

Stf justitieombudsmannen
Hans Ragnemalm

Försäkringskassan kritiseras för sin tillämpning av efterfrågeförbudet

Beslutet i korthet: En journalist har i en anmälan till JO anført att han vände sig till Försäkringskassan för att få ut vissa uppgifter och att han då – innan han ens hann göra sin framställan – blev tillfrågad om syftet med sin begäran. I förevarande beslut uttalar JO att det vid menprövningen självfallet kan ha betydelse vem som begär uppgiften men att det är den efterfrågade uppgiftens art som är utgångspunkten och att det därför aldrig är relevant att efterfråga en sökandes identitet eller syfte innan det står klart vilka uppgifter som begärs.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 19 oktober 2012, klagade journalisten AA på Försäkringskassan. Han anförde att myndigheten, enligt hans uppfattning, rutinmässigt efterforskar allmänhetens syften med att begära ut handlingar. AA tillade bl.a. följande. Den 24 september 2012 kontaktade han Försäkringskassan för att begära uppgifter om en namngiven persons sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och arbetsgivare. Han blev då, innan han ens tilläts göra sin framställan, tillfrågad om syftet med sin begäran. Efter att ha redogjort för sin uppfattning att sådant inte får efterforskas fick han tala med en person i chefsställning. Denne visade sig ha samma inställning som den handläggare han talat med tidigare.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som AA anført. I remissvar den 17 januari 2013 anförde Försäkringskassan följande. (De nämnda bilagorna är inte medtagna här).

Utredning

AA, journalist på Sundsvalls Tidning, kontaktade den 24 september 2012 Försäkringskassans Kundcenter (KC) och begärde att få ut uppgifter om en namngiven persons sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och arbetsgivare. Hans begäran vidarebefordrades till enhetschefen för LFC Sundsvall som följande dag fattade beslut om att inte lämna ut uppgifterna.

När enhetschefen för LFC Sundsvall efteråt talade med AA beskrev denne att han hade ringt till KC och att KC-handläggaren direkt hade frågat vad han skulle ha uppgifterna till samt vem han var. Eftersom AA upplevde sig ha blivit dåligt bemött av handläggaren bad han att få bli kopplad till dennes chef vid KC. Handläggarens

chef hade bekräftat att handläggaren hade agerat helt enligt Försäkringskassans anvisningar.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassans syn på efterfrågeförbudet framgår av bifogade utdrag från Försäkringskassans vägledning (2001:3) Offentlighet eller sekretess? samt Försäkringskassans informationsmeddelande (IM 2012:147) 2) som har publicerats med anledning av detta JO-ärende. (Bilaga 1 och 2).

Det framgår av bilagorna att Försäkringskassan är medveten om att det inte är förenligt med 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen att utan anledning efterfråga frågeställarens identitet och syftet med de begärda uppgifterna. Försäkringskassan vill dock framföra att det i praktiken är förknippat med stora svårigheter att avgöra när det finns anledning att efterfråga sådana uppgifter.

I Försäkringskassans verksamhet gäller detta särskilt när frågeställaren begär uppgifter om den enskildes yrke, arbetsgivare, SGI och ekonomiska förmåner i form av t.ex. bostadsbidrag, bostadstillägg och föräldrapenning. I rättspraxis har sådana uppgifter beroende på omständigheterna ibland ansetts harmlösa och ibland känsliga. Uppgifterna bedöms alltså i vissa fall vara sekretessbelagda och i andra fall vara offentliga.

När det gäller den typen av uppgifter har ändamålet med de begärda uppgifterna och frågeställarens identitet i praxis ansetts vara avgörande för sekretessprövningen. Förutom den praxis och de kommentarer som nämns i vägledningen (bilaga 1) hänvisar Försäkringskassan till ett nyare kammarrättsavgörande i frågan (KRNS mål nr 6964-12).

Mot bakgrund av den praxisen är det Försäkringskassans uppfattning att uppgifter om den enskildes yrke, arbetsgivare, SGI och de ovan uppräknade ekonomiska förmånerna till sin karaktär är sådana uppgifter som motiverar att Försäkringskassan kan behöva ta reda på frågeställarens identitet och ändamålet med de begärda uppgifterna för att göra sekretessprövningen.

AA kommenterades remissvaret och underströk åter att han blev tillfrågad om sin identitet och syftet med sin begäran innan han ens hann göra sin framställan, dvs. innan Försäkringskassan visste vilka uppgifter han ville ta del av.

Bedömning

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte är hemlig – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. En begäran om utlämnande av allmän handling prövas av den som förvarar handlingen. En myndighet har vidare enligt 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, en skyldighet att på begäran av en enskild lämna uppgifter ur allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten. Detta gäller dock endast under förutsättning att uppgiften inte är sekretessbelagd och så länge arbetets behöriga gång inte hindras.

Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF får en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Efterfrågeförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket TF har ansetts böra analogt tillämpas även i förhållande till den som med stöd av 6 kap. 4 § OSL efterfrågar en uppgift ur en allmän handling (jfr t.ex. JO:s beslut den 13 november 2006, dnr 1915-2006).

Huvudregeln om socialförsäkringssekretess finns i 28 kap. 1 § OSL, där det anges att sekretess gäller hos Försäkringskassan för uppgift om den enskildes hälso-tillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bl.a. ärenden om lagstiftningen om allmän försäkring.

Begreppet ”andra personliga förhållanden” i 28 kap. 1 § OSL omfattar i princip alla uppgifter som kan hänföras till en enskild person och kan till exempel gälla uppgift om en försäkrads adress och arbetsförmåga. Även ekonomiska förhållanden som exempelvis uppgift om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning omfattas av detta begrepp. Socialförsäkringssekretessen omfattar således ett stort spann av uppgifter, alltifrån sådana som i de flesta fall är harmlösa till sådana som är mycket integritetskänsliga. Prövningen av om den enskilde eller någon närstående kan antas lida men till följd av utlämnandet av en viss uppgift (menprövningen) ska i huvudsak kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften utan att knytas till en skadeprövning i det enskilda fallet. Uppgiftens art är alltså av avgörande betydelse för menprövningen. En uppgift som är harmlös i ett sammanhang kan emellertid vara känslig i ett annat och givetvis kan det ha betydelse vem som frågar och vad uppgiften ska användas till. Att lämna ut en adressuppgift till ett inkassoföretag får t.ex. antas vara till men för den enskilde.

AA har anfört att han vände sig till Försäkringskassan för att få uppgifter om SGI och arbetsgivare beträffande en namngiven person men att han inte ens hann göra sin framställan innan han blev tillfrågad om sin identitet och sitt syfte.

I remissvaret anför Försäkringskassan att uppgifter om t.ex. SGI och arbetsgivare enligt myndighetens uppfattning är av sådan karaktär att en sökandes identitet och syfte kan behöva efterfrågas. Försäkringskassan hänvisar vidare till bl.a. ett informationsmeddelande (IM 2012:147) som utfärdades med anledning av AA:s anmälan till JO. I informationsmeddelandet anges bl.a. att den sökandes identitet och syfte bara får efterfrågas om det behövs för att en sekretessprövning ska kunna göras och att sådana frågor alltså inte får ställas slentrianmässigt. Det poängteras vidare att enbart det faktum att det är en journalist som begär uppgifter inte medför att syfte m.m. får efterfrågas, men att vem som begär ut uppgifter ibland kan påverka om man ska gå vidare och fråga om syftet med begäran.

Beträffande uppgiften som sådan anges följande i informationsmeddelandet. ”Identitetsuppgifter är oftast harmlösa och kan på begäran i de flesta fall lämnas ut. Till identitetsuppgifter hör främst uppgifter i form av namn, personnummer, civilstånd och adress. Du får därför normalt sett inte efterfråga t.ex. syftet med en begäran om begäran avser sådana uppgifter. (*Det förfaller som om det saknas ett stycke häremellan, JO:s anmärkning.*) Här är det emellertid inte lika enkelt. Om det

av en begäran till exempel framkommer något som gör att du kan ana att sökanden vill använda uppgiften för att på något sätt skada den försäkrade kommer saken i ett annat läge. I det fallet kan du behöva fråga närmare kring syftet m.m. för att kunna göra en korrekt sekretessprövning.”

Jag har ingen annan uppfattning än Försäkringskassan i fråga om att uppgifter om t.ex. SGI och arbetsgivare är sådana att det kan finnas skäl att efterforska den sökandes identitet och syfte. Självfallet kan det, som Försäkringskassan anger i sitt informationsmeddelande, ha betydelse vem den sökande är. Jag vill emellertid understryka att det är den efterfrågade uppgiftens art som är utgångspunkten vid menprövningen. Det är därför aldrig relevant att efterfråga en sökandes identitet eller syfte innan det står klart vilka uppgifter som begärs. Det aktuella informationsmeddelandet bör formuleras om så att detta tydligt framgår.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.