

Johan Bålman
johan.balman@pensionsmyndigheten.se
+46722102619

Eget utrymme hos myndighet

Rättsläget har förtydligats när det gäller hur eget utrymme förhåller sig till tryckfrihetsförordningens (TF) regler om handlingsoffentlighet och offentlighets- och sekretesslagens regler om tystnadsplikt. Av uttalanden i två lagstiftningsärenden framgår att en myndighet kan tillhandahålla såväl en servicetjänst som en presentationstjänst där användares handlingar hanteras bara tekniskt i enlighet med 2 kap. 10 § första stycket TF.

I detta uttalande redovisar eSam berörda motivuttalanden i syfte att samordna och stärka myndigheternas utveckling av rättsenliga digitala tjänster.

Bakgrund och syfte med detta uttalande

I ett betänkande och två vägledningar¹ har E-delegationen och eSam redovisat sina juridiska bedömningar av den hantering som äger rum när myndigheter tillhandahåller digitala tjänster med eget utrymme. Bedömningarna kan numera delvis stödjas på regeringens uttalanden i två lagstiftningsärenden, ett om ny förvaltningslag och ett om utökat sekretesskydd i verksamhet för teknisk bearbetning och lagring.²

I syfte att sammanhållet informera om regeringens bedömningar och att samordna och stärka myndigheternas utveckling av rättsenliga elektroniska tjänster har eSams rättsliga expertgrupp tagit fram detta uttalande.

¹ Se SOU 2014:39 samt E-delegationen, Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltningen och eSams publikation, Eget utrymme hos myndighet – en vägledning.

² Se regeringens propositioner 2016/17:180 En modern och rättsäker förvaltning – ny förvaltningslag och 2016/17:198 Utökat sekretesskydd i verksamhet för teknisk bearbetning och lagring.

Begreppet eget utrymme

Med eget utrymme menas enligt en definition av E-delegationen³ ett skyddat förvar som tillhandahålls elektroniskt endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Ett sådant utrymme föreligger bara när handlingar som förvaras där är undantagna från handlingsoffentlighet enligt 2 kap. 10 § första stycket TF.

Efter att E-delegationen upphört har eSam från samma utgångspunkter närmare redovisat de krav som bör ställas på eget utrymme, inte bara från offentlighets- och sekretesssynpunkt utan även utifrån den förvaltnings-, straff- och persondataskyddsrättsliga regleringen. Dessutom har eSam påtalat risker och skyddsbehov från informations-säkerhetssynpunkt när myndigheter tillhandahåller eget utrymme.⁴

Invändningar mot eget utrymme

Invändningar fördes fram mot att tryckfrihetsförordningen skulle kunna tolkas och tillämpas på det sätt som E-delegationen och eSam hävdade och mot att eget utrymme skulle vara en ändamålsenlig lösning. Regeringen använde sig emellertid av begreppet eget utrymme i det lagstiftningsärendet genom vilket ett utökat sekretesskydd infördes (se prop. 2016/17:198 s. 7) och förklarade att det finns stöd i rättspraxis för att myndigheter tillhandahåller digitala tjänster som uppfyller kraven i 2 kap. 10 § första stycket TF (a.prop. s. 16). Regeringen fann vidare E-delegationens förslag mera ändamålsenligt än andra alternativ som framförts i remissvar över utredningsförslaget (a.prop. s. 15 f. och s. 19).

Eget utrymme kan tillhandahållas skyddat från insyn

I lagstiftningsärendet om ny förvaltningslag har regeringen beskrivit hur enskilda fyller i webbformulär på en myndighets server och därefter skickar den färdiga handlingen. Enligt lagmotiven är det möjligt att se den lagring som föregår ingivandet som en form av teknisk lagring för den enskildes räkning där handlingen, enligt 2 kap. 10 § första stycket TF, inte blir att anse som allmän innan den har ”skickats in”.⁵

Regeringen har vidare i lagstiftningsärendet om utökat sekretesskydd, som framgångsrikt förklarat att det finns stöd i rättspraxis för att myndigheter tillhandahåller digitala tjänster som uppfyller kraven i 2 kap. 10 § första stycket TF. Enligt lagmotiven kan en myndighet inte bara tillhandahålla *servicetjänster*⁶ som omfattas av 2 kap. 10 § första stycket TF, där eget utrymme används för att upprätta och skicka in handlingar till myndighetens mottagningsfunktion. Där framgår också att *presentationstjänster* bör kunna utformas så att myndigheters hantering av uppgifter sker i form av teknisk bearbetning eller lagring för

³ Se E-delegationens juridiska vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltningen.

⁴ Se eSams publikationer Eget utrymme hos myndighet – en vägledning, och Juridisk vägledning för införande av e-legitimering och e-underskrifter.

⁵ Prop. 2016/17:180 s. 141.

⁶ Med *servicetjänst* menas, enligt E-delegationens Juridiska vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltningen, version 2.0, en tjänst där användaren kan (a) utforma utkast till handlingar i ett eget utrymme, (b) i vissa fall få uppgifter förfyllda eller annars utlämnade av den som tillhandahåller det elektroniska utrymmet eller ett annat organ, med stöd av en bastjänst, (c) sända handlingar till ett anvisat mottagningsställe, och (d) vidta andra nödvändiga åtgärder.

användares räkning enligt 2 kap. 10 § första stycket TF. Användare kan därmed få sammanställningar av information presenterade i en digital tjänst utan att myndigheten får ta del av det som visas (a.prop. s. 26).

Enligt redovisade lagmotiv kan alltså ett och samma informationsinnehåll finnas både i eget utrymme (utan att vara allmän handling där), och i myndighetens verksamhetssystem (som allmän handling), efter att den färdiga handlingen skickats⁷ till myndighetens funktion för att ta emot inkommande elektroniska handlingar.⁸ På samma sätt kan en handling som bevaras (i ett exemplar) i myndighetens verksamhetssystem lämnas ut till eget utrymme (i form av ett annat exemplar). Dessa olika exemplar av en handling, dels i utrymmet, dels i myndighetens verksamhetssystem, ska bedömas var för sig från offentlighets- och sekretessynpunkt.⁹

Skyddade elektroniska platser kan därmed i enlighet med gällande rätt tillhandahållas ”på nätet” åt användare som använder digitala tjänster i stället för att behandla uppgifter lokalt i sin dator eller på papper i exempelvis bostaden eller ett tjänsterum.

Åtgärder för att uppfylla kraven på eget utrymme

Regeringen har funnit att 2 kap. 10 § första stycket TF kan tillgodose en berättigad förväntan hos privatpersoner och företag om att uppgifter i eget utrymme är skyddade från insyn och utlämnande med stöd av offentlighetsprincipen. Samtidigt har regeringen emellertid noterat att det *saknas* vägledande avgöranden som ger *tydligt besked* om vilka tjänster som uppfyller kraven för eget utrymme (se a.prop. s. 10 f.).

Det måste vara en prioriterad åtgärd för myndigheterna att närmare klargöra dessa förutsättningar. eSams rättsliga expertgrupp avser därför att ge vägledning på området.

Omedelbar gallring kan vara ett alternativ till eget utrymme

Regeringen har i lagstiftningsärendet om utökat sekretesskydd redovisat en alternativ möjlighet att ge enskilda ett tillräckligt skydd mot insyn när eget utrymme inte kan användas och uppgifterna inte är sekretessreglerade.

Denna möjlighet finns när uppgifter, som tillgängliggörs så att de blir allmän handling hos en myndighet, endast är av betydelse för myndighetens verksamhet under en kort tid, t.ex.

⁷ Eget utrymme är i vissa fall utformat så att ett exemplar finns kvar där även efter att det skickats.

⁸ Det är en annan sak att handlingar i eget utrymme ofta rensas bort så snart de har färdigställts och skickats till myndighetens mottagningsfunktion för inkommande försändelser.

⁹ Regeringen har således inte funnit stöd i gällande rätt för den invändning som hade förts fram mot eget utrymme, att det skulle saknas rättslig grund för att isolera ett tekniskt delmoment under den tid en handling förvaras hos en myndighet och betrakta det separat. Informationsinnehåll kan alltså, vid tillämpningen av 2 kap. 10 § första stycket TF, förvaras i två olika exemplar som bedöms var för sig.

under ett samtal eller en digital session. Sådana handlingar kan enligt lagmotiven oftast gallras genast (prop. 2016/17:198 s. 24).

Detta rättsliga uttalande har beslutats av eSams rättsliga expertgrupp¹⁰ efter föredragning av Per Furberg.

/Johan Bålman

¹⁰ 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 Veronica Eckerby samt ev. någon eller några till. Adjungerade ledamöter står inte formellt bakom uttalandet.