

Elektroniskt informationsutbyte

– en vägledning för utlämnande i elektronisk form

Innehåll

1. Sammanfattande bedömning	3
2. Inledning.....	6
2.1 En rapport av E-delegationen	6
2.2 Högsta förvaltningsdomstolens dom	6
2.3 En vägledning av eSam	6
2.4 Målgrupp.....	7
2.5 Avgränsning	7
2.6 Medverkande.....	8
3. Informationshanteringsutredningen och Högsta förvaltningsdomstolens dom	9
4. LEFI Online – systemets utformning.....	11
5. E-delegationens rapport från år 2012	12
6. Närmare om tillgänglighetsrekvisitet.....	13
6.1 Regleringen	13
6.2 Utvecklingen av teknisk tillgänglighet	13
6.3 Lagmotiven.....	14
7. Juridiska överväganden	16
7.1 Myndighetens yttre gränser enligt HFD 2015 ref. 61	16
7.2 En automatiserad prövning i varje enskilt fall	17
7.3 Andra registerförfattningar	18
7.4 Utlämnande när registerförfattning och sekretessreglering saknas	20
7.5 En anpassning till Informationshanteringsutredningens bedömning	21
7.6 Dataskyddsförordningen.....	22
7.7 Särdragen för ett utlämnande som inte utgör direktåtkomst.....	23
8. En konkret modell för informationsutbyte.....	26
8.1 Byggstenar som bör ingå i en tjänst.....	26
8.2 eSams bedömning av dessa byggstenar	27
9. Skyddsåtgärder	29

1. Sammanfattande bedömning

När myndigheter ska införa tjänster för att lämna ut uppgifter automatiserat, utan att detta leder till s.k. direktåtkomst, behöver ett antal frågor övervägas. I det följande redovisar eSam sin bedömning av dessa frågor med utgångspunkt från Informationshanteringsutredningens slutbetänkande Myndighetsdatalag (SOU 2015:39) och Högsta förvaltningsdomstolens dom i det s.k. LEFI Onlinemålet (HFD 2015 ref. 61).

Utlämnande av uppgifter bör inte ske genom direktåtkomst

1. Av Informationshanteringsutredningens slutbetänkande framgår att det är ett starkt rättssäkerhetskrav att gränserna mellan myndigheterna i rättslig mening kan upprätthållas. Vid direktåtkomst tas gränsen mellan de uppgiftsutbytande myndigheterna delvis bort. Enligt eSams mening bör därför nya tjänster inte utformas för direktåtkomst.
2. Genom direktåtkomst uppstår överskottsinformation, vilket ökar risken för integritetsintrång och annan spridning av känsliga uppgifter. Även av detta skäl bör nya tjänster för informationsutbyte inte bygga på direktåtkomst.
3. Det framgår vidare av ingresspunkt 31 i EU:s dataskyddsförordning att varje begäran från en myndighet ska vara skriftlig, motiverad, läggas fram i det enskilda fallet och inte gälla ett helt register eller leda till att register kopplas samman.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

En samordnad bedömning

4. Genom Högsta förvaltningsdomstolens tolkning av 2 kap. 3 § andra stycket TF i det s.k. LEFI Online-målet (HFD 2015 ref. 61) har bedömningen av vad som anses vara förvarat hos en myndighet inte bara samordnats med vad som anses inkommet till myndigheten. Samma bedömning blir enligt Högsta förvaltningsdomstolen avgörande för om direktåtkomst eller annat elektroniskt utlämnande ska anses föreligga.

Vad som är avgörande för bedömningen

5. Det avgörande för om ett utlämnande anses ske på medium för automatiserad behandling är om den utlämnande myndigheten måste reagera på begäran eller inte.
 - a) Om utlämnande myndighet automatiserat måste reagera på en begäran om att få ut en handling, har den mottagande myndigheten inte någon sådan tillgång till handlingen som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Handlingen är inte tillgänglig förrän prövningen gjorts och handlingen har lämnats ut. Därmed uppkommer inte något överskott av allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten.

- b) Är en handling inte tillgänglig enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF har den mottagande myndigheten inte heller direktåtkomst till den.

Att reagera på en begäran

6. En myndighet reagerar på en begäran om att få ut uppgifter genom att automatiserat kontrollera vilka uppgifter som begärs ut och i varje enskilt fall pröva att begäran är förenlig med de rättsregler som gäller för att få uppgifterna utlämnade. En sådan prövning i en tjänst för fråga/svar sker genom tekniska kontroller av att alla i tjänsten inbyggda regler är uppfyllda i det enskilda fallet för att svar ska lämnas med begärda uppgifter.

Samma innebörd vid bedömningen av andra tjänster

7. Högsta förvaltningsdomstolens bedömning av LEFI Online blir enligt eSams mening avgörande även för andra tjänster, när de är av samma slag som LEFI Online och den prövning som kan krävas av den utlämnande myndigheten endast är av formell art.
 - a. Begreppen förvarad och inkommen enligt 2 kap. 3 § andra stycket och 6 § första stycket TF kan inte ges olika innebörd från ett förvaltningsområde till ett annat.
 - b. Begreppen direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling kan enligt vår bedömning inte ges olika innebörd i olika registerförfattningar.
 - c. Den tolkning av tillgänglighetsrekvisitet och av begreppet direktåtkomst som Högsta förvaltningsdomstolen har gjort i HFD 2015 ref. 61 gäller därmed enligt vår bedömning även för andra tjänster av samma slag som LEFI Online, oberoende av om uppgifterna är sekretessreglerade eller om det finns någon särreglering av direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande.

Tjänster av samma slag som LEFI Online

8. En tjänst av samma slag som LEFI Online föreligger enligt eSams bedömning när den myndighet som tillhandahåller tjänsten
 - (a) bestämmer tjänstens utformning, funktioner och informationsinnehåll,
 - (b) i behörig ordning har beslutat att ta tjänsten i drift och även beslutat om varje ändring i tjänsten,
 - (c) endast behöver göra en prövning av formell art när en uppgift begärs utlämnad,
 - (d) reagerar på varje enskild begäran om uppgifter så att inget lämnas ut utan att en automatiserad prövning har gjorts av utlämnande myndighet, och

- (e) har juridisk och faktisk kontroll över dessa prövningar och beslut så att en mottagande myndighet inte kan styra eller påverka dem utöver att begära att uppgifter ska lämnas ut.

Persondataskyddet och sättet för utlämnande

9. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning i HFD 2015 ref. 61 grundas bedömningen av om ett förfarande utgör direktåtkomst endast på sättet för utlämnande. Frågan om det utgör direktåtkomst eller annat elektroniskt utlämnande har således frikopplats från vilken nivå av persondataskydd som en tjänst av samma slag som LEFI Online ger.
10. En myndighet som inför en automatiserad tjänst för informationsutbyte måste naturligtvis tillgodose behoven av integritetsskydd och informationssäkerhet, oberoende av om den lösning som införs är att anse som direktåtkomst eller annat elektroniskt utlämnande.

2. Inledning

2.1 En rapport av E-delegationen¹

Elektronisk kommunikation av uppgifter i realtid över organisationsgränser är ett centralt samordningsområde för myndigheterna. Utvecklingsarbetet har emellertid försvårats av att det vid elektroniskt informationsutbyte varit delvis oklart vilken prövning som äger rum, vem som anses utföra den, vilka beslut som fattas i olika led av hanteringen, vem som anses bära ansvaret enligt de författningar som aktualiseras och under vilka förutsättningar ett s.k. överskott av allmänna handlingar uppkommer hos myndigheter.

Ett särskilt hinder för utvecklingen av elektronisk förvaltning har varit de oklarheter som funnits rörande innebörden i registerförfattningar av begreppet utlämnande på medium för automatiserad behandling och hur det förhåller sig till rekvisitet förvarad enligt 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen (TF). E-delegationens expertgrupp för juridiska frågor utarbetade därför år 2012 en juridisk modell för elektroniskt utlämnande som inte skulle komma i konflikt med de krav i författning som gäller för direktåtkomst och inte heller föra med sig något överskott av allmänna handlingar hos en mottagande myndighet (se vidare ”Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling – en rapport från E-delegationen”).

2.2 Högsta förvaltningsdomstolens dom

År 2015 blev frågan om direktåtkomst föremål för Högsta förvaltningsdomstolens prövning. I det så kallade LEFI Online-målet (HFD 2015 ref. 61) fann domstolen att direktåtkomst avgränsas genom en prövning av om berörda upptagningar ska anses vara förvarade hos mottagande myndighet enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF. Domstolen fann vidare att teknisk tillgång enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF inte föreligger om ett utlämnande förutsätter att den utlämnande myndigheten reagerar på en begäran om att de efterfrågade uppgifterna ska lämnas ut.

Av domskälen kan också utläsas att E-delegationens modell för utlämnande på medium för automatiserad behandling hade blivit onödigt invecklad.

2.3 En vägledning av eSam

År 2015 slutförde E-delegationen sitt uppdrag och ett frivilligt arbete tog vid inom det s.k. E-samverkansprogrammet, i det följande ”eSam”, som är ett samarbete mellan ett antal myndigheter och andra organisationer.² Till

¹ E-delegationen var en kommitté under Näringsdepartementet vars uppdrag avslutades år 2015. Delegationen hade i uppdrag att driva på e-förvaltningsutvecklingen i offentlig sektor. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och 16 statliga myndigheter ingick i delegationen.

² I eSam ingår för närvarande Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala Studiestödsnämnden, E-hälsomyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Jordbruksverket, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Polisen, Riksarkivet, Skatteverket, Sveriges kommuner och landsting, Till-

eSams verksamhetsmål hör att förvalta och vidareutveckla vissa av E-delegationens vägledningar och rapporter, bl.a. de juridiska, i takt med den tekniska utvecklingen och rättsutvecklingen inom området. En grupp av jurister – eSams rättsliga expertgrupp – har därför utsetts, med uppdrag att verka för en rättssäker, integritetsskyddande, enhetlig, ändamålsenlig och effektiv rättstillämpning inom främst programmets organisationer men även för offentlig förvaltning i övrigt.

Med utgångspunkt från Högsta förvaltningsdomstolens dom har expertgruppen utarbetat denna vägledning. Vägledningen ska ersätta den modell för utlämnande som E-delegationens presenterat i sin rapport från år 2012.

2.4 Målgrupp

Denna vägledning vänder sig i första hand till jurister och verksamhetsutvecklare som i sitt arbete inom statliga myndigheter, kommuner och lands-ting deltar i utformningen av nya tjänster för elektroniskt informationsutbyte och har att bedöma om ett sådant utlämnande kan införas utan direktåtkomst och utan att det uppkommer något överskott av allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten.

Vägledningen ska dessutom kunna fungera som en bro mellan verksamhet, teknik och juridik. För att ta fram it-baserade lösningar för informationsutbyte som är juridiskt korrekta krävs samarbete inte bara mellan jurister och verksamhetsutvecklare utan även med informationssäkerhetsansvariga, it-arkitekter, arkivarier och andra som på något sätt är involverade i att ta fram en lösning (till exempel beställare, chefer, controllers, kommunikatörer, leverantörer och projektledare m.fl.). Alla dessa yrkeskategorier är därför i någon mån målgrupp för denna rapport.

2.5 Avgränsning

Frågan om vad som utgör direktåtkomst respektive utlämnande på medium för automatiserad behandling är av intresse inom ramen för alla automatiserade system där informationsutbyte äger rum mellan myndigheter. Till följd av utgången i HFD 2015 ref. 61 har denna bedömning blivit central för frågan om s.k. överskottsinformation, även inom befintliga system, oberoende av om utlämnandet berörs av några särskilda regler om direktåtkomst eller utlämnande i annan form. Denna vägledning tar emellertid i första hand sikte på hur nya system ska kunna utvecklas och införas, utan att överskottsinformation³ uppkommer och utan att gränser mellan myndigheter bryts igenom.⁴ Vägledningen är vidare inriktad på frågor om handlingsof-

växtverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Migrationsverket, Naturvårdsverket och Pensionsmyndigheten, där eSams kansli finns.

³ Med ”överskottsinformation” menas här detsamma som med uttrycket överskott av allmänna handlingar hos en mottagande myndighet.

⁴ I många befintliga s.k. registerförfattningar har risken för att överskottsinformation uppkommer och att gränser mellan myndigheter bryts igenom redan reglerats.

fentlighet och sättet för att lämna ut uppgifter, inte primärt på hur hanteringen görs förenlig med reglerna om persondataskydd och informationssäkerhet.⁵

2.6 Medverkande

Arbetet med att ta fram vägledningen har genomförts av eSams rättsliga expertgrupp. Ledamöter i expertgruppen är Johan Bålman, Per Furberg, Sven Granlund, Gustaf Johnssén, Jan Sjösten, Gunnar Svensson, Mikael Westberg, Staffan Wikell, Tomas Öhrn och Christina Wikström. Adjungerade ledamöter i expertgruppen är Maria Sertcanli och Nils Fjelkegård. I arbetet har även eSams rättsliga referensgrupp deltagit.

⁵ Vägledningen är inte heller till för att ge stöd när en prövning sker av en fysisk person i varje enskilt fall eller när svar lämnas med en viss tidsfördröjning, t.ex. nästa dag, så att en hypotetisk kontrollmöjlighet finns.

3. Informationshanteringsutredningen och Högsta förvaltningsdomstolens dom

Innebörden av begreppet direktåtkomst i socialförsäkringsbalken ska bestämmas med utgångspunkt i bestämmelserna i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Sådan teknisk tillgång föreligger inte om ett utlämnande förutsätter att utlämnande myndighet reagerar på en begäran om att de efterfrågade uppgifterna ska lämnas ut.

Området för utlämnande av uppgifter i elektronisk form har utvecklats snabbt samtidigt som de rättsliga komplikationer som uppkommit vid direktåtkomst resulterat i ett uppdrag för en offentlig utredning, Informationshanteringsutredningen, att genomlysna frågan. Utredningen fann i sitt slutbetänkande, Myndighetsdatalag (SOU 2015:39), att direktåtkomst föreligger om en myndighet hos en annan myndighet har sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF (s. 389 ff.). Begreppet direktåtkomst skulle därmed, när det används i en registerförfattning, vara samordnat med tillgänglighetsrekvisitet i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Utredningen analyserade dock inte under vilka förutsättningar sådan tillgänglighet föreligger.

Efter att Informationshanteringsutredningen lämnat sitt slutbetänkande har Högsta förvaltningsdomstolen i dom den 29 oktober 2015 (HFD 2015 ref. 61), konstaterat *att* innebörden av begreppet direktåtkomst i socialförsäkringsbalken ska bestämmas med utgångspunkt i bestämmelserna i 2 kap. 3 § andra stycket TF *och att* sådan teknisk tillgång som avses i tryckfrihetsförordningen inte föreligger om ett utlämnande förutsätter att den utlämnande myndigheten reagerar på en begäran om att de efterfrågade uppgifterna ska lämnas ut.

Målet avsåg en fråga/svarstjänst med fördefinierade frågor och svar där en behörighetskontroll och två sekretesskontroller görs genom ett automatiserat förfarande och där ett svar skickas inom några sekunder till mottagaren. Prövningen begränsades till frågan om berörda myndigheters åtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen ska anses som direktåtkomst i socialförsäkringsbalkens mening.⁶

Högsta förvaltningsdomstolen noterade att den tekniska utvecklingen lett till att skillnaderna mellan direktåtkomst och annat uppgiftslämnande på automatiserad väg blivit så små att det är svårt att dra en gräns och att beskriv-

⁶ Medan den ena parten (Försäkringskassan) hävdade att utlämnandet inte utgör direktåtkomst på grund av att en prövning och kontroll av att uppgifterna i det enskilda fallet kan lämnas ut sker genom ett automatiserat förfarande och att den som begär uppgifter inte har direkt tillgång till den utlämnande myndighetens it-system, och inte heller fritt kan söka information, hävdade motparten (Datainspektionen) att förfarandet utgör direktåtkomst för att utlämnande myndighet inte gör någon reell prövning i det enskilda fallet och att de kontroller som Försäkringskassan gör är en förutsättning för direktåtkomst.

ningarna i lagmotiven inte ger några tydliga hållpunkter för hur begreppen ska förstås. Domstolen anförde därefter följande.

Kammarrätten har ansett att de behörighets- och sekretesskontroller som utförs i systemet LEFI Online inte kan anses tillräckliga för att det ska anses ske ett utlämnande på medium för automatiserad behandling. Den prövning som kan krävas av Försäkringskassan vid ett utlämnande enligt socialtjänstlagen och förordningen om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) är emellertid enbart av formell art – att den efterfrågade uppgiften omfattas av uppgiftsskyldigheten – och kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte ligga till grund för att ange en skiljelinje mellan direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling. Något annat särskiljande drag som kännetecknar direktåtkomst måste användas för att bestämma innebörden i begreppet.

De allmänna handlingar hos en myndighet som en annan myndighet genom direktåtkomst får tillgång till utgör allmänna handlingar även hos denna myndighet (prop. 2002/03:135 s. 90). Av 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår att en upptagning anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

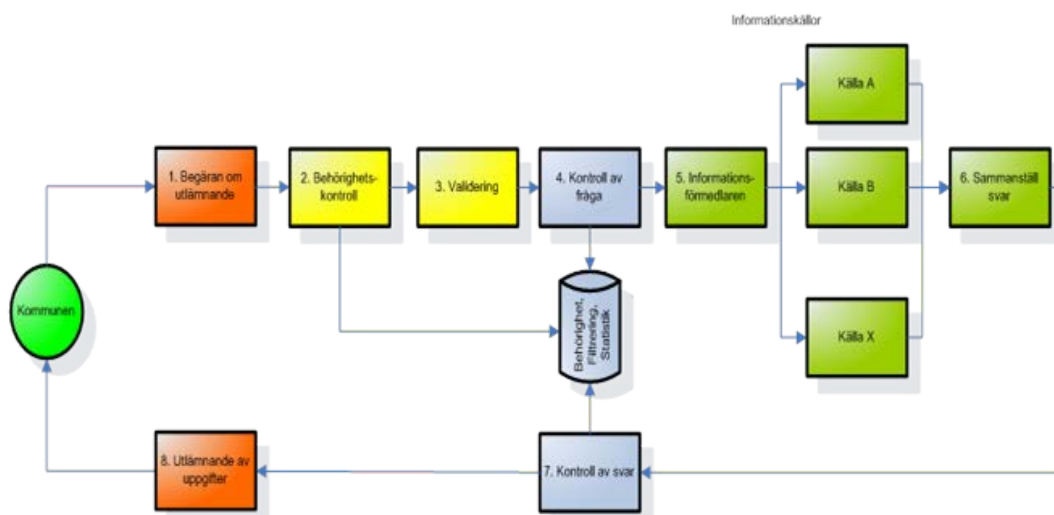
Den avgränsning som på detta sätt görs av begreppet direktåtkomst genom tillämpning av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet kan användas även för att bestämma innehållet i detta begrepp i 114 kap. 22 § socialförsäkringsbalken. Det avgörande blir om upptagningen kan anses förvarad hos socialnämnderna i tryckfrihetsförordningens mening.

Socialnämnderna kan inte på egen hand söka information i socialförsäkringsdatabasen, utan ett utlämnande genom LEFI Online förutsätter att Försäkringskassan reagerar på en begäran om att de efterfrågade uppgifterna ska lämnas ut. Försäkringskassan får därigenom anses förfoga över frågan om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut. Någon sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen kan socialnämnderna således inte anses ha. Detta innebär att förfarandet inte är att betrakta som direktåtkomst enligt socialförsäkringsbalken.

4. LEFI Online – systemets utformning

En genomgång av hur systemet LEFI Online är uppbyggt har visat att Försäkringskassan erbjuder två olika versioner av tjänsten. Den ena innebär att det finns ett användargränssnitt där den befattningshavare som inledningsvis ställer en fråga använder en webbläsare och legitimerar sig med e-legitimation medan den andra bygger på ett s.k. applikationsgränssnitt där kommunikationen sker via en maskin till maskintjänst, mellan myndighetens verksamhetssystem och LEFI Online. I det första fallet finns uppgifter om befattningshavarens behörighet registrerade centralt. I det andra fallet identifieras mottagande organisation (med hjälp av servercertifikat) och kontrolleras att organisationen är behörig. Kommunikationen bygger i det senare fallet på att mottagande organisation ansvarar för kontrollen av att den som ställer en fråga är behörig att vidta åtgärden för organisationens räkning.

Utöver beskriven identifiering och behörighetskontroll framgår av Högsta förvaltningsdomstolens dom att det utförs två sekretesskontroller. LEFI Online är uppbyggt så att det efter en begäran om utlämnande av vissa uppgifter först kontrolleras att begäran endast omfattar sådana på förhand identifierade uppgifter som frågeställaren med hänsyn till sekretessregleringen är behörig att få ut (att *frågan* är korrekt). Därefter samlar systemet in begärda uppgifter, sammanställer dem så som de ska levereras och kontrollerar att endast sådana uppgifter ingår som får lämnas ut till den myndighet som ställt frågan (att *saret* är korrekt), se följande skiss över it-arkitekturen.



5. E-delegationens rapport från år 2012

Den modell för utlämnande på medium för automatiserad behandling som E-delegationen utvecklat är onödigt invecklad.

Den modell som E-delegationen beskrivit i sin rapport från år 2012, ”Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling – en rapport från E-delegationen”, leder vid en bedömning i enlighet med Högsta förvaltningsdomstolens dom inte till direktåtkomst. Modellen är emellertid onödigt invecklad eftersom den ställer högre krav på formella rutiner än vad som är nödvändigt enligt Högsta förvaltningsdomstolens dom.⁷

Visserligen skulle, enligt Kammarrätten, de behörighets- och sekretesskontroller som utförs i systemet LEFI Online inte vara tillräckliga för ett utlämnande på medium för automatiserad behandling. Högsta förvaltningsdomstolen fann emellertid att den prövning som kunde krävas av berörd myndighet vid ett utlämnande enbart var av formell art – att den efterfrågade uppgiften omfattas av en uppgiftsskyldighet. Ett annat särskiljande drag än behörighets- och sekretesskontrollernas omfattning måste därför användas för att ange en skiljelinje mellan direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling.

En förutsättning som är gemensam för den modell som E-delegationen beskrivit i sin rapport från år 2012 och för Högsta förvaltningsdomstolens dom är emellertid att utlämnande myndighets reaktion på en begäran om att en viss uppgift ska lämnas ut måste kunna hanteras helt automatiserat. Prövningen behöver som det uttrycks i HFD 2015 ref. 61 vara av enbart formell art. I praktiken innebär det att förutsättningarna ska kunna bedömas på förhand – besvaras med ja eller nej. Annars kan system utan manuella inslag inte införas.

⁷ Ett sådant utlämnande skulle enligt E-delegationens modell föreligga om mottagande och utlämnande myndighets informationssystem och tekniska administrativa rutiner utformats så att mottagande myndighet för varje enskilt fall ansöker om att få ut vissa angivna uppgifter, ansökan kommer in till den utlämnande myndighetens elektroniska brevlåda, beslutsstödssystem har införts i behörig ordning hos utlämnande myndighet som automatiserat för varje enskilt fall utför motsvarande kontroller som en befattningshavare hade utfört vid en manuell prövning och individuella förvaltningsbeslut fattas för varje enskild begäran, som kan leda till bifall eller avslag, samt beslut och begärda uppgifter expedieras till den mottagande myndigheten. Ökade risker vid on-lineliknande utlämnanden skulle dessutom enligt E-delegationens modell kompenseras med kontroller från rättssäkerhets- och integritetsskyddssynpunkt, för att individuella förvaltningsbeslut som har en godtagbar kvalitet skulle anses föreligga.

6. Närmare om tillgänglighetsrekvisitet

6.1 Regleringen

Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF är en handling⁸ allmän om den *förvaras* hos myndighet och enligt 2 kap. 6 eller 7 § är att anse som *inkommen* till eller *upprättad* hos myndighet.

En elektronisk handling är enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF *förvarad*⁹ hos myndighet om upptagningen är *tillgänglig* för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En upptagning är dessutom enligt 2 kap. 6 § TF *inkommen* till myndighet när annan har gjort den *tillgänglig* för myndigheten på sätt som anges i 3 § andra stycket.

Rekvisiten *förvarad* och *inkommen* har således samordnats så att en elektronisk handling, enligt 2 kap. 6 § första stycket andra meningen TF, anses vara *inkommen* till myndighet i samma ögonblick som den är att anse som *förvarad* hos myndigheten, på sätt som anges i 2 kap. 3 § andra stycket TF – förutsatt att det är någon utanför myndigheten som har vidtagit den åtgärd som gjort handlingen *tillgänglig* för myndigheten.

6.2 Utvecklingen av teknisk tillgänglighet

När de redovisade reglerna i 2 kap. TF utformades hade en myndighet bara åtkomst till uppgifter som hade anknytning till myndighetens egen verksamhet. Numera är myndigheter emellertid uppkopplade mot andra organ och uppgiftssamlingar hos dem. Tillgänglighetsrekvisitet har därmed fört med sig helt andra konsekvenser än vad som varit avsett från början (SOU 2012:90 s. 97). Detta har vållat osäkerhet rörande frågan om och i så fall när uppgifter blir allmän handling hos en myndighet, om myndigheten ges omedelbar elektronisk åtkomst till uppgifter hos ett annat organ.

De oklarheter som aktualiserats rörande *sättet för åtkomst* har inte bara rört gränsen mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande enligt en registerförfattning. De har också rört tillgänglighetsrekvisitet enligt tryckfrihetsförordningen, eftersom s.k. överskottsinformation anses uppkomma för en mottagande myndighet när den mottagande myndigheten ges direkt-

⁸ Med handling förstås inte bara framställning i skrift eller bild utan även *upptagning* som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel, i det följande kallad *elektronisk handling*. Upptagningar kan utgöras av såväl färdiga handlingar som sammanställningar av uppgifter ur en upptagning (s.k. potentiella handlingar). Eftersom denna indelning inte är avgörande för rapporten redovisas den emellertid inte närmare här.

⁹ Dessutom anses, enligt 2 kap. 3 § andra stycket andra meningen TF, en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling (en s.k. potentiell handling) vara *förvarad* hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen *tillgänglig* med *rutinbetonade åtgärder*. Eftersom denna begränsning inte är avgörande för rapporten tas inte heller den upp här.

åtkomst till uppgifter hos en annan myndighet. Det innebär att en myndighet tekniskt sett har tillgång till fler uppgifter hos den utlämnande myndigheten än vad mottagaren i realiteten kommer att använda.¹⁰

Till följd av Högsta förvaltningsdomstolens tolkning av 2 kap. 3 § andra stycket TF, i LEFI Online-målet, har dock bedömningen av vad som anses vara förvarat (hos myndighet) inte bara samordnats med vad som anses inkommet (till myndighet). Samma bedömning blir avgörande för om direktåtkomst eller annat elektroniskt utlämnande ska anses föreligga.

6.3 Lagmotiven

I de närmare 40 år gamla lagmotiven (prop. 1975/76:160 s. 89) nämns som ett exempel på tillgänglighet enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF att en myndighet kan ta del av en upptagning i läsbar form via terminalförbindelse eller annan förbindelse med dator hos annat organ. Ett annat exempel som nämns är när elektroniska handlingar enligt avtal med annan lagras hos denne och på begäran överförs till skriftlig handling som sänds till myndigheten. Enda skillnaden mellan sådan gammaldags utkontraktering och utkontraktering idag är att kommunikationen med tjänsteleverantören sker automatiserat utan utskrifter.¹¹

Enligt lagmotiven anses det avgörande om en myndighet *faktiskt disponerar* över möjligheten att överföra upptagningen till läsbar eller annan uppfattbar form och inte enbart fullgör en teknisk behandling (jfr 2 kap. 10 § första stycket TF). Av grundläggande betydelse anges vidare vara myndighetens möjligheter att *förfoga över* upptagningen och inte dess fysiska förvaring (prop. 1975/76:160 s. 89, se även SOU 2012:90 s. 65).

Det är således den tekniska möjligheten att förfoga över upptagningar för överföring till läsbar form som styr huruvida elektronisk information uppstår som i tryckfrihetsförordningens mening är förvarad och inkommen hos en mottagande myndighet. Någon beskrivning har emellertid inte getts av hur gränsen ska dras mellan myndigheter vid användning av elektronisk legitimering och behörighetskontroll.

Informationshanteringsutredningen har förklarat att det vid direktåtkomst normalt är de inblandade myndigheterna som gemensamt kommer överens om hur åtkomsten i praktiken ska ordnas och ytterst den utlämnande myndigheten som beslutar att ”släppa in” den mottagande myndigheten i sina

¹⁰ Se prop. 2007/08:160 s. 67 och 70. – Resultatet har blivit att många av de begränsningar som föreskrivs i registerförfattningar när det gäller den mottagande myndighetens rätt att använda eller annars behandla de uppgifter som myndigheten rent tekniskt har tillgång till inte gäller vid en begäran om offentlighetsinsyn. All för den mottagande myndigheten tekniskt *tillgänglig* information blir att anse både som inkommen och förvarad och därmed som allmän handling hos den mottagande myndigheten.

¹¹ De övriga två exemplen är inte aktuella här; att en elektronisk handling lagras i anslutning till myndighetens egen datorutrustning eller att en arkivmyndighet har hand om datamediet utan att ha vare sig egen dator eller stående avtal om körning på annans datamaskin.

uppgiftssamlingar. Annat elektroniskt utlämnande har av utredningen beskrivits så att den mottagande myndigheten får vänta ”utanför dörrarna” tills begärda uppgifter lämnas ut. I och med att en mottagande myndighet har släppts in och är ”innanför dörrarna” hos den utlämnande myndigheten kan den bland de uppgifter som direktåtkomsten omfattar själv välja om och i så fall vilka uppgifter den vill hämta hem till sina egna informationssamlingar genom någon form av faktiskt överföring.

Vad myndigheten väljer att göra har utlämnande myndighet inte någon rättslig befogenhet att påverka, eftersom handlingarna redan lämnats ut till mottagande myndighet i 2 kap. TF:s mening genom att åtkomsten etablerats (SOU 2015:39 s. 136 f., 141, 399 och 408).

7. Juridiska överväganden

7.1 Myndighetens yttre gränser enligt HFD 2015 ref. 61

Om utlämnande myndighet måste reagera på en begäran om att få ut en handling har mottagande myndighet inte någon sådan tillgång till handlingen som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Handlingen blir inte tillgänglig förrän prövningen gjorts och handlingen har lämnats ut. Är handlingen inte tillgänglig enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF anses mottagande myndighet inte heller ha direktåtkomst till den.

Genom Högsta förvaltningsdomstolens dom (HFD 2015 ref. 61) har klargjorts, dels under vilka förutsättningar en handling som finns hos ett organ anses vara allmän handling hos ett annat organ till följd av teknisk tillgänglighet enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF, dels att begreppet direktåtkomst ska tolkas med utgångspunkt från 2 kap. 3 § andra stycket TF.

Inom ramen för LEFI Online förfogar Försäkringskassan i varje enskilt fall över frågan om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut. Försäkringskassan måste först reagera på en begäran om att handlingen ska lämnas ut. De mottagande myndigheterna – dvs. socialnämnderna – anses därför inte ha sådan teknisk tillgång som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Förfarandet utgör därmed inte heller direktåtkomst. Bedömningen av vad som utgör direktåtkomst har alltså samordnats med bedömningen av om sådan tillgänglighet som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF finns eller inte; se följande figur.



När ett system för elektroniskt informationsutbyte är inrättat så att handlingar inte är tillgängliga enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF för mottagande myndighet blir dessa handlingar således inte att anse som inkomna enligt 2 kap. 6 § TF. Endast de handlingar som en myndighet begärt och som har lämnats ut blir allmän handling hos den mottagande myndigheten. Något s.k. överskott av allmänna handlingar uppstår därmed inte hos mottagande myndighet. Myndigheternas yttre gränser kan under sådana förhållanden upprätthållas så som vid en manuell prövning av en begäran om att få ut en handling.

I det följande övervägs hur denna gräns ska dras vid automatiserat elektroniskt informationsutbyte mellan andra myndigheter med stöd av andra system än LEFI Online.

7.2 En automatiserad prövning i varje enskilt fall

När en manuell prövning sker hos utlämnande myndighet har det sedan länge stått klart att sådan tillgänglighet som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF inte föreligger. Av Högsta förvaltningsdomstolens dom följer emellertid att sådan tillgänglighet inte heller uppkommer om utlämnande myndighet automatiserat, i varje enskilt fall, prövar om begärd handling ska lämnas ut. Tillgänglighetsrekvisitet kan inte ges olika innebörd från ett förvaltningsområde till ett annat.

Det system genom vilket utlämnande sker ska reagera på en begäran om att få ut vissa uppgifter så att det prövas om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut. När den utlämnande myndigheten på detta sätt förfogar över uppgifterna anses något överskott av allmänna handlingar inte uppstå hos den myndighet som begär att få ut handlingar via det automatiserade systemet. Därmed föreligger inte heller direktåtkomst.

Det brukar visserligen påstås att det i dagens it-miljö alltid görs automatiserade kontroller innan någon ges tillgång till uppgifter. Här måste en gräns emellertid dras, i enlighet med Högsta förvaltningsdomstolens dom, mot system där det bara görs en automatiserad legitimering och behörighetskontroll som leder till att en identifierad och behörig befattningshavare hos en annan myndighet ”släpps in” och själv ges rätt att söka och hämta uppgifter. Vad en mottagande myndighet väljer att göra har den utlämnande myndigheten under sådana förhållanden inte någon rättslig befogenhet att påverka, eftersom handlingarna redan anses vara utlämnade till mottagande myndighet genom att åtkomsten etablerats.

Inom det system som bedömts av Högsta förvaltningsdomstolen är situationen en annan. Den utlämnande myndigheten har på förhand identifierat och avgränsat de uppgifter som kan komma ifråga att lämnas ut och under vilka förutsättningar. Myndigheten utför sedan en granskning av varje inkommen begäran om utlämnande av vissa uppgifter, kontrollerar i varje enskilt fall om de begärda uppgifterna får lämnas ut och expedierar begärda uppgifter bara om de får lämnas ut. Initiativet ligger alltså hos den utlämnande myndigheten eftersom det är utlämnande myndighet som *förfogar över det automatiserade system som gör prövningen* av om begärt utlämnande ska ske. Här äger en prövning dessutom rum i varje enskilt fall. Utfaller prövningen så att begärd handling ska lämnas ut är det utlämnande myndighet som verkställer utlämnandet. Mottagaren får bildligt talat vänta ”utanför dörrarna” till dess att t.ex. en fil med uppgifterna avsänts av den utlämnande myndigheten, genom dess automatiserade system, och mottagits av den andra myndigheten.

Vid sådana förhållanden har den utlämnande myndigheten i varje enskilt fall kontroll över vad som lämnas ut eftersom utlämnande myndighet måste reagera på en begäran, på motsvarande sätt som om en begäran hade getts in på papper och ett utlämnande skett efter en manuell prövning av en befattningshavare hos utlämnande myndighet. När dessa förutsättningar uppfyllts kan begreppen förvarad och inkommen enligt 2 kap. 3 § andra stycket och 6 § första stycket TF inte ges olika innebörd från ett förvaltningsområde till ett annat.

Enligt E-delegationens modell skulle ansökningsförfaranden, elektroniska brevåldor och beslutsstödssystem m.m. ingå som led i en automatiserad procedur för utlämnande som inte utgör direktåtkomst. Av HFD 2015 ref. 61 följer emellertid att de krav som E-delegationen ställt upp var alltför omfattande. Vi återkommer i kap. 8 till vad detta närmare får antas innebära vid bedömningen av var gränsen går mellan direktåtkomst och annat automatiserat elektroniskt utlämnande.

7.3 Andra registerförfattningar

Begreppen direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling kan enligt eSams bedömning inte ges olika innebörd i olika registerförfattningar.

Enligt rubriken till HFD 2015 ref. 61 ska innebörden av begreppet direktåtkomst i socialförsäkringsbalken bestämmas med utgångspunkt i bestämmelserna i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Frågan blir därmed om en annan tolkning ska göras av vad som utgör direktåtkomst respektive utlämnande på medium för automatiserad behandling när dessa begrepp förekommer i andra författningar.

Frågan har antytts i Högsta förvaltningsdomstolens dom, där det noterats att motsvarande oklara beskrivningar av begreppet direktåtkomst finns i senare förarbeten till författningar som reglerar registerfrågor (t.ex. prop. 2011/12:45 s. 133 och prop. 2014/15:63 s. 95). Inte heller i äldre lagmotiv har vi kunnat finna något tydligt uttalande om att begreppet direktåtkomst skulle ha olika innebörd i de lagar och förordningar där det förekommer. Beskrivningarna är närmast fragmentariska.¹²

¹² Beträffande regleringen av register inom socialförsäkringsområdet bör dessutom noteras att Försäkringskassan, redan i det lagstiftningsärende genom vilket lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration infördes, framfört invändningar liknande dem i HFD 2015 ref. 61. Försäkringskassan ifrågasatte om ett förfarande som innefattar tekniska begränsningar och där frågorna och svaren är fördefinierade och begränsade till sin omfattning bör falla in under begreppet direktåtkomst, samt förklarade att ett sådant förfarande i realiteten innebär att den utlämnande myndigheten har stor kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut. Regeringen uttalade i lagstiftningsärendet endast att det saknades anledning att, på sätt Försäkringskassan aktualiserat, göra bedömningen att den föreslagna regleringen innebär att förfarandet inte är att betrakta som direktåtkomst (prop. 2007/08:160 s. 150). Av HFD 2015 ref. 61 följer emellertid att motsvarande förfarande inom ramen för LEFI Online bedöms vara utlämnande på medium för automatiserad behandling. Lägg märke till att bestämmelserna i 114 kap. socialförsäkrings-

Högsta förvaltningsdomstolen har istället hänfört sig till uttalanden av Informationshanteringsutredningen där innebörden i begreppet direktåtkomst tolkats utan begränsning till någon viss registerförfattning. I denna del har utredningen redovisat regeringens uttalanden i propositionen 2007/08:160 Utökad elektroniskt informationsutbyte, rörande 13 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100), numera 11 kap. 4 OSL, om överföring av sekretess vid direktåtkomst. Direktåtkomst skulle enligt regeringens motivuttalanden föreligga om en upptagning är tillgänglig hos den mottagande myndigheten på ett sådant sätt som avses i 2 kap. 3 § andra stycket första meningen TF (a. prop. s. 164). Högsta förvaltningsdomstolen har vidare, enligt Informationshanteringsutredningen, i HFD 2011 ref. 52 indirekt konstaterat att en direktåtkomst är för handen när det finns en sådan teknisk tillgång som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Någon begränsning kan härvid inte utläsas till sådan direktåtkomst som är reglerad i socialförsäkringsbalken (se SOU 2015:39 s. 145 och s. 389). Informationshanteringsutredningen har dessutom förklarat att det är ett starkt rättssäkerhetskrav att myndigheternas gränser i rättslig mening kan upprätthållas (jfr SOU 2015:39 s. 150).

Vid sådana förhållanden kan bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket TF om när en handling är att anse som tillgänglig, enligt vår bedömning, inte tolkas olika beroende på i vilken lag eller förordning begreppet förekommer. Det samma gäller för begreppen direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Vad som möjligen skulle kunna åberopas till stöd för skilda tolkningar av dessa begrepp i anknytning till olika registerförfattningar är de konsekvenser som, beroende på det aktuella sammanhanget, kan uppkomma från persondataskyddssynpunkt. De behandlingar som äger rum inom socialförsäkringsområdet är emellertid av särskilt känslig art. Dessutom har Högsta förvaltningsdomstolen – till skillnad från kammarrätten – frikopplat bedömningen av *sättet* för åtkomst från vilken skyddsnivå som ges och endast hänfört sig till hur tryckfrihetsförordningens tillgänglighetsrekvisit ska tolkas.

balken endast utgör en överföring av bestämmelserna från den tidigare gällande lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

7.4 Utlämnande när registerförfattning och sekretessreglering saknas

Motsvarande tolkning av 2 kap. 3 § andra stycket TF och av begreppet direktåtkomst får göras när en tjänst av samma slag som LEFI Online införs för utlämnande inom ett område där det inte finns någon registerförfattning. Detsamma gäller där en sådan författning finns utan att några bestämmelser har införts om sättet för att lämna ut uppgifter och när ett automatiserat system för elektroniskt informationsutbyte införs för utlämnande av uppgifter som inte är sekretessreglerade. Den uppluckring av gränser mellan myndigheter som annars skulle bli följden av den tekniska utvecklingen kan därmed undgås.

Ett stort antal informationsutbyten förekommer eller övervägs inom områden där det inte finns någon registerförfattning eller där en registerförfattning visserligen finns men utan att några föreskrifter om direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling har införts. Någon annan tolkning av 2 kap. 3 § andra stycket TF kan knappast göras i dessa fall än vad som redovisats i HFD 2015 ref. 61, förutsatt att de uppgifter som kan komma att lämnas ut avgränsats på ett sådant sätt att en automatisk prövning kan ske, och att de automatiserade kontrollerna utformats så att initiativet ligger kvar hos den utlämnande myndigheten. Ska utlämnande myndighet ha reagerat på en begäran om att få ut vissa uppgifter, innan något utlämnande äger rum, har den utlämnande myndigheten i varje enskilt fall kontroll över, och får därigenom anses förfoga över frågan, om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut. Någon sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF kan mottagande myndighet inte anses ha. Förfarandet leder därmed, i enlighet med det synsätt som redovisats i HFD 2015 ref. 61, inte till något överskott av allmänna handlingar hos mottagande myndighet.

Detsamma får anses gälla när omständigheterna är sådana att det inte krävs någon sekretessbrytande regel för att ett utlämnande ska få äga rum. Är berörda handlingar inte sekretessreglerade räcker det att handlingarna är avgränsade på detta sätt och att systemet automatiserat gör en prövning som utfaller så att sekretess inte gäller för uppgifterna. Även för dessa fall kan utlämnande myndighet emellertid utforma sin automatiserade hantering på två olika sätt. Det ena alternativet innebär att den mottagande myndigheten ”släpps in” och själv ges rätt att söka och hämta uppgifter. Vad mottagande myndigheten väljer att göra har den utlämnande myndigheten under sådana förhållanden inte någon rättslig befogenhet att påverka, eftersom handlingarna redan anses vara utlämnade till mottagande myndighet genom att åtkomsten etablerats.

Om utlämnande myndighets informationssystem däremot är begränsat på ett sådant sätt, att det på förhand är bestämt vilka uppgifter som kan komma ifråga för att lämnas ut, och dessa uppgifter har avgränsats på ett sådant sätt att en automatisk prövning kan göras, får detta anses kräva att den utläm-

nande myndigheten måste reagera på en begäran – på motsvarande sätt som om en begäran hade getts in på papper och ett utlämnande hade skett efter en manuell prövning. Därmed finns det inte någon sådan tillgänglighet som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Utlämnande myndighets system kan även här utformas så att inte bara identifieringar och behörighetskontroller genomförs automatiserat utan även kontroller av frågor och av svar innan någon uppgift lämnas ut. Utlämnande myndighet förfogar därmed alltjämt i varje enskilt fall över vad som lämnas ut. Den uppluckring av gränserna mellan myndigheter som annars hade blivit följderna kan därmed undgås genom att införa tjänster med liknande utformning som LEFI Online.

7.5 En anpassning till Informationshanteringsutredningens bedömning

Det är ett rättssäkerhetskrav att myndigheternas gränser i rättslig mening kan upprätthållas. Med hänsyn till att gränsen mellan uppgiftsutbytande myndigheter delvis tas bort vid direktåtkomst bör nya system enligt eSams bedömning inte utformas för direktåtkomst.

Ett system för automatiserat utlämnande som inte utgör direktåtkomst behöver som framgått utformas så att begärande myndigheten inte på egen hand kan söka information hos utlämnande myndighet. Skälet bakom detta synsätt kan antas vara Informationshanteringsutredningens redovisning av utrymmet för samverkan mellan myndigheter och hur det påverkas av innehållet i annan lagstiftning än bestämmelserna om persondataskydd¹³, t.ex. den förvaltningsrättsliga regleringen och bestämmelserna om sekretess. Denna reglering för med sig att informationssamlingar som görs tillgängliga genom direktåtkomst i viss mån blir gemensamma för flera myndigheter. Utredningen har dock betonat att en samverkan inte får ta sig sådana former att medverkande myndigheters olika funktioner blandas samman och inte klart kan urskiljas (SOU 2015:39 s. 116). Denna gräns blir viktig från offentlighets- och persondataskyddssynpunkt på grund av bl.a. den överskottsinformation som uppstår vid direktåtkomst och som anses utgöra allmän handling hos mottagande myndighet (SOU 2015:39 s. 134).

Med hänsyn till att gränsen mellan uppgiftsutbytande myndigheter i viss omfattning tas bort vid direktåtkomst – där utlämnande myndighet inte har någon befogenhet att påverka hur den mottagande myndigheten väljer att använda direktåtkomsten eftersom handlingar som omfattas av åtkomsten redan har lämnats ut¹⁴ – talar både principiella och rättsliga skäl för att en åtskillnad mellan direktåtkomst och annat utlämnande i elektronisk form alltjämt måste göras. Varken den tekniska utvecklingen, effektivitetsvinster eller integritetsrisker som kan förknippas med olika åtkomstmetoder utgör

¹³ Varken i personuppgiftslagen eller dataskyddsdirektivet finns bestämmelser som direkt tar sikte på uppgiftsutbyte mellan myndigheter. Där finns inte heller några regler om direktåtkomst eller annars om sättet för utlämnande av personuppgifter.

¹⁴ Här avses att handlingarna lämnats ut genom tillgängliggörande (se SOU 2015:39 s. 29, 135, 137 och 412).

enligt Informationshanteringsutredningens bedömning skäl för att utmönstra den begreppsmässiga åtskillnaden. Att enbart beskriva direktåtkomst som en form av elektroniskt utlämnande ger alltså en otillräcklig bild av vad åtkomsten *rättsligt* innebär. Det är ett starkt rättssäkerhetskrav att myndigheternas gränser i rättslig mening kan upprätthållas (SOU 2015:39 s. 134 ff.).

Enligt vår bedömning bör således nya system för informationsutbyte inte utformas för direktåtkomst. Samtidigt har emellertid gränsen mellan de metoder för utlämnande i elektronisk form som föreskrivs i registerförordningar delvis suddats ut.¹⁵

7.6 Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen ger stöd för att tjänster som införs för informationsutbyte mellan myndigheter inte bör bygga på direktåtkomst.

Den allmänna regleringen om behandling av personuppgifter inom EU finns i dag i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om behandling av det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Några regler eller uttalanden i övrigt om *sättet* för att lämna ut uppgifter finns inte i dataskyddsdirektivet och inte heller i personuppgiftslagen (1998:204) genom vilken direktivet har införts i svensk rätt.

Numera finns emellertid en ny EU-förordning, dataskyddsförordningen¹⁶ som ska utgöra en ny generell reglering för personuppgiftsbehandling inom EU. Inte heller i den förordningen regleras *på vilket sätt* personuppgifter får lämnas ut. Av ingresspunkt 31 följer emellertid att ”offentliga myndigheters begäranden¹⁷ om att uppgifter ska lämnas ut alltid ska vara skriftliga och motiverade, läggas fram i enskilda fall och inte gälla hela register eller leda till att register kopplas samman”.¹⁸

Av dataskyddsförordningen följer således vissa formella krav. En begäran från en myndighet om att få ut en uppgift ska alltid vara skriftlig och motiverad samt göras i varje enskilt fall. Beträffande sättet för utlämnande framgår vidare att en begäran inte får avse ett helt register och inte heller får leda till att register kopplas samman. Vad som närmare menas med att ”register kopplas samman” har inte redovisats. Informationshanteringsutredningen har emellertid anfört att en direktåtkomst kan upplevas utgöra en risk för enskildas integritet i ett mer övergripande perspektiv, eftersom en sådan

¹⁵ Se SOU 2010:4 s. 366, SOU 2015:39 s. 128 och SAMSET-rapport 2006:1, Elektroniskt informationsutbyte – myndighetsgemensamma rättsfrågor, s. 78 ff.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/680 av den 27 april 2016, publicerad i Official journey den 4 maj 2016.

¹⁷ I den engelska språkversionen sägs ”The requests for disclosure sent by the public authorities ...”.

¹⁸ Här redovisas inte den reglering i dataskyddsförordningen som avser annat än sättet för åtkomst.

åtkomst aktualiserar särskilda frågor om informationssäkerhet på grund av att de inblandade aktörernas informationssystem i viss utsträckning kopplas samman (SOU 2015:39 s. 135).

Det är således av vikt att de närmare rutinerna för automatiserat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter bygger på tydliga gränser så att systemen inte kan bli att anse som sammankopplade i dataskyddsförordningens mening. Eftersom gränsen mellan uppgiftsutbytande myndigheters system delvis tas bort vid direktåtkomst ger även dataskyddsförordningen stöd för att ett informationsutbyte mellan myndigheter inte bör utformas så att det bygger på direktåtkomst.

7.7 Särdragen för ett utlämnande som inte utgör direktåtkomst

Rätten att förfoga över en automatiserad tjänst utövas dels genom de beslut som tillhandahållande myndighet fattar om att ta tjänsten i drift och eventuella beslut om att ändra i tjänsten, dels genom de prövningar som tillhandahållande myndighet gör automatiserat av varje begäran om uppgifter. Myndigheter som ska införa tjänster för automatiserat informationsutbyte behöver stöd av en juridisk förklaringsmodell för att utveckla tjänster av samma slag som LEFI Online.

En förfoganderätt för den som reagerar på en begäran

Frågan är därmed vilka särdrag ett automatiserat informationsutbyte bör ha för att *sättet* för utlämnande inte ska anses innefatta någon sådan tillgänglighet som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Avgörande enligt HFD 2015 ref. 61 är som framgått om mottagande myndighet *på egen hand kan söka* information hos utlämnande myndighet eller om ett utlämnande förutsätter att den utlämnande myndigheten *reagerar på en begäran* om att de efterfrågade uppgifterna ska lämnas ut. Regleringen av sättet för utlämnande och bedömningen av om detta val av form för utlämnande leder till överskottsinformation hos mottagande myndighet har således frikopplats från frågan om vilket persondataskydd som i övrigt krävs enligt personuppgiftslagen eller en registerförfattning (avsnitt 7.3). På motsvarande sätt har denna bedömning frikopplats från frågan om informationssäkerhet.

Avgörande är därmed vem som anses ha förfoganderätten över vilka uppgifter som ska lämnas ut. En förutsättning är dessutom att frågan om utlämnande går att bedöma på förhand så att prövningen kan automatiseras i en fråga/svarstjänst med fördefinierade frågor och svar. Den myndighet som tillhandahåller tjänsten ska ha rätt att förfoga över den.

Denna förfoganderätt handlar i grunden om att bestämma över att ta tjänsten i drift och att ändra dess utformning, funktion och innehåll. Därutöver prövar myndigheten varje enskild begäran om uppgifter. Av detta följer att den mottagande myndigheten inte ska kunna få ut ytterligare uppgifter utan en förnyad prövning. Högsta förvaltningsdomstolens uttryckssätt ”reagera på en begäran” får därmed enligt vår bedömning förstås så att det är den utlämnande myndigheten som ska ha juridisk och faktisk kontroll över prövning-

en av om en begäran i det enskilda fallet är förenlig med de regler som gäller för att få använda tjänsten och för att få uppgifter utlämnade. Mottagande myndighet ska inte kunna styra eller påverka prövningen. Den ska ske i den utlämnande myndighetens tjänst genom tekniska kontroller av att de regler som byggs in i tjänsten är uppfyllda i det enskilda fallet.

Tjänster av samma slag – en juridisk förklaringsmodell

Genom Högsta förvaltningsdomstolens dom är det klarlagt att LEFI Online uppfyller kraven för att direktåtkomst inte ska föreligga. De särskiljande drag som redovisats i HFD 2015 ref. 61 kan emellertid inte omedelbart översättas till tekniska och administrativa realiteter. Bedömningen av vad det innebär att ”reagera på en begäran” ger alltså inte besked om vad som närmare behöver ingå i en tjänst, som är av samma slag som LEFI Online, i de delar som är relevanta från juridiska utgångspunkter.

Stöd bör därför ges genom en *juridisk förklaringsmodell* utifrån ett förfarande som i enlighet med HFD 2015 ref. 61 inte utgör direktåtkomst. En sådan modell för utlämnande på medium för automatiserad behandling behöver inte bli så invecklad som i E-delegationens rapport från år 2012 (se ovan kap. 5). Enligt vår bedömning bör en sådan förklaringsmodell, för tjänster som inte ska leda till direktåtkomst, bygga på att det *på förhand* har

- (a) bestämts vilka
 - uppgifter en tjänst för informationsutbyte ska omfatta, och
 - frågor som kan ställas till tjänsten,
- (b) klarlagts
 - vilken eller vilka behörigheter som krävs för att ett utlämnande av respektive uppgift ska kunna komma ifråga via tjänsten,
 - vilka krav som ska ställas på
 - i. en fråga till tjänsten,
 - ii. kontroller i tjänsten, och
 - iii. svarets utformning,
 - vilka prövningar som äger rum och vilka beslut som fattas, och
 - om berörda åtgärder kan genomföras på ett tillräckligt säkert sätt,
- (c) beslutats behörigen av utlämnande myndighet att ta tjänsten i drift.

En juridisk förklaringsmodell för tjänster av samma slag som LEFI Online innefattar emellertid inte bara vad som behöver göras på förhand, genom att bestämma tjänstens utformning, funktioner och informationsinnehåll, klargöra att den prövning som behövs endast är av formell art och att besluta om

att ta den i drift. Till förklaringsmodellen hör också att den utlämnande myndigheten måste *reagera på varje enskild begäran* så att

- (a) uppgifter lämnas ut endast om en automatiserad prövning gjorts av begäran, genom tekniska kontroller av att de regler som byggts in i tjänsten är uppfyllda, och
- (b) kontrollfunktionerna är utformade så att ingen annan än den utlämnande myndigheten har juridisk och faktisk kontroll över proceduren.

Uppfylls dessa förutsättningar föreligger enligt vår bedömning en tjänst som, i de delar som är relevanta från juridiska utgångspunkter, är av samma slag som LEFI Online.

Ett införande av en sådan modell har förordats av Riksrevisionen i en rapport från år 2010 (RiR 2010:18), där det granskades om möjligheterna till effektivisering utnyttjats när det gäller informationsutbytet mellan myndigheter. Riksrevisionen förklarade att elektroniskt informationsutbyte bör ske enligt gemensam standard så att säkerheten och därmed integritetsskyddet säkerställs i informationsöverföringen samt att en standardiserad kommunikationslösning bör bygga på modern och kostnadseffektiv teknik.

Dessutom har Informationshanteringsutredningen i sitt slutbetänkande betonat vikten av att gränserna mellan myndigheter upprätthålls samtidigt som utredningen redovisats hur en direktåtkomst leder till att dessa gränser bryts igenom.

8. En konkret modell för informationsutbyte

8.1 Byggstenar som bör ingå i en tjänst

För den som ska utveckla och införa en tjänst för automatiserat informationsutbyte på medium för automatiserad behandling behöver tjänstens olika byggstenar beskrivas närmare, dels för att en fungerande it-arkitektur ska kunna tas fram, dels för att dessa funktioner ska kunna inordnas på ett tillförlitligt sätt under de krav som följer av bl.a. reglerna om offentlighet och sekretess, persondataskydd och informationssäkerhet.¹⁹

En beskrivning utifrån de olika leden i hanteringen

De led som aktualiseras i en tjänst för automatiserat informationsutbyte som inte avses utgöra direktåtkomst, kan beskrivas så att det behöver finnas

- en *legitimeringsdel* där den utlämnande myndigheten gör en autentisering och behörighetskontroll,
- en *hanteringsdel* där kontroller görs av att begäran är utformad på ett korrekt sätt och där uppgifter samlas in, samt
- en *prövningsdel* där myndigheten avgör om de begärda uppgifterna kan lämnas ut.

Byggstenarna i en tjänst för automatiserat utlämnande i enlighet med HFD 2015 ref. 61 kan därmed preciseras på följande sätt, där såväl självklara och underförstådda led, som det som krävs enligt domen ingår.

Grundförutsättning

Det måste inrättas ett automatiserat system (en fråga/svarstjänst) hos den utlämnande myndigheten som den myndigheten själv förfogar över och till vilket en myndighet kan skicka en begäran elektroniskt. Det ska på förhand vara bestämt vilka typer av frågor som ska kunna ställas till tjänsten och vilka uppgifter som kan komma att lämnas ut till följd av en sådan begäran. Uppgifterna ska dessutom ha avgränsats så att det går att genomföra en automatiserad prövning; jfr den juridiska förklaringsmodellen i föregående avsnitt.

Den utlämnande myndighetens förfoganderätt omfattar som framgått *dels* beslut om att ta tjänsten i drift och eventuella beslut om att ändra i tjänsten, *dels* de kontroller och prövningar som automatiserat ska göras av varje enskild begäran om uppgifter och som mottagande myndighet inte ska kunna styra eller kringgå.

¹⁹ Jfr den hanteringsmodell som beskrivs i en ISO-standard för arkivinformationssystem (den s.k. OAIS-referensmodellen), vilken innehåller samma byggstenar som de vi beskriver i denna vägledning, se kap. 5 Introduktion till förvaltningsgemensamma specifikationer (RAFGS2D20150815).

Legitimeringsdelen

1. Legitimering och autentisering sker helt automatiserat

genom att

- a. (alternativ 1) en behörig person hos begärande myndighet legitimerar sig för tjänsten; e-legitimationen visar vilken fysisk person det är och behörighetsinformation tillhandahålls på lämpligt sätt, alternativt
- b. (alternativ 2) den begärande myndigheten legitimerar sig för tjänsten på ett tillförlitligt sätt och utlämnande myndighet litar på att begärande myndighet har tillräckliga kontroller så att endast behöriga kan initiera en fråga,²⁰

och att den utlämnande myndigheten kontrollerar att den som begär uppgifter har behörighet att använda tjänsten för att ställa frågor.

Hanteringsdelen

2. En automatiserad beredning sker av begäran för att säkerställa att
 - a. begäran mottagits i ett visst bestämt format,
 - b. begäran är sådan som tjänsten tillåter och i övrigt utformad på tillåtet sätt,
 - c. rätt uppgifter samlas in och sammanställs i tjänsten för att begäran om utlämnande ska kunna prövas av den utlämnande myndigheten.

Prövningsdelen

3. Den utlämnande myndigheten prövar i varje enskilt fall om de begärda uppgifterna får och ska lämnas ut.
 - a. Denna prövning sker genom automatiserade kontroller av att alla i tjänsten införda regler är uppfyllda i det enskilda fallet för att tjänsten ska lämna ett svar som innehåller begärda uppgifter.
 - b. Kontrollerna ska vara så utformade att den utlämnande myndigheten i varje enskilt fall har faktisk kontroll över om ett utlämnande ska ske och svarar för åtgärden. Kontrollerna ska dessutom ha utformats så att den mottagande myndigheten inte kan styra eller påverka dem.

8.2 eSams bedömning av dessa byggstenar

Av HFD 2015 ref. 61 framgår inte hur de olika byggstenarna ska utformas rent tekniskt. Det anges endast att ett utlämnande genom tjänsten förutsätter att myndigheten reagerar på en begäran om de efterfrågade uppgifterna –

²⁰ Denna redovisning utesluter inte att det kan finnas andra alternativ för att säkerställa att den som begär en uppgift är behörig att använda tjänsten.

innan något lämnas ut – och att myndigheten därigenom får anses förfoga över frågan om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut. Enligt vår bedömning är således den juridiska förfoganderätten och den faktiska kontrollen över vilka uppgifter som lämnas ut i det enskilda fallet avgörande.²¹

Även om det av HFD 2015 ref. 61 inte uttryckligen följer något krav på en *legitimeringsdel* av det slag vi beskrivit, utgår vi från att det inte kan införas någon automatiserat tjänst för utlämnande på medium för automatiserad behandling av sekretessreglerade uppgifter, utan väl fungerande funktioner för identifiering och behörighetskontroll. Detta är således en självklar byggsten i ett system för automatiserat utlämnande.²²

Av *hanteringsdelen* följer att den utlämnande myndigheten har bestämt vilken form som ska gälla för de frågor som ställs, samt att det på förhand har bestämts vilka uppgifter som ska kunna efterfrågas i den elektroniska tjänsten, och att dessa uppgifter har avgränsats på ett sådant sätt att frågan om utlämnande kan prövas helt automatiserat. Det är myndigheten som hämtar fram de begärda uppgifterna och därefter prövar frågan om utlämnande.

I *prövningsdelen* avgörs om de efterfrågade uppgifterna får och ska lämnas ut.

Slutligen framgår det av HFD 2015 ref. 61 att det måste vara fråga om en prövning av formell art.²³ Krävs t.ex. en skadeprovning eller menprovning i det enskilda fallet som bara en människa förmår att göra, kan ett automatiserat utlämnande inte äga rum.²⁴ I praktiken innebär det att förutsättningarna ska *kunna* bedömas på förhand – besvaras med ja eller nej – för att system utan manuella inslag ska kunna införas (jfr kap. 5).

²¹ Informationshanteringsutredningen har beskrivit LEFI Online så att det av handlingarna i målet framgick att det inte fattas något individuellt beslut, automatiserat eller inte, för varje enskild begäran (SOU 2015:39 s. 130). Av Högsta förvaltningsdomstolens dom framgår emellertid att utlämnande myndighet reagerar i varje enskilt fall och förfogar över frågan. – Det kan därmed inte uteslutas att samma tekniska utformning av ett system för automatiserat utlämnande skulle kunna användas för såväl direktåtkomst som för utlämnande på medium för automatiserad behandling. Avgörande blir vad som föreskrivits eller överenskommit och i praktiken genomförts när det gäller förfoganderätten över det system som hanterar utlämnandet.

²² Samtidigt behövs emellertid sådana funktioner också i system för direktåtkomst.

²³ Prövningen kan t.ex. avse en rutinmässig tillämpning av en bestämmelse som bryter sekretess.

²⁴ Samtidigt behöver emellertid de åtgärder som hör hemma i hanteringsdelen normalt utföras även i ett system för direktåtkomst.

9. Skyddsåtgärder

Persondataskyddet

Eftersom utlämnande via LEFI Online, enligt HFD 2015 ref. 61 inte utgör direktåtkomst, ansågs Datainspektionen ha saknat fog för att förelägga Försäkringskassan att upphöra att medge åtkomst till dess åtgärder vidtagits enligt 114 kap. 22 § andra meningen socialförsäkringsbalken. Där föreskrivna krav på att Försäkringskassan först ska ha försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnd bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden gäller endast om sättet för utlämnande utgör direktåtkomst.

Även för utlämnande på medium för automatiserad behandling föreskrivs emellertid vissa begränsningar i registerförfattning (se t.ex. 114 kap. 24 – 26 a § socialförsäkringsbalken). Utöver sådan särreglering kan flera bestämmelser i personuppgiftslagen (1998:204; PuL) också bli av betydelse för om ett automatiserat utbyte av personuppgifter mellan myndigheter får äga rum. Både bestämmelserna i 9 § PuL med grundläggande krav på personuppgiftsbehandling och regler i 10 § och 13– 22 §§ PuL om vilka typer av behandlingar som är tillåtna påverkar om ett automatiserat elektroniskt informationsutbyte är tillåtet. Visserligen behöver, enligt den s.k. missbruksregeln i 5 a § PuL, dessa bestämmelse inte tillämpas på ostrukturerat material. Genom en inkonsekvent reglering i särskilda registerförfattningar har detta undantag emellertid kommit att gälla för vissa myndigheter men inte för andra (SOU 2015:39 s. 121). Automatiserat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter kan emellertid endast antas avse uppgifter i strukturerat material.

Denna rapport har begränsats till att avse tillgänglighetsrekvisitets tillämpning vid elektroniskt informationsutbyte. Det finns därför inte utrymme för någon närmare analys av frågan om persondataskydd. Dessutom har Informationshanteringsutredningen nyligen genomlyst de effektivitetsvinster och integritetsrisker som kan vara förenade med elektroniskt informationsutbyte. Utredningen fann att de vinster eller risker som uppstår inte så mycket hör samman med vilken form för utlämnande som väljs, utan med vilket konkret informationsutbyte det är frågan om samt vilka förutsättningar som finns att över huvud taget välja utlämnandeform och åstadkomma ett informationsutbyte som tillgodoser krav på både effektivitet och integritetsskydd. Informationshanteringsutredningen har också betonat behovet av att upprätthålla gränserna mellan myndigheter och förklarat att varken effektivitetsvinster eller integritetsrisker utgör skäl för att förorda att ett elektroniskt informationsutbyte generellt bör ske i viss form (SOU 2015:39 s. 149).

Informationssäkerheten

Frågan om informationssäkerhet blir också av central betydelse när automatiserat elektroniskt informationsutbyte övervägs, genom direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling. Olika samverkande åtgärder behöver vidtas för att ge ett tillräckligt skydd mot obehörig åtkomst och annat missbruk. Enligt 31 § PuL är den personuppgiftsansvarige skyldig att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas i tjänsten. Av 19 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap följer vidare att varje myndighet ansvarar för att egna informationshanteringssystem uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt samt att behovet av säkra ledningssystem därvid särskilt ska beaktas. För detta arbete gäller regler om riskhantering och informationssäkerhetsskydd enligt vilka en myndighet ska tillämpa ett ledningssystem för informationssäkerhet. Av särskild betydelse är Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters informationssäkerhet (MSBFS 2016:1). Myndigheten måste omgärda varje system för automatiserat informationsutbyte med ett skydd som balanserar dessa risker.²⁵ Tekniska metoder för tillträdesbegränsning och behörighetskontroll behöver införas. Krypteringsmekanismer för att ge skydd mot obehörig insyn och förändring behövs också. Ett automatiserat informationsutbyte får inte heller utformas så att det kan utnyttjas felaktigt.

Det är emellertid inte möjligt att generellt, för alla tillämpningar, ange vari detta skydd närmare ska bestå. Åtgärder av skilda slag motverkar att uppgifter röjs²⁶ för obehöriga, men de erbjuder sällan en sådan säkerhet att de aldrig kan kringgå eller annars falla. Det är många gånger också svårt att verifiera kontrollernas effektivitet och att skapa transparens i denna del, så att det står helt klart att någon otillbörlig hantering vid utlämnande av uppgifter aldrig kan förekomma.

Persondataskyddande teknik

Funktioner för automatiserat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter kan därför behöva skyddas även genom olika former av persondataskyddande teknik, för att vissa risker för intrång i den personliga integriteten eller för att gränser mellan myndigheter bryts igenom inte ska

²⁵ Myndigheten ska upprätta en informationssäkerhetspolicy, utse personer som leder och samordnar arbetet med informationssäkerhet, klassificera sin information, analysera risker och avgöra hur dessa ska hanteras, utvärdera informationssäkerhetsarbetet och besluta om förbättringsåtgärder samt genomföra och dokumentera granskningar. En sådan riskanalys för eget utrymme behöver innefatta hela den kedja av behandlingar som kan bli aktuella. Resultatet av riskanalysen läggs, tillsammans med de funktionella krav som verksamheten ställer, till grund för val av it-arkitektur och för införandet av säkerhetskontroller.

²⁶ Vad som menas med ”röjande” och vilka åtgärder som är möjliga och lämpliga att vidta från juridiska utgångspunkter har redovisats i eSams vägledning Outsourcing – en vägledning om sekretess och persondataskydd.

uppstå. Det kan vara fråga om att utnyttja krypterings- och lagringsfunktioner i särskilda miljöer eller att separera uppgifter så att en trovärdig spårbarhet uppkommer.

Ett effektivt skydd för uppgifter, som kan bli föremål för ett automatiserat elektroniskt informationsutbyte, behöver således bestå i samverkande åtgärder inom dessa områden.

eSamverkansprogrammet (eSam) är en frivillig fortsättning efter E-delegationen och består av 19 medlemmar. Syftet med programmet är att vara ett forum för fortsatt samverkan mellan myndigheter och SKL och ska bygga vidare på de kunskaper och erfarenheter som byggts upp inom ramen för E-delegationen. En viktig uppgift för programmet är att ge ut vägledning som skapar förutsättningar för att öka den digitala samverkan inom offentlig förvaltning.

Medlemmar är: Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala Studiestödsnämnden, eHälsomyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Jordbruksverket, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Polisen, Riksarkivet, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Tillväxtverket, Transportstyrelsen och Tullverket (maj 2016).

