

Försäkringskassan får allvarlig kritik för att i samband med en orosanmälan ha överlämnat flera handlingar med sekretesskyddade uppgifter till socialnämnden utan att någon sekretessprövning gjorts

Beslutet i korthet: En handläggare hos Försäkringskassan hade gjort en orosanmälan till socialnämnden och till denna fogat flera handlingar med sekretesskyddade uppgifter, bl.a. läkarintyg som kommit in till myndigheten i ett ärende om sjukpenning, utan att det hade föregåtts av en sekretessprövning.

Av beslutet framgår att Försäkringskassan får anmäla oro för barn som far illa och då kan lämna ut sekretesskyddade uppgifter om det är uppenbart att intresset av att de lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. I den avvägningen ska beaktas å ena sidan möjligheten att ge socialtjänsten information för att kunna hjälpa ett barn i en potentiellt utsatt situation och, å andra sidan, föräldrarnas intresse av att kunna lämna en utförlig beskrivning av sin hälsa i ett ärende om sjukpenning utan att uppgiften sprids till obehöriga. Det får enligt JO anses vara tillräckligt att handläggaren i orosanmälan beskriver de omständigheter som ligger bakom oron för barnet utan att någon annan dokumentation överlämnas. Det är sedan socialnämndens sak att avgöra om det finns skäl att begära in de ytterligare handlingar som nämnden kan behöva för sin prövning.

JO ser mycket allvarligt på att handläggaren hos Försäkringskassan, utan att först ha övervägt om det fanns lagligt stöd för det, återgav sekretesskyddade uppgifter i orosanmälan och fogade flera medicinska handlingar till anmälan. Myndigheten får allvarlig kritik för det som kommit fram.

Anmälan

AA anmälde att Försäkringskassan gjort en s.k. orosanmälan, dvs. en anmälan till socialnämnden om misstanke om att barn far illa, i samband med att hon hade begärt omprövning av Försäkringskassans beslut om sjukpenning. AA klagade på att det till anmälan hade fogats handlingar med uppgifter som omfattades av sekretess, såsom AA:s läkarintyg och hennes begäran om omprövning.

Utredning

JO begärde att Försäkringskassan skulle överlämna kopior av handlingarna i AA:s ärende om sjukpenning för juni 2020 och av anmälan till socialnämnden. JO begärde även in Försäkringskassans riktlinjer (2016:02) Anmälan till socialtjänsten eller polisen vid misstanke om att ett barn far illa. JO bad sedan Försäkringskassan att yttra sig över det som AA anfört och att redogöra för myndighetens rutiner när det gäller orosanmälningar och vilka uppgifter och eventuella handlingar som bör lämnas i en sådan anmälan.

Försäkringskassan anförde bl.a. följande:

Relevanta regler och handläggningsrutiner

Tjänstemän på Försäkringskassan kan i sin yrkesutövning få kännedom eller misstänka att ett barn far illa. I Försäkringskassans riktlinjer (2016:02) Anmälan till socialtjänsten eller polisen vid misstanke om att ett barn far illa beskrivs bland annat hur en tjänsteman ska gå tillväga vid en anmälan till socialtjänsten, i riktlinjen framgår bland annat följande.

Anmälan ska göras till socialtjänsten i den kommun där barnet bor. Om du inte vet var barnet bor kontaktar du socialtjänsten där barnet vistas som kan guida dig rätt. Av anmälan ska framgå barnets namn eller personnummer och varför du anmäler. Det finns inget formellt krav på hur anmälan ska utformas. Den bör dock vara skriftlig och ska då diarieföras hos Försäkringskassan. Anmälan om oro för barn ska vara skild från den övriga handläggningen av ett ärende. Om uppgiften kan ha betydelse för rätten till ersättning ska det framgå av anteckning i ärendet att anmälan om oro är gjord.

När socialtjänsten tagit emot din anmälan kan de behöva kontakta dig för att få information eller begära ut handlingar. Innan du lämnar ut en handling ska du pröva om uppgifterna kan lämnas ut med stöd av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Den innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det innebär att uppgiften om att barnet far illa ska vägas mot det faktum att sekretessbelagda handlingar om en person lämnas ut och att denne kommer att lida men av detta. Barnets bästa måste vara viktigare än de negativa konsekvenserna för personen i fråga.

Om det ändå är svårt att avgöra om handlingar kan lämnas ut bör du kontakta Rättsavdelningen, Verksamhetsområde myndighetsjuridik.

Anmälan till socialtjänsten ska undertecknas av chef.

Utredning

AA hade varit aktuell hos Försäkringskassan sedan den 23 oktober 2019 när AA:s handläggare den 26 juni 2020 bedömde att det fanns oro för AA:s barn och gav in en orosanmälan till socialtjänsten.

Till orosanmälan bifogades ett personligt brev från AA som kom in till Försäkringskassan den 11 juni 2020, kompletteringar av läkarintyg utfärdade den 17 och 23 juni 2020 samt ett antal läkarintyg, i orosanmälan angavs att kompletteringarna av läkarintyg och det personliga brevet bifogades. Det specificerades dock inte vilka läkarintyg som skickades med. Någon sekretessprövning av de handlingar som bifogades orosanmälan gjordes inte innan de skickades till socialtjänsten.

Försäkringskassans slutsatser och åtgärder

Handläggaren har lämnat handlingar till socialtjänsten som till sin karaktär får antas omfattas av sekretess utan föregående sekretessprövning. Det är möjligt att handlingarna hade kunnat lämnas ut genom tillämpning av 10 kap. 27 § OSL, men någon sådan prövning gjordes inte av handläggaren. Handläggaren säkerställde därmed inte att det fanns en laglig grund att lämna ut handlingarna, vilket hen hade behövt göra för att se till att inga sekretessbelagda uppgifter röjdes genom att komma obehöriga tillhanda. Handläggaren har genom sitt agerande inte följt myndighetens riktlinjer och brustit i handläggningen av ärendet.

Det finns ingen förklaring till varför handläggaren inte gjorde någon sekretessprövning och inte följde myndighetens riktlinjer i övrigt. Handläggaren har uppgett att hen kände till riktlinjen och vår skyldighet gällande att göra orosanmälan men att hen inte tog stöd av den. Handläggaren kände inte till att det behövde göras en sekretessprövning.

Handlingarna skickades med orosanmälan slentrianmässigt utan närmare eftertanke. Aktuell chef som fick orosanmälan från handläggaren kontrollerade inte att handläggaren gjort enligt riktlinjen utan utgick endast från att handläggaren följt riktlinjen och att den var korrekt. Försäkringskassan ser mycket allvarlig på det inträffade.

Utifrån den felaktiga ärendehantering har det skett individuell återkoppling till handläggaren. På förekommen anledning kommer även en granskning av handläggarens ärenden att göras för att säkerställa att liknande brister inte är genomgående i handläggningen. Det aktuella kontoret planerar också att göra en informationsinsats gällande myndighetens riktlinjer för orosanmälan som kommer riktas både till handläggare och chefer.

Vidare har det aktuella kontoret lämnat ett internt förbättringsförslag gällande den mall som tjänstemännen använder för att göra orosanmälan. Detta för att tydliggöra att bilagor som huvudregel inte ska skickas med orosanmälan och påminna om att sekretessprövning måste göras när handlingar skickas till socialtjänsten. Allt i syfte att förhindra att denna situation uppstår igen.

AA fick tillfälle att kommentera Försäkringskassans yttrande.

Bedömning

Rättslig reglering

Vissa myndigheter är enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, skyldiga att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Det gäller bl.a. myndigheter inom hälso- och sjukvården. En sådan skyldighet finns inte för Försäkringskassan. Var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa bör emellertid enligt 14 kap. 1 c § SoL anmäla det till socialnämnden.

Som huvudregel råder enligt 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2019:400), OSL, sekretess mellan myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. Det är enligt 2 kap. 1 § OSL förbjudet för såväl myndigheter som enskilda personer med tystnadsplikt att röja uppgifter som omfattas av sekretess.

Hos Försäkringskassan gäller enligt 28 kap. 1 § OSL sekretess för uppgifter i ärenden om allmän försäkring som rör en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs.

För myndigheter som har anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL finns sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. 28 § OSL som innebär att uppgifter kan lämnas till socialnämnden utan hinder av sekretess. Motsvarande sekretessbrytande bestämmelser finns inte när anmälan görs med stöd av 14 kap. 1 c § SoL. Då kan i stället generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL tillämpas. Enligt den bestämmelsen får sekretesskyddade uppgifter lämnas till en myndighet när det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Generalklausulens undantag från gällande sekretessbestämmelser omfattar enligt paragrafens andra stycke inte uppgifter som omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1–8 §§ OSL, dvs. sådana uppgifter inom hälso- och sjukvården som rör en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden.

Orosanmälan

Handläggarens anmälan om oro för AA:s barn har i det här fallet grundats på det som kommit fram om bl.a. AA:s psykiska hälsa i det underlag som hon lämnat in till Försäkringskassan i ett ärende om sjukpenning.

När en anmälningspliktig person misstänker att ett barn far illa kan han eller hon i regel utgå från sin egen bedömning av om det finns skäl att göra en anmälan (se prop. 2012/13:10 s. 46). Även svårbedömda uppgifter kan anmälas om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp av socialnämnden, och det är sedan socialnämndens sak att utreda det eventuella behovet av åtgärder (se prop. 1989/90:28 s. 132). Lagstiftaren har alltså, i barnets intresse, gett dem som omfattas av bestämmelsen om anmälningsplikt ett inte obetydligt utrymme att själva bedöma när en anmälan ska göras (jfr JO 2015/16 s. 160).

Ett motsvarande resonemang bör kunna föras även när t.ex. en handläggare gör en orosanmälan med stöd av 14 kap. 1 c § SoL, dvs. i en situation när det inte finns någon skyldighet för honom eller henne att göra en anmälan men tillräckligt mycket talar för att den ändå *bör* göras. Om det ställningstagande som en handläggare gör i det enskilda fallet är riktigt eller inte är en sådan bedömningsfråga som JO normalt sett inte har anledning att pröva. Jag uttalar mig därför inte i frågan om huruvida det fanns skäl för att göra en orosanmälan i det nu aktuella fallet. När en orosanmälan görs på grund av uppgifter som en person med tystnadsplikt har fått kännedom om i tjänsten måste utlämnandet föregås av en sekretessprövning. Det första steget i den prövningen är att bedöma om uppgifterna omfattas av sekretess.

Omfattades uppgifterna i anmälan och i de utlämnade handlingarna av sekretess?

I orosanmälan hade handläggaren själv återgett valda delar om AA:s psykiska hälsa och tillstånd i övrigt ur underlaget i hennes ärende om sjukpenning. Handläggaren hade dessutom bifogat flera handlingar, såsom hennes begäran om omprövning av Försäkringskassans beslut, några läkarintyg och kompletteringar till ett läkarintyg.

Både handläggarens egna beskrivning av AA:s tillstånd och de bifogade handlingarna innehöll detaljerade uppgifter om AA:s hälsa. Uppgifterna var typiskt sett sådana att det kunde antas att AA eller någon närstående till henne skulle lida men om de röjdes. Uppgifterna omfattades därför av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL. Det innebär att uppgifterna inte kunde lämnas ut till en annan myndighet utan att det fanns stöd för det i en sekretessbrytande bestämmelse. Handläggaren gjorde överhuvudtaget inte några överväganden i frågan om huruvida uppgifterna omfattades av sekretess och jag är mycket kritisk till det.

Kunde uppgifterna i anmälan och i handlingarna ändå lämnas ut till socialnämnden?

När en orosanmälan görs utan att det finns någon anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen är det den sekretessbrytande bestämmelsen i generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL som är tillämplig.

Det innebär att uppgifterna hade kunnat lämnas ut under förutsättning att Försäkringskassan vid en sekretessprövning hade funnit att det var uppenbart att intresset av att socialnämnden fick del av uppgifterna om AA:s hälsotillstånd hade företräde framför hennes intresse av att dessa förblev skyddade. I kravet på att företrädet ska vara uppenbart ligger att Försäkringskassan, i en situation som den här aktuella, noggrant måste överväga vilka uppgifter som är nödvändiga att lämna ut för att en anmälan till socialnämnden ska vara meningsfull och vilka uppgifter som måste lämnas därhän på grund av sekretess (jfr JO 2013/14 s. 230).

I avvägningen ska beaktas å ena sidan möjligheten att ge socialtjänsten information för att kunna hjälpa barn i en potentiellt utsatt situation och, å andra sidan, föräldrarnas intresse av att kunna lämna en utförlig beskrivning av sin hälsa i ett ärende om sjukpenning utan att uppgifterna sprids till obehöriga.

Av visst intresse i det här sammanhanget är att uppgifter hos hälso- och sjukvården inte omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen i generalklausulen. Sådana uppgifter kan därför inte lämnas ut med stöd av den oavsett om det är uppenbart att intresset av ett utlämnande har företräde framför det intresse som sekretessen är avsedd att skydda. Däremot har hälso- och sjukvårdspersonal själva en skyldighet att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. En sådan uppgiftsskyldighet har ansetts vara uppfylld när vården enbart gjort en sammanfattning i relevanta delar av en patients journaler (se RÅ 2007 ref. 29).

Läkarintyg avser uppgifter som ursprungligen kommit till inom hälso- och sjukvården men som t.ex. på grund av ett ärende om allmän försäkring kan komma Försäkringskassan till handa. Mot den bakgrunden finns det normalt inte skäl för Försäkringskassans handläggare att redan när en orosanmälan görs bifoga läkarintyg och andra handlingar som kommer från hälso- och sjukvården (jfr RÅ 1993 not. 138, jfr dock även Kammarrätten i Stockholms dom den 17 september 2014 i mål nr 5348-17 och den 28 september 2015 i mål nr 6771-15). Socialnämnden har också möjlighet att efter en anmälan vända sig direkt till sjukvården som, på grund sin anmälningsskyldighet för barn som far illa, då kan lämna ut sekretesskyddade uppgifter med stöd av den mer vidsträckt sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL.

Det får enligt min mening anses vara tillräckligt att handläggaren beskriver de omständigheter som ligger bakom oron för ett barn utan att någon annan dokumentation överlämnas. Det är sedan socialnämndens sak att avgöra om det finns skäl att begära in de ytterligare handlingar som nämnden kan behöva för sin prövning.

I det resonemanget har jag också beaktat att det endast kan krävas av de personer som är anmälningsskyldiga att lämna ut sådant som har betydelse för den aktuella situationen. Andra uppgifter som finns hos myndigheten behöver inte lämnas ut (se prop. 1989/90:28 s. 132). När en anmälan görs utan att det finns någon anmälningsskyldighet bör därför generalklausulen i OSL tillämpas på så sätt att endast sådana uppgifter kan lämnas ut som har koppling till den oro som finns för barnet. För andra uppgifter om föräldern är det nämligen i ett så tidigt skede knappast uppenbart att intresset av att socialnämnden får del av uppgifterna har företräde framför den enskildes intresse av att skydda uppgifter om t.ex. sin hälsa i ett ärende hos Försäkringskassan.

Detta synsätt ligger i linje med vad jag uttalade i JO 2020/21 s. 422 om att Försäkringskassan i sina egna utredningar inte ska begära in mer medicinskt underlag än nödvändigt. På motsvarande sätt ska myndigheten inte heller på eget bevåg lämna ut fler handlingar med sekretesskyddade uppgifter än vad som behövs när en orosanmälan görs, detta för att undvika att det görs ett större ingrepp i den enskildes integritet än vad som är nödvändigt. Försäkringskassan borde därför i den aktuella anmälan inte ha lämnat ut läkarintygen eller kompletteringarna till ett av intygen.

När det gäller den utlämnade skrivelsen, dvs. AA:s begäran om omprövning, innehöll den omfattande och detaljerade beskrivningar av hennes mående och hade endast i en begränsad utsträckning koppling till hennes barn och deras situation. Det var därför knappast uppenbart att intresset av att låta socialnämnden få del av hela AA:s begäran om omprövning hade företräde framför hennes intresse av att skydda uppgifterna. Försäkringskassan borde därför inte ha lämnat ut skrivelsen till socialnämnden.

I det aktuella fallet beskrev handläggaren sin oro genom att återge valda delar av intygen om AA:s hälsa men utan att på något sätt redogöra för vilken betydelse de hade för den oro för AA:s barn som han ville uppmärksamma socialnämnden på. Handläggaren borde dock ha angett på vilket sätt uppgifterna om AA:s hälsa hade betydelse för hans oro för hennes barn. Det skulle också ha kunnat minska risken för att andra uppgifter lämnades ut än de som var nödvändiga för att motivera anmälan.

Dokumentation

När en handläggare bedömer att uppgifter om en försäkrad kan lämnas ut till någon med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är det viktigt att detta också dokumenteras så att det klart framgår att det har gjorts en sådan bedömning (jfr JO 2016/17 s. 230). Av dokumentationen ska det då framgå vilka uppgifter och handlingar som lämnats ut.

Eftersom handläggaren inte gjorde någon sekretessprövning över huvud taget finns det helt naturligt inte heller någon dokumentation i den delen. Tilläggas kan att det inte heller dokumenterades fullt ut vilka handlingar som faktiskt lämnades ut. Även detta ger mig anledning att se kritiskt på handläggningen.

Sammanfattande bedömning

I ärendet har det kommit fram att handläggaren på eget initiativ lämnat ut sekretesskyddade uppgifter genom att i en orosanmälan till socialnämnden återge uppgifter om AA:s hälsa och till den foga flera medicinska handlingar utan att ens överväga om det fanns lagligt stöd för det. Det framgår inte annat än att handläggarens åtgärder godkändes av hans chef. Det inträffade ger mig intrycket att detta berott på allvarliga kunskapsbrister och slarv vid hanteringen av känsliga personuppgifter som överlämnats i förtroende till Försäkringskassan. Jag ser mycket allvarligt på det. Oaktat de åtgärder som Försäkringskassan angett att myndigheten vidtagit för att något liknande inte ska inträffa igen förtjänar myndigheten allvarlig kritik för det som har kommit fram.

Ärendet avslutas.