

# Offentlighet, sekretess och behandling av personuppgifter

En vägledning är i första hand ett stöd för Försäkringskassans medarbetare vid ärendehandläggning och utbildning. Den innehåller en samlad information om vad som gäller på det aktuella området, uppdelat på tillämpnings- och metodstödsavsnitt.

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. Ändringar arbetas in i den elektroniska versionen. Den elektroniska versionen hittar du på [http://www.forsakringskassan.se/Om Försäkringskassan/Dina rättigheter och skyldigheter/Vägledningar och rättsliga ställningstaganden – Vägledningar](http://www.forsakringskassan.se/Om_Forsakringskassan/Dina_rattigheter_och_skyldigheter/Vagledningar_och_rattsliga_stallningstaganden_-_Vagledningar).

Du som arbetar på Försäkringskassan hittar dem också på Fia.

Upplysningar: Försäkringskassan  
Rättsavdelningen

## Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>8</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>Läsanvisningar</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>11</b>
1.1 Offentlighet, sekretess och integritetsskydd inom Försäkringskassan.....	11
1.2 Uppgifter kan vara sekretessbelagda .....	11
1.3 Den enskildes personliga integritet.....	11
<b>2 Allmänna handlingar</b> .....	<b>12</b>
2.1 Vad är en handling?.....	12
2.1.1 Definitionen .....	12
2.1.2 Framställning i skrift eller bild (handlingar av traditionellt slag) .....	12
2.1.3 Upptagning.....	12
2.2 Vad är en allmän handling? .....	13
2.3 Vad är en offentlig handling? .....	13
2.4 När anses en handling förvarad hos en myndighet? .....	13
2.4.1 Handlingen ska vara tillgänglig .....	13
2.4.2 Sammanställningar .....	14
2.5 Vad är en inkommen handling? .....	16
2.5.1 Fysiska handlingar .....	16
2.5.2 Upptagningar .....	16
2.6 Vad är en upprättad handling? .....	17
2.6.1 Handlingar som skickas iväg .....	17
2.6.2 Handlingar som inte skickas iväg .....	17
2.6.3 Journaler, diarium och förteckningar som förs löpande.....	18
2.7 Handling som överlämnas internt inom en myndighet.....	18
2.8 Handlingar som inte är allmänna .....	19
2.8.1 Minnesanteckningar.....	19
2.8.2 Mellanprodukter, till exempel delningar .....	19
2.8.3 Biblioteksregeln.....	19
2.8.4 Privatbrev och egna handlingar .....	20
2.8.5 Teknisk bearbetning eller lagring för annans räkning.....	21
2.8.6 Säkerhetskopior .....	21
2.9 Vad har handlingar vanligtvis för status på Försäkringskassan? .....	22
<b>3 Grundläggande krav på hanteringen av allmänna handlingar</b> .....	<b>23</b>
3.1 Diarieföring.....	23
3.2 Allmänna handlingar får inte ändras .....	23
3.3 Arkivering, gallring och utlån av handlingar .....	24
3.4 Upptagningar för automatiserad behandling ska dokumenteras .....	24
<b>4 Offentlighetsprincipen</b> .....	<b>25</b>
4.1 Offentlighetsprincipens syfte.....	25
4.2 Offentlighetsprincipen yttrar sig på olika sätt.....	25
4.3 Handlingsoffentligheten .....	25
4.3.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar .....	25
4.3.2 Begränsningarna i handlingsoffentligheten .....	26
4.4 Yttrandefriheten och informationsfriheten.....	26

4.5	Meddelarfriheten .....	26
4.6	Skyldighet att lämna ut uppgifter enligt OSL .....	27
<b>5</b>	<b>Grundläggande om lagen om offentlighet och sekretess (OSL) .....</b>	<b>28</b>
5.1	Lagens innehåll och syfte .....	28
5.2	Vad menas med sekretess? .....	28
5.2.1	<i>Ett förbud att röja uppgifter</i> .....	28
5.2.2	<i>Begreppet uppgift</i> .....	29
5.2.3	<i>Olika former av röjande</i> .....	29
5.3	För vem får uppgifter inte röjas? .....	30
5.3.1	<i>Den enskilde själv</i> .....	30
5.3.2	<i>Utomstående</i> .....	30
5.3.3	<i>Internt inom myndigheten</i> .....	30
5.4	Vilka ska iaktta sekretess? .....	31
5.4.1	<i>Myndighetens personal</i> .....	31
5.4.2	<i>Osjälvständig uppdragstagare</i> .....	31
5.4.3	<i>Parter bundna av avtal om tystnadsplikt eller sekretessförbehåll</i> .....	32
5.5	Sekretessens styrka.....	32
5.5.1	<i>Olika skydd beroende på bestämmelsens utformning</i> .....	32
5.5.2	<i>Rakt skaderekvisit</i> .....	32
5.5.3	<i>Omvänt skaderekvisit</i> .....	32
5.5.4	<i>Absolut sekretess</i> .....	33
5.6	Skada och men .....	33
5.7	Avidentifierade uppgifter .....	34
5.8	Att tillämpa rätt sekretessbestämmelse .....	34
5.9	Överföring av sekretess .....	34
<b>6</b>	<b>Sekretess inom vissa områden .....</b>	<b>35</b>
6.1	Socialförsäkringssekretess .....	35
6.1.1	<i>Socialförsäkringssekretessen gäller i ärenden</i> .....	35
6.1.2	<i>Vilka uppgifter skyddas av socialförsäkringssekretessen?</i> .....	35
6.1.3	<i>Vem skyddas av socialförsäkringssekretessen?</i> .....	35
6.2	Generellt minimiskydd för uppgift som rör hälsa och sexualliv .....	36
6.3	Generellt skydd för adressuppgifter och andra uppgifter vid förföljelse .....	36
6.4	Skydd för statistikuppgifter .....	37
6.4.1	<i>Statistik i kärnverksamheten</i> .....	37
6.4.2	<i>Statistikverksamheten</i> .....	37
6.5	Den personaladministrativa verksamheten .....	38
6.5.1	<i>Många uppgifter är offentliga</i> .....	38
6.5.2	<i>Hälsotillstånd, omplacering och personalsocial verksamhet</i> .....	38
6.5.3	<i>Kontaktuppgifter, fotografier och personnummer</i> .....	39
6.5.4	<i>Anställdas namn</i> .....	39
6.6	Teknisk bearbetning och lagring .....	39
6.7	Sekretess och den sökandes behandling av personuppgifter .....	40
6.8	Bestämmelser som Försäkringskassan måste ta hänsyn till.....	40
<b>7</b>	<b>Sekretessmarkering (skyddade personuppgifter).....</b>	<b>41</b>
7.1	Skatteverket beslutar om skydd.....	41
7.2	Vad innebär en sekretessmarkering? .....	41
7.3	Hur görs sekretessprövningen i dessa fall?.....	41
7.4	Kännedom om hotsituation i andra fall .....	42
<b>8</b>	<b>Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmer om undantag från sekretess .....</b>	<b>43</b>
8.1	Samtycke .....	43

8.1.1	Vem kan lämna samtycke?.....	43
8.1.2	Vem bör hämta in ett samtycke? .....	43
8.1.3	Formen för samtycke .....	44
8.1.4	Särskilt behov av samtycke vid rehabilitering.....	44
8.2	Nödvärdigt att lämna ut en uppgift .....	44
8.3	Partsinsyn .....	45
8.3.1	Allmänt om rätt till partsinsyn.....	45
8.3.2	Rätt att ta del av handlingar och uppgifter enligt olika regelverk.....	45
8.3.3	Vem är part? .....	46
8.3.4	Vilket material omfattas av partsinsynen? .....	47
8.3.5	Sekretess som hindrar partsinsyn .....	47
8.4	Sekretessförbehåll .....	49
8.5	Omprövning eller överprövning.....	49
8.6	Tillsyn eller revision.....	50
8.7	Brott och brottsmisstankar .....	50
8.8	Generalklausulen .....	51
8.9	Uppgiftsskyldigheter.....	51
8.9.1	Sekretessbrytande bestämmelser mellan myndigheter.....	51
8.9.2	Uppgiftslämnarförordningen .....	52
8.9.3	Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar.....	52
8.9.4	Särskilda uppgifter till Skatteverket och arbetslöshetskassor.....	52
8.9.5	Socialnämnder och överförmyndare.....	52
8.9.6	Skyldighet att lämna uppgifter till Försäkringskassan.....	53
8.10	Andra sekretessbrytande bestämmelser .....	54
<b>9</b>	<b>Meddelarfriheten och dess förhållande till sekretessprövningen .....</b>	<b>55</b>
9.1	Vad är meddelarfrihet? .....	55
9.2	Meddelarfriheten kan inte begränsas hur som helst.....	55
9.3	I vilka situationer används meddelarfriheten? .....	55
<b>10</b>	<b>Hantering av begäran .....</b>	<b>57</b>
10.1	Begäran av olika slag.....	57
10.2	Återkommande begäran .....	57
10.3	Fördelning av ärende .....	57
10.4	Krav på skyndsam hantering .....	58
10.5	Precisering av begäran .....	58
10.6	Efterfrågeförbudet i TF.....	59
10.7	Höga krav på att ta fram begärda handlingar .....	60
10.8	Förvaltningsrättsliga krav .....	61
10.8.1	Bestämmelser i FL gäller .....	61
10.8.2	Diarieföring.....	61
10.8.3	Dokumentation.....	61
10.9	Information till den sökande .....	61
10.10	Vilket regelverk gäller?.....	62
10.11	Prövning av utlämnanden .....	62
10.12	Sekretessprövning .....	63
<b>11</b>	<b>Sekretessprövningen .....</b>	<b>64</b>
11.1	Steg 1 (av 2) i sekretessprövningen – Är uppgiften sekretessreglerad och sekretessbelagd?.....	64
11.2	Utgångspunkten för menprövningen är uppgiftens karaktär.....	64
11.2.1	Uppgiftens karaktär.....	64
11.2.2	Identitetsuppgifter (särskilt om adress).....	64
11.2.3	Yrke och arbetsgivare.....	65

11.2.4	<i>Ekonomiska uppgifter (typ av förmån, belopp med mera)</i> .....	65
11.2.5	<i>Sociala förhållanden</i> .....	66
11.2.6	<i>Hälsouppgifter</i> .....	66
11.3	Vem den sökande är och syftet med begäran kan påverka menprövningen .....	66
11.3.1	<i>Den sökandes identitet</i> .....	66
11.3.2	<i>Kontroll av vem den sökande är</i> .....	66
11.3.3	<i>Vårdnadshavare och icke vårdnadshavare</i> .....	67
11.3.4	<i>Avlidna och efterlevande</i> .....	68
11.3.5	<i>Försäkringskassans egna medarbetare</i> .....	68
11.4	Steg 2 (av 2) i sekretessprövningen – Finns det någon skyldighet eller möjlighet att lämna ut uppgiften? .....	69
11.5	Finns det någon sekretessbrytande bestämmelse? .....	69
11.6	Kan uppgifterna lämnas ut med ett sekretessförbehåll? .....	69
11.7	Kan den sökande lämna ytterligare upplysningar?.....	69
<b>12</b>	<b>Utlämnandet av offentliga allmänna handlingar och uppgifter ur dem</b> .....	<b>70</b>
12.1	Utlämnande av allmän handling .....	70
12.2	De olika rekvisiten .....	70
12.2.1	<i>Genast eller så snart som möjligt</i> .....	70
12.2.2	<i>Begreppet tillhandahålla</i> .....	71
12.2.3	<i>Begreppet "på stället"</i> .....	71
12.2.4	<i>Särskilda undantaget "betydande hinder"</i> .....	71
12.3	Utlämnande av kopia av allmän handling .....	72
12.4	Utlämnande av uppgifter enligt OSL.....	72
<b>13</b>	<b>Avslagsbeslut och överklagande (TF och OSL)</b> .....	<b>74</b>
13.1	Vanliga skäl till att handlingar eller uppgifter inte lämnas ut.....	74
13.2	Muntligt besked och avslagsbeslut .....	74
13.3	Vem är behörig att fatta ett avslagsbeslut? .....	75
13.4	Beslutsmotivering.....	75
13.5	Möjlighet att överklaga avslagsbeslut .....	75
13.5.1	<i>Allmänt</i> .....	75
13.5.2	<i>Allmän handling eller uppgift ur allmän handling?</i> .....	76
13.5.3	<i>Överklagandehänvisning</i> .....	76
13.5.4	<i>Vilken överinstans ska pröva frågan?</i> .....	76
13.5.5	<i>Vilken tidsfrist gäller?</i> .....	76
13.5.6	<i>Endast den sökande kan överklaga</i> .....	77
13.5.7	<i>Överklagandet ska göras skriftligt</i> .....	77
13.6	Särskilt avseende överklagande vid partsinsyn.....	77
13.7	Rättidsprövning och överlämnande till överinstans .....	77
13.8	Rättelse och ändring av beslutet .....	78
13.8.1	<i>Rättelse</i> .....	78
13.8.2	<i>Ändring (omprövning)</i> .....	78
<b>14</b>	<b>Behandling av personuppgifter</b> .....	<b>79</b>
14.1	Bestämmelsernas syfte.....	79
14.2	Tillämplig lagstiftning.....	79
14.2.1	<i>EU:s dataskyddsförordning</i> .....	79
14.2.2	<i>Dataskyddslagen och tillhörande förordning</i> .....	79
14.2.3	<i>114 kap. SFB och förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration</i> .....	80
14.2.4	<i>Lagen och förordningen om den officiella statistiken</i> .....	80
14.3	Personuppgifter.....	80
14.3.1	<i>Vad är en personuppgift?</i> .....	80

14.3.2	Vad är en känslig personuppgift? .....	80
14.3.3	Vad är en uppgift om lagöverträdelse? .....	81
14.3.4	Vad är pseudonymiserade personuppgifter? .....	81
14.3.5	Vad är anonymiserade uppgifter? .....	81
14.4	Behandling av personuppgifter .....	81
14.4.1	Begreppet behandling .....	81
14.4.2	Automatiserad och manuell behandling .....	82
14.5	Personuppgiftsansvar .....	82
14.6	Personuppgiftsbiträde .....	82
14.7	Förutsättningar för behandling av personuppgifter .....	83
14.7.1	Grundläggande principer för behandling av personuppgifter .....	83
14.7.2	Rättslig grund .....	83
14.7.3	Ändamål .....	85
14.7.4	Behandling av känsliga personuppgifter .....	86
14.7.5	Behandling av uppgifter om lagöverträdelser .....	87
14.8	Säkerhetsåtgärder .....	87
14.8.1	EU:s dataskyddsförordning .....	87
14.8.2	Behandling av personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen .....	88
14.8.3	Behörighetsbegränsningar .....	89
14.9	Registrerades rättigheter .....	89
14.9.1	Information .....	89
14.9.2	Registerutdrag .....	89
14.9.3	Rättelse, radering och begränsning .....	90
14.9.4	Rätt att invända mot behandling .....	90
14.10	Personuppgiftsincident .....	90
14.11	Sanktionsavgift .....	91
14.12	Dataskyddsombud .....	91
14.13	Konsekvensbedömning .....	91
14.14	Överklagande .....	92
<b>15</b>	<b>Dataskyddsbestämmelserna och bestämmelser om offentlighet och sekretess .....</b>	<b>93</b>
15.1	Utlämnande av personuppgifter .....	93
15.2	Elektroniskt utlämnande av personuppgifter .....	93
15.2.1	Ingen rättighet att få uppgifter elektroniskt .....	93
15.2.2	Förutsättningar för elektroniskt utlämnande av uppgifter inom förmånsverksamheten .....	93
15.2.3	Förutsättningar för elektroniskt utlämnande av uppgifter i övrig verksamhet inom Försäkringskassan .....	94
15.3	Säkerhetskrav gäller vid all behandling av personuppgifter .....	95
	<b>Källförteckning .....</b>	<b>96</b>
	<b>Uppräkning av vissa bestämmelser och vad de handlar om (av betydelse för Försäkringskassans verksamhet) .....</b>	<b>103</b>

## Förkortningar

ADB	Automatisk databehandling
Dataskyddslagen	Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
EU:s dataskyddsförordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
JO	Justitieombudsmannen
KRNG	Kammarrätten i Göteborg
KRNJ	Kammarrätten i Jönköping
KRNS	Kammarrätten i Stockholm
KRSU	Kammarrätten i Sundsvall
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv I (Domar från Högsta domstolen)
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
OSF	Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (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 (uppgiftslämnarförordningen)
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen
ÄHS	Försäkringskassans ärendehanteringssystem



## Sammanfattning

Denna vägledning redogör för vad som är en allmän handling, när handlingar och uppgifter ska lämnas ut från Försäkringskassan och vad som gäller för behandling av personuppgifter.

Genomgången tar avstamp i bestämmelser om allmän handling i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och omfattar därefter grundläggande principer i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), vissa sekretessbestämmelser av särskilt intresse för Försäkringskassan och sekretessbrytande bestämmelser. Av vägledningen framgår även krav på hanteringen av en begäran om allmän handling eller uppgifter. De två avslutande kapitlen rör behandling av personuppgifter och elektroniskt utlämnande av sådana uppgifter. Redogörelser för lagstiftning kompletteras med domstolsavgöranden och JO-beslut.

Vägledningen riktar sig till alla anställda inom Försäkringskassan och till de som på annan grund deltar i myndighetens verksamhet. Syftet med vägledningen är att öka förståelsen för och kunskapen om dels offentlighet och sekretess och dels vad som gäller vid behandling av personuppgifter. Den primära målgruppen är medarbetare som i olika situationer måste ta ställning till informationsutlämnande och personuppgiftsbehandling.

## Läsanvisningar

Vägledningen riktar sig till alla anställda inom Försäkringskassan och till de som på annan grund deltar i myndighetens verksamhet.

Syftet med denna vägledning är att öka kunskapen om allmänna handlingar, offentlighet, sekretess och behandling av personuppgifter. Den är tänkt att utgöra ett stöd i den dagliga hanteringen av handlingar och uppgifter och kan också vara ett stöd vid utbildning av Försäkringskassans personal.

Vägledningen redovisar och förklarar lagar och andra bestämmelser på området. Den redogör för uttalanden i förarbeten som är särskilt viktiga för att förstå hur lagen ska tillämpas samt för rättspraxis.

Den som vill ha ut handlingar och uppgifter kallas i vägledningen för sökande. Den vars personuppgifter behandlas kallas registrerad.

## Hänvisningar

I vägledningen finns hänvisningar till lagar, förordningar och föreskrifter. Det finns också hänvisningar till interna styrdokument, förarbeten, rättsfall, JO-beslut och andra vägledningar. Dessa hänvisningar finns antingen i löpande text eller inom parentes i direkt anslutning till den mening eller det stycke den avser.

Sist i vägledningen finns en källförteckning som redovisar de lagar, förordningar, domar med mera som nämns i vägledningen.

## Historikbilaga

Denna vägledning har reviderats. I historikbilagan finns en kortfattad beskrivning av de sakliga ändringar som gjorts i respektive version av vägledningen. Genom att läsa historikinformationen får du en överblick över de viktigaste nyheterna i den här versionen.

## Att hitta rätt i vägledningen

I vägledningen finns en innehållsförteckning. Den är placerad först och ger en översiktsbild av vägledningens kapitel och avsnitt. Med hjälp av fliken "Bokmärken" i vänsterkanten kan du navigera mellan avsnitten. Det finns också en sökfunktion för att hitta enstaka ord och begrepp.

# 1 Inledning

## 1.1 Offentlighet, sekretess och integritetsskydd inom Försäkringskassan

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

Sekretessfrågor blir aktuella också när en handläggare behöver kontakta en arbetsgivare eller någon annan som kan bidra med uppgifter i ett försäkringsärende. Situationerna är många.

## 1.2 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. På grund av olika skyddsintressen är det dock 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 de försäkrades integritet som behöver skyddas. Även andra intressen kan behöva skydd. Uppgifter om Försäkringskassans personal kan till exempel under vissa förutsättningar vara sekretessbelagda. Även uppgifter i avtal som Försäkringskassan har träffat med en extern aktör kan vara sekretessbelagda. Även på många andra områden inom myndigheten kan det finnas sekretess som man måste ta hänsyn till.

Uppgifter som Försäkringskassan lämnar ut kan ibland få skydd på andra håll. I vissa fall förs sekretessen över till mottagaren och ibland skyddas uppgifterna hos mottagaren av andra sekretessbestämmelser.

## 1.3 Den enskildes personliga integritet

Uppgifter som kan hänföras till en person är personuppgifter. När man behandlar personuppgifter måste man ta hänsyn till särskilda bestämmelser som syftar till att skydda enskildas personliga integritet.

Bestämmelser om personuppgifter och skydd för den personliga integriteten måste beaktas vid all intern behandling av personuppgifter, men även när personuppgifter lämnas till en extern mottagare. Den som ska hantera en begäran om allmän handling kommer till exempel i kontakt med frågor som på ett eller annat sätt berör integritetsskydd. Det kan exempelvis visa sig genom att personuppgifterna inte kan lämnas ut elektroniskt eller åtminstone inte per e-post.

## 2 Allmänna handlingar

I detta kapitel behandlas

- vad en handling är
- när en handling blir en allmän handling
- skillnaden mellan en allmän och offentlig handling
- när en handling är inkommen eller upprättad
- vad som inte är allmänna handlingar.

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.

### 2.1 Vad är en handling?

#### 2.1.1 Definitionen

En handling definieras i tryckfrihetsförordningen som 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).

I förarbeten och praxis har konstaterats att 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).

När en originalhandling saknas är även en kopia av en allmän handling en allmän handling eftersom kopian bara utgör ytterligare ett exemplar av det informationsinnehåll som finns lagrat på den fysiska informationsbäraren, till exempel ett papper eller en hårddisk (HFD mål nr 2687-17).

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

#### 2.1.2 Framställning i skrift eller bild (handlingar av traditionellt slag)

En framställning i skrift eller bild kännetecknas bl.a. av att den har ett visst innehåll som går att uppfatta direkt med ett mänskligt sinne och att innehållet är definitivt (SOU 1997:39 s. 471). Hit hör främst pappersdokument. I princip kan dock vilket föremål som helst som innehåller information vara en handling i form av en framställning.

#### 2.1.3 Upptagning

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 på en CD-skiva, USB-minne etc. (jfr. 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 och databaser 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-postmeddelanden, protokoll och beslut i elektronisk form.

Kammarrätten i Stockholm har konstaterat att ett fotografi som är utlagt på en myndighets intranät är en redan färdig handling med ett bestämt innehåll (KRNS mål nr 3280-17).

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.

Det som kännetecknar en upptagning är alltså att det normalt krävs ett tekniskt hjälpmedel för att den ska kunna läsas eller uppfattas. Huruvida 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.

## **2.2 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 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.

## **2.3 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.

## **2.4 När anses en handling förvarad hos en myndighet?**

### **2.4.1 Handlingen ska vara tillgänglig**

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 också 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 § andra stycket första meningen TF).

Om uppgifter finns tillgängliga för en myndighet via direktåtkomst, anses de vara förvarade hos såväl den myndighet där uppgifterna finns som den myndighet som kan hämta uppgifterna (prop. 2002/03:135 s. 90).

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 har kommit in till Försäkringskassan i elektronisk form eller en handling som har skapats i ÄHS.

Om en myndighet anlitar ett fristående konsultbolag är utgångspunkten, såvida företaget inte kan anses delta i myndighetens verksamhet (jämför avsnitt 5.3.2 om självständiga respektive osjälvständiga uppdragstagare), att de handlingar som kommer in till eller upprättas av bolaget inte blir allmänna. Detta beror på att handlingarna förvaras hos en utomstående. Om myndigheten däremot är involverad i konsultbolagets arbete eller har rätt till insyn i arbetet kan sådana handlingar anses förvarade för myndighetens räkning och därmed vara allmänna handlingar.

HFD har i ett avgörande konstaterat att en kommun haft inflytande och insyn över en utkontrakterad rekryteringsprocess på ett sådant sätt att de aktuella handlingarna ska anses ha mottagits och förvarats av konsultbolaget för kommunens räkning. De har alltså varit allmänna handlingar. (HFD 2017 ref. 15).

## **2.4.2 Sammanställningar**

### **Potentiella handlingar**

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 en 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.

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).

### **Rutinbetonade åtgärder**

För sammanställningar finns en särskild bestämmelse om förvar i 2 kap. 3 § andra stycket andra meningen TF. Av bestämmelsen framgår att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos en myndighet endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med så kallade rutinbetonade åtgärder. Om det alltså krävs mer än rutinbetonade åtgärder

för att få fram den efterfrågade handlingen anses den inte vara förvarad hos myndigheten. Den är därmed inte heller allmän.

Med rutinbetonade åtgärder avses en begränsad arbetsinsats som inte är förknippad med några nämnvärda kostnader. Bedömningen får göras med hänsyn till såväl den allmänna tekniska utvecklingen som den tekniska kompetensen och den tekniska utvecklingen på myndigheten i fråga. (Prop. 2001/02:70, s. 37)

HFD har ansett att en sammanställning som kan göras tillgänglig genom programmeringsåtgärder i befintliga program som tillsammans med kvalitetskontroller beräknas ta i anspråk en arbetsinsats på 4–6 timmar går utöver vad som kan anses utgöra en begränsad arbetsinsats som inte är förknippad med några nämnvärda kostnader. Sammanställningen kan därmed inte göras tillgänglig genom rutinbetonade åtgärder. (HFD 2015 ref. 25)

HFD hänvisade i ovan nämnda avgörande till ett avgörande från Regeringsrätten som också 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. 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. En sökande har dock inte rätt att ställa datorprogram eller datorkapacitet till myndighetens förfogande och begära bearbetningar med hjälp av detta. (Prop. 2001/02:70, s. 16 f)

För ”färdiga” elektroniska handlingar görs ingen bedömning av om de kan tas fram med rutinbetonade åtgärder. De anses nämligen alltid förvarade hos myndigheten. I ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm, när en myndighet hade bedömt att en sammanställning av fotografier som fanns på myndighetens webbsida inte kunde tas fram med rutinbetonade åtgärder, konstaterade exempelvis kammarrätten att ett fotografi är en redan existerande handling och att utlämnandet därför skulle bedömas utifrån 2 kap. 3 § andra stycket första meningen (dvs. inte andra meningen) TF (KRNS mål nr 3280-17).

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

## 2.5 Vad är en inkommen handling?

### 2.5.1 Fysiska handlingar

En handling anses i tryckfrihetsrättslig mening ha kommit in till en myndighet när den har anlåtit till myndigheten eller kommit en behörig tjänsteman till handa (2 kap. 6 § första stycket första meningen 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.

En motsvarande bestämmelse finns i FL. Där anges att en handling har kommit in till en myndighet den dag som handlingen når myndigheten eller en behörig befattningshavare. I vissa fall ska dock handlingen anses ha kommit in föregående dag; detta gäller bland annat handlingar som finns i en myndighets postlåda när myndigheten tömmer den första gången en viss dag. (22 § FL)

I vissa fall kan handlingar anses inkomna till en myndighet trots att de rent fysiskt inte finns där. Försäkringskassan låter skanna in pappershandlingar i många ärendeslag. Detta görs 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 beslut, dnr 2288-1985). Genom att handlingen anses förvarad hos Försäkringskassan är det fråga om en allmän handling (RÅ 1984 2:49 och RÅ 1989 ref. 28).

Se även avsnitt 2.4.1 ifråga om handlingar som inkommer till konsultbolag.

### 2.5.2 Upptagningar

Bestämmelsen i 22 § FL är teknikoberoende. Både konventionella handlingar och elektroniska handlingar får alltså som huvudregel anses ha kommit in den dag då de når myndigheten eller en behörig tjänsteman. I TF finns dock en specialregel för upptagningar. 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 § första stycket andra meningen 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.

Uppgifter som läggs in i ett elektroniskt informationssystem som myndigheten förfogar över kommer normalt att ingå i en allmän handling så snart uppgifterna i systemet finns tillgängliga i uppfattbar form (prop. 2016/17:180, s. 141). Om myndigheten tillhandahåller ett så kallat "eget utrymme" finns möjlighet att anse att uppgifter som en enskild lämnar i ett webbformulär inte är inkomna trots att de i vissa fall finns tekniskt tillgängliga för myndigheten. Detta kan vara aktuellt till exempel under den tid som ett webbformulär håller på att fyllas i fram till dess att den enskilde vidtagit en särskild åtgärd som markerar att ansökan är färdig och inskickad. Under förutsättning att uppgifterna på servern inte görs tillgängliga för myndighetens handläggare före nämnda tidpunkt, bör det vara möjligt att se en eventuell lagring före inskickandet som en form av teknisk lagring för den enskildes räkning, som enligt 2 kap. 10 § första stycket TF innebär att handlingen inte är att anse som



allmän. (Prop. 2016/17:180, s. 141 f.) Vad som kan anses vara ett eget utrymme beskrivs i eSamverkansprogrammets vägledning Eget utrymme hos myndighet.

## **2.6 Vad är en upprättad handling?**

### **2.6.1 Handlingar som skickas iväg**

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 § första stycket första meningen 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.

### **2.6.2 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 (2 kap. 7 § första stycket andra meningen TF). 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 beslutsdokument 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 det inte finns något ärende anses handlingen upprättad när den har justerats eller färdigställt på annat sätt, det vill säga nått sin slutliga form (2 kap. 7 § första stycket andra meningen TF). 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.

Det krävs inte något särskilt formellt förfarande från en myndighets sida för att en handling ska anses färdigställd (prop. 1975/76:160 s. 143). JO har dock ansett att uttrycket "färdigställt på annat sätt" innebär att en behörig befattningshavare sanktionerat handlingen eller beslutat om att den ska omhändertas för förvaring (JO 1978/79 s. 224).

I rättspraxis har omhändertagande av handlingar och spridande av handlingar för kännedom ansetts utgöra sådana åtgärder som innebär att handlingarna är färdigställda (RÅ 1998 ref. 30 och RÅ 1998 ref. 52). Omständigheten att ett e-postmeddelande skickats mellan tjänstemän inom en myndighet har dock inte ansetts utgöra en sådan åtgärd som medför att handlingen är att anse som färdigställd i den mening som avses i 2 kap. 7 § första stycket TF (HFD 2013 ref. 86).

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

### 2.6.3 Journaler, diarium och förteckningar som förs löpande

För journaler och diarium eller ett sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande finns en särskild bestämmelse om upprättande i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Av bestämmelsen framgår att en sådan handling blir allmän handling när den har färdigställts för anteckning eller införing. Om exempelvis en handläggare på Försäkringskassan skriver i en journal i ÅHS blir alltså journalen omedelbart en allmän handling. Signering eller godkännande har ingen betydelse för om en sådan anteckning är allmän handling (jfr HFD 2013 ref. 33).

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.

Automatiskt skapade förteckningar – till exempel datalagrade förteckningar över in- och utgående e-postmeddelanden (e-postloggar) – har i praxis ansetts utgöra sådana löpande förteckningar som avses 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. E-postloggar är således allmänna handlingar (se RÅ 1998 ref. 44). Huruvida e-postmeddelanden är allmänna handlingar beror på vilket innehåll meddelandet har och till vem det har skickats (se till exempel avsnitt 2.6.2 och 2.8.4).

Även globalfiler (historikfiler som visar vilka webbsidor datoranvändaren har besökt) har ansetts vara sådana löpande förteckningar som avses i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF och därmed allmänna handlingar (RÅ 1999 ref. 18 II).

En kalender i ett e-postprogram har inte ansetts vara sådana register eller andra förteckningar som förs fortlöpande i den mening som avses i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF (HFD 2015 ref. 4).

Även en del av de uppgifter som finns på Försäkringskassans intranät Fia kan finnas i en slags förteckning som förs fortlöpande.

Diarieföringssystemet Ciceron är ett annat exempel på ett sådant diarium som omfattas av 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Ciceron i sig är alltså en allmän handling.

## 2.7 Handling som överlämnas internt inom en myndighet

I vissa fall kan en handling bli upprättad även när den lämnas till en annan del av myndigheten. Det krävs då att de olika delarna uppträder som självständiga organ i förhållande till varandra (2 kap. 8 § TF).

I rättspraxis har ett internutredningsorgan inom en polismyndighet ansetts som självständigt i förhållande till ett polisområde inom samma myndighet (RÅ 1993 ref. 20). Kriminalvårdens ansvarsnämnd har också ansetts som självständig i förhållande till myndigheten i övrigt i den mening som avses i TF (HFD 2015 ref. 12). Jordbruksverkets internrevision har dock inte ansetts uppfylla kriterierna i 2 kap. 8 § TF (HFD 2013 ref. 40).

På Försäkringskassan sker all handläggning av försäkringsärenden inom en och samma myndighet. Som huvudregel blir inte handlingar som utväxlas mellan olika delar av Försäkringskassans handläggande verksamhet 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, s. 249).

## **2.8 Handlingar som inte är allmänna**

### **2.8.1 Minnesanteckningar**

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 ÅHS. 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 § första stycket TF).

### **2.8.2 Mellanprodukter, till exempel delningar**

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 (2 kap. 9 § andra stycket TF).

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. Med stöd av 2 kap. 9 § andra stycket TF blir sådana här delningar inte allmänna handlingar bara för att de kommit in till en myndighet.

En delning diarieförs inte på Försäkringskassan. Detsamma gäller förstas svaret på delningen. Försäkringskassans svar på delningen blir dock sannolikt en allmän handling vid den mottagande myndigheten (KRNJ, mål nr 351-15).

### **2.8.3 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. Detta är en regel som inte tillämpas särskilt ofta men som ändå 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. (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen: en kommentar [24 november 2017, Zeteo], kommentaren till 2 kap. 11 § TF)

Biblioteksregeln gäller också för information som en myndighet har tillgång till via internet (prop. 2001/02:70, s. 25 och HFD mål nr 2358-17).

Kammarrätten i Göteborg har konstaterat att biblioteksregeln inte ska tolkas extensivt och lagt fokus på regelns ursprung och den språkliga definitionen av ett bibliotek. Mot bakgrund av detta har domsmallar inte ansetts omfattas av biblioteksregeln. (KRNG mål nr 1328-17)

Kammarrätten i Stockholm har ansett att biblioteksregeln inte kan tillämpas på handlingar som myndigheten själv har upprättat. Målet avsåg en begäran om att få del av Försäkringskassans brevmallar i word-format som används i ärenden om utbetalningsstopp till assistansbolag. Mallarna bedömdes vara allmänna handlingar som inte omfattades av biblioteksregeln. (KRNS 6686-17)

I en tidigare dom har Kammarrätten i Stockholm kommit fram till att den information som Försäkringskassan lämnade till fordringshandläggare på Försäkringskassans intranät Fia i form av frågor och svar och därmed jämförligt material, dvs. 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)

#### **2.8.4 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, nionde upplagan, s. 63 f). 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.

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 förtroendemans (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 tjänstemannens egna angelägenheter blir inte en allmän handling även om det är adresserat till myndigheten där han eller hon arbetar. (Bohlin, Offentlighetsprincipen, nionde upplagan, s. 64)

Det är viktigt att kunna bedöma en handlingens karaktär. De är därför angeläget att en försändelse inte ligger oöppnad på arbetsplatsen. Angående fullmakt att öppna post se JO:s beslut, dnr 2022-200 och dnr 2668-2000.

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 betydelse om telefonen eller

abonnemanget som ett sms skickas till eller skickas från är tjänstemannens privata eller har tillhandahållits av myndigheten såsom arbetsgivare. Det avgörande är om meddelandet mottagits eller skickats i tjänsten. (KRSU beslut, mål nr 195-09)

Observera dock att loggar, som visar in- och utgående e-post respektive sms, är allmänna handlingar och att det kan framgå av dem om eventuella privata meddelanden har skickats. Någon sekretess som omfattar privata meddelanden i e-postloggar finns inte (KRNS mål nr 4961-13).

En anställd vid en myndighet kan få tillgång till handlingar i en annan egenskap än att vara behörig befattningshavare. Handlingarna blir då inte allmänna handlingar hos myndigheten. Kammarrätten i Stockholm har exempelvis bedömt att handlingar som en tjänsteman hos en myndighet mottagit i egenskap av expert i en av regeringen tillsatt kommitté inte är inkomna till myndigheten och därmed inte allmänna handlingar där (KRNS mål nr 6115-13).

### **2.8.5 Teknisk bearbetning eller lagring för annans räkning**

Handling som förvaras hos en myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses inte som allmän handling hos den myndigheten (2 kap. 10 § första stycket TF).

Om ett förfarande faller in under begreppet teknisk bearbetning eller teknisk lagring, blir inga handlingar allmänna hos den myndighet som sköter IT-drift åt en annan myndighet. Sådant som inte är allmänna handlingar hos den myndighet som anlitat en annan myndighet för IT-driften – arbetsmaterial och liknande – blir inte heller allmänna av att de inkommer till den andra myndigheten (2 kap. 6 § andra stycket TF).

Förvaltning av ett IT-system som används av andra myndigheter har ansetts omfattas av undantaget i 2 kap. 10 § första stycket TF (RÅ 1994 ref. 64 och KRNS mål nr 2692-10). Att vissa anställda har haft tillgång till uppgifter till den s.k. CV-databasen hos Arbetsförmedlingen för att kunna vidta nödvändig administration, har inte heller ansetts innebära att innehållet i databasen blir allmänna handlingar (KRNS mål nr 7369-15). När befattningshavare vid den myndighet som förvaltar systemet i enlighet med behörighetsvillkor tar del av uppgifter i läsbart skick för att framställa statistik och utföra rapportering, har uppgifterna dock ansetts expedierade och därmed utgjort allmänna handlingar (HFD 2011 ref. 52).

Se även avsnitt 2.5.2 angående egna utrymmen.

### **2.8.6 Säkerhetskopior**

Som allmän handling anses inte handling som en myndighet förvarar endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i en myndighets ordinarie system för automatiserad behandling av information (säkerhetskopia) (2 kap. 10 § andra stycket TF).

För att en säkerhetskopia ska omfattas av bestämmelsen krävs att det rör sig om en handling enligt 2 kap. 3 § första stycket TF. Avsikten är att handlingar som förvaras endast i syfte att återskapa information som gått förlorad på grund av tekniska fel, sabotage eller extraordinära händelser som exempelvis brand inte ska omfattas av de regler som gäller allmänna handlingar.

Den myndighet som förvarar kopian behöver inte vara den för vars räkning säkerhetskopieringen skett (prop. 2009/10:58, s. 38).

Om handlingar raderats i strid med aktuella gallringsregler förutsätts myndigheten använda säkerhetskopian för att återställa handlingarna (HFD 2015 ref. 45). Om en

handling däremot har raderats i enlighet med gallringsföreskrifter finns ingen skyldighet att återskapa materialet.

## **2.9 Vad har handlingar 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.

## 3 Grundläggande krav på hanteringen av allmänna handlingar

I detta kapitel behandlas

- skyldigheten att registrera (diarieföra) allmänna handlingar och undantag 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.

### 3.1 Diarieföring

Som huvudregel gäller att en myndighet ska registrera (diarieföra) allmänna handlingar. Detta framgår av 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), 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 § offentlighets- och sekretessförordningen (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. I bilaga 1 till Försäkringskassans riktlinjer (2005:5) för hantering och diarieföring av allmänna handlingar finns en lista över olika sorters handlingar och ärenden som ska diarieföras.

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).

### 3.2 Allmänna handlingar får inte ändras

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) Förvaltningsrätt i praktiken.

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

### **3.3 Arkivering, gallring och utlån av handlingar**

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

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 utskrifter (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.

### **3.4 Upptagningar för automatiserad behandling ska dokumenteras**

Om en myndighet använder sig av en upptagning för automatiserad behandling i ett ärende måste denna upptagning tillföras 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 skärmutskrift i akten. Det kan räcka med att en handläggare gör en notering om vad bilden visade.



## 4 Offentlighetsprincipen

I detta kapitel behandlas

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

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.

### 4.1 Offentlighetsprincipens syfte

Offentlighetsprincipen innebär att myndigheternas verksamhet ska ske under allmän insyn och kontroll. 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. 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.

### 4.2 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.

### 4.3 Handlingsoffentligheten

#### 4.3.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar

Med offentlighetsprincipen avses ofta allmänna handlingars offentlighet, den så kallade handlingsoffentligheten, vilken kommer till uttryck genom 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 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.

### **4.3.2 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.

OSL 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 OSL finns dessutom bestämmelser om informationsskyldighet till enskilda och myndigheter. I andra författningar finns därutöver 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. Läs mer om detta i kapitel 15.

## **4.4 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.

## **4.5 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 9.

#### **4.6 Skyldighet att lämna ut uppgifter enligt OSL**

Utöver skyldigheten att tillhandahålla allmänna handlingar är myndigheten skyldig att – i den mån uppgiften inte är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång – på begäran av enskild lämna uppgifter ur allmänna handlingar (6 kap. 4 § OSL). En myndighet måste således lämna upplysningar, till exempel muntligen, till allmänheten om innehållet i allmänna handlingar.

En myndighet ska dessutom på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). 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 därför även sådant som en tjänsteman har vetskap om.

## **5 Grundläggande om lagen om offentlighet och sekretess (OSL)**

I detta kapitel behandlas

- OSL:s innehåll och syfte
- vad sekretess innebär
- vem sekretessen riktar sig mot
- vem som ska iaktta sekretess
- vilka sekretesskydd som finns
- vad skada om men innebär
- vad som gäller för avidentifierade uppgifter
- hur man tillämpar rätt sekretessbestämmelse
- vad som gäller vid överföring av sekretess.

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.

### **5.1 Lagens 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 inom olika myndigheters verksamhetsområden. Sekretessbestämmelserna ser olika ut beroende på verksamhet. Det kan till exempel innebära att en och samma uppgift kan vara offentlig hos Försäkringskassan och sekretessbelagd hos en annan myndighet. Vissa av lagens bestämmelser är gemensamma för flera myndigheter.

### **5.2 Vad menas med sekretess?**

#### **5.2.1 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). Även uppgifter som finns i sådana handlingar som inte är allmänna omfattas av sekretessbestämmelserna i OSL.

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).

I OSL finns dessutom 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, s. 317).

## **5.2.2 Begreppet uppgift**

Det som är föremål för sekretess är information med ett visst innehåll. I OSL kallas detta för uppgift (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen: en kommentar [24 november 2017, Zeteo], avsnitt 4.4.1). 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.

## **5.2.3 Olika former av röjande**

### **Uppvisande och utlämnande av handlingar**

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

### **Arbete på offentlig plats**

Vid arbete på offentlig plats kan sekretessbelagd information röjas om arbete sker på exempelvis en skärm som utomstående kan se eller om handlingar i en akt ligger framme.

Stor försiktighet bör iaktas vid diskussioner mellan kollegor på offentlig plats, exempelvis under en resa i kollektivtrafiken, då detta kan leda till att andra personer får kännedom om sekretessbelagda uppgifter.

### **Kontakt per telefon och sms**

Vid kontakt med en enskild per telefon är det, om det är aktuellt att diskutera känsliga uppgifter, viktigt att försäkra sig om att det är rätt person man talar med, t.ex. genom kontrollfrågor. Uppgifter som kan omfattas av sekretess får inte lämnas på den enskildes telefonsvarare, då detta kan leda till att obehöriga får del av dem (JO:s beslut dnr 6471-2011 och dnr 7547-2016).

Även vid kontakt via sms med enskilda ska försiktighet iaktas och man ska inte ange information som kan vara sekretessbelagd i meddelanden. Aviseringar av sms-meddelanden kan visas på skärmen när de tas emot och därmed läsas av obehöriga. Se vidare om användningen av sms i riktlinjerna 2009:5.

### **E-postmeddelanden och chattfunktioner**

Att skicka information i ett e-postmeddelande eller via ett chattverktyg kan jämföras med att skicka informationen på ett vykort, då man inte vet vem som kan komma att ta del av informationen under hanteringskedjan.

Begränsningar som gäller användningen av e-post och chatt gäller både extern och intern kommunikation. Uppgifter som kan vara sekretessbelagda ska inte skickas

genom dessa kanaler eftersom det finns en risk att uppgifterna röjs. Inte heller känsliga personuppgifter eller andra känsliga uppgifter får skickas på detta sätt, se vidare riktlinjerna 2009:5. Detta innebär exempelvis att man inte får skriva uppgifter om ärende-id eller personnummer tillsammans med uppgifter som kan avslöja hälsotillstånd eller liknande.

## **Kalenderfunktion i e-postprogram**

Uppgifter kan också röjas genom att de sparas i kalenderfunktionen i ett e-postprogram. Kalenderfunktionen i e-postprogram är en osäker kanal ur säkerhetssynpunkt och bör därför inte innehålla någon sekretessbelagd information.

### **5.3 För vem får uppgifter inte röjas?**

#### **5.3.1 Den enskilde själv**

Sekretess till skydd för en enskild gäller som huvudregeln inte i förhållande till den enskilde själv (12 kap. 1 § OSL). Uppgifter får alltså oftast lämnas till den uppgifterna berör. Den enskilde kan också genom samtycke tillåta andra att ta del av uppgifter om honom eller henne (12 kap. 2 § OSL).

I vissa fall kan dock sekretessen gälla till förmån för en annan person, till exempel någon som har gjort anmälan mot den andre. Då kan den som i första hand berörs av uppgifterna inte utan vidare få kännedom om dem (jfr avsnitt 8.3.5).

#### **5.3.2 Utomstående**

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

Med enskilda avses i OSL både fysiska och juridiska personer, till exempel ett aktieföretag 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.

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)

#### **5.3.3 Internt inom myndigheten**

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.

Sekretess gäller inte för uppgifter om en försäkrad när den hanteras inom Försäkringskassans kärnverksamhet (jfr JO:s beslut, dnr 3159-1994). 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.

Det går också bra att handläggare diskuterar enskilda ärenden om de handlägger grupper av ärenden tillsammans, under förutsättning att alla har behörighet att handlägga det aktuella ärendet. Däremot är det generellt sett olämpligt att slentrianmässigt nämna identifieringsuppgifter, oavsett om de är sekretessbelagda. Sådana diskussioner bör ske diskret och med gott omdöme. Läs mer i vägledningen 2004:7.

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.

Sekretess behöver inte beaktas när uppgifter överlämnas till en fysisk person som på grund av uppdrag eller annan liknande grund deltar i myndighetens verksamhet och därför omfattas av samma tystnadsplikt som myndighetens anställda, en så kallad osjälvständig uppdragstagare (jfr 2 kap. 1 § OSL). I förhållande till självständiga uppdragstagare och tjänsteleverantörer, som handlar i eget namn och som utåt agerar utifrån sin egen kompetens, gäller dock sekretess. Personuppgiftsbiträden, som behandlar uppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning, finns alltid utanför den aktuella organisationen och anses inte delta i myndighetens verksamhet på det sätt som avses i 2 kap. 1 § OSL. Även gentemot dessa gäller således sekretess. Justitieombudsmannen har riktat allvarlig kritik mot landsting som anlitat ett företag för hjälp med journalföring av patientuppgifter. Det anlitate företaget var enligt avtal personuppgiftsbiträde till landstingen. Utlämnandet av uppgifter var dock inte förenligt med regelverket om sekretess. (JO:s beslut, dnr 3032-2011) Läs mer om personuppgiftsbiträden i avsnitt 14.6.

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 (se avsnitt 2.7).

Observera att det allmänna ombudet och Försäkringskassans kärnverksamhet inte anses vara självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra. Det råder således ingen sekretess däremellan trots att handlingar som utväxlas mellan ombudet och andra organ inom Försäkringskassan i stor utsträckning blir allmänna handlingar (se prop. 2003/04:152 s. 250 f.).

## **5.4 Vilka ska iaktta sekretess?**

### **5.4.1 Myndighetens personal**

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.

### **5.4.2 Osjälvständig uppdragstagare**

Förbudet att röja eller utnyttja sekretessbelagda uppgifter gäller även sådan fysisk person som på grund av uppdrag eller annan liknande grund deltar i myndighetens verksamhet (2 kap. 1 § OSL). Det handlar om sådana osjälvständiga uppdragstagare

som utför en uppgift som vanligen ska fullgöras av en anställd vid myndigheten eller skulle kunna utföras av en anställd.

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 (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen: en kommentar [24 november 2017, Zeteo], kommentaren till 2 kap. 1 §).

### **5.4.3 Parter bundna av avtal om tystnadsplikt eller sekretessförbehåll**

Om myndigheten anlitar externa tjänsteleverantörer, kan klausuler om tystnadsplikt tas in i ett civilrättsligt avtal. Alternativet är att använda ett sekretessförbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL.

Ett sekretessförbehåll kan inte meddelas i förväg för en viss typ av information, utan kräver en prövning i varje enskilt fall avseende en viss uppgift. Förbehållet måste även ställas till en utpekad fysisk person. Med anledning av detta bör förbehåll användas endast i undantagsfall vid utlämnande av uppgifter i samband med utkontraktering.

OSL innehåller ingen allmän bestämmelse om tystnadsplikt för en utomstående fysisk eller juridisk person som tagit del av en sekretessbelagd uppgift.

## **5.5 Sekretessens styrka**

### **5.5.1 Olika skydd beroende på bestämmelsens utformning**

Sekretessbestämmelser ger mer eller mindre skydd beroende på hur de är utformade. Tanken är att sekretessen inte ska vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att skydda vissa särskilda intressen.

För att ange sekretessens styrka används s.k. skaderekvisit. Det finns två olika skaderekvisit – rakt och omvänt. Sekretess kan också vara absolut.

### **5.5.2 Rakt skaderekvisit**

Vid rakt 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 röjs.

Vid en sekretessprövning enligt en bestämmelse med rakt skaderekvisit är det normalt sett tillräckligt att man tar ställning till om uppgiften är av sådan karaktär att ett utlämnande av den typiskt sett kan medföra men eller skada. Denna prövning kan leda till olika resultat beroende på vad det gäller för uppgift, vem som har begärt att ta del av uppgiften och vad den ska användas till.

Ett exempel på rakt skaderekvisit är det som gäller för socialförsäkringssekretessen enligt 28 kap. 1 § OSL.

### **5.5.3 Omvänt skaderekvisit**

Ett omvänt skaderekvisit innebär att det finns en presumtion för sekretess. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada eller men.



Vid 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 man frågar vem den sökande är och vad uppgiften ska användas till.

Ett omvänt skaderekvisit gäller till exempel för uppgifter inom den allmänna hälso- och sjukvården och socialtjänsten, där det finns ett starkt behov av skydd för uppgifter om enskilda personer. Samma sak gäller också för uppgifter inom en myndighets personaladministrativa verksamhet.

#### **5.5.4 Absolut sekretess**

Det finns sekretessbestämmelser som inte innehåller något skaderekvisit. Uppgifter får då lämnas ut endast om det finns tillämpliga sekretessbrytande regler, till exempel i 10 kap. OSL, som gör att uppgifterna kan lämnas ut.

Exempel på absolut sekretess 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.

#### **5.6 Skada och men**

I sekretessbestämmelser som skyddar enskildas förhållanden används termerna skada och men. Med skada avses i allmänhet ekonomisk skada (prop. 1979/80:2 Del A s. 83).

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 (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen: en kommentar [24 november 2017, Zeteo], avsnitt 4.4.4).

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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 11).

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 till exempel röra sig om att man går miste om ett arbetstillfälle eller en bostad. Det kan också vara till men för en person om hans eller hennes personliga integritet kränks. En tidning kanske ska göra ett (i och för sig lovvärt) reportage som framställer den enskilde i mindre fördelaktig dager.

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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 11).

## 5.7 Avidentifierade uppgifter

För att en enskild ska lida men av att en uppgift röjs krävs att uppgiften är hänförlig till en viss individ. I allmänhet bör man därför kunna lämna ut så kallade avidentifierade uppgifter utan risk för att den enskilde lider men. I enstaka fall kan det emellertid tänkas att detta inte är tillräckligt för att hindra att samband mellan uppgiften och individen spåras. Det får bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet om en sådan risk föreligger. (Prop. 1979/80:2 Del A s. 84)

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.

Kammarrätten i Stockholm har konstaterat att enbart uppgifter om lokalkontor, ålder och kön inte medför att personer kan identifieras när den sökande (ett nyhetsföretag) helt saknar andra uppgifter om till exempel postadress och sysselsättning (KRNS mål nr 5916-08).

Ett utlämnande av en lista med diagnoser rörande personer som diagnosticerats av en viss läkare har av Kammarrätten i Jönköping bedömts kunna lämnas ut eftersom det har rört sig om ett förhållandevis stort antal personer med ett flertal olika diagnoser och inga identitetsuppgifter (KRNJ mål nr 2380-13).

JO har kritiserat en kommun som publicerat uppgifter på sin hemsida rörande ett ärende som granskats i ett TV-program. De uppgifter som hade publicerats hade avidentifierats, men mot bakgrund av att namnen på de berörda personerna redan hade publicerats i media ansåg JO att uppgifterna kunde kopplas till personerna. Den avidentifiering som gjorts hade alltså inte skett med tillräcklig omsorg. (JO:s beslut dnr 4768-2014)

## 5.8 Att tillämpa rätt sekretessbestämmelse

Om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga samtidigt på en uppgift, har den eller de bestämmelserna som medför att uppgiften bedöms sekretessbelagd företräde framför bestämmelser vars tillämpning leder till att uppgiften inte bedöms sekretessbelagd (7 kap. 3 § OSL). Det räcker således med att en bestämmelse leder till slutsatsen att sekretess gäller. Detta gäller om det inte finns specialbestämmelser som anger något annat.

## 5.9 Överföring av sekretess

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.

## 6 Sekretess inom vissa områden

I detta kapitel beskrivs

- socialförsäkringssekretessen
- minimiskyddet för hälsa och sexualliv
- det generella skyddet för adressuppgifter och andra uppgifter vid förföljelse
- sekretess för statistikuppgifter
- sekretess i den personaladministrativa verksamheten
- sekretess vid teknisk bearbetning och lagring
- sekretess på grund av mottagarens behandling av personuppgifter.

Vissa sekretessbestämmelser är särskilt aktuella inom Försäkringskassans verksamhet. I kapitlet ges en översikt över sådana bestämmelser.

### 6.1 Socialförsäkringssekretess

#### 6.1.1 Socialförsäkringssekretessen gäller i ärenden

I OSL finns en bestämmelse som gäller uppgifter i ärenden hos bland annat Försäkringskassan. Den sekretess som bestämmelsen föreskriver kallas socialförsäkringssekretess och gäller med rakt skaderekvisit, vilket innebär att det finns en presumtion för offentlighet. Enligt bestämmelsen gäller sekretess hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende om olika förmåner och ersättningar (28 kap. 1 § OSL). Bestämmelsen gäller inom hela Försäkringskassans kärnverksamhet, även för det allmänna ombudet och omfattar såväl pågående som avslutade ärenden.

Om en viss uppgift inte finns i ett ärende, omfattas den inte av socialförsäkringssekretessen. Att en viss person inte har sjukpenning är följaktligen en offentlig uppgift, eftersom uppgiften inte finns i ett ärende. Detta utesluter dock inte att uppgiften omfattas av något annat sekretesskydd.

#### 6.1.2 Vilka uppgifter skyddas av socialförsäkringssekretessen?

Sekretessen enligt 28 kap. 1 § OSL skyddar uppgifter om hälsotillstånd och 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 lön, sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning omfattas av detta begrepp.

#### 6.1.3 Vem skyddas av socialförsäkringssekretessen?

Socialförsäkringssekretessen gäller uppgifter om en fysisk person. Denna person kan vara en försäkrad eller någon som saknar försäkringstillhörighet. Det kan också vara någon annan, till exempel en anhörig, kollega eller assistent, som omnämns i ett

förmånsärende i kärnverksamheten. Även uppgifter om avlidna personer omfattas av sekretesskyddet.

Menbedömningen görs i förhållande till både den enskilde, vars uppgifter saken gäller, och hans eller hennes närstående. Även närstående skyddas därmed från men. Begreppet närstående definieras inte i OSL och i förarbetena konstaterades att någon definition inte kunde ges, eftersom uppfattningen av vad begreppet innebär kan ändras med tiden. Till gruppen närstående räknas dock främst make eller maka, 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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 13 och 27). Det kan också handla om en före detta make eller maka.

HFD har haft anledning att pröva begreppet närstående och har då konstaterat att det inte kan anges generellt vem som ska anses som närstående, utan utrymme måste finnas för olika bedömningar i de enskilda fallen. Det är naturligt att familjemedlemmar inklusive sambor omfattas av begreppet men också andra nära släktingar, till exempel syskon och föräldrar. En så kallad särbo bör ofta kunna omfattas men också en annan person med vilken den enskilde har täta kontakter och som biträder i personliga angelägenheter i större utsträckning än vad som gäller för andra personer i hans eller hennes närhet. Enbart omständigheten att en person är testamentstagare eller att någon antecknats som närstående i en patientjournal innebär dock inte att personen kan anses vara närstående. (RÅ 2009 ref. 17)

Ett företags uppgifter, till exempel uppgifter om en försäkrads arbetsgivare eller en assistansanordnare, skyddas inte av 28 kap. 1 § första stycket OSL. Däremot kan uppgiften om vem den försäkrades arbetsgivare är skyddas av bestämmelsen, eftersom det är en uppgift om den försäkrades personliga förhållanden.

## **6.2 Generellt minimiskydd för uppgift som rör hälsa och sexualliv**

I 21 kap. 1 § OSL föreskrivs ett generellt minimiskydd hos alla myndigheter för uppgifter som rör hälsa och sexualliv. Det gäller uppgifter om sjukdom, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott och liknande.

Sekretess gäller för sådana uppgifter om det måste antas att den enskilde själv eller någon närstående till honom eller henne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Skaderekvisitet är rakt och uppgifterna är därmed som huvudregel offentliga. Det ställs relativt höga krav – betydande men – för att kunna sekretessbelägga dem. Sekretessen gäller över huvud taget inte för en uppgift som tas in i ett beslut.

Bestämmelsen i 21 kap. 1 § OSL gäller inte om det finns en annan bestämmelse som ger starkare skydd för uppgifterna (7 kap. 3 § och 11 kap. 8 § OSL). För förmånsärenden inom Försäkringskassans kärnverksamhet gäller 28 kap. 1 § OSL, som 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.

## **6.3 Generellt skydd för adressuppgifter och andra uppgifter vid förföljelse**

I 21 kap. 3 § OSL finns ett generellt skydd för uppgifter om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress

eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga.

Sekretessen gäller om det av någon särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne kan komma att utsättas för våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Huvudregeln är alltså att uppgifterna är offentliga.

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 ett ärende hos Försäkringskassan.

Sekretess gäller enligt 21 kap. 3 § tredje stycket OSL också för uppgift om kopplingen mellan fingerade personuppgifter som en enskild har medgivande att använda enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter och den enskildes verkliga personuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Dessa uppgifter skyddas alltså av ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det finns en presumtion för sekretess.

Se vidare om sekretessmarkering i kapitel 7.

## **6.4 Skydd för statistikuppgifter**

### **6.4.1 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.

Uppgifter i statistiken i kärnverksamheten omfattas av socialförsäkringssekretessen i 28 kap. 1 § OSL.

### **6.4.2 Statistikverksamheten**

Försäkringskassan är en statistikansvarig myndighet. Statistisk analys (APS) ansvarar för att utveckla, producera och tillgängliggöra officiell statistik och annan statistik inom socialförsäkringsområdet. Mottagare och användare av statistiken är såväl Försäkringskassan som olika externa mottagare. Verksamheten omfattas av lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Uppgifterna inom APS har ett mycket starkt skydd. Som huvudregel gäller absolut sekretess (24 kap. 8 § OSL). Uppgifter som finns där har alltså ett starkare sekretessskydd än uppgifter som finns i ärenden i kärnverksamheten, trots att det kan röra sig om uppgifter om en och samma försäkrad.

Det finns, trots det starka sekretessskyddet, vissa möjligheter att lämna ut uppgifter från statistikverksamheten. Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål får lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men (24 kap. 8 § tredje stycket OSL).

Lämnas uppgifter till en myndighet (till exempel ett statligt universitet) i dess forskningsverksamhet överförs sekretessen dit, om uppgifterna inte där redan omfattas av en annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse (11 kap. 3 och 8 §§ OSL). Vid en skadeprövning i samband med ett utlämnande är det därmed av betydelse om en primär sekretessbestämmelse hos en mottagande myndighet kommer att medföra ett svagare sekretessskydd än statistiksekretessen. Ett svagare sekretessskydd hos mottagaren kan medföra skada eller men. Läs också avsnitt 5.9 om överföring av sekretess.

Utlämnande för statistikändamål är främst aktuellt när uppgifterna är avsedda att användas för framställning av statistik utan anknytning till något särskilt ärende och mottagaren också tillämpar statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL (prop. 2013/14:162 s. 11 och prop. 1994/95:200 s. 38).

Uppgifter som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde får också lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men (24 kap. 8 § tredje stycket OSL).

Eftersom Store är klassat som ett skyddsobjekt, kan det vara aktuellt att tillämpa försvarssekretess vid begäran om uppgifter för forsknings- eller statistikändamål (15 kap. 2 § OSL).

Statistikverksamheten utgör i sekretesshänseende en särskild del av myndigheten. I praktiken är denna verksamhet en "myndighet i myndigheten". Ett utlämnande av uppgifter därifrån till kärnverksamheten måste därför föregås av en sekretessprövning.

## **6.5 Den personaladministrativa verksamheten**

### **6.5.1 Många uppgifter är offentliga**

En hel del uppgifter inom personalområdet är offentliga. Det beror på allmänhetens och massmedias intresse av och rätt till insyn och kontroll. Sekretess gäller exempelvis inte uppgifter i de flesta anställningsärenden och inte heller i ärenden om disciplinansvar (39 kap. 2 § andra stycket OSL).

### **6.5.2 Hälsotillstånd, omplacering och personalsocial verksamhet**

För uppgift om en enskilds hälsotillstånd och uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av en anställd gäller sekretess, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Själva besluten är dock offentliga. (39 kap. 2 § första och andra stycket OSL) Orsak till nedsatt prestationsförmåga kan således i vissa fall skyddas.

Sekretess föreskrivs även i personalsocial verksamhet (39 kap. 1 § OSL). Exempelvis kan sekretess gälla för uppgifter om personliga förhållanden som framkommer i medarbetar- och utvecklingssamtal om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (jfr prop. 1979/80:2 Del A sida 201).

### **6.5.3 Kontaktuppgifter, fotografier och personnummer**

Sekretess gäller i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort eller för intern presentation av myndighetens personal samt uppgift om närstående till personalen (inklusive uppgift om närståendes namn), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men (39 kap. 3 § andra stycket OSL).

Begreppet andra jämförbara uppgifter är avsett att omfatta bland annat privata e-postadresser.

En särskild regel som gäller anställda hos bland annat Försäkringskassan medför att även uppgift om personnummer och om födelsedatum omfattas av motsvarande sekretess (39 kap. 3 § tredje stycket OSL). Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit och i regel lämnas sådana uppgifter inte ut.

### **6.5.4 Anställdas namn**

Bestämmelserna i 39 kap. 3 § andra och tredje stycket OSL omfattar inte uppgift om namn. Uppgift om anställdas namn omfattas av sekretess endast om uppgifterna finns i den personaladministrativa verksamheten och det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs (39 kap. 3 § första stycket OSL). Sekretessen gäller med ett särskilt kvalificerat skaderekvisit och det måste finnas klara indikationer på en risk för våld eller annat allvarligt men i det enskilda fallet.

Begränsningen till personaladministrativ verksamhet innebär att det inte är möjligt att hemlighålla vem som har fattat ett beslut i myndighetens övriga verksamhet (prop. 1986/87:3 s. 23). Enligt 21 § myndighetsförordningen (2007:515) ska det framgå vem som har fattat ett myndighetsbeslut. Denna regel kan inte åsidosättas med stöd av 39 kap. 3 § första stycket OSL (se HFD 2015 ref. 57).

Förutsättningarna för att sekretessbelägga en uppgift om en tjänstemans namn eller efternamn är i allmänhet begränsade till rena undantagssituationer (JO:s beslut, dnr 7579-2016).

## **6.6 Teknisk bearbetning och lagring**

Sekretess gäller i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (40 kap. 5 § OSL). Eftersom handlingar som förvaras hos en myndighet för enbart teknisk bearbetning eller lagring enligt 2 kap. 10 § TF inte är allmänna, reglerar bestämmelsen i 40 kap. 5 § OSL i praktiken endast en tystnadsplikt (se avsnitt 2.8.5).

Denna bestämmelse aktualiseras exempelvis när en myndighet erbjuder andra myndigheter it-drift eller tillhandahåller e-tjänsten eget utrymme.

## **6.7 Sekretess och den sökandes behandling av personuppgifter**

Vid sidan av till exempel socialförsäkringssekretessen finns en bestämmelse som specifikt rör den sökandes (mottagarens) behandling av personuppgifter. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för personuppgift om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddslagen (21 kap. 7 § OSL).

Det är alltså den sökandes efterföljande behandling som ska bedömas i förhållande till dataskyddsreglerna, inte den behandling som myndighetens utlämnande utgör. Sekretess enligt bestämmelsen gäller alltså bara om det kan antas att den efterföljande behandlingen är olaglig enligt EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddslagen. Den kan till exempel vara att det saknas en rättslig grund för behandlingen av personuppgifterna eller att tillräcklig information inte kommer att lämnas till de registrerade.

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 med vilken metod utlämnandet av uppgifterna sker.

Om mottagarens behandling av personuppgifter faller utanför tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning är 21 kap. 7 § OSL inte tillämplig. Exempel på det är behandling av personuppgifter som ett led i verksamhet av rent privat natur (artikel 2.2 c EU:s dataskyddsförordning). Stora delar av EU:s dataskyddsförordning är inte heller tillämplig på behandling av personuppgifter för journalistiska ändamål (1 kap. 7 § dataskyddslagen).

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 dataskyddsreglerna. Det räcker alltså inte att bara göra en sekretessprövning enligt de vanliga sekretessbestämmelserna, till exempel 28 kap. 1 § OSL.

Läs mer om behandling av personuppgifter i kapitel 14 och 15.

## **6.8 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.



## 7 Sekretessmarkering (skyddade personuppgifter)

I detta kapitel behandlas

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

### 7.1 Skatteverket beslutar om skydd

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

Det finns olika skyddsformer. "Skyddade personuppgifter" är en samlingsrubrik som Skatteverket använder för olika skyddsåtgärder – sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter.

Sekretessmarkering (markering för särskild sekretessprövning eller liknande beteckningar) är den vanligaste formen av skydd som finns att få. Det finns inte några formella krav för att få en sekretessmarkering men Skatteverket brukar kräva någon form av intyg, exempelvis från polis eller socialtjänst eller annan utredning som styrker att det rör sig om ett konkret hot. Sekretessmarkeringen registreras av Skatteverket i den så kallade folkbokföringsdatabasen och förmedlas tillsammans med andra uppgifter om personen elektroniskt till olika myndigheter.

### 7.2 Vad innebär en sekretessmarkering?

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. Om en begäran om att ta del av en handling eller uppgifter gäller uppgifter om en person som har sekretessmarkering, måste dock en särskilt noggrann sekretessprövning göras.

### 7.3 Hur görs sekretessprövningen i dessa fall?

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 ÅHS). Handläggning av ärenden och hantering av uppgifter om enskilda som har sekretessmarkering sköts på Försäkringskassan av handläggare med särskild behörighet.

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.

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. Det är viktigt att inte avslöja att personen har en sekretessmarkering.

Även när en handläggare med behörighet att handlägga ärenden med sekretessmarkering behöver diskutera eller rådgöra med någon som inte har sådan behörighet ska försiktighet iakttas. Handläggaren bör inte röja att personen det gäller har sekretessmarkering. Det kan dock finnas situationer då uppgifterna måste lämnas ut. En bedömning får då göras från fall till fall. Se vidare riktlinjerna (2011:34) Handläggning som avser personer med skyddade personuppgifter.

#### **7.4 Kännedom om hotsituation i andra fall**

Det kan i vissa fall finnas kännedom om att den försäkrade kan komma att förföljas eller trakasseras om adressuppgiften lämnas ut, trots att det inte finns en sekretessmarkering. Det finns även då anledning att vara försiktig. Även andra situationer kan ge anledning till försiktighet (se vidare Norström, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 79–82).

Vanligtvis får en person som ansökt om sekretessmarkering hos Skatteverket en markering under den tid verkets utredning pågår. Om så inte är fallet kan han eller hon informera Försäkringskassan om situationen. En hotsituation kan uppstå plötsligt och om Försäkringskassan får kännedom om att hot riktas mot en enskild bör man ta hänsyn till det vid begäran om utlämnande av uppgifter (prop. 2005/06:161, s. 55).

## 8 Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess

I detta kapitel behandlas vad som gäller för

- samtycken
- utlämnanden som är nödvändiga för att den utlämnande myndigheten ska kunna sköta sin verksamhet
- partsinsyn
- sekretessförbehåll
- utlämnanden på grund av omprövning eller överprövning
- utlämnanden vid tillsyn eller revision
- utlämnanden vid brott och brottsmisstankar
- generalklausulen
- uppgiftsskyldigheter
- andra sekretessbrytande bestämmelser.

Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess ger en myndighet möjlighet att i vissa fall lämna ut sekretessbelagda uppgifter. Sådana bestämmelser finns dels i 10 kap. OSL och dels på andra håll än i OSL, till exempel i SFB.

### 8.1 Samtycke

#### 8.1.1 Vem kan lämna samtycke?

En enskild individ kan själv helt eller delvis samtycka till att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut (10 kap. 1 § OSL). Ett samtycke är därmed sekretessbrytande.

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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 136–137).

#### 8.1.2 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. Slutsatsen var att frågan till patienten om

hans inställning borde ställas av sjukvårdspersonalen (Norström, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, 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 kontakter den enskilde och frågar om han eller hon samtycker till att skicka kopian av beslutet till bolaget.

### **8.1.3 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 lämnas 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 omfattas (Norström, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 76).

### **8.1.4 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.

## **8.2 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 (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen: en kommentar [24 november 2017, Zeteo], kommentaren till 10 kap. 2 §), samt JO:s beslut, dnr 2616-1983 och dnr 798-2003).

När det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken får Försäkringskassan göra vissa förfrågningar och begära utlåtanden av läkare (110 kap. 14 § SFB). I samband med att Försäkringskassan vidtar sådana utredningsåtgärder kan handläggaren behöva lämna ut sekretessbelagda uppgifter som rör den försäkrade, t.ex. säga vem det rör och att det gäller ett ärende. Det tillåtet att röja enstaka uppgifter om det behövs för att Försäkringskassan över huvud taget ska kunna göra en förfrågan (prop. 1996/97:121, s. 31). 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. Om en försäkrad ska genomgå en försäkringsmedicinsk utredning eller en utredning inför utfärdande av ett särskilt läkarutlåtande och inte samtycker till att Försäkringskassan lämnar ut uppgifter som är relevanta för utredningen, kan det i vissa fall finnas skäl att lämna ut uppgifterna med stöd av 10 kap. 2 § OSL. Med hänsyn till att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt, krävs dock avvägningar i varje enskilt fall avseende vad som är nödvändigt för att Försäkringskassan ska kunna uppfylla sin utredningsskyldighet.

Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL kan även bli aktuell att tillämpa när Försäkringskassan gör kontroller i enskilda ärenden och polisanmäler misstänkta brott, t.ex. bedrägeri (Regner m.fl. s. 1:17). Se vidare vägledningen 2004:1.

## **8.3 Partsinsyn**

### **8.3.1 Allmänt om rätt till partsinsyn**

Den som är part i ett ärende har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet (10 § FL). Sekretess hindrar därför som huvudregel inte att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet (10 kap. 3 § OSL). Om det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift inte röjs, ska dock parten endast få sådan upplysning som behövs för att parten ska kunna ta tillvara sin rätt.

Rätten att ta del av uppgifter i det egna ärendet fyller flera funktioner och är en viktig rättssäkerhetsgaranti för den enskilde individen. Den kan t.ex. 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 (jfr prop. 2016/17:180, s 81 och HFD 2001 ref. 27).

Samma skyndsamhetskrav gäller för partsinsyn som för utlämnande av allmän handling enligt TF (6 och 9 §§ FL och JO:s beslut, dnr 1905-2000).

### **8.3.2 Rätt att ta del av handlingar och uppgifter enligt olika regelverk**

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 beslut, dnr 4370-2002).

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

Partsinsynsrätten enligt FL får inte förväxlas med den rätt till information som framgår av artikel 15 EU:s dataskyddsförordning. Den innebär att den enskilde har rätt till information om de personuppgifter om honom eller henne som Försäkringskassan behandlar (se avsnitt 14.9.2)

Uppgifter och handlingar kan lämnas ut till den enskilde även vid kommunikering inför ett ärendes avgörande. Det sker med stöd av 25 § FL.

### **8.3.3 Vem är part?**

Det är den som är part i ett ärende som har rätt till partsinsyn (10 § FL). I de flesta försäkringsärenden på Försäkringskassan har man endast att göra med en part, den som ansöker om en förmån eller ett bidrag.

I vissa fall är det svårare att se vem som är part i ett ärende. Det kan vara fallet när flera personer har rätt till en förmån eller ett bidrag eller är gemensamt ansvariga för t.ex. ett återkrav. Ibland kan också någon annan än den som ansöker om en förmån eller ett bidrag ha rätt till viss insyn i den sökandes ärende.

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.

### **Ärenden om vårdbidrag**

Den vårdnadshavare som ansökt och beviljats vårdbidrag är part i det ärendet medan den andre vårdnadshavaren inte är det. Det finns alltså ingen rätt till partsinsyn för den vårdnadshavaren som inte har ansökt om förmånen. Om den som inte är part begär ut uppgifter som finns i ärendet om den vårdnadshavaren som är part, ska en sekretessprövning göras utifrån 28 kap. 1 § OSL, dvs. som en begäran om allmän handling. En sådan prövning kan visa att det kan antas att den som är part lider men om Försäkringskassan lämnar ut uppgifter om honom eller henne eller uppgift om vårdbidragets storlek.

### **Ärenden om underhållsstöd**

I ärenden om underhållsstöd är det i regel boföräldern, som även är vårdnadshavare och legal ställföreträdare, som ansöker om förmånen för barnet. Boföräldern blir då sökande part i ärendet och företräder barnet. Den bidragsskyldige är inte att anse som part, men har rätt till insyn i ärendet vid grundbeslut och omprövning genom de särskilda regler om underrättelse om ansökan, kommunikering samt underrättelse och delgivning om beslut som framgår av 18 kap. SFB.

I ärende om återbetalningsbelopp är endast den bidragsskyldige part. Bestämmelser i 18 kap. SFB tillgodoser dock viss insyn i ärendet för boföräldern.

### **Föräldrapenning**

I ärenden om föräldrapenning är den som ansökt om ersättning part.

Kammarrätten i Stockholm har avslagit en begäran om uppgifter om den andra vårdnadshavarens uttag av föräldrapenning med hänvisning till 28 kap. 1 § OSL (KRNS mål nr 7488-17).

## **Barnbidrag**

Den vårdnadshavare som får barnbidrag är ensam part i sitt barnbidragsärende.

I vissa situationer kan dock en vårdnadshavare ha rätt till viss insyn i den andra vårdnadshavarens barnbidragsärende. Regler om kommunicering och partsinsyn kan till exempel bli tillämpliga om en vårdnadshavare nekas uppehållstillstånd och den andra vårdnadshavaren behöver få ta del av den informationen för att förstå varför helt barnbidrag betalas ut till denne.

## **Partsliknande ställning (legala ställföreträdare)**

Föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn har var och en samma rätt i förhållande till barnet. Detta följer av att den som har vårdnaden om ett barn är legal ställföreträdare för barnet. Den som är legal ställföreträdare är intressent och rätt att ta del av uppgifter om den som företräds. Med detta följer dock inte den rätt till full insyn i ärendet som den som är part i ärendet har.

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).

## **Bostadsbidrag**

Vid gemensam ansökan om bostadsbidrag, är de sökande parter i ansökningsärendet. I ärende om återkrav av bostadsbidrag är gemensamt sökande solidariskt ansvariga, vilket medför viss partsinsyn i varandras återkravsärenden.

### **8.3.4 Vilket material omfattas av partsinsynen?**

Rätten till partsinsyn ger en person rätt att ta del av material som har tillförts hans eller hennes ärende. Detta innebär att även material som inte är allmän handling omfattas av partsinsynen, om materialet har tillförts ärendet. Att något "tillförts" ärendet ska dock inte tolkas som att varje handling i en akt ska anses tillförd ärendet. En part kan alltså inte göra anspråk på att allt som faktiskt finns i akten ska anses ha tillförts ärendet. (Hellners Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, s. 185 f). I ett försäkringsärende kan det exempelvis vara fråga om huruvida en minnesanteckning som en handläggare har gjort i ärendet ska anses tillförd ärendet (jämför avsnitt 2.8.1).

Ett så kallat loggutdrag som visar vilka handläggare som har varit inne i ett ärende är inte uppgifter som har tillförts ett ärende. En begäran om ett loggutdrag ska därför hanteras som en begäran om allmän handling.

### **8.3.5 Sekretess som hindrar partsinsyn**

Av 10 kap. 3 § OSL framgår att sekretess som huvudregel inte hindrar en part i ett ärende hos en myndighet att ta del av handling eller annat material i ärendet. Rätten till insyn i det egna ärendet kan dock begränsas. En handling eller annat material får inte lämnas ut om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt 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.

### **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 Del A, s. 177). Exempelvis kan upplysningar i ett läkarutlåtande få stor betydelse för Försäkringskassans prövning av om utlåtandet kan lämnas ut eller inte.

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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 55 och prop. 1979/80:2, Del A, s. 177).

### **Undantag till skydd för någon annan person**

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 § 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.

Med utsaga menas normalt muntliga berättelser som inte är att betrakta som kända eller anonyma anmälningar. Det kan dock 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.

Det kan också röra sig om 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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 56).

Det går inte rutinmässigt att undanhålla uppgifter om en anmälares eller uppgiftslämnarens identitet från den som berörs av en anmälan eller utsaga. Sekretessen skyddar enbart mot repressalier av mer allvarligt slag. (prop. 1979/80:2 Del A, s. 186 f.) 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 anmälde 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. Bestämmelsen ger bara sekretesskydd när det är fråga om repressalier av allvarligare slag. (jämför Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen: en kommentar [24 november 2017, Zeteo], kommentaren till 25 kap. 7 §)

Offentliga funktionärer skyddas inte av sekretessen i 28 kap. 3 § OSL. Skulle exempelvis en handläggare på Försäkringskassan i tjänsten göra en anmälan om



någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden finns inget anonymitetsskydd (Norström, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 56). Enskilda personer som gör anmälan om att en försäkrad gör sig skyldig till brott mot Försäkringskassan kan däremot skyddas av sekretess. Se vidare Försäkringskassans vägledning 2004:1.

## **8.4 Sekretessförbehåll**

Om risken för skada, men eller annan olägenhet kan undanröjas genom ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, ska uppgifter lämnas ut med förbehåll (10 kap. 14 § OSL).

Genom att använda ett förbehåll, där man ställer upp olika villkor, kan den utlämnande myndigheten styra hur uppgifter används. Ett sekretessförbehåll kan alltså "läka" menet, dvs. förhindra att utlämnandet blir till men för den enskilde.

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). Förbehåll kan följaktligen inte göras generella utan måste specifikt avse de uppgifter som annars inte skulle kunna lämnas ut (RÅ 2007 not. 45). Förbehållet får inte heller innehålla några andra villkor än dem som behövs för att undanröja skaderisken när uppgifterna lämnas ut (se RÅ 1990 not. 418).

Ett sekretessförbehåll kan bara komma i fråga vid utlämnande av uppgifter till enskilda, till exempel journalister eller forskare som inte är knutna till något statligt universitet. Ett förbehåll kan inte riktas till en myndighet eller en tjänsteman vid en myndighet. Genom myndighetens beslut om förbehåll blir den enskilde bunden av tystnadsplikt som omfattar de utlämnande uppgifterna. Om uppgifterna används på ett sätt som strider mot förbehållet, kan han eller hon dömas för brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken).

Ett förbehåll är ett beslut som fattas av den utlämnande myndigheten och som därmed kan överklagas. Se vidare avsnitt 13.5.1.

Ett exempel på text till ett förbehåll finns i bilaga 2 till riktlinjerna 2011:7.

## **8.5 Omprövning eller överprövning**

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet om uppgiften behövs där för omprövning eller överprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet hos vilken uppgiften förekommer (10 kap. 16 § OSL). 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 också 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)

## 8.6 Tillsyn eller revision

Statliga myndigheter har en mycket långtgående skyldighet att lämna ut uppgifter till olika tillsynsmyndigheter. På begäran från Riksrevisionen ska 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.

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

Försäkringskassan är även skyldig att lämna uppgifter till Inspektionen för socialförsäkringen (ISF). Det handlar om de uppgifter som ISF behöver för sin systemtillsyn och effektivitetsgranskning (5 a § SofdF). Till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska Försäkringskassan lämna de uppgifter som har betydelse för inspektionens tillsyn över handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden om avstängning från rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning, eller för inspektionens uppföljning på området (9 kap. 5 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

Samtliga ovan angivna uppgiftsskyldigheter är sekretessbrytande enligt 10 kap. 28 § OSL (se vidare avsnitt 8.9). Därutöver finns en bestämmelse som sträcker sig längre än olika lagreglerade skyldigheter att lämna uppgifter på en tillsyns- eller revisionsmyndighets begäran. Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer (10 kap. 17 § OSL).

Med stöd av 10 kap. 17 § OSL kan en anställd på Försäkringskassan på eget initiativ lämna uppgifter till tillsynsmyndigheterna JO, JK eller ISF. För att en sekretessbelagd uppgift ska få lämnas krävs det att uppgiften behövs för tillsynen. Utrymmet för att bedöma att uppgifterna behövs hos tillsynsmyndigheten bör dock vara ganska stort. (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen: en kommentar [24 november 2017, Zeteo], kommentaren till 10 kap. 17 §).

## 8.7 Brott och brottsmisstankar

Om Försäkringskassan i sin verksamhet på något sätt får kännedom om ett brott som i och för sig inte riktar sig mot myndigheten, finns vissa möjligheter att på eget initiativ lämna uppgifter om denna misstanke till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller annan myndighet som ska ingripa mot brottet. För att det ska vara tillåtet att lämna uppgifter krävs dock att det rör sig om ett begånget eller pågående brott, att fängelse är föreskrivet för brottet och att brottet kan antas leda till annan påföljd än böter (10 kap. 24 § OSL).

Bedömningen av om uppgifter ska lämnas ut ska göras i det enskilda fallet med hänsyn till bl.a. hur svårt brottet är och hur starka misstankarna är. Bestämmelsen gäller oavsett om brottet är riktat mot ett intresse inom en myndighets eget ansvarsområde, mot någon annan myndighet eller en enskild. Det avgörande är att myndigheten har fått vetskap om brottet i sin verksamhet (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen: en kommentar [24 november 2017, Zeteo], kommentaren till 10 kap. 24 § och JO:s beslut, dnr 105-1992).

Uppgifter som avser misstanke om brott som inte kan antas leda till någon annan påföljd än böter samt misstanke om ett förestående brott kan inte lämnas ut med stöd av 10 kap. 24 § OSL. Däremot kan det vara möjligt att lämna ut sådana uppgifter med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

## 8.8 Generalklausulen

En 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.

En utgångspunkt vid intresseavvägningen är att den mottagande myndigheten har ett behov av uppgiften. Vidare måste hänsyn tas till vilket sekretesskydd 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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, 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, s. 24).

Försäkringskassan kan också begära uppgifter från en annan myndighet med stöd av generalklausulen. Regeringen har i två beslut om överklagande av Skatteverkets beslut att inte lämna ut allmän handling gjort en intresseavvägning enligt generalklausulen och konstaterat att Försäkringskassans intresse av att få uppgifter, som behövs för att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs, vägt tyngre än intresset av skydd för de aktuella uppgifterna, som omfattats av absolut sekretess (regeringens beslut dnr Fi2016/04431/S3 och Fi2015/05724/S3).

Generalklausulen kan också vara tillämplig vid misstanke om brott. En impuls kan i vissa fall lämnas till en annan myndighet med stöd av generalklausulen (se vägledningen 2004:1).

Flera myndigheter omfattas av den anmälningsskyldighet i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, som gäller i de fall barn behöver skydd. Försäkringskassan ingår dock inte i denna grupp men berörs ändå av den anmälningsskyldighet 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.

## 8.9 Uppgiftsskyldigheter

### 8.9.1 Sekretessbrytande bestämmelser mellan myndigheter

Försäkringskassan och andra myndigheter har stort behov av uppgifter. I FL finns en allmän bestämmelse om att myndigheter inom sitt verksamhetsområde ska samverka med varandra (8 § FL). Mer konkret innebär detta bland annat att en myndighet, på begäran av en annan myndighet, ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL).

Bestämmelsen i 8 § FL är inte sekretessbrytande. För att det ska vara möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter finns särskilda bestämmelser som bryter sekretess. En myndighet får lämna en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet om det finns en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). Sådana bestämmelser är vanligt förekommande.

Det finns uppgiftsskyldigheter som ålägger såväl Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra som andra att lämna uppgifter till Försäkringskassan. I följande avsnitt ges några exempel på uppgiftsskyldigheter mellan myndigheter.

### **8.9.2 Uppgiftslämnarförordningen**

Försäkringskassan är skyldig att på begäran lämna ut vissa uppgifter om enskilda till domstolar och särskilt angivna myndigheter 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).

### **8.9.3 Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar**

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 om uppgifter. 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).

### **8.9.4 Särskilda uppgifter till Skatteverket och arbetslöshetskassor**

I 42 a kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) finns bestämmelser om 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.

### **8.9.5 Socialnämnder och överförmyndare**

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 ska lämnas med stöd av 11 kap. 11 § SoL (dessa uppgifter får lämnas ut genom direktåtkomst vilket framgår av 3 b § SofdF). Enligt 3 § andra stycket samma förordning ska Försäkringskassan på eget initiativ lämna uppgifterna till socialnämnden om det finns skäl för det.

I vissa fall kan en annan nämnd än en socialnämnd sköta uppgifter inom socialtjänsten. Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område och

kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Vad som i SoL eller annan författning sägs om socialnämnd gäller därför den eller de nämnder som kommunfullmäktige utser. (2 kap. 1 och 4 §§ SoL)

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.

Försäkringskassan är skyldig att på begäran lämna överförmyndaren de uppgifter som behövs för överförmyndarens tillsynsverksamhet (16 kap. 10 § FB).

## **8.9.6 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.

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.

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 i 110 kap. 31 § SFB 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). Skulle förskolan ändå välja att lämna ut uppgifter kommer dessa att finnas i försäkringsärendet och omfattas av socialförsäkringssekretessen.

Eftersom uppgiftsskyldigheten gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB, gäller den inte för bland annat aktivitetsstöd och etableringsersättning som inte regleras i SFB. Någon motsvarande uppgiftsskyldighet finns inte i dessa ärendeslag.

Utöver uppgiftsskyldigheten i 110 kap. 31 § SFB finns skyldigheter att lämna uppgifter till Försäkringskassan i andra författningar och bestämmelser. Exempelvis ska arbetslöshetskassor lämna uppgifter enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, Arbetsförmedlingen ska lämna uppgifter enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, Skatteverket ska lämna uppgifter enligt 110 kap. 34 a § SFB och en socialnämnd ska lämna uppgifter enligt 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 också flera myndigheter uppgiftsskyldiga mot Försäkringskassan.

Socialnämnder är också skyldiga att lämna uppgifter till Försäkringskassan. 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).

## **8.10 Andra sekretessbrytande bestämmelser**

Utöver uppgiftsskyldigheter finns även bestämmelser som bryter sekretessen genom att de anger att en myndighet utan hinder av sekretess får eller kan lämna uppgifter till någon annan. Ett exempel på en sekretessbrytande bestämmelse 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.

Ett annat exempel är att Försäkringskassan till en arbetsgivare kan lämna ut vissa uppgifter om en arbetstagare när det gäller sjuklön (11 § lagen [1991:1047] om sjuklön).

## 9 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.

### 9.1 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.

### 9.2 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.

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 beslut, dnr 1284-2004).

### 9.3 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.



## 10 Hantering av begäran

I detta kapitel behandlas

- hur den sökandes begäran ska hanteras
- efterfrågeförbudet
- kravet på att ta fram begärda handlingar
- förvaltningsrättsliga krav
- information till den sökande.

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.

### 10.1 Begäran av olika slag

En begäran om att ta del av en handling eller uppgift kan se olika ut och benämnas på olika sätt, till exempel beställning, förfrågan eller liknande. Den kan framställas både muntligen och skriftligen.

En begäran kan också gälla information av olika slag. Den 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.

### 10.2 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).

Det går alltså inte att exempelvis genom ett principbeslut om kommande framställningar om handlingsutlämnande från en viss person bestämma att en sådan begäran inte ska tillmötesgås eller prövas (JO:s beslut, dnr 180-2014).

### 10.3 Fördelning av ärende

En begäran kan komma in till vem som helst inom en myndighet. Den sökande är inte skyldig att vända sig till det ställe inom myndigheten där handlingen förvaras (RÅ 2007 ref. 68).

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 (2016:02). 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 utlämnandeprövningen.

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 (6 kap. 3 § OSL).

En handläggare har genom sin behörighet åtkomst till handlingar och uppgifter i socialförsäkringsdatabasen, till exempel i ÄHS. Saknas åtkomst till uppgifter måste begäran 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 riktlinjerna 2011:7. Där beskrivs också hur ansvaret för prövningen fördelas inom myndigheten.

## 10.4 Krav på skyndsam hantering

För begäran om att ta del av en allmän handling gäller ett skyndsamhetskrav. 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.

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 av serviceskyldigheten i 6 § FL.

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 redan samma dag som begäran kommer 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).

Prövningen av utlämnandet får endast skjutas upp en mycket kort tid, som regel högst någon dag (Norström, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, 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).

## 10.5 Precisering av begäran

Bestämmelserna i 2 kap. TF anses innefatta ett krav på att den som vill få del av en handling ska kunna precisera vilken handling som avses eller lämna så pass detaljerade upplysningar om handlingen och innehållet att myndigheten utan större

svårigheter kan identifiera den. Myndigheten har enligt TF en skyldighet att utlämna "en allmän handling" och måste alltså få veta vilken eller vilka handlingar som efterfrågas. (Bohlin, Offentlighetsprincipen, nionde upplagan, s. 123).

Myndigheten är skyldig att hjälpa den sökande att precisera sin begäran. Den som ska pröva frågan om utlämnande av information måste alltså vid eventuella otydligheter försöka reda ut vad den sökande vill ha. 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 av servicebestämmelserna i FL.

Serviceskyldigheten är emellertid inte obegränsad. Enligt 6 § FL ska hjälpen 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.

Att ta reda på exakt vad en begäran om en handling eller uppgift gäller står inte i konflikt med det så kallade efterfrågeförbudet (se avsnitt 10.6).

Om den sökande inte kan precisera sin begäran trots att han eller hon har fått hjälp med det, kan det medföra att begäran avslås.

Skyldigheten att lämna ut en handling förutsätter dock inte att sökanden kan ange ett visst ärende till vilket den begärda handlingen hör. Allmänhetens rätt till insyn omfattar också handlingar en bloc, det vill säga i ett parti. En begäran får anses vara tillräckligt preciserad om den avser en begränsad grupp av handlingar, exempelvis samtliga beslut som under en bestämd tidsperiod meddelats i en viss typ av mål eller ärenden (Bohlin, Offentlighetsprincipen, nionde upplagan, s. 123).

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).

## **10.6 Efterfrågeförbudet i TF**

En myndighet får i normalfallet inte 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.

Även om en sökande avstår från sin rätt att vara anonym och alltså uppger sitt namn för myndigheten, är det viktigt att tänka på att myndigheten inte utan vidare bör föra uppgifterna vidare. Detta mot bakgrund av grundtanken bakom anonymitetsskyddet som finns i 2 kap. 14 § TF (jfr JO:s beslut, dnr 2932-2010 och dnr 440-2012).

Om man inte behöver ställa frågor om den sökandes identitet eller syftet med begäran för att ta ställning till utlämnandet, ska inga frågor ställas. Om det inte finns någon sekretessbestämmelse alls för de efterfrågade uppgifterna, finns inte heller någon laglig grund för att utreda syftet med begäran. (JO:s beslut, dnr 549-2007) Det är heller aldrig relevant att efterfråga en persons identitet eller syfte innan det framkommit vilka uppgifter som begärs ut (JO:s beslut, dnr 5734-2012).

Vid prövning enligt 21 kap. 7 § kan det behöva ställas frågor om hur utlämnade personuppgifter kommer att behandlas. Det avgörande för om efterforskning bör göras i sådana fall är om det på grund av någon särskild omständighet kring den sökandes begäran – till exempel att begäran avser uppgifter om många människor eller selekterade uppgifter – kan antas att den sökande kommer att hantera uppgifterna på ett sätt som omfattas av dataskyddsbestämmelser. Inledningsvis bör frågor i så fall endast avse om den sökande planerar att behandla den begärda

personuppgiften på ett sätt som omfattas av EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddslagen. 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 omfattas av dataskyddsreglerna. (SOU 2004:6, s. 258)

Efterfrågeförbudet gäller som utgångspunkt även för det fall någon frågar efter uppgifter ur en allmän handling med stöd av 6 kap. 4 § OSL (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.

## 10.7 Höga krav på 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. Det faktum att det krävs ett betydande arbete från myndighetens sida att sortera fram efterfrågade handlingar utgör inte tillräckliga skäl för att vägra utlämnande. I stället krävs att det i praktiken är omöjligt att identifiera de handlingar som begäran avser. (RÅ 1989 not. 100)

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 avidentifierade 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)

Myndigheter anses dock inte ha skyldighet att bedriva arkivforskning eller annars företa mer omfattande utredningar (JO 1978/79 s. 214). Manuell genomgång av ett mycket stort antal ärenden kan vara sådan mer omfattande efterforskning som en myndighet inte är skyldig att bedriva (jfr RÅ 1979-Ab 6 och NJA 1998 s. 559).

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. (KRUNG 1622-2002)

När en begäran att få del av en viss typ av beslut under en viss tidsperiod har avsett 9 434 beslut och myndigheten hade varit tvungen att ta fram besluten manuellt, har kammarrätten ansett att det har rört sig om en så stor arbetsinsats att det är en sådan mer omfattande efterforskning som en myndighet inte är skyldig att utföra (KRNS mål nr 2358-16).

När en begäran rörde en viss typ av ansökningar vid Försäkringskassan under åren 2014 till 2016 konstaterade kammarrätten dock att Försäkringskassan hade en skyldighet att eftersöka de begärda handlingarna. Begäran bedömdes vara tillräckligt specificerad, det rörde sig om totalt cirka 60 handlingar och det var möjligt att genom olika tillvägagångssätt begränsa antalet ärenden som måste gås igenom manuellt för att identifiera de aktuella handlingarna. (KRNS mål nr 2565-17)

Myndigheten kan inte inskränka sin sökning efter handlingar till de register och uppgiftssamlingar som direkt avser den verksamhet eller de ärendeslag från vilka allmänna handlingar begärs ut. Har myndigheten exempelvis sammanställningar som primärt är avsedda att användas i en annan del av verksamheten, men som myndigheten känner till kan användas för att utan större arbetsinsats eftersöka de handlingar som begärs, ska myndigheten använda även dessa. (HFD, mål nr 781-17)

En begäran om allmän handling får inte avslås med motiveringen att handlingarna finns tillgängliga på Internet (jfr JO:s beslut, dnr 6853-2009).

## **10.8 Förvaltningsrättsliga krav**

### **10.8.1 Bestämmelser i FL gäller**

Bestämmelserna i FL gäller för ett utlämnandeärende om det inte finns någon avvikande bestämmelse i 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.

### **10.8.2 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 riktlinjerna 2011:7 beskrivs närmare i vilka situationer en begäran ska diarieföras.

### **10.8.3 Dokumentation**

Dokumentationsskyldigheten i ärenden framgår av 27 § FL. Av bestämmelsen framgår att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för ett beslut i ärendet 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.

## **10.9 Information till den sökande**

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.

Det finns i övrigt 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 riktlinjerna 2011:7.

### **10.10 Vilket regelverk gäller?**

Det är viktigt att Försäkringskassan redan från början tar ställning till 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 (JO:s beslut, dnr 4870-2008). Det har betydelse för vilka skyndsamhetskrav som gäller, och möjligheten att överklaga myndighetens ställningstagande (se avsnitt 4.3, 4.6 och 13).

En part kan också grunda sin begäran om information på FL:s bestämmelser om partsinsyn (avsnitt 8.3).

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.

### **10.11 Prövning av utlämnanden**

Vid prövning av om en handling ska lämnas ut ska man först bedöma om handlingen är allmän (se kapitel 2).

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. Om en handling är allmän och sekretess inte 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.

## 10.12 Sekretessprövning

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 11 med socialförsäkringssekretessen som exempel. Vad som gäller rent allmänt om den bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.1.

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. 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.

I de fall vissa uppgifter i en handling är sekretessbelagda, är det viktigt att maskera dessa uppgifter vid utlämnandet (Norström, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 217). Hur en maskering görs rent praktiskt behandlas i riktlinjerna 2011:7.

## 11 Sekretessprövningen

I detta kapitel beskrivs en sekretessprövning enligt 28 kap. 1 § OSL, framför allt utifrån

- uppgiftens karaktär
- sökandens identitet.

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

I detta kapitel beskrivs sekretessprövningen utifrån socialförsäkringssekretessen i 28 kap. 1 § OSL. Enligt 28 kap. 1 § OSL är en uppgift sekretessbelagd om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon som står honom eller henne nära lider men om uppgiften röjs (läs mer om bestämmelsen i avsnitt 6.1).

Det första steget i sekretessprövningen är att ta reda på om uppgiften är sekretessreglerad och sekretessbelagd. Det innebär att man måste undersöka om skaderekvisitet är uppfyllt – i det här fallet att det kan antas att den som uppgiften rör eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

### 11.2 Utgångspunkten för menprövningen är uppgiftens karaktär

#### 11.2.1 Uppgiftens karaktär

Det raka skaderekvisitet i 28 kap. 1 § OSL 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 6.1.2). När man bedömer om en uppgift är sekretessbelagd enligt denna bestämmelse kan man för enkelhetens skull tänka sig en känslighetsskala 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.

#### 11.2.2 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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, 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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 82).

Om en försäkrad har en sekretessmarkering måste Försäkringskassan göra en särskilt noggrann sekretessprövning. Detta behandlas särskilt i kapitel 7.

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).

### **11.2.3 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. 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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 84–89)

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 sekretessförbehåll (avsnitt 8.4).

HFD har ansett att en uppgift om arbetsgivare inte kunnat lämnas ut när den som begärde handlingen inte närmare ville uppge vad uppgiften skulle användas till. I det aktuella fallet hade personen som begärde ut uppgiften endast angett att denne ville komma i kontakt med den enskildes arbetsgivare. HFD konstaterade att det mot denna bakgrund fick antas att ett utlämnande skulle vara till men för den enskilde som uppgiften gällde. (RÅ 1992 not. 346, mål nr 25-1992)

### **11.2.4 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 är det i allmänhet 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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, 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 (genomförandegruppens) egna pensioner skulle komma att påverkas av förändringar i pensionssystemet. Uppgiften gällde en minister. Riksförsäkringsverket avlog journalistens begäran, men kammarrätten upphävde Riksförsäkringsverkets beslut och förordnade att uppgiften skulle lämnas ut. (KRNS mål nr 10605-1995)

### **11.2.5 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.

### **11.2.6 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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 96).

## **11.3 Vem den sökande är och syftet med begäran kan påverka menprövningen**

### **11.3.1 Den sökandes identitet**

I många situationer kan den sökandes identitet eller syftet med begäran påverka, eller till och med vara helt utslagsgivande för menprövningen. 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.

Det är inte tillåtet att fråga vem den sökande är och varför han eller hon vill ha de aktuella uppgifterna. Ofta berättar dock 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.

### **11.3.2 Kontroll av vem den sökande är**

På grund av efterfrågeförbudet är det inte tillåtet att fråga vem den sökande är (se avsnitt 10.6). Om den sökande uppger sig vara en viss person, kan det dock vara möjligt att agera på ett sådant sätt att man får identiteten bekräftad.

Om man behöver vara säker på att den som begär ut handlingar eller uppgifter är den han eller hon utger sig för att vara, kan man till exempel ringa och kontrollera

den sökandes identitet hos dennes uppdragsgivare. Detta kan bli aktuellt om någon säger sig vara en myndighetsrepresentant och man från Försäkringskassan vill kontrollera att det stämmer.

Det kan också finnas anledning att vara uppmärksam på vilka uppgifter som efterfrågas. Om en person som har ringt till Försäkringskassan 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.

### **11.3.3 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 tunnans 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 ålder och mognad. (12 kap. 3 § OSL och KRNS mål nr 4960-17).

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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 69–71).

### 11.3.4 Avlidna och 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 6.1.3).

HFD har konstaterat att även om en menbedömning som gjorts under personens livstid skulle ha medfört att sekretess ansågs gälla för vissa uppgifter, ska motsvarande sekretess inte gälla efter personens död. Det skulle leda till en för omfattande sekretess. Däremot bör sekretess kunna gälla om uppgiften anses kränka den avlidnes frid, exempelvis för integritetskänsliga uppgifter som det med fog kan antas att personen inte velat skulle komma till någons kännedom efter personens bortgång. (RÅ 2007 ref. 16)

De efterlevande närstående ska skyddas mot att uppgifter som de efterlevande med fog kan uppfatta som sårande kommer till offentlig kännedom (KRSU mål nr 1392-16).

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 klargöra 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.

Dödsbodelägare är en snävare skara än de som kan anses vara närstående. 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.

### 11.3.5 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).

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

Är en uppgift inte sekretessbelagd, det vill säga offentlig, ska den lämnas ut till den som frågar efter den. 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.

#### **11.5 Finns det någon sekretessbrytande bestämmelse?**

Trots att en uppgift är sekretessbelagd, kan den i vissa situationer 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.

Läs mer om sekretessbrytande bestämmelser i kapitel 8.

#### **11.6 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. Läs om sekretessförbehåll i avsnitt 8.4.

#### **11.7 Kan den sökande lämna ytterligare upplysningar?**

Om det visar sig 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 myndigheten 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 beslut, dnr 4106-2003).

## 12 Utlämnandet av offentliga allmänna handlingar och uppgifter ur dem

I detta kapitel behandlas vad som gäller för

- utlämnandet av offentlig allmän handling
- utlämnandet av uppgift i allmän 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 kapitel rör själva tillhandahållandet av handlingar och uppgifter.

### 12.1 Utlämnande av allmän handling

En myndighet är skyldig att genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift på begäran tillhandahålla en allmän handling som inte är sekretessbelagd så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 12 § första stycket första meningen TF).

Myndighet är inte skyldig att tillhandahålla handling på stället, om betydande hinder möter (2 kap. 12 § andra stycket).

### 12.2 De olika rekvisiten

#### 12.2.1 Genast eller så snart som möjligt

Att en allmän handling som är offentlig ska lämnas ut genast eller så snart det är möjligt innebär att den i princip ska lämnas ut omedelbart (Norström, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 215). Normalt sett ska en handling lämnas ut medan den sökande väntar. Om det är motiverat kan den lämnas ut under dagen eller påföljande dag.

Huvudregeln är alltså att utlämnandet ska ske utan dröjsmål. Vissa omständigheter kan emellertid motivera undantag från huvudregeln så att utlämnandet i stället sker så snart det är möjligt. Undantag kan 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. En begäran kan till exempel gälla en stor mängd handlingar eller avse handlingar som förvaras på skilda ställen.

Kammarrätten i Sundsvall har ansett att det saknas laglig grund att neka utlämnande med hänvisning till att en kommun inte förfogar över tillräckliga resurser för att tillhandahålla 70 000 handlingar. Mängden handlingar kan dock motivera avsteg från huvudregeln om ett omedelbart utlämnande. (KRSU beslut, mål nr 180-05)

Omständigheten att det är arbetsamt eller stör det ordinarie arbetet att ta fram begärda handlingar eller uppgifter kan alltså 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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, 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 beslut, dnr 655-1993).

### 12.2.2 Begreppet tillhandahålla

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.

Sökanden har rätt att själv kopiera handlingen, då den får skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring (2 kap. 12 § första stycket andra meningen TF). Det är alltså inte möjligt att hindra en sökande från att exempelvis fotografera, skriva av eller med en egen medhavd scanner kopiera en allmän handling som denne har fått ta del av "på stället" (jfr JO:s beslut, dnr 2261-2015).

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 § första stycket tredje meningen TF). Denna skyldighet är ovillkorlig.

### 12.2.3 Begreppet "på stället"

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.

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.

### 12.2.4 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. 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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 215–216).

Betydande hinder kan också bestå i att handlingen just då den begärs utlämnad används i myndighetens arbete (JO:s beslut, dnr 2840-1989).

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 (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen: en kommentar [24 november 2017, Zeteo], kommentaren till 2 kap. 12 § TF).

### **12.3 Utlämnande av kopia av allmän handling**

Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling ska behandlas skyndsamt. (2 kap. 13 § 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). Även för kopior gäller dock 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, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 218).

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.

Det har ansetts möjligt att med stöd av 4 § avgiftsförordningen (1992:191) ta ut avgift för en kopia som tillhandahålls elektroniskt (se till exempel KRNS mål nr 4805-14).

En kopia som tillhandahålls i myndighetens lokaler enligt bestämmelsen i 2 kap. 12 § TF, och som sökanden inte tar med sig, ska tillhandahållas kostnadsfritt (se till exempel JO-beslut dnr 4304-2014).

När och hur Försäkringskassan ska ta betalt för kopior och vilka underlag som ska användas framgår av riktlinjerna 2011:7.

### **12.4 Utlämnande av uppgifter enligt OSL**

Även för en myndighets skyldighet att lämna uppgift ur en allmän handling (se avsnitt 4.6), gäller ett krav på skyndsamhet. Skyldigheten gäller under förutsättning att uppgiftslämnandet inte hindrar arbetets behöriga gång. I begreppet "hindra arbetets behöriga gång" ligger att en myndighet inte behöver prioritera en begäran framför andra mer brådskande angelägenheter (Norström, Sekretess inom allmän försäkring, andra upplagan, s. 219–221). Utlämnandet ska dock hanteras snabbt och med förtur framför andra arbetsuppgifter. Kring detta finns omfattande praxis (se bland annat JO:s beslut, dnr 1950-1992).

Telefonförfrågningar måste besvaras såvida de inte stör arbetet. Det bör dock inte ta längre tid att lämna en muntlig uppgift än det skulle göra att lämna ut själva handlingen (JO:s beslut, dnr 953-1988). 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 (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen: en kommentar [24 november 2017, Zeteo], kommentaren till 6 kap. 4 §).

## 13 Avslagsbeslut och överklagande (TF och OSL)

Detta kapitel innehåller en redogörelse för vad som gäller för

- avslagsbeslut
- överklagande av avslagsbeslut
- rättelse och ändring av 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.

### 13.1 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 föfoga över den (JO:s beslut, dnr 2079-1993).

### 13.2 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.

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". 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).

### **13.3 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 Generaldirektörens arbetsordning (2016:02) för Försäkringskassan. Beslut fattas av chefen för den funktion inom Försäkringskassan där handlingen förvaras. Av arbetsordningen framgår även vad som i vissa fall gäller för handlingar som förvaras hos det allmänna ombudet.

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

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

### **13.4 Beslutsmotivering**

Ett avslagsbeslut måste innehålla en motivering (32 § FL). En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

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 kommuniseringsbrev och beslutsbrev i Försäkringskassan. I bilaga 1 och 2 till riktlinjerna 2011:7 finns exempel på texter till beslut.

### **13.5 Möjlighet att överklaga avslagsbeslut**

#### **13.5.1 Allmänt**

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).

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).

### **13.5.2 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.

En myndighets ställningstagande avseende det sätt på vilket utlämnande sker, till exempel med papperskopior eller elektroniskt, går inte att överklaga särskilt. Om ett beslut inte innebär att en sökande har fråntagits sin rätt enligt TF att ta del av en allmän handling anses beslutet nämligen inte gå den enskilde emot på det sätt som ger honom eller henne rätt att överklaga det (se RÅ 2008 not 72, jfr Högsta domstolens notisfall NJA 2017 N 2, mål nr Ö 412-17).

### **13.5.3 Överklagandehänvisning**

Ett avslagsbeslut ska innehålla en underrättelse om hur det kan överklagas (33 och 34 §§ FL). När det gäller Försäkringskassans avslagsbeslut framgår klagohänvisningen av själva beslutsformuläret. Det finns beslutsformulär (i form av WIMI-mallar) för olika situationer, se riktlinjerna 2011:7.

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 följande avsnitt.

### **13.5.4 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.

### **13.5.5 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. Om den som överklagar beslutet är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet ha kommit in till Försäkringskassan inom tre veckor från den dag beslutet meddelades (44 § FL).

Se vidare i riktlinjerna 2005:14.

### **13.5.6 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 (HFD:s beslut, mål nr 4121-05).

### **13.5.7 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. (43 § FL). Detta behandlas utförligare i riktlinjerna 2011:7.

## **13.6 Särskilt avseende överklagande vid partsinsyn**

Den enskildes rätt att med stöd av partsinsynen enligt 10 § FL ta del av uppgifter i sitt ärende är långtgående och kan även avse material som tillförts ärendet, utan att vara allmän handling (avsnitt 8.3). Om en handling inte bedöms omfattas av partsinsynen, ska den enskilde informeras om detta. Den enskilde ska även få ett skriftligt avslagsbeslut om denne begär det. Ett beslut om att en handling inte omfattas av partsinsynen överklagas enligt reglerna i förvaltningslagen. Läs mer i vägledning 2004:7).

En handling kan i vissa fall i och för sig omfattas av partsinsynen enligt 10 § FL, men parten kan trots detta ha en begränsad rätt till insyn på grund av sekretess mot parten själv (se avsnitt 10.4). Om en part nekas handlingar på grund av att uppgifterna är sekretessbelagda enligt 28 kap. 2 och 3 §§ OSL och parten begär ett skriftligt avslagsbeslut, ska parten få detta. Ett sådant beslut ska, till skillnad från ett beslut grundat på 10 § FL, överklagas enligt den ordning som anvisas i OSL (6 kap. 7 och 8 §§ OSL). Det innebär att kammarrätten prövar överklagandet direkt i stället för att ärendet först går till förvaltningsrätten. Om en part uttryckligen begärt att utlämnandet ska prövas enligt reglerna i tryckfrihetsförordningen har parten i stället rätt att överklaga beslutet enligt 2 kap. 15 § TF (jämför avsnitt 13.5.2).

## **13.7 Rättidsprövning och överlämnande till överinstans**

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 (45 § FL).

Om överklagandet har gjorts i rätt tid är det viktigt att utan dröjsmål sända skrivelsen med överklagandet och övriga handlingar i ärendet till Kammarrätten 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 riktlinjerna 2011:7 beskrivs förfarandet närmare.

## **13.8 Rättelse och ändring av beslutet**

### **13.8.1 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 (36 § 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.

### **13.8.2 Ändring (omprövning)**

Försäkringskassan har enligt 37 § FL möjlighet att ändra ett beslut som fattats om beslutet är felaktigt på grund av att det tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som varit gynnande för den enskilde får dock i regel inte ändras till den enskildes nackdel. Läs om ändring till nackdel i vägledning 2004:7.

Om Försäkringskassan kan konstatera att ett avslagsbeslut är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det tillkommit 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 (38 § FL)

Att ett avslagsbeslut ska vara uppenbart felaktigt innebär att en ändring ska göras enbart då det går lätt att konstatera att beslutet är felaktigt. Beslutet behöver inte ha varit felaktigt då det fattades, utan det kan också vara senare inträffade omständigheter som gör att det framstår som felaktigt. 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 ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska då anses omfatta det nya beslutet (46 § FL). Detta innebär att det nya beslutet ska överlämnas till överinstansen oavsett om Försäkringskassan ändrat beslutet delvis eller helt enligt begäran. Klaganden behöver inte överklaga det nya beslutet för att det ska omfattas av överinstansens prövning.

## 14 Behandling av personuppgifter

Detta kapitel innehåller en redogörelse för

- tillämplig dataskyddslagstiftning
- begreppet personuppgift
- begreppet behandling
- begreppet personuppgiftsansvar
- begreppet personuppgiftsbiträde
- förutsättningar för behandling av personuppgifter
- kravet på säkerhetsåtgärder
- den registrerades rättigheter
- begreppet personuppgiftsincident
- förekomsten av sanktionsavgifter
- rollen som dataskyddsombud
- kravet på konsekvensbedömningar.

### 14.1 Bestämmelsernas syfte

Det huvudsakliga syftet med dataskyddslagstiftningen är att skydda enskildas personliga integritet genom att begränsa och ge enskilda inflytande över hanteringen av deras personuppgifter. Genom särskilda bestämmelser tillåts ändå viss behandling av personuppgifter för vissa särskilt angivna ändamål.

### 14.2 Tillämplig lagstiftning

#### 14.2.1 EU:s dataskyddsförordning

Från och med den 25 maj 2018 är EU:s dataskyddsförordning – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) – direkt tillämplig i Sverige. Det innebär att den gäller som svensk lag. Samma dag upphörde personuppgiftslagen, även kallad PUL, att gälla. Vid behandling av personuppgifter ska alltså numera bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning tillämpas.

EU:s dataskyddsförordning kompletteras i vissa avseenden av nationella bestämmelser. Det är dock viktigt att komma ihåg att den nationella regleringen inte är uttömmande utan att EU:s dataskyddsförordning också gäller vid all behandling av personuppgifter.

#### 14.2.2 Dataskyddslagen och tillhörande förordning

Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning kompletterar dataskyddsförordningen på ett generellt plan. I dataskyddslagen finns bland annat bestämmelser om sanktionsavgifter och skadestånd.

Dataskyddslagens bestämmelser ska inte tillämpas om en annan lag eller förordning innehåller bestämmelser som föreskriver något annat.

### **14.2.3 114 kap. SFB och förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration**

För behandling av personuppgifter inom Försäkringskassans kärnverksamhet, dvs. handläggning av socialförsäkringsärenden, finns kompletterande bestämmelser i 114 kap. SFB och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (SofdF).

114 kap. SFB är vad man i dagligt tal brukar kalla en "registerlagstiftning".

### **14.2.4 Lagen och förordningen om den officiella statistiken**

För behandling av personuppgifter i Försäkringskassans särskilda statistikverksamhet gäller, utöver EU:s dataskyddsförordning, även bestämmelserna i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

## **14.3 Personuppgifter**

### **14.3.1 Vad är en personuppgift?**

En personuppgift är alla uppgifter om en identifierad eller identifierbar, fysisk, levande person. Det kan vara uppgifter om vad personen heter, var personen bor, hur personen ser ut (ett foto), var personen jobbar, hur personen mår (hälsa), vilket parti personen röstar på, personens sexuella läggning etc.

Identifiering av personen kan ske genom till exempel namn, personnummer, adress, diarienummer, ärendenummer, IP-adress men även faktorer som ensamma eller tillsammans är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet. Exempelvis kan en uppgift om kön tillsammans med uppgift om yrke och en ovanlig diagnos göra det möjligt att identifiera en fysisk person.

Den juridiska definitionen av en personuppgift finns i artikel 4 EU:s dataskyddsförordning.

Uppgifter om avlidna personer är inga personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning. Enligt 114 kap. 2 § tredje stycket SFB ska bestämmelserna i 114 kap. trots detta gälla även uppgifter om avlidna personer. Bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning gäller dock inte för uppgifter om avlidna.

### **14.3.2 Vad är en känslig personuppgift?**

Känsliga personuppgifter är sådana personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person (till exempel fingeravtryck), uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning (artikel 9 EU:s dataskyddsförordning).

Uppgift om hälsa är ett vitt begrepp som täcker in alla uppgifter som avslöjar något om en persons tidigare, nuvarande eller framtida fysiska eller psykiska hälsotillstånd



(skäl 35 och artikel 4.15 EU:s dataskyddsförordning). Det kan röra sig om allt från uppgift om diagnos och funktionsnedsättning till uppgift om sjukskrivning, ansökt och/eller beviljad socialförsäkringsförmån och kontakt med vårdinrättning.

I EU:s dataskyddsförordning benämns uppgifterna som särskilda kategorier av uppgifter, men Sverige har valt att använda begreppet känsliga personuppgifter.

### **14.3.3 Vad är en uppgift om lagöverträdelse?**

Uppgifter om fällande domar i brottmål, lagöverträdelser som innefattar brott eller straffprocessuella tvångsmedel är enligt artikel 10 EU:s dataskyddsförordning uppgifter om lagöverträdelser.

I SFB inkluderas i begreppet även uppgifter om administrativa frihetsberövanden (114 kap. 12 § SFB). Ett administrativa frihetsberövande är en myndighets beslut om att omhänderta någon utan att detta först prövats av domstol.

### **14.3.4 Vad är pseudonymiserade personuppgifter?**

Att personuppgifter pseudonymiseras innebär att det inte längre går att hänföra uppgifterna till en fysisk person utan att kompletterande uppgifter används. De kompletterande uppgifterna ska förvaras separat och vara föremål för särskilda säkerhetsåtgärder. (Artikel 4 EU:s dataskyddsförordning)

Ett exempel på pseudonymisering är när personnummer översätts till löpnummer och kodnyckeln förvaras separat med särskilda behörighetsbegränsningar. Det bör dock beaktas att om kvarstående uppgifter tillsammans kan identifiera en fysisk person, till exempel uppgift om bostadsort och en ovanlig diagnos, räknas uppgifterna inte som pseudonymiserade.

Pseudonymisering är en säkerhetsåtgärd och innebär inte att uppgifterna upphör att vara personuppgifter. Samtliga regler som gäller behandling av personuppgifter gäller således även dessa personuppgifter.

### **14.3.5 Vad är anonymiserade uppgifter?**

Personuppgifter som aidentifierats på ett sådant sätt att de inte längre kan hänföras till en fysisk person, räknas som anonymiserade (skäl 26 EU:s dataskyddsförordning). Det krävs då att det inte är möjligt, varken genom befintliga uppgifter eller genom att tillföra andra uppgifter, att avgöra vilken fysisk person uppgifterna avser.

Om personuppgifter har anonymiserats, räknas de inte längre som personuppgifter. Bestämmelser som gäller behandling av personuppgifter är då inte längre tillämpliga.

## **14.4 Behandling av personuppgifter**

### **14.4.1 Begreppet behandling**

Med begreppet behandling avses alla åtgärder som går att vidta beträffande personuppgifter. Det kan vara till exempel insamling, registrering, strukturering, lagring, ändring, bearbetning, läsning, användning, utlämning, spridning, radering eller förstöring (artikel 4.2 EU:s dataskyddsförordning).

Att en personuppgift finns hos Försäkringskassan innebär alltså att personuppgiften behandlas av myndigheten.

## 14.4.2 Automatiserad och manuell behandling

Både EU:s dataskyddsförordning och de författningar som det redogörs för i avsnitt 14.2 är tillämpliga på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg (artikel 2.1 EU:s dataskyddsförordning). All elektronisk behandling av personuppgifter omfattas således av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning och de aktuella författningarna.

Manuell behandling av personuppgifter omfattas av bestämmelserna om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1 EU:s dataskyddsförordning). Ett register är enligt dataskyddsförordningen en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier (artikel 4.6 EU:s dataskyddsförordning).

För Försäkringskassans del innebär det till exempel att pappersakter i vissa fall kan omfattas av dataskyddslagstiftningen när handlingarna är diarieförda i ett elektroniskt diarieföringssystem.

## 14.5 Personuppgiftsansvar

Personuppgiftsansvarig är den som bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter (artikel 4 EU:s dataskyddsförordning). Om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms i författning, kan även den personuppgiftsansvarige utses i författning. Försäkringskassan har i 114 kap. 6 a § SFB utsetts att vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför. Det är således ingen fysisk person på Försäkringskassan som är personuppgiftsansvarig.

Personuppgiftsansvaret innebär ett ansvar för att all behandling av personuppgifter sker i överensstämmelse med tillämpliga bestämmelser.

## 14.6 Personuppgiftsbiträde

Ett personuppgiftsbiträde är en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning (artikel 4.8 EU:s dataskyddsförordning).

Personuppgiftsbiträdet finns alltid utanför den egna organisationen. Det kan till exempel vara en leverantör som driftar ett HR-system för Försäkringskassans räkning eller en myndighet som utför arbete åt en annan myndighet (Statens servicecenter behandlar personuppgifter för Försäkringskassans räkning och Försäkringskassan behandlar personuppgifter för Pensionsmyndighetens räkning).

Den som får personuppgifter från Försäkringskassan i syfte att använda uppgifterna för ändamål i sin egen verksamhet är inte ett personuppgiftsbiträde.

När Försäkringskassan anlitar ett personuppgiftsbiträde, ska det skrivas ett särskilt biträdesavtal (Pub-avtal). Personuppgiftsbiträdet får endast behandla personuppgifter på instruktion från Försäkringskassan, om inte en skyldighet att behandla uppgifter framgår av annan författning. (Artikel 28.3 och 29)

Försäkringskassan har tagit fram en särskild mall för biträdesavtal, som finns på Fia.

Personuppgiftsbiträdet måste kunna ge tillräckliga garantier om att det kan genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder på ett sådant sätt att behandlingen uppfyller kraven i dataskyddsförordningen. Om det tilltänkta biträdet inte kan ge sådana garantier, får Försäkringskassan anlita någon annan i stället (artikel 28.1 EU:s dataskyddsförordning).

## **14.7 Förutsättningar för behandling av personuppgifter**

### **14.7.1 Grundläggande principer för behandling av personuppgifter**

För all behandling av personuppgifter gäller enligt artikel 5 EU:s dataskyddsförordning vissa grundläggande principer.

Personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt och de ska samlas in för på förhand bestämda och berättigade ändamål, som tydligt angivits. Det måste alltså redan från början vara tydligt för vilket ändamål personuppgifter behandlas. För Försäkringskassans kärnverksamhet finns berättigade ändamål angivna i 114 kap. 7–10 §§ SFB (se avsnitt 14.7.3). För övrig verksamhet måste det särskilt avgöras om ett ändamål är berättigat.

Personuppgifterna ska vara korrekta – alla rimliga åtgärder ska vidtas för att felaktiga uppgifter rättas eller raderas (se avsnitt 14.9.3) – och dessutom vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet. För Försäkringskassans del innebär det att myndigheten inte får behandla sådana personuppgifter som inte har direkt betydelse för verksamheten.

Behandlingen ska ske på ett säkert sätt. Läs mer om säkerhet i avsnitt 14.8.

Behandlingen ska inte heller pågå under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Av 114 kap. 31 § SFB framgår att Försäkringskassan ska gallra personuppgifter som behandlas i kärnverksamheten när de inte längre är nödvändiga med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Riksarkivet får dock besluta om bevarande för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål (114 kap. 31 § SFB och 7 § SofdF). Om Riksarkivet inte har föreskrivit om bevarande måste Försäkringskassan (Avdelningen för verksamhetsstöd, VO Informationsförvaltning) fatta ett tillämpningsbeslut om gallring innan uppgifter gallras med stöd av 114 kap. 31 § SFB. Inga uppgifter eller handlingar får gallras utan ett sådant beslut.

Beträffande bestämmelser om bevarande och gallring av personuppgifter som inte behandlas automatiserat i Försäkringskassans kärnverksamhet, se Försäkringskassans vägledning (2004:3).

Det är viktigt att komma ihåg att all behandling av personuppgifter måste uppfylla de grundläggande principerna i EU:s dataskyddsförordning. Även om det finns ett tillämpligt ändamål i 114 kap. SFB att behandla personuppgifter för, måste de aktuella personuppgifterna till exempel också vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet.

### **14.7.2 Rättslig grund**

Behandling av personuppgifter är bara tillåten om den uppfyller minst ett av kraven i artikel 6.1 EU:s dataskyddsförordning. Kraven kallas rättsliga grunder. Den första alternativa rättsliga grunden är att den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Behandling kan också ske om den är nödvändig för att fullgöra ett avtal eller en rättslig förpliktelse, för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för en fysisk person och för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Personuppgifter kan dessutom behandlas med stöd av en intresseavvägning.

## Begreppet nödvändig

Att behandlingen ska vara nödvändig innebär inte att det ska vara omöjligt att uppnå syftet med behandlingen utan att personuppgifter behandlas. I dagsläget anses det nästan alltid vara nödvändigt att behandla personuppgifter elektroniskt, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag. (Se prop. 2017/18:105 s. 46 f och EU-domstolens dom i målet Huber mot Tyskland C-524/06, EU:C:2008:724).

## Försäkringskassans kärnverksamhet

Lagstiftaren har, genom att i 114 kap. SFB ange tillåtna ändamål, bedömt att det finns en tillämplig rättslig grund för Försäkringskassans behandling av personuppgifter för de aktuella ändamålen. Det krävs alltså inte något särskilt bestämmande av rättslig grund inom kärnverksamheten.

## Övrig verksamhet inom Försäkringskassan

### Samtycke

Ett samtycke måste vara frivilligt. Det ska vara tydligt vad samtycket avser och det ska ha föregåtts av information från den personuppgiftsansvarige om vad samtycket innebär. Samtycket kan lämnas skriftligt, muntligt eller genom konkludent handlande (att man genom sitt agerande visar att man samtyckt) och kan när som helst tas tillbaka. (Artikel 4.11 och 7 EU:s dataskyddsförordning)

Av skäl 43 till EU:s dataskyddsförordning framgår att samtycke inte bör utgöra giltig rättslig grund när det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige, särskilt om den personuppgiftsansvarige är en offentlig myndighet. Försäkringskassan ska alltså inte använda sig av samtycke när den enskilde i praktiken inte har någon möjlighet att göra ett fritt val.

Även i relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare råder ofta betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige (Artikel 29-gruppens vägledning om samtycke enligt EU:s dataskyddsförordning).

### Rättslig förpliktelse, allmänt intresse och myndighetsutövning

En rättslig förpliktelse, en uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning ska, för att kunna utgöra en rättslig grund för behandling av personuppgifter, följa av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning (artikel 6.3 EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen).

Det framgår av bland annat förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan, myndighetsförordningen (2007:515), arbetsmiljölagen (1977:1160) och SFB vad Försäkringskassan har för rättsliga förpliktelser och arbetsuppgifter.

Behandling av personuppgifter för myndigheters administration kan i de flesta fall ske med stöd av ett allmänt intresse, rättslig förpliktelse eller avtal.

Syftet med behandlingen av personuppgifter ska framgå av den rättsliga förpliktelsen eller vara nödvändigt för att utföra uppgiften av allmänt intresse eller myndighetsutövningen (artikel 6.3 EU:s dataskyddsförordning).

## Intresseavvägning

Offentliga myndigheter får inte behandla personuppgifter med stöd av en intresseavvägning när de fullgör sina uppgifter (artikel 6.1 andra stycket EU:s dataskyddsförordning).

Behandling av personuppgifter som en myndighet utför utanför den myndighetsspecifika verksamheten, till exempel inom personal- eller ekonomiadministration, har dock bedömts kunna ske med stöd av en intresseavvägning (SOU 2017:66 s. 193). I de flesta fall sker dock behandling för dessa ändamål med stöd av andra rättsliga grunder (se ovan).

### 14.7.3 Ändamål

#### Ändamål i Försäkringskassans kärnverksamhet

I 114 kap. 7 § SFB anges för vilka ändamål personuppgifter får behandlas inom Försäkringskassans kärnverksamhet. Försäkringskassan får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att

1. återsöka vägledande avgöranden,
2. tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerades eller annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar ska kunna bedömas eller fastställas,
3. informera om förmåner och ersättningar,
4. handlägga ärenden,
5. planera verksamhet samt genomföra resultatstyrning, resultatuppföljning, resultatredovisning, utvärdering och tillsyn av respektive verksamhet, eller
6. framställa statistik i fråga om verksamhet enligt 4 och 5.

Punkt 2 avser till exempel behandling av personuppgifter i form av arbetsgivares anmälan av sjukdomsfall innan den försäkrade ansökt om sjukpenning.

Punkt 3 avser behandling av personuppgifter i vissa fall innan det finns ett förmånsärende; till exempel uppgifter om blivande föräldrar för att Försäkringskassan ska kunna skicka riktad information om föräldrapenning och läkarintyg som kommer in innan ansökan om exempelvis sjukpenning.

Bestämmelserna 114 kap. 8 och 9 §§ SFB möjliggör utlämnande av personuppgifter till andra personuppgiftsansvariga. Ett utlämnande av personuppgifter från ett elektroniskt system medför en automatiserad behandling av personuppgifter i och med att personuppgifterna tas ut ur systemet, oavsett om överföringen av personuppgifter till mottagaren sker elektroniskt eller manuellt (inklusive muntligt).

Det är inte tillåtet för Försäkringskassan att samla in personuppgifter enbart i syfte att lämna ut dem. Personuppgifter får därför behandlas för ändamålen i 114 kap. 8 och 9 §§ SFB bara om uppgifterna redan behandlas för ändamålen i 114 kap. 7 § SFB.

Personuppgifter får inom Försäkringskassans kärnverksamhet behandlas endast för de ändamål som anges i 114 kap. SFB (och för sådana ändamål som är förenliga med de angivna ändamålen, se finalitetsprincipen nedan). Det är inte tillåtet att behandla personuppgifter för andra ändamål med stöd av till exempel samtycke.

## Finalitetsprincipen

Av 114 kap. 10 § framgår, genom en hänvisning till artikel 5.1 b EU:s dataskyddsförordning, att personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § även får behandlas för andra ändamål under förutsättning att det nya ändamålet inte strider mot det ursprungliga ändamålet.

### 14.7.4 Behandling av känsliga personuppgifter

#### Försäkringskassans kärnverksamhet

Det finns särskilda bestämmelser som styr när Försäkringskassan får behandla känsliga personuppgifter i kärnverksamheten (114 kap. 11 § SFB). Behandlingen anses ske av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse enligt artikel 9.2 g EU:s dataskyddsförordning.

Samtliga känsliga personuppgifter får behandlas

- om uppgifterna lämnats till Försäkringskassan i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av ett ärende (114 kap. 7 § 4 SFB).

Samtliga känsliga personuppgifter får också behandlas om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet

- för att återsöka vägledande avgöranden (114 kap. 7 § 1 SFB)
- för att lämna ut uppgifter enligt 114 kap. 8 och 9 §§ SFB.

Känsliga personuppgifter om hälsa får behandlas

- om det är nödvändigt för ändamålen i 114 kap. 7 § 2 eller 3 SFB.
- om det är nödvändigt för ändamålen i 114 kap. 7 § 5 och 6 SFB och uppgifterna först har behandlats med stöd av 114 kap. 7 § 2, 3 eller 4 SFB.

För behandling av känsliga personuppgifter i den så kallade socialförsäkringsdatabasen gäller ytterligare begränsningar för när det är tillåtet att behandla känsliga personuppgifter, se avsnitt 14.8.2.

#### Övrig verksamhet inom Försäkringskassan

Behandling av känsliga personuppgifter är förbjuden utom i de fall som framgår av artikel 9.2 EU:s dataskyddsförordning. Det innebär att behandling av känsliga personuppgifter är tillåten till exempel när personuppgifter behandlas med stöd av samtycke (läs mer i avsnitt 14.7.2), när de på ett tydligt sätt har offentliggjorts av den registrerade och när behandlingen är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk.

Enligt artikel 9.2 b EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 2 § dataskyddslagen får känsliga personuppgifter dessutom behandlas om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller den registrerade ska kunna fullgöra sina skyldigheter och utöva sina särskilda rättigheter inom arbetsrätten och på områdena social trygghet och socialt skydd. Bestämmelsen bör enligt förarbetena kunna tillämpas bland annat vid behandling av känsliga personuppgifter som en arbetsgivare utför i samband med en arbetstagares sjukdom och rehabilitering (prop. 2017/18:105 s. 78). Bestämmelsen är alltså tillämplig inom Försäkringskassans personaladministration.

Om behandlingen sker med stöd i EU-rätt eller nationell rätt, kan känsliga personuppgifter också behandlas av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (artikel

9.2 g EU:s dataskyddsförordning). Sådant stöd finns bland annat i 3 kap. 3 § dataskyddslagen. Enligt bestämmelsen är det tillåtet för en myndighet att behandla känsliga personuppgifter som lämnats till myndigheten och som alltså är allmänna handlingar (3 kap. 3 § 1 dataskyddslagen). Vidare är det tillåtet att behandla känsliga personuppgifter om det är nödvändigt för handläggningen av ett ärende (3 kap. 3 § 2 dataskyddslagen). Utanför ren ärendehandläggning får känsliga personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (3 kap. 3 § 3 dataskyddslagen). Av förarbetena framgår att tredje punkten inte är avsedd att tillämpas slentrianmässigt i den löpande verksamheten och att det krävs en bedömning av intrånget i den personliga integriteten i varje enskilt fall.

Med stöd i EU-rätt eller nationell rätt är det också tillåtet att behandla känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål (artikel 9.2 j EU:s dataskyddsförordning).

## 14.7.5 Behandling av uppgifter om lagöverträdelse

### Försäkringskassans kärnverksamhet

I 114 kap. 12 § SFB finns särskilda begränsningar som avser Försäkringskassans behandling av uppgifter om lagöverträdelse. Uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får behandlas

- om uppgifterna lämnats till Försäkringskassan i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av ett ärende (114 kap. 7 § 4 SFB)

och, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet,

- för att återsöka vägledande avgöranden (114 kap. 7 § 1 SFB)
- för att lämna ut uppgifter enligt 114 kap. 8 och 9 §§ SFB.

För övriga ändamål i 114 kap. 7 § SFB får sådana uppgifter om lagöverträdelse behandlas som enligt särskilda regler får behandlas i socialförsäkringsdatabasen, se avsnitt 14.8.2. För behandling enligt ändamålen i 114 kap. 7 § 5 och 6 SFB krävs också att uppgifterna först har behandlats med stöd av 114 kap. 7 § 2, 3 eller 4 SFB.

## Övrig verksamhet inom Försäkringskassan

Det finns inget särskilt förbud för myndigheter att behandla uppgifter om lagöverträdelse. Sådana uppgifter får behandlas av en myndighet under förutsättning att övriga krav på behandling av personuppgifter är uppfyllda.

## 14.8 Säkerhetsåtgärder

### 14.8.1 EU:s dataskyddsförordning

En grundläggande princip enligt EU:s dataskyddsförordning är att den personuppgiftsansvarige ska vidta åtgärder som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna. Det kan till exempel handla om skydd mot obehörig eller otillåten behandling, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (artikel 5.1 f EU:s dataskyddsförordning).

De åtgärder som ska vidtas ska, när det är lämpligt, inbegripa pseudonymisering och kryptering av personuppgifter, förmågan att fortlöpande säkerställa konfidentialitet,

integritet, tillgänglighet och motståndskraft hos behandlingssystemen och -tjänsterna, förmågan att återställa tillgängligheten och tillgången till personuppgifter i rimlig tid vid en fysisk eller teknisk incident, och ett förfarande för att regelbundet testa, undersöka och utvärdera effektiviteten hos de tekniska och organisatoriska åtgärder som ska säkerställa behandlingens säkerhet. Vid bedömningen av lämplig säkerhetsnivå ska särskild hänsyn tas till de risker som behandlingen medför, i synnerhet från oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats. (Artikel 32 EU:s dataskyddsförordning)

Det är krav på säkerhet som föranlett Försäkringskassan att förbjuda lagring av personuppgifter avseende försäkrade i grupprum. Se vidare riktlinjerna (2016:05) Grupprum.

Säkerhetsaspekter har också motiverat ett förbud för Försäkringskassans medarbetare att skicka känsliga personuppgifter med e-post. Se vidare riktlinjerna (2009:5) Informationssäkerhet medarbetare.

Läs också mer i riktlinjerna (2018:01) Informationssäkerhet – Hantering av tillgångar.

En enskild kan inte ge sitt samtycke till att en myndighet frångår krav på säkerhetsåtgärder vid behandling av personuppgifter. Det innebär till exempel att känsliga personuppgifter inte ska skickas med e-post även om den enskilde har samtyckt till det (se JO:s beslut dnr 1376-2013).

## **14.8.2 Behandling av personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen**

Socialförsäkringsdatabasen är enligt definitionen i 114 kap. 5 § SFB den samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i den verksamheten som avser handläggning av förmåner och ersättningar. Med begreppet socialförsäkringsdatabasen får alltså avses samtliga databaser och register som används för handläggning av förmånsärenden (jfr prop. 2002/03:135 s. 47 f).

I socialförsäkringsdatabasen får endast sådana personuppgifter behandlas som avser personer som är eller har varit aktuella i kärnverksamheten, eller personer om vilka uppgifter på annat sätt behövs för handläggningen av ett ärende (114 kap. 14 § SFB).

Vid sökning som omfattar innehållet i fler än en handling i socialförsäkringsdatabasen får endast ärendebeteckning eller beteckning på handling användas som sökbegrepp (114 kap. 27 § andra stycket SFB). Med sökning som omfattar innehållet i fler än en handling avses att en sökmotor kan läsa texten i sådana handlingar som kommit in i anledning av ett ärende eller upprättats i ett ärende och söka efter matchande begrepp (prop. 2002/03:135 s. 109 f).

Känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse får behandlas i socialförsäkringsdatabasen om de kommit in i ett ärende eller om de är nödvändiga för ärendets handläggning (114 kap. 16 § SFB). I övrigt får känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse behandlas i socialförsäkringsdatabasen bara om det särskilt anges i lag eller förordning (114 kap. 15 § andra stycket SFB). I 2 § SofdF räknas upp olika personuppgifter, däribland känsliga personuppgifter, som får behandlas i socialförsäkringsdatabasen. För behandlingen gäller de begränsningar som framgår av 114 kap. 11 och 12 §§ SFB (se avsnitt 14.7.4 och 14.7.5).

Känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelse får som huvudregel inte heller användas som sökbegrepp vid sökning i socialförsäkringsdatabasen (114 kap.



27 § första stycket SFB). Undantag gäller för sådana sammanställningar som avses i 6 § SofdF.

### **14.8.3 Behörighetsbegränsningar**

Behörighet för åtkomst till socialförsäkringsdatabasen ska begränsas till vad som behövs för att den enskilde tjänstemannen ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter (114 kap. 17 § andra stycket SFB). Av Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2004:1) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration framgår formerna för hur behörighet ska tilldelas och återkallas.

Det är den anställdes arbetsuppgifter som sätter gränserna för den egentliga behörigheten. Den tekniska behörigheten – den faktiska möjligheten till åtkomst till uppgifter i Försäkringskassans datasystem – kan överstiga den rättsliga behörigheten att ta del av uppgifter. Den anställda får dock endast ta del av den information som han eller hon behöver för att utföra sitt arbete. Läs mer om detta i riktlinjerna 2009:5.

Försäkringskassan ska genom särskilda åtgärder kontrollera efterlevnaden av personuppgiftsbehandlingen (114 kap. 34 SFB). Detta sker bland annat genom att alla händelser i Försäkringskassans IT-system loggas. Myndigheten följer sedan regelbundet upp användningen av information och behörigheter.

## **14.9 Registrerades rättigheter**

### **14.9.1 Information**

Försäkringskassan måste lämna information till de registrerade. Informationen ska vara koncis, klar och tydlig, begriplig och lättillgänglig och avse allt från myndighetens kontaktuppgifter och vilka rättigheter den registrerade har till uppgifter om hur personuppgifterna kommer att användas. Om personuppgifter vid ett senare tillfälle ska behandlas för ett annat ändamål än för det de samlades in, måste ny information lämnas. (Artikel 12–14 EU:s dataskyddsförordning)

Information ska därför lämnas på Försäkringskassans webbsida, i anslutning till Mina sidor och på blanketter i syfte att ge de försäkrade information. När personuppgifter samlas in för att användas utanför kärnverksamheten, t.ex. vid anställning eller seminarier, ska information lämnas särskilt.

Om personuppgifterna har samlats in från någon annan än den registrerade, behöver information inte lämnas om det skulle visa sig vara omöjligt eller innebära en ansträngning som inte står i proportion till nyttan, om erhållande eller utlämnande av personuppgifter är rättsligt reglerat eller om personuppgifterna måste förbli konfidentiella till följd av tystnadsplikt (artikel 14.5 EU:s dataskyddsförordning).

### **14.9.2 Registerutdrag**

Den registrerade kan begära registerutdrag och har då rätt att få information om bland annat vilka uppgifter som behandlas om honom eller henne. Informationen ska även omfatta bland annat ändamålen med behandlingen, de kategorier av personuppgifter som behandlingen gäller och, om det är möjligt, även den period som uppgifterna kommer att lagras. (Artikel 15 i EU:s dataskyddsförordning)

Skyldigheten att lämna information gäller inte sådana uppgifter som den personuppgiftsansvarige inte får lämna ut till den registrerade (5 kap. 1 § dataskyddslagen). Regler om sekretess och tystnadsplikt går alltså före skyldigheten att lämna ut information i registerutdrag.

Skyldigheten att lämna registerutdrag omfattar inte personuppgifter i löpande text som inte har fått sin slutliga utformning när begäran gjordes eller som utgör minnesanteckning eller liknande. Detta undantag gäller dock inte om personuppgifterna har lämnats ut till tredje part, behandlas enbart för arkivändamål av allmänt intresse eller statistiska ändamål, eller har behandlats under längre tid än ett år i löpande text som inte har fått sin slutliga utformning. (5 kap. 2 § dataskyddslagen)

Försäkringskassan behöver i ett registerutdrag inte ta med personuppgifter i handlingar som kommit in i ett ärende eller upprättats i ett ärende om den registrerade tagit del av handlingens innehåll (till exempel genom kommunikering). Av registerutdraget ska det dock framgå vilka sådana handlingar som behandlas och den registrerade kan också begära att specifika handlingar ska ingå i utdraget. (114 kap. 30 § SFB)

Se vidare Försäkringskassans riktlinjer (2008:11) Hantering av information till den registrerade (registerutdrag).

### **14.9.3 Rättelse, radering och begränsning**

Den registrerade har rätt att få felaktiga personuppgifter som rör honom eller henne rättade och att under vissa förutsättningar få uppgifterna raderade eller åtminstone få behandlingen begränsad (artikel 16–18 EU:s dataskyddsförordning).

Rätten att få personuppgifter raderade gäller inte sådana uppgifter som behandlas med stöd av 114 kap. SFB eller i övrigt med stöd av grunderna rättslig förpliktelse, uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning. Inte heller personuppgifter som behandlas för arkivändamål får raderas. (Artikel 17.3 b EU:s dataskyddsförordning)

Den personuppgiftsansvarige ska underrätta varje mottagare till vilken personuppgifterna har lämnats ut om eventuell rättelse, radering av personuppgifter eller begränsning av behandling om detta inte visar sig vara omöjligt eller medföra en oproportionell ansträngning. Den registrerade ska också kunna få information om dessa mottagare. (artikel 19 EU:s dataskyddsförordning)

Se vidare Försäkringskassans riktlinjer (2008:25) Registervård (korrigerings/gallring av personuppgifter).

### **14.9.4 Rätt att invända mot behandling**

Den registrerade har rätt att invända mot behandling av personuppgifter som sker med stöd av en arbetsuppgift av allmänt intresse, myndighetsutövning eller en intresseavvägning. Vid en invändning får Försäkringskassan fortsätta att behandla personuppgifterna endast om myndigheten kan visa på tvingande berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter eller om det sker för fastställande, utövande eller försvar av rättsliga anspråk. (Artikel 21 EU:s dataskyddsförordning)

Den behandling av personuppgifter som är tillåten enligt 114 kap. SFB får dock utföras även om den registrerade motsätter sig detta (114 kap. 3 § SFB).

### **14.10 Personuppgiftsincident**

En personuppgiftsincident är en säkerhetsincident som leder till oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats (artikel 4.12 EU:s dataskyddsförordning).

I skäl 85 till EU:s dataskyddsförordning framhålls att en personuppgiftsincident som inte snabbt åtgärdas på lämpligt sätt kan leda till fysisk, materiell eller immateriell skada för fysiska personer. Den kan också leda till bland annat diskriminering, identitetsstöld eller bedrägeri, ekonomisk förlust, skadat anseende, sekretessbrott eller till annan ekonomisk eller social nackdel för den berörda fysiska personen.

Mot bakgrund av detta föreligger en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att anmäla personuppgiftsincidenter till Datainspektionen. Anmälan ska göras utan onödigt dröjsmål; om det är möjligt inom 72 timmar efter incidenten upptäckts. En anmälan som görs efter 72 timmar ska innehålla en motivering till förseningen. Anmälan behöver dock inte göras om det är osannolikt att incidenten medför en risk för fysiska personers rättigheter och friheter. (Artikel 33 EU:s dataskyddsförordning)

Om personuppgiftsincidenten sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter ska den personuppgiftsansvarige utan onödigt dröjsmål även informera den registrerade om incidenten (artikel 34 EU:s dataskyddsförordning).

Ett personuppgiftsbiträde som får vetskap om en personuppgiftsincident ska utan onödigt dröjsmål informera den personuppgiftsansvarige (artikel 33.2 EU:s dataskyddsförordning).

### **14.11 Sanktionsavgift**

Datainspektionen har möjlighet att ta ut en sanktionsavgift av Försäkringskassan om myndigheten inte följer bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning. Två olika kategorier av överträdelser föranleder en avgift med maxbelopp på 5 respektive 10 miljoner kronor (artikel 83.4 och 83.5 EU:s dataskyddsförordning och 6 kap. 2 § dataskyddslagen).

### **14.12 Dataskyddsombud**

Försäkringskassan måste enligt EU:s dataskyddsförordning utnämna ett dataskyddsombud (artikel 37 EU:s dataskyddsförordning).

Dataskyddsombudet har till uppgift att informera och ge råd till berörda samt övervaka att dataskyddsbestämmelser efterlevs. Dataskyddsombudet ska också samarbeta med Datainspektionen och fungera som kontaktpunkt vid förhandssamråd och andra kontakter. Även registrerade ska kunna kontakta dataskyddsombudet. Arbetsuppgifterna ska utföras självständigt, utan instruktioner från den personuppgiftsansvarige, och med möjlighet att i god tid delta i alla frågor som rör dataskydd. Dataskyddsombudet får inte avsättas eller bli föremål för sanktioner för att ha utfört sina arbetsuppgifter. (Artikel 38 och 39 EU:s dataskyddsförordning)

Dataskyddsombudet omfattas av reglerna i OSL (1 kap. 8 § andra stycket dataskyddslagen) och omfattas alltså av samma sekretess som myndigheten i övrigt.

Läs mer om Försäkringskassans dataskyddsombud i riktlinjerna (2018:02) Försäkringskassans dataskyddsombud.

### **14.13 Konsekvensbedömning**

Om Försäkringskassan avser att börja en ny behandling av personuppgifter, som med hänsyn till dess art, omfattning, sammanhang och ändamål sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter, ska myndigheten före behandlingen utföra en bedömning av den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter. Detta gäller särskilt vid användning av ny teknik. Dataskyddsombudet ska rådfrågas när Försäkringskassan överväger att göra en

konsekvensbedömning och konsekvensbedömningen kan också inkludera samråd med Datainspektionen. (Artikel 35 och 36 EU:s dataskyddsförordning)

#### **14.14 Överklagande**

I dataskyddslagen regleras uttömmande vilka beslut enligt EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen som kan överklagas (7 kap. 2–4 §§ dataskyddslagen). Försäkringskassans beslut om registerutdrag, rättelse, radering, begränsning av behandling, dataportabilitet och den registrerades invändning mot behandling av personuppgifter får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (7 kap. 2 § dataskyddslagen).

Läs mer om hanteringen av överklagande i vägledningen (2001:7) Omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassans beslut och riktlinjerna (2008:25) Registervård (rättelse av personuppgifter).

## 15 Dataskyddsbestämmelserna och bestämmelser om offentlighet och sekretess

I detta kapitel behandlas dataskyddsbestämmelsernas förhållande till bestämmelserna om utlämnande i TF och OSL.

### 15.1 Utlämnande av personuppgifter

Dataskyddsbestämmelserna påverkar inte skyldigheten att på begäran lämna ut en offentlig allmän handling (artikel 86 EU:s dataskyddsförordning och 1 kap. 7 § dataskyddslagen). De kan dock påverka möjligheterna att lämna ut handlingarna elektroniskt.

En personuppgift kan också sekretessbeläggas om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddslagen (se avsnitt 6.7).

### 15.2 Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

#### 15.2.1 Ingen rättighet att få uppgifter elektroniskt

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.

Handlingar och uppgifter kan dock lämnas ut i elektronisk form, om det inte finns hinder för detta, till exempel i form av bestämmelser om sekretess eller dataskyddsbestämmelser. Om begäran avser andra uppgifter än personuppgifter, finns inga dataskyddsbestämmelser att ta hänsyn till.

#### 15.2.2 Förutsättningar för elektroniskt utlämnande av uppgifter inom förmånsverksamheten

Omfattas personuppgifterna av en särskild registerförfattning krävs att det finns stöd i en ändamålsbestämmelse för att lämna ut personuppgifter. I 114 kap. SFB finns sådana ändamålsbestämmelser i 8 och 9 §§ (se avsnitt 14.7.3).

Försäkringskassan kan med stöd av ändamålsbestämmelserna till exempel lämna ut personuppgifter elektroniskt när de behövs vid ärendehandläggning vid vissa andra myndigheter, när uppgifter ska lämnas till andra på grund av uppgiftsskyldigheter eller andra sekretessbrytande bestämmelser och när uppgifter ska lämnas på grund av åtaganden inom EU eller i avtal om social trygghet med andra stater.

Av säkerhetsskäl finns i 114 kap. SFB och SofdF dessutom angivet i detalj till vem uppgifterna får lämnas ut elektroniskt, vilka uppgifter det handlar om och hur detta får ske – på medium för automatiserad behandling eller genom direktåtkomst.

Utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling avser till exempel utlämnande via e-post, fil, eller internet. Direktåtkomst avser situationen då mottagaren har elektronisk tillgång till tekniska upptagningar. I praktiken har gränsen mellan de två utlämningsätten kommit att mer eller mindre suddas ut.

Försäkringskassan lämnar genom LEFI Online ut uppgifter till andra myndigheter. Utlämnandet har prövats av HFD, som har konstaterat att LEFI Online medför utlämnande på medium för automatiserad behandling. De myndigheter som begär uppgifter via LEFI Online kan inte på egen hand söka information i socialförsäkringsdatabasen, utan ett utlämnande förutsätter att Försäkringskassan reagerar på en begäran. De andra myndigheterna anses därför inte ha sådan teknisk tillgång till upptagningarna i socialförsäkringsdatabasen som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF, varför förfarandet inte är att betrakta som direktåtkomst enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken. (HFD 2015 ref. 61)

### **Exempel på när Försäkringskassan kan lämna personuppgifter på medium för automatiserad behandling**

Försäkringskassan kan med stöd av SFB lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling 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 utlämnande på medium för automatiserad behandling kan också ske till den enskilde själv eller till ett ombud för honom eller henne (114 kap. 24 § SFB). Även ett försäkringsbolag kan få uppgifter på medium för automatiserad behandling när bolaget behöver uppgifter för att göra en riskbedömning eller prognos och den enskilde samtycker till att bolaget får uppgifterna från Försäkringskassan (114 kap. 26 § SFB).

### **Exempel på när Försäkringskassan kan lämna personuppgifter med direktåtkomst**

Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna har direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen 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 inom rehabiliteringsområdet 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.

### **15.2.3 Förutsättningar för elektroniskt utlämnande av uppgifter i övrig verksamhet inom Försäkringskassan**

Vid utlämnande av personuppgifter från sådan verksamhet som inte utgör Försäkringskassans kärnverksamhet, är 114 kap. SFB inte tillämpligt. Det handlar till exempel om personuppgifter inom personal- och ekonomiadministration. Då måste man i stället tillämpa EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen.

En förutsättning för att personuppgifter ska kunna lämnas ut elektroniskt är då att det är möjligt med hänsyn till det ändamål för vilket uppgifterna behandlas alternativt inte är oförenligt med detta (ursprungliga) ändamål. I de flesta fall bör det anses förenligt med ändamålet att lämna ut personuppgifter elektroniskt, om uppgifterna begärts med stöd av TF eller OSL.

### **15.3 Säkerhetskrav gäller vid all behandling av personuppgifter**

Ett utlämnande av personuppgifter måste alltid ske i enlighet med säkerhetsbestämmelserna i artikel 32 EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 14.8.1). Det kan påverka på vilket sätt uppgifterna kan lämnas.

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

## Källförteckning

### Författningar

#### EU-rättsliga bestämmelser

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG

#### Grundlagar

Regeringsformen

Tryckfrihetsförordningen

Yttrandefrihetsgrundlagen

#### Lagar

Brottsbalken

Föräldrabalken

Socialförsäkringsbalken

Ärvdabalken

Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

Förvaltningslagen (2017:900)

Skatteförfarandelagen (2011:1244)

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

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

Bidragsbrottslagen (2007:612)

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

Socialtjänstlagen (2001:453)

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

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

Lagen (1991:1047) om sjuklön

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

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

Lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn



## **Förordningar**

Förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

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

Myndighetsförordningen (2007:515)

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.

## **Riksförsäkringsverkets föreskrifter**

Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2004:1) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

## **Förarbeten**

### **Propositioner**

Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag

Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag

Prop. 2013/14:162 Ändringar av statistiksekretessen

Prop. 2009/10:58 Säkerhetskopiars rättsliga status

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. 2002/03:135 Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Prop. 2001/02:70 Offentlighetsprincipen och informationstekniken

Prop. 1996/97:121 Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen

Prop. 1994/95:200 Lag om vissa personregister för officiell statistik m.m.

Prop. 1986/87:3 om ändring i sekretesslagen (1980:100)

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

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

Prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet

### **Statens offentliga utredningar**

SOU 2017:66 Datskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning

SOU 2004:6 Översyn av personuppgiftslagen

SOU 2001:3 Offentlighetsprincipen och den nya tekniken

SOU 1997:39 Integritet, offentlighet, informationsteknik

### **Domar och beslut**

#### **EU-domstolen**

EU-domstolens dom i målet Huber mot Tyskland C-524/06, EU:C:2008:724

#### **Högsta förvaltningsdomstolen**

HFD mål nr 2687-17

HFD 2017 ref. 15

HFD 2015 ref. 4

HFD 2015 ref. 12

HFD 2015 ref. 25

HFD 2015 ref. 45

HFD 2015 ref. 57

HFD 2015 ref. 61

HFD 2013 ref. 86

HFD 2011 ref. 52

RÅ 2009 ref. 17

RÅ 2008 not 72

RÅ 2007 ref. 16

HFD:s beslut, mål nr 4121-05

RÅ 1999 ref. 18 I och II

RÅ 1998 ref. 44

RÅ 1997 ref. 21

RÅ 1993 not. 607

RÅ 1992 not. 346, mål nr 25-1992

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 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

### **Högsta domstolen**

NJA 2017 N 2, mål nr Ö 412-17

NJA 1998 s. 559, mål nr 3830-98

### **Kammarrätterna**

KRNS mål nr 7488-17

KRNG mål nr 1328-17

KRNS mål nr 4960-17

KRNS mål nr 3280-17

KRNS mål nr 2565-17

KRNS mål nr 2358-16

KRSU mål nr 1392-16

KRNS mål nr 7369-15

KRNS mål nr 4961-13

KRNJ mål nr 2380-13

KRNS mål nr 7164-09

KRSU beslut mål nr 195-09

KRNS mål nr 5916-08

KRNS mål nr 7324-08

KRNS beslut mål nr 6261-06

KRNS mål nr 6448-05

KRSU beslut mål nr 921-05

KRSU beslut mål nr 180-05

KRNG mål nr 1622-2002

KRNS mål nr 10605-1995

**Regeringens beslut**

Fi2016/04431/S3 den 24 augusti 2017

Fi2015/05724/S3 den 21 april 2016

N2004/5636/TP den 2 december 2004

**Justitiekanslern**

JK 1985 s. 104

**Justitieombudsmannen**

JO:s beslut, dnr 7579-2016

JO:s beslut, dnr 7547-2016

JO:s beslut, dnr 2261-2015

JO:s beslut, dnr 4768-2014

JO:s beslut, dnr 180-2014

JO:s beslut, dnr 1376-2013

JO:s beslut, dnr 440-2012

JO:s beslut, dnr 5734-2012

JO:s beslut, dnr 6471-2011

JO:s beslut, dnr 3032-2011

JO:s beslut, dnr 2932-2010

JO:s beslut, dnr 6853-2009

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 549-2007

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 5236-2004

JO:s beslut, dnr 5197-2004

JO:s beslut, dnr 1284-2004

JO:s beslut dnr 798-2003

JO:s beslut, dnr 4106-2003

JO:s beslut, dnr 4370-2002

JO:s beslut, dnr 2668-2000

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 3159-1994

JO:s beslut, dnr 2079-1993

JO:s beslut, dnr 655-1993

JO:s beslut, dnr 1950-1992

JO:s beslut, dnr 105-1992

JO:s beslut, dnr 1583-1989

JO:s beslut, dnr 2840-1989

JO:s beslut, dnr 953-1988

JO:s beslut, dnr 2288-1985

JO:s beslut, dnr 2616-1983

JO:s inspektionsprotokoll, dnr 4284-1998

## **Litteratur**

Bohlin, Offentlighetsprincipen, nionde upplagan, Norstedts Juridik, 2015

Hellners, Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, Norstedts Juridik AB, 2010

Lenberg, Geijer, Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen: en kommentar (24 november 2017, Zeteo), kommentaren till 10 kap. 17 § OSL

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

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

## **Vägledningar**

Vägledningen (2004:1) Misstänkt brott

Vägledningen (2004:7) Förvaltningsrätt i praktiken

Vägledningen (2004:3) Försäkringskassan och arkivhantering

## **Interna styrdokument**

Intern föreskrift (2016:02) Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan

Riktlinjer (2016:05) Grupprum

Riktlinjer (2011:34) Handläggning som avser personer med skyddade personuppgifter

Riktlinjer (2011:7) Utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter

Riktlinjer (2009:5) Informationssäkerhet medarbetare

Riktlinjer (2008:25) Registervård (rättelse/gallring av personuppgifter)

Riktlinjer (2008:11) Hantering av information till den registrerade (registerutdrag)

Riktlinjer (2005:14) Att skriva kommuniceringsbrev och beslutsbrev i Försäkringskassan

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

## Bilaga 1

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

Det kan vara bra att känna till var i OSL olika bestämmelser finns:

Sekretessbrytande bestämmelser finns i kap. 10 samt 15–43. Undantag från sekretess finns också i 10 kap. men framför allt i anslutning till respektive sekretessbestämmelse.

Överföring av sekretess regleras i kap. 11 men också i kap. 41–43. Sådana bestämmelser om överföring av sekretess som endast gäller sekretess enligt en viss sekretessbestämmelse är placerade i respektive sekretessbestämmelse i kap. 15–40.

Meddelarfrihet regleras på flera olika ställen i lagen. Allmänna bestämmelser om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter finns i kap. 13. Bestämmelser som reglerar i vilka fall tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelser eller av förbehåll som uppställts med stöd av bestämmelser i kap. 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 iakttä 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 (sekretessmarkering)

## **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 driftförhållanden

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