

Offentlighet eller sekretess?

Vägledningarna innehåller en samlad information om vad som gäller på ett visst område och är ett stöd i handläggningen.

En vägledning kan innehålla beskrivningar av

- författningsbestämmelser
- allmänna råd
- förarbeten
- rättspraxis
- JO:s beslut

En vägledning kan även innehålla beskrivningar av *hur* man ska handlägga ärenden på det aktuella området och vilka metoder som då ska användas.

Vägledningarna uppdateras fortlöpande. Omtryck görs bara vid större ändringar. Mindre ändringar arbetas in i den elektroniska versionen. Den elektroniska versionen hittar du på [http://www.forsakringskassan.se/Om försäkringskassan/](http://www.forsakringskassan.se/Om_forsakringskassan/) Ladda ner vägledningarna.

Du som arbetar på Försäkringskassan hittar dem också på Fia.

Upplysningar: Försäkringskassan
Huvudkontoret
Juridikstaben

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	10
Läsanvisningar	13
1 Inledning	15
1.1 Offentlighet, sekretess och integritetsskydd inom Försäkringskassan	15
1.1.1 Uppgifter kan vara sekretessbelagda.....	15
1.1.2 Den enskildes personliga integritet skyddas även på andra sätt.....	15
2 Offentlighet innebär öppenhet	17
2.1 Allmänt om offentlighetsprincipen	17
2.2 Offentlighetsprincipen yttrar sig på olika sätt	17
2.3 Offentlighetsprincipen handlar bland annat om handlingsoffentlighet	18
2.3.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar.....	18
2.3.2 Yttrandefriheten och informationsfriheten	19
2.3.3 Meddelarfriheten	19
3 Offentlighet och sekretess i förhållande till behandling av personuppgifter	20
3.1 Vad handlar integritetsskyddsbestämmelserna i PUL om?	20
3.2 Vad är personuppgifter i PUL:s mening?	21
3.3 PUL och utlämnande av personuppgifter.....	21
3.3.1 Utlämnande av personuppgifter i förhållande till TF	22
3.3.2 Är ett utlämnande av personuppgifter i andra fall än TF förenligt med PUL?.....	22
4 Vad är en handling i TF:s mening?	24
4.1 Vad är en handling?	24
4.1.1 Framställning i skrift eller bild (handlingar av traditionellt slag).....	24
4.1.2 Uptagningar.....	24
5 Allmänna handlingar	26
5.1 Vad är en allmän handling?	26
5.2 Vad är en offentlig handling?	26
5.3 Vad är en förvarad handling?	27
5.3.1 Begäran om "ny" information (som kräver extra insatser på grund av särskilda önskemål).....	27
5.3.2 Var går gränsen för att handlingen ska anses förvarad?	27
5.3.3 Vad är rutinbetonade åtgärder?	28
5.3.4 Allmänheten ska inte kunna ta del av mer än myndigheten själv får ta fram	28
5.4 Vad är en inkommen handling?	29
5.5 Vad är en upprättad handling?	30
5.5.1 Handlingar som inte skickas iväg.....	30
5.5.2 Särskilda bestämmelser om upprättande (diarium och journaler med mera)	30
5.6 Minnesanteckningar och mellanprodukter	31
5.6.1 Delningar är inte allmänna handlingar	31
5.7 Biblioteksregeln	32

5.8	Privatbrev och egna handlingar	33
5.8.1	<i>Personadresserade meddelanden</i>	33
5.9	Vad har handlingarna vanligtvis för status på Försäkringskassan?	34
5.9.1	<i>Handlingar som utväxlas inom Försäkringskassan</i>	34
6	Grundläggande krav på hanteringen av allmänna handlingar	35
6.1	Försäkringskassan behöver inte diarieföra handlingar i försäkringsärenden	35
6.2	Den ursprungliga informationen ska framgå	35
6.3	Arkivering, gallring, utlån med mera	36
6.4	Upptagningar för automatiserad behandling ska dokumenteras	36
7	Sekretess innebär begränsningar i öppenheten	37
7.1	OSL:s innehåll och syfte	37
7.2	Sekretess är ett förbud att röja uppgifter	37
7.2.1	<i>Vad är en uppgift i OSL:s mening?</i>	38
7.2.2	<i>Hur kan en uppgift röjas?</i>	38
7.2.3	<i>Uppgiften får inte utnyttjas utanför verksamheten</i>	38
7.3	Sekretessen gäller mot utomstående	38
7.3.1	<i>Enskild i OSL:s mening</i>	38
7.3.2	<i>Myndighet i OSL:s mening</i>	39
7.4	Vad gäller för sekretess inom en myndighet?	39
7.5	Vilka ska iaktta sekretess?	39
7.6	Grundtanken är öppenhet!	39
7.6.1	<i>Behovet av skydd för en uppgift</i>	40
7.7	Vad händer med sekretessen hos en mottagande myndighet?	40
7.8	Hur ser sekretesskydden ut?	40
7.8.1	<i>Det raka skaderekvisitet</i>	41
7.8.2	<i>Det omvända skaderekvisitet</i>	41
7.8.3	<i>Absolut sekretess</i>	41
7.9	Kan sekretess gälla även för aidentifierade uppgifter?	42
8	Personlig integritet (sekretess i försäkringsärenden, generella sekretesskydd med mera)	43
8.1	Huvudregeln om socialförsäkringssekretess (i ärenden)	43
8.2	Vilka uppgifter kan skyddas genom socialförsäkringssekretess?	43
8.3	Vad är "men"?	44
8.4	Vem kan skyddas genom socialförsäkringssekretess?	44
8.5	Den enskilde råder över uppgifter om sig själv	44
8.6	Generellt minimiskydd för uppgift som rör hälsa och sexualliv	45
8.6.1	<i>Utgångspunkten är offentlighet</i>	45
8.6.2	<i>Ger någon annan sekretessbestämmelse ett starkare skydd?</i>	45
8.7	Generellt skydd för adressuppgifter och andra uppgifter vid förföljelse	45
8.7.1	<i>Utgångspunkten är offentlighet</i>	46
8.7.2	<i>Ger någon annan sekretessbestämmelse ett starkare skydd?</i>	46
8.8	Sekretess och den sökandes behandling av personuppgifter	46
9	Sekretesskydd inom några områden hos Försäkringskassan	48
9.1	Kärnverksamheten (försäkringsverksamheten)	48
9.1.1	<i>Den interna hanteringen av uppgifter mellan olika funktioner inom försäkringen</i>	48
9.1.2	<i>Statistik i kärnverksamheten</i>	49
9.2	Särskilt om statistikverksamheten	49
9.3	Den personaladministrativa verksamheten	49

9.3.1	<i>Insynsintresset och behov av kontroll är stort</i>	50
9.3.2	<i>Vissa uppgifter kan behöva skyddas</i>	50
9.4	Bestämmelser som Försäkringskassan måste ta hänsyn till	50
10	Den enskildes rätt till insyn (partsinsyn) och förhållandet till sekretess	51
10.1	Allmänt om rätt till partsinsyn	51
10.1.1	<i>Rättigheten att ta del av handlingar och uppgifter enligt olika regelverk</i>	51
10.1.2	<i>Partinsyn får inte förväxlas med andra förfaranden och bestämmelser om information</i>	51
10.1.3	<i>Partsinsynsrätten och sekretess</i>	52
10.2	Vem är part?.....	52
10.2.1	<i>Man måste identifiera vem som är part</i>	52
10.2.2	<i>Partliknande ställning (legala ställföreträdare)</i>	53
10.3	Vilket material omfattas av partsinsynen?.....	53
10.4	Rätten till insyn kan i vissa fall begränsas.....	54
10.4.1	<i>Undantag till skydd för den enskilde själv</i>	54
10.4.2	<i>Undantag till skydd för någon annan person</i>	55
11	Begäran om att ta del av information	58
11.1	Allmänt om begäran om att ta del av information	58
11.2	En begäran måste hanteras och fördelas skyndsamt.....	58
11.3	En begäran kan gälla i princip vad som helst	59
11.4	Hjälp med att precisera begäran	59
11.5	Efterfrågeförbudet i TF	59
11.5.1	<i>Efterforskning av oidentifierat material</i>	60
11.5.2	<i>Begäran som gäller ett omfattande material eller som är speciell</i>	60
11.6	Diarietföring	61
11.7	Dokumentation	61
11.8	Information till den sökande	61
11.9	Handlar begäran om att få informationen i elektronisk form?	61
11.10	Återkommande begäran.....	62
11.11	Om handlingen inte finns alls eller den sökande vänt sig till fel myndighet.....	62
12	Allmänt om utlämnandeprövningen	63
12.1	Vilket regelverk ska gälla?	63
12.2	Vad innebär utlämnandeprövningen?	63
12.3	Hur snabbt måste prövningen göras?	64
12.4	Är det fråga om en allmän handling?	64
12.5	Själva sekretessprövningen	64
12.5.1	<i>Sekretessprövningen måste innebära en riktig prövning</i>	65
12.5.2	<i>Möjligheten att lämna ut med sekretessförbehåll</i>	65
12.5.3	<i>Vem ska göra sekretessprövningen?</i>	65
12.6	Vem prövar utlämnandet inom Försäkringskassan?.....	65
13	Steg 1 (av 2) i sekretessprövningen – Är uppgiften sekretessreglerad och sekretessbelagd?	67
13.1	Vad innebär det första steget?	67
13.2	Är det till men att lämna ut uppgiften?.....	68
13.3	Den sökandes identitet eller syftet med begäran kan påverka menprövningen.....	68
13.3.1	<i>Efterfrågeförbudet i TF</i>	68
13.3.2	<i>Det är möjligt att kontrollera vem den sökande verkligen är</i>	69

13.4	Prövningen utifrån olika uppgifter.....	69
13.4.1	Identitetsuppgifter (särskilt om adress)	69
13.4.2	Yrke och arbetsgivare	70
13.4.3	Ekonomiska uppgifter (typ av förmån, belopp med mera)	71
13.4.4	Sociala förhållanden.....	72
13.4.5	Hälsouppgifter	72
13.5	Den sökande kan ibland agera i olika roller	73
13.5.1	Vårdnadshavare och icke vårdnadshavare.....	73
13.5.2	Efterlevande	74
13.5.3	Försäkringskassans egna medarbetare.....	75
13.6	Kommer den sökande att behandla personuppgifter enligt PUL?	75
13.6.1	En speciell sekretessprövning.....	75
13.6.2	Prövningen och efterfrågeförbudet.....	75
13.6.3	Normalt inga hinder för utlämnande.....	76
14	Steg 2 (av 2) i sekretessprövningen – Finns det någon skyldighet eller möjlighet att lämna ut uppgiften?	77
14.1	Vad innebär det andra steget?	77
14.2	Finns det någon sekretessbrytande bestämmelse?	77
14.3	Kan uppgifterna lämnas ut med ett sekretessförbehåll?	77
14.4	Kan den sökande lämna ytterligare upplysningar?	78
15	Uppgiftslämnande mellan myndigheter och till enskilda.....	79
15.1	Nödvändigt att lämna ut en uppgift	79
15.2	Uppgiftslämnande mellan myndigheter.....	80
15.2.1	Närmare om skyldigheten att lämna uppgifter	80
15.2.2	Försäkringskassans skyldighet att lämna uppgifter	80
15.2.3	Skyldighet att lämna uppgifter till Försäkringskassan	83
15.3	Uppgiftslämnande på eget initiativ eller på begäran vid brott, överprövning av beslut med mera.....	84
15.3.1	Omrövning eller överprövning av beslut eller åtgärd	84
15.3.2	Brott och brottsmisstankar.....	85
15.4	Generalklausulen	85
15.5	Lämna ut uppgifter till enskilda.....	86
16	Samtycke från den enskilde	88
16.1	Allmänt om samtycke	88
16.2	Vem kan lämna samtycke?	88
16.3	Vem bör hämta in ett samtycke?.....	88
16.4	Formen för samtycke.....	89
16.5	Särskilt behov av samtycke vid rehabilitering	89
17	Regler i samband med sekretessprövningen	90
17.1	Myndigheten bedömer och beslutar själv.....	90
17.2	I tveksamma fall kan man behöva betänketid.....	90
17.3	Viktig information i samband med prövningen	90
17.4	Sekretessbelagda uppgifter ska maskeras	91
17.5	Ett praktiskt exempel på sekretessprövning.....	91
18	Sekretessmarkering	93
18.1	Allmänt om skydd för uppgifter.....	93
18.2	Hur får man en sekretessmarkering?.....	93
18.3	Vad innebär en sekretessmarkering?	93
18.3.1	Hur kan man se att någon har en sekretessmarkering?	94
18.3.2	Särskild behörighet krävs för tillgång till uppgifter.....	94

18.4	Hur görs sekretessprövningen i dessa fall?	94
18.4.1	<i>Sekretessmarkeringen fungerar endast som en varningssignal</i>	95
18.5	Särskild vaksamhet måste iakttas!	95
19	Utlämnandet av offentliga allmänna handlingar och uppgifter ur dem (enligt TF och OSL)	96
19.1	Allmänt om skyldigheten att lämna ut en allmän handling	96
19.2	Höga krav att ta fram begärda handlingar	96
19.3	Myndigheten bestämmer över sättet för utlämnandet	97
19.4	Utlämnande "på stället" (i myndighetens lokaler)	97
19.4.1	<i>Utlämnandet ska som huvudregel ske utan dröjsmål!</i>	97
19.4.2	<i>Undantagsvis kan utlämnandet ske så snart det är möjligt</i>	98
19.4.3	<i>Särskilda undantaget "betydande hinder"</i>	98
19.5	Utlämnande av kopia	99
19.5.1	<i>En begäran ska behandlas skyndsamt</i>	99
19.5.2	<i>Avgifter för kopior</i>	99
19.6	Skyldigheten att lämna ut en uppgift ur en allmän handling med mera	99
19.6.1	<i>Skyldigheten att lämna uppgifter till enskilda</i>	100
19.6.2	<i>Skyldigheten att lämna uppgifter till myndigheter</i>	101
20	Elektroniskt utlämnande av handlingar och uppgifter (huvudsakligen personuppgifter)	102
20.1	I vilka fall kan uppgifter lämnas ut elektroniskt?	102
20.1.1	<i>I många fall kan personuppgifter lämnas ut</i>	102
20.2	Försäkringskassans informationsutbyte	103
20.2.1	<i>Utlämnande på medium för automatiserad behandling</i>	103
20.2.2	<i>Utlämnande genom direktåtkomst</i>	103
20.2.3	<i>Säkerhetskrav som gäller vid all behandling av personuppgifter</i>	104
21	Avslagsbeslut och överklagande (TF och OSL)	105
21.1	Vanliga skäl till att handlingar eller uppgifter inte lämnas ut	105
21.2	Muntligt besked och avslagsbeslut	105
21.3	Vem är behörig att fatta ett avslagsbeslut?	106
21.4	Beslutsmotivering	106
21.5	Försäkringskassans avslagsbeslut kan överklagas	106
21.5.1	<i>Allmän handling eller uppgift ur allmän handling?</i>	107
21.5.2	<i>Överklagandehänvisning</i>	107
21.5.3	<i>Vilken överinstans ska pröva frågan?</i>	107
21.5.4	<i>Vilken tidsfrist gäller?</i>	108
21.5.5	<i>Endast den sökande kan överklaga</i>	108
21.5.6	<i>Överklagandet ska göras skriftligt</i>	108
21.6	Försäkringskassan ska göra en rättidsprövning	108
21.7	Rättelse och ändring av beslutet	109
21.7.1	<i>Rättelse</i>	109
21.7.2	<i>Ändring (omprövning)</i>	109
22	Meddelarfriheten och dess förhållande till sekretessprövningen	110
22.1	Vad är meddelarfrihet?	110
22.2	Meddelarfriheten kan inte begränsas hur som helst	110
22.3	I vilka situationer används meddelarfriheten?	111

Källförteckning	112
Sakregister	117
Bilaga 1: Uppräkning av vissa bestämmelser och vad de handlar om (av betydelse för Försäkringskassans verksamhet)	127
Bilaga 2: Historik – information om ändringar i den här vägledningen	132

Förkortningar

ADB	Automatisk databehandling
AFL	Lagen (1962:381) om allmän försäkring
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
JO	Justitieombudsmannen
KRNG	Kammarrätten i Göteborg
KRNS	Kammarrätten i Stockholm
KRSU	Kammarrätten i Sundsvall
NJA	Nytt Juridiskt arkiv I
Prop.	Proposition
PUL	Personuppgiftslagen (1998:204)
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens Årsbok
OSF	Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641)
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
SFB	Socialförsäkringsbalken
SofdF	Förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
TP	TP-systemet (ett av Försäkringskassans IT-system)
UF	Förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen
ÄHS	Ärendehanteringssystem (ett av Försäkringskassans IT-system)

Sammanfattning

Det handlar i grunden om demokrati

Den svenska offentlighetsprincipen är ett av flera uttryck för vår demokrati. Rätten för var och en att ta del av allmänna handlingar är en del av denna princip. Denna rättighet är fastslagen i en av grundlagarna, närmare bestämt i tryckfrihetsförordningen, TF. Alla svenska myndigheter, med andra ord de organ som ingår i den offentlighetsstatliga och kommunala organisationen, omfattas av offentlighetsprincipen.

Detta regelverk gör det bland annat möjligt för utomstående att få insyn i förvaltningen och dess verksamhet men också att kunna ta del av information som sedan kan användas för olika syften. Genom att få och ha tillgång till information kan man agera i olika sammanhang, till exempel skaffa sig ökad kunskap, påverka och väcka debatt i olika frågor.

Vem begär ut information och varför?

En utomstående som begär ut handlingar och uppgifter kallas i denna vägledning för den sökande. Han eller hon kan vara journalist, en privatperson eller arbetsgivare som behöver information för olika ändamål, till exempel för att skriva en artikel eller använda uppgifterna i något slags mellanhavande. Det händer dessutom relativt ofta att enskilda vill ta del av handlingar och uppgifter i det egna ärendet.

Men även en anställd på en annan myndighet kan behöva information av olika slag för skilda ändamål, ofta för att handlägga ett ärende där.

Gemensamt för de flesta framställningar om att ta del av handlingar och uppgifter är att behovet av informationen är stort. Det finns också ett starkt behov av att få den önskade informationen i rätt tid.

Intresseavvägningar av olika slag

TF och den tillhörande offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) innebär en avvägning mellan olika intressen. Å ena sidan offentlighet, det vill säga öppenhet som bland annat möjliggör insyn och kontroll. Å andra sidan sekretess, vilket är ett förbud att röja uppgifter som är sekretessbelagda. Sådana uppgifter finns regelmässigt i handlingar av något slag.

Intresseavvägningen görs i och för sig alltid innan en sekretessreglering kommer till stånd, men framför allt sker avvägningen när man i en konkret utlämnandesituation prövar om en handling eller uppgift kan lämnas ut.

Inom sekretessregelverket finns många skyddsvärda intressen. Ett viktigt sådant intresse är den personliga integriteten. När det gäller behandling av personuppgifter kommer även särskilda bestämmelserna om integritetsskydd in i bilden. De syftar till att förhindra kränkningar av olika slag.

Vikten av att tillämpa offentlighets- och sekretessregleringen

Den sökandes begäran om att ta del av en allmän handling eller en uppgift måste hanteras snabbt och effektivt. Men de personer inom myndigheten som på något sätt berörs av en begäran eller ska pröva frågan om utlämnande har inte bara de kraven att tänka på. De måste framför allt känna till vad en handling är, när den når status av att vara allmän och vad detta innebär. En del handlingar blir aldrig allmänna.

För att hamna rätt i regelverket är det därför viktigt att ha i åtanke att inte allt utlämnande handlar om allmänna handlingar, även om så ofta är fallet. Den begärda informationen kan mycket väl finnas i handlingar som inte är allmänna eller ännu inte blivit det. Det kan också handla om att lämna ut en eller flera uppgifter ur en handling.

Om en allmän handling helt eller delvis är offentlig visar sig först vid en sekretessprövning. Detta gäller också för en enstaka uppgift.

Den som ska pröva frågan om utlämnande måste dessutom ha klart för sig vilken sekretessbestämmelse som kan bli aktuell i den konkreta situationen och om den begärda uppgiften i så fall kan vara sekretessbelagd. Om han eller hon konstaterar detta måste frågan ställas om det finns någon bestämmelse eller omständighet som gör att den begärda informationen ändå kan lämnas ut.

Många gånger kan begärda handlingar och uppgifter lämnas ut eftersom sekretess inte gäller. En myndighet kan i olika situationer vara skyldig att lämna ut begärda uppgifter trots att sekretess gäller för dem.

Om den begärda handlingen eller uppgiften inte lämnas ut är det viktigt att beslutet om det fattas på ett korrekt sätt. Det handlar bland annat om att ange rätt avslagsgrund och att den som fattar beslutet är behörig att göra det.

Syftet med vägledningen och vem den riktar sig till

Syftet med denna vägledning är att öka förståelsen för och kunskapen om offentlighet och sekretess. Integritetsfrågor är viktiga för alla anställda vid Försäkringskassan som kan hamna i situationer där det handlar om att bedöma och ta ställning att lämna ut information av något slag.

Vägledningen behandlar de vanligaste bestämmelserna på dessa områden, förklarar vad bestämmelserna är till för och hur de ska tillämpas.

Sådana bestämmelser måste man ta hänsyn till i många olika sammanhang, framför allt i ärendehandläggningen, men även i en rad andra situationer. Exempel på det är avtalsförhandlingar, köp av tjänster, rekryteringar och vid utveckling eller förändring av IT-system.

Vägledningen riktar sig till alla anställda inom Försäkringskassan och till de som på annan grund deltar i myndighetens verksamhet. Den primära målgruppen är medarbetare som arbetar inom kärnverksamheten (försäkringsverksamheten) och som i olika situationer måste ta ställning till informationsutlämnande.

Vägledningen kan också vara ett stöd vid utbildning av Försäkringskassans personal.

Läsanvisningar

Tyngdpunkten i vägledningen ligger i att ingående beskriva hur man ska göra en utlämnandeprövning och vad man ska tänka på i det sammanhanget (kapitel 12–14). Det handlar inte bara om att göra en sekretessprövning.

Den som ska pröva frågan om utlämnande måste nämligen inledningsvis, när han eller hon har fått klart för sig vad begäran om information handlar om, ta ställning till om det handlar om en allmän handling. För att kunna göra det är det nödvändigt att veta vad en sådan handling egentligen är. Det är inte alltid givet att den aktuella handlingen uppfyller kraven för det.

Begreppet handling och vad en allmän handling är beskrivs i början av vägledningen (kapitel 4 och 5). Efter det förklaras vad sekretess innebär, hur sekretessen verkar och vilka verksamheter som berörs (kapitel 7 och 8).

Av naturliga skäl ligger fokus i vägledningen på förfrågningar som rör socialförsäkringsärenden (i det följande försäkringsärenden).

Vägledningen redovisar och förklarar lagar och andra bestämmelser. Den redogör för de delar av lagens förarbeten som är särskilt viktiga för att förstå hur lagen ska tillämpas. Den redogör också för rättspraxis.

Hänvisningar

I vägledningen finns hänvisningar till författningar, förarbeten, rättsfall, JO-beslut, Försäkringskassans vägledningar och interna styrdokument. Hänvisningen finns antingen angiven i löpande text eller inom parentes i direkt anslutning till den mening eller det stycke den gäller.

I en bilaga till vägledningen finns en sammanställning över de vanligaste bestämmelserna om offentlighet och sekretess för Försäkringskassan.

Längst bak i vägledningen finns också en källförteckning som redovisar de lagar, förordningar, domar etc. som nämns i vägledningen.

Exempel

Vägledningen innehåller också exempel. De är komplement till beskrivningarna och åskådliggör hur en bestämmelse ska tillämpas.

Historikbilaga

Denna vägledning har reviderats. I en bilaga till vägledningen finns en historikbilaga. Den innehåller en kortfattad beskrivning av de sakliga ändringar som gjorts i respektive version av vägledningen. Genom att läsa historikinformationen får man en överblick över de viktigaste nyheterna i denna version av vägledningen.

Att hitta rätt i vägledningen

I vägledningen finns en innehållsförteckning och ett alfabetiskt sakregister. Innehållsförteckningen är placerad först och ger en översiktsbild av vägledningens kapitel och avsnitt. Sakregistret finns sist i vägledningen och innehåller sökord med sidhänvisningar.

1 Inledning

1.1 Offentlighet, sekretess och integritetsskydd inom Försäkringskassan

De flesta medarbetare på Försäkringskassan kommer i sitt arbete i kontakt med offentlighet, sekretess och integritetsskydd och måste därför ta hänsyn till bestämmelser på dessa områden. Myndigheter, företag och enskilda individer behöver nämligen information om försäkrade eller andra uppgifter från Försäkringskassan. Det kan handla om uppgifter som finns i akter eller register inom olika delar av myndigheten. En begäran om att ta del av handlingar eller uppgifter måste man då på Försäkringskassan snabbt kunna hantera och ta ställning till.

Sekretessfrågor kommer också in när en handläggare behöver kontakta en arbetsgivare eller någon annan som kan bidra med uppgifter i ett försäkringsärendet. Situationerna är många.

1.1.1 Uppgifter kan vara sekretessbelagda

Öppenheten inom Försäkringskassan sträcker sig långt. Många handlingar och uppgifter inom myndigheten är offentliga och ska därför på begäran lämnas ut. Men på grund av olika skyddsintressen är det inte alltid möjligt att lämna ut den begärda informationen.

En hel del av de uppgifter som finns i försäkringsärenden är sekretessbelagda (det vill säga i dagligt tal hemliga). Det beror på att materialet är av mer eller mindre känsligt slag. Det handlar om att skydda den försäkrades personliga integritet.

Det är inte bara försäkrades integritet som behöver skyddas. Även andra intressen inom Försäkringskassan kan behöva skydd. Till exempel kan uppgifter om den egna personalen under vissa förutsättningar vara sekretessbelagda. Det kan även gälla uppgifter i ett avtal som Försäkringskassan har träffat med en extern aktör. Även på många andra områden inom myndigheten kan det finnas sekretess som man måste ta hänsyn till.

De uppgifter som Försäkringskassan lämnar ut kan på olika sätt få skydd på andra håll. De kan få sekretessskydd hos en annan myndighet, i en viss verksamhet eller i ett ärende där.

1.1.2 Den enskildes personliga integritet skyddas även på andra sätt

Ett utlämnande handlar ofta om uppgifter som kan hänföras till levande individer. Om man på något sätt behandlar sådana uppgifter – personuppgifter – elektroniskt måste man ta hänsyn till särskilda bestämmelser som verkar till skydd för enskildas personliga integritet.

En handläggare av ett försäkringsärende eller någon som till exempel ska hantera en komplex förfrågan från någon utomstående kan komma i kontakt med frågor som på ett eller annat sätt berör detta integritetsskydd. Det kan exempelvis visa sig genom att personuppgifterna

- inte kan lämnas ut
- inte kan lämnas ut elektroniskt
- inte får skickas hur som helst.

Det kan också vara så att åtkomsten till personuppgifterna i IT-systemet är begränsad eller att de helt enkelt inte får sökas fram där.

2 Offentlighet innebär öppenhet

I detta kapitel behandlas

- offentlighetsprincipens syfte och innebörd
- hur offentlighetsprincipen kommer till uttryck
- handlingsoffentligheten.

Svensk rättskipning och förvaltning präglas sedan lång tid tillbaka av offentlighetsprincipen. Denna princip har mycket stor betydelse för myndigheternas kontakter med varandra och deras sätt att förhålla sig till medborgarna.

2.1 Allmänt om offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att samhällsorganens verksamhet ska ske under allmän insyn och kontroll (Offentlighetsprincipen och den nya tekniken [SOU 2001:3], s. 49). Vad principen egentligen står för och handlar om är öppenhet. Genom öppenheten garanteras en fri samhällsdebatt. Offentlighetsprincipen är därför en viktig hörnsten i vår demokrati.

Allmänheten och massmedia ges genom offentlighetsprincipen en vidsträckt insyn i och möjlighet att kontrollera de offentliga organens verksamhet (SOU 2001:3, s. 51).

Möjligheten till insyn förebygger felaktigheter och motiverar grundlighet och omtanke i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsprincipen garanterar på så sätt effektivitet i förvaltningen. Insynen är också en viktig garanti för enskilda människors rättssäkerhet.

Offentlighetsprincipen gör det vidare möjligt för många olika aktörer att få ut uppgifter som kan användas i den egna verksamheten. Det finns en rad olika aktörer som har intresse av att ta del av allmänna handlingar och uppgifter i dem. Exempelvis behöver privata företag och forskare uppgifter av varierande slag. I praktiken är det främst via massmedia som informationen når den breda allmänheten.

2.2 Offentlighetsprincipen yttrar sig på olika sätt

Offentlighetsprincipen kan sägas vara en samlingsbeteckning på flera olika grundläggande fri- och rättigheter.

Bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter och offentlighet i myndigheternas verksamhet finns i regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Det finns även bestämmelser om fri- och rättigheter på andra håll. Sett ur ett europeiskt perspektiv

kan nämnas Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt EU-rätten.

2.3 Offentlighetsprincipen handlar bland annat om handlingsoffentlighet

Med offentlighetsprincipen menas ofta allmänna handlingars offentlighet, den så kallade handlingsoffentligheten, vilken kommer till uttryck genom rätten att ta del av allmänna handlingar. Men även yttrande- och informationsfriheten liksom meddelarfriheten är delar av offentlighetsprincipen.

2.3.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar

I 2 kap. 1 § TF regleras rätten för var och en att ta del av allmänna handlingar. Syftet med handlingsoffentligheten är att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Genom bestämmelsen markeras att handlingsoffentligheten är en del av den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten.

Det är inte bara svenska medborgare som har rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt har i de flesta fall även utlänningar (2 kap. 1 § och 14 kap. 5 § TF).

Naturligtvis gäller handlingsoffentligheten även offentliga funktionärer. En tjänsteman kan nämligen i och för sin tjänst behöva ta del av allmänna handlingar som finns hos en annan myndighet. Ofta handlar det emellertid om att han eller hon behöver enstaka uppgifter (vilka i och för sig kan finnas i handlingar som är allmänna). Se vidare Justitiekanslerns beslut, JK 1985 s. 104.

En myndighet är skyldig att hantera en begäran om att ta del av en allmän handling. På vilket sätt detta ska göras regleras i 2 kap. TF. Kraven på skyndsamhet är stora.

I TF finns bestämmelser om vilka slags handlingar som ska anses som allmänna och hur sådana handlingar ska tillhandahållas den som vill ta del av dem. Där finns även grundläggande bestämmelser om vilka begränsningar som får göras i handlingsoffentligheten.

Begränsningarna i handlingsoffentligheten

Bestämmelser om tystnadsplikt och förbud att lämna ut allmänna handlingar finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Lagens syfte är främst att värna om vissa skyddsvärda intressen. Sekretessen innebär bland annat begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller inte bara bestämmelser om sekretess utan också bestämmelser som är viktiga för att offentlighetsprincipen ska kunna tillämpas på ett effektivt sätt, med andra ord på det sätt som är avsett i TF. Därför finns i lagen även kompletterande bestämmelser om den faktiska hanteringen av allmänna handlingar.

I lagen finns dessutom bestämmelser om informationsskyldighet till enskilda och myndigheter. I andra författningar finns preciserade bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Sådana bestämmelser bryter sekretessen. Detta innebär att uppgifter kan lämnas ut trots att de är sekretessbelagda.

När det är fråga om utlämnande av information måste även hänsyn tas till bestämmelser som skyddar människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Dessa bestämmelser kan innebära begränsningar av möjligheten att kunna ta del av uppgifter och handlingar hos en myndighet, men kan också i vissa fall göra det möjligt för en myndighet att tillmötesgå vissa behov (se mer om detta i kapitel 3, 13 och 20).

2.3.2 Yttrandefriheten och informationsfriheten

Varje medborgare är mot det allmänna garanterad frihet att i tal, skrift, bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Man har även frihet att hämta in och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (2 kap. 1 och 22 §§ RF).

Dessa friheter gäller även personer som är verksamma på en myndighet. Begränsningar i yttrande- och informationsfriheten finns i OSL.

2.3.3 Meddelarfriheten

Var och en har rätt att till massmedia och författare lämna uppgifter i vilket ämne som helst för att offentliggöras i tryckt skrift (1 kap. TF).

En likartad rätt gäller för att lämna uppgifter till radio, TV och liknande medier (1 kap. YGL). Meddelarfriheten är, liksom rätten att ta del av allmänna handlingar, en av huvudkällorna för nyhetsinformationen.

Det finns begränsningar i meddelarfriheten. Dessa finns i OSL.

Meddelarfriheten behandlas mer utförligt i kapitel 22.

3 Offentlighet och sekretess i förhållande till behandling av personuppgifter

I detta kapitel beskrivs

- vad behandling av personuppgifter innebär
- vad personuppgifter är
- offentlighet och sekretess i förhållande till behandling av personuppgifter.

En myndighet som står i begrepp att lämna ut information i form av personuppgifter måste, förutom sekretessfrågan, ta hänsyn till bestämmelser om integritetsskydd i personuppgiftslagen (1998:204), PUL. PUL gäller emellertid inte om ett utlämnande av personuppgifter sker i enlighet med bestämmelserna i TF, det vill säga att myndigheten är skyldig att lämna ut den begärda handlingen.

3.1 Vad handlar integritetsskyddsbestämmelserna i PUL om?

I PUL finns bestämmelser som syftar till att förhindra att människors personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Sådana bestämmelser finns även i tillhörande regelverk (särreglering) i form av särskilda register- eller databasförfattningar. Dessa författningar kompletterar PUL eller gäller i stället för den lagen.

Inom Försäkringskassans kärnverksamhet gäller bestämmelserna i 114 kap. SFB om behandling av personuppgifter och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (SofdF). Utlämnanden som görs elektroniskt behandlas i kapitel 20.

Personuppgifter som behandlas i Försäkringskassans särskilda statistikverksamhet behandlas med stöd av lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken (statistikverksamheten behandlas i avsnitt 9.2). När personuppgifter behandlas i den rent administrativa verksamheten gäller endast PUL. Det kan till exempel vara fråga om ett lönesystem.

Huvudsakligen tar PUL sikte på behandling av personuppgifter som sker elektroniskt. Behandling är enligt lagen varje form av hantering av personuppgifter, till exempel insamling, lagring och utlämnande.

Syftet med bestämmelserna är att tillåta behandling av personuppgifter för olika ändamål men framför allt att hindra integritetskränkningar. Den enskildes integritet kan kränkas på olika sätt. Det kan till exempel ske genom att den som är ansvarig för behandlingen, den personuppgiftsansvarige, behandlar felaktiga eller inaktuella uppgifter, eller att denne behandlar uppgifterna för ett helt annat ändamål än vad som var tänkt från början.

Man kan säga att både OSL, som gör det möjligt att skydda uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, och PUL verkar till skydd för den enskilds integritet men gör det på olika sätt.

3.2 Vad är personuppgifter i PUL:s mening?

Enligt PUL är personuppgifter all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en levande fysisk person (3 § PUL). Även uppgifter som på något sätt kan kopplas samman med en person till exempel via diarie-nummer eller löpnummer är personuppgifter. Till och med IP-nummer (en datoradress) kan vara en personuppgift.

De uppgifter en tjänsteman har tillgång till rör oftast information som i något avseende kan hänföras till en enskild individ. Om dessa uppgifter handlar om en levande fysisk person är det alltså fråga om personuppgifter i PUL:s mening. Till personuppgifter räknas inte uppgifter om avlidna.

Lagen innehåller även en hel del bestämmelser om känsliga personuppgifter (13 § PUL). Sådana uppgifter får inte behandlas hur som helst.

Till denna grupp hör personuppgifter som *avslöjar*

- ras eller etniskt ursprung
- politiska åsikter
- religiös eller filosofisk övertygelse
- medlemskap i fackförening.

Dit hör också om personuppgifter som *rör* hälsa eller sexualliv.

En uppgift om typ av förmån eller ersättning som relaterar till hälsa, till exempel uppgift om sjukersättning, är en känslig personuppgift om den kan hänföras till en levande individ.

En personuppgift kan ändra karaktär. Ett exempel på det är uppgift om a-kassatillhörighet. I sig själv är denna uppgift inte en känslig personuppgift i PUL:s mening. Men den kan i vissa sammanhang avslöja fackförenings-tillhörighet. Om den gör det blir den en känslig personuppgift.

3.3 PUL och utlämnande av personuppgifter

PUL innehåller inga specifika bestämmelser om utlämnande vare sig vad gäller formen för det (vanligtvis sker det på papper eller elektroniskt) eller genom vilken metod det sker. I stället ligger fokus på själva ändamålet, det vill säga i vilket syfte personuppgifterna behandlas. Detta behandlas senare i avsnittet.

Bestämmelserna i PUL och särregleringen till lagen kan komma in på olika sätt när man ska ta ställning till ett utlämnande. För att lättare förstå sambandet mellan TF, OSL och PUL är det nödvändigt att i en utlämnandesituation ha följande klart för sig:

- Handlar utlämnandet om personuppgifter (avsnitt 3.2)?
- Är det en begäran enligt TF?
- Finns det någon specialreglering för själva utlämnandet, till exempel sekretessbrytande bestämmelse enligt OSL och särreglering för integritetsskyddet?

PUL:s förhållande till TF och andra författningar om utlämnande behandlas i de två följande avsnitten.

3.3.1 Utlämnande av personuppgifter i förhållande till TF

De handlingar som någon begär ut kan ta sikte på och innehålla uppgifter av alla möjliga slag. I många fall handlar det om personuppgifter. När det gäller utlämnande av sådana uppgifter är det aktuellt att fråga sig om detta är tillåtet enligt PUL.

Redan här är det viktigt att slå fast att PUL inte lägger några hinder i vägen för en myndighets skyldighet att lämna ut allmänna handlingar. Anledningen till det är att TF:s bestämmelser går före (8 § PUL). I praktiken innebär detta att en myndighet är skyldig att lämna ut en stor mängd personuppgifter till en obestämd krets av mottagare, som i sin tur kan nyttja dessa uppgifter för olika ändamål.

3.3.2 Är ett utlämnande av personuppgifter i andra fall än TF förenligt med PUL?

När man prövar ett utlämnande av personuppgifter i andra fall än då det handlar om skyldighet enligt TF måste man ta ställning till om själva utlämnandet i sig är förenligt med PUL.

PUL gäller om det inte finns avvikande bestämmelser i lag eller förordning (2 § PUL). Detta syftar, förutom på särreglering i form av register- eller databasförfattningar, även på bestämmelser som talar om att en myndighet *får* eller *ska* lämna ut uppgifter. Sådana bestämmelser om så kallad uppgiftsskyldighet går alltså före bestämmelserna i PUL. Jämför avsnitt 15.2.1

Det är dock osäkert hur man ska se på bestämmelser som inte direkt förskriver att uppgifter får eller ska lämnas ut utan bara anger att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas ut i vissa fall. I sådana fall kan det finnas en skyldighet att på begäran lämna ut uppgifter mellan myndigheter (Öman, Lindblom, Personuppgiftslagen – En kommentar, tredje upplagan, s. 63). Jämför avsnitt 15.3 och 15.4.

Om en myndighet på eget initiativ lämnar ut uppgifter är det inte fråga om att tillämpa någon bestämmelse som avviker från PUL (Öman, Lindblom, s. 64). I ett sådant fall gäller PUL. En förutsättning för att då få lämna ut

personuppgifter är att det är möjligt med hänsyn till det ändamål för vilket de behandlas alternativt inte vara oförenligt med detta (ursprungliga) ändamål (8 § PUL).

Sammantaget kan man säga att bestämmelserna om bland annat uppgiftsskyldighet i OSL normalt ger tillräckligt utrymme för att lämna ut personuppgifter. Ofta handlar det om att lämna ut dem elektroniskt. Givetvis måste då PUL:s övriga krav på uppgifterna i sig och behandlingen som sådan vara uppfyllda. Detta tar sikte på de grundläggande krav som ställs på uppgifternas riktighet med mera, men också krav på säkerhetsåtgärder. Säkerhet behandlas vidare i kapitel 20.

4 Vad är en handling i TF:s mening?

I detta kapitel behandlas begreppet handling.

För att kunna ta ställning till om det går att lämna ut begärda handlingar är det nödvändigt att känna till vad som kännetecknar en handling över huvud taget.

4.1 Vad är en handling?

En handling är en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel (2 kap. 3 § TF).

Man har att göra med en handling så snart det är fråga om ”en form för att lagra och bevara upplysningar” (Regeringsrättens årsbok [RÅ] 1971 ref. 15, SOU 2001:3, s. 98 och 109).

På en myndighet finns normalt handlingar av två slag, traditionella pappershandlingar och upptagningar i elektronisk form.

4.1.1 Framställning i skrift eller bild (handlingar av traditionellt slag)

En handling i traditionell bemärkelse kännetecknas bland annat av att den har ett visst innehåll som går att uppfatta direkt med ett mänskligt sinne och att innehållet är definitivt (Integritet, offentlighet, informationsteknik [SOU 1997:39], s. 471). Har föremålet inte något bestämt innehåll är det inte fråga om någon handling.

Till gruppen framställningar i skrift eller bild hör främst pappersdokument. I princip kan vilket föremål som helst som innehåller information vara en handling i form av en framställning.

4.1.2 Upptagningar

Begreppet upptagning omfattar information som har kommit till eller lagrats genom automatiserad behandling. Till skillnad från en framställning, som tar sikte på bäraren av informationen, till exempel ett pappersdokument, gäller en upptagning själva informationsinnehållet som kan finnas i en CD-romskiva, datadiskett etc. (SOU 2001:3, s. 105 och 113).

Ett sms-meddelande är också en upptagning. Även sådant som en myndighet kan eller har möjlighet att ta fram ur register är exempel på upptagningar.

Upptagningar finns huvudsakligen i två former. Den ena formen är ”färdiga” elektroniska handlingar. Det är sådana upptagningar där utställaren – en myndighet eller den som lämnat in handlingen till myndigheten – har gett dem ett bestämt, fixerat, innehåll som går att återskapa gång på gång. Handlingarna skapas på elektronisk väg och lagras på sådant sätt. Exempel på det är e-brev, protokoll och beslut i elektronisk form.

Den andra formen är potentiella handlingar, det vill säga sammanställningar av uppgifter, som inte är på förhand fixerade informationsmängder. Dessa handlingar existerar inte men är alltså möjliga att skapa. Vanligtvis är det fråga om befintliga registeruppgifter som ställs samman enligt ett visst önskemål.

Som framgått kan en myndighets IT-system innehålla olika former av upptagningar. I Försäkringskassans kärnverksamhet finns den så kallade socialförsäkringsdatabasen. Det är ett juridiskt begrepp. I den ingår en rad olika personregister, till exempel ärendehanteringssystemet ÄHS och bidragsregistret.

Det som kännetecknar en upptagning är alltså att det normalt krävs ett tekniskt hjälpmedel för att den ska kunna läsas eller uppfattas. Frågan om det är en upptagning eller inte beror på om det är möjligt att göra uppgifterna läsbara eller om de kan uppfattas på annat sätt. Exempelvis är ett e-postmeddelande som kommit in till en myndighet en handling, även om någon ännu inte läst meddelandet.

5 Allmänna handlingar

I detta kapitel behandlas

- vad en handling är
- vad som utgör en allmän handling
- skillnaden mellan en allmän och offentlig handling
- olika begränsningsregler
- specialbestämmelser för visst material (till exempel journaler)
- vad som inte är allmänna handlingar (privata brev med mera)
- allmänna handlingar inom Försäkringskassan.

En handling måste nå upp till en viss ”nivå”, det vill säga uppfylla vissa krav, för att det ska vara fråga om en allmän handling och att den därmed omfattas av handlingsoffentligheten i TF.

5.1 Vad är en allmän handling?

En allmän handling är en handling som förvaras hos en myndighet och som är inkommen dit eller upprättad där (2 kap. 3 § TF). I detta avseende är det ingen skillnad mellan upptagningar för automatiserad behandling (tidigare benämnt ADB-upptagningar) och vanliga pappersdokument.

I de flesta fall är det klart att man hanterar allmänna handlingar. Det kan till exempel vara fråga om handlingar som har kommit in till en myndighet eller skickats till någon utomstående. I exempelvis ett ärende kan det alltså finnas handlingar som är allmänna, handlingar som ännu inte är allmänna och sådana som aldrig kommer att bli det.

I vilket skede en handling blir allmän kan dock ibland vara lite oklart. Ett exempel på ett sådant fall är en handling som inte hör till något ärende och som innehåller viss information. Detta behandlas senare i kapitlet.

5.2 Vad är en offentlig handling?

Något som ofta blandas samman är begreppen allmän handling och offentlig handling. En allmän handling är antingen (helt eller delvis) offentlig eller sekretessbelagd. Detta visar sig först vid en sekretessprövning. Se närmare om sekretessprövningen i kapitel 13 och 14.

5.3 Vad är en förvarad handling?

En av förutsättningarna för att det ska vara fråga om en allmän handling är att handlingen förvaras hos en myndighet (2 kap. 3 § TF).

Pappersdokument finns normalt på plats, det vill säga i myndighetens lokaler. Detta kan i och för sig innebära att dokumenten kan finnas koncentrerade till ett visst geografiskt ställe.

För upptagningar är saken något annorlunda. En upptagning anses vara förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 3 § TF).

När det gäller upptagningar är alltså själva tillgängligheten av central betydelse. Det har inte någon betydelse om lagringen av data faktiskt sker i en myndighets lokal eller om myndigheten i fråga bara har tillgång till data via uppkoppling. Denna tillgänglighetsprincip innebär att varje sammansättning av uppgifter som sakligt sett hör ihop är att betrakta som en handling och den ska vara tillgänglig för var och en i samma utsträckning som för myndigheten själv (SOU 1997:39, s. 472).

I socialförsäkringsdatabasen, eller närmare bestämt i de olika handläggande systemen, är det möjligt att ta fram skärmbilder (databilder) som innehåller uppgifter, som sedan används i handläggningen. Dessa sammansättningar av uppgifter anses förvarade i och med att de kan göras tillgängliga för överföring i sådan form att de kan läsas på en bildskärm. I ÄHS finns ett stort antal upptagningar i form av färdiga handlingar. Det kan vara fråga om en handling med en elektronisk underskrift som direkt har kommit in till Försäkringskassan i elektronisk form eller en handling som har skapats i ÄHS.

5.3.1 Begäran om ”ny” information (som kräver extra insatser på grund av särskilda önskemål)

Ibland kan det vara oklart om en handling i form av en upptagning kan anses förvarad hos en myndighet eller inte. Det händer relativt ofta att Försäkringskassan får begäran om att ta del av ett visst urval av uppgifter presenterade på ett visst sätt. Det kan till exempel vara en förfrågan om uppgifter om bemanning och frånvaro på ett visst arbetsställe inom Försäkringskassan eller att någon vill ha reda på ett antal bestämda uppgifter om en avgränsad grupp försäkrade. Sådana frågor kan komma från en journalist eller ett marknadsföringsföretag.

I dessa fall existerar ofta inte den begärda handlingen eftersom det handlar om ett unikt behov. Man talar om en potentiell handling eller en sammanställning (utsökning av uppgifter enligt särskilda urvalskriterier).

5.3.2 Var går gränsen för att handlingen ska anses förvarad?

För sammanställningar finns en särskild bestämmelse om förvar i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Av bestämmelsen framgår att en sammanställning av upp-

gifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos en myndighet endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med så kallade rutinbetonade åtgärder (se följande avsnitt). Om det alltså krävs mycket omfattande arbete för att få fram den efterfrågade handlingen anses den inte som förvarad hos myndigheten. Den är därmed inte allmän. Detta gäller emellertid inte för ”färdiga” elektroniska handlingar (avsnitt 5.3). De anses nämligen alltid förvarade hos myndigheten.

5.3.3 Vad är rutinbetonade åtgärder?

Det finns ett vägledande avgörande från Regeringsrätten som behandlar frågan om rutinbetonade åtgärder. I målet ansågs de begärda uppgifterna inte vara tillgängliga för myndigheten, i detta fall Statistiska centralbyrån (SCB). För att kunna få fram uppgifterna skulle det krävas bearbetning av vissa ADB-registrerade uppgifter (en tid av omkring två timmar) och användande av ett för ändamålet särskilt framställt program. Detta ansågs gå utöver rutinbetonade åtgärder. (RÅ 1988 ref. 84)

En myndighet är alltid skyldig att använda ett redan framtaget datorprogram för att ta fram datalagrad information som är tillgänglig för myndigheten (KRNS mål nr 49-1991). Det kan till exempel innebära omfattande databearbetningar. Myndigheten är också skyldig att tillhandahålla ett nytt datorprogram om sådant kan upprättas inom myndigheten genom rutinbetonade åtgärder, det vill säga en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller komplikationer.

Det finns dock gränser för bearbetningar och arbetsinsatser även i det fall det redan finns programvaror framtagna. Kammarrätten i Stockholm kom i en dom fram till att en begärd sammanställning av uppgifter inte omedelbart var tillgänglig för myndigheten (SCB) genom dess egna program, men att sammanställningen kunde tas fram genom statistiska bearbetningar av uppgifter ur tre register med hjälp av programvaror som redan fanns. För att göra detta krävdes en programmeringsinsats samt leverenskontroll och kvalitetsgranskning. Tidsåtgången för det uppskattades till cirka en och en halv timma. Detta utgjorde enligt domstolen inte rutinbetonade åtgärder i den mening som avses i 2 kap. 3 § TF. (KRNS mål nr 7324-08)

5.3.4 Allmänheten ska inte kunna ta del av mer än myndigheten själv får ta fram

För sammanställningar av personuppgifter finns en viktig begränsningsregel att ta hänsyn till. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses nämligen inte förvarad hos en myndighet om myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig (2 kap. 3 § tredje stycket TF).

Detta innebär att allmänheten inte ska kunna få ut sådana sammanställningar som en myndighet själv är förhindrad att göra. Hindren för myndigheten kan bestå i att söka fram eller sammanställa känsliga personuppgifter. För Försäkringskassans del finns sådana begränsningar i kärnverksamheten. Vissa sökbegrepp får som huvudregel inte användas vid sökning i socialförsäk-

ringsdatabasen (114 kap. 27 och 28 §§ SFB). Vilka sammanställningar Försäkringskassan får göra framgår av 6 § SofdF

5.4 Vad är en inkommen handling?

En handling anses i tryckfrihetsrättslig mening ha kommit in till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit en behörig tjänsteman till handa (2 kap. 6 § TF).

Ett pappersdokument måste enligt TF i princip finnas hos en myndighet för att det ska anses som en inkommen handling där. Dokumentet anses också som inkommet om det har lämnats till en behörig tjänsteman (det vill säga den som ska ta hand om ärendet), även om denne vid tidpunkten inte befann sig i myndighetens lokaler.

Principen om förvaring hos en myndighet som sådan är emellertid inte utan undantag. Försäkringskassan låter skanna in pappershandlingar i många ärendeslag. Detta görs rent fysiskt av ett utomstående företag på uppdrag av Försäkringskassan. När en handling har nått denna inläsningscentral betraktas den som inkommen i TF:s mening (RÅ 1984 2:49 och JO:s ämbetsberättelse 1987/88, s. 190). Genom att handlingen anses förvarad hos Försäkringskassan är det fråga om en allmän handling (RÅ 1984 2:49 och RÅ 1989 ref. 28).

För upptagningar handlar det om att handlingen är tillgänglig

En upptagning anses enligt TF ha kommit in till en myndighet när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten så att den kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 6 § TF). Denna ”annan” kan exempelvis vara en tele- eller internetoperatör.

Vad det handlar om är en tillgänglighetsprincip. Detta innebär att en handling anses inkommen så fort någon behörig tjänsteman kan ta fram uppgiften i en form som går att uppfatta (SOU 1997:39, s. 474). Exempel på det är ett e-post- eller sms-meddelande (KRSU beslut, mål nr 195-09). Det kan också vara en transaktionsbild i det så kallade TP-systemet, som är ett av Försäkringskassans IT-system.

Rent generellt kan man säga att ett elektroniskt dokument har kommit in till en myndighet när det har nått mottagarens dator (jämför Regner, Eliason, Heuman, Sekretesslagen – En kommentar, Norstedts Juridik, 1998, s. II:3).

Ofta anses en elektronisk handling ha kommit in till en myndighet när den har nått det elektroniska mottagningsställe som myndigheten bestämt för det aktuella förfarandet. Detta ställe kan variera mellan olika IT-system. För exempelvis Försäkringskassans e-postsystem anses en handling inkommen när den har nått myndighetens e-postserver.

5.5 Vad är en upprättad handling?

En handling som förvaras på Försäkringskassan utan att vara inkommen dit måste vara upprättad för att det ska vara fråga om en allmän handling.

Handlingar kan upprättas på olika sätt. Huvudregeln är att en handling anses upprättad när den har expedierats, det vill säga när den har skickats iväg till någon utanför myndigheten (2 kap. 7 § TF). Den handling eller rättare sagt den kopia som finns kvar blir genom expedieringen allmän. Exempelvis blir ett förfrågningsunderlag till någon en allmän handling om det skickas iväg.

5.5.1 Handlingar som inte skickas iväg

Långt ifrån alla handlingar expedieras. En handling som inte har skickats iväg är upprättad först när ärendet som handlingen hör till är färdigbehandlat. En intern rapport på Försäkringskassan som en handläggare har föredragit inför en avdelningschef blir allmän handling i och med att chefen beslutar att godkänna rapporten. Först då är ärendet färdigbehandlat.

Innan ett ärende avslutas kan det alltså finnas handlingar i ärendet som ännu inte uppnått det stadium att de kan sägas vara allmänna. Det kan exempelvis handla om ett ordbehandlingsdokument i ÄHS som en handläggare håller på att arbeta med. Innan en sådan handling har upprättats är den alltså att betrakta som ett slags ”arbetsmaterial”. Det går alltså att ändra i en handling som inte har skickats iväg, fram till dess att ärendet den hör till har avslutats.

I många fall hör en handling till ett speciellt ärende. Om inte anses handlingen upprättad när den har justerats eller färdigställts på annat sätt, det vill säga nått sin slutliga form. Exempel på detta är de handlingar som inom Försäkringskassan tas fram i processen medarbetarsamtalet. Flera av dessa handlingar är upprättade när de har fått sin slutliga utformning. När detta inträffar beror på. De kan nämligen behöva ändras och kompletteras efter hand, vilket gör att det kan ta lång tid innan de är färdigställda.

Om Försäkringskassan har skrivit ett yttrande som beslutats av styrelsen men inte expedierats, blir det på samma sätt allmän handling först när protokollet över styrelsens sammanträde har justerats.

5.5.2 Särskilda bestämmelser om upprättande (diarium och journaler med mera)

För journaler och diarium eller ett sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande finns en särskild bestämmelse om upprättande i 2 kap. 7 § TF. Av bestämmelsen framgår att en journal blir allmän handling när den har färdigställts för anteckning eller införing. Om exempelvis en handläggare på Försäkringskassan skriver in en försäkrads namn i en journal i ÄHS blir alltså journalen omedelbart en allmän handling.

En journal är inte lämplig att använda för omfattande anteckningar som tillför ett ärende sakuppgifter, till exempel ett yttrande från en försäkringsmedicinsk rådgivare, besöksrapporter etc. Det är bättre att använda ett vanligt

ordbehandlingsdokument eftersom texten kan behöva justeras i efterhand. När den slutliga utformningen av texten är klar tillförs uppgifterna ärendet. Detta dokumenteras genom en anteckning i journalen.

Register och förteckningar som förs fortlöpande kan förekomma lite varstans inom Försäkringskassans verksamhet. Till exempel det e-postsystem som Försäkringskassan använder är ett sådant register. I systemet finns för övrigt en mängd e-postmeddelanden som har skickats iväg utanför myndigheten. Dessa handlingar är i många fall allmänna. Även en del av de uppgifter som finns på Försäkringskassans intranät Fia kan finnas i en slags förteckning som förs fortlöpande.

Diarieföringssystemet Diabas är ett annat exempel på ett sådant diarium som omfattas av 2 kap. 7 § TF. Diabas i sig är alltså en allmän handling.

5.6 Minnesanteckningar och mellanprodukter

En minnesanteckning är i regel en promemoria eller annan typ av anteckning som görs under beredningsstadiet och som inte tillför ett ärende någon ny uppgift i sak. Det kan exempelvis vara en tillfällig anteckning som en handläggare på Försäkringskassan gör och som han eller hon sedan rensar bort, eftersom den inte tillför ärendet nya sakuppgifter. Ett konkret exempel är de stödanteckningar som kan göras i anteckningsfält i ÄHS. En stödanteckning får inte ersätta en journalanteckning. En minnesanteckning är under dessa förutsättningar normalt inte någon allmän handling. Om den däremot expedieras eller tas om hand för arkivering blir den en allmän handling (2 kap. 9 § TF).

En mellanprodukt är bland annat ett utkast eller koncept till en skrivelse eller ett beslut. Det kan vara både rent myndighetsinterna handlingar och andra handlingar som utväxlas mellan myndigheter som ett led i ett beredningsförfarande. När det gäller frågan om det är en allmän handling eller inte gäller i stort sett samma principer som för minnesanteckningar.

5.6.1 Delningar är inte allmänna handlingar

Det förekommer ofta att Försäkringskassan får tillfälle att ge eller måste ge synpunkter och förslag på material som är under arbete. Sådana handlingar kan komma från Regeringskansliet men även från andra myndigheter, vanligtvis via e-post.

I de flesta fall handlar det om utkast som skickas i samrådssyfte, så kallade delningar. Dessa handlingar har inte fått sin slutliga form och innehåll. Det kan exempelvis handla om en promemoria som är under arbete eller ett förslag till proposition. Enligt praxis blir sådana här delningar inte allmänna handlingar bara för att de kommit in till en myndighet.

En delning diarieförs inte på Försäkringskassan. Detsamma gäller förstås svaret på delningen.

5.7 Biblioteksregeln

Viss information blir aldrig allmän handling oavsett hur den struktureras eller förvaras inom en myndighet. Ett exempel på det är den information som ingår i myndighetens bibliotek. Detta framgår av den så kallade biblioteksregeln i 2 kap. 11 § första stycket 3 TF. I och för sig är detta en regel som inte tillämpas särskilt ofta men som kan vara bra att känna till.

Biblioteksregeln tar sikte på exempelvis böcker i ett bibliotek hos en myndighet vilka inte är att anse som allmänna handlingar hos myndigheten. Den kan gälla såväl biblioteksmyndigheter som andra myndigheter som har bibliotek för den egentliga verksamheten. (Regner m.fl., s. TF:12)

I en del fall är det tämligen klart att en begäran gäller information som kan omfattas av biblioteksregeln. En sökande kan exempelvis vända sig till Försäkringskassan med en begäran om att ta del av några sidor i en vägledning, ett internt styrdokument eller att få se vissa författningar i Svensk författningssamling (SFS). Sådana handlingar ingår normalt i myndighetens bibliotek och är därför inte allmänna handlingar (finns informationen i original eller kopia i myndighetens arkiv är läget ett annat). Normalt lämnas sådan information ut trots att det inte finns någon skyldighet enligt TF att göra det. En myndighet ska nämligen i lämplig utsträckning ge allmänheten upplysningar i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Detta framgår av 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL. Om en begäran är alltför omfattande kan Försäkringskassan ta ut en avgift med stöd av 4 § avgiftsförordningen (1992:191) (AvgF).

Utomstående kan för övrigt med lätthet ta del av information via Försäkringskassans externa webbplats, www.forsakringskassan.se. Det ligger då i serviceskyldigheten att hjälpa till i detta avseende.

Biblioteksregeln gäller också för information som en myndighet har tillgång till via internet (prop. 2001/02:70 Offentlighetsprincipen och informationstekniken, s. 25).

Exempel på hur biblioteksregeln kan tillämpas ges i det följande.

Kammarrätten i Stockholm har i en dom kommit fram till att den information som Försäkringskassan lämnade till fordringshandläggare på Försäkringskassans intranät Fia i form av frågor och svar och därmed jämförligt materiel, det vill säga information till ledning för de anställda vid deras hantering av förfrågningar från enskilda och hantering av enskilda ärenden, ska klassas som sådana handlingar som ingår i en myndighets bibliotek. Kammarrätten ansåg att denna information närmast var att jämföra med sådan information som ibland ges i myndighetsinterna handböcker för ärendehandläggning. (KRNS mål nr 6448-05)

Exempel

Knut arbetar på en juristfirma. Han har fått reda på att Försäkringskassans huvudkontor har fått en fråga som berör ett rättsligt ställningstagande. Frågan har kommit från en annan funktion inom myndigheten.

Knut vet om att det finns ett speciellt IT-stöd för att hantera interna frågor. Han vill nu ta del av huvudkontorets svar.

Handläggaren Stina, som arbetar på en enhet på huvudkontoret, tar reda på om svar har getts i frågan. Hon får det bekräftat men blir osäker på om detta är en allmän handling eller inte. Hon rådfrågar därför en kollega. De båda kommer fram till att svaret kan jämföras med sådan information som ges till ledning och hjälp för ärendehandläggningen. Handlingen klassas därför som en sådan handling som ingår i en myndighets bibliotek. Det är därför ingen allmän handling. Knut nöjer sig med detta svar från Försäkringskassan.

5.8 Privatbrev och egna handlingar

Förutom handlingar och annat material i en myndighets bibliotek finns det andra handlingar och meddelanden som aldrig blir allmän handling hos en myndighet. Det gäller privata brev och korrespondens och andra meddelanden av privat eller enskild natur.

Redan av 2 kap. 6 § TF framgår att en handling ska anses ha kommit in till en myndighet om den har tagits emot av en behörig tjänsteman. Det förutsätts då att denne har tagit emot handlingen i tjänsten, inte i egenskap av privatperson (Bohlin, Offentlighetsprincipen, sjunde upplagan, s. 70). Om en tjänsteman tar med sig sina privata handlingar till myndigheten där han eller hon arbetar blir inte handlingarna av den anledningen inkomna och därigenom allmänna.

5.8.1 Personadresserade meddelanden

Om en handling är ställd till en viss tjänsteman kan handlingen bli allmän. Det beror på om handlingen gäller ett "ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten" och inte är avsedd för tjänstemannen i någon annan egenskap, till exempel facklig förtroendeman (2 kap. 4 § TF).

För att en handling ska anses vara en allmän handling ska den enkelt uttryckt ha något med myndighetens verksamhet att göra och hanteras av någon som ska ta hand om den aktuella frågan.

Det är viktigt för en myndighet att kunna avgöra om en handling är allmän eller inte. Den preliminära bedömningen av frågan om exempelvis ett kuvert kan tänkas innehålla en allmän handling får givetvis göras med ledning av dess utseende och formulering. Men det helt avgörande för om ett brev är en allmän handling är dess innehåll. Ett brev som rör tjänstmannens egna angelägenheter blir inte en allmän handling även om det är adresserat till myndigheten där han eller hon arbetar. (Bohlin, s. 73)

Det är viktigt att kunna bedöma en handlingens karaktär. De är därför angeläget att en försändelse inte ligger öppen på arbetsplatsen. Angående fullmakt att öppna post se JO:s ämbetsberättelse 2002/03, s. 495 och 497.

Många gånger sänds privata meddelanden och meddelanden som hör till en myndighets verksamhet genom en och samma kanal, till exempel e-post och

sms. Om någon vill ta del av innehållet i en viss tjänstemans sms-trafik måste en prövning göras av varje textmeddelande för sig. Det saknas för övrigt betydelse om telefonen eller abonnemanget som ett sms skickas till eller skickas från är tjänstemannens privata eller har tillhandahållits av myndigheten såsom arbetsgivare. (KRSU beslut, mål nr 195-09)

5.9 Vad har handlingarna vanligtvis för status på Försäkringskassan?

Rent allmänt kan man sammanfatta status på Försäkringskassans handlingar på följande sätt:

I försäkringsärenden har man ofta att göra med allmänna handlingar. Det beror på att handlingarna har kommit in till eller skickats ut från Försäkringskassan. Det handlar både om pappershandlingar och elektroniska handlingar med ett bestämt och fixerat innehåll, till exempel ett beslut.

När det gäller administrativa ärenden kan det vara annorlunda. I dessa fall handlar det ofta om handlingar som produceras internt, utkast och underhandsuppgifter. Beredningen och beslutsprocessen liknar heller inte handläggningen av försäkringsärenden. Handlingar i administrativa ärenden skickas vanligen inte iväg från Försäkringskassan under ärendets beredning. De blir då inte upprättade förrän ärendet är slutbehandlat eller handlingarna tas om hand för arkivering.

5.9.1 Handlingar som utväxlas inom Försäkringskassan

I Försäkringskassan sker all handläggning av försäkringsärenden inom en och samma myndighet. Som huvudregel blir inte handlingar som utväxlas mellan olika delar av Försäkringskassan allmänna enbart på den grunden att de skickas mellan dessa.

Att handläggningen i vissa fall utförs koncentrerat, till exempel på en viss ort, innebär inte att funktionen är självständig i förhållande till myndigheten i övrigt i den mening som avses i TF.

Det allmänna ombudet har emellertid en särställning inom Försäkringskassan. Handlingar som utväxlas mellan ombudet och Försäkringskassan blir allmänna. I praktiken är handlingarna dock i de flesta fall redan allmänna när detta sker, eftersom de är inkomna till eller upprättade inom myndigheten (jämför prop. 2003/04:152 Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration, s. 249).

6 Grundläggande krav på hanteringen av allmänna handlingar

I detta kapitel behandlas

- skyldigheten att registrera (diarieföra) allmänna handlingar och undantagen från denna regel
- vad som är viktigt att tänka på vid hanteringen av allmänna handlingar
- dokumentation av uppgifter i upptagningar för automatiserad behandling.

En myndighet måste ha ordning på sina allmänna handlingar. Detta är viktigt och underlättar för den som vill få del av en handling eller en uppgift.

6.1 Försäkringskassan behöver inte diarieföra handlingar i försäkringsärenden

Som huvudregel gäller att en myndighet ska registrera (diarieföra) allmänna handlingar. Detta framgår av 5 kap. 1 § OSL. Myndigheterna har stor frihet att ordna diarieföringen med utgångspunkt från vad som är lämpligt med hänsyn till den egna verksamheten.

Försäkringskassan är undantagen från skyldigheten att diarieföra handlingar i försäkringsärenden, till exempel sjukanmälningar. Detta framgår av 2 § förordningen (2009:641), OSF. Det beror på den stora mängden handlingar.

Vissa försäkringsärenden diarieförs trots undantagsregeln i OSF. Det handlar då om ett behov av att ha speciell kontroll över vissa handlingar. Det gäller till exempel ”anmälan mot försäkrad/försäkrade från namngiven eller anonym civilperson” och ”polisanmälan på grund av misstanke om brott i försäkringsärende”. Detta framgår av bilaga 1 till Försäkringskassans riktlinjer (2005:5) för hantering och diarieföring av allmänna handlingar.

Handlingar i omprövnings- och överklagandeärenden diarieförs med stöd av huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL (se även JO:s beslut, dnr 5369-2006).

Vad som i övrigt gäller inom Försäkringskassan vid diarieföring av handlingar behandlas i riktlinjerna (2005:5).

6.2 Den ursprungliga informationen ska framgå

En allmän handling får inte hanteras hur som helst. Som utgångspunkt gäller att en sådan handling inte får ändras, förvanskas eller till någon del göras oläslig. En ändring får göras om det klart framgår vad som ursprungligen stått i handlingen. Det ska klart framgå vilken ändring som har gjorts, när denna har skett och vem som har gjort den. Läs vidare i Försäkringskassans vägledning (2004:7) Försäkringskassan och förvaltningslagen.

Särskilda bestämmelser gäller för att till exempel rätta en personuppgift, se Försäkringskassans riktlinjer (2008:25) för korrigerings av personuppgifter i Försäkringskassans datasystem.

6.3 Arkivering, gallring, utlån med mera

Det finns speciella bestämmelser för arkivering och gallring (förstöring) av allmänna handlingar. Detta behandlas i Försäkringskassans vägledning (2004:3) Försäkringskassorna och arkivverksamheten.

I regel får Försäkringskassan inte lämna ifrån sig en allmän handling i original (JO:s inspektionsprotokoll, dnr 4284-1998). Endast i vissa speciella undantagsfall kan ett original lämnas ut. Ett exempel är när handlingar i en försäkringsakt lånas ut till en domstol. I ärenden där handlingarna har skannats in skickas utskrift (kopior) av handlingarna till domstolen.

I de fall en handling är en bärare av en rättighet, till exempel ett hyreskontrakt, kan handlingen på begäran lämnas tillbaka till den som sänt in den (se vidare vägledningen 2004:7). Försäkringskassan behåller i det fallet en kopia.

6.4 Upptagningar för automatiserad behandling ska dokumenteras

Om en myndighet använder sig av en upptagning för automatiserad behandling i ett ärende måste denna upptagning fogas till ärendet i läsbar form. Finns det särskilda skäl får myndigheten göra avsteg från detta (4 kap. 3 § OSL).

Om exempelvis uppgifter om en försäkrad finns tillgängliga via IT-systemen är det inte nödvändigt att lägga in en skärmskrift i akten. Det kan räcka med att en handläggare gör en notering om vad bilden visade.

7 Sekretess innebär begränsningar i öppenheten

I detta kapitel behandlas

- OSL:s innehåll och syfte
- förbudet i OSL att röja uppgifter och vem förbudet riktar sig mot
- vem som ska iaktta sekretess
- vilka sekretesskydd som finns.

Öppenheten inom den offentliga förvaltningen kan av olika skäl inte sträcka sig hur långt som helst. Undantagen från handlingsoffentligheten och yttrandefriheten finns främst i OSL.

I kapitlet beskrivs vad som gäller generellt för alla myndigheter.

7.1 OSL:s innehåll och syfte

OSL innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och vissa begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar som finns i TF. Dessutom innehåller lagen vissa särskilda bestämmelser om allmänna handlingar och bestämmelser som begränsar meddelarfriheten.

Syftet med lagen är bland annat att skydda vissa väsentliga, så kallade skyddsvärda, intressen. Det kan till exempel gälla uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Sådana uppgifter kan nämligen vara av mer eller mindre känslig natur.

Lagen reglerar sekretessen på olika myndigheters verksamhetsområden. Vissa av lagens bestämmelser är gemensamma för flera myndigheter.

7.2 Sekretess är ett förbud att röja uppgifter

Med sekretess menas ett förbud att röja uppgifter, vare sig det sker muntligt (tystnadsplikt), genom att en allmän handling lämnas ut (handlingssekretess) eller på annat sätt (1 kap. 1 § OSL). En uppgift kan naturligtvis finnas i en handling som inte är allmän.

För att förstå sekretessregleringen är det viktigt att framför allt känna till två begrepp – sekretessreglerad och sekretessbelagd uppgift (3 kap. 1 § OSL).

Med *sekretessreglerad uppgift* menas en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess. Att en uppgift är *sekretessbelagd* betyder att sekretess gäller för en sekretessreglerad uppgift i det enskilda fallet (man har genom en sekretessprövning tagit ställning till att sekretess gäller för uppgiften och den får därför inte röjas).

7.2.1 Vad är en uppgift i OSL:s mening?

Det som är föremål för sekretess är information med ett visst innehåll. I OSL kallas detta för uppgift (Regner m.fl., s. III:7). Uppgiften kan vara muntlig eller skriftlig. Det handlar inte bara om information från ett register eller en akt. Det kan lika gärna handla om något som en tjänsteman vet om. Uppgiften finns för det mesta i ett dokument av något slag, till exempel en tjänsteanteckning i en journal.

7.2.2 Hur kan en uppgift röjas?

En sekretessbelagd allmän handling får inte röjas, exempelvis genom att den visas för någon utomstående. Det är heller inte tillåtet att skriva ner en sekretessbelagd uppgift i en handling som sedan lämnas ut.

Det är viktigt att hantera akter och handlingar på ett korrekt sätt så att inte sekretessbelagda uppgifter röjs.

7.2.3 Uppgiften får inte utnyttjas utanför verksamheten

I OSL finns ett uttryckligt förbud mot att utnyttja en sekretessbelagd uppgift utanför den verksamhet där den är sekretessreglerad (7 kap. 1 § OSL). Detta innebär att ett olovligt utnyttjande är förbjudet även om det inte medför att uppgiften röjs (prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag, s. 317).

7.3 Sekretessen gäller mot utomstående

Att en uppgift är sekretessbelagd innebär att den inte på något sätt får röjas för någon utomstående. Huvudregeln är att sekretess gäller mot enskilda och myndigheter (8 kap. 1 § OSL).

Vilken sekretess det handlar om beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan exempelvis vara socialförsäkringssekretessen i 28 kap. 1 § OSL som gäller i enskilda ärenden. Se närmare i kapitel 8.

I vissa fall finns möjligheter att bryta sekretess både mot enskilda men framför allt mot myndigheter. I OSL, men också i andra författningar, finns nämligen sekretessbrytande bestämmelser. En sådan bestämmelse innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar. Detta behandlas vidare i kapitel 14 och 15.

7.3.1 Enskild i OSL:s mening

Med enskilda avses i OSL både fysiska och juridiska personer, till exempel ett aktiebolag eller en förening.

I denna vägledning förekommer även begreppet enskild individ eller liknande när texten handlar om en fysisk person, om det inte redan av sammanhanget framgår vem eller vad som menas.

7.3.2 Myndighet i OSL:s mening

Med myndigheter menas i OSL svenska myndigheter. Normalt sett är det inga problem att identifiera en myndighet. Om det inte är fråga om en myndighet i OSL:s mening handlar det om en enskild.

Som huvudregel gäller sekretess även mot utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer. Men det finns möjligheter att i vissa fall lämna ut uppgifter till sådana organ, till exempel om det finns särskilda bestämmelser om det. (8 kap. 3 § OSL)

7.4 Vad gäller för sekretess inom en myndighet?

I OSL finns inget förbud mot att lämna sekretessbelagda uppgifter vidare inom en och samma myndighet. Naturligtvis får inte uppgifter spridas hur som helst inom myndigheten. Det måste finnas ett behov av att lämna uppgifterna till någon annan inom myndigheten.

I avsnitt 9.1.1 behandlas vad som gäller för Försäkringskassans del.

Men det kan finnas sekretessgränser även inom en myndighet. Då har man vanligtvis att göra med så kallade självständiga verksamhetsgrenar (8 kap. 2 § OSL). Vad det handlar om är olika inriktningar för verksamheten.

7.5 Vilka ska iaktta sekretess?

Förbudet att röja eller utnyttja sekretessbelagda uppgifter riktar sig till den myndighet där uppgiften finns och till personalen på den myndigheten (2 kap. 1 § OSL). Inom Försäkringskassan kan det exempelvis vara en handläggare eller en försäkringsmedicinsk rådgivare.

OSL gäller även för sådana personer som har uppdrag hos en myndighet och som har sådan anknytning till myndigheten att de kan sägas delta i verksamheten (Regner m.fl., s. 1:21).

Den som för en myndighets räkning exempelvis åtagit sig tillverkning eller entreprenad eller någon liknande prestation får betraktas som uppdragstagare och omfattas som regel inte av lagens bestämmelser (Regner m.fl., s. 1:20).

I allmänhet är uppdragstagaren en juridisk person. Myndigheten kan i ett civilrättsligt avtal med uppdragstagaren ta in klausuler om tystnadsplikt och att den juridiska personen i förekommande fall i sin tur avtalar med den enskilde personen i fråga. Alternativet är att använda ett sekretessförbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL (avsnitt 14.3).

7.6 Grundtanken är öppenhet!

En grundtanke med bestämmelserna om sekretess är att öppenheten inte ska begränsas mer än nödvändigt. Att offentlighet generellt sett är en huvud-

regel måste man ha i åtanke i den dagliga verksamheten. Det finns nämligen en hel del uppgifter som på begäran ska lämnas ut.

Vad som också är viktigt att tänka på är att en uppgift kanske inte går att sekretessbelägga över huvud taget eftersom den inte är sekretessreglerad, det vill säga det finns ingen bestämmelse om sekretess.

7.6.1 Behovet av skydd för en uppgift

Det är uppgiftens innehåll och det faktum att den förekommer i ett visst sammanhang som avgör om den ska sekretesskyddas eller inte. Det aktuella behovet av skydd kan bero på i vilken verksamhet eller i vilket ärende eller hos vilken myndighet uppgiften finns (Regner m.fl., s. III:1 och III:6–8).

Om en uppgift är sekretessbelagd eller inte får avgöras med ledning av den sekretessbestämmelse som kan gälla i det enskilda fallet.

I likhet med andra myndigheter måste Försäkringskassan följa flera olika bestämmelser om sekretess, till exempel en viss sekretess i försäkringsärenden. För andra myndigheter och verksamheter gäller vanligtvis andra sekretessbestämmelser. Det kan till exempel innebära att en och samma uppgift kan vara offentlig hos Försäkringskassan och sekretessbelagd hos en annan myndighet.

7.7 Vad händer med sekretessen hos en mottagande myndighet?

När en myndighet lämnar ut uppgifter till en annan myndighet ska den mottagande myndigheten normalt tillämpa en egen sekretessbestämmelse för dessa uppgifter.

Uppgifter som lämnas ut kan få ett sämre, likadant eller bättre sekretesskydd hos den mottagande myndigheten. Bland annat av den anledningen är det viktigt att en myndighet inte kräver in mer uppgifter än vad som behövs i varje enskilt fall. Exempelvis ska inte en handläggare på Försäkringskassan som behöver uppgifter i ett försäkringsärende begära in hela deklARATIONER eller omfattande sjukjournaler när det räcker med enstaka uppgifter.

I en del fall gäller den sekretessbestämmelse som den utlämnande myndigheten ska följa även hos den mottagande myndigheten. Bestämmelser om så kallad överföring av sekretess finns främst i 11 kap. OSL. Detta är vanligt förekommande när det handlar om att lämna ut uppgifter för forskning eller tillsyn.

7.8 Hur ser sekretesskydden ut?

I OSL finns bestämmelser som ger mer eller mindre skydd. Dessa bestämmelser är uppbyggda på ett visst sätt. Vad som är viktigt att känna till är att skydden har olika styrka. Många bestämmelser innehåller så kallade skaderekvisit. Dessa rekvisit behandlas i det följande.

7.8.1 Det raka skaderekvisitet

Ett av skydden kallas för det raka skaderekvisitet. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga. Uppgifterna är sekretessbelagda endast om det kan antas att det skulle uppstå men eller skada för det intresse som ska skyddas om uppgifterna lämnas ut.

Endast om skaderekvisitet i den berörda bestämmelsen är uppfyllt gäller sekretess. Denna prövning kan leda till olika resultat beroende på vem som har begärt att ta del av uppgiften eller vad den ska användas till.

De raka skaderekvisiten kan vara utformade på lite olika sätt. Vad som specifikt gäller inom socialförsäkringsområdet behandlas i kapitel 8.

7.8.2 Det omvända skaderekvisitet

Inom till exempel den allmänna hälso- och sjukvården och socialtjänsten finns ett starkt behov av skydd för uppgifter om enskilda personer. Så är också fallet inom vissa delar av en myndighets personaladministrativa verksamhet. I dessa verksamheter används ett omvänt skaderekvisit som innebär att sekretess gäller som huvudregel. I de fallen ska det normalt stå klart att ett utlämnande inte leder till skada eller men för den enskilde.

När det gäller uppgifter som skyddas genom ett omvänt skaderekvisit har den som ska pröva utlämnandefrågan ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning. I praktiken innebär det att en sådan uppgift i regel inte kan lämnas ut utan att fråga vem den sökande är eller vad uppgiften ska användas till (avsnitt 13.3).

7.8.3 Absolut sekretess

Hos vissa myndigheter och i vissa verksamheter finns det inget skaderekvisit alls för uppgifter. Vad det handlar om är absolut sekretess och mycket sträng sekretess. Exempel på det är den så kallade upphandlingssekretessen i 19 kap. 3 § OSL. Uppgifter som rör ett anbud får inte lämnas ut till någon annan än den som avgett anbudet. Den absoluta sekretessen kan exempelvis gälla till dess att ett avtal har träffats eller ärendet annars har slutförts.

För personal i en myndighets telefonväxel gäller absolut sekretess för uppgift som hämtats in vid tjänstgöringen och som gäller telefonsamtal till eller från annan person hos myndigheten (40 kap. 4 § OSL).

I det fall det råder absolut sekretess kan man dock inte tala om en absolut sekretess i ordets mening. Sekretessen viker nämligen om det finns en bestämmelse om uppgiftsskyldighet i lag eller förordning eller om det finns ett samtycke från den enskilde.

7.9 Kan sekretess gälla även för avidentifierade uppgifter?

För att en person ska lida skada eller men krävs att uppgifterna kan kopplas till en viss individ. I allmänhet bör man kunna lämna ut avidentifierade uppgifter utan risk för men eller skada. I enstaka fall kan det emellertid tänkas att en avidentifiering inte är tillräcklig för att hindra att sambandet mellan individen och uppgiften kan spåras. Om det finns en sådan risk måste givetvis bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet. (Regner m.fl., s. III:16)

Det kan på olika sätt vara möjligt att härleda uppgifter till enskilda individer. En begäran kan exempelvis handla om att ta del av avidentifierade beslut om bostadstillägg med uppgift om individernas medborgarskap. Om det för dessa beslut visar sig att varje grupp av utländska medborgare är liten och uppgiften om medborgarskap går att koppla till de avidentifierade besluten ska begäran avslås till den del den omfattar denna uppgift.

I ett fall fann Kammarrätten i Stockholm att enbart uppgifter om lokalkontor, ålder och kön inte medförde att personer kunde identifieras eftersom den sökande (ett nyhetsföretag) helt saknade övriga uppgifter om till exempel postadress och sysselsättning (KRNS mål nr 5916-08).

När det finns risk för att individer kan identifieras kan uppgifter eventuellt lämnas ut med ett sekretessförbehåll (avsnitt 14.3).

8 Personlig integritet (sekretess i försäkringsärenden, generella sekretesskydd med mera)

I detta kapitel ges en generell bild av

- huvudregeln om socialförsäkringssekretess
- vad begreppet men innebär
- vad och vem som skyddas av socialförsäkringssekretess
- principen att den enskilde råder över uppgifter om sig själv
- generella skydd för vissa uppgifter om den enskilde
- skydd vid behandling av personuppgifter.

Uppgifter i försäkringsärenden berör i allra högsta grad frågor som handlar om enskildas personliga integritet.

Vad utlämnandeprövningen innebär beskrivs i kapitel 12. Själva sekretessprövningen behandlas i kapitel 13 och 14.

8.1 Huvudregeln om socialförsäkringssekretess (i ärenden)

Det intresse som främst ska skyddas på socialförsäkringsområdet är den försäkrades integritet. Det framgår av huvudregeln om socialförsäkringssekretess, 28 kap. 1 § OSL. Denna bestämmelse gäller inom hela Försäkringskassans kärnverksamhet, även för det allmänna ombudet. Bestämmelsen gäller såväl pågående som avslutade ärenden.

Av bestämmelsen framgår bland annat att sekretess gäller hos Försäkringskassan för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon som står honom eller henne nära lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i olika slag av ärenden om ekonomiska förmåner och ersättningar. Att någon lider men handlar egentligen om att hans eller hennes personliga integritet kränks.

Att exempelvis en viss person inte har sjukpenning är en offentlig uppgift. Anledningen är att det inte finns något ärende och därför gäller inte 28 kap. 1 § OSL. Detta utesluter dock inte annat sekretesskydd (avsnitt 8.6 och 8.7).

8.2 Vilka uppgifter kan skyddas genom socialförsäkringssekretess?

Sekretessen skyddar uppgifter om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Begreppet ”andra personliga förhållanden” omfattar i princip alla uppgifter som kan hänföras till en enskild person och kan till exempel gälla uppgift om en försäkrads adress och arbetsförmåga. Även

ekonomiska förhållanden som exempelvis uppgift om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning omfattas av detta begrepp.

Uppgiftens art påverkar menprövningen, det vill säga om uppgiften kan lämnas ut eller inte (se vidare i avsnitt 13.1 och 13.2).

8.3 Vad är "men"?

Begreppet men har getts en mycket vid innebörd. I första hand avses sådana effekter som att någon blir utsatt för andras missaktning om hans eller hennes personliga förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer får kännedom om en för någon enskild ömtålig uppgift kan anses vara tillräckligt för att medföra men (Regner m.fl., s. III:14).

Det kan vara till men för en person om uppgifter lämnas ut som gör att han eller hon riskerar att lida ekonomisk förlust. Det kan också vara till men för en person om en tidning ska göra ett (i och för sig lovvärt) reportage som framställer den enskilde i mindre fördelaktig dager.

Hur man gör en sekretessprövning i form av en menprövning behandlas i kapitel 13 och 14.

Kan man inte på något sätt koppla uppgiften till en individ finns inget men och följaktligen inget sekretesskydd för uppgiften (avsnitt 7.9).

8.4 Vem kan skyddas genom socialförsäkringssekretess?

I första hand omfattas uppgifter om en försäkrad och hans eller hennes närstående av socialförsäkringssekretessen. Även uppgifter om avlidna personer omfattas av sekretesskyddet (Norström, Sekretess inom allmän försäkring, Pride Consult AB, andra upplagan, 1999, s. 27).

Till gruppen närstående räknas främst make eller maka, registrerad partner, sambo och nära släktingar. Som nära släktingar räknas den inre familjekretsen, det vill säga föräldrar, barn eller syskon. Begreppet närstående kan även omfatta en nära vän (Norström, s. 13 och 27). Det kan också handla om en före detta make, maka eller registrerad partner.

Ett företags uppgifter, till exempel en försäkrads arbetsgivare, skyddas inte av 28 kap. 1 § OSL. Däremot kan uppgiften om vem den försäkrades arbetsgivare är skyddas av bestämmelsen.

8.5 Den enskilde råder över uppgifter om sig själv

Den enskilde har i allmänhet rätt att ta del av uppgifter som rör honom eller henne själv (12 kap. 1 § OSL). I princip råder alltså den enskilde själv över de uppgifter som finns om honom eller henne, exempelvis i ett ärende hos Försäkringskassan. Detta innebär inte att den enskilde kan bestämma vilka uppgifter som är sekretessbelagda eller inte. Han eller hon har dock möjlighet att ge efter på (häva) sekretessen, det vill säga samtycka till att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut (se vidare kapitel 16).

Det finns speciella undantag från principen att den enskilde har rätt att ta del av uppgifter om sig själv. Två av dessa undantag berör socialförsäkringsområdet och behandlas i avsnitt 10.4.1 och 10.4.2.

8.6 Generellt minimiskydd för uppgift som rör hälsa och sexualliv

Det kan i vissa situationer finnas behov av att skydda känsliga uppgifter om enskilda personer. Genom 21 kap. 1 § OSL finns ett generellt skydd hos alla myndigheter för uppgifter som rör hälsa och sexualliv. Det gäller uppgifter om sjukdom, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott och liknande. Dessa uppgifter skulle i annat fall riskera att stå helt utan skydd i vissa situationer.

8.6.1 Utgångspunkten är offentlighet

Enligt 21 kap. 1 § OSL gäller sekretess för en sådan uppgift om det måste antas att den enskilde själv eller någon närstående till honom eller henne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs.

Uppgifterna som räknas upp i bestämmelsen är som huvudregel offentliga. Det ställs relativt höga krav för att kunna sekretessbelägga dem. Sekretessen gäller inte för en uppgift som tas in i ett beslut.

8.6.2 Ger någon annan sekretessbestämmelse ett starkare skydd?

Denna bestämmelse gäller inte om det finns en annan bestämmelse som ger starkare skydd för uppgifterna (11 kap. 8 § OSL). För försäkringsärenden gäller 28 kap. 1 § OSL. Den ger ett starkare skydd eftersom det räcker med att det kan antas att den försäkrade eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Om de efterfrågade uppgifterna finns eller har funnits i ett sådant ärende ska alltså socialförsäkringssekretess tillämpas.

Men om det inte finns någon annan bestämmelse som kan skydda uppgifterna kan alltså miniskyddet ge ett visst skydd. Det gäller exempelvis ärenden om anställning. Där gäller inte någon sekretess enligt 39 kap. 2 § andra stycket OSL, men uppgifter om hälsa i en tjänsteansökan som kommit in till Försäkringskassan kan ändå sekretessskyddas genom 21 kap. 1 § OSL.

8.7 Generellt skydd för adressuppgifter och andra uppgifter vid förföljelse

I 21 kap. 3 § OSL finns ett generellt skydd för adressuppgifter och andra jämförbara uppgifter hos alla myndigheter.

Det generella skyddet gäller bara vissa uppgifter. Det handlar om enskilds bostadsadress eller andra jämförbara uppgifter som avslöjar var han eller hon bor, stadigvarande eller tillfälligt. Skyddet gäller även den enskildes telefonnummer, e-postadress och andra jämförbara uppgifter som kan an-

vändas för att komma i kontakt med honom eller henne. Även motsvarande uppgifter om anhöriga till den enskilde kan skyddas genom denna bestämmelse.

8.7.1 Utgångspunkten är offentlighet

Enligt 21 kap. 3 § OSL är uppgifterna som huvudregel offentliga. 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.

8.7.2 Ger någon annan sekretessbestämmelse ett starkare skydd?

Om någon annan sekretessbestämmelse ger ett starkare skydd ska i stället den bestämmelsen tillämpas. För Försäkringskassans del blir det i många fall socialförsäkringssekretessen i 28 kap. 1 § OSL.

Det är alltså endast i undantagsfall Försäkringskassan behöver ta hänsyn till det generella skyddet. En sådan situation kan uppstå när den enskilde har ansökt om utökat sekretesskydd hos Skatteverket men ännu inte hunnit få något sådant och de efterfrågade uppgifterna inte heller finns eller har funnits i något ärende hos Försäkringskassan.

Sekretessmarkering behandlas vidare kapitel 18. Bestämmelsen ger också skydd i andra fall när den enskilde är förföljd. (Prop. 2005/06:161 Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m., s. 52)

8.8 Sekretess och den sökandes behandling av personuppgifter

Vid sidan av till exempel socialförsäkringssekretessen finns i 21 kap. 7 § OSL en speciell bestämmelse som specifikt rör den sökandes (mottagarens) behandling av personuppgifter. Enligt bestämmelsen får en personuppgift inte lämnas ut om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med PUL.

Det är alltså den sökandes efterföljande behandling som ska bedömas i förhållande till PUL, inte den behandling som myndighetens utlämnande utgör. Sekretess enligt bestämmelsen gäller alltså bara om det kan antas att den efterföljande behandlingen är olaglig enligt PUL.

Bestämmelsen gäller oavsett om uppgifterna hos en utlämnande myndighet finns i ett personregister eller ett ordbehandlingsdokument, på papper, eller någon annanstans. Det spelar heller ingen roll i vilken form och metod utlämnandet av uppgifterna sker.

Denna bestämmelse måste man tänka på i alla situationer när det handlar om att lämna ut personuppgifter och mottagaren ska behandla uppgifterna på något sätt som omfattas av PUL. Det räcker alltså inte att bara göra en sek-

retessprövning enligt de vanliga sekretessbestämmelserna, till exempel 28 kap. 1 § OSL. Hur prövningen går till behandlas i avsnitt 13.6.

9 Sekretesskydd inom några områden hos Försäkringskassan

Detta kapitel behandlar sekretesskyddet inom några områden inom Försäkringskassan, där sekretessfrågor förekommer mer frekvent.

Socialförsäkringssekretessen har ett vidsträckt tillämpningsområde och berör många enheter och funktioner inom Försäkringskassan. Det kan därför uppstå frågor kring hur uppgifter får hanteras och lämnas över inom myndigheten. Uppgifterna används för övrigt inte bara för handläggning. Även inom Försäkringskassans särskilda statistikområde och på personalområdet hanteras en stor mängd uppgifter om enskilda.

9.1 Kärnverksamheten (försäkringsverksamheten)

Inom Försäkringskassans kärnverksamhet gäller främst 28 kap. 1–3 §§ OSL för uppgifter i enskilda försäkringsärenden (se vidare kapitel 8). Det finns inom ärendehandläggningen huvudsakligen två sätt att beskriva skadan, men eller betydande men.

9.1.1 Den interna hanteringen av uppgifter mellan olika funktioner inom försäkringen

Som framgått av avsnitt 7.3 gäller sekretessen i förhållande till utomstående. Sekretess gäller däremot inte för uppgifter om en försäkrad som hanteras inom Försäkringskassans kärnverksamhet (jämför även JO:s ämbetsberättelse 1996/97, s. 474–477).

Detta innebär exempelvis att en handläggare som utreder ett försäkringsärende kan få uppgifter från ett annat ärende som rör samma eller en annan försäkrad om han eller hon behöver det i sitt arbete. Handläggaren kan också själv lämna uppgifter till en kollega, till exempel om det finns felaktigheter i ett ärende. Det utgör inget hinder att kollegan arbetar på en annan av Försäkringskassans funktioner i en annan del av landet. Något utlämnande i OSL:s mening är det alltså inte fråga om.

Uppgifter om en försäkrad får emellertid inte cirkulera hur som helst inom Försäkringskassan. Exempelvis får en handläggare inte diskutera den försäkrades ärende och uppgifter som rör denne i närvaro av andra kollegor som inte har med ärendet att göra eller utan att det finns ett konkret syfte med det.

Ett likartat resonemang förs även på andra sekretessområden, till exempel vad gäller personalsekretess. Även på det området är det behovet av uppgifterna internt som styr.

9.1.2 Statistik i kärnverksamheten

Inom kärnverksamheten har man tillgång till egen statistik, LBI (Lednings- och BeslutsstödsInformation). LBI består av:

- Produktionsstatistik, det vill säga uppgifter om vad som händer i handläggningen. Det gäller till exempel antalet inkomna ärenden och handläggningstider. Statistiken används sedan för att leda och styra verksamheten operativt.
- Försäkringsstatistik, det vill säga utfallet i försäkringen för individ och samhälle. Det kan till exempel vara antalet individer med sjukpenning eller antal dagar med tillfällig föräldrapenning per individ.

Statistiken i kärnverksamheten handlar alltså dels om måluppfyllelse i fråga om ärendehantering, dels analys av utvecklingen i de olika förmånsslagen. Den helt övervägande delen av statistiken är dock produktionsstatistik.

För att ta fram denna statistik utnyttjas bland annat funktioner i Försäkringskassans statistiksystem STORE.

Även dessa uppgifter är sekretessreglerade genom socialförsäkringssekretessen i 28 kap. 1 § OSL (se vidare kapitel 8). Detta skiljer sig från den statistik som tas fram i särskild ordning och som behandlas i följande avsnitt.

9.2 Särskilt om statistikverksamheten

Inom Försäkringskassan finns det en särskild funktion för framställning av officiell och så kallad annan statistik, Statistisk analys. Denna funktion producerar försäkringsstatistik som används av olika externa mottagare.

Uppgifterna inom Försäkringskassans statistikverksamhet har ett mycket starkt skydd. Som huvudregel gäller absolut sekretess (24 kap. 8 § OSL). Uppgifter som finns där har alltså ett starkare sekretesskydd än till exempel uppgifter som finns i ärenden i kärnverksamheten, detta trots att det kan röra sig om uppgifter om en och samma försäkrad. Statistikverksamheten utgör i sekretesshänseende en särskild del av myndigheten. I praktiken är denna verksamhet en ”myndighet i myndigheten”.

Men det finns trots det starka sekretesskyddet, vissa möjligheter att lämna ut uppgifter från statistikverksamheten, bland annat till forskning (normalt universitet) och statistik. Uppgifter som inte är direkt identifierbara till den enskilde individen får också lämnas ut om förutsättningarna för det är uppfyllda. Uppgifter som direkt kan identifiera en försäkrad får dock inte lämnas från Statistisk analys till den handläggande verksamheten eller en enhet eller funktion på huvudkontoret.

9.3 Den personaladministrativa verksamheten

Inom personalområdet finns olika slags skydd för uppgifter om anställda. Bestämmelserna finns i 39 kap. 1–3 §§ OSL (personaladministrativ verksamhet). I dessa bestämmelser finns både raka och omvända skaderekvisit.

9.3.1 Insynsintresset och behov av kontroll är stort

En hel del uppgifter inom personalområdet är offentliga. Det beror på allmänhetens och massmedias intresse av och rätt till insyn och kontroll. Det kan till exempel handla om att vilja ta del av en anställds meritförteckning eller lön eller att få sammanställda uppgifter om ett visst arbetsställe. För en del uppgifter är skyddsintresset dock större. Bland annat kan uppgifter om hälsotillstånd och orsak till nedsatt prestationsförmåga skyddas.

9.3.2 Vissa uppgifter kan behöva skyddas

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden, till och med uppgift om namn, kan skyddas i den personaladministrativa verksamheten om det kan antas att den enskilde eller någon som står honom eller henne nära utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs (39 kap. 3 § första stycket OSL).

För bland annat Försäkringskassans personal finns ett utökat skydd för vissa uppgifter. Det handlar om bostadsadress, hemtelefonnummer, personnummer och andra jämförbara uppgifter om personalen (till exempel födelsetid), uppgift i form av ett fotografi som utgör underlag till tjänstekort samt uppgift om närstående till personalen. Dessa uppgifter är sekretessbelagda om det inte står klart att de kan röjas utan att den enskilde eller någon som står honom eller henne nära lider men (39 kap. 3 § andra stycket OSL och 10 § OSF) Detta är ett omvänt skaderekvisit. I regel lämnas sådana uppgifter inte ut (avsnitt 7.8.2).

9.4 Bestämmelser som Försäkringskassan måste ta hänsyn till

I bilaga 1 till denna vägledning finns information om kapitel och paragrafer i OSL som är bra att känna till för anställda och andra berörda på Försäkringskassan. Vilken eller vilka sekretessbestämmelser som ska gälla beror givetvis på var i organisationen man finns och vilka arbetsuppgifter man har. Uppräkningen följer samma indelningsgrund som finns i lagen och tar upp de bestämmelser som är viktigast för Försäkringskassan.

10 Den enskildes rätt till insyn (partsinsyn) och förhållandet till sekretess

I detta kapitel behandlas

- hur sekretessen påverkar rätten till partsinsyn
- vilket material som omfattas av partsinsynsrätten
- i vilka fall en parts rätt till insyn kan begränsas.

Det händer att försäkrade – själva eller genom exempelvis ett ombud – vill se i sin akt eller ta del av vissa uppgifter eller ett visst utredningsmaterial i det egna ärendet. Partsinsyn kan exempelvis innebära att få en kopia av en redan insänd handling som finns i ärendet.

10.1 Allmänt om rätt till partsinsyn

I 16 § FL finns en särskild bestämmelse om en parts rätt till insyn i det egna ärendet. Denna rätt fyller flera funktioner och är en viktig rättssäkerhetsgaranti för den enskilde individen. Den kan till exempel göra det möjligt att kontrollera att den personliga integriteten inte kränks och förhindra att sådana kränkningar äger rum.

Rätten till partsinsyn gäller i princip även avslutade ärenden.

Samma skyndsamhetskrav gäller för partsinsyn som för utlämnande av allmän handling enligt TF (4 och 7 §§ FL samt kapitel 12 och 19).

10.1.1 Rättigheten att ta del av handlingar och uppgifter enligt olika regelverk

Redan bestämmelserna i 2 kap. TF ger var och en, även en part, rätt att ta del av handlingar och uppgifter som är offentliga. En begäran om insyn kan alltså grundas enbart på TF, men rätten till partsinsyn enligt FL är vidare och omfattar även annat än allmänna handlingar (jämför JO:s ämbetsberättelse 2005/06, s. 460).

Försäkringskassan måste vid en begäran från den enskilde ta ställning till vilket av de två regelverken som ska tillämpas.

I sammanhanget kan nämnas att en försäkrad kan få ta del av det material som finns i det egna försäkringsärendet i elektronisk form (kapitel 20). Det kan dock finnas både säkerhetsmässiga och rent tekniska hinder för detta.

10.1.2 Partinsyn får inte förväxlas med andra förfaranden och bestämmelser om information

Partsinsynsrätten enligt FL får inte förväxlas med den rätt till information som framgår av 26 § PUL. Den innebär att den enskilde har rätt till informa-

tion om de personuppgifter om honom eller henne som en personuppgiftsansvarig behandlar. Se vidare Försäkringskassans riktlinjer (2008:11) för information till registrerade (s.k. registerutdrag).

Uppgifter och handlingar kan lämnas ut till den enskilde även i andra sammanhang, nämligen kommunikering inför ett ärendes avgörande. Det sker med stöd av 17 § FL.

Om en försäkrad vänder sig till Försäkringskassan och vill ha ett så kallat loggutdrag ska detta hanteras som en begäran om allmän handling.

10.1.3 Partsinsynsrätten och sekretess

Av 10 kap. 3 § OSL framgår att sekretess som huvudregel inte hindrar en sökande, klagande eller annan part i ett ärende hos en myndighet att ta del av handling eller annat material i ärendet. Det är bara i undantagsfall insynsrätten begränsas av sekretess (avsnitt 10.4).

Anledningen till att partsinsynen behandlas även i OSL är att frågan om sekretessbelagda uppgifter ska lämnas ut till en part har ett nära samband med övriga frågor som rör sekretess.

10.2 Vem är part?

Vem som är part i ett ärende framgår av 16 § FL. I de flesta slag av försäkringsärenden på Försäkringskassan har man endast att göra med en part, den försäkrade. Flera försäkrade kan emellertid vara parter i ett och samma ärende, till exempel två makar som har bostadsbidrag.

I vissa fall är det svårare att se vem som är part i ett ärende. I ärenden om beviljande av underhållsstöd är normalt barnet och den bidragsskyldige parter i ärendet. Barnet företräds av boföräldern. Denne är också legal ställföreträdare för barnet i egenskap av vårdnadshavare. I ärendet om återbetalningsbelopp är endast den bidragsskyldige part.

10.2.1 Man måste identifiera vem som är part

Ibland kan partsbegreppet leda till vissa svårigheter i en utlämnandesituation. Det händer inte sällan att en vårdnadshavare vill ta del av uppgifter i ett försäkringsärende som också rör den andre vårdnadshavaren. I detta läge kan det vara oklart vem som är part i själva ärendet och hur man ska behandla en vårdnadshavares begäran om att ta del av handlingar eller uppgifter. Möjligheterna att få ut uppgifter kan variera beroende på i vilken egenskap den vårdnadshavare som begär ut uppgifter agerar. Detta kan exempelvis gälla i ett ärende om vårdbidrag.

Den vårdnadshavare, till exempel en moder, som ansökt och beviljats vårdbidrag är part i det ärendet medan den andre vårdnadshavaren, fadern, inte är det. Det vill säga det finns ingen rätt till partsinsyn för fadern. Om fadern begär ut uppgifter om de förhållanden om modern som finns i ärendet, ska en sekretessprövning göras utifrån 28 kap. 1 § OSL. En sådan prövning kan

visa att det kan antas att modern lider men om Försäkringskassan lämnar ut uppgifter om henne eller uppgift om vårdbidragets storlek (se vidare kapitel 13).

För uppgifter om barnet gäller att om båda föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet har var och en har samma rätt i förhållande till barnet. Fadern har därför möjligheter att få ut uppgifter om barnet (se dock följande avsnitt och 13.5.1).

10.2.2 Partsliknande ställning (legala ställföreträdare)

Som framgått av föregående avsnitt är en vårdnadshavare legal ställföreträdare för sitt barn. Han eller hon har en partsliknande ställning.

En försäkrad kan av olika anledningar ha en annan legal ställföreträdare än vårdnadshavare, exempelvis en förvaltare eller god man. I dessa fall är den försäkrade i och för sig part i ärendet men de begärda handlingarna ska i de flesta fall lämnas till ställföreträdaren (se närmare om olika slag av ställföreträdare i vägledningen 2004:7).

10.3 Vilket material omfattas av partsinsynen?

Rätten till partsinsyn ger en person rätt att ta del av material som har tillförts hans eller hennes ärende. Den omfattar även sådant utredningsmaterial som inte är allmän handling om det materialet har tillförts ärendet (Hellners Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, Norstedts Juridik AB, 2007, s. 177). I ett försäkringsärende kan det exempelvis till och med vara fråga om en minnesanteckning som en handläggare har gjort i ärendet (jämför avsnitt 5.6).

Exempel

Bertil har sedan ett bra tag varit föremål för ett omfattande rehabiliteringsarbete. Flera arbetsträningförsök har misslyckats. Det har påståtts att han avsiktligt avbrutit arbetsträningen. Bertil delar inte denna uppfattning. Han tycker att det inte händer något i ärendet på Försäkringskassan och besöker därför det lokala försäkringscenter (LFC) han tillhör för att få reda på vad som har sagts mellan de olika rehabiliteringsaktörerna. Bertil ber sin personliga handläggare Sune att få gå igenom allt som finns i ärendet.

Sune tar fram Bertils akt och läser igenom handlingarna för att se om det finns något som han inte kan lämna ut till Bertil på grund av sekretess. Eftersom Sune känner till ärendet ganska väl går det snabbt att göra detta. Det finns inget material i ärendet som inte går att lämna ut.

Akten innehåller en hel del handlingar. Sune frågar Bertil om han vill läsa igenom akten på plats eller om han vill att kopior av handlingarna skickas hem till honom. Bertil väljer det senare alternativet. Eftersom det är sent på dagen och då det handlar om många handlingar skickar Sune iväg kopiorna nästa dag.

I exemplet känner Sune väl till ärendet. Han kan därför ganska lätt bedöma om det finns något material i akten som inte kunde lämnas ut på grund av sekretess. Partsinsynen ska hanteras med samma skyndsamhet som en begäran om att ta del av allmän handling (JO:s beslut, dnr 1905-2000).

10.4 Rätten till insyn kan i vissa fall begränsas

En parts rätt till insyn i sitt eget ärende kan begränsas. En generell begränsningsregel finns i 10 kap. 3 § första stycket OSL. Av den bestämmelsen framgår att en handling eller annat material inte får lämnas ut om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är synnerligen viktigt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

Inom Försäkringskassans kärnverksamhet är det vanligen sådana förhållanden som framgår av 28 kap. 2 § och 3 § första stycket OSL som kan begränsa en försäkrads rätt till insyn. Det handlar då om känsliga uppgifter som rör den enskilde själv eller den som gjort en anmälan (Norström, s. 60–64). Detta behandlas i de två följande avsnitten.

10.4.1 Undantag till skydd för den enskilde själv

I vissa fall kan det bli nödvändigt att vägra en person som behöver (eller behövt) vård och behandling att ta del av uppgifter som rör hans eller hennes hälsotillstånd. Förutsättningen är att det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är synnerligen viktigt att uppgiften inte lämnas ut (28 kap. 2 § OSL).

Detta innebär att Försäkringskassan kan sekretessbelägga en uppgift om hälsotillståndet för en försäkrad på grund av etiska eller medicinska överväganden (prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 177). Exempelvis kan upplysningar i ett läkarutlåtande få stor betydelse för Försäkringskassans prövning av om utlåtandet kan lämnas ut eller inte.

Exempel

Försäkringskassan har fått in en skrivelse från en kvinna som vill få kopior av samtliga handlingar som finns i hennes pågående ärende om sjukersättning.

Handläggaren Erik som för tillfället har hand om kvinnans ärende känner till att hon har en komplex sjukbild med flera diagnoser. Han blir lite orolig eftersom han vet att det i ett av läkarutlåtandena finns uppgifter om att den försäkrade lider av en allvarlig sjukdom. Av läkarutlåtandet framgår också att läkaren bedömt att kvinnan med hänsyn till sitt psykiska tillstånd inte bör få vetskap om sjukdomen.

Just det läkarutlåtandet är nu över ett år gammalt. Det gör Erik något fundersam. Det kan ju faktiskt vara så att kvinnan numera är i ett bättre psykiskt tillstånd. Dessutom ger senare journaler intryck av att hon är återställd från den allvarliga sjukdomen.

För säkerhets skull kontaktar Erik den försäkringsmedicinske rådgivaren som i sin tur kontaktar och rådgör med den läkare som utfärdat läkarutlåtandet. Frågan är om de mycket känsliga uppgifterna i dagsläget kan lämnas ut till kvinnan. Det visar sig att hon numera är helt återställd från sin allvarliga sjukdom och att hon sedan ett halvår känt till sjukdomen. Kvinnans läkare bedömer därför att de känsliga uppgifterna kan lämnas ut utan risk för hennes hälsotillstånd. Erik kan därför ta ställning till att lämna ut handlingarna i ärendet och sända kopiorna till kvinnan.

Försäkringskassan kan vägra att lämna ut uppgifter inte bara med hänsyn till pågående vård eller behandling utan också vägra en tillfrisknad patient tillgång till en journal eller liknande handling (Norström, s. 55 och prop. 1979/80:2, Del A, s. 177).

10.4.2 Undantag till skydd för någon annan person

Det förekommer att Försäkringskassan får in anmälningar från utomstående. Sådana anmälningar kan innehålla uppgifter av olika slag och ta sikte på olika förhållanden. Det kan exempelvis röra sig om misstankar om brott.

En uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden kan sekretessbeläggas med stöd av 28 kap. 3 § första stycket OSL. Förutsättningen är att man kan befara att den som har lämnat uppgiften eller någon som står honom eller henne nära kan utsättas för våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Vad är en utsaga?

Med utsaga menas normalt muntliga berättelser som inte är att betrakta som kända eller anonyma anmälningar. Men det kan också vara skriftliga sådana. Ett exempel på utsaga är uppgifter som någon lämnat i ett försäkringsärende men som har betydelse för ett annat ärende som rör en annan försäkrad.

Avvägning av intressen

Vad bestämmelsen egentligen handlar om är en avvägning mellan en enskild anmälares rätt till skydd mot att utsättas för repressalier av olika slag och den försäkrades rätt till insyn i det egna ärendet. Bestämmelsen ger bara sekretesskydd när det är fråga om repressalier av allvarligare slag (Regner m.fl., s. 7:45 och 7:37).

Vad innebär ”annat allvarligt men”?

Uttrycket ”annat allvarligt men” kan, utöver rena våldsövergrepp, omfatta till exempel telefonterror och andra allvarligare trakasserier. Om anmälan rör en närstående, granne eller arbetskamrat kan det ibland räcka med ett påtagligt obehag för att man ska anse att annat allvarligt men föreligger. Att en anmälare anser det obehagligt i största allmänhet att den anmälda vet vem som har gjort anmälan är däremot inte ett sådant men som innebär sekretess. Vid prövningen av risken för men bör hänsyn exempelvis tas till vad

anmälan eller utsagan gäller, den anmäldes förhållanden och eventuella relationer mellan anmälaren och den anmälda. (Regner m.fl, s. 7:37)

Var kommer vanligtvis impulsen ifrån?

I allmänhet gäller denna sekretess uppgifter som någon har lämnat till en vårdmyndighet och som sedan har skickats vidare från den myndigheten till en annan, exempelvis Försäkringskassan. Det kan också röra sig om en uppgift i ett intyg från en privatpraktiserande läkare (Norström, s. 56).

Det händer att enskilda personer gör anmälan om att en försäkrad gör sig skyldig till brott mot Försäkringskassan (se vidare Försäkringskassans vägledning [2004:1] Misstänkt brott). En sådan anmälare kan skyddas. Bestämmelsen ger nämligen Försäkringskassan en möjlighet att vägra den försäkrade att ta del av handlingen eller uppgiften om vem som har gjort anmälan eller lämnat upplysningen.

Exempel

Erik och Peter är grannar. Erik skriver till Försäkringskassan och berättar att han vid upprepade tillfällen sett Peter ta emot kunder i sitt garage där han utför reparationer på inlämnade elartiklar. Av brevet framgår att Erik vet om att Peter har hel sjukersättning. Han anser att Peter är en ”kriminell typ” eftersom han arbetar samtidigt som han har ersättning. Vidare framgår det att Peter vid flera tillfällen uppträtt mycket hotfullt mot honom. Det har också förekommit telefonterror.

I sin skrivelse till Försäkringskassan har Erik uppgett sitt namn och sin bostadsadress. Eftersom Erik är rädd för Peter kräver han att Försäkringskassan inte lämnar ut hans namn till Peter.

När handläggaren på Försäkringskassan tar kontakt med Peter informeras han om anmälan. Han frågar då vem som har gjort denna anmälan. Handläggaren som har förstått att det finns en allvarlig hotbild bedömer att han inte kan lämna ut denna uppgift eftersom den är sekretesskyddad. Peter får detta svar och är nöjd med det.

Som framgått ovan behöver det inte finnas någon hotbild grannar emellan för att Försäkringskassan ska kunna hävda sekretess, det räcker med att anmälaren känner ett påtagligt obehag.

I exemplet kan handläggaren inte neka att lämna ut uppgiften om vem Erik är bara för att han kräver det. Handläggaren gör en självständig prövning utifrån omständigheterna i ärendet.

Det går inte rutinmässigt att undanhålla uppgifter om en anmälares eller uppgiftslämnarens identitet från den som berörs av en anmälan (prop. 1979/80:2 Del A, s. 186 och Norström, s. 56).

Den som ska ta ställning till ett utlämnande av information måste alltså, som i alla andra situationer, ta hänsyn till relevanta faktorer och omständigheter

som finns i ärendet och självständigt pröva frågan om det går att lämna ut de begärda handlingarna eller uppgifterna.

Offentliga funktionärer kan inte skyddas av denna sekretess. Skulle exempelvis en handläggare på Försäkringskassan i tjänsten göra en anmälan om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden finns inget anonymitetsskydd (Norström, s. 56). Se vidare vägledning 2004:1.

11 Begäran om att ta del av information

I detta kapitel behandlas

- den sökandes begäran
- vilken service och information som måste lämnas till denne.

Rätten att ta del av en allmän handling eller uppgift förutsätter att det finns en begäran från någon. Den som begär att få ut material kallas för den sökande. Dennes begäran måste tas om hand omedelbart.

I kapitel 12 behandlas själva utlämnandeprövningen.

11.1 Allmänt om begäran om att ta del av information

En begäran om att ta del av en handling eller uppgift kan komma in till vem som helst inom en myndighet. Inom Försäkringskassans kärnverksamhet är det ofta Kundmötesorganisationen som tar emot en sådan impuls.

Den sökande tar ofta kontakt via telefon, skrivelse eller e-post. Han eller hon är inte skyldig att vända sig till det ställe inom myndigheten där handlingen förvaras (RÅ 2007 ref. 68).

En begäran kan för övrigt se olika ut och benämnas på olika sätt, till exempel beställning, förfrågan eller liknande.

Bestämmelserna i FL gäller för ett utlämnandeärende om det inte finns någon avvikande lag eller förordning (3 § FL). Detta innebär att man kan behöva ta hänsyn till vissa av FL:s bestämmelser i ett sådant ärende, exempelvis allmänna krav på handläggning av ärenden, tolk, jäv, anteckningsskyldighet och motivering av beslut.

11.2 En begäran måste hanteras och fördelas skyndsamt

En begäran om att ta del av en allmän handling måste behandlas skyndsamt. Detsamma gäller när en försäkrad vill ta del av information i sitt eget ärende. Skyndsamhetskravet gäller naturligtvis före andra interna krav och mål på återkoppling till utomstående. Se vidare JO:s beslut, dnr 2430-2009.

Detta innebär att en medarbetare som får en begäran om att ta del av en handling eller uppgift snabbt måste ta hand om den. Om han eller hon själv inte ska hantera begäran måste den lämnas vidare till rätt person eller funktion.

I Försäkringskassans rutin (2006:13) för utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter beskrivs hur en begäran ska fördelas inom Försäkringskassans Kundmötesorganisation.

Den begärda informationen måste vara tillgänglig för att det ska gå att pröva att lämna ut den. För Försäkringskassans del beskrivs detta närmare i rutinen (2006:13).

11.3 En begäran kan gälla i princip vad som helst

En begäran om att ta del av en handling eller uppgift kan gälla konkret information om en enskild individ eller sammanställningar av uppgifter om flera individer (det vill säga personuppgifter), eller gälla ett helt och hållet avidentifierat material (exempelvis rena beloppsuppgifter). Ofta är det fråga om uppgifter i ett pågående försäkringsärende. Det handlar vanligtvis om uppgifter som finns lätt tillgängliga elektroniskt eller i en pappersakt.

En begäran om information behöver inte nödvändigtvis röra enskilda försäkringsärenden. Det kan mycket väl handla om att vilja ta del av underlagen i ett ärende som ska behandlas i Försäkringskassans ledning eller kanske uppgifter kring ett avtal som myndigheten har träffat med en extern aktör.

Ibland har en begäran inte någon koppling till något ärende över huvud taget. Exempel på det är när någon begär ut uppgifter om anställda på Försäkringskassan eller vill ta del av viss information på intranätet FIA.

11.4 Hjälp med att precisera begäran

Den som ska pröva frågan om utlämnande av information måste göra klart vad den sökandes begäran handlar om. Om begäran inte är preciserad är det viktigt att den sökande får hjälp med att närmare förklara vilken information det är fråga om. Att sådan hjälp ska lämnas följer redan av servicebestämmelserna i FL. Denna skyldighet är emellertid begränsad.

Enligt 4 § FL ska hjälpen nämligen lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Det handlar om en avvägning. Exempelvis kan en myndighet vägra allmänheten att ta del av handlingar som inte är allmänna, när det behövs för att ge myndigheten arbetsro.

Om den sökande fortfarande inte kan precisera sin begäran trots att han eller hon har fått hjälp med det kan det betyda att begäran avslås. Mer om detta i kapitel 21.

En myndighets skyldighet när det gäller utlämnande av information får anses innefatta krav på att inte bara upplysa en sökande om att han eller hon ska lämna sådana uppgifter som gör att handlingen kan identifieras. Det handlar också om att myndigheten med hjälp av diariet och register aktivt bistår den sökande (JO:s beslut, dnr 5197-2004).

11.5 Efterfrågeförbudet i TF

I 2 kap. 14 § TF finns ett så kallat efterfrågeförbud som innebär att en myndighet inte får fråga vem den sökande är eller vilket syfte han eller hon har

med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder för ett utlämnande.

Att ta reda på exakt vad en begäran om en handling eller uppgift gäller står inte i konflikt med efterfrågeförbudet. Genom att i en sådan situation ha förbudet i åtanke kan man i ett utlämnandeärende redan inledningsvis undvika att ställa frågan vem den sökande är eller syftet med begäran. Sådana frågor kanske inte heller behöver ställas för att ta ställning till sekretessfrågan. Sekretessprövningen och efterfrågeförbudet behandlas utförligt i kapitel 13.

11.5.1 Efterforskning av oidentifierat material

En myndighet är inte skyldig att göra omfattande utredningar eller liknande för att tillmötesgå en begäran (Regner m.fl., s. II:5, JO:s beslut, dnr 3989-2000 och JO:s ämbetsberättelse 1989/90, s. 399).

I ett mål hävdade en myndighet att det skulle innebära betydande arbetsinsatser att ta fram begärda handlingar (den sökande ville ha kopior av ansökningshandlingar). Kammarrätten fann inte skäl att ifrågasätta detta. Att ta fram handlingarna skulle innebära att myndigheten manuellt fick söka igenom 124 pärmar med cirka 13 000 ärenden. De arbetsinsatser som krävdes för detta ansågs utgöra sådan mera omfattande efterforskning som en myndighet inte är skyldig att bedriva. (KRNG 1622-2002, se även bland annat NJA 1998 s. 559)

Det är skillnad mellan att bedriva efterforskning, i detta sammanhang söka efter sådant material som inte är identifierat, och att leta fram de handlingar som är identifierade och ska lämnas ut. En myndighet har nämligen en långtgående skyldighet att på begäran leta fram redan befintliga handlingar som är offentliga (kapitel 19).

11.5.2 Begäran som gäller ett omfattande material eller som är speciell

Man måste ha klart för sig om den sökande vill ta del av handlingar som redan finns, till exempel beslut eller ansökningar, eller om det handlar om att ta fram ny (sammanställd) information.

Ibland kan en begäran om att ta del av handlingar eller uppgifter vara omfattande eller speciell, vilket kan leda till tveksamhet i fråga om skyldigheten att gå den sökande till mötes. Det kan till exempel handla om att ta fram extra information, sammanställa och sortera uppgifter eller göra vissa resurskrävande beräkningar. Handlingsoffentligheten innebär inte någon rätt att få arbete utfört hos en myndighet för att framställa ny information. Man måste dock vara uppmärksam på om man har att göra med en allmän handling. Är det fråga om mer arbete än rutinbetonade åtgärder för att få fram en sådan ”ny” handling är den inte att anse som förvarad hos myndigheten (avsnitt 5.3.1).

11.6 Diarieföring

En begäran om information kan komma in på olika sätt till en myndighet. Som huvudregel ska en begäran om allmän handling diarieföras hos Försäkringskassan. Detta framgår av bilaga 1 till riktlinjerna (2005:5). I rutinen (2006:13) beskrivs närmare i vilka situationer en begäran ska diarieföras.

11.7 Dokumentation

Dokumentationsskyldigheten i ärenden framgår av 15 § FL. Av bestämmelsen framgår att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången av ett ärende ska antecknas av myndigheten. Även uppgifter som rör ett ärendes gång, till exempel kontakt med parter, andra personer eller myndigheter bör antecknas (se JO:s beslut, dnr 3655-2009).

Skyldigheten att dokumentera uppgifter gäller enbart i ärenden som rör enskilda och då det är fråga om myndighetsutövning. Oavsett detta är det lämpligt att dokumentera i alla de ärenden som diarieförs.

Se vidare om dokumentation i vägledningen 2004:7.

11.8 Information till den sökande

Det finns inget som hindrar att en sökande informeras om sådana omständigheter som kan ha betydelse för hans eller hennes begäran om att ta del av handlingar. Han eller hon kan exempelvis i ett tidigt skede behöva få veta omfattningen av det begärda materialet och kostnader för eventuella kopior. Särskilt när en begäran gäller ett omfattande material är det viktigt att den sökande informeras om detta (JO:s beslut, dnr 1318-2002).

Hur och på vilket sätt Försäkringskassan ska informera den sökande behandlas i rutinen (2006:13).

11.9 Handlar begäran om att få informationen i elektronisk form?

Det händer att en sökande vill ta del av handlingar och uppgifter i elektronisk form, till exempel via e-post. Som huvudregel är detta inte en begäran som omfattas av rätten att ta del av allmän handling enligt TF (2 kap. 13 § TF och RÅ 1981 ref. 2:45 I och II). En myndighet är enligt TF nämligen inte skyldig att lämna ut informationen på ett sådant sätt.

Den begärda informationen kan lämnas ut i elektronisk form, om det inte finns hinder för detta, till exempel bestämmelser om sekretess eller särskilda bestämmelser som rör integritetsskyddet (kapitel 20).

11.10 Återkommande begäran

En sökande som redan har begärt ut allmänna handlingar kan återkomma med en ny begäran av samma slag. Den myndighet hos vilken begäran görs är då skyldig att på nytt ta ställning till begäran och, om handlingarna inte lämnas ut, meddela ett överklagbart beslut om den sökande begär ett sådant. Detta gäller även om kammarrätten har överprövat den tidigare begäran (JO:s beslut, dnr 5236-2004).

11.11 Om handlingen inte finns alls eller den sökande vänt sig till fel myndighet

Det kan hända att en begärd handling inte finns hos Försäkringskassan. Man är då skyldig att skyndsamt underrätta den sökande om detta (JO:s beslut, dnr 1939-1997).

Om en enskild av misstag vänt sig till fel myndighet bör myndigheten hjälpa den enskilde till rätta. Detta följer redan av 4 § FL.

Det kan exempelvis hända att en enskild vänder sig till Försäkringskassan med en skrivelse som innehåller ett antal frågor kring ett visst pensionsärende. Försäkringskassan ska då vidarebefordra handlingen till Pensionsmyndigheten och samtidigt underrätta den enskilde om att detta har gjorts.

Om den enskilde däremot frågar efter pensionsuppgifter som finns tillgängliga för Försäkringskassan måste denna begäran prövas i vanlig ordning. Men om Försäkringskassan inte kan avgöra utlämnandefrågan på grund av att man behöver ha tillgång till ytterligare underlag i ärendet måste begäran omedelbart vidareändas till Pensionsmyndigheten.

12 Allmänt om utlämnandeprövningen

I detta kapitel behandlas

- vad en utlämnandeprövning innebär
- inom vilken tidsrymd utlämnandeprövningen ska göras
- vem som ska göra utlämnandeprövningen.

För att kunna avgöra om en begärd handling eller uppgift kan lämnas ut måste en utlämnandeprövning göras. Detta kapitel tar upp frågor som kan uppstå i inledningen av ett utlämnandeärende.

Sekretessprövningen som sådan behandlas i kapitel 13 och framåt. I kapitel 17 finns information om vad som gäller i samband med den prövningen.

12.1 Vilket regelverk ska gälla?

Inledningsvis är det viktigt att ha klart för sig att ett ärende ska hanteras olika beroende på om den sökandes begäran grundar sig på TF:s bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar eller på OSL:s bestämmelser om en myndighets skyldighet att på begäran lämna uppgifter ur allmänna handlingar. Det har avgörande betydelse för vilka skyndsamhetskrav som gäller, och möjligheten att överklaga myndighetens ställningstagande.

Det är viktigt att Försäkringskassan redan från början tar ställning till vilket regelverk som ska gälla i det enskilda fallet (JO:s beslut, dnr 4870-2008). Frågan om utlämnande av allmänna handlingar ska, beroende på omständigheterna, prövas med utgångspunkt från bestämmelserna i 2 kap. 12 § TF (och eventuellt 2 kap. 13 § TF). Skyldigheten att lämna ut uppgifter regleras i 6 kap. 4 och 5 §§ OSL. Se vidare kapitel 19.

En part kan också grunda sin begäran om information direkt på FL:s bestämmelser om partsinsyn (kapitel 10).

Ett utlämnande måste naturligtvis stå i överensstämmelse med bestämmelserna om sekretess i OSL.

Om en begäran om uppgifter kommer från en annan myndighet är vanligtvis någon bestämmelse om uppgiftsskyldighet aktuell.

Om ett utlämnande av personuppgifter ska ske elektroniskt måste detta utlämnande ha stöd i PUL. Detta behandlas i kapitel 20. (När det gäller Försäkringskassans kärnverksamhet hänvisas till 114 kap. SFB).

12.2 Vad innebär utlämnandeprövningen?

En allmän handling eller en uppgift kan vid en utlämnandeprövning visa sig vara antingen offentlig eller sekretessbelagd, helt eller delvis. En prövning

kan alltså leda till ett utlämnande eller en vägran att lämna ut den begärda informationen (se vidare kapitel 19–21).

Om en handling är allmän och inte sekretess lägger hinder i vägen är den offentlig och ska på begäran omgående lämnas ut.

Det finns inget som hindrar en myndighet från att på begäran lämna ut en handling som inte är allmän men myndigheten är inte skyldig att göra det. Givetvis måste man ta hänsyn till eventuell sekretess och bedöma om det över huvud taget är lämpligt att lämna ut handlingen.

12.3 Hur snabbt måste prövningen göras?

Att ta ställning till ett utlämnande av information ska ske med förtur och ges företräde framför annan verksamhet och andra arbetsuppgifter. Det framgår klart av praxis (se bland annat JO:s beslut, dnr 4586-2005).

En myndighet bör helst fatta beslut om utlämnande samma dag som begäran kom in. Beroende på materialets karaktär och omfång kan någon dags fördröjning accepteras för att ge myndigheten möjlighet att ta ställning till om handlingen är offentlig eller inte (JO:s beslut, dnr 1583-1989).

12.4 Är det fråga om en allmän handling?

I prövningen av om en handling ska lämnas ut ligger också att alltid bedöma om handlingen är allmän. Anledningen till det är att den sökande i ett sådant fall har rätt att ta del av handlingen med stöd av TF, såvida det inte vid en sekretessprövning visat sig att hela handlingen eller vissa uppgifter i den är sekretessbelagda.

Prövningen om en allmän handling ska lämnas ut görs i regel av den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § TF).

12.5 Själva sekretessprövningen

En sekretessprövning görs i två steg. Det innebär att man bedömer och tar ställning till följande:

- Steg 1: Är uppgiften sekretessreglerad och sekretessbelagd enligt någon bestämmelse i OSL?
- Steg 2: Om så är fallet, finns det någon bestämmelse eller omständighet som gör att uppgiften ändå kan lämnas ut?

Dessa två steg behandlas i kapitel 13 respektive 14 med socialförsäkringssekretessen som exempel. Vad som gäller rent allmänt om den bestämmelsen har behandlats i kapitel 8.

Är det fråga om att lämna ut uppgifter med stöd av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet görs i praktiken ingen sekretessprövning (avsnitt 15.2). Vad som i stället prövas är vilka uppgifter som ska lämnas ut enligt den aktuella bestämmelsen. Samma sak gäller vid samtycke. I det fallet tar man

hänsyn till vilka uppgifter och vilken situation samtycket omfattar (se vidare kapitel 16).

12.5.1 Sekretessprövningen måste innebära en riktig prövning

En sekretessprövning måste innebära en prövning i ordets rätta mening. Den får inte gå till så att uppgifterna döljs (maskeras) i en kopia som sedan lämnas ut utan att man tar ställning i frågan (avsnitt 17.4).

Det är också viktigt att sekretessprövningen görs på objektiva grunder. Den som ska pröva frågan bör därför vara uppmärksam på vad han eller hon själv uppfattar som särskilt skyddsvärt eller integritetskänsligt och inte låta detta påverka ställningstagandet.

12.5.2 Möjligheten att lämna ut med sekretessförbehåll

Om en begäran tar sikte på ett mycket stort antal handlingar som redan finns och Försäkringskassan vid sekretessprövningen bedömer att ett tillräckligt skydd för uppgifterna i dem kan åstadkommas genom ett sekretessförbehåll kan detta vara ett alternativ i stället för att maskera uppgifterna i fråga (avsnitt 14.3).

12.5.3 Vem ska göra sekretessprövningen?

Vem som ska göra en sekretessprövning framgår av 6 kap. 3 § OSL. Om en anställd vid en myndighet enligt arbetsordning eller ett särskilt beslut har särskild hand om en handling ska han eller hon i första hand pröva frågan.

12.6 Vem prövar utlämnandet inom Försäkringskassan?

Inom Försäkringskassan är det den som har hand om eller tillgång till en handling eller uppgift som i första hand ska pröva utlämnandet. I princip handlar det om den som förvarar handlingen eller uppgiften i fråga. Detta framgår av Försäkringskassans arbetsordning (2005:1). I normalfallet är det alltså den som handlägger eller som tidigare har handlagt ett ärende som är ansvarig för att pröva om handlingen eller uppgiften kan lämnas ut.

Det är inte ovanligt att flera personer eller funktioner har tillgång till samma uppgifter eller handlingar. I ett sådant fall får man komma överens om vem som ska göra utlämnandeprovningen.

En handläggare som arbetar inom Försäkringskassans Kundcenter har genom sin behörighet åtkomst till handlingar och uppgifter i socialförsäkringsdatabasen, till exempel i ÄHS. Dessa uppgifter har han eller hon ansvar för. Ett problem för Kundcenter är att man inte har tillgång till handlingar i ärenden som handläggs i pappersform. Detta innebär att en begäran i de fallen måste vidarebefordras till en annan funktion inom myndigheten.

Om en begäran om att ta del av handlingar eller uppgifter har tagits emot av någon som inte ska pröva frågan om utlämnande är det viktigt att begäran

omedelbart vidarebefordras till rätt enhet eller funktion. Detta behandlas i rutinen (2006:13). Där beskrivs också hur ansvaret för prövningen fördelas mellan Kundcenter och övriga delar inom myndigheten.

13 Steg 1 (av 2) i sekretessprövningen – Är uppgiften sekretessreglerad och sekretessbelagd?

Detta kapitel beskriver det första steget i sekretessprövningen.

Som framgår av flera tidigare avsnitt i vägledningen är det flera faktorer som avgör om en uppgift kan lämnas ut, bland annat

- den begärda uppgiftens art
- den sökandes syfte med begäran
- i vilken egenskap den sökande agerar.

Detta och följande kapitel beskriver sekretessprövningen mer i detalj utifrån socialförsäkringssekretessen i 28 kap. 1 § OSL.

13.1 Vad innebär det första steget?

Det första steget i sekretessprövningen innebär att ta reda på om uppgiften är sekretessreglerad och sekretessbelagd (om det finns ett skaderekvisit ska detta vara uppfyllt). I försäkringsärenden gäller 28 kap. 1 § OSL. Denna bestämmelse har behandlats i kapitel 8.

En uppgift är enligt 28 kap. 1 § OSL sekretessbelagd om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon som står honom eller henne nära lider men om uppgiften röjs. Man gör alltså en sekretessprövning i form av en menprövning. Uppgiftens art är utgångspunkt för den prövningen.

Utgångspunkten för menprövningen är uppgiftens art

Det raka skaderekvisitet innebär att den som ska pröva ett utlämnande kan göra det inom ganska vida ramar. Prövningen ska i huvudsak kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Det innebär att frågan om uppgiften är sekretessbelagd eller inte i första hand inte behöver knytas till en skadeprovning i det enskilda fallet. Avgörande är i stället om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan leda till skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den i allmänhet kan betraktas som harmlös, ska den normalt anses falla utanför sekretessen. (Regner m.fl., s. III:12)

I ett försäkringsärende kan det förekomma en hel del olika uppgifter om en försäkrad. Socialförsäkringssekretessen i 28 kap. 1 § OSL utgår från en ganska grov indelning i hälsotillstånd och andra personliga förhållanden (avsnitt 8.2). När man bedömer om en uppgift är sekretessbelagd enligt denna bestämmelse kan man för enkelhetens skull tänka sig en känslighetskala med harmlösa uppgifter på ena sidan och integritetskänsliga uppgifter på den andra. I mitten av skalan ligger uppgifter om personens ekonomi.

Vid en prövning enligt 28 kap. 1 § OSL ser man alltså först på uppgiftens karaktär. Därefter tar man ställning till om ett utlämnande är till men för den försäkrade eller någon närstående.

13.2 Är det till men att lämna ut uppgiften?

Utgångspunkten för en prövning av men är den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen av vad som kan upplevas som men är naturligtvis beroende av de förändringar som kontinuerligt sker av värderingarna i samhället (Norström, s. 11). En uppgift om civilstånd är till exempel en uppgift som de flesta uppfattar som harmlös.

Det finns uppgifter som generellt kan antas vara till men för en försäkrad om de lämnas ut. I begreppet men ryms även fullt lagliga åtgärder, det vill säga åtgärder som är sanktionerade och accepterade från samhällets sida. Om till exempel en uppgift ska användas för inkassoåtgärder mot den försäkrade anses detta vara till men för honom eller henne (Norström, s. 11).

För att kunna bedöma om ett utlämnande är till men för den enskilde eller dennes närstående kan man behöva fråga vem den sökande är eller vad uppgiften ska användas till. Att det kan vara nödvändigt framgår också av följande avsnitt.

13.3 Den sökandes identitet eller syftet med begäran kan påverka menprövningen

Arten av den efterfrågade uppgiften är alltså av avgörande betydelse för menprövningen. Men i många situationer kan också den sökandes identitet eller syftet med begäran påverka, eller till och med vara helt utslagsgivande för denna prövning. En och samma uppgift kan nämligen vara offentlig eller sekretessbelagd, beroende på vem som begär att ta del av den eller vad den ska användas till.

Ofta berättar den sökande självmant vem han eller hon är och vad uppgifterna ska användas till, exempelvis att han eller hon företräder en myndighet, arbetsgivare eller någon annan. Många gånger kan man med hjälp av denna information direkt ta ställning till om de begärda handlingarna eller uppgifterna ska lämnas ut eller avslå begäran.

13.3.1 Efterfrågeförbudet i TF

I detta sammanhang måste man tänka på att en myndighet i normalfallet inte får fråga efter den sökandes identitet eller syftet med begäran om att ta del av en allmän handling om det inte behövs för att en sekretessprövning ska kunna göras (2 kap. 14 § TF). Detta kallas för efterfrågeförbudet (eller efterforskningsförbudet). Det innebär att den sökande har rätt att vara anonym.

Ibland kan det vara oklart om man får eller vad man kan fråga den sökande om. Det kan mycket väl vara så att man inte behöver ställa frågor om den sökandes identitet eller syftet med begäran för att ta ställning till utlämnandet. Det kan också vara så att det inte finns någon sekretessbestämmelse alls

för de efterfrågade uppgifterna. Då finns ingen laglig grund att utreda syftet med begäran. (JO:s ämbetsberättelse 2008/2009, s. 538)

Efterfrågeförbudet gäller som utgångspunkt även för det fall någon frågar efter uppgifter ur en allmän handling (JO:s beslut, dnr 1915-2006).

Efterfrågeförbudet utgår från att det är den sökande själv som avgör hur mycket han eller hon vill berätta om varför handlingarna eller uppgifterna begärs ut och om han eller hon vill ge sig tillkänna. Vill den sökande inte röja detta kan det inte uteslutas att sekretess gäller.

Med hänsyn till efterfrågeförbudet är det alltså en fördel om den sökande på eget initiativ ger så mycket information som möjligt. Det underlättar i många fall sekretessprövningen. I allmänhet måste den som ska göra prövningen kunna lita på de uppgifter som lämnas.

13.3.2 Det är möjligt att kontrollera vem den sökande verkligen är

För att kunna vara säker på vem det är som begär ut handlingar eller uppgifter kan man till exempel ringa och kontrollera den sökandes identitet hos dennes uppdragsgivare. Detta kan bli aktuellt om någon utger sig för att vara en myndighetsrepresentant och man från Försäkringskassan vill kontrollera att det stämmer.

I Försäkringskassans Kundcenter kan det finnas anledning att vara uppmärksam på vilka uppgifter som efterfrågas. Om en person har knappat in ett personnummer i telefonsystemet eller uppger numret för en handläggare innebär det att han eller hon också utger sig för att vara en viss person, såvida det inte handlar om ett felslag eller en felsägning. Om personen då frågar efter uppgifter som han eller hon rimligen själv borde känna till kan handläggaren behöva ställa frågor kring själva ärendet eller personens uppgifter för att få bekräftat att det verkligen är rätt person man talar med. Ett exempel på det är när personen frågar hur mycket som betalas ut i bostadsbidrag.

Det kan också finnas anledning att fråga vidare om uppgifterna som personen vill ha reda på inte är av harmlös karaktär. Det är särskilt viktigt att ställa fördjupade kontrollfrågor då det handlar om sociala förhållanden, hälsa eller uppgift om ersättningar från socialförsäkringen som i sig avslöjar att det finns uppgifter om hälsotillstånd.

Att ställa vissa frågor i sådana här situationer kommer inte i konflikt med efterfrågeförbudet i TF eftersom personen i fråga uppgett sig vara en viss person och detta måste bekräftas innan uppgifterna lämnas ut.

13.4 Prövningen utifrån olika uppgifter

13.4.1 Identitetsuppgifter (särskilt om adress)

Identitetsuppgifter är normalt sett harmlösa. Till identitetsuppgifter hör främst uppgifter i form av namn, personnummer, civilstånd, samt adress och yrke (Norström, s. 79–80).

Givetvis är det till men för en försäkrad att lämna ut en adressuppgift som röjer att han eller hon är föremål för vård inom till exempel socialtjänsten eller kriminalvården. Att lämna ut en adressuppgift till ett inkassoföretag är i regel också till men för den enskilde (Norström, s. 82).

Om en försäkrad har en sekretessmarkering måste Försäkringskassan göra en särskilt noggrann sekretessprövning. Detta behandlas särskilt i kapitel 18 men ett exempel ges här:

Exempel

Handläggaren Anna arbetar i Försäkringskassans Kundcenter. Hon får ett telefonsamtal från en kvinna som vill veta adressen till en gammal skolkamrat, Lena Karlsson, som hon vill kontakta. Hon har sökt efter adressen på andra sätt men har inte lyckats att få reda på den.

Kvinnan uppger skolkamratens personnummer och den senaste bostadsadress hon känner till från deras gemensamma skoltid.

Anna tar reda på uppgift om Lena Karlssons adress genom att ta fram en 030-bild i TP-systemet. Därefter upplyser Anna kvinnan om adressen. Om Lena Karlsson haft sekretessmarkering hade Anna inte fått åtkomst till uppgiften.

I det här fallet hade kvinnan mycket väl kunnat få ut adressuppgiften även om hon inte hade uppgett sitt syfte för Försäkringskassan.

Om det kan antas att en sökande vill använda en uppgift om en försäkrads adress för att utsätta denne för trakasserier är det givet att uppgiften i just denna situation anses sekretessbelagd (Regner m.fl., s. III:12). I exemplet finns absolut ingenting som tyder på att kvinnan ska använda uppgiften i ett sådant syfte.

13.4.2 Yrke och arbetsgivare

Ibland kan det vara tveksamt om det går att lämna ut en uppgift om en försäkrads yrke eller hans eller hennes arbetsgivares namn, adress eller telefonnummer. Normalt är inte sådana uppgifter sekretessbelagda. Men Regeringsrätten har emellertid i flera domar funnit att sådana uppgifter inte ska lämnas ut (till exempel RÅ 1981 2:34 I och RÅ 1986 not. 178). Domarna har bland annat handlat om att någon begärt sådana uppgifter för att kunna komma i kontakt med den försäkrade.

När det gäller uppgift om arbetsgivare finns det större anledning att fråga om den sökandes identitet eller syftet med begäran än när det gäller adressuppgifter och liknande. Det beror på att uppgift om arbetsgivare inte är allmänt tillgänglig på annat håll. (Norström, s. 84–89)

Exempel

En kvinna ringer till Försäkringskassans Kundcenter och får tala med handläggaren Nils. Kvinnan uppger inte vem hon är. Hon vill snabbt ha uppgifter om en försäkrads och dennes sambos arbetsgivare och telefonnummer.

Kvinnan antyder något i förbigående om att paret inte gör rätt för sig. När Nils hör detta blir han lite misstänksam. Han har också klart för sig att när det gäller förfrågningar om arbetsgivare har det i rättspraxis visat sig att det kan behövas ytterligare upplysningar för att kunna ta ställning till ett utlämnande. Nils frågar därför kvinnan om vem hon är och vad hon ska ha uppgifterna till. Hon talar om vad hon heter och nämner att paret har en skuld till henne. De svarar aldrig på hennes skrivelser eller när hon försöker att få kontakt med dem per telefon. Hon behöver därför uppgifterna om deras arbetsgivare för att kunna kontakta dem på deras arbetsplatser.

Nils anser sig ha fått tillräcklig information för att kunna ta ställning till om han kan lämna ut de begärda uppgifterna. Han vägrar att lämna ut uppgifterna eftersom han bedömer att det skulle kunna antas vara till men för den försäkrade och dennes sambo. Samtidigt informerar han kvinnan om vad socialförsäkringssekretessen i 28 kap. 1 § OSL innebär. Kvinnan nöjer sig med det muntliga beskedet om att inte lämna ut uppgifterna.

I exemplet ställer Nils frågor om vem kvinnan är och vad hon ska använda uppgifterna till. Han gör det eftersom han fått en indikation om ett visst förhållande, i detta fall en uppgift om att paret inte gör rätt för sig. När han får reda på syftet med begäran bedömer han att ett utlämnande av uppgiften skulle kunna antas vara till men för den försäkrade och dennes sambo. Han vägrar därför att lämna ut uppgifterna.

Ofta vill journalister ha ut uppgifter om en försäkrades arbetsgivare för att kartlägga personen och eventuellt skriva ett reportage om honom eller henne. I ett sådant fall kan det finnas anledning att beroende på omständigheterna fråga om syftet med artikeln, vad själva uppgiften ska användas till och i vilket sammanhang den försäkrade förekommer. Inte sällan kan uppgifter lämnas ut med sekretessförebåll (avsnitt 14.3).

13.4.3 Ekonomiska uppgifter (typ av förmån, belopp med mera)

I gruppen ekonomiska uppgifter ingår bland annat uppgifter som rör den förmån, ersättning eller bidrag som en försäkrad har. Det kan exempelvis handla om typ av förmån, nivå på den och utbetalda belopp.

När det gäller ekonomiska uppgifter kan redan här sägas att det i allmänhet blir nödvändigt att ta reda på vem som ska ha uppgifterna och vad de ska användas till. Detta gäller främst uppgifter som en handläggare omedelbart

kan ta fram på en skärmbild. Det kan till exempel handla om uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst (SGI), (Norström, s. 94).

Att någon har barnbidrag är i normalfallet helt harmlöst. I det fallet kan uppgiften på begäran lämnas ut. Däremot är det inte givet att lämna ut uppgift om hur mycket någon får utbetalt i bostadsbidrag. I ett sådant fall kan man behöva fråga efter vem den sökande är eller syftet med begäran.

En uppgift om hur mycket som betalas ut i pension kan normalt sett inte antas vara till men för en försäkrad att lämna ut.

I en dom fann kammarrätten att det generellt sett inte kan anses vara till men för en person om uppgift om dennes ATP-poäng lämnas ut. Inte heller kunde i det aktuella fallet den avsedda användningen av uppgiften anses vara till men för den försäkrade. Den sökande var en journalist som ansåg att det fanns ett oavvisligt allmänintresse av att få veta hur beslutsfattare (i det aktuella fallet genomförandegruppen) egna pensioner skulle komma att påverkas av förändringar i pensionssystemet. Uppgiften gällde en minister. Riksförsäkringsverket avtog journalistens begäran, men kammarrätten upphävde Riksförsäkringsverkets beslut och förordnade att uppgiften skulle lämnas ut. (KRNS mål nr 10605-1995)

13.4.4 Sociala förhållanden

Till gruppen sociala förhållanden hör uppgifter som inte direkt faller in under ekonomi eller hälsotillstånd. Det kan handla om en rad olika uppgifter som rör personliga förhållanden, exempelvis hur många barn en försäkrad har eller uppgifter om relationer och boende. Normalt sett finns inte dessa uppgifter på annat håll. Ofta kan det antas att en försäkrad lider men om sådana uppgifter lämnas ut.

13.4.5 Hälsouppgifter

Uppgifter om hälsa är normalt känsliga. Är en efterfrågad uppgift av sådant slag att den lätt kan komma att missbrukas ska den normalt kunna sekretessbeläggas. Det handlar då om uppgifter om någon mera betydelsefull omständighet, till exempel en försäkrads hälsotillstånd enligt läkarintyg eller medicinska journaler. Även uppgifter om enskilda individers sjukskrivningsperioder och sjukskrivningsfrekvens är exempel på uppgifter som normalt är sekretessbelagda (Norström, s. 96).

Exempel

Handläggaren Roberto på Försäkringskassan får ett telefonsamtal från en man. Mannen uppger sig vara god vän med en kvinna som enligt honom har ett ärende om sjukersättning. Anledningen till att mannen ringer är att han undrar hur långt Försäkringskassan har kommit i handläggningen. Mannen vill ha kopior av samtliga medicinska handlingar i ärendet. Han säger att han representerar kvinnan och vill få fart på ärendet. Någon fullmakt att företräda henne har han inte.

Roberto säger till mannen att han i detta fall inte kan lämna ut några medicinska handlingar. Dessa handlingar är sekretessbelagda enligt 28 kap. 1 § OSL som är ett skydd för den enskilde själv. Han förklarar vidare vad begreppet men innebär och att han alltså kommit fram till att han inte kan lämna ut någon handling i detta fall. Roberto upplyser samtidigt mannen om att Försäkringskassan kan pröva hans begäran på nytt om han skaffar en fullmakt från kvinnan.

Mannen blir irriterad och säger att han har rätt att få ut de begärda handlingarna. Roberto upplyser mannen om att den som inte är nöjd med ett muntligt besked om avslag har rätt att få ett avslagsbeslut som har fattats av någon som är behörig att göra det på myndighetens vägnar. Detta innebär att mannen då kan få ett skriftligt beslut med överklagandehänvisning. Det förutsätter emellertid att mannen uppger sitt namn och sin adress. Nu blir det tyst i telefonen. Mannen har lagt på luren. (Avslagsbeslut behandlas i kapitel 21)

13.5 Den sökande kan ibland agera i olika roller

I vissa fall kan den sökande agera i olika roller. Då gäller det för den som ska pröva sekretessfrågan att ha klart för sig i vilken egenskap den sökande uppträder.

13.5.1 Vårdnadshavare och icke vårdnadshavare

Många gånger frågar föräldrar efter uppgifter som rör deras barn. Anledningen till det kan exempelvis vara att barnet inte själv kan ställa frågan eller befinner sig utomlands.

En vårdnadshavare har som regel rätt att ta del av uppgifter som rör hans eller hennes barn, vilket följer av vårdnadshavarens rätt och skyldighet att företräda barnet i personliga angelägenheter (6 kap. 11 § föräldrabalken).

Rätten att bestämma i frågor som angår barnet tunnas ut när barnet blir äldre och bestämmanderätten flyttas över på barnet. Detta gäller även frågan om dispositionsrätten över barnets sekretess. En förälder har alltså inte alltid möjlighet att utan medgivande ta del av sekretesskyddade uppgifter om ett barn som har uppnått en viss mognad och utveckling. (Norström, s. 65, jämför även 12 kap. 3 § tredje stycket OSL som handlar om sekretess i förhållande till vårdnadshavaren).

Dispositionsrätten över barnets sekretess upphör när barnet blir myndigt. Efter denna tidpunkt behandlas föräldern som vem som helst som vill få uppgifter om barnet (den myndige) i fråga. Givetvis kan uppgifter lämnas ut om det finns en fullmakt som täcker det.

Sekretess kan i vissa fall gälla mot en vårdnadshavare

Den sekretess som gäller till skydd för uppgift som rör en underårig gäller som huvudregel även i förhållande till vårdnadshavaren (12 kap. 3 § första stycket OSL).

Vårdnadshavaren har som nämnts rätt och skyldigheter att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter, dock med vissa undantag. Sekretess kan nämligen gälla mot en vårdnadshavare även i ett sådant fall om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren (3 § första stycket 1) eller annars i fall som anges i OSL (3 § första stycket 2).

Det går till exempel inte att neka en vårdnadshavare att ta del av ett medicinskt underlag om barnet i ett ärende om det inte är så att barnet skulle lida betydande men. Det kan mycket väl vara så att vissa delar i utredningsunderlaget som gäller barnets sociala förhållanden och som är av mer neutral karaktär, till exempel barnomsorg och vård- och tillsynsbehov kan lämnas ut. Den som ska göra sekretessprövningen måste därför pröva vilka uppgifter i handlingarna som kan lämnas ut och vilka som med hänvisning till sekretess inte kan lämnas ut.

Förälder som inte är vårdnadshavare

En förälder som inte är vårdnadshavare för sitt barn kan inte utan vidare få ut uppgifter om barnet eller den som är vårdnadshavare. Uppgifterna kan inte lämnas ut om det kan antas leda till men för någon av dem (Norström, s. 69–71).

13.5.2 Efterlevande

Om någon begär ut uppgifter eller handlingar i en avlidens persons socialförsäkringsärende måste en menprövning göras. Detta grundar sig på att socialförsäkringssekretessen i 28 kap. 1 § OSL tar sikte på såväl den avlidne som hans eller hennes närstående (se avsnitt 8.4).

Ofta är det någon i den närmaste kretsen kring den avlidne som vill veta mer om bakgrunden i eller hanteringen av ett ärende, vissa medicinska uppgifter eller att dödsboet behöver uppgifter av ekonomisk natur. Om uppgifter begärs ut för att klarlägga vad den avlidne fått i ersättning från Försäkringskassan bör dessa uppgifter normalt sett kunna lämnas ut.

För menprövningens del handlar det alltså om att bedöma vilka intressen som är inblandade och på vilket sätt ett utlämnande skulle medföra men för de personer bestämmelsen tar sikte på. En bedömning får som vanligt ske av om uppgifterna är av sådan art att ett utlämnande kan medföra men. Denna bedömning får grunda sig på det underlag som finns i försäkringsärendet. I vissa lägen kan man emellertid behöva hämta in uppgift om vilka som är dödsbodelägare och efterarvingar. Om exempelvis någon av de efterlevande i ett visst syfte vill offentliggöra ömtåliga uppgifter om den avlidne är det troligt att övriga närstående skulle kunna lida men. Man får även anta att den avlidne själv hade ansett det vara till men att sådana uppgifter om honom eller henne offentliggjordes.

I 28 kap. 1 § OSL talas om närstående vilket kan vara en ganska vid krets personer, till och med en nära vän. Dödsbodelägare är däremot en snävare skara. Det är den eller de som har rätt till andel i dödsboet.

Av 18 kap. 1 a § ärvdabalken framgår att enskilda dödsbodelägare kan föra talan i eget namn men inte i dödsboets. Om det uppstår oenighet gäller att en bouppteckningsman utses. En enskild delägare kan inte förklara sig själv vara företrädare för ett dödsbo.

En bouppteckning visar vilka personer som är dödsbodelägare och efterarvingar (i många fall hör barn till denna grupp). En kopia av uppteckningen kan visas upp av den person som tar kontakt med Försäkringskassan. Skatteverket har också information om bouppteckningar.

13.5.3 Försäkringskassans egna medarbetare

Det händer att anställda inom Försäkringskassan vill ta del av olika uppgifter inom myndigheten. Det kan till exempel gälla löneuppgifter för andra anställda eller ta del av ansökningar till olika utannonserade tjänster. När en medarbetare önskar en sådan uppgift för egen räkning agerar han eller hon (förutsatt att det inte gäller egna uppgifter) som var och en som vill ta del av allmän handling och ska bemötas på samma sätt (JO:s ämbetsberättelse 2008/09, s. 538).

13.6 Kommer den sökande att behandla personuppgifter enligt PUL?

Den som prövar frågan om utlämnande av personuppgifter måste även ta hänsyn till om mottagaren kommer att behandla uppgifterna enligt PUL. I ett sådant fall kan en prövning enligt 21 kap. 7 § OSL behöva göras. En sådan prövning blir huvudsakligen aktuell när det är fråga om massuttag, det vill säga uppgifter om många människor, eller att den sökande vill ha ett speciellt urval av uppgifter. Ett exempel på detta är om ett fackförbund begär ut uppgifter om en bestämd grupp arbetstagare och deras fackförenings-tillhörighet. En sådan uppgift är nämligen en känslig personuppgift enligt PUL. Det är bara i några fall det är tillåtet att behandla dessa uppgifter.

13.6.1 En speciell sekretessprövning

Prövningen enligt 21 kap. 7 § OSL skiljer sig från en vanlig menprövning, till exempel i 28 kap. 1 § OSL. Prövningen gäller här hur den sökande kommer att hålla sig till de bestämmelser som finns i PUL. Det kan till exempel gälla ändamålet med behandlingen av personuppgifterna eller information till de registrerade. Vad som är viktigt att ha i åtanke är alltså om mottagarens behandling av personuppgifter över huvud taget omfattas av PUL.

13.6.2 Prövningen och efterfrågeförbudet

Det raka skaderekvisitet i 21 kap. 7 § OSL ("om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen") är lite speciellt i förhållande till de flesta andra raka skaderekvisit i OSL. Det avgörande för om en efterforskning bör göras är i första hand om det på grund av någon särskild omständighet kring den sökandes begäran

(uppgifter om många människor eller selekterade uppgifter) kan antas att den sökande kommer att hantera uppgifterna på ett sätt som omfattas av PUL. Myndigheten får alltså inte börja ställa frågor om den tilltänkta användningen bara för att en personuppgift begärs ut. (Översyn av personuppgiftslagen [SOU 2004:6], s. 257)

Som framgår av efterfrågeförbudet får en myndighet inte ställa mer ingående eller fler frågor än som behövs för att göra en sekretessprövning (avsnitt 13.3.1). Detta innebär i det nu aktuella fallet att myndigheten – i de fall den tilltänkta användningen av personuppgifterna alls får efterforskas – inledningsvis bara bör fråga om den sökande över huvud taget planerar att behandla den begärda personuppgiften på ett sätt som omfattas av PUL. Först om så är fallet finns det anledning för myndigheten att ställa fler frågor om den tilltänkta behandlingen, bland annat för att ta reda på om behandlingen är helt eller delvis undantagen från PUL. (SOU 2004:6, s. 258)

13.6.3 Normalt inga hinder för utlämnande

Vanligtvis uppfyller en mottagare av personuppgifter de krav PUL ställer, vilket gör att det inte finns hinder för utlämnande.

Det kan också vara så att mottagarens behandling av personuppgifter faller utanför PUL:s tillämpningsområde. I sådana fall gäller inte 21 kap. 7 § OSL. Vanliga exempel på det är:

- Behandling av personuppgifter som sker med stöd av bestämmelser som avviker från PUL (till exempel en myndighets behandling av personuppgifter som behövs i myndighetens verksamhet och som sker med stöd av en registerlag).
- Privatpersoner som vill behandla de utlämnade uppgifterna i en dator som ett led i en verksamhet av rent privat natur (6 § PUL).
- När någon vill göra något journalistiskt med personuppgifterna (7 § PUL).

14 Steg 2 (av 2) i sekretessprövningen – Finns det någon skyldighet eller möjlighet att lämna ut uppgiften?

Detta kapitel beskriver det andra steget i sekretessprövningen. Kapitel 15 och 16, som båda behandlar sekretessbrytande bestämmelser, hör nära samman med detta kapitel.

14.1 Vad innebär det andra steget?

Det är först när man vid en sekretessprövning kommit fram till att en uppgift är sekretessbelagd som det blir aktuellt att fråga sig om det finns någon bestämmelse eller omständighet som gör att uppgiften ändå ska eller kan lämnas ut. Ofta finns det en sådan bestämmelse.

14.2 Finns det någon sekretessbrytande bestämmelse?

Är en uppgift inte sekretessbelagd, det vill säga offentlig, ska den lämnas ut till den som frågar efter den. Ett exempel på det är när en prövning har skett enligt 28 kap. 1 § OSL och det har visat sig att ett utlämnande inte kan antas vara till men för den enskilde (eller någon som står honom eller henne nära).

Om det skulle visa sig att en uppgift är sekretessbelagd, kan den i vissa situationer ändå lämnas ut. Det beror på att det finns flera bestämmelser som bryter sekretessen mot såväl enskilda som myndigheter. Sådana bestämmelser är vanliga och har bland annat kommit till för att tillgodose olika samhällsintressen. Dessa intressen måste emellertid vägas mot andra intressen, till exempel den enskildes behov av skydd för sin personliga integritet.

De sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga på sekretess enligt alla sekretessbestämmelser eller enligt ett stort antal sekretessbestämmelser finns främst i 10 kap. OSL. Resterande bestämmelser som bryter sekretess finns utspridda på olika ställen i kapitel 15–43 i lagen. Dessutom finns det sekretessbrytande bestämmelser i andra författningar, till exempel i SFB.

Det finns flera olika sekretessbrytande bestämmelser, till exempel om uppgiftsskyldighet och samtycke från en enskild. Dessa bestämmelser behandlas utförligt i kapitel 15 och 16.

14.3 Kan uppgifterna lämnas ut med ett sekretessförbehåll?

Som en del i sekretessprövningen ska man ta reda på om det är möjligt att ställa upp ett så kallat sekretessförbehåll. Grunden för det är följande.

En uppgift kan lämnas ut till en enskild om risken för skada, men eller annan olägenhet kan undanröjas genom ett förbehåll som inskränker dennes

rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den (10 kap. 4 och 14 §§ OSL). Vid prövningen ska man alltså ta hänsyn till detta.

Vad ett sekretessförbehåll gör är egentligen att "läka" menet, till exempel i 28 kap. 1 § OSL. Genom att använda ett förbehåll kan en myndighet styra hur uppgifter används. Det sker genom att ställa upp olika villkor. Ett exempel på text till ett förbehåll finns i bilaga 2 till rutinen (2006:13).

Ett sekretessförbehåll kan bara komma i fråga när det gäller att lämna ut uppgifter till enskilda, till exempel journalister eller forskare som inte är knutna till något universitet. Dessa situationer är vanligast förekommande. Ett förbehåll kan inte riktas till en myndighet eller en tjänsteman vid en myndighet.

Ett sekretessförbehåll får endast ställas upp om det behövs för att undanröja en risk för skada som annars skulle hindra ett utlämnande (RÅ 1997 ref. 21).

14.4 Kan den sökande lämna ytterligare upplysningar?

Om det visar att det inte finns någon sekretessbrytande bestämmelse och att det inte heller är möjligt att lämna ut uppgifter med ett sekretessförbehåll, kan det i vissa fall behövas ytterligare upplysningar från den sökande för att en myndighet ska kunna ta ställning till om den begärda informationen kan lämnas ut.

Ett exempel på detta är att den sökande ges möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill röja sin identitet och eventuellt lämna andra upplysningar av betydelse för prövningen (RÅ 1993 not. 607 och JO:s ämbetsberättelse 1998/99, s. 509).

15 Uppgiftslämnande mellan myndigheter och till enskilda

I detta kapitel behandlas

- nödvändigt uppgiftsutlämnande
- uppgiftslämnande mellan myndigheter
- uppgiftsskyldighet med mera mot andra myndigheter
- utlämnande av uppgifter till enskilda.

Det finns en rad olika sekretessbrytande bestämmelser som gör att uppgifter kan lämnas ut trots sekretess.

15.1 Nödvändigt att lämna ut en uppgift

Möjligheten för en myndighet att på eget initiativ lämna ut sekretessbelagda uppgifter är mycket begränsad. Men i 10 kap. 2 § OSL finns en bestämmelse som gör detta möjligt. Av den framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att en utlämnande myndighet ska kunna sköta sin verksamhet. Denna bestämmelse ska tillämpas restriktivt (prop. 1979/80:2 Del A, s. 465 och 494).

Bestämmelsen ger inte stöd för att åsidosätta sekretess till förmån för ökad effektivitet (Regner m.fl., s. 1:17 samt JO:s ämbetsberättelse 1984/85, s. 265 och 1996/97, s. 480).

En handläggare på Försäkringskassan kan i ett försäkringsärende exempelvis behöva kompletterande uppgifter och upplysningar för att kunna handlägga ärendet. Vid sina kontakter kan han eller hon behöva lämna ut sekretessbelagda uppgifter som rör den försäkrade, till exempel säga vem det rör och att det gäller ett ärende. Uppgifter får emellertid inte lämnas ut i större utsträckning än vad som behövs för att få till stånd en meningsfull kontakt eller för att få ett relevant svar på en fråga.

Vanligtvis handlar det om att fråga andra myndigheter, privatpraktiserande läkare samt arbetsgivare. Bestämmelsen kan även vara aktuell i samband med remisser till sjukvårdsinrättningar.

En inte helt ovanlig situation är att en försäkrad av någon bestämd anledning ska genomgå en försäkringsmedicinsk utredning eller en utredning inför utfärdande av ett särskilt läkarutlåtande. Om han eller hon inte samtycker till att Försäkringskassan lämnar ut uppgifter som är relevanta för utredningen kan de ändå behöva lämnas ut med stöd av 10 kap. 2 § OSL.

Bestämmelsen kan även bli aktuell att använda när Försäkringskassan gör polisanmälan om misstänkt brott, till exempel bedrägeri. Se även avsnitt 15.3.2.

Det kan ibland vara en grannlaga uppgift att avgöra om och när bestämmelsen kan tillämpas. Ett exempel på det är när Försäkringskassan behöver göra kontroller i enskilda ärenden (se vägledningen 2004:1).

15.2 Uppgiftslämnande mellan myndigheter

Försäkringskassan och andra myndigheter har stort behov av uppgifter. Att myndigheter ska samverka och lämna varandra hjälp följer redan av 6 § FL.

I fråga om myndigheternas skyldighet att lämna ut uppgifter till varandra gäller rent allmänt 6 kap. 5 § OSL. Denna bestämmelse är alltså en precisering av bestämmelsen om service och samverkan i FL och gäller offentliga uppgifter (avsnitt 19.6.2).

För att kunna lämna ut sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter finns särskilda bestämmelser som bryter sekretess. Det handlar i dessa fall om en längre gående uppgiftsskyldighet än den i 6 kap. 5 § OSL. Detta behandlas i följande avsnitt.

I många fall lämnas uppgifter mellan myndigheter elektroniskt, via filöverföringar eller genom så kallad direktåtkomst. I dessa fall är sekretessprövningen vanligtvis gjord på förhand, redan innan informationsutbytet kommer till stånd. Detta utesluter givetvis inte att det kan finnas behov av information även i andra situationer och att informationen då kan behöva hämtas in på andra sätt, till exempel via telefon.

15.2.1 Närmare om skyldigheten att lämna uppgifter

Som huvudregel gäller sekretess mellan myndigheter. Men för att samarbetet mellan dem ska fungera väl finns flera sekretessbrytande bestämmelser. En sådan viktig bestämmelse finns i 10 kap. 28 § OSL.

Av bestämmelsen framgår att en myndighet får lämna en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet om det finns en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. Sådana bestämmelser är vanligt förekommande.

Denna bestämmelse gör det alltså möjligt att lämna ut en uppgift till en annan myndighet trots att sekretess gäller. Kravet är att det ska vara en uttalad skyldighet för myndigheten att lämna ut uppgiften.

Det finns flera exempel på bestämmelser om uppgiftsskyldighet, både inom och utanför socialförsäkringsområdet. Några av dessa bestämmelser har stor betydelse vid handläggning av försäkringsärenden på Försäkringskassan. Nästan uteslutande handlar det om uppgifter om personliga förhållanden, till exempel uppgifter om enskildas ekonomi.

15.2.2 Försäkringskassans skyldighet att lämna uppgifter

Behov av uppgifter i ärenden med mera

Försäkringskassans uppgiftsskyldighet har ofta en koppling till ärenden eller särskilda behov på andra håll inom förvaltningen. Försäkringskassan är

skyldig att på begäran lämna ut vissa uppgifter om enskilda individer till domstolar och särskilt angivna myndigheter i en rad olika fall om uppgifterna behövs i ärenden där (2 och 3 §§ förordningen [1980:995] om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter [UF], den så kallade uppgiftslämnarförordningen).

Exempel

Handläggaren Olle på Försäkringskassans Kundcenter blir uppringd av en handläggare på Skatteverket, som ibland hör av sig med frågor. Skatteverkets handläggare vill ha uppgift om hur mycket skatt som har dragits för en person. De behöver uppgiften för att ta ställning till jämkning.

Olle vet om att Skatteverket hör till de myndigheter till vilka Försäkringskassan är skyldig att lämna vissa uppgifter. Han lämnar därför ut den begärda uppgiften med stöd av 3 § uppgiftslämnarförordningen.

Det finns ytterligare ett antal olika bestämmelser om uppgiftsskyldighet som Försäkringskassan måste ta hänsyn till, bland annat mot den kommunala sidan av förvaltningen.

En socialnämnd har rätt att från Försäkringskassan få uppgifter om ekonomisk hjälp som har lämnats till en enskild som har ett ärende hos nämnden. Detta framgår av 11 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. I 3 § första stycket förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) anges mer i detalj vilka uppgifter som omfattas (dessa uppgifter får lämnas ut genom direktåtkomst vilket framgår av 3 b § SofdF). Vissa av de uppgifter som räknas upp i förordningen täcks redan av UF.

Med stöd av 3 § andra stycket förordningen (2008:975) ska Försäkringskassan, till skillnad från vad som gäller enligt UF, på eget initiativ lämna uppgifterna till socialnämnden om det finns skäl för det.

Dessutom har en socialnämnd rätt att enligt 2 § förordningen (2009:555) om uppgiftsskyldighet enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag få ut olika uppgifter om enskilda från Försäkringskassan. Dessa uppgifter kan nämligen behövas vid handläggningen. Av paragrafens andra stycke framgår att Försäkringskassan ska lämna uppgifterna på eget initiativ om det finns skäl för det.

Av denna uppräknings framgår att Försäkringskassan i flera fall är uppgiftsskyldig mot socialnämnden (och dess förvaltning). Frågan uppkommer då vad som gäller om en annan slags nämnd inom en kommun begär att få ut de uppgifter som åsyftas i ovan nämnda bestämmelserna.

I 2 kap. 1 § SoL anges att varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område. Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Vad som i SoL eller annan författning sägs om socialnämnd gäller i förekommande fall den eller de nämnder som kommunfullmäktige utser. (2 kap. 4 § SoL)

Detta innebär följande. Alla kommuner har inte någon nämnd som heter just socialnämnd. Den nämnd som ansvarar för socialtjänsten kan ha ett helt annat namn. Uppgifterna inom socialtjänsten kan också vara fördelade mellan flera nämnder.

Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet mot en socialnämnd handlar om sådana uppgifter som nämnden behöver för ett ärende som handlar om socialtjänst. Detta begrepp omfattar ärenden enligt

- SoL
- lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
- lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Till socialtjänst hör även ärenden om bistånd och förmåner enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Det innebär att Försäkringskassan är skyldig att lämna uppgifter till en kommunal nämnd som behöver dem i ett sådant ärende.

Flera olika myndigheter kan i sin verksamhet vara beroende av att få information utifrån. Exempelvis en socialnämnd som handlägger frågan om försörjningsstöd kan ha behov av uppgifter för att kunna åtgärda utbetalningar och även förhindra framtida sådana. Genom lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är Försäkringskassan skyldig att lämna uppgifter till olika myndigheter. En förutsättning för det är att det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Detta gäller oavsett om det finns en begäran eller inte. Det räcker alltså att en handläggare på Försäkringskassan själv upptäcker en felaktigt utbetald förmån.

Se mer om detta i vägledningen 2004:1. Där beskrivs också den skyldighet Försäkringskassan har att anmäla brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612).

I 3 kap. 16 § taxeringslagen (1990:324) finns bestämmelser om långtgående skyldighet att lämna uppgifter till Skatteverket. Även Försäkringskassan omfattas av denna skyldighet.

Försäkringskassan måste även meddela Skatteverket uppgift om en persons adress så snart det finns anledning att anta att adressen inte är registrerad i folkbokföringen (2 § folkbokföringsförordningen [1991:749]).

Vidare ska Försäkringskassan till en arbetslöshetskassa bland annat lämna de uppgifter om förmån, ersättning och annat stöd åt enskild som har betydelse för tillämpningen av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Detta framgår av 48 c § i den lagen. Uppgifterna förutsätter ingen begäran vilket innebär att de även kan lämnas på eget initiativ.

Tillsyn eller revision med mera

Försäkringskassans uppgiftsskyldighet kan också vara knuten till tillsyn eller revision. Exempelvis har statliga myndigheter en mycket långtgående skyldighet att lämna ut uppgifter till Justitieombudsmannen, Justitiekanslern och Riksrevisionen.

På begäran från Riksrevisionen ska nämligen Försäkringskassan lämna den hjälp och de uppgifter och upplysningar som myndigheten behöver för sin granskning (6 § lagen [2002:1022] om revision av statlig verksamhet m.m.). En sådan begäran kan gälla ett stort antal uppgifter av varierande slag.

I 12 kap. 6 § andra stycket RF regleras Justitieombudsmannens rätt att få upplysningar och yttranden. Justitiekanslern har tillgång till en myndighets protokoll och handlingar (9 § lagen [1975:1339] om justitiekanslerns tillsyn).

Försäkringskassan är även uppgiftsskyldig mot Inspektionen för socialförsäkringen. Det handlar om de uppgifter som inspektionen behöver för sin systemtillsyn och effektivitetsgranskning (5 a § SofdF).

15.2.3 Skyldighet att lämna uppgifter till Försäkringskassan

Många myndigheter, men även andra aktörer, är skyldiga att lämna uppgifter till Försäkringskassan. I de allra flesta fall handlar det om uppgifter som behövs i ärendehandläggningen.

Uppgiftsskyldighet enligt 110 kap. 31 § SFB

I 110 kap. 31 § SFB finns en bestämmelse som har mycket stor betydelse för Försäkringskassans verksamhet. Av den framgår att myndigheter, arbetsgivare, uppdragsgivare och försäkringsinrättningar är skyldiga att på begäran lämna Försäkringskassan uppgifter om en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

I bestämmelsen nämns flera olika aktörer. Begreppet försäkringsinrättningar syftar på försäkringsbolag och ekonomiska föreningar som bedriver försäkringsverksamhet. Med begreppet namngiven person menas den försäkrade själv (JO:s beslut, dnr 2034 -2007).

Bestämmelsen har ett mycket brett tillämpningsområde. Den tar sikte på alla uppgifter som Försäkringskassan kan behöva för att handlägga ett försäkringsärende. Till exempel omfattas uppgift om körkortsfoto (kopia av foto), se regeringens beslut den 2 december 2004, N2004/5636/TP.

Privaträttsliga subjekt, till exempel en enskild förskola, omfattas dock inte av uppgiftsskyldigheten i 110 kap. 31 § SFB (JO:s beslut, dnr 1566-2005, som gällde motsvarande bestämmelse i 20 kap. 9 § AFL). Det innebär att Försäkringskassan inte kan kräva att få uppgifter från en sådan förskola. Men skulle förskolan ändå välja att lämna ut uppgifter kommer dessa att finnas i försäkringsärendet och få det skydd socialförsäkringssekretessen kan ge.

Uppgiftsskyldigheten gäller inte för bland annat aktivitetsstöd och etableringsersättning. Det innebär att det inte finns någon motsvarande uppgiftsskyldighet i dessa ärendeslag.

Övrig uppgiftsskyldighet

Som tidigare nämnts finns det uppgiftsskyldighet även utanför socialförsäkringsområdet. Exempelvis ska en socialnämnd på begäran bland annat lämna ut uppgifter om utgiven ekonomisk hjälp till Försäkringskassan om syftet är att undvika felaktiga utbetalningar från det allmänna (12 kap. 7 § SoL).

På samma sätt som Försäkringskassan är skyldig att underrätta vissa andra myndigheter vid misstanke om felaktiga utbetalningar med stöd av lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är flera myndigheter uppgiftsskyldiga mot Försäkringskassan.

15.3 Uppgiftslämnande på eget initiativ eller på begäran vid brott, överprövning av beslut med mera

Det finns speciella situationer där uppgifter, trots att de är sekretessbelagda, kan lämnas ut. I detta avsnitt behandlas två vanliga situationer. Det handlar dels om uppgiftsutlämnande i samband med omprövning eller överprövning av beslut eller åtgärder, dels uppgift om misstanke om brott eller konkret brott. I dessa situationer kan det bli aktuellt att använda 10 kap. 16 respektive 24 §§ OSL.

Dessa båda bestämmelser ger en möjlighet att lämna ut uppgifter. Det är alltså inte fråga om någon uppgiftsskyldighet. En annan sak är att en myndighet på begäran från en annan myndighet är skyldig att lämna ut en uppgift om inte sekretess lägger hinder i vägen. Det framgår av 6 kap. 5 § OSL, se avsnitt 19.6.2.

Möjligheten att lämna ut uppgifter med stöd av den så kallade generalklausulen behandlas i avsnitt 15.4.

15.3.1 Omprövning eller överprövning av beslut eller åtgärd

Av 10 kap. 16 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiften behövs där för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndigheten där uppgiften förekommer (med omprövning avses även överprövning i domstol). Bestämmelsen innebär emellertid inte att en myndighet har någon allmän befogenhet att lämna ut en uppgift i sådana situationer.

För att kunna använda denna sekretessbrytande bestämmelse krävs att uppgiften behövs i den mottagande myndighetens verksamhet. Givetvis kan bestämmelsen användas när det finns en begäran. I regel bör då den utlämnande myndigheten kunna utgå från att den myndighet som begär ut uppgiften också behöver den i sin verksamhet. Om det inte finns någon begäran om specificerade uppgifter får den närmare behovsprövningen göras av den utlämnande myndigheten (JO:s beslut, dnr 1614-2008).

Ett utlämnande enligt 10 kap. 16 § OSL kan ske helt och hållet på en myndighets eget initiativ. En sådan situation ställer stora krav på tjänstemannens

omdöme. Myndigheten måste också se till att uppgifterna inte överförs på ett sätt som gör att de blir offentliga. (JO:s beslut, dnr 6197-2008)

15.3.2 Brotts och brottsmisstankar

En myndighet har möjlighet att till en annan myndighet lämna sekretessbelagda uppgifter som gäller misstanke om brott gentemot den egna myndigheten. Exempelvis kan Försäkringskassan med stöd av 10 kap. 2 § OSL göra en anmälan till polismyndigheten om misstanke om bedrägeri (Regner m.fl. s. 1:17). Se vidare vägledningen 2004:1.

Det kan hända att Försäkringskassan i sin verksamhet på något sätt får kännedom om ett brott som i och för sig inte riktar sig mot myndigheten. I ett sådant fall finns det möjlighet att på eget initiativ lämna uppgifter om denna misstanke till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som ska ingripa mot brottet. En förutsättning för detta är att fängelse är föreskrivet för brottet och brottet kan antas leda till annan påföljd än böter. Detta framgår av 10 kap. 24 § OSL.

Om uppgifter ska lämnas ut med stöd av denna bestämmelse beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Bedömningen görs med hänsyn bland annat till hur svårt brottet är och hur starka misstankarna är. (Regner m.fl., s. 14:17)

Denna bestämmelse gäller oavsett om brottet är riktat mot ett intresse inom en myndighets eget ansvarsområde, mot någon annan myndighet eller en enskild (JO:s ämbetsberättelse 1993/94, s. 464). Det avgörande är att myndigheten har fått vetskap om brottet i sin verksamhet (Regner m.fl., s. 14:18).

I avsnitt 15.2.2 behandlas de fall där Försäkringskassan är skyldig att anmäla brott.

15.4 Generalklausulen

En annan viktig sekretessbrytande bestämmelse är den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Generalklausulen gäller först när möjligheten att lämna ut en uppgift har prövats enligt en rad andra bestämmelser. Den gör det möjligt för en myndighet att på eget initiativ eller på begäran lämna ut en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som ska skydda uppgiften. Denna intresseavvägning kan ibland vara svår att göra.

En utgångspunkt vid intresseavvägningen är att den mottagande myndigheten har ett behov av uppgiften. Vidare måste hänsyn tas till vilket sekretessskydd uppgiften får hos den myndighet som tar emot uppgiften. Ytterligare omständigheter som är av betydelse är uppgiftens art och i vilket syfte den ska användas (Norström, s. 124–136).

För Försäkringskassan har generalklausulen ett begränsat användningsområde när det gäller utlämnande på begäran från en annan myndighet (prop.

1979/80:2, Del A, s. 191). Det vanliga är att uppgifter kan lämnas ut med stöd av uppgiftslämnarförordningen. Försäkringskassan är emellertid inte förhindrad att med stöd av generalklausulen lämna ut en uppgift om det allmänna intresset uppenbart väger tyngre än skyddet av den enskildes integritet (prop. 1980/81:28 om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen i fråga om hälso- och sjukvården samt den allmänna försäkringen, s. 24).

För Försäkringskassans del kan generalklausulen exempelvis gälla i ärenden om misstanke om brott. En impuls kan lämnas till en annan myndighet (se vägledningen 2004:1).

Flera myndigheter omfattas av den anmälningsplikt i 14 kap. 1 § SoL som gäller i de fall barn behöver skydd. Försäkringskassan ingår dock inte i denna grupp men berörs ändå av den anmälningsuppläsning som också finns (bestämmelsens andra stycke). Om det i ett försäkringsärende skulle komma fram att ett barn far illa kan det alltså bli aktuellt för Försäkringskassan att tillämpa generalklausulen.

15.5 Lämna ut uppgifter till enskilda

Redan av 4 § FL framgår att en myndighet ska lämna service, råd och hjälp till enskilda. Myndigheters skyldighet att lämna handlingar och uppgifter regleras uttryckligen i 2 kap. TF och i OSL. Av 6 kap. 4 § OSL framgår att en myndighet på begäran av en enskild under vissa förutsättningar ska lämna offentliga uppgifter ur en allmän handling (avsnitt 19.6.1).

Sekretessbrytande bestämmelser ger en myndighet möjlighet att i vissa fall lämna ut sekretessbelagda uppgifter till enskilda. Dessa bestämmelser finns på andra håll än i OSL, till exempel i SFB. Ett exempel på detta är att Försäkringskassan får lämna ut uppgifter om ersättning till försäkrade till ett försäkringsbolag, en försäkringsinrättning eller en arbetsgivare, om uppgifterna behövs för samordning med ersättning därifrån (110 kap. 39 § 1 SFB). Det handlar främst om tids- och beloppsuppgifter, men kan i vissa samordningsfall även gälla slag av förmån och nivå på den.

Exempel

Ett försäkringsbolag skriver till Försäkringskassan och vill ha uppgifter om sjukperioder och utbetalda belopp samt vissa uppgifter ur läkarutlåtanden som lär finnas rörande en försäkrad. Det framgår av skrivelsen att det gäller samordning med ersättning från bolaget.

Handläggaren Stina sänder över de begärda uppgifterna om sjukperioder och utbetalda belopp. Några uppgifter om den försäkrades hälsotillstånd lämnar hon däremot inte ut.

I exemplet kan Stina inte lämna ut uppgifter om den försäkrades hälsotillstånd. Anledningen till det är att hon efter en sekretessprövning bedömer att uppgifterna är sekretessbelagda (28 kap. 1 § OSL). Hon kan dock lämna ut dem om det finns ett samtycke från den försäkrade eller om bolaget har en fullmakt.

Det finns dessutom möjlighet för Försäkringskassan att till en arbetsgivare lämna ut vissa uppgifter om en arbetstagare när det gäller sjuklön (11 § lagen [1991:1047] om sjuklön).

16 Samtycke från den enskilde

I detta kapitel behandlas

- vad ett samtycke är
- vem som kan lämna ett samtycke
- vem som ska begära in ett samtycke från den enskilde
- formen för samtycket.

En enskild individ kan själv helt eller delvis samtycka till att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut (10 kap. 1 § OSL). Ett samtycke är, i likhet med bestämmelser om uppgiftsskyldighet, sekretessbrytande.

16.1 Allmänt om samtycke

Det finns möjlighet för en försäkrad att ge sitt samtycke till att sekretessskyddade uppgifter om honom eller henne lämnas ut från Försäkringskassan till en annan myndighet eller enskild, till exempel en anhörig, en journalist eller ett försäkringsbolag. Att den försäkrade på detta sätt har rätt att själv förfoga över sekretessen är ganska givet eftersom sekretessen är föreskriven till förmån för honom eller henne (Regner m.fl, s. 14:32).

En försäkrad kan även lämna sitt samtycke till att Försäkringskassan begär in uppgifter.

16.2 Vem kan lämna samtycke?

I de allra flesta fall är det den som uppgiften gäller som kan lämna sitt samtycke. Om denne har en legal ställföreträdare kan frågan vara mer oklar. För den som på grund av bristande mognad eller rubbning av själsverksamheten saknar all förmåga till bedömning av sekretessfrågan krävs ställföreträdarens samtycke. I regel har personen ifråga en god man eller förvaltare.

När det gäller en underårig som har nått tillräcklig mognad, är ett eget samtycke i regel tillräckligt (Norström, s. 136–137).

16.3 Vem bör hämta in ett samtycke?

Vem som bör hämta in en enskilds samtycke är inte helt givet. Det beror på vilken situation det handlar om, vem som förfogar över själva uppgiften och i vems intresse samtycket begärs.

Dåvarande Riksförsäkringsverket och Landstingsförbundet gjorde i en promemoria den 20 maj 1981 vissa uttalanden när det gällde att utröna vem, Försäkringskassan eller sjukvården, som skulle höra efter om en patient ville ge sitt samtycke till att en viss uppgift lämnas till Försäkringskassan. Slut-

satsen var att frågan till patienten om hans inställning borde ställas av sjukvårdspersonalen (Norström, s. 149–150).

I många fall är det Försäkringskassan som tar initiativ till att hämta in ett samtycke från den försäkrade, till exempel inför ett så kallat avstämningsmöte, där flera olika aktörer kan delta.

Det förekommer ofta att försäkringsbolag begär uppgifter från Försäkringskassan. I de allra flesta fall har bolaget då en fullmakt från den enskilde som innebär att uppgifter kan lämnas ut. Om det inte finns någon fullmakt kan försäkringsbolaget vända sig till den enskilde med en begäran om att få uppgiften, till exempel en kopia av ett beslut. I undantagsfall kan man tänka sig att Försäkringskassan kontaktar den enskilde och frågar om han eller hon samtycker till att skicka kopian av beslutet till bolaget. Även om det inte finns någon fullmakt måste Försäkringskassan pröva om det går att lämna ut de begärda uppgifterna. Antingen lämnas uppgifterna ut eller så är de sekretessbelagda. Det beror på vad bolaget ska ha dem till.

Försäkringsbolag har stora möjligheter att få uppgifter om enskilda elektroniskt (avsnitt 20.2.1).

16.4 Formen för samtycke

Ett samtycke kan ställas till Försäkringskassan eller någon annan. Normalt sett är det fråga om ett skriftligt samtycke. Men det är inget som hindrar att det görs muntligt. När det gäller ett muntligt samtycke är det viktigt att handläggaren gör en tjänsteanteckning, till exempel i journalbladet i akten, så att det klart framgår vad samtycket omfattar och när det lämnades.

Ibland lämnar enskilda individer så kallade generella medgivanden till försäkringsbolag att bolagen genom en fullmakt får ta del av allt som kan finnas om honom eller henne hos olika myndigheter och inrättningar. Sådana medgivanden bör inte utan vidare godtas av Försäkringskassan, framför allt om medgivandet har lämnats för länge sedan. Man kan nämligen inte utan vidare anta att den enskilde skulle ha lämnat det generella medgivandet om han eller hon hade kunnat förutse att vissa känsliga uppgifter skulle komma att finnas där (Norström, s. 76).

16.5 Särskilt behov av samtycke vid rehabilitering

Försäkringskassans arbete med rehabilitering av försäkrade innebär ofta samverkan med olika externa aktörer. På rehabiliteringsområdet är det särskilt viktigt att ha den försäkrades samtycke att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till andra som deltar i arbetet. En sådan samverkan förutsätter att Försäkringskassan redan i ett inledningsskede hämtar in samtycket.

Inom ramen för det så kallade uppföljningssystemet SUS (ett IT-system för resultatuppföljning av samverkan inom rehabiliteringsområdet) lämnar den enskilde dels ett särskilt samtycke till att uppgifter få lämnas ut mellan de berörda aktörerna, dels ett samtycke till att viss behandling av personuppgifter sker elektroniskt.

17 Regler i samband med sekretessprövningen

I detta kapitel behandlas

- inom vilken tidsrymd sekretessprövningen ska ske
- den information som den sökande ska få i samband med prövningen.

17.1 Myndigheten bedömer och beslutar själv

Det är myndigheten själv som ska bedöma och besluta i frågan om sekretess. Detta utesluter dock inte att vägledning någon gång kan behöva hämtas från annat håll, till exempel genom att föra ett hypotetiskt resonemang med en företrädare för en annan myndighet eller genom att höra sig för hur det förhåller sig med en viss sakomständighet.

17.2 I tveksamma fall kan man behöva betänketid

En sekretessprövning ska göras så snabbt som möjligt. Ett besked i utlämnandefrågan bör normalt lämnas samma dag som en begäran har gjorts. Det kan dock vara nödvändigt att läsa igenom en handling mer ingående eller ta kontakt med en annan myndighet för att kunna ta ställning till om handlingen går att lämna ut (Norström, s. 208).

Prövningen av utlämnandet får endast skjutas upp en mycket kort tid, som regel högst någon dag (Norström, s. 210). Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig (JO:s beslut, dnr 5197-2004). Se vidare kapitel 19 om skäl till att dröja med att lämna ut offentligt material på grund av materialets karaktär och omfång.

Är den som ansvarar för handlingen tveksam till om den går att lämna ut ska han eller hon överlämna frågan om utlämnande till någon som är behörig att fatta ett skriftligt avslagsbeslut om det kan ske skyndsamt (6 kap. 3 § OSL). Om detta inte kan ske skyndsamt är den som ansvarar för sekretessprövningen tvungen att själv bestämma om han eller hon kan lämna ut den begärda informationen. Nekas utlämnandet ska den sökande informeras om rätten att i efterhand få ett avslagsbeslut (avsnitt 21.2).

17.3 Viktig information i samband med prövningen

Om en sekretessprövning blir till nackdel för den sökande kan det bli aktuellt att under tiden som ärendet handläggs informera honom eller henne om de olika leden i sekretessprövningen (6 kap. 3 § OSL). Denna skyldighet gäller bara vid utlämnande av allmänna handlingar. Men inget hindrar att informationen lämnas även i det fall begäran gäller uppgift ur allmän handling (JO:s beslut, dnr 1915-2006).

Beroende på situationen ska den sökande underrättas om

- att de uppgifter som Försäkringskassan frågar efter behövs för sekretessprövningen
- att det är möjligt för den sökande att låta bli att ange sin identitet eller syftet med begäran
- att den som fått frågan om utlämnandet i tveksamma fall ska lämna den till den tjänsteman som har behörighet att på Försäkringskassans vägnar pröva den
- att den som har fått frågan om utlämnande eller tjänstemannen som ska pröva frågan har kommit fram till att ett avslagsbeslut är aktuellt och att den sökande har rätt att få ett sådant beslut
- att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att avgörandet ska kunna överklagas.

Vad som gäller för avslagsbeslut behandlas i kapitel 21.

17.4 Sekretessbelagda uppgifter ska maskeras

I de fall vissa uppgifter i en handling är sekretessbelagda, är det viktigt att maskera dessa uppgifter vid utlämnandet (Norström, s. 217).

Hur en maskering görs rent praktiskt behandlas i rutinen (2006:13).

17.5 Ett praktiskt exempel på sekretessprövning

Exempel

Jasmine arbetar sedan en kort tid med personalfrågor inom Försäkringskassan. En förmiddag kommer det ett e-postmeddelande i hennes arbetsdator. Jasmine ser att avsändaren i e-posten använt en anonym avsändaradress och skrivit under med pseudonym.

Personen som har skickat meddelandet önskar få reda på hemtelefonnumret till en namngiven handläggare. Begäran omfattar även samtliga externa ansökningshandlingar för en tjänst som för en tid sedan annonserades ut i pressen.

Trots att Jasmine har mycket annat att göra tar hon omedelbart itu med att handlägga ärendet. Hon vet att det är bråttom. Begäran ger inte någon vidare ledning i övrigt.

Den utannonserade tjänsten fick ett mycket stort gensvar. Jasmine kommer ihåg att det handlade om hundratals ansökningar. Ett ärende har tidigare lagts upp för denna rekrytering och akten finns på hennes enhet. Dessa handlingar har kommit in till Försäkringskassan och är därmed allmänna.

Jasmine vet att hon måste vara extra vaksam på uppgiften om handläggarens hemtelefonnummer. För personalen gäller nämligen ett ut-

ökat skydd för vissa uppgifter, däribland kontaktuppgifter. Uppgift om hemtelefonnummer är sekretessbelagd om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon som står honom eller henne nära lider men om den röjs (39 kap. 3 § andra stycket OSL och 10 § OSF). Jasmine funderar på om hon får fråga den sökande vad han eller hon ska ha uppgiften till.

Jasmine är tveksam till om hon kan lämna ut uppgiften om hemtelefonnummer och ansökningarna. För att kunna göra denna prövning behöver hon lite extra tid.

Efter att ha rådgjort med sin chef kommer Jasmine fram till att ansökningarna går att lämna ut eftersom uppgifterna i dem inte har något sekretessskydd och att hon inte har någon kännedom om att någon av de sökande har sekretessmarkering (39 kap. 2 § andra stycket och 21 kap. 3 § OSL). Handlingarna är alltså offentliga och ska därför på begäran lämnas ut.

Beträffande handläggarens hemtelefonnummer skriver Jasmine tidigt nästa dag ett e-postmeddelande till den sökande. I det informerar hon om att hon, för att kunna göra en sekretessprövning, behöver ha reda på vem han eller hon är och vad uppgiften ska användas till. Hon ber också den sökande att ange den adress dit handlingarna kan skickas.

Hon passar också på att upplysa om att avgift kommer att tas ut med stöd av AvgF och vad den totala kostnaden blir för att lämna ut kopia av ansökningshandlingarna.

I många fall är uppgift om en anställds hemtelefonnummer sekretessbelagd. Anledningen till det är att det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den anställda eller någon närstående lider men (avsnitt 7.8.2). Man kan nämligen tänka sig att den sökande vill komma i kontakt med den anställda. Att hemtelefonnumret kan finnas tillgängligt på annat håll påverkar inte Försäkringskassans bedömning av sekretessfrågan.

Eftersom personen som begärt att få uppgifterna bara ville ha ansökningshandlingar för externa sökande behövde Jasmine inte titta i handlingarna efter skyddsvärda uppgifter inom ramen för den personaladministrativa verksamheten.

Om handlingarna hade funnits elektroniskt hade Jasmine inte varit skyldig att lämna ut dem på ett sådant sätt. Bestämmelserna om säkerhetsåtgärder i 31 § PUL och Försäkringskassans riktlinjer (2009:5) för informationssäkerhet Medarbetare, tillåter heller inte att personuppgifter i alla lägen skickas via e-post (avsnitt 20.2.3).

18 Sekretessmarkering

I detta kapitel behandlas

- hur en person kan få en sekretessmarkering
- vad en sekretessmarkering innebär
- Försäkringskassans hantering av ärenden där sekretessmarkering finns.

18.1 Allmänt om skydd för uppgifter

Vissa personer kan behöva ett utökat skydd för uppgifter om den egna personen. Detta kan till exempel gälla någon som lever under hot eller trakasserier eller är förföljd.

Det finns olika skyddsformer. ”Skyddade personuppgifter” är en samlingsrubrik som Skatteverket använder för olika skyddsåtgärder, bland annat sekretessmarkering. Se www.skatteverket.se.

Sekretessmarkering (markering för särskild sekretessprövning eller liknande beteckningar) är den vanligaste formen av skydd som finns att få. Den registreras av Skatteverket i den så kallade folkbokföringsdatabasen och förmedlas tillsammans med andra uppgifter om personen elektroniskt till flera myndigheter.

18.2 Hur får man en sekretessmarkering?

En person som vill ha ett utökat skydd för uppgifter om sig själv, i detta fall en sekretessmarkering, måste vända sig till Skatteverket som gör en prövning av behovet.

Om Skatteverket på förhand kan bedöma att ett utlämnande av uppgifter om en person kan leda till att han eller hon förföljs eller råkar ut för annan skada kan verket besluta om att registrera en sekretessmarkering. En sådan bedömning kan exempelvis grundas på personens egen redogörelse för omständigheterna. Det kan gälla ett konkret hot om att han eller hon ska utsättas för skada. Men det kan också handla om en politisk flyktning som vill skydda sig mot repressalier från meningsmotståndare.

18.3 Vad innebär en sekretessmarkering?

En sekretessmarkering gäller i de flesta fall alla uppgifter som rör personen i fråga, såväl harmlösa som normalt sett sekretessbelagda uppgifter.

En begäran om att ta del av en handling eller uppgifter kan gälla uppgifter om personer som har sekretessmarkering. Den myndighet som ska bedöma och ta ställning till sekretessfrågan måste då göra en särskilt noggrann sekretessprövning.

Utgångspunkten för Försäkringskassans prövning i ett försäkringsärende där en sådan markering förekommer är att ett utlämnande av uppgifter kan innebära men för den enskilde. Prövningen kan alltså mynna ut i att sekretessbelägga en vanligtvis harmlös uppgift.

18.3.1 Hur kan man se att någon har en sekretessmarkering?

I Försäkringskassans kärnverksamhet kommer en sekretessmarkering till uttryck genom att åtkomst till uppgifter nekas i socialförsäkringsdatabasen (vanligtvis via 030-bilden i TP-systemet eller kundinformation i DinArbetsplats).

18.3.2 Särskild behörighet krävs för tillgång till uppgifter

Handläggning av ärenden och hantering av uppgifter om försäkrade som har sekretessmarkering sköts på Försäkringskassan av handläggare med särskild behörighet. Se vidare Försäkringskassans rutin (2007:15) Handläggning av ärenden som avser personer med skyddade personuppgifter.

18.4 Hur görs sekretessprövningen i dessa fall?

I ärenden där det finns en sekretessmarkering är det viktigt att vara observant på att det i de flesta fall finns omständigheter som gör att det begärda materialet inte kan lämnas ut.

Om det kommer en begäran om att ta del av uppgifter om en namngiven person som visar sig ha sekretessmarkering måste man fråga vem den sökande är eller vad han eller hon ska ha uppgifterna till.

Exempel

Handläggaren Ulla arbetar på Försäkringskassans Kundcenter. Hon får ett telefonsamtal från en kvinna som vill ha adressen till en namngiven Nisse med ett visst personnummer. Ulla försöker via IT-systemen komma åt uppgifterna. Hon nekas dock åtkomst. Ulla kopplar samtalet vidare till Bert som är handläggare av sekretessärenden.

Bert frågar kvinnan vem hon är och vad hon ska ha adressuppgiften till. Detta vill hon inte säga och upplyser samtidigt Bert om att han inte får ställa en sådan fråga när det handlar om normalt sett offentliga uppgifter. Kvinnan undrar i sammanhanget om Nisse har "skyddade uppgifter". Bert upplyser henne om att en sådan uppgift, om den förekommer, är sekretessbelagd. Kvinnan tackar för sig och säger i förbigående att hon inte vill ha något beslut.

I exemplet vill kvinnan till slut ha reda på om Nisse verkligen har sekretessmarkering. Det kan antas vara till men för personen det gäller att lämna ut en sådan uppgift. Därför svarar Bert rent allmänt. Hans svar avslöjar inte direkt att Nisse har en sådan markering.

Om Bert i stället svarar att uppgiften är sekretessbelagd så får kvinnan i princip kännedom om att Nisse har sekretessmarkering.

Det finns aldrig någon anledning för Bert att fullt ut pröva om han kan lämna ut adressuppgiften. Hade det varit aktuellt skulle ett utlämnande kunna nekas eftersom kvinnan inte svarar på frågan vem hon är eller vad hon ska ha uppgiften till. I och med att Nisse har sekretessmarkering har Bert möjlighet att fråga kvinnan detta.

18.4.1 Sekretessmarkeringen fungerar endast som en varningssignal

En sekretessmarkering innebär inte ett automatiskt avslag på en begäran om att ta del av handlingar eller uppgifter. Den betyder alltså inte att en handling eller uppgift är sekretessbelagd, utan tjänar enbart som en varningssignal. Andra omständigheter, till exempel uppgiftsskyldighet mellan myndigheter, kan leda till att uppgifter om personen måste lämnas ut, även uppgift om att han eller hon har sekretessmarkering.

Alla som begär att få en sekretessmarkering hos Skatteverket får inte någon sådan. Det kan exempelvis vara så att verket bedömt att något behov inte finns, till exempel på grund av att det inte finns någon risk för förföljelse. Personen i fråga kanske bara har en allmän rädsla för att uppgifter om honom eller henne kan komma ut. Ett sådant avslag måste Försäkringskassan, i den mån man känner till det, rimligen ta hänsyn till om uppgifter begärs ut om personen i fråga.

18.5 Särskild vaksamhet måste iakttas!

Även om det saknas en sekretessmarkering kan det finnas anledning att vara försiktig. En handläggare på Försäkringskassan kanske känner till att den försäkrade kan komma att förföljas eller trakasseras om adressuppgiften lämnas ut. Det finns även andra situationer då det finns anledning till försiktighet (se vidare Norström, s. 79–82).

Det kan hända att en person är förföljd och har ansökt om sekretessmarkering hos Skatteverket men ännu inte fått ett slutligt beslut om detta. Vanligtvis får personen i fråga en markering under den tid verkets utredning fortgår. Om så inte är fallet kan han eller hon informera Försäkringskassan om situationen. Vid tillämpningen av 21 kap. 3 § OSL bör Försäkringskassan ta hänsyn till den information som han eller hon har lämnat (avsnitt 8.7). En hotsituation kan uppstå plötsligt och om Försäkringskassan får kännedom om att hot riktas mot en enskild bör man ta hänsyn till det (prop. 2005/06:161, s. 55). Vanligtvis finns det ett försäkringsärende, vilket gör det aktuellt att tillämpa socialförsäkringssekretessen i 28 kap. 1 § OSL. Även i det fallet måste man ta hänsyn till den lämnade informationen och hantera ärendet med extra varsamhet ur sekretessynpunkt.

19 Utlämnandet av offentliga allmänna handlingar och uppgifter ur dem (enligt TF och OSL)

I detta kapitel behandlas

- skyldigheten att lämna ut en allmän handling som är offentlig
- uppgift ur en offentlig handling.

När en myndighet efter en sekretessprövning har bedömt att en begärd handling eller uppgift kan lämnas ut, kan det uppstå frågor kring när och på vilket sätt myndigheten ska lämna ut den. Detta rör själva tillhandahållandet och behandlas i TF respektive OSL. I detta avseende skiljer sig de båda regelverken åt när det gäller kraven att få fram informationen och inom vilken tidsrymd det ska ske.

Vanligtvis lämnas allmänna handlingar ut i form av kopior och uppgifter ur sådana handlingar ges per telefon.

Elektroniskt utlämnande behandlas i följande kapitel.

19.1 Allmänt om skyldigheten att lämna ut en allmän handling

Det handlar inte bara om att göra informationen tillgänglig för den sökande. Man måste också agera snabbt.

En myndighet är skyldig att genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahålla en allmän handling som inte är sekretessbelagd så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Detta framgår av 2 kap. 12 § TF (avsnitt 19.4). Att lämna ut en handling ”på stället” innebär att den sökande tar del av handlingen som sådan där den finns, exempelvis i myndighetens lokaler, över disk eller via en bildskärm där.

Myndigheten är även skyldig att mot fastställd avgift lämna ut en kopia eller avskrift av en allmän handling, vilket framgår av 2 kap. 13 § TF (avsnitt 19.5).

19.2 Höga krav att ta fram begärda handlingar

En myndighet kan inte neka att lämna ut begärda handlingar som redan finns därför att de inte går att få fram eller för att det är svårt att leta fram, sortera eller identifiera handlingarna i fråga. Att det är arbetsamt eller att det tar mycket tid i anspråk är inte godtagbara skäl till att dröja med eller neka till ett utlämnande, såvida inga andra hinder finns. I praktiken ska det vara omöjligt att identifiera en handling för att ha skäl att neka någon att ta del av den (avsnitt 11.5.1).

Kammarrätten i Sundsvall har i ett avgörande tagit ställning till vilka krav som kan ställas på att söka fram efterfrågade handlingar. I ärendet ville den

sökande ta del av vissa aidentifierade uppgifter i 115 ärenden där Försäkringskassan hade dragit in sjukpenningen. Försäkringskassan fann att det förelåg betydande hinder för att lämna ut de begärda handlingarna eftersom ärendena inte specificerats på så sätt att det var möjligt att söka efter respektive ärende. Ärendena fanns utspridda på länets samtliga försäkringskontor och hade inte registrerats på något särskilt sätt. Försäkringskassan ansåg att det var mycket svårt att leta fram respektive ärende. En manuell sökning skulle kräva en så stor arbetsinsats att andra prioriterade arbetsuppgifter bedömdes bli eftersatta. Kammarrätten upphävde Försäkringskassans beslut och återförvisade målet för ny prövning. Bland annat anförde domstolen att Försäkringskassan inte gjort gällande att det i praktiken skulle vara omöjligt att identifiera de handlingar den sökande ville ta del av. (KRSU beslut, mål nr 921-05)

19.3 Myndigheten bestämmer över sättet för utlämnandet

En myndighet bestämmer över på vilket sätt en handling lämnas ut. Exempelvis kan inte en sökande med stöd av TF kräva att en upptagning ska visas på en bildskärm om Försäkringskassan i stället tillhandahåller en utskrift av upptagningen. Det enda kravet är att handlingen är läsbar.

Om en handling inte kan tillhandahållas på stället utan att en sådan del som är sekretessbelagd röjs, ska handlingen i övriga delar göras tillgänglig för den sökande i avskrift eller kopia (2 kap. 12 § TF). Denna skyldighet är ovillkorlig.

19.4 Utlämnande ”på stället” (i myndighetens lokaler)

Av TF följer ingen skyldighet att tillhandahålla en handling på ett annat ställe inom en myndighet än det ställe där myndigheten förvarar den (RÅ 2007 ref. 68). För Försäkringskassans del handlar det normalt om att lämna ut handlingar på en av myndighetens olika kundmötesplatser.

19.4.1 Utlämnandet ska som huvudregel ske utan dröjsmål!

En allmän handling som är offentlig ska enligt 2 kap. 12 § första stycket TF på begäran lämnas ut genast eller så snart det är möjligt. Detta innebär att den i princip ska lämnas ut omedelbart (Norström, s. 215).

Normalt sett ska en handling lämnas ut medan den sökande väntar. Alternativt lämnas den ut under dagen eller påföljande dag.

Huvudregeln om utlämnande på stället är alltså att detta ska ske utan dröjsmål. Vissa omständigheter kan emellertid motivera undantag från denna huvudregel så att utlämnandet i stället sker så snart det är möjligt. Detta behandlas i följande avsnitt.

19.4.2 Undantagsvis kan utlämnandet ske så snart det är möjligt

Att en handling ska lämnas ut så snart det är möjligt ger en myndighet ett visst spelrum att dröja något med att lämna ut den (Regner m.fl., s. 15:13). Undantag kan alltså göras då omständigheterna i det specifika fallet motiverar ett visst dröjsmål.

Tillfälliga hinder i arbetet

Skäl för dröjsmål kan vara tillfälliga hinder i myndighetens arbete. Handlingarna kanske förvaras på skilda ställen. En begäran kan också gälla en stor mängd handlingar.

I ett fall ville en sökande ta del av 70 000 handlingar på stället. Kammarrätten i Sundsvall fann att det saknades laglig grund att neka utlämnande med hänvisning till att den aktuella kommunen inte förfogade över tillräckliga resurser för att möta begäran. Mängden handlingar kunde emellertid motivera avsteg från huvudregeln om ett omedelbart utlämnande. (KRSU beslut, mål nr 180-05)

Slutsatsen är att det förhållandet att det är arbetsamt eller stör det ordinarie arbetet att ta fram de begärda handlingarna eller uppgifterna möjligen kan påverka sättet och tiden för tillhandahållandet men det kan inte åberopas till stöd för att vägra att lämna ut dem.

Handlingen behövs för tillfället

Ett annat exempel på hinder är att en handling behövs för pågående behandling av ett ärende som inte kan vänta (Norström, s. 211).

Arbetet med att maskera sekretessbelagda uppgifter

Arbetet med att avskilja de sekretessbelagda delarna kan kräva betydande arbetsinsatser och ta lång tid i anspråk. I likhet med vad som sagts ovan (om arbete med att ta fram handlingar) kan avskiljandet visserligen påverka sättet och tidpunkten för tillhandahållandet av offentliga delar men det kan inte åberopas till stöd för att vägra att lämna ut dessa delar (JO:s ämbetsberättelse 1994/95, s. 563).

19.4.3 Särskilda undantaget ”betydande hinder”

Enligt en särskild undantagsregel i 2 kap. 12 § andra stycket TF är en myndighet inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället om betydande hinder möter (jämför föregående avsnitt). Det kan vara brist på disponibla lokaler eller risk för att handlingen skadas. Den sökande har då rätt att avgiftsfritt få handlingen i kopia eller avskrift (Norström, s. 215–216).

Betydande hinder kan också bestå i att handlingen just då den begärs utlämnad används i myndighetens arbete (JO:s ämbetsberättelse 1990/91, s. 410).

Ibland kan det hända att en sökande inte riktigt vet vart han eller hon ska vända sig för att få ut handlingar eller uppgifter. Det kan också vara så att flera myndigheter kan få pröva utlämnandet av en och samma handling. Skyldigheten att pröva frågan om utlämnande gäller den myndighet den sökande har vänt sig till. När det gäller just upptagningar finns ingen skyldighet att tillhandahålla en sådan handling på stället om den sökande utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos en närbelägen myndighet (2 kap. 12 § andra stycket TF). Beträffande upptagningar för automatiserad behandling finns alltså viss möjlighet att hänvisa den sökande till en annan myndighet (Regner m.fl, s. TF:13).

19.5 Utlämnande av kopia

Som framgått ovan lämnas handlingar vanligen ut i form av papperskopior som skickas till den sökande. Hur de ska skickas behandlas i rutinen (2006:13).

19.5.1 En begäran ska behandlas skyndsamt

En begäran att ta del av en kopia eller avskrift av en allmän handling ska behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § andra stycket TF). När det gäller att lämna ut kopior är kravet på skyndsamhet inte lika strängt som utlämnande på stället, men i praktiken ska en begäran om kopior behandlas lika skyndsamt. Kopior bör expedieras samma dag (JO:s beslut, dnr 2504-1996).

Om handlingen inte kan lämnas ut omedelbart

Även för kopior gäller att någon eller några dagars fördröjning av utlämnandet kan godtas om en sådan fördröjning är nödvändig. Utrymmet för detta är ganska begränsat. Ett visst dröjsmål är dock ofrånkomligt om framställningen gäller eller fordrar genomgång av ett omfattande material. (JO:s beslut, dnr 4586-2005).

Om en begäran gäller en större mängd handlingar måste en myndighet få tillräcklig tid för att få fram kopiorna (Norström, s. 218).

19.5.2 Avgifter för kopior

En myndighet ska ta betalt för utlämnande av kopior. I dessa fall gäller 15–22 §§ AvgF. Enligt förordningen ska avgift som huvudregel tas ut, bland annat för kopiering. Mindre än tio kopiesidor är gratis.

När och hur Försäkringskassan ska ta betalt för kopior och vilka underlag som ska användas behandlas i rutinen (2006:13).

19.6 Skyldigheten att lämna ut en uppgift ur en allmän handling med mera

Förutom skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar enligt TF finns i OSL bestämmelser om skyldighet för myndigheter att lämna ut uppgifter ur

allmänna handlingar till enskilda och att lämna uppgifter till andra myndigheter – informationsskyldighet (inte att förväxla med särskilda uppgiftsskyldigheter som behandlas i kapitel 15).

Informationsskyldigheten i OSL skiljer sig från vad som gäller för skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar enligt TF, men det finns flera gemensamma drag. Gemensamt är att utlämnandet ska hanteras snabbt och med förtur framför andra arbetsuppgifter. Kring detta finns omfattande praxis (se bland annat JO:s ämbetsberättelse 1993/94, s. 515).

Handläggare i Försäkringskassans Kundcenter tillämpar så gott som uteslutande bestämmelser om informationsskyldighet när uppgifter lämnas ut till utomstående. Anledningen till det är att handlingarna i regel är allmänna (givetvis lämnas också uppgifter ut med stöd av de särskilda bestämmelserna om sekretessbrytande uppgiftsskyldighet).

19.6.1 Skyldigheten att lämna uppgifter till enskilda

Av 6 kap. 4 § OSL framgår att en myndighet på begäran av en enskild ska lämna ut uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten om inte uppgiften är sekretessbelagd eller utlämnandet skulle hindra arbetets behöriga gång. Detta är inte någon *sekretessbrytande* uppgiftsskyldighet (jämför avsnitt 15.2.1). Bestämmelsen omfattar heller inte uppgifter som är sekretessbelagda. I stället är den helt och hållet inriktad mot förfarandet.

Om det finns hinder på grund av sekretess styrs av andra bestämmelser i OSL, till exempel 14 kap. 2 § (avsnitt 15.3).

Uppgiften ska inte vara sekretessbelagd

Att uppgiften inte är sekretessbelagd visar sig genom att

- uppgiften inte är sekretessreglerad (det vill säga det inte finns någon tillämplig sekretessbestämmelse)
- skaderekvisitet i en viss bestämmelse inte är uppfyllt
- uppgiften enligt någon bestämmelse får lämnas ut utan att sekretess lägger hinder i vägen.

Hinder för arbetets behöriga gång

I begreppet ”hinder för arbetets behöriga gång” ligger att en myndighet inte behöver prioritera en begäran framför andra mer brådskande angelägenheter (Norström, s. 219–221).

Telefonförfrågningar måste dock besvaras såvida de inte stör arbetet. Det bör inte ta längre tid att lämna en muntlig uppgift än det skulle göra att lämna ut själva handlingen (JO:s ämbetsberättelse 1989/90, s. 373). Men om en upplysning per telefon anses hindra arbetet kan man neka den sökande att lämna uppgiften muntligt. I stället kan han eller hon erbjudas att läsa handlingen på en anvisad plats eller få en kopia skickad till sig.

Andra exempel på när en begäran kan sägas hindra arbetets behöriga gång är om en handläggare håller på med att handlägga ett ärende som handlingen hör till eller om den sökandes begäran är så omfattande att det inte är rimligt att myndigheten kan klara den på en gång utan allvarliga störningar av det egna arbetet (jämför Regner m.fl., s. 15:13).

Det är fråga om en skyldighet att lämna uppgiften

Vad 6 kap. 4 § OSL handlar om är på vilket sätt tillhandahållandet av en uppgift ska gå till – om det inte finns några hinder av sådant slag som anges i bestämmelsen *ska* uppgiften lämnas ut.

19.6.2 Skyldigheten att lämna uppgifter till myndigheter

I 6 kap. 5 § OSL finns en bestämmelse som reglerar skyldigheten att lämna uppgifter till myndigheter. Den motsvarar i stort sett 6 kap. 4 § OSL (avsnitt 19.6.1).

Till skillnad från vad som gäller beträffande informationsskyldighet till enskilda tar denna bestämmelse sikte på varje offentlig uppgift som en myndighet förfogar över, det vill säga inte bara uppgifter i allmänna handlingar. Den omfattar även något som en tjänsteman har vetskap om.

20 Elektroniskt utlämnande av handlingar och uppgifter (huvudsakligen personuppgifter)

I detta kapitel behandlas elektroniskt utlämnande.

Om en myndighet ska lämna ut personuppgifter elektroniskt måste man ta hänsyn till integritetsskyddsbestämmelserna i PUL. PUL hindrar normalt inte en myndighet från att lämna ut personuppgifter.

I en särreglering till PUL, normalt sett en register- eller databasförfattning, kan det finnas stöd för ett elektroniskt utlämnande av personuppgifter. Vanligtvis regleras i detalj hur och till vem uppgifterna får lämnas ut men också vilka uppgifter det handlar om.

Anledningen till att det är möjligt att lämna ut personuppgifter elektroniskt är att lagstiftaren har ansett att någon kan behöva få eller ha tillgång till uppgifterna och att inga integritetshänsyn kommer i kläm genom att de lämnas ut på det viset.

20.1 I vilka fall kan uppgifter lämnas ut elektroniskt?

Enligt TF finns ingen skyldighet att lämna ut allmänna handlingar (som innehåller personuppgifter) i elektronisk form, men det är möjligt att göra det om inte sekretess lägger hinder i vägen och det är förenligt med bestämmelserna i PUL och särreglering till den lagen (avsnitt 3.1).

Om det handlar om att lämna ut andra uppgifter än personuppgifter, det vill säga uppgifter som inte kan hänföras till en levande individ, finns inga begränsningar i PUL att ta hänsyn till.

20.1.1 I många fall kan personuppgifter lämnas ut

Ett elektroniskt utlämnande av personuppgifter stödjer sig ofta på en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att uppgifterna *ska* lämnas ut, till exempel till en eller flera bestämda mottagare eller för en viss situation. När det finns en sådan sekretessbrytande uppgiftsskyldighet finns det i en särskild register- eller databasförfattning ofta stöd för ett lämna ut uppgifterna elektroniskt. Men även bestämmelser som innebär att en myndighet får lämna ut uppgifter kan möjliggöra ett elektroniskt utlämnande.

Genom den särskilda register- eller databasförfattningen kan även metoden för det elektroniska utlämnandet vara reglerad. Ofta handlar det om att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling (till exempel via e-post, fil, eller internet) eller genom så kallad direktåtkomst (det vill säga elektronisk tillgång till tekniska upptagningar). I praktiken har gränsen mellan de två utlämningsätten kommit att mer eller mindre suddas ut.

20.2 Försäkringskassans informationsutbyte

För Försäkringskassans del sker det elektroniska informationsutbytet för personuppgifter primärt i någon del av ärendehandläggningen eller i situationer eller aktiviteter som har anknytning till eller grund i handläggningen. Men även från myndighetens särskilda statistiksystem lämnas uppgifter ut elektroniskt (sistnämnda behandlas inte i denna vägledning).

Personuppgifterna i Försäkringskassans kärnverksamhet behandlas med stöd av SFB. Dessa uppgifter finns i socialförsäkringsdatabasen (avsnitt 5.3).

20.2.1 Utlämnande på medium för automatiserad behandling

Försäkringskassan kan med stöd av SFB lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling i olika situationer, till exempel när det finns en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet eller inom ramen för EU-samarbetet (114 kap. 9 och 24 §§ SFB). Det handlar då vanligtvis om ett regelmässigt utlämnande. Ett exempel är den så kallade KOMINFO-rutinen. Genom den lämnas vissa uppgifter ut till socialnämnder.

Ett utlämnande på medium för automatiserad behandling kan även ske till den enskilde själv eller till ett ombud för honom eller henne. Detta framgår av 114 kap. 24 § SFB. Det kan till och med ske när ett försäkringsbolag behöver uppgifter för att göra en riskbedömning eller prognos och den enskilde samtycker till att bolaget får uppgifterna från Försäkringskassan.

Genom 114 kap. 26 § SFB ges vida möjligheter för Försäkringskassan att lämna ut personuppgifter för skadereglering till försäkringsbolag. En förutsättning för det är att den enskilde har lämnat ett uttryckligt samtycke om det. Dessa uppgifter lämnas ut genom två elektroniska tjänster, Preenumerationstjänsten och On-linetjänsten.

20.2.2 Utlämnande genom direktåtkomst

Flera olika aktörer har tillgång till personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen. Bland annat får Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna ha direktåtkomst till sådana uppgifter i den utsträckning det behövs som underlag för beslut och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda. Detta framgår av 114 kap. 21 § SFB. Vilka uppgifter det handlar om regleras i 3 § SofdF.

Enligt 3 a § SofdF får vissa myndigheter som deltar i samverkan och finansiell samordning ha direktåtkomst till personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning den enskilde samtycker till det. För uppföljning av denna samverkan används ett speciellt IT-system, SUS (se även avsnitt 16.5).

20.2.3 Säkerhetskrav som gäller vid all behandling av personuppgifter

Ett utlämnande av personuppgifter måste alltid ske i enlighet med säkerhetsbestämmelserna i 31 § PUL. Denna bestämmelse fylls ut av Datainspektionens allmänna råd Säkerhet för personuppgifter. Dessa allmänna råd innehåller rekommendationer om hur de bindande kraven i PUL kan uppnås.

Vid ett elektroniskt utlämnande från Försäkringskassan, till exempel med e-post, måste man även ta hänsyn till riktlinjerna (2009:5). Enligt riktlinjerna får till exempel inte uppgifter som är sekretessbelagda eller känsliga personuppgifter enligt PUL skickas externt via e-post. Detta gäller även om den enskilde har godkänt att det sker på ett sådant sätt.

21 Avslagsbeslut och överklagande (TF och OSL)

I detta kapitel behandlas

- beslut om att avslå en begäran om att ta del av allmän handling
- beslut om att avslå en begäran om att ta del av *uppgift ur* allmän handling
- vad som allmänt gäller för Försäkringskassans avslagsbeslut och överklagande av ett sådant beslut.

Den som prövar en fråga om att lämna ut en handling eller uppgift ur en handling har inte bara sekretessprövningen att tänka på. Han eller hon måste också se till att det formella beslutsfattandet sker på rätt sätt.

21.1 Vanliga skäl till att handlingar eller uppgifter inte lämnas ut

Ofta kan man tillmötesgå en begäran. Ett utlämnande kan emellertid nekas av en rad olika skäl. Det kan exempelvis handla om

- att det inte finns någon handling
- att handlingen inte är allmän enligt de vanliga kriterierna i TF
- att det inte är fråga om en allmän handling eftersom det krävs mer än rutinbetonade åtgärder för att få fram handlingen
- att uppgiften är sekretessbelagd.

I dessa fall kan det bli nödvändigt att fatta ett formellt avslagsbeslut (se följande avsnitt).

En myndighet kan naturligtvis inte lämna ut en handling eller uppgift som inte finns. Även i dessa fall kan alltså ett avslagsbeslut fattas om den sökande inte litar på myndigheten och därför vill ha ett sådant beslut.

Om uppgifter lämnas ut med ett sekretessförbehåll ses det som ett avslag på begäran om att ta del av allmän handling. Anledningen är att förbehållet inskränker den sökandes rätt att yppa handlingens innehåll eller annars förfoga över den (JO:s ämbetsberättelse 1994/95, s. 574 och avsnitt 14.3).

21.2 Muntligt besked och avslagsbeslut

Om en sökandes begäran om att ta del av en allmän handling avslås måste han eller hon underrättas om detta. Detta gäller även i det fall endast vissa uppgifter i en handling lämnas ut. Ett sådant besked kan meddelas muntligt. Det görs i första hand av den tjänsteman som prövar begäran, det vill säga han eller hon som ansvarar för handlingen (kapitel 17).

När det muntliga beskedet lämnas måste den sökande samtidigt, i den mån det inte skett tidigare, även upplysas om möjligheten att på begäran få ett

skriftligt avslagsbeslut som fattas av ”myndigheten” (avsnitt 17.3). Myndigheten är i detta fall en person på myndigheten som är behörig att besluta om avslag. Den sökande ska också upplysas om att ett sådant beslut är en förutsättning för att kunna överklaga avslaget (6 kap. 3 § OSL). Detta behandlas även i JO:s beslut, dnr 4687-2005.

En myndighet behöver inte namn på den sökande och hans eller hennes adress för att fatta ett avslagsbeslut. Den sökande kan till exempel ange endast en viss e-postadress (2 kap. 15 § TF och KRNS beslut, mål nr 7164-09).

21.3 Vem är behörig att fatta ett avslagsbeslut?

Ett beslut att inte lämna ut en allmän handling eller uppgift eller att lämna ut informationen med ett sekretessförbehåll måste fattas av någon som är behörig att göra det (6 kap. 3 § OSL). Hos Försäkringskassan regleras detta uttömmande i arbetsordningen 2005:1. Lägsta nivå är enhetschef (eller sektionschef om kraven enligt arbetsordningen är uppfyllda).

Om en begäran om utlämnande avser en upptagning för automatiserad behandling i Försäkringskassans gemensamma IT-system får beslut även fattas av chefsjuristen.

Om någon som inte är behörig att fatta ett avslagsbeslut ändå gör det kan beslutet inte överklagas (avsnitt 21.5). Domstolen kommer i ett sådant fall att undanröja beslutet och återförvisa målet till Försäkringskassan.

21.4 Beslutsmotivering

Ett avslagsbeslut måste som alla andra negativa beslut innehålla en motivering (20 § FL).

Det är viktigt att motiveringen är utformad på ett sådant sätt att den inte röjer de sekretesskyddade uppgifter som inte får lämnas ut. Exempelvis ska inte den person vars uppgifter efterfrågas namnges i beslutet.

Om en efterfrågad uppgift inte finns måste detta framgå av beslutsmotiveringen.

Se vidare i Försäkringskassans riktlinjer (2005:14) Att skriva beslut i Försäkringskassan. I bilaga 1 och 2 till rutinen (2006:13) finns exempel på texter till beslut.

21.5 Försäkringskassans avslagsbeslut kan överklagas

En sökande kan av olika anledningar vilja överklaga ett avslagsbeslut. Vanligtvis handlar det om att han eller hon nekats att ta del av en allmän handling med motiveringen att den begärda uppgiften är sekretessbelagd.

En förutsättning för att kunna överklaga ett avslagsbeslut är att det har fattats av en behörig tjänsteman (KRNS beslut, mål nr 6261-06). Se även kapitel 12.

Grundläggande bestämmelser om överklagande av en myndighets beslut i ärenden om att ta del av allmän handling finns i 2 kap. 15 § TF. I 6 kap. 7 § OSL finns kompletterande bestämmelser om den enskildes rätt att överklaga ett beslut som rör utlämnande av en allmän handling. I samma paragraf regleras i vilken ordning tvist mellan myndigheter ska avgöras.

Det går också att överklaga ett beslut som innebär att en allmän handling lämnas ut med sekretessförbehåll som inskränker den sökandes rätt att röja dess innehåll eller annars förfoga över den (6 kap. 7 § OSL).

21.5.1 Allmän handling eller uppgift ur allmän handling?

En begäran kan handla om att ta del av en allmän handling eller vissa uppgifter som kan finnas i en handling. Ibland kan det vara svårt att avgöra om en begäran gäller att ta del av allmän handling i sig eller en uppgift ur en sådan handling. Exempel på det är en enstaka uppgift som framgår av en skärmbild eller i en annan allmän handling.

När en myndighet avslår en enskilds begäran om att ta del av en enstaka uppgift, kan beslutet inte överklagas (2 kap. 15 § TF). För att inte den sökande ska gå miste om sin rätt att få saken prövad bör detta ses som avslag på begäran om att ta del av den allmänna handling där uppgiften finns (RÅ 82 2:68 och JO:s beslut, dnr 4801-1996). Ett sådant beslut formuleras som ett avslag på begäran om att ta del av allmän handling.

21.5.2 Överklagandehänvisning

Ett avslagsbeslut ska innehålla en underrättelse om hur det kan överklagas (21 § FL). När det gäller Försäkringskassans avslagsbeslut framgår klagohänvisningen av själva beslutsformuläret. Det finns beslutsformulär (i form av WIMI-mallar) för olika situationer, se rutinen (2006:13).

Det är viktigt att hålla reda på vilken överinstans som ska pröva överklagandet och vilka tidsfrister för överklagandet som gäller. Detta skiljer sig nämligen åt med hänsyn till om Försäkringskassans beslut har riktats till en enskild, en kommunal (eller landstingskommunal) myndighet eller en annan statlig myndighet. Detta behandlas i det följande.

21.5.3 Vilken överinstans ska pröva frågan?

Av Försäkringskassans överklagandehänvisning ska framgå att överklagandet ska ställas till Kammarrätten i Stockholm. Anledningen är att beslutet formellt fattas av myndigheten Försäkringskassan med säte i Stockholm som finns inom rättens domkrets. (6 kap. 8 § OSL och 1 § förordningen [1977:937] om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.)

Men om Försäkringskassan har fattat ett avslagsbeslut som riktar sig till en annan statlig myndighet görs överklagandet hos regeringen (Socialdepartementet). Detta framgår av 6 kap. 8 § fjärde stycket OSL.

21.5.4 Vilken tidsfrist gäller?

Överklagandet ska sändas till Försäkringskassan inom tre veckor från den dag den sökande fick del av beslutet.

Det enda undantaget är följande. Överklagande av ett beslut som gäller avslag på en kommunal (eller landstingskommunal) myndighets begäran ska ha kommit in till Försäkringskassan inom tre veckor från den dag beslutet meddelades (23 § andra stycket FL).

Se vidare i riktlinjerna (2005:14).

21.5.5 Endast den sökande kan överklaga

Det är endast den sökande, det vill säga den som har vägrats att ta del av en handling eller en uppgift, som har möjlighet att överklaga Försäkringskassans avslagsbeslut (RÅ 1981 2:18).

Försäkringskassan kan alltså inte överklaga ett beslut som ålägger myndigheten att lämna ut en allmän handling (RÅ 84 2:101). Samma sak gäller om kammarrätten har upphävt Försäkringskassans beslut och återförvisar ärendet till ny prövning (Regeringsrättens beslut, mål nr 4121-05).

21.5.6 Överklagandet ska göras skriftligt

Ett avslagsbeslut ska överklagas skriftligt och överklagandet ska vara undertecknat. I skrivelsen ska den klagande ange vilket beslut som överklagas och vilken ändring som han eller hon begär. Skrivelsen ska sändas till Försäkringskassan. (23 § FL). Detta behandlas utförligare i rutinen (2006:13).

21.6 Försäkringskassan ska göra en rättidsprövning

När överklagandet kommer in till Försäkringskassan görs en prövning av om överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent ska Försäkringskassan som huvudregel avvisa överklagandet (24 § FL).

Om överklagandet har gjorts i rätt tid är det viktigt att utan dröjsmål sända skrivelsen med överklagandet och övriga handlingar i ärendet till Kammar-rätten i Stockholm, såvida den klagande inte är en annan statlig myndighet. I sådana fall ska ärendet sändas till regeringen, Socialdepartementet.

Överlämnandet ska ske snarast och senast inom en vecka efter det att överklagandet kom in till Försäkringskassan.

I rutinen (2006:13) beskrivs förfarandet närmare.

21.7 Rättelse och ändring av beslutet

Det finns möjlighet att rätta och ändra ett avslagsbeslut. Detta görs med stöd av bestämmelserna i FL.

21.7.1 Rättelse

Förutsättningen för att rätta ett beslut är att det är fråga om ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende. Detta framgår av 26 § FL.

Bestämmelsen ger Försäkringskassan befogenhet att själv rätta ett beslut. Det handlar alltså om misstag som skett, inte sådan oriktighet i ett beslut som är resultatet av bristfällig utredning eller av en felaktig bedömning eller rättstillämpning från myndighetens sida.

21.7.2 Ändring (omprövning)

Om Försäkringskassan finner att ett avslagsbeslut är uppenbart oriktigt på grund av att det framkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, ska Försäkringskassan som huvudregel ändra beslutet. Förutsättningen för det är att det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Detta framgår av 27 § FL.

Att ett avslagsbeslut ska vara uppenbart oriktigt innebär att en ändring ska göras enbart då det går lätt att konstatera att beslutet är oriktigt. Beslutet behöver inte ha varit oriktigt då det fattades, utan det kan också vara senare inträffade omständigheter som gör att det framstår som oriktigt. Att beslutet ska kunna ändras snabbt och enkelt innebär att ytterligare utredning inte ska vara nödvändig för att avgöra vilken ändring som behöver göras.

Om Försäkringskassan efter prövning ändrar det överklagade beslutet helt enligt den sökandes yrkande förfaller överklagandet (28 § FL). Försäkringskassan ska i ändringsbeslutet informera den sökande om detta.

22 Meddelarfriheten och dess förhållande till sekretessprövningen

I detta kapitel behandlas

- vad som är meddelarfrihet och vad denna rättighet innebär
- under vilka förutsättningar meddelarfrihet kan begränsas
- i vilka situationer meddelarfrihet kan användas
- när en sekretessprövning blir aktuell.

22.1 Vad är meddelarfrihet?

I TF och YGL finns bestämmelser om meddelarfrihet. Dessa bestämmelser innebär att en offentlig funktionär, till exempel en tjänsteman på en myndighet, i viss utsträckning har rätt att straffritt lämna ut sekretessbelagda uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift, radio eller TV. Det kan exempelvis handla om att lämna uppgifter till massmedia för publicering.

Meddelarfriheten har sin grund i att sekretessbestämmelserna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressen. Önskemålet om insyn kan i ett särskilt fall vara starkare än det sekretessintresse som har föranlett den aktuella sekretessregeln. Det kan också vara så att en bestämmelse om skydd ibland på ett olämpligt sätt hindrar insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter (prop. 1979/80:2 Del A, s. 105).

Meddelarfriheten innebär inte någon skyldighet att lämna ut sekretesskyddade uppgifter. Det handlar om en möjlighet. En tjänsteman är endast skyldig att enligt TF lämna ut offentliga handlingar och uppgifter.

Några handlingar får inte lämnas ut med stöd av meddelarfriheten.

22.2 Meddelarfriheten kan inte begränsas hur som helst

Meddelarfriheten kan begränsas av tystnadsplikt, men endast i den utsträckning som anges i bland annat 13 kap. OSL (se även vad som nämns inledningsvis i kapitel 23 i denna vägledning).

Genom att det finns en grundlagsskyddad rätt att lämna ut uppgifter är det exempelvis inte tillåtet att från en myndighets sida förhindra en tjänsteman att uttala sig i vissa frågor eller förbjuda någon att uttrycka åsikter i en speciell fråga. Om det av någon anledning uppstår en besvärlig situation inom en myndighet kan det å andra sidan vara möjligt och lämpligt att göra klart vem som är mest lämpad att uttala sig för myndighetens räkning. Detta är inget som står i strid med meddelarfriheten (se vidare JO:s ämbetsberättelse 2005/06, s. 453).

22.3 I vilka situationer används meddelarfriheten?

Ett ganska vanligt exempel på när meddelarfriheten används är när man som tjänsteman vill förmedla information om olika åtgärder som visar att myndigheten verkar för förbättringar inom sitt verksamhetsområde. Det händer också att tjänstemän har synpunkter på hur effektivt en myndighet bedriver sin verksamhet eller att de vill uttala sig i den allmänna debatten.

Meddelarfriheten kan även bli aktuell i enskilda försäkringsärenden. I de fallen kan det dock vara svårt för en enskild tjänsteman att för egen del avgöra om han eller hon kan eller bör utnyttja sin meddelarfrihet eller i vilket läge det kan ske.

Källförteckning

Författningar

Regeringsformen

Tryckfrihetsförordningen

Yttrandefrihetsgrundlagen

Ärvdabalken

Socialförsäkringsbalken

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Bidragsbrottslagen (2007:612)

Lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Socialtjänstlagen (2001:453)

Personuppgiftslagen (1998:204)

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Lagen (1991:1047) om sjuklön

Taxeringslagen (1990:324)

Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

Förvaltningslagen (1986:223)

Lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Förordningen (2009:555) om uppgiftsskyldighet enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag

Förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)

Förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Avgiftsförordningen (1992:191)

Förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter

Förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Förarbeten

Prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag

Prop. 2005/06:161 Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m.

Prop. 2003/04:152 Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration

Prop. 2001/02:70 Offentlighetsprincipen och informationstekniken

Prop. 2000/01:129 Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet

Prop. 1980/81:28 om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen i fråga om hälso- och sjukvården samt den allmänna försäkringen

Prop. 1979/80:2 med förslag till ny sekretesslag m.m.

SOU 2004:6 Översyn av personuppgiftslagen

SOU 2001:3 Offentlighetsprincipen och den nya tekniken

SOU 1997:39 Integritet, offentlighet, informationsteknik

SOU 1996:40 Elektronisk dokumenthantering

Domar och beslut

RÅ 1999 ref. 51, mål nr 7670-1995

RÅ 1997 ref. 21, mål nr 4583-1996

RÅ 1993 not. 607, mål nr 3707-1993

RÅ 1989 ref. 28, mål nr 3202-1988

RÅ 1988 ref. 84, mål nr 341-1988

RÅ 1986 not. 178, mål nr 1324-1985

RÅ 1984 2:49, mål nr 2014-1984

RÅ 1984 2:101, mål nr 5190-1984

RÅ 1982 2:68, mål nr 813-1982 och 815-1982

RÅ 1981 ref. 2:45 I och II, mål nr 2640-1981 och 2258-1981

RÅ 1981 2:34 I, mål nr 799-1981

RÅ 1981 2:18, mål nr 580-1981

RÅ 1971 ref. 15, mål nr CB 2398-70

Regeringsrättens beslut, mål nr 4121-05

NJA 1998 s 559, mål nr 3830-98

KRNG mål nr 1622-2002

KRNS mål nr 7164-09

KRNS mål nr 7324-08

KRNS mål nr 5916-08

KRNS beslut mål nr 6261-06

KRNS mål nr 6448-05

KRNS mål nr 10605-1995

KRNS mål nr 49-1991

KRSU beslut mål nr 195-09

KRSU beslut mål nr 921-05

KRSU beslut mål nr 180-05

Justitiekanslern

JK 1985 s. 104

Justitieombudsmannen

JO:s ämbetsberättelse 2008/09, s. 538

JO:s ämbetsberättelse 2005/06, s. 460

JO:s ämbetsberättelse 2005/06, s. 453

JO:s ämbetsberättelse 2002/03, s. 495

JO:s ämbetsberättelse 2002/03, s. 497

JO:s ämbetsberättelse 1998:99, s. 509

JO:s ämbetsberättelse 1996/97, s. 480

JO:s ämbetsberättelse 1996/97, s. 474–477

JO:s ämbetsberättelse 1994/95, s. 574

JO:s ämbetsberättelse 1994/95, s. 563
JO:s ämbetsberättelse 1993/94, s. 515
JO:s ämbetsberättelse 1993/94, s. 464
JO:s ämbetsberättelse 1990/91, s. 410
JO:s ämbetsberättelse 1989/90, s. 399
JO:s ämbetsberättelse 1989/90, s. 373
JO:s ämbetsberättelse 1987/88, s. 190
JO:s ämbetsberättelse 1984/85, s. 265
JO:s beslut, dnr 3655-2009
JO:s beslut, dnr 2430-2009
JO:s beslut, dnr 6197-2008
JO:s beslut, dnr 4870-2008
JO:s beslut, dnr 1614-2008
JO:s beslut, dnr 2034-2007
JO:s beslut, dnr 5369-2006
JO:s beslut, dnr 1915-2006
JO:s beslut, dnr 4687-2005
JO:s beslut, dnr 4586-2005
JO:s beslut, dnr 1566-2005
JO:s beslut, dnr 5236-2004
JO:s beslut, dnr 5197-2004
JO:s beslut, dnr 3989-2000
JO:s beslut, dnr 1905-2000
JO:s beslut, dnr 1939-1997
JO:s beslut, dnr 4801-1996
JO:s beslut, dnr 2504-1996
JO:s beslut, dnr 1583-1989
JO:s inspektionsprotokoll, dnr 4284-1998

Regeringens beslut

N2004/5636/TP den 2 december 2004

Speciellitteratur

Bohlin, Offentlighetsprincipen, sjunde upplagan, Norstedts Juridik, 2007

Hellners, Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, andra upplagan, Norstedts Juridik AB, 2007

Norström, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, Pride Consult AB, 1999

Regner, Eliason, Heuman, Sekretesslagen – En kommentar (med supplement), Norstedts Juridik AB, 1998

Öman, Lindblom, Personuppgiftslagen – En kommentar, tredje upplagan, Norstedts Juridik AB, 2007

Vägledningar

Vägledningen (2004:1) Misstänkt brott

Vägledningen (2004:7) Försäkringskassan och förvaltningslagen

Vägledningen (2004:3) Försäkringskassorna och arkivverksamheten

Interna styrdokument

Intern föreskrift (2005:1) Arbetsordning för Försäkringskassan

Riktlinjer (2009:5) för informationssäkerhet Medarbetare

Riktlinjer (2008:25) för korrigerings av personuppgifter i Försäkringskassans datasystem

Riktlinjer (2008:11) för hantering av information till registrerade (s.k. registerutdrag)

Riktlinjer (2005:14) Att skriva beslut i Försäkringskassan

Riktlinjer (2005:5) för hantering och diarieföring av allmänna handlingar

Rutin (2007:15) Handläggning av ärenden som avser personer med skyddade personuppgifter.

Rutin (2006:13) för utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter

Sakregister

absolut sekretess	41, 49
adress (uppgift om)	43, 45, 70, 95
adress (uppgiftsskyldighet).....	82
adressering till tjänsteman	33
a-kassatillhörighet (uppgift om)	21
allmän handling.....	18, 26, 37
allmänt ombud.....	34, 43
anhörig	46
anknytning till myndighet	39
anmälan.....	54, 55
annan statistik	49
anonym (rätt att vara)	68
anonymitetsskydd.....	57
ansökning till tjänst.....	75
arbetsförmåga (uppgift om)	43
arbetsgivare	79, 86
arbetsgivare (uppgift om).....	44, 70
arbetsgivare (uppgiftsskyldig)	83
arbetsinsats (att ta fram information).....	28
arbetslöshetsförsäkring	82
arbetslöshetskassa	82, 103
arbetsmaterial	30
arbetsordning	65, 106
arkivering.....	31, 36
ATP-poäng (uppgift om)	72
automatiserad behandling	24
avgift.....	99
avgiftsfrihet.....	96, 98
avidentifierade uppgifter	42
avliden	74
avliden (begreppet personuppgift)	21
avliden person (skydd för uppgifter om)	44
avskrift	96, 98
avslagsbeslut	105
avtal om tystnadsplikt.....	39

avvisning	108
bedrägeri	79, 85
befogenhet att göra sammanställning av personuppgifter	28
begäran.....	58
behandling av personuppgifter	20
behörig tjänsteman	29
behörighet att fatta beslut	106
beslutsmotivering	106
beställning	58
betydande hinder (vid utlämnande)	98
betydande men.....	48
betänketid (vid sekretessprövning).....	90
bibliotek.....	32
biblioteksregeln	32
bostadsadress (anställds)	50
bouppteckning	75
brott (uppgiftsutlämnande i samband med).....	84
brottsmisstanke	55, 79, 86
brottsmisstanke (uppgiftsutlämnande i samband med)	84
CD-romskiva.....	24
Centrala studiestödsnämnden.....	103
civilstånd (uppgift om).....	70
databasförfattning.....	20, 22
datorprogram	28
delning	31
delta i verksamhet	39
diarieföring (av allmän handling).....	35
diarieföring (av begäran).....	61
diarienummer	21
diarium	30
direktåtkomst	102
diskett	24
dokumentationsskyldighet.....	36
dokumentationsskyldighet (vid begäran).....	61
dröjsmål (vid utlämnande)	98, 99
dödsbo	75
dödsbodelägare.....	75

effektivitetsgranskning	83
efterforskning (av handling)	60
efterfrågeförbud (efterforskningsförbud).....	59, 68, 76
efterlevande.....	74
ekonomi (uppgift om).....	67, 71, 80
ekonomisk hjälp (uppgift om)	84
ekonomiska förhållanden (uppgift om).....	37, 44
elektronisk underskrift	27
elektroniskt dokument	29
elektroniskt mottagningsställe	29
enskild individ	38
enskilda (enligt OSL)	38
e-postmeddelande.....	25, 29, 31, 33
e-postserver.....	29
e-postsystem.....	29, 31
Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna	18
expediering.....	30, 31
fackföringstillhörighet (uppgift om).....	75
facklig förtroendeman	33
folkbokföringssekretess	46
forskare	78
fotografi (anställd).....	50
framställan	58
framställning i skrift eller bild	24
fri- och rättigheter.....	17
fullmakt	89
fullmakt (att öppna post)	33
fysisk person	38
färdig handling	25, 28, 34
förbud att lämna ut allmänna handlingar	18
förbud att röja uppgifter	37
förfrågan	58
förföljelse.....	46, 95
förskola.....	83
försäkringsbolag.....	86, 89, 103
försäkringsbolag (uppgiftsskyldig).....	83
försäkringsinrättning.....	86
försäkringsinrättning (uppgiftsskyldig).....	83

försäkringsstatistik.....	49
försäkringsverksamhet	20, 25, 48
försäkringsärende (social)	34, 35, 43, 48, 67
förteckning som förs fortlöpande	30
förvaltare.....	53
förvanskning av handling	35
förvarad handling	26, 27, 28, 60
gallring (av allmän handling).....	36
gemensam vårdnad	53
genast (tidsfrist vid utlämnande)	96, 97
generalklausulen.....	85
god man.....	53
handling.....	24
handlingsoffentlighet	18, 37
handlingssekretess.....	37
harmlös uppgift	67, 70
hemtelefonnummer (anställd).....	50
hinder	96
hinder för arbetets behöriga gång	100
hjälp med att precisera begäran	59
hot (behov av skydd)	93
hälsa (uppgift om)	72
hälsa eller sexualliv (uppgift som rör).....	21
hälsa och sexualliv (uppgift om)	45
hälsotillstånd (anmälan om)	55
hälsotillstånd (uppgift om)	43, 50, 54, 67, 72, 86
identifiering av handling	59, 96
identitet (uppgift om)	70
information till den sökande	61
informationsfrihet	18, 19
informationsinnehåll	24
informationsskyldighet	19, 100
inkassoföretag.....	70
inkassoåtgärder	68
inkommen handling	26, 29
inläsningscentral.....	29
Inspektionen för socialförsäkringen.....	83
insyn.....	17, 110

integritet.....	86
integritetsskydd	20
internet	32
intranätet Fia	31, 32
intresseavvägning enligt generalklausulen	85
IP-nummer.....	21
journal.....	30, 31, 38
journalist	78
juridisk person.....	38
Justitiekanslern	83
Justitieombudsmannen	83
KOMINFO-rutinen.....	103
koncentrerad handläggning	34
koncept	31
kontaktuppgift	46
kontroll (allmänt om).....	17
kontroll (av sökandes identitet)	69
kontroll (i det egna ärendet).....	51
kontrollfråga.....	69
kopia	30, 36, 96, 98
kostnad (att ta fram information).....	28
kostnad för kopia	61
Kundcenter	65, 69
kundmötesplats.....	97
känslig personuppgift	21, 75, 104
känsliga personuppgifter (sammanställning av)	28
kärnverksamhet	20, 25, 48
LBI (Lednings- och BeslutsstödsInformation)	49
legal ställföreträdare.....	52, 53, 88
loggutdrag (begäran om)	52
läkarutlåtande	54
löneuppgift	75
löpnummer.....	21
maskering av uppgifter.....	91, 98
massuttag	75
medarbetarsamtal (uppgift om).....	50
meddelarfrihet.....	18, 19, 37, 110

medium för automatiserad behandling.....	102
medlemskap i fackförening (uppgift som avslöjar)	21
mellanprodukt	31
men	43, 44, 48, 68
menprövning.....	44, 67
minnesanteckning.....	31
motringa	69
muntligt besked	105
muntligt samtycke	89
myndighet (enligt OSL)	39
myndigheten (formellt sett)	106
Myndigheten (formellt sett).....	90
myndighetens lokal	29
namn (uppgift om)	70
ny handling	60
närstående.....	43, 44, 45, 74
nödvärdigt utlämnande.....	79
offentlig	26
offentlig funktionär	18, 110
offentlig funktionär (skydd för)	57
offentlig handling	26
offentlig information	96
offentlighets- och sekretesslagen.....	18, 37
offentlighetsprincipen	17
officiell statistik	49
omedelbart utlämnande.....	97
omfattande material.....	99
omprövning (uppgiftsutlämnande i samband med).....	84
omprövning av beslut.....	84
omvänt skaderekvisit	41
On-linetjänsten	103
originalhandling	36
öppnad försändelse	33
pappersdokument.....	24, 26, 29
pappershandling	34
papperskopia	99
part	52
partsinsyn.....	51, 63

partsliknande ställning	53
personaladministrativ verksamhet	49
personalsekretess.....	49
personlig integritet	19, 20, 43, 51, 77, 93
personliga förhållanden (anmälan om)	55
personliga förhållanden (uppgift om)	37, 43, 67, 80
personnummer (anställd)	50
personnummer (uppgift om)	70
personregister	25, 46
personuppgift.....	19, 21, 46, 59, 61, 75, 102
personuppgift (korrigerig av)	36
personuppgiftslagen	20
polisanmälan.....	79, 85
potentiell handling.....	25, 27
precisering av begäran.....	59
Prenumerationstjänsten	103
privat korrespondens	33
privata brev	33
privata handlingar	33
privatpraktiserande läkare	79
produktionsstatistik	49
promemoria	31
publicering	110
på stället (utlämnande)	96
rakt skaderekvisit.....	41, 67
register	24, 30, 38
register- eller databasförfattning.....	102
registerförfattning	20, 22, 76
registrerad partner.....	44
registrering (av allmän handling).....	35
registrering (av begäran).....	61
registreringsskyldighet	35
rehabilitering	89
repressalier (behov av skydd)	93
repressalier (skydd för anmälare)	55
revision (behov av uppgifter för)	82
Riksrevisionen	83
rutinbetonade åtgärder.....	28, 60
rådtrum (vid sekretessprövning)	90

rätt till information (enligt PUL)	51
rättelse av beslut	108
rättidsprövning	108
rättsenliga åtgärder	68
sakuppgift	30, 31
sambo	44
sammanställning (av personuppgifter)	28
sammanställning (av uppgifter)	27
sammanställning av uppgifter (begäran om)	60
samordning	86
samtycke	44, 64, 73, 77, 86, 88
samverkan	80
sekretess	37
sekretessbelagd uppgift	37
sekretessbrytande bestämmelse	22, 38, 77
sekretessförbehåll	39, 71, 77, 105, 106, 107
sekretessgräns	39
sekretesskydd	40
sekretessmarkering	46, 70, 93
sekretessprövning	26, 63, 64, 67
sekretessreglerad uppgift	37
sjukpenning (uppgift om)	44
sjukpenninggrundande inkomst (uppgift om)	44, 72
sjukskrivningsfrekvens (uppgift om)	72
sjukskrivningsperioder (uppgift om)	72
självständig verksamhetsgren	39
skaderekvisit	40, 67
skriftligt avslagsbeslut	108
skriftligt samtycke	89
skyddade personuppgifter	93
skyddsvärt intresse	37
skyndsamhetskrav (vid sekretessprövning)	90
skyndsamhetskrav (vid utlämnande)	99
slutlig from	30
släkting	44
sms-meddelande	24, 29, 34
sociala förhållanden (uppgift om)	72
socialförsäkringsdatabasen	25, 27, 65, 103
socialförsäkringssekretess	38, 43, 49

socialnämnd	81, 103
socialnämnd (uppgiftsskyldig)	84
socialtjänst	81
sortera uppgifter.....	60
sortering av handling	96
statistikområde (särskilt).....	48
statistikverksamhet (särskild).....	20, 49
STORE	49
SUS (IT-system för uppföljning av samverkan inom rehabiliteringsområdet).....	89, 103
svensk medborgare	18, 19
syfte med begäran	68
syskon	44
systemtillsyn.....	83
så snart det är möjligt (tidsfrist vid utlämnande)	96, 97
säkerhetsbestämmelser (i PUL)	104
särskild behörighet.....	94
särskild sekretessprövning	93
sättet för utlämnande	61, 96
sökande.....	58
sökandens identitet.....	68
sökbegrepp (i socialförsäkringsdatabasen).....	28
sökning efter handling	97
telefonförfrågningar.....	100
telefonsamtal.....	41
telefonväxel	41
tillgänglighetsprincip	27, 29
tillsyn (behov av uppgifter för)	82
tjänsteanteckning	38
trakasserier	55, 70, 93, 95
tryckfrihetsförordningen.....	17, 18
tystnadsplikt	18, 37, 110
underrättelseskyldighet (felaktig utbetalning)	82, 84
underrättelseskyldighet (i samband med sekretessprövning).....	90
uppdragstagare.....	39
uppgift	38
uppgift ur allmän handling	69, 90, 100, 107
uppgiftens art.....	67
uppgiftslämnare	55

uppgiftslämnarförordningen.....	81, 86
uppgiftsskyldighet	19, 22, 41, 64, 77, 80, 95, 102
upprättad handling	26, 30
upptagning	24, 27, 29
upptagning för automatiserad behandling	26, 28, 36, 99
utkast	31, 34
utlåning	36
utlämnande elektroniskt.....	102
utlämnandeprövning.....	63
utländsk myndighet.....	39
utlänning	18, 19
utomstående	38, 48
utsaga.....	55
utskrift.....	97
verksamhetsområde	39
våld eller annat allvarligt men	46, 50, 55
vård av handling.....	65, 90, 105
vårdnadsbidrag (kommunalt).....	81
vårdnadshavare	52, 53, 73
vägran att lämna ut handling.....	105
yrke (uppgift om)	70
yttrandefrihet	18, 19
återkommande begäran.....	62
ÄHS	25, 27, 30, 31
ändamål (med behandling av personuppgifter)	20, 21
ändring (omprövning) av beslut	108
ändring i handling.....	35
överföring av sekretess	40
överklagande.....	106, 108
överklagandehänvisning.....	107
överprövning (uppgiftsutlämnande i samband med).....	84

Bilaga 1

Uppräkning av vissa bestämmelser och vad de handlar om (av betydelse för Försäkringskassans verksamhet)

De materiella bestämmelser som Försäkringskassan vanligtvis kan komma att tillämpa inom specifika områden inom myndigheten behandlas från 18:e kapitlet OSL och framåt.

Det kan även vara bra att känna till var i lagen olika bestämmelser av speciell natur finns:

Sekretessbrytande bestämmelser finns i 10:e kapitlet respektive i kapitel 15–43. Undantag från sekretess finns även de i 10:e kapitlet men framför allt i anslutning till respektive sekretessbestämmelse.

Överföring av sekretess regleras i 11:e kapitlet men också i kapitel 41–43. När det gäller sådana bestämmelser om överföring av sekretess som endast gäller sekretess enligt en viss sekretessbestämmelse är de placerade i respektive sekretessbestämmelse i kapitel 15–40.

Meddelarfrihet regleras på flera olika ställen i lagen. Allmänna bestämmelser om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter finns i kapitel 13. Bestämmelser som reglerar i vilka fall tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelser eller av förbehåll som uppställts med stöd av bestämmelser i kapitel 15–43 inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har tagits in sist i respektive kapitel.

1 kap. Lagens innehåll

Kapitlet ger en överblick över lagen och vad de olika delarna handlar om.

2 kap. Lagens tillämpningsområde

Kapitlet beskriver vem bestämmelserna gäller för.

1 § Vem som på myndigheten ska iaktta sekretess

3 kap. Definitioner

Kapitlet tar upp olika begrepp i lagen.

4 kap. Organisering av allmänna handlingar

Kapitlet beskriver hur allmänna handlingar ska organiseras och beskrivas. I kapitlet behandlas också de hänsyn som måste tas till gallring och arkivering.

1 § Vad myndigheten behöver tänka på när den organiserar och hanterar allmänna handlingar, användningen av tekniska hjälpmedel m.m.

2 § Krav på att myndigheten beskriver allmänna handlingar, sökmöjligheter, register m.m.

3 § Dokumentations- och arkiveringskrav för elektroniska upptagningar i ärenden

5 kap. Registrering av allmänna handlingar

Kapitlet beskriver registrering (diarieföring) och sekretessmarkering.

1 § Registreringsskyldigheten (görs normalt i särskilt register)

2 § Innehållet i sådana register

3 § Särskild anteckning i eller på handling (sekreteessmarkering)

6 kap. Utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter

Kapitlet behandlar utlämnande av handlingar och uppgifter, service och upplysningar och vad som gäller för beslut och överklagande.

3 § Vem som på myndigheten prövar frågan om utlämnande

4 § Skyldighet att lämna uppgifter till enskilda

5 § Skyldighet att lämna uppgifter till myndigheter

6 § Möjligheter att ge enskilda tillfälle att själva använda tekniska hjälpmedel för att ta del av information

7 § Överklagande av enskilda och myndigheter

8 § Överklagandeordning

7 kap. Grundläggande bestämmelser om förbud mot att utnyttja en sekretessreglerad uppgift

Kapitlet beskriver hur sekretessregleringen och sekretessen verkar (till exempel hur skydd förs över).

1 § Förbud mot att utnyttja en sekretessreglerad uppgift

2 § Vad som händer när en sekretessreglerad uppgift lämnas till en annan myndighet

3 § Konkurrens mellan olika sekretessbestämmelser

5 § Beräkning av sekretesstid

8 kap. Vilka sekretessen gäller mot

Kapitlet behandlar sekretess mot utomstående och vad som gäller inom en myndighet.

- 1 § Sekretess mot enskilda och andra myndigheter
- 2 § Inre sekretess
- 3 § Sekretess mot utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer

9 kap. Förbud i annan lagstiftning mot att röja eller utnyttja uppgift

Kapitlet hänvisar till andra regelverk som reglerar röjande eller utnyttjade av olika uppgifter.

10 kap. Sekretessbrytande bestämmelser

Kapitlet behandlar olika omständigheter som bryter sekretess.

- 2 § Nödvändigt utlämnande av uppgifter
- 3 § Partsinsyn i förhållande till sekretess
- 14 § Sekretessförbehåll
- 17 § Uppgiftsutlämnande vid tillsyn eller revision
- 27 § Generalklausulen
- 28 § Uppgiftsskyldighet mellan myndigheter

11 Kap. Överföring av sekretess

Kapitlet beskriver hur sekretessbestämmelser i olika situationer kan tillämpas hos den mottagande myndigheten och vad som gäller vid konkurrens mellan olika sekretessbestämmelser.

- 1 § Tillsyn eller revision
- 2 § Disciplinansvar
- 3 § Forskning
- 4 § Direktåtkomst

12 Kap. Sekretess i förhållande till den enskilde själv

Kapitlet handlar om hur sekretessen verkar gentemot den enskilde och vårdnadshavare.

- 1 § Sekretess gäller som huvudregel inte i förhållande till den enskilde själv
- 2 § Samtycke från den enskilde

3 § Sekretess i förhållande till den enskildes vårdnadshavare

13 kap. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Kapitlet behandlar rätten att meddela uppgifter och tystnadsplikt.

Dessa bestämmelser är utspridda på flera håll i lagen.

14 kap. Ansvar

Kapitlet refererar till brott mot tystnadsplikt i brottsbalken.

18 kap. Sekretess till skydd främst för intresset att förebygga eller beivra brott

1 § Förundersökning hos polisen m.m.

8 § Myndighetens säkerhets- eller bevakningsåtgärder

13 § Myndighetens risk- och sårbarhetsanalyser

19 kap. Sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intresse

1 § Myndighetens affärs- och driftsförhållanden

3 § Myndighetens upphandling

21 kap. Sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer.

1 § Hälsa och sexualliv

2 § Kontaktuppgifter (bostadsadress, telefon m.m.)

5 § Utlännings säkerhet

16 § Mottagarens behandling av personuppgifter enligt PUL

24 kap. Sekretess till skydd för enskild inom forskning och statistik

8 § Sekretess inom särskild verksamhet som gäller framställning av statistik (statistiksekretessen)

28 kap. Sekretess till skydd för enskild när det gäller socialförsäkring m.m.

1 § Sekretess inom Försäkringskassans ärendehandläggning (socialförsäkringssekretessen)

2 § Socialförsäkringssekretessen i förhållande till den enskilde själv

3 § Sekretess för uppgift i anmälan eller utsaga av enskild

31 kap. Sekretess till skydd för enskild i annan verksamhet med anknytning till näringslivet

16 § Affärsförbindelser med myndighet (affärs- och driftsförhållanden)

39 kap. Sekretess till skydd för enskild i personaladministrativ verksamhet

1 § Personalsocial verksamhet

2 § Personaladministrativ verksamhet i övrigt.

3 § Adresser, telefonnummer, m.m.

40 kap. Sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter

4 § Växeltelefonister

6 § Skaderegleringsverksamhet

OSF (Offentlighets- och sekretessförordning [2009:641])

2 § Föreskrifter med stöd av 5 kap. 3 § OSL om undantag från registrerings-skyldigheten enligt 5 kap. 1 § OSL för handlingar i försäkringsärenden m.m.

10 § Föreskrifter med stöd av 39 kap. 3 § OSL om förhöjt sekretesskydd för vissa uppgifter om personalen

Bilaga 2

Historik – information om ändringar i den här vägledningen

Vägledningen uppdateras fortlöpande. Omtryck görs endast vid större ändringar eller när antalet ändringar blivit mer omfattande. Smärre ändringar arbetas in i den elektroniska versionen. I den elektroniska versionen av vägledningen framgår de *senaste* ändringarna genom att texten är markerad med grå bakgrund.

När en vägledning ändras kompletteras serienumret (årtal och ordningsnummer) med ett versionsnummer. Denna versionshantering används från och med den 1 oktober 2004. När vägledningen ändras första gången efter detta datum får vägledningen versionsnummer 1.

I denna bilaga lämnas en kort beskrivning av de sakliga ändringar som gjorts i vägledningens olika versioner. De olika versionerna presenteras i fallande kronologisk ordning – det vill säga den senaste versionen redovisas först.

Version	Beslutsdatum	Ändringar kapitel, avsnitt eller bilaga
4	2010-12-03	Se nedan
3	2010-03-05	Se nedan
2	2009-06-03	Se nedan
1	2007-06-05	Se nedan

Version 4

Några avsnitt har ändrats så att hänvisningar görs till SFB i stället för till de författningar som har upphävts när SFB trädde ikraft den 1 januari 2011.

Ändringarna har främst gjorts i kapitlen 14 och 15.

Version 3

Vissa justeringar, rättningar och kompletteringar har gjorts i denna version av vägledningen. Ändringar av vikt behandlas i det följande.

Kapitel 11. I kapitlet betonas vikten av att begäran om handlingar och uppgifter behandlas skyndsamt. Kompletteringar har även gjorts vad gäller kra-

vet på dokumentation och situationen när någon med en begäran om handlingar eller uppgifter vänder sig till fel myndighet.

Kapitel 12. Ett förtydligande har gjorts att man vid en utlämnandeprövning alltid måste ta ställning till om det är fråga om en allmän handling.

Kapitel 13. Kapitlet har kompletterats med information om hur en menprövning görs när uppgifter begärs ut om avlidna.

Kapitel 15. Detta kapitel har utökats med mer information om uppgiftsskyldighet, främst gentemot socialnämnder. I kapitlet görs även förtydliganden om socialnämnd och socialtjänst. Vidare ges utökad information hur en myndighet bör förfara när uppgifter lämnas ut på eget initiativ, bland annat i samband med omprövning och överprövning av beslut eller åtgärder.

Kapitel 21. Kapitlet har kompletterats med information om vad en myndighet egentligen behöver för uppgifter från en sökande i samband med att myndigheten fattar ett avslagsbeslut. Förtydliganden har även gjorts i fråga om överklagande av Försäkringskassans avslagsbeslut som riktar sig till en kommunal myndighet. I kapitlet betonas vikten av att hålla reda på vilken överinstans som ska pröva överklagandet och vilka tidsfrister för överklagandet som gäller.

Version 2

Vägledningen har reviderats på de flesta områden, både vad gäller innehåll och struktur. Anledningen till detta är främst att sekretesslagen (1980:100) har upphört att gälla och ersatts av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) som trätt i kraft den 30 juni 2009.

Vägledningen har kompletterats med två nya kapitel som behandlar integritetsskyddet vid behandling av personuppgifter och elektroniskt utlämnande av sådana uppgifter. Även av den anledningen har det varit nödvändigt att göra ändringar i vägledningen.

I alla kapitel har texterna setts över och bearbetats. Texterna har också anpassats till Försäkringskassans organisationsstruktur och yrkesroller.

Sammanfattningen är ny och läsanvisningarna har kompletterats.

Kapitel 1. Vissa delar i kapitlet har arbetats om. Information ges även om att enskildas personliga integritet kan skyddas på olika sätt.

Kapitel 2. Detta kapitel kvarstår relativt oförändrat förutom att begränsningarna i handlingsoffentligheten har lyfts fram mer tydligt. Information om integritetsskyddet vid utlämnanden har tillkommit.

Kapitel 3. Kapitlet är helt nytt och tar bland annat upp integritetsskyddet i personuppgiftslagen (1998:204), PUL. Särskilt fokus läggs på utlämnande av personuppgifter och hur sådana utlämnanden förhåller sig till offentlighets- och sekretessregelverket.

Kapitel 4 (före detta kapitel 3). Mindre förändringar har skett.

Kapitel 5 (före detta kapitel 4). Kapitlet har setts över. Möjligheten att göra sammanställningar beskrivs mer ingående och tydligare (förvaringskriteriet i fråga om allmän handling). Information ges även om vad som gäller privata brev med mera. Vissa förtydliganden har också gjorts i texten.

Kapitel 6 (före detta kapitel 5). Av kapitlet framgår även att en handling i vissa fall kan lämnas tillbaka till den som sänt in den.

Kapitel 7 (före detta kapitel 6). Kapitlet har genomgått förändringar till stor del beroende på att OSL innehåller nya begrepp. Det har också renodlats. Det framgår att uppgifter kan skyddas hos den mottagande myndigheten och hur det går till. Ytterligare information ges i fråga om avidentifiering.

Kapitel 8. Detta kapitel ger även i denna version samlad information om skyddet för den personliga integriteten utifrån sekretess. Det kommer nu i anslutning till allmän information om sekretess (föregående kapitel). Informationen om att sekretess i vissa fall kan gälla mot den enskilde själv har flyttats till 10:e kapitlet.

Kapitel 9 (före detta kapitel 7). Detta kapitel har setts över på flera punkter. Mer information ges, bland annat om vilka uppgifter som kan vara föremål för insyn och sekretessreglerade samt vilka möjligheter som finns att använda och lämna över uppgifter inom Försäkringskassan. Den uppräknade av vanliga sekretessbestämmelser som man inom myndigheten kan behöva ta hänsyn till har flyttats till en bilaga till vägledningen.

Kapitel 10. Kompletterande information ges om rätten att ta del av uppgifter och handlingar enligt olika regelverk. Vem som är part och vad detta innebär i utlämnandehänseende behandlas mer ingående. Begränsningarna i en parts rätt till insyn återfinns i detta kapitel (föret i kapitel 8).

Kapitel 11. Kapitlet har setts över i sin helhet och några avsnitt har bytt plats. Vissa delar har utgått (bland annat information om myndighetsutövning) eller bytt kapitel (att ta ställning till om en handling är allmän behandlas i kapitel 12, kraven att leta fram handlingar som är offentliga behandlas i kapitel 19). Detta kapitel är genom revideringen helt och hållet inriktat mot det initiala skedet i ett utlämnandeärende.

Kapitel 12. Detta kapitel har gjorts om. Det förtydligar vad en utlämnandeprövning handlar om. En viktig förändring är att kapitlet nu är mer renodlat. Det utgör endast en "allmän ingång" till prövningen, inget mer (primärt rör det frågor som att bestämma vilket regelverk som ska gälla, hur snabbt prövningen ska göras och av vem). Själva sekretessprövningens två steg behandlas i två nya kapitel (13 och 14).

Kapitel 13. Se föregående kapitel. Detta kapitel är nytt och behandlar enbart det första steget i sekretessprövningen. Förändringar har skett i själva strukturen. Den sökandes identitet och syftet med begäran behandlas mer sammanhållet än förut. Att denne kan agera i olika roller har lyfts fram. Kapitlet innehåller även information om den prövning som kan behöva göras av hur personuppgifter kan komma att behandlas efter utlämnandet. Sistnämnda återfanns tidigare i kapitel 12.

Kapitel 14. Se ovan kapitel 12. Detta kapitel är nytt och behandlar det andra steget i sekretessprövningen.

Kapitel 15. Detta kapitel är nytt och har fokus på informationsutbyte. Det kommer nu i anslutning till kapitel 14 (denna information behandlades tidigare i kapitel 9). Komplettering har skett i form av ytterligare hänvisningar till bestämmelser i olika regelverk.

Kapitel 16. Kapitlet är nytt och tar endast upp samtycke. Det hör liksom föregående kapitel ihop med kapitel 14 (informationen behandlades tidigare i kapitel 9). Vissa mindre justeringar har gjorts i texten.

Kapitel 17. Kapitlet är nytt och rör helt och hållet frågor som kan bli aktuella i samband med att man gör en sekretessprövning (detta behandlades tidigare i kapitel 12).

Kapitel 18 (före detta kapitel 13). Både struktur och innehåll har setts över.

Kapitel 19 (före detta kapitel 14). Kapitlet har arbetats om på en rad olika punkter. Bland annat poängteras att en myndighet har en långtgående skyldighet att på begäran leta fram befintliga handlingar.

Kapitel 20. Detta kapitel är nytt och handlar om möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Kapitel 21. Detta kapitel är i stora drag oförändrat.

Kapitel 22. Kapitlet har kortats ned.

Version 1

Vägledningen har arbetats om i sin helhet, både vad gäller innehåll och struktur. De strukturella förändringarna har främst gjorts inom respektive kapitel. Förtydliganden har gjorts på en rad ställen.

De exempel som tidigare fanns i separata kapitel har arbetats in i de kapitel där de naturligt hör hemma.

Vägledningen behandlar även offentlighet och sekretess på andra områden än försäkringsverksamheten.

I vägledningen görs även hänvisningar till andra vägledningar och till interna styrdokument.

Inledningsvis finns en sammanfattning.

Kapitel 1 Inledning har arbetats om.

Kapitel 2 Offentlighet innebär öppenhet har ändrats i vissa delar. Kompletteringar har främst gjorts i de delar som berör handlingsoffentligheten.

Kapitel 3 Vad är en handling? behandlar enbart frågan vad en handling är (allmänna handlingar tas upp i nästa kapitel). Kapitlet ger utförlig information om upptagningar.

Kapitel 4 Allmänna handlingar innehåller mer information än tidigare. Förvaringskriteriet behandlas ingående (bland annat sammanställningar av uppgifter). Kapitlet innehåller även information om delningar, biblioteksregeln och vad handlingarna får för status när de utväxlas inom Försäkringskassan.

Kapitel 5 Grundläggande krav på hanteringen av allmänna handlingar har i stort behållit sin struktur men viss omarbetning har skett, främst vad gäller diarieföring.

Kapitel 6 Sekretess innebär begränsningar i öppenheten har kompletterats med beskrivningar av sekretess i olika delar av en myndighet och vem som måste följa bestämmelserna om sekretess (till exempel de som deltar i verksamheten). De olika sekretesskydden behandlas mer utförligt. Kapitlet behandlar även avidentifierade uppgifter.

Kapitel 7 Vilken sekretess måste man iaktta på Försäkringskassan? är helt nytt. Sekretess i Försäkringskassans statistikverksamhet och sekretess för uppgifter om personalen behandlas särskilt. Uppställningen av sekretessbestämmelser har utökats.

Kapitel 8 Skyddet för den enskildes personliga integritet innehåller förutom mer information om socialförsäkringssekretess även en redogörelse för nya generella sekretesskydd. Kapitlet behandlar även sekretess enligt 7 kap. 16 § OSL (behandling av personuppgifter).

Kapitel 9 Vanliga undantag från sekretess är en sammanslagning av två kapitel. Det innehåller samlad information om olika sekretessbrytande bestämmelser (bland annat uppgiftsskyldighet och samtycke). Kapitlet har förtydligats med information om vad som händer med sekretessen efter ett utlämnande. Vissa exempel har tagits bort eller ersatts.

Kapitel 10 Partsinsyn är i stort sett oförändrat men har setts över och förtydligats i vissa delar.

Kapitel 11 Begäran om att ta del av information är helt nytt. Avsikten med kapitlet är att ge en utförlig bild av vad den sökandes begäran kan handla om. Fokus ligger på den inledande hanteringen av en begäran. En myndighet har en långtgående skyldighet att lämna service och information till den sökande. Viss formalia behandlas också i kapitlet. Kapitlet har nära koppling till kapitel 14.

Kapitel 12 Sekretessprövningen beskriver prövningen mer utförligt. Fokus läggs på uppgifternas art och karaktär. Det så kallade efterfrågeförbudet behandlas ingående. Kapitlet behandlar även hur man gör en sekretessprövning enligt 7 kap. 16 § OSL. Kapitlet avslutas med information om under rättelser som kan behöva lämnas till den sökande.

Kapitel 13 Sekretessmarkering har skrivits om helt och hållet. En sekretessmarkering i IT-systemen aviseras av Skatteverket.

Kapitel 14 När och hur offentlig information ska lämnas ut har genomgått stora förändringar. Utlämnande av allmän handling tas upp inledningsvis, sedan behandlas informationsskyldigheten i OSL. Att det ställs stora krav att

tillmötesgå en sökandes begäran har lyfts fram. Information ges om undantag från omedelbart utlämnande.

Kapitel 15 Avslagsbeslut och överklagande betonar vikten av att avslagsbeslut måste fattas av den som är behörig att göra det. Vidare förtydligas att en sökande ska informeras om gången i prövningen samt om avslag och beslut.

Kapitel 16 Meddelarfriheten och dess förhållande till sekretessprövningen beskriver mer i detalj vad meddelarfrihet är, vad denna rättighet innebär och varför den finns.