

## Kritik mot Arbetsförmedlingen för att man utan samtycke lämnade ut sekretesskyddade uppgifter

---

**Beslutet i korthet:** Arbetsförmedlingen gick vid ett möte med en enskild och en handledare vid praktikplatsen igenom sekretesskyddade uppgifter om den enskilde. Myndigheten hade inte före mötet försäkrat sig om att den enskilde samtyckte till att handledaren tog del av uppgifterna. En tid efter mötet överlämnades en kopia på handlingen med de sekretesskyddade uppgifterna till handledaren för vidarebefordran till den enskilde. Handlingen låg i en oförseglad mapp tillsammans med andra handlingar.

JO uttalar att en förutsättning för att ta upp och gå igenom sekretesskyddade uppgifter vid ett möte där en utomstående person närvarar är att den enskilde samtycker till detta. Ett sådant samtycke bör vara skriftligt och dokumenterat av myndigheten. Eftersom ett samtycke saknades lämnade Arbetsförmedlingen felaktigt ut sekretesskyddade uppgifter till en utomstående. Arbetsförmedlingen kritiserar för detta.

Arbetsförmedlingen kritiserar även för hanteringen i samband med att handlingen med de sekretesskyddade uppgifterna lämnades över till handledaren. Myndigheten borde ha sett till att handlingen vid överlämnandet inte kunde läsas av handledaren, genom att lägga handlingen i ett förseglat kuvert. Genom överlämnandet har myndigheten röjt de sekretesskyddade uppgifterna.

### Anmälan

I en anmälan till JO den 19 maj 2017 klagade AA på Arbetsförmedlingen. Han bad sin arbetsförmedlare att lämna en handling i form av en rekommendation från en psykolog direkt till honom, men förmedlaren lämnade den i stället till handledaren på praktikplatsen. När han fick handlingen från handledaren låg den inte i något kuvert.

### Utredning

JO uppmanade Arbetsförmedlingen att yttra sig över det som framfördes i AA:s anmälan. Arbetsförmedlingen anförde i sitt remissvar daterat den 20 oktober 2017 bl.a. följande (återges utan hänvisade bilagor):

**Bakgrund**

Sektionschefen BB har lämnat bl.a. följande upplysningar

AA har haft en placering vid pingstkyrkan inom ramen för det arbetsmarknads-politiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin. [...]

---

Vid mötet den 22 mars 2017 deltog arbetsförmedlaren CC, AA och DD som var AA:s handledare vid pingstkyrkan. En tolk medverkade på distans. Mötet skedde i pingstkyrkans lokaler. Arbetsförmedlingen hade dessförinnan inte skickat någon skriftlig information om mötets innehåll till AA.

CC inledde mötet med att informera om att det skulle innehålla en uppföljning av praktikplatsen och en genomgång av arbetspsykologens rekommendation. Uppföljningen av praktikplatsen tog endast en kort stund. AA uttryckte inget önskemål om att han inte ville att DD skulle delta under den fortsatta delen av mötet.

AA har inte lämnat något skriftligt samtycke till att uppgifter som omfattas av sekretess fick lämnas till pingstkyrkan.

Arbetsförmedlaren CC har lämnat bl.a. följande upplysningar

Efter sedvanlig uppföljning av praktiken gick hon igenom delar av arbetspsykologens rekommendation i handlingen Sammanställning specialinsats vid mötet den 22 mars 2017.

Under mötet bad AA om att få arbetspsykologens rekommendation skriftligt. Hon förklarade att hon inte kunde skriva ut handlingen i pingstkyrkans lokaler. AA påtalade att han ville ha handlingarna skyndsamt. De kom därför överens om att hon skulle ta med handlingarna till nästa tillfälle hon var på pingstkyrkan.

Hon besökte pingstkyrkan veckan därpå. Hon letade då efter AA, men hon kunde inte hitta honom i byggnaden. Hon lämnade därför ovanstående handlingar och ett brev om tid till Arbetsförmedlingens socialkonsulent till DD Handlingarna överlämnades utan att de förvarades i något kuvert. DD lovade att lämna handlingarna till AA så snart hon såg honom.

AA hade vid den aktuella tidpunkten en så kallad förmedlingsadress vilket innebär att det tar extra lång tid innan vederbörande får handlingar via posten. Hon valde att själv ta med handlingarna till pingstkyrkan då AA var angelägen om att få handlingarna skyndsamt. Hon såg inget hinder mot att handlingarna lämnades till AA via DD eftersom DD hade deltagit i mötet den 22 mars 2017 och muntligen tagit del av delar av innehållet i arbetspsykologens rekommendation.

I AIS antecknades bl.a. följande angående mötet den 22 mars 2017

"Sökande vill skriftligen ha vad arbetspsykologen sagt och vad dagens möte innebär. UT [CC] uppger att jag skall lämna det vid nästa tillfälle UT besöker Pingstkyrkan. Sökande kommer att få en vidare planering från Arbetsförmedlingen."

---

AA:s handledare DD har lämnat bl.a. följande upplysningar

Under mötet den 22 mars 2017 bad AA ett par gånger om att få arbetspsykologens resultat i pappersform. Arbetsförmedlaren CC förklarade att hon inte hade en utskrift av handlingen och att hon inte kunde skriva ut den på plats. CC förklarade ett par gånger för AA att hon kunde skriva ut handlingen på sitt kontor och lämna den till henne (DD) på pingstkyrkan och att hon (DD) skulle vidarebefordra den till honom. AA opponerade sig inte. Mötet avslutades med den överenskommelsen.

Veckan därpå överlämnade CC en plastmapp med handlingar som AA skulle få. Om hon inte minns fel låg det en kallelse till något möte överst i mappen. Hon tog inte ur handlingarna ur mappen. Hon förvarade mappen med handlingarna fram till dess att AA var på plats nästa gång.

Hon har inte undertecknat något avtal om tystnadsplikt med Arbetsförmedlingen.  
[...]

### Rättslig reglering

Sekretess i ärende om arbetsförmedling och hälso- och sjukvårdsverksamhet  
Enligt 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) gäller sekretess för uppgift om en enskilds 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 ett ärende om arbetsförmedling.

Sekretessbestämmelsen innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit som innebär att det råder en presumtion för sekretess. Det innebär i princip att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden enbart kan lämnas ut med den enskildes samtycke eller med stöd av lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till. (Se 8 kap. 1 §, 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL.)

---

### Samtycke

Ett samtycke behöver inte vara skriftligt och även ett underförstått, s.k. presumerat eller tyst, samtycke får i många fall godtas. När det gäller utlämnande av uppgifter av känslig natur har JO uttalat att den enskildes samtycke bör vara uttryckligt och att det också bör dokumenteras. JO har vidare uttalat att den enskildes samtycke bör vara skriftligt när det är fråga om verksamheter där det ofta blir fråga om att lämna ut uppgifter av känslig natur. (Se bl.a. JO 2009/10 s. 440, dnr 3255-2008, och JO 1990/91 s. 366, dnr 2302-1989 och JO:s beslut den 27 oktober 2016, dnr 5576-2015.)

### Begreppet röjande

Sekretess definieras i 3 kap. 1 § OSL som ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt. Sekretessbestämmelserna i OSL innebär både tystnadsplikt och handlingssekretess (1 kap. 1 § andra stycket OSL).

I förarbetena till sekretesslagen framgår att förbudet att röja en uppgift avser alla former av röjande. Uppgift får inte röjas genom att en befattningshavare lämnar information muntligen eller på annat sätt. Det innebär att befattningshavaren inte får låta någon ta del av hemlig uppgift vare sig detta sker genom att allmän handling företes eller att någon får ta del av handling som inte är allmän eller att uppgiften meddelas i brev. Också andra former för röjande av en uppgift kan tänkas, t.ex. att någon förevisar ett hemligt föremål för annan. (Se prop. 1979/80:2 del A s. 119 f.)

I rättsfallet NJA 1991 s. 103 behandlas innebörden av uttrycket röjer uppgift i straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift i 19 kap 9 § brottsbalken. I doktrinen uttalas att rättsfallet kan vara vägledande även vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen samt när det gäller brott mot tystnadsplikt (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar, kommentaren till 3 kap. 1 § ). Högsta domstolen uttalade i den domen följande.

”...Uttrycket ‘röjer uppgift’ i bestämmelsen innebär enligt vanligt språkbruk att en uppgift avslöjas eller uppenbaras. Detta förutsätter att det finns någon person, för vilken uppgiften görs tillgänglig. Det torde dock inte alltid kunna krävas att denna faktiskt har fått kännedom om uppgiften. Det bör sålunda som regel vara tillräckligt att en handling med hemliga uppgifter har kommit i någon obehörigs

besittning. Även vissa andra, närliggande situationer bör omfattas. Däremot kan inte varje möjlighet att ta del av en uppgift, som har beretts någon obehörig, medföra att uppgiften skall anses ha röjts; en sådan ordning skulle i realiteten innebära att det oaktsamma handlandet i sig ofta skulle medföra straffansvar. Avgörande för straffansvar bör främst vara om uppgiften har blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter, att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften...”

Otilllåtet röjande av en sekretessbelagd uppgift är straffsanktionerat som brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. I doktrinen rörande bestämmelsen förefaller det inte helt klarlagt om man i ordet röja ska lägga in ett krav på att ett avslöjande har skett (Se Roos, Brottsbalken [1962:700] 20 kap. 3 § [19 juli 2017, Karnov] med hänvisningar till eSam, Outsourcing – en vägledning om sekretess och persondataskydd.)

---

### **Arbetsförmedlingens bedömning**

Arbetsförmedlingen har uppfattat AA:s anmälan till JO på så sätt att AA är kritisk till att hans arbetsförmedlare CC överlämnade en utredning om honom som gjorts av en arbetspsykolog till DD vid pingstkyrkan i stället för till honom själv som han begärt. AA är även kritisk till att handlingen inte låg i ett kuvert vid överlämnandet vilket innebar att DD kunde ta del av uppgifterna i den.

Av utredningen framgår att den handling (bilaga till anmälan till JO) som CC överlämnade till AA:s handledare DD innehåller rekommendationen som den aktuella arbetspsykologen dokumenterade i handlingen Sammanställning specialinsats.

Det finns inom Arbetsförmedlingen verksamhet som utgör hälso- och sjukvård. Inom sådan verksamhet gäller en s.k. inre sekretess som begränsar vem som får ta del av uppgifter om en patient och specialisten i fråga är då skyldig att föra patientjournal. Enligt uppgift från ansvarig sektionschef har det i det aktuella ärendet inte varit fråga om någon arbetspsykologisk utredning som ska journalföras. I ett sådant fall krävs inte något samtycke från en arbetssökande för att dennes arbetsförmedlare ska få ta del av en handling av aktuellt slag.

Mot bakgrund av detta är uppgifterna i den handling som CC överlämnade till DD sådana att de typiskt sett omfattas av sekretess enligt 28 kap. 11 § OSL. Sekretessbestämmelsen innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit vilket innebär att det råder en presumtion för sekretess. Det innebär i princip att uppgifterna i det här fallet endast kunde lämnas ut med samtycke från AA.

Det krävs av en tjänsteman som hanterar sekretessbelagda uppgifter att han eller hon sköter detta med största omsorg och stor noggrannhet för att förhindra att obehöriga inte får del av uppgifterna. Det är myndighetens ansvar att försäkra sig om att ett samtycke verkligen finns innan sådana uppgifter lämnas ut och att den som samtyckt förstått innebörden av detta. I de situationer då en arbetssökande har skyddade personuppgifter är Arbetsförmedlingen medveten om vikten av att eventuella samtycken till att lämna ut personuppgifter klarläggs (se JO:s beslut den 21 april 2006, dnr 3814-2005).

Av utredningen framgår att CC gick igenom delar av arbetspsykologens rekommendation i handlingen Sammanställning specialinsats vid ett möte den 22 mars 2017 där bl.a. DD deltog. Enligt CC bad AA under mötet att få arbetspsykologens rekommendation skriftligt. CC har uppgett att hon under mötet kom överens med AA att hon skulle ta med handlingarna till nästa tillfälle hon besökte pingstkyrkan. Detta kommer även till uttryck i anteckningarna i AIS (Arbetsförmedlingens informationssystem). Vidare har CC uppgett att hon vid nästkommande besök inte kunde hitta AA varför hon lämnade handlingarna till DD CC har vidare uppgett att handlingarna inte låg i ett kuvert vid överlämnandet.

Arbetsförmedlingen har bedömt, bl.a. mot bakgrund av uttalandena i NJA 1991 s. 103, att det i ärendet inte varit fråga om ett röjande av uppgift i offentlighets- och sekretesslagens mening. Rättsfallet anses kunna vara vägledande också vid tillämpningen av bl.a. offentlighets- och sekretesslagen. I domen uttalade Högsta domstolen att avgörande för straffansvar bör främst vara om uppgiften blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften.

CC har uppgett att de aktuella handlingarna inte låg i ett kuvert vid överlämnandet till DD. CC har inte uttalat sig om huruvida handlingarna låg i en plastmapp eller om de överlämnades utan omslag. DD har härvid uppgett att de handlingar som CC överlämnade till henne för vidarebefordran till AA låg i en plastmapp. Om DD inte minns fel låg det en kallelse till något möte överst i mappen. DD förvarade mappen med handlingarna fram till dess AA var på plats nästa gång.

Enligt Arbetsförmedlingens mening borde dock de aktuella handlingarna ha lämnats över i ett förseglat kuvert för att minska risken för att obehöriga får del av uppgifterna. Det är särskilt viktigt när den som handlingarna rör har skyddade personuppgifter.

Arbetsförmedlingen kommer att även fortsättningsvis vidta åtgärder genom bl.a. utbildningsinsatser för att säkerställa att sekretessbelagda uppgifter hanteras på ett korrekt sätt.

AA gavs möjlighet att yttra sig över remissvaret.

### **Rättslig reglering**

Enligt 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) gäller sekretess för uppgift om en enskilds 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 ett ärende om arbetsförmedling.

Sekretessbestämmelsen innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit som innebär att det råder en presumtion för sekretess. Det innebär i princip att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden enbart kan lämnas ut med den enskildes samtycke eller med stöd av lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till (se 8 kap. 1 §, 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL).

### **Bedömning**

Av utredningen framgår att arbetsförmedlaren vid mötet den 22 mars 2017 gick igenom arbetspsykologens rekommendation tillsammans med AA och handledaren på praktikplatsen. AA hade inte i förväg informerats om att rekommendationen skulle gås igenom, och han saknade också kunskap om innehållet i den. Under mötet begärde AA att han skulle få en kopia av handlingen med rekommendationen. Eftersom arbetsförmedlaren saknade möjlighet att på plats kopiera handlingen kom hon överens med AA om att lämna över handlingen vid sitt nästa besök på praktikplatsen. Vid efterföljande besök var dock AA inte på plats, och därför lämnades handlingen till handledaren för vidarebefordran till AA. Handlingen låg såvitt framgår i en mapp med andra handlingar. Handledaren lämnade över mappen till AA när han kom till praktikplatsen nästa gång.

Med anledning av det inträffade finns det skäl att närmare gå in på dels om det fanns ett samtycke från AA om att vid mötet gå igenom arbetspsykologens rekommendation i närvaro av handledaren, dels om det var korrekt av arbetsförmedlaren att, när AA inte var på plats, lämna över en kopia av rekommendationen till handledaren på så sätt som skedde.

JO har vid flera tillfällen haft anledning att uttala sig om förutsättningarna för att mot bakgrund av ett lämnat samtycke lämna ut sekretesskyddade uppgifter till en utomstående. Den enskildes samtycke bör vara uttryckligt, och det bör också dokumenteras. Något krav på att samtycket ska vara skriftligt finns inte; även ett underförstått samtycke kan i många fall godtas. När det handlar om verksamheter där det ofta blir fråga om att lämna ut uppgifter av känslig natur bör samtycket dock vara skriftligt. Enbart det förhållande att en enskild känner till vad ett möte ska handla om eller vilka som kommer att delta vid mötet innebär inte att en myndighet kan utgå från att den enskilde samtycker till att sekretesskyddade uppgifter lämnas ut (se bl.a. JO 1990/91 s. 366, JO 2009/10 s. 440 och JO:s beslut den 27 oktober 2016, dnr 5576-2015).

Enligt min mening ankom det på Arbetsförmedlingen att före mötet den 22 mars 2017 försäkra sig om att AA samtyckte till att gå igenom arbetspsykologens rekommendation i närvaro av handledaren på praktikplatsen. Ett sådant samtycke borde ha varit skriftligt och dokumenterat av Arbetsförmedlingen på vederbörligt sett. AA borde naturligtvis också ha fått möjlighet att ta del av innehållet i rekommendationen innan ett sådant samtycke inhämtades. Det förhållandet att AA inte invände när arbetsförmedlaren vid inledningen av mötet informerade om att rekommendationen skulle gås igenom kan inte uppfattas som att han därigenom lämnade sitt samtycke. Eftersom AA inte lämnade något reellt samtycke innebär Arbetsförmedlingens hantering att myndigheten felaktigt lämnade ut sekretesskyddade uppgifter vid mötet.

När det gäller överlämnandet av handlingen till handledaren argumenterar Arbetsförmedlingen, med utgångspunkt i rättsfallet NJA 1991 s. 103, i sitt remissvar för att detta inte skulle utgöra ett röjande av uppgift i OSL:s mening.

I rättsfallet, som avsåg åtal för vårdslöshet med hemlig uppgift, uttalade Högsta domstolen att uttrycket "röjer uppgift" förutsätter att det finns någon person för vilken uppgiften görs tillgänglig. Det torde dock inte alltid kunna krävas att personen i fråga faktiskt har fått kännedom om uppgiften. Det bör sålunda som regel vara tillräckligt att en handling med hemliga uppgifter har kommit i någon obehörigs besittning. Avgörande för straffansvar bör enligt Högsta domstolen vara om uppgiften blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften. I rättsfallet ansåg domstolen att det inte kunnat klarläggas att den som brutit sig in i ett säkerhetsskåp också hade befattat sig med de handlingar som förvarades där (däremot hade annat stulits ur skåpet). Det var därför inte fråga om röjande i bestämmelsens mening.

I det nu aktuella ärendet lämnade arbetsförmedlaren ut en handling med sekretesskyddade uppgifter direkt till handledaren på en praktikplats. Handlingen låg såvitt framgår i en oförseglad mapp bland andra handlingar. Handledaren befattade sig alltså med handlingen och kunde ta del av innehållet. Det är enligt min mening uppenbart att det därigenom är fråga om att uppgifterna röjdes för en utomstående i den mening som avses i OSL. Något uttryckligt samtycke från AA till att överlämna handlingen till handledaren på så sätt som skedde fanns inte. Handlingen borde ha lämnats direkt till AA, eftersom det var han som efterfrågade handlingen. När det visade sig att han inte var på plats vid arbetsförmedlarens besök borde handlingen ha lagts i ett förseglat kuvert innan den gavs till handledaren för vidarebefordran till AA.

Sammanfattningsvis lämnade Arbetsförmedlingen ut sekretesskyddade uppgifter till utomstående utan att först försäkra sig om att den enskilde samtyckte till utlämnandet. Vidare hanterades inte handlingen med de sekretesskyddade uppgifterna med den försiktighet som kunde krävas av myndigheten. Arbetsförmedlingen förtjänar kritik för den bristfälliga hanteringen.

Ärendet avslutas.