

Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för att ha lämnat ut uppgifter om en enskilds personliga förhållanden utan att först ha prövat om uppgifterna omfattades av sekretess

Beslutet i korthet: Inför ett möte med den personalansvarige för en praktikplats uppmanades den enskilde av arbetsförmedlaren att vid mötet berätta om sin bakgrund. Den enskilde följde emellertid inte uppmaningen. Efter mötet tog arbetsförmedlaren kontakt med den personalansvarige och upplyste honom om den enskildes bakgrund. Uppgifterna var sådana som typiskt sett omfattas av sekretessen i 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen.

JO konstaterar att arbetsförmedlaren före utlämnandet inte övervägde om uppgifterna omfattades av sekretess och, om så var fallet, de ändå kunde lämnas ut till praktikplatsen. För detta får Arbetsförmedlingen allvarlig kritik.

I beslutet uttalar sig JO även om den sekretessprövning som Arbetsförmedlingen har gjort i efterhand, bl.a. om förutsättningarna för att med stöd av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen lämna ut sekretessbelagda uppgifter.

Anmälan

I en anmälan till JO den 12 februari 2017 klagade AA på Arbetsförmedlingen i Kinna och Borås. Han uppgav bl.a. att en arbetsförmedlare hade lämnat ut sekretessbelagda uppgifter om honom till den praktikplats som han eventuellt skulle börja på.

Utredning

Handlingar i ärendet begärdes in och granskades. Anmälan remitterades till Arbetsförmedlingen, som i sitt remissvar den 19 juni 2017 anförde bl.a. följande (bilagorna här utelämnade):

Arbetsförmedlingens utredning

AA har anfört att en arbetsförmedlare utan hans medgivande informerat den personalansvarige på en praktikplats om att han suttit i fängelse och, som det får förstås, brutit mot sekretessen i bestämmelsen 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Arbetsförmedlingen har gjort en utredning i ärendet och begärt in relevanta yttranden och uppgifter.

Av daganteckningen framgår att AA var på praktikplatsen den 5 december 2016. Den 6 december 2016 skickade arbetsförmedlaren en e-post till AA om att AA undanhållit information från den personalansvarige på praktikplatsen. Av daganteckningen framgår också att arbetsförmedlaren via telefon informerat den personalansvarige om AA:s "sociala bakgrund och historik utan att gå in på detaljer". Den 12 december 2016 beslutade Arbetsförmedlingen att AA skulle få merkostnadsersättning för arbetsträning på praktikplatsen. (bilaga 1, daganteckningar)

Arbetsförmedlaren har anfört i huvudsak följande. Hon och AA hade kommit överens om att AA skulle berätta för praktikplatsen om sin bakgrund vid besöket. Vid besöket uppmanade hon AA att berätta, men AA berättade endast om sitt yrkesliv. Eftersom AA inte tog chansen att berätta om sin bakgrund när hon var närvarande, ringde hon upp praktikplatsen och berättade att AA hade haft ett "kriminellt förflutet" och "kommer från kriminalvården". Hon har däremot inte sagt att AA suttit i fängelse. Praktikplatsen har inte tidigare varit främmande för att ta emot praktikanter från kriminalvården. Hon har upplevt att AA blivit "hotfull och lynnig" när han blivit trängd. Mot bakgrund av att praktikplatsen drivs av kvinnor och att det fanns ett stort antal personer med särskilda behov ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv ansåg hon att praktikplatsens ledning skulle vara informerade om AA:s bakgrund. Hon har arbetat på Arbetsförmedlingen i 20 år. (bilaga 1)

Arbetsförmedlingschefen har anfört i huvudsak följande. En person från kriminalvården kan bli uppmanad av sin arbetsförmedlare att berätta om sin bakgrund för anordnaren. Detta bl.a. för att informationen ska komma direkt från källan och för att personen ska få den hjälp den behöver för att komma in i arbetslivet. Arbetsförmedlare ställs ofta inför en svår bedömning om vilket ansvar de har mot praktikplatsen att berätta om den arbetssökandes bakgrund eller problematik. Det är vanligt att arbetsförmedlare tycker att gränsdragningen är svår. Den aktuella praktikplatsen är en humanitär organisation som arbetar med hjälpsändningar till baltiska länder. Praktikplatsen tillhandahåller sysselsättningsplatser framförallt inom Jobb- och utvecklingsgarantin. Det är framförallt personer som står långt från arbetsmarknaden, personer från kriminalvården m.fl. som placeras där. Praktikplatsen är van att ge extra stöd till de placerade. AA skulle arbetsträna med arbetsuppgifter som uppackning, omsortering och ompackning av gods för vidare transport till baltiska länder på praktikplatsen. (bilaga 2 a och 3)

Sektionschefen har anfört i huvudsak följande. I anledning av att AA framfört ett klagomål via e-post höll han ett samtal med arbetsförmedlaren. Arbetsförmedlaren uppgav då att hon känt ett obehag att placera AA på praktikplatsen där många kvinnor arbetstränade och att hon uppmuntrat AA att själv berätta om sin bakgrund. Arbetsförmedlaren uppgav vid samtalet att hon upplyst AA att det var av vikt att den personalansvarige på praktikplatsen kände till AA:s bakgrund. Vidare uppgav arbetsförmedlaren att hon inte sagt till praktikplatsen att AA suttit i fängelse. Därefter svarade han på AA:s e-post. (bilaga 2 b)

Arbetsförmedlingens avdelning rehabilitering till arbete har tillfrågats om rutinen för arbetet med tidigare dömda och har anfört i huvudsak följande. Ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv är det bra att personen berättar för anordnaren om sin bakgrund, eftersom informationen tenderar att komma fram och annars i värsta fall kan leda till att praktiken eller anställningen avslutas. Det är viktigt ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv att personen får rätt stöd hos anordnaren i sin återgång till arbetslivet.

Aktuella bestämmelser

Av 2 § förordningen (2007:130) med instruktion för Arbetsförmedlingen framgår att Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionsätt genom att sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft,

prioritera den som befinner sig långt från arbetsmarknaden och bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på sikt.

Av sekretessbestämmelsen 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen framgår att sekretess gäller för en uppgift om enskilda personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften förekommer i ärende om arbetsförmedling, yrkesvägledning, arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, eller hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller inte beslut i ärendet.

För bestämmelsen gäller ett omvänt skaderekvisit, det råder alltså en presumtion för sekretess.

JO har uttalat att en arbetsförmedlare som ringt till ett bolag och frågat om en arbetssökande blivit utlovad anställning där inte åsidosatt sekretessbestämmelsen men likväl brutit i omsorg. (JO 2001/02 s. 466)

Av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen framkommer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Endast i de fall, då det är en nödvändig förutsättning för att myndigheten ska kunna fullgöra ett åliggande som en myndighet har, får en sekretessbelagd uppgift lämnas ut och sekretessen efterges. Det är inte tillräckligt att en myndighets effektivitet nedsätts genom sekretessbestämmelsen för att sekretessen ska få åsidosättas. (jfr. prop. 1979/80:2 del A s. 465)

Syftet med bestämmelsen är att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som åvilar myndigheten. (*Offentlighets- och sekretesslagen en kommentar*, Eva Lenberg, Ulrika Geijer, Anna Tansjö, supplement 13, januari 2016)

JO har uttalat kritik mot en arbetsförmedlare som röjt sekretesskyddade uppgifter angående en arbetssökande vid ett samverkansmöte med andra aktörer, utan arbetssökandens samtycke. JO uttalade att förhållandet att en enskild känner till vad mötet den ska närvara på handlar om, inte innebär att myndigheten kan utgå från att den enskilde samtyckt till att sekretesskyddade uppgifter lämnas ut vid mötet. (JO 5576-2015).

Av handläggarstödet (AFHS 73/2011, version 3) om *Samarbete på anstalter och frivård mellan Arbetsförmedlingen och kriminalvården* framgår att samtycke till hävande av sekretess ska fyllas i av den sökande inför flerpartsmöten (bilaga 4, s. 8) och att den sökande måste ge sitt medgivande till att Arbetsförmedlingen inhämtar dokument från Kriminalvården (bilaga 4, s. 16).

Av Arbetsförmedlingens faktablad om *Arbetsträning inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgaranti för ungdomar* (bilaga 5, s. 1) framgår att deltagaren vid arbetsträning ska få möjlighet att i anpassad form och under handledning genomföra arbetsuppgifter utan krav på produktivitet. Arbetsträningen behöver inte enbart inriktas på träning av specifika arbetsuppgifter utan kan även handla om arbetssituationen som sådan. Såsom att förhålla sig till arbetskamrater och arbetsledning, samt att hantera olika krav och förväntningar som normalt finns på en arbetsplats. Arbetsträningen ska utformas utifrån deltagarnas förutsättningar och tillgodose behovet av träning och orientering i arbetslivets villkor.

Arbetsförmedlingens yttrande

— — —

Ang. det som har utretts och sekretessbestämmelsen

Arbetsförmedlaren har anfört att hon berättat för den personalansvarige på praktikplatsen att AA haft ett "kriminellt förflutet" och "kommer från kriminalvården". Arbetsförmedlingen finner att uppgiften som arbetsförmedlaren lämnat har utgjort en sådan uppgift om personliga förhållanden som är sekretessbelagd med stöd i 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen.

Arbetsförmedlaren nekar till att hon skulle ha sagt att AA suttit i fängelse, varför ord står mot ord i den delen.

Mot bakgrund av att AA inte frivilligt berättat om sin bakgrund vid besöket på praktikplatsen borde arbetsförmedlaren ha känt till att AA inte lämnat sitt samtycke till att uppgiften lämnades ut till praktikplatsen. Arbetsförmedlaren lämnade likväl ut uppgiften.

I detta sammanhang måste bedömas huruvida AA lidit något men av att arbetsförmedlaren lämnade ut uppgiften till praktikplatsen, jfr. 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen. Arbetsförmedlaren har anfört att praktikplatsen tidigare inte varit främmande för att ta emot personer från kriminalvården (bilaga 1) och arbetsförmedlingschefen har anfört att praktikplatsen framförallt placerar bland annat personer från kriminalvården (bilaga 3). Av faktabladet framgår att deltagaren vid arbetsträning ska få möjlighet att i anpassad form genomföra arbetsuppgifter, och att arbetsträningen ska utformas utifrån deltagarens förutsättningar (bilaga 5). Mot bakgrund av detta finner Arbetsförmedlingen att AA inte lidit något men på grund av uppgiftsutlämnandet. Utlämnandet av uppgiften kan till och med ha gynnat AA i sin arbetsträning på så sätt att han fått en bättre och mer anpassad stöttning i sin arbetsträning.

Ang. komplexiteten och den sekretessbrytande bestämmelsen

I sådana fall JO anser att AA lidit men av uppgiftsutlämnandet i enlighet med 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen och att arbetsförmedlaren då lämnat ut en sekretessbelagd uppgift, vill Arbetsförmedlingen tillägga följande.

Av 2 § förordningen (2007:130) med instruktion för Arbetsförmedlingen framgår att Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktions-sätt genom att bland annat prioritera den som befinner sig långt från arbetsmarknaden och bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på sikt.

Arbetsförmedlingen anser att det kan finnas situationer då det skulle kunna vara nödvändigt att uppgifter om en arbetssökandens bakgrund lämnas ut för att Arbetsförmedlingen ska kunna fullgöra sin verksamhet, nämligen att prioritera den som befinner sig långt från arbetsmarknaden och att bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på sikt. Arbetsförmedlingen känner till att 10 kap. 2 § samma lag ska används restriktivt.

Arbetsförmedlaren ställs inför en svår situation när en deltagare som är i behov av anpassad arbetsträning, inte kan få sådan arbetsträning utifrån deltagares förutsättningar (bilaga 5) på grund av att deltagaren själv inte vill berätta om sina förutsättningar. Den särskilda stöttningen tillbaka till arbetslivet uteblir om personen inte berättar. Om stöttningen uteblir kan arbetsträningen bedömas som icke arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Arbetsförmedlingen vill så långt det är möjligt få personer i arbete och förhindra att en potentiell arbetsträning riskerar att utebli, särskilt för en tidigare dömd person som ofta redan står långt från arbetsmarknaden. I det aktuella ärendet fanns det även på praktikplatsen flera deltagare med särskilda behov ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv som också behövde särskilt stöd. Arbetsförmedlingen anser att det här finns flera omständigheter att beakta och att bedömningen inte är helt enkel. Arbetsförmed-

lingen har inte någon vägledning för hur en arbetsförmedlare ska agera i en sådan situation.

Vid en samlad bedömning finner Arbetsförmedlingen att omständigheterna i förevarande fall är sådana att det finns utrymme för att uppgiftsutlämnandet varit nödvändigt för att Arbetsförmedlingen ska kunna fullgöra sin verksamhet, jfr. 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen finner att arbetsförmedlaren lämnat ut en uppgift om enskilda personliga förhållanden utan att AA lämnat sitt samtycke. Arbetsförmedlingen finner att AA inte lidit något men genom uppgiftsutlämnandet, jfr. 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen, och att hans arbetsträning till och med kan ha gynnats på så sätt att han fått bättre och mer anpassad stöttning i sin arbetsträning.

Arbetsförmedlingen anser i annat fall att det finns utrymme för att uppgiftsutlämnandet varit nödvändigt, jfr. 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Med detta lämnar Arbetsförmedlingen över ärendet till JO för bedömning.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Han uppfattade inte att arbetsförmedlaren kände någon form av oro eller tveksamhet inför att placera honom på praktikplatsen eller att han var tvungen att berätta att han suttit i fängelse vid besöket hos praktikplatsen.

Rättslig reglering

I ärenden om arbetsförmedling gäller sekretess för en uppgift om en enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men (28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL). En sådan uppgift får inte röjas för enskilda eller någon annan myndighet, om inget annat anges i offentlighets- och sekretesslagen (8 kap. 1 § OSL).

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas ut, om den enskilde samtycker till att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet eller om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna sköta sin verksamhet (10 kap. 1 och 2 §§ OSL).

Bedömning

När en myndighet överväger att på eget bevåg lämna ut en uppgift som den förfogar över måste myndigheten först noggrant pröva om uppgiften omfattas av någon sekretessbestämmelse som gör att det finns hinder mot att lämna ut uppgiften. Om myndigheten bedömer att uppgiften omfattas av sekretess kan den lämnas ut endast om det finns en sekretessbrytande bestämmelse som tillåter ett utlämnande i det enskilda fallet, eller, med vissa här inte relevanta begränsningar, om det finns ett samtycke från den som uppgiften avser.

De uppgifter som arbetsförmedlaren lämnade ut till den personalansvarige på praktikplatsen är sådana uppgifter om en enskilda personliga förhållanden som typiskt sett omfattas av sekretessbestämmelsen i 28 kap. 11 § OSL.

Av den redogörelse som arbetsförmedlaren har lämnat framgår inte att hon innan uppgifterna lämnades ut övervägde om de omfattades av sekretess och, om så var fallet, om de ändå kunde lämnas ut. Det finns inte heller någon annan form av dokumentation som utvisar att ett sådant övervägande skedde. Utlämnandet av uppgifterna om AA:s bakgrund har således inte föregåtts av sådana noggranna överväganden som krävs enligt offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Hanteringen i denna del förtjänar därför allvarlig kritik.

Såvitt framgår har Arbetsförmedlingen i sitt remissvar gjort en sekretessprövning i efterhand. Med anledning av detta finner jag skäl att påminna om följande.

Arbetsförmedlingen menar i första hand att AA inte har lidit något men av utlämnandet eftersom praktikplatsen tidigare inte varit främmande för att ta emot personer från kriminalvården. Myndigheten har också anfört att utlämnandet kan ha gynnat AA.

Enligt den tillämpliga bestämmelsen gäller som huvudregel sekretess för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ett ärende av det aktuella slaget. En uppgift får bara lämnas ut om det står klart att ett utlämnande inte leder till men för den som uppgiften rör eller någon närstående till honom eller henne. Uttrycket men har en mycket vid innebörd (se RÅ 1994 not. 295). JO har tidigare uttalat att med men avses i första hand sådana skador som att bli utsatt för andras missaktning, om ens personliga förhållanden blir kända för andra. Utgångspunkten för prövningen av om det rör sig om men ska vara den enskildes egen upplevelse. Även om en tjänsteman skulle anse det vara till nytta för den enskilde att uppgifterna lämnas till en annan myndighet eller till hans arbetsgivare, så att dessa kan hjälpa honom, är det inte säkert att detta är förenligt med sekretessreglerna (se JO 1996/97 s. 480, dnr 4093-1994).

Eftersom bedömningen ska göras utifrån den enskildes uppfattning kan varken det förhållandet att praktikplatsen tidigare tagit emot personer med liknande bakgrund eller att myndigheten bedömer att den enskilde skulle bli hjälpt av ett utlämnande ges någon större betydelse vid menprövningen. Enligt min mening kan det starkt ifrågasättas om de skäl som Arbetsförmedlingen har framfört i efterhand innebär att uppgifterna, vid tidpunkten för utlämnandet, inte omfattades av sekretess.

I andra hand menar Arbetsförmedlingen i sitt remissvar att det var nödvändigt att lämna ut uppgifterna för att den skulle kunna fullgöra sin verksamhet.

Innan bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL över huvud taget kan tillämpas bör myndigheten ha undersökt om den enskilde samtycker till att den sekretessbelagda uppgiften lämnas ut. Ett samtycke ska lämnas frivilligt. Först om ett samtycke inte lämnas kan myndigheten överväga att lämna ut uppgiften enligt 10 kap. 2 § OSL (se t.ex. JO 1996/97 s. 480, dnr 4093-1994 och JO 2005/06 s. 336, dnr 798-2003). Arbetsförmedlingen har i sin handbok i offentlighet och

sekretess (AFHB 19/2013, s. 22) angett att ett samtycke normalt är skriftligt. Om samtycke lämnas muntligen är det viktigt att handläggaren gör en tjänsteanteckning där det klart framgår vad samtycket omfattar och när det lämnades.

Det finns ingenting i ärendet som tyder på att AA gett sitt samtycke till att lämna ut uppgifterna. Det förhållandet att han efter direkt uppmaning från arbetsförmedlaren valde att inte berätta för den personalansvarige om sin bakgrund kan, som Arbetsförmedlingen konstaterar i sitt remissvar, inte uppfattas på annat sätt än att samtycke saknades.

Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL motsvarar 1 kap. 5 § i den upphävda sekretesslagen (1980:100), och någon ändring i sak var inte avsedd (prop. 2008/09:150 s. 368). I förarbetena till den dåvarande sekretesslagen betonas att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Sekretessen får bara efterges i de fall ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra en viss skyldighet. Att effektiviteten i en myndighets handlande minskar får inte leda till att sekretessen åsidosätts (prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och s. 494).

Jag är mycket tveksam till de argument som Arbetsförmedlingen har angett som stöd för att utlämnandet av uppgifterna var nödvändigt för att myndigheten skulle kunna fullgöra sin verksamhet. Om den enskilde inte vill att uppgifter om hans eller hennes personliga förhållanden lämnas ut och ett utlämnande bedöms vara en nödvändig förutsättning för ett genomförande av den specifika insatsen bör myndigheten i första hand undersöka om det finns andra jämförbara insatser att sätta in i stället. Utrymmet för att utan samtycke lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en praktikplats är enligt min uppfattning mycket begränsat. I detta fall tycks uppgifterna om AA:s bakgrund dessutom inte ha haft någon som helst betydelse för praktikplatsen, eftersom den tidigare tagit emot personer med liknande bakgrund. Det finns inte heller något som utvisar att det var nödvändigt för praktikplatsen att känna till AA:s bakgrund för att syftet med arbetsutbildningen skulle kunna uppnås.

Sammanfattningsvis förtjänar Arbetsförmedlingen allvarlig kritik för att ha lämnat ut uppgifter om AA:s personliga förhållanden utan en föregående och noggrann sekretessprövning.

Ärendet avslutas.