheten i AA:s bosättningsland som fastställer underhållsbidragets belopp för bidragsskyldig med inkomst i det landet. Det fastställda underhållsbidragets storlek har inget samband med underhållsstödets storlek i Sverige. Det är därför inte relevant att jämföra underhållsbidrag med underhållsstöd.

Försäkringskassans krav motsvarar underhållsstödets storlek varför AA:s synpunkt om att Försäkringskassan kräver ett högre belopp inte heller är riktigt. Om Försäkringskassan har en fullmakt från boföräldern kan Försäkringskassan även kräva in den överskjutande delen.

Sammanfattningsvis beklagar Försäkringskassan att AA upplevt hanteringen besvärande och de olägenheter den inneburit för AA.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att han aldrig, som Försäkringskassan påstår, har ifrågasatt varför han skulle betala till barnet. AA framförde även ett yrkande om skadestånd.

Bedömning

Jag vill inledningsvis upplysa om följande. Syftet med JO:s granskning är i första hand att undersöka om myndigheter har agerat i enlighet med de handläggningsregler som gäller för dem, dvs. om myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. Det är däremot inte JO:s uppgift att ta ställning i sådana sak- och bedömningsfrågor som det ankommer på Försäkringskassan att avgöra. Jag kommer därför inte att uttala mig i de frågor som rör AA:s betalningsskyldighet.

Enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bl.a. ärende om underhållsstöd.

Det finns ett flertal sekretessbrytande regler i OSL och i andra lagar och förordningar som OSL hänvisar till. Vissa av dessa regler medger utlämnande på Försäkringskassans eget initiativ. Det gäller t.ex. bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL som anger att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

AA har skyddade personuppgifter i form av sekretessmarkering. En sekretessmarkering innebär inte att det råder absolut sekretess utan fungerar som en varningssignal om att en extra noggrann prövning måste ske innan uppgifter lämnas ut.

Det framgår inte av själva sekretessmarkeringen vilken eller vilka uppgifter om personen som kan vara skyddsvärda. Adress är i regel den uppgift som är mest skyddsvärd men det finns även andra uppgifter inom folkbokföringen som kan behöva skyddas. Det är svårt att generellt ange när en uppgift om ett geografiskt område som en person befinner sig i kan vara skyddsvärd. Det får avgöras från verksamhet till verksamhet bl.a. utifrån storleken på området (jfr Skatteverkets vägledning för hantering av sekretessmarkerade personuppgifter i offentlig förvaltning).

Av utredningen framgår att Försäkringskassan, inom ramen för ett pågående ärende om underhållsstöd, röjt uppgiften om AA:s bosättningsland för boföräldern.

Det kan diskuteras huruvida uppgiften om AA:s bosättningsland över huvud taget omfattas av sekretess. Hur det än må förhålla sig med den saken är det min uppfattning att Försäkringskassan, med stöd av 10 kap. 2 § OSL, varit oförhindrad att lämna ut uppgiften. Det som har framkommit i denna del föranleder således inte någon kritik från min sida.

Utredningen i ärendet visar att Försäkringskassan, både i en kommunikeringskrivelse och i ett beslut, lämnat fel uppgifter om när betalningsskyldigheten upphörde. Försäkringskassan dröjde dessutom oskäligt länge med att underrätta AA om beslutet. Underrättelsen borde ha skickats ut senast i maj 2010 då det utan tvekan stod klart för myndigheten hur AA kunde nå. AA underrättades emellertid inte om beslutet förrän i december 2011. Ärendet präglas även i övrigt av ett passivt förhållningssätt från Försäkringskassans sida. För detta förtjänar myndigheten kritik.

JO prövar inte frågor om skadestånd.

Ärendet avslutas.