

Anmälan mot Försäkringskassan om handläggningen av en framställning om utlämnande av handling

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 19 oktober 2009, framförde AA klagomål mot Försäkringskassan. Av anmälan framgick i huvudsak följande.

Den 16 oktober 2009 kontaktade AA Försäkringskassan per telefon och begärde att få del av en s.k. rättslägesanalys, upprättad av Riksförsäkringsverket 1992 (RFV 1992:1 – Havandeskapspenning). När han fick tala med en handläggare begärde hon att få hans hustrus personnummer. Då han upprepade att framställningen inte var kopplad till något pågående ärende erbjöd han handläggaren sina personuppgifter. Handläggaren insisterade dock på att få hustruns personnummer eftersom ”ärendet måste knytas till någon”. Eftersom han inte orkade diskutera saken mer lämnade han till slut de begärda uppgifterna. På hans upprepade frågor om syftet med förfarandet fick han beskedet att ”den handläggare som fattat beslutet måste få yttra sig” och att personalen vid kassans kundtjänst inte var säkra på om den begärda handlingen fortfarande var aktuell.

AA anförde att Försäkringskassan hade handlat i strid med gällande regler på området och att det var uppenbart att hans begäran inte krävde hustruns personnummer för att kunna handläggas. Han hade angett sitt eget personnummer och namn och det torde ha varit tillräckligt för kassans prövning av om den begärda handlingen kunde lämnas ut. Att myndigheten i samband med hans utlämnadeframställning blandade in hans hustrus pågående ärende om havandeskapspenning, och eventuellt t.o.m. hade vidarebefordrat hans framställning till den handläggare som var ansvarig för hennes ärende, ansåg han vara mycket märkligt.

Utredning

Anmälan remitterades till Försäkringskassan för yttrande. I sitt yttrande anförde myndigheten genom försäkringsdirektören BB, följande.

Bakgrund

En myndighet är skyldig att skyndsamt hantera en begäran om att ta del av en allmän handling och vid själva utlämnandeprövningen måste man alltid ställa sig frågan om begäran rör utlämnande av en sådan handling.

Myndigheten får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem han eller hon är eller vilket syfte denne har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut (se 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF); JO:s anmärkning).

Ett besked i utlämnandefrågan bör normalt lämnas redan samma dag som begäran har gjorts. På vilket sätt offentliga allmänna handlingar ska lämnas ut framgår av 2 kap. TF.

Alla utlämnanden handlar emellertid inte om allmänna handlingar, även om så ofta är fallet. Den begärda informationen kan finnas i handlingar som inte är allmänna eller ännu inte blivit det. 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 följer av den så kallade biblioteksregeln i 2 kap. 11 § första stycket 3 TF.

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.

I Försäkringskassans rutin (2006:13) för utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter beskrivs hur ett utlämnandeärende ska hanteras, från det att en begäran om information kommer in till myndigheten till att avgifter ska tas ut. Den sökande kan i ett tidigt skede i ett utlämnandeärende behöva bli informerad om materialets omfattning och att avgifter kan komma att tas ut och med vilket belopp.

Utredning

Den 16 oktober 2009 ringde AA (AA; JO:s anmärkning) till Försäkringskassan och begärde ut en så kallad rättslägesanalys. Han blev då via växel kopplad till Kundcenter. AA redogjorde där för sin begäran och när handläggaren uppfattat vilken handling som åsyftades begärde handläggaren att få hans personnummer. AA förklarade då att hans begäran inte hade koppling till ett pågående ärende. Efter viss ytterligare diskussion uppgav han emellertid sitt personnummer, vilket han för övrigt redan hade knappat in i talsvarstjänsten.

Handläggaren insisterade dock på att även få AA:s hustrus personnummer eftersom hans begäran måste ”knytas till någon”. Enligt AA var det uppenbart att handläggaren i datorsystemet via hans personnummer tagit fram uppgift om att hans hustru hade ett pågående ärende om havandeskapspenning hos Försäkringskassan. Detta trots att han upprepade gånger förklarat att han endast önskade få ut den begärda handlingen.

Ett par timmar senare samma dag ringde en annan handläggare till AA:s bostad och meddelade hans hustru att en avgift skulle tas ut för den begärda handlingen då den omfattar 65 sidor. Hustrun, som inte hade begärt handlingen, undrade då vad det hela handlade om. Hon informerade AA om samtalet varpå han ringde upp Försäkringskassan och godkände kostnaden för kopiorna.

AA menar att Försäkringskassans handläggare har agerat i strid med såväl gällande lagstiftning som med myndighetens egna regler som rör utlämnande av handlingar. Det är enligt AA uppenbart att ärendets karaktär inte krävde hustruns personnummer. Det var han som begärde handlingen och han ska därmed också vara mottagare av eventuell korrespondens. Hans personnummer torde således vara tillräckligt.

Handläggningen i det här fallet har skett dels vid Försäkringskassans Kundcenter, dels vid Nationellt Försäkringscenter (NFC). Anledningen till att handläggaren i Kundcenter begärde att få hustruns personnummer var att det begärda dokumentet inte finns i elektronisk form och att det var en annan enhet vid Försäkringskassan som förfogade över den begärda handlingen.

Det finns olika sätt en begäran från någon utomstående kan kanaliseras vidare in i organisationen. Det kan göras med hjälp av en så kallad konversation, via e-post eller på annat lämpligt sätt.

En konversation gör det möjligt att via ärendehanteringssystemet ÄHS på ett säkert och spårbart sätt föra vidare information till berörd del av organisationen. Anledningen till varför man använder konversationer är att vissa uppgifter inte får skickas internt via e-post (till exempel känsliga personuppgifter). För att förmedla en konversation krävs personnummer.

För att skyndsamt vidarebefordra AA:s begäran bedömde handläggaren vid Kundcenter att det var relevant att upprätta en konversation. Det framgår inte av utredningen varför begäran inte skickades per e-post. Konversationen hanterades vidare av ytterligare en handläggare vid den mottagande enheten. Det gjordes senare samma dag. Handläggaren där konstaterade att en utskrift omfattade ett större antal kopiesidor och att en avgift skulle komma att tas ut. Handläggaren ringde till AA:s bostad för att informera honom om detta.

Försäkringskassans slutsatser

En handläggare i Kundcenter kan få frågor om utlämnande av information av alla möjliga slag som rör Försäkringskassans verksamhet. Den efterfrågade informationen behöver inte ha någon som helst koppling till ett försäkringsärende. Det kan exempelvis handla om information som har med den administrativa verksamheten att göra. Den efterfrågade handlingen, en rättslägesanalys, är inte allmän eftersom den omfattas av biblioteksregeln i TF. Någon sekretess gäller inte för uppgifterna i den.

Redan tidigt i ärendet stod det klart att den begärda handlingen kunde lämnas ut. Det framgår dock inte av utredningen om handläggaren vid tidpunkten för AA:s begäran tog ställning till om materialet omfattades av biblioteksregeln och att handlingen lämnades ut som en serviceåtgärd.

När AA den 16 oktober 2009 begärde att få ut rättslägesanalysen fanns det ingen anledning för handläggaren att vare sig begära personnumret eller knyta AA:s begäran till hustruns socialförsäkringsärende. Detta skedde endast i syfte att skyndsamt tillgodose hans begäran, inte att efterforska hans identitet för att kunna avgöra utlämnandefrågan.

Naturligtvis ska inte någon som begär ut en handling från Försäkringskassan avkrävas ett personnummer om inte det är nödvändigt att numret lämnas. Om en begäran måste skickas vidare internt får lämplig kanal väljas för det aktuella ändamålet. Försäkringskassan beklagar djupt det inträffade.

Försäkringskassan har i samband med AA:s begäran hanterat uppgifter om hans hustrus havandeskapsärende. Varken hennes ärende eller hennes uppgifter har med saken att göra. Att så har skett är också beklagligt.

Kundcenter har med anledning av det inträffade informerat handläggare och chefer om det material som finns som stöd vid utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter. Även detta ärende har diskuterats. Personalen vid Kundcenter kommer också vid så kallade arbetsplatsträffar att diskutera kring JO:s praxis avseende utlämnande av handlingar.

Försäkringskassans rutin (2006:13) ska förtydligas, bland annat i fråga om på vilket sätt en begäran ska förmedlas inåt i organisationen.

AA yttrade sig över remissvaret.

Bedömning

Inledningsvis vill jag anföra att jag inte tar ställning till huruvida den begärda handlingen var allmän eller inte. Orsaken är att det rör sig om en bedömningsfråga, vilken JO som regel inte uttalar sig om. Den som är missnöjd med en myndighets beslut att inte lämna ut en begärd handling är istället hänvisad till att överklaga beslutet hos domstol och i samband därmed framföra sina synpunkter.

Av utredningen framgår att det dokument som AA begärde ut inte innehöll några uppgifter som omfattades av sekretess. Det har dock inte framkommit om den handläggare som tog ställning till AA:s begäran gjorde bedömningen att handlingen omfattades av den s.k. biblioteksregeln i 2 kap. 11 § första stycket 3 tryckfrihetsförordningen, och därför inte betraktades som allmän, eller om handläggaren bedömde att dokumentet var en allmän handling. Oavsett vilket fanns det enligt min uppfattning inte något skäl att, för att kunna ta ställning till om handlingen skulle lämnas ut, knyta själva framställningen till en viss person. Det fanns framförallt inte anledning att koppla AA:s begäran till hans hustru, vilket sannolikt skedde endast p.g.a. att hon hade ett pågående ärende rörande havandeskapspenning (vilket var det ämnesområde som avhandlades i den aktuella rättslägesanalysen). Att Försäkringskassan, för det fall det beslutas att en viss handling ska lämnas ut, kan ha anledning att få uppgift om t.ex. till vilken adress handlingen ska sändas är en annan sak.

Försäkringskassan har medgett att kassan på olika sätt har brustit vid handläggningen av AA:s begäran. Jag instämmer i den bedömningen. Försäkringskassan förtjänar kritik för det inträffade. Jag konstaterar att den aktuella händelsen har föranlett kassan att dels informera personalen angående de rutiner som gäller i anledning av utlämnandeframställningar, dels förtydliga rutinerna för hur sådana framställningar förmedlas inom organisationen.