

Johan Bålman  
Johan-balman@pensionsmyndigheten.se  
+46722102619

## Eget utrymme är numera accepterat i lagmotiv – men vilka juridiska krav ställs på eget utrymme?

Rättsläget har förtydligats när det gäller hur eget utrymme förhåller sig till tryckfrihetsförordningens 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 endast tekniskt i enlighet med 2 kap. 10 § första stycket TF.

Genom en ändring i 40 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) utökas dessutom tystnadsplikten, för dem som handhar it-driften m.fl., när eget utrymme tillhandahålls i enlighet med 2 kap. 10 § första stycket TF.

### Innehåll

|     |  |   |
|-----|--|---|
| 1   | Bakgrund .....   | 2 |
| 2   | E-delegationen .....   | 2 |
| 3   | En grundläggande beskrivning i lagmotiv av eget utrymme.....         | 4 |
| 4   | Rättspraxis .....  | 4 |
| 5   | En närmare redovisning av uttalanden som rör eget utrymme.....       | 5 |
| 5.1 | Utgångspunkter .....   | 5 |
| 5.2 | Påståenden om tillämplighet .....                                    | 5 |
| 5.3 | Myndigheten måste begränsa den egna personalens tillgång.....        | 7 |
| 5.4 | Myndigheten väljer utformning av tjänsten .....                      | 8 |
| 5.5 | Det saknas insynsintresse .....                                      | 9 |
| 5.6 | Hjälptjänster utgör inte enbart teknisk bearbetning och lagring..... | 9 |
| 5.7 | Presentationstjänster .....  | 9 |

|   |    |
|---|----|
| 5.8 Omedelbar gallring kan vara ett alternativ när handlingar blir allmänna .....             | 10 |
| 6 En analys från praktiska utgångspunkter .....   | 11 |
| 6.1 Endast för annans räkning .....   | 11 |
| 6.2 Kommunikationen får inte ske så att uppgifter blir tillgängliga för annan myndighet ..... | 14 |
| 7 Slutord .....   | 15 |
| Bilaga .....  | 16 |

## 1 Bakgrund

När någon fyller i uppgifter i en e-tjänst för att ge in dem till en myndighet finns vanligtvis ett eget utrymme, eftersom blanketten nästan alltid blir ifylld i myndighetens it-miljö. Skattekäklaration med sådant utrymme infördes redan år 2001. Därefter har eget utrymme utvecklats till en etablerad myndighetspraxis som fått en omfattande spridning.

Med tiden har emellertid vissa juridiska invändningar förts fram, se redovisningen i *bilaga*.

Under 2017 har regeringen dock i två lagstiftningsärenden gjort uttalanden som ger stöd för de tolkningar som E-delegationen och eSam gjort av hur berörda rättsregler kan förstås i anknytning till eget utrymme. Dessa klargöranden redovisas närmare i det följande (kap. 3-6).

## 2 E-delegationen

E-delegationen har i huvudsak hävdad följande. Nyttoinformationen i ett eget utrymme *blir* visserligen *tekniskt tillgänglig* för den *myndighet* som tillhandahåller eget utrymme (med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i uppfattbar form). Informationen *förvaras* emellertid hos myndigheten *endast* som *led i teknisk* bearbetning eller teknisk lagring *för annans räkning*. Så som eget utrymme enligt vägledningen ska vara utformat kan det *inte råda tvekan om* när ett utkast till en inläga eller annan nyttoinformation *finns i det egna utrymmet* respektive när en färdig handling finns i myndighetens verksamhetssystem för t.ex. ärendehandläggning, dvs. har skickats in. Det är först när en handling lämnat det egna utrymmet (i praktiken kommit till myndighetens mottagningsställe) som

myndighetens lagring och bearbetning sker för något annat ändamål än att ge service åt användaren.<sup>1</sup>

Myndigheten *förfogar alltså inte* över den information och de handlingar som finns i användares eget utrymme utan ska vara förbjuden att ta del av dessa uppgifter. Särskilda åtgärder ska därför vidtas för att säkerställa att handlingarna inte finns tillgängliga vid myndigheten *för annat* (t.ex. statistikändamål) än teknisk bearbetning eller lagring för annans räkning. Vid den juridiska bedömningen måste *det särskilda syftet* med ett eget utrymme *beaktas*.

Innehavaren ska kunna använda utrymmet exklusivt.

Den myndighet som tekniskt administrerar utrymmet får inte ha åtkomst<sup>2</sup> till innehållet – dvs. nyttoinformation som innehavaren behandlar där (motsatsen gäller för den drift- och säkerhetsrelaterade information som myndighet behandlar för att kunna tillhandahålla utrymmet).

Nyttoinformationen ska av integritetsskäl vara privat (jfr det Europakonventionen värnar).<sup>3</sup>

Myndigheten ska inte få ta del av t.ex. olika utkast, förslagor eller andra preliminära handlingar som den enskilde kanske senare väljer att i en slutlig version skicka in.

En handling behöver således kunna särskiljas från en annan handling, med samma eller annat innehåll, som myndigheten förvarar i en annan teknisk och administrativ kontext, t.ex. ett elektroniskt exemplar av en handling som användaren har färdigställt i sitt utrymme respektive ett exemplar som har överförs till myndighetens elektroniska mottagningsställe och vidare till myndighetens verksamhetssystem; jfr att en sökande kan ge in en ansökan på papper till en myndighet men ha kvar en kopia hos sig. De olika handlingarna ska från offentlighetssynpunkt bedömas var för sig.<sup>4</sup>

De synsätt som E-delegationen och eSam presenterat rörande eget utrymme har numera stöd i uttalanden som regeringen gjort i två lagmotiv. Detta redovisas närmare i det följande.

<sup>1</sup> Se vidare eSams rättsliga uttalande den 26 oktober 2017 Ankomstdag för elektroniska handlingar och en anknytande promemoria den 31 oktober 2017 om inkommandetidpunkt enligt en ny förvaltningslag.

<sup>2</sup> Åtkomst kan emellertid undantagsvis vara lovlig om åtgärden krävs för att rätta ett tekniskt fel eller att utföra en åtgärd som krävs från informationssäkerhetssynpunkt.

<sup>3</sup> Se bl.a. SOU 2014:39 s. 40.

<sup>4</sup> E-delegationen erinrade härvid om att behovet av att en handling status hos en myndighet ska kunna växla över tid nyligen föranlett ett nytt andra stycke i 2 kap. 10 § TF så att en handling inte är att anse som allmän när den förvaras endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i en myndighets ordinarie system för automatiserad behandling, se vidare den argumentation som redovisats i SOU 2014:39 s. 49 ff.

### 3 En grundläggande beskrivning i lagmotiv av eget utrymme

I propositionen 2016/17:198 Utökat sekretesskydd i verksamhet för teknisk bearbetning och lagring, har regeringen beskrivit eget utrymme på följande sätt (s. 6 f. och s. 17 f.).

“Digitala tjänster kan utformas på många olika sätt. Det är den enskilda myndigheten som tar ställning till hur de tjänster som myndigheten erbjuder ska utformas och användas. Vid utformningen av dessa tjänster måste bl.a. behovet av integritet, rättssäkerhet och informationssäkerhet beaktas. I syfte att erbjuda service och uppnå målet om en enklare vardag för privatpersoner och företag finns det i många digitala tjänster möjlighet för användaren att skapa utkast för senare inlämning av uppgifter till myndigheten. ... .. I det följande används begreppet eget utrymme för dessa lagringsutrymmen. ...

Digitaliseringen innebär en möjlighet till utveckling av den offentliga förvaltningen och nya processer, former och sätt att erbjuda service till enskilda. Det är angeläget att utvecklingen sker så att skyddet för den personliga integriteten och enskildas förtroende för den offentliga förvaltningen upprätthålls. Enligt regeringens uppfattning är det rimligt att enskilda ska kunna förvänta sig att uppgifter som de lämnar på ett eget utrymme på en myndighets server via en digital tjänst skyddas såväl mot insyn från allmänheten som mot obehörigt utnyttjande från dem som har teknisk tillgång till uppgifterna. Detta bör myndigheterna beakta vid utformningen av sina digitala tjänster.

Det får alltså antas att det finns en berättigad förväntan hos privatpersoner och företag om att uppgifter som behandlas av en myndighet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring är skyddade från insyn eller utlämnande med stöd av offentlighetsprincipen. För att uppgifterna ska få ett tillräckligt effektivt skydd mot obehörigt röjande och utnyttjande anser regeringen att det finns behov av att skydda uppgifterna genom en bestämmelse om tystnadsplikt. Om en befattningshavare skulle ha råkat ta del av en uppgift i digital tjänst som tillhandahålls av en myndighet, t.ex. i samband med att han eller hon rättat ett fel i det tekniska systemet, eller vidtagit en åtgärd som är nödvändig från informationssäkerhetssynpunkt, behöver det därför finnas ett förbud mot att röja uppgiften. Behandlingen av uppgifterna i de nu aktuella fallen sker i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning, dvs. enligt 2 kap. 10 § första stycket TF. Sådana uppgifter är inte allmänna handlingar och det finns därför endast behov av tystnadsplikt för den personal som har tillgång till uppgifterna.”

### 4 Rättspraxis

I propositionen (2016/17:198 s. 16) har regeringen anfört att det *finns stöd i praxis* för att myndigheter tillhandahåller digitala tjänster som *uppfyller kraven i 2 kap. 10 § första stycket TF*. Regeringen har därvid hänvisat till RÅ 1994 ref. 64 och HFD 2011 ref. 52 samt förklarat att

myndigheternas möjlighet att själva besluta om utformningen av sina tjänster innebär att de kommer att kunna utveckla och anpassa sina tjänster efter eventuell ytterligare rättspraxis.<sup>5</sup>

Samtidigt har regeringen noterat att det *inte* finns vägledande avgöranden som ger *tydligt besked*, i fråga om *vilka* av de egna utrymmen som myndigheter tillhandahåller, som uppfyller kraven enligt 2 kap. 10 § första stycket TF. Regeringen har emellertid hänvisat till en dom den 26 oktober 2015 av Kammarrätten i Stockholm (mål nr 7369-15) där handlingar som förvarats i en CV-databas hos Arbetsförmedlingen, ansetts vara förvarade hos myndigheten endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning.<sup>6</sup>

## 5 En närmare redovisning av uttalanden som rör eget utrymme

### 5.1 Utgångspunkter

Regeringen har som framgått i prop. 2016/17:198 funnit att det *visserligen finns stöd* i rättspraxis för att myndigheter tillhandahåller digitala tjänster som uppfyller kraven i 2 kap. 10 § första stycket TF (se s. 16), *men att det saknas* vägledande avgöranden som ger *tydligt besked om vilka* egna utrymmen som uppfyller kraven i 2 kap. 10 § TF (se s. 10 f.). Dessutom har regeringen i prop. 2016/17:180 uttalat sig om när en handling blir att anse som allmän vid användning av en e-tjänst där webbformulär fylls i av enskilda, dvs. i anknytning till eget utrymme.

Frågan är därmed vad som närmare kan utläsas ur dessa lagmotiv. I det följande ges en för-  
enkla redovisning genom en kortfattad sammanställning av olika motivuttalanden.<sup>7</sup>

### 5.2 Påståenden om följande

1. Regeringen har beskrivit skyddsbehov i eget utrymme och uttalat bl.a. följande (2016/17:198 s. 17):

<sup>5</sup> Se vidare den närmare redogörelsen i a.prop. avsnitt 5.1.

<sup>6</sup> CV-databasen bestod av konton för arbetssökande och arbetsgivare. De arbetssökande kunde lagra CV och annan information i ett eget utrymme och arbetsgivare söka bland profilerna, läsa dem och skicka förfrågningar. Arbetsförmedlingen hade visserligen förbehållit sig rätten att ta bort olämplig information, men i domen noterades att Arbetsförmedlingens handläggare inte hade tillgång till eller använde databasen och att de inte heller använde den för att framställa statistik eller liknande. I sammanhanget kan noteras att kammarrätten accepterade att anställda hos Arbetsförmedlingen hade åtkomst till databasen för att administrera den och att detta inte hindrade en tillämpning av bestämmelsen i 2 kap. 10 § första stycket TF.

<sup>7</sup> För att undvika missförstånd bör noteras att regeringen visserligen uttryckligen valt att använda *begreppet eget utrymme* (prop. 2016/17:198 s. 7), men att regeringen använder detta begrepp så att ett sådant utrymme skulle kunna föreligga även vid servicefunktioner som myndigheter tillhandahåller i anknytning till e-tjänster som *inte* omfattas av undantaget i 2 kap. 10 § andra stycket TF. E-delegationen har definierat eget utrymme så att det avgränsats till sådana där teknisk bearbetning och teknisk lagring sker *endast* för annans räkning.

”Behandlingen av uppgifterna i de nu aktuella fallen sker i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning, dvs. enligt 2 kap. 10 § första stycket TF. Sådana uppgifter är inte allmänna handlingar och det finns därför endast behov av tystnadsplikt för den personal som har tillgång till uppgifterna.”

Uttalandet har således gjorts efter att behovet av skydd i eget utrymme mot insyn från såväl allmänheten som av myndighetens personal redovisats och att det beskrivits hur befattningshavare kan ha råkat ta del av uppgifter i digital tjänst som tillhandahålls av en myndighet, t.ex. i samband med att befattningshavaren rättat ett fel i tekniska system eller vidtagit för informationssäkerheten nödvändiga åtgärder.<sup>8</sup>

I författningskommentaren har regeringen tillagt att berörd sekretessreglerings tillämpningsområde ”är detsamma som för det undantag från bestämmelserna om allmänna handlingar som föreskrivs i 2 kap. 10 § första stycket TF. Bestämmelsen kommer därför enbart att tillämpas på de digitala tjänster ... som faktiskt har utformats på ett sådant sätt att de avser förvaring av handlingar endast som led i teknisk bearbetning eller lagring för annans räkning” (a.prop. s. 28 och samma uttalande s. 29).

Regeringen har således noterat att det finns ett tillämpningsområde för eget utrymme där nyttoinformation<sup>9</sup> omfattas av undantaget enligt 2 kap. 10 § första stycket TF.

2. Syftet med en viss typ av e-tjänster, s.k. presentationstjänster, är att den enskilde ska kunna ta del av samlad information på ett enkelt sätt och inte behöva vända sig till olika aktörer. Visserligen fann regeringen i nämnda lagmotiv att behovet av skydd för enskilda inte motiverade en generell bestämmelse om sekretess för *presentationstjänster*, men regeringen anförde samtidigt att ”presentationstjänster ofta bör kunna utformas så att myndighetens hantering av uppgifterna sker i form av teknisk bearbetning eller lagring för användarens räkning. Användaren kan därmed få en sammanställning av information i en digital tjänst, utan att myndigheten kan ta del av den” (a.prop. s. 26).

Regeringens syn på när eget utrymme omfattas av undantaget enligt 2 kap. 10 § första stycket TF är alltså inte begränsad till utrymmen där utkast utformas och handlingar skickas in.

3. Regeringen har dessutom i en proposition om ny förvaltningslag (prop. 2016/17:180), i anknytning till frågan om förvaltningsrättsligt inkommande gjort följande uttalande om när

<sup>8</sup> Jämför hur regeringen (a.prop. s. 18) även förklarat att ett stort antal tjänster för teknisk bearbetning eller teknisk lagring redan i dagsläget omfattar handlingar som upprättats av juridiska personer och som kan innehålla uppgifter som inte utgör personuppgifter, men som inte bör komma till utomståendes kännedom, i vart fall inte innan handlingen har kommit in till en myndighet.

<sup>9</sup> Regeringen har i lagmotiven använt sig av den gräns som E-delegationen och eSam dragit mellan nyttoinformation respektive drifts- och säkerhetsrelaterad information (a.prop. s. 14).

en handling blir att anse som allmän vid beaktande av undantagsregeln i 2 kap. 10 § första stycket TF.

”Uppgifter som den enskilde lämnar i ett webbformulär finns i vissa fall tekniskt tillgängliga för myndigheten på dess server för databehandling redan innan den tidpunkt då den enskilde har färdigställt en ansökan. Så kan fallet vara t.ex. under den tid som ett webbformulär håller på att fyllas i fram till dess att den enskilde vidtagit en särskild åtgärd som markerar att ansökan är färdig och inskickad. Enligt regeringens mening bör ett sådant förhållande som regel inte anses innebära att handlingen i förvaltningsrättslig mening ska anses ha kommit in till myndigheten. Ingivandet kan exempelvis manifesteras genom att den enskilde trycker på en skicka-knapp i webbformuläret. Under förutsättning att uppgifterna på servern inte görs tillgängliga för myndighetens handläggare före nämnda tidpunkt, torde det också vara möjligt att se en eventuell lagring som föregår ingivandet som en form av teknisk lagring för den enskildes räkning, som enligt 2 kap. 10 § första stycket TF innebär att handlingen inte är att anse som allmän innan den ”skickats in” (jfr HFD 2011 ref. 52). Detta bör myndigheterna ha i åtanke vid utformningen av de tekniska systemen och vid behörighetstilldelningen i dessa (s. 141 f.)”

Regeringens har således i mer än ett lagstiftningsärende hävdad att undantaget i 2 kap. 10 § första stycket TF kan bli tillämpligt när myndigheter tillhandahåller eget utrymme.

### 5.3 Myndigheten måste begränsa den egna personalens tillgång

Vid redovisning av regeln om dataintrång har regeringen uttalat sig rörande *begränsningar av personalens tillgång till uppgifter* som en användare sparar i sitt eget utrymme.

”Myndighetens personal ska alltså endast hantera den drifts- och säkerhetsrelaterade informationen. Myndigheterna tillämpar därför regler som förbjuder myndighetens personal att bereda sig tillgång till en användares egna utrymme i den digitala tjänst som myndigheten tillhandahåller eller annars ta del av information som finns där.” Det blir därmed förbjudet för myndigheten och dess personal att bereda sig tillgång till en användares utrymme eller förvar, eller att annars ta del av information som finns där. I 4 kap. 9 och 9 c §§ BrB finns bestämmelser om intrång i förvar och dataintrång, som kan aktualiseras om myndighetens personal ändå bereder sig tillgång till utrymmet. Straffansvar för dataintrång gäller trots att samma uppgift eller handling finns tillgänglig för befattningshavaren någon annanstans, t.ex. i en myndighets system för ärendehandläggning” (prop. 2016/17:198 s. 14 f.).

”Som Integritetskommittén framhållit kan digitalisering av förvaltningen leda till ökade risker för den personliga integriteten och det är viktigt att myndigheter utformar sina digitala tjänster på ett sätt som minimerar dessa risker (SOU 2016:41). Myndigheter som tillhandahåller hjälptjänster bör därför vidta åtgärder som hindrar myndighetens personal

och andra att missbruka information, t.ex. genom behörighetsstyrning, säkerhetsloggar och tekniska skyddsåtgärder” (a.prop. s. 25).

Sammanfattningsvis behöver alltså en myndighet införa förbud och behörighetsstyrningar för att säkerställa att undantaget enligt 2 kap. 10 § första stycket TF blir tillämpligt.

#### 5.4 Myndigheten väljer utformning av tjänsten

Regeringen har anfört att en ny sekretessreglering inte bör bygga på det antagande som E-delegationen gjort om att vissa digitala tjänster i allmänhet omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelsen i 2 kap. 10 § första stycket TF, men att det dock finns (a.prop. s. 16, jfr ovan not 7)

”stöd i praxis för att myndigheterna tillhandahåller digitala tjänster som uppfyller kraven i den nu aktuella bestämmelsen. Myndigheternas möjlighet att själva besluta om utformningen av sina tjänster innebär att de kommer att kunna utveckla och anpassa sina tjänster efter eventuell ytterligare rättspraxis.” ... ”Myndigheterna väljer som regel att utforma sådana digitala tjänster som tillhandahålls till enskilda så att utkast för senare inlämning av uppgifter till myndigheten enligt 2 kap. 10 § första stycket TF inte ska utgöra allmänna handlingar förrän användaren aktivt och medvetet väljer att färdigställa och skicka in handlingen till myndighetens elektroniska mottagningsställe. Digitala tjänster för enskilda och interaktion mellan myndigheter kan dock utformas på många olika sätt. Frågan om huruvida information i egna utrymmen ... omfattas av regleringen i 2 kap. 10 § första stycket TF, och därmed inte utgör allmänna handlingar, kan därför inte besvaras generellt och avgörs ytterst av rättstillämpningen.”

Regeringen har också gjort följande uttalande angående behovet av skydd (a.prop. s. 17).

”Digitaliseringen innebär en möjlighet till utveckling av den offentliga förvaltningen och nya processer, former och sätt att erbjuda service till enskilda. Det är angeläget att utvecklingen sker så att skyddet för den personliga integriteten och enskildas förtroende för den offentliga förvaltningen upprätthålls. Enligt regeringens uppfattning är det rimligt att enskilda ska kunna förvänta sig att uppgifter som de lämnar på ett eget utrymme på en myndighets server via en digital tjänst skyddas såväl mot insyn från allmänheten som mot obehörigt utnyttjande från dem som har teknisk tillgång till uppgifterna. Detta bör myndigheterna beakta vid utformningen av sina digitala tjänster.

Det får alltså antas att det finns en berättigad förväntan hos privatpersoner och företag om att uppgifter som behandlas av en myndighet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring är skyddade från insyn eller utlämnande med stöd av offentlighetsprincipen.”



Sammanfattningsvis måste en myndighet välja en ändamålsenlig utformning av eget utrymme och noga följa utvecklingen genom rättspraxis för att säkerställa att undantaget enligt 2 kap. 10 § första stycket TF är tillämpligt. Det är en viktig uppgift att vägleda så att myndigheter utformar eget utrymme rätt. Eget utrymme ska vara en elektronisk ”plats” där bara innehavaren av utrymmet får gå in.

### 5.5 Det saknas insynsintresse

Vid tolkningen av 2 kap. 10 § första stycket TF är följande motivuttalande av intresse (a. prop. s. 20).

”När det gäller sådan privat information, som ofta sammanställs som ett led i framtagandet av handling som sedermera ska ges in till myndigheten, som hanteras av myndigheten uteslutande för den enskildes räkning, anser regeringen att det i stort helt saknas insynsintresse i de handlingar som lagras.”

Detta bör tas med i bedömningen av vilka funktioner en myndighet kan tillhandahållas inom ramen för endast teknisk bearbetning och lagring för annans räkning.

### 5.6 Hjälptjänster utgör inte enbart teknisk bearbetning och lagring

En jämförelse bör ske med regeringens uttalanden beträffande hjälptjänster (a.prop. s. 24).

”En myndighets tillhandahållande av hjälptjänster till enskilda har en annan karaktär än den digitala tjänst som hjälptjänsten avser. De handlingar som kan uppstå i samband med tillhandahållandet av en hjälptjänst förvaras inte endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Även om tillhandahållandet av en hjälptjänst kan innefatta moment av teknisk bearbetning eller lagring kan det inte enbart anses utgöra sådan verksamhet.”

Även detta behöver beaktas vid tolkningen av vilka funktioner en myndighet kan tillhandahållas inom ramen för endast teknisk bearbetning och lagring för annans räkning.

### 5.7 Presentationstjänster

Syftet med en presentationstjänst är som framgått att den enskilde enkelt ska kunna ta del av samlad information på ett enkelt sätt och inte behöva vända sig till olika aktörer (se närmare om presentationstjänster vid not 12 nedan). Regeringen har beträffande sådana tjänster hävdad att ”Handlingar som uppstår i samband med tillhandahållandet av en sådan tjänst torde för närvarande sällan anses förvarade endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Uppgifter som samlas in och sammanställs av myndigheter i presentationstjänster kan därför utgöra del av allmänna handlingar” (prop. 2016/17:198 s. 26).

Jfr dock regeringens uttalande om att presentationstjänster ofta *bör kunna utformas* så att myndighetens hantering av uppgifterna sker i form teknisk bearbetning eller lagring för användarens räkning.

Enligt regeringens bedömning är undantaget i 2 kap. 10 § första stycket TF alltså inte begränsat till utrymmen där utkast kan utformas och färdiga handlingar kan sändas in. Presentationstjänster används inte på det sättet utan för att visa uppgifter för användaren, som normalt först har samlats in av tjänstelevererande myndighet så att de blivit allmänna handlingar hos denne. Även nyttoinformation i en presentationstjänst kan således vara undantagen från handlingsoffentlighet, när informationen finns och visas i ett eget utrymme som hanteras på ett sätt som är förenligt med 2 kap. 10 § andra stycket TF.

### **5.8 Omedelbar gallring kan vara ett alternativ när handlingar blir allmänna**

För funktioner i e-tjänster där 2 kap. 10 § andra stycket TF inte blir tillämpligt har regeringen gjort följande uttalande.

”En *hjälp-tjänst* bör därför inte utformas så att den leder till kartläggning av enskildes personliga förhållanden eller andra oönskade intrång i enskildas personliga integritet. En myndighet får vidare enligt 7 § Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse (RA-FS 1991:6; ändrad genom RA-FS 1997:6) gallra handlingar som är av tillfällig eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet, under förutsättning att allmänhetens rätt till insyn inte åsidosätts och att handlingarna bedöms sakna värde för rättsskipning, förvaltning och forskning. De uppgifter som tillgängliggörs för myndighetens befattningshavare i samband med en hjälp-tjänst torde normalt endast vara av betydelse för myndighetens verksamhet under tiden som samtalet eller sessionen pågår. De handlingar som kan uppstå i samband med detta bör därmed oftast kunna gallras” (a.prop. s. 24).

”Även handlingar som uppstår i samband med tillhandahållandet av en *presentationstjänst* torde dock i enlighet med vad som anförts i avsnitt 6.3 kunna gallras efter att tjänsten tillhandahållits. Enligt delegationen kan det dock inte uteslutas att en presentationstjänst behöver vara utformad så att insamlade handlingar bevaras, för att kunna presenteras på nytt för samma användare av tjänsten och omedelbar gallring kan då inte ske om tjänsten ska fungera. Det kan inte heller uteslutas att situationer kan uppstå då handlingarna av andra skäl inte omedelbart kan eller bör gallras (a.prop. s. 26).

Detta uttalande kan bli av betydelse för e-förvaltningen när allmänna handlingar som inte är sekretessreglerade behöver skyddas mot insyn från utomstående och 2 kap. 10 § TF inte kan tillämpas.

## 6 En analys från praktiska utgångspunkter

### 6.1 Endast för annans räkning

De frågor om handlingsoffentlighet som aktualiserats i anknytning till eget utrymme rör i första hand rekvisitet ”*endast ... för annans räkning*”. En myndighet som tillhandahåller eget utrymme får *inte* behandla nyttoinformation i utrymmet *för* myndighetens *egen* räkning (HFD 2011 ref. 52). Så sker inte heller när tjänstelevererande myndighet, i enlighet med eSams vägledning för eget utrymme,

*tillhandahåller* utrymmet *belt automatiserat* (ingen befattningshavare går in i utrymmet för att utföra åtgärder med nyttoinformation där),

*hindrar åtkomst* för sin personal, för annat än att åtgärda tekniska fel och vidta nödvändiga åtgärder för informationssäkerheten (behörighetsstyrning så att endast teknisk personal får tillgång till nyttoinformation), och

*inför förbud* i den mån detta inte redan finns (vid straffansvar), för annan än utrymmets innehavare, att bereda sig tillgång till eget utrymme.

Under sådana förhållanden hanterar myndigheten nyttoinformation ”endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning”, dvs. i enlighet med 2 kap. 10 § andra stycket TF.

E-delegationen och eSam har fått stöd i motivuttalanden från två lagstiftningsärenden för att 2 kap. 10 § andra stycket TF kan tillämpas när eget utrymme tillhandahålls av myndighet, om funktionerna är ändamålsenligt utformade. Vilka krav som i detalj behöver uppfyllas anges inte eftersom det ytterst är en fråga om tolkning av grundlag. Vissa slutsatser kan emellertid dras av redovisade motivuttalanden.

### Eget utrymme kan betraktas separat

Av lagmotiven kan utläsas att regeringen *inte* har anslutit sig till invändningar om att undantaget i 2 kap. 10 § TF skulle ta sikte på hela den tid som myndigheten förvarar en handling, dvs. *från* det att en handling först *upprättas* i en användares eget utrymme (i myndighetens it-miljö) *till* det att handlingen *getts in* och behandlas i myndighetens verksamhetssystem (i myndighetens it-miljö).

Regeringen har tvärt om anfört att undantaget i 2 kap. 10 § första stycket TF kan bli tillämpligt när myndigheter tillhandahåller tjänster för att upprätta utkast till handlingar.

Dessa uttalanden har avsett eget utrymme som används för att upprätta och skicka handlingar till en myndighet.<sup>10</sup>

Enligt regeringens uttalanden i lagstiftningsärendet saknas alltså stöd i gällande rätt för de i kap. 1 och i bilagan redovisade invändningarna mot att tillämpa 2 kap. 10 § första stycket TF på eget utrymme.

### Uppgifter kan förfyllas och visas utan krav på att något ska kunna skickas in

Ett annat klargörande genom lagmotiv avser frågan om 2 kap. 10 § första stycket TF kan tillämpas även när ett eget utrymme har utformats så att tjänstelevererande myndighet *lämnar ut uppgifter* (från sitt verksamhetssystem) *till en användares eget utrymme* för att t.ex. *förfylla* uppgifter i ett webbformulär<sup>11</sup> eller för att *presentera* uppgifter som automatiserat sammanställs och visas i eget utrymme för användaren. I motiven har presentationstjänsterna beskrivits som digitala tjänster där användaren ges tillgång till uppgifter eller handlingar från flera organ, *efter att handlingarna har kommit in* till den myndighet som tillhandahåller tjänsten och utan att det som visas blir tillgängligt för någon annan än utrymmets innehavare (a.prop. s. 9).

För att kunna tillhandahålla en sådan tjänst krävs att information som är allmän handling hos tjänstelevererande myndighet, både *lämnas ut till eget utrymme* och *hanteras där utan insyn* av annan än utrymmets innehavare. Av nämnda uttalande kan alltså den slutsatsen dras att undantaget i 2 kap. 10 § första stycket TF kan tillämpas även om *utrymmet inte används för att upprätta och ge in handlingar*.<sup>12</sup> Presentationstjänster används bara för att utrymmesinnehavaren automatiserat ska få uppgifter sammanställda och visade.

E-delegationen och eSam får genom uttalanden i lagmotiv stöd för att 2 kap. 10 § första stycket TF kan tillämpas på nyttoinformation i en presentationstjänst. Detta undantag från offentlighetsinsyn kan alltså gälla trots att utrymmet inte används för att ge in handlingar till myndighet.

<sup>10</sup> Se vidare avsnitt 6.2 ovan och bl.a. prop. 2016/17:180 s. 141 f. och prop. 2016/17:198 s. 16 och s. 28 f.

<sup>11</sup> Beträffande denna detaljfråga synes hittills inte någon invändningar ha framförts i remissvaren.

<sup>12</sup> I beskrivningen av presentationstjänsterna ingår nämligen inte att handlingar skickas därifrån till myndighet. –Att regeringen funnit brister i dagens presentationstjänster, så att handlingar som uppstår i samband med tillhandahållandet av en presentationstjänst för närvarande sällan torde anses förvarade endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning (a.prop. s. 26), leder inte till annan bedömning av tillämpningsområdet för 2 kap. 10 § första stycket TF.

## Egen hämtning

I E-delegationens juridiska vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltningen beskrivs ”egen hämtning”, dvs. att en uppgift eller en handling med stöd av en bastjänst lämnas ut till en användares eget utrymme, som tillhandahålls åt användaren av ett annat organ än det som lämnar ut uppgiften eller handlingen. Utformas dessa funktioner så att åtkomst till nyttoinformationen, för den myndighet som tillhandahåller utrymmet, förhindras eller på ändamålsenligt sätt förbjuds, blir meddelanden som utväxlas mellan en bastjänst (ett API) i ett eget utrymme och en bastjänst som en annan aktör tillhandahåller inte allmänna handlingar hos den myndighet som tillhandahåller det egna utrymmet. På detta sätt kan en e-tjänst t.ex. byggas så att användaren själv kan begära och få uppgifter till eget utrymme, t.ex. ett intyg från en annan myndighet som användaren sedan bifogar när en anmälan eller en ansökan skickas från utrymmet till den myndighet som tillhandahåller den digitala tjänsten.

En liknande utveckling pågår för att eget utrymme ska tillhandahållas så att ”egen hämtning” sker från en privaträttslig aktör, t.ex. ett programvaruföretag. Ett sådant exempel kan vara när ett företag enligt avtal tillhandahåller en redovisningstjänst åt en enskild samtidigt som en myndighet, exempelvis Skatteverket, tillhandahåller eget utrymme åt den enskilde i anknytning till redovisningstjänsten. I redovisningstjänsten kan den enskilde generera en handling med stöd av information och funktioner som finns där samt aktivera en överföring av skapad handling till eget utrymme hos myndigheten.

Som redovisats ovan kan en myndighet som tillhandahåller eget utrymme lämna ut uppgifter till det egna utrymmet (t.ex. för att uppgifter ska förifyllas), utan att skyddet enligt 2 kap. 10 § andra stycket TF bryts igenom. På samma sätt bör en privaträttslig aktör kunna tillhandahålla funktioner i en privat tjänst för att uppgifter ska kunna sändas direkt till ett eget utrymme hos myndighet utan att det som överförs blir allmän handling hos myndigheten så länge detta bara förvaras i utrymmet.

Det förutsätts härvid att erforderliga åtgärder vidtas i övrigt för att uppfylla kraven i 2 kap. 10 § första stycket TF, i enlighet med vad som beskrivits i eSams vägledning för eget utrymme.

För att nyttoinformation i eget utrymme ska omfattas av undantaget enligt 2 kap. 10 § första stycket TF från allmän handling krävs endast att bestämmelsens rekvisit är uppfyllda. Det finns därför inte hinder från offentlighets- eller sekretessynpunkt mot att en innehavare av ett utrymme skickar uppgifter direkt dit, t.ex. från en tjänst som en privaträttslig aktör tillhandahåller, eller att innehavaren från utrymmet begär uppgifter och får dem utlämnande direkt till utrymmet.

## Kontroller som en service före inkommandepunkten

I eSams publikation Eget utrymme hos myndighet – en vägledning, anføres att service kan erbjudas helt automatiserat i användares eget utrymme, utan att handlingar i utrymmet anses vara inkomna till myndigheten.<sup>13</sup> Vidare sägs där att eget utrymme kan utformas så att det inte går att komma vidare för att ge in en handling om en brist konstateras vid den automatiserade service som ges i utrymmet och bristen inte har åtgärdats. Denna service måste emellertid enligt vägledningen avse procedurer som äger rum innan användaren har sänt iväg handlingen.

Så som tillämpningsområdet beskrivits i nämnda lagmotiv för 2 kap. 10 § första stycket TF kan helt automatiserade kontroller äga rum utan att de handlingar som finns eller skapas i utrymmet blir att anse som allmänna handlingar. Eftersom egen hämtning (enligt vad som framgått ovan) också kan ske får samma bedömning göras oberoende av om uppgifter för kontrolländamål lämnas till utrymmet från ett privaträttsligt subjekt (t.ex. en leverantör av redovisningstjänster) eller från en myndighet. Handlingar som överförs till eget utrymme utan att ha skickats in är inte heller att anse som inkomna i förvaltningsrättslig mening, se eSams rättsliga uttalande Ankomsttag för elektroniska handlingar.

Som en konsekvens av att dessa behandlingar sker helt automatiserat utan insyn av tjänstelevererande myndighet och att övriga åtgärder vidtagas i enlighet med eSams vägledning för eget utrymme, får undantaget i 2 kap. 10 § första stycket TF från handlingsoffentlighet anses vara tillämpligt.

### 6.2 Kommunikationen får inte ske så att uppgifter blir tillgängliga för annan myndighet

Kommunikation med en myndighet, från eller till en användares eget utrymme, får inte utformas så att nyttoinformation i utrymmet blir allmän handling vid myndighet. Sådana risker framträder t.ex. vid användning av en hjälptjänst som tillhandahålls av en myndighet. Det finns också risker med egen hämtning eller utlämnande från eget utrymme till en myndighet, om funktionerna utformas så att en direktåtkomst uppkommer för en myndighet (jfr HFD 2015 ref. 65 och bl.a. prop. 2016/17:198 s 24.).

Dessa frågor har eSam behandlat närmare i publikationen Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form. Här hänvisas till den lösning för utlämnande på medium för automatiserad behandling som redovisats där.

---

<sup>13</sup> Där sägs att till eget utrymme hör automatiserade funktioner som delvis styr hur utrymmet används. Som exempel kan nämnas utrymmen där uppgifter förifylls, där rimlighetskontroller och sammanräkningar görs om det användaren skriver och där användaruppgifter stäms av mot offentliga register.

## 7 Slutord

Redovisade motivuttalanden ger stöd för den juridiska bedömning av eget utrymme som E-delegationen och eSam sedan några år har hävdad. Som en följd av detta klargörande har eSam gjort ett rättsligt uttalande. Det återstår att uppdatera berörda vägledningar.

## Bilaga: E-delegationens närmare beskrivning och invändningar mot denna

För att samordna och förenkla myndigheternas införande av *eget utrymme* beskrevs och definierades sådant utrymme av E-delegationen i en Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltningen. Med eget utrymme menas enligt vägledningen (version 2.0 från mars 2015) ”ett skyddat förvar som tillhandahålls elektroniskt endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning”.<sup>14</sup>

I vägledningen definieras även ”*serviceskede*” (som ett skyddat förlopp där en användare hanterar uppgifter så att a) service ges enligt 4 § FL, b) ingen annan ges insyn i de uppgifter som behandlas, c) det inte sker någon ärendehandläggning, och d) uppgifterna inte är inkomna enligt 10 § FL), ”*anvisat mottagningsställe*” (som en funktion där den som tillhandahåller en servicetjänst eller en bastjänst mottar handlingar, ankomstregistrerar dem och sänder kvittens), ”*verksamhetsystem*” (som en myndighets eller ett annat organs it-miljö för ärendehantering) och ”*nyttoinformation*” (som uppgifter som är till för enskilda eller befattningshavare till skillnad från drift- och säkerhetsrelaterad information som krävs för att upprätthålla en fungerande, effektiv och säker drift).<sup>15</sup>

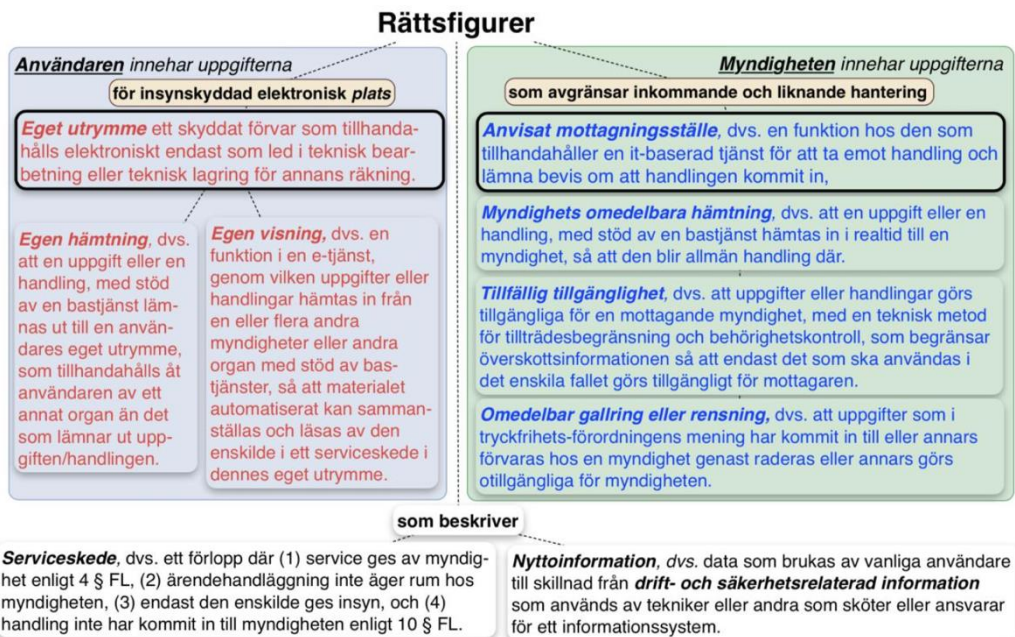
I vägledningen förklarades vidare att den utgår från vissa, sedan länge tillämpade, tolkningar av gällande rätt, men att dessa tolkningar *inte hade prövats* av domstol och att rättsläget därför var delvis oklart. Där beskrevs vidare några *rättsfigurer* för den framväxande e-förvaltningen, indelade i följande kategorier; sådana där användaren innehar uppgifterna (blå ruta), sådana där myndigheten har uppgifterna (grön ruta), samlingsbegrepp som beskriver vissa förhållanden (vita rutor), se följande figur.

---

<sup>14</sup> I vägledningen från år 2013 definierades även ”*eget utrymme för en session*”, som eget utrymme som tillhandahålls endast kortvarigt (transient), ”*konto*” som eget utrymme som har registrerats för en viss fysisk eller juridisk person, så att denne permanent (persistent) kan bevara och i övrigt behandla uppgifter där, samt ”*e-brevlåda*” som konto där elektronisk post kan levereras. I den uppdaterade vägledningen från år 2015 togs dessa varianter in som beskrivningar i löptexten (avsnitt 4.1.3).

<sup>15</sup> Jfr prop. 2016/17:198 s. 14 där det angående eget utrymme förklaras att myndighetens personal endast ska hantera den drifts- och säkerhetsrelaterade informationen.





Vid myndigheternas fortsatta utveckling av den digitala förvaltningen blev eget utrymme allt vanligare samtidigt som E-delegationens tolkning av 2 kap. 10 § första stycket TF började ifrågasättas.

Därför tog eSam år 2016 fram publikationen Eget utrymme hos myndighet – en vägledning. Där redovisas närmare hur användare brukar eget utrymme och att handlingarna i utrymmet skyddas som om de i stället hade hanterats i t.ex. användarens egen datormiljö. Användarna ska således kunna utgå från att informationen är skyddad både från offentlighets- och sekretesssynpunkt och från persondataskydds- och informationssäkerhetssynpunkt. Nyttoinformationen – dvs. de uppgifter som användaren ser i utrymmet eller annars använder där – finns visserligen i myndighetens it-miljö, men den är *avgränsad*, i vart fall logiskt, från myndighetens verksamhetssystem. Denna gräns upprätthålls strikt genom behörighetskontrollsystem, intrångsdetektering och brandväggar m.m. Användares berättigade förväntningar på att ha sitt material ”privat” i eget utrymme beskrevs också.

De som ifrågasatte E-delegationens och eSams tolkningar anförde i huvudsak följande.

*Uppgiftslämnarutredningen* noterade i betänkandet Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen (SOU 2013:80), att lagmotiven till undantagsbestämmelserna i 2 kap. TF är skrivna med tanke på annat än it-baserade tjänster och att det inte fanns någon rättspraxis som avsåg t.ex. ärendetjänster. Utredningen anförde vidare att utvecklingen av e-förvaltningen i praktiken kommit att aktualisera en tolkning och tillämpning av bestämmelsen i 2 kap. 10 § TF som beskrevs som tämligen långtgående samt att detta undantag från rätten att ta del av allmänna handlingar inte tillkommit med

avseende på direkt – elektronisk – kommunikation mellan enskilda och myndigheter. Detta borde enligt Uppgiftslämnarutredningen ha föranlett en mer återhållsam tolkning (SOU 2013:80 s. 150 ff.). – Kärnan i utredningens argumentation var emellertid att det inte skulle finnas legalt utrymme för att "isolera" ett tekniskt delmoment under den tid en handling förvaras hos myndigheten och betrakta detta separat – undantaget i 2 kap. 10 § TF tar sikte på hela den tid som myndigheten förvarar en handling. Förvaras en handling av en myndighet inom ramen för myndighetens e-tjänst för att användaren av e-tjänsten ska fullgöra en uppgiftsskyldighet eller för att myndigheten ska ha möjlighet att ge användaren upplysningar eller råd är det *svårt att hävda att handlingen förvaras* av myndigheten *endast* som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning, hävdade utredningen.<sup>16</sup>

Även *Datainspektionen* ifrågasatte i olika sammanhang E-delegationens tolkning av 2 kap. TF. Här kan inspektionens remissvar över SOU 2014:39 nämnas (dvs. det betänkande som låg till grund för regeringens proposition 2016/17:198 Utökad sekretesskydd i verksamhet för teknisk bearbetning och lagring). Där påpekade inspektionen bl.a. att rättsläget är oklart när det gäller om handlingar i eget utrymme omfattas av undantaget i 2 kap. 10 § andra stycket TF.

*Ekonomistyrningsverket* ifrågasatte också E-delegationens tolkning av 2 kap. 10 § andra stycket TF och gjorde gällande att det skulle medföra stora konsekvenser för medborgarna och statsförvaltningen om det visar sig att E-delegationens och eSams tolkning inte står sig vid en rättslig prövning.

*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB) hävdade i remissvar över SOU 2014:39 att E-delegationens förslag skulle bygga på en alltför extensiv tolkning av undantagsregeln i 2 kap. 10 § TF och att E-delegationen inte på ett övertygande sätt, med nödvändigt stöd i rättskällorna, visat att föreslagen tolkning av undantagsregeln i tryckfrihetsförordningen är så rättsligt hållbar att den kan läggas till grund för ett omfattande och resurskrävande utvecklingsarbete på e-förvaltningsområdet. MSB presenterade istället, utifrån begreppet eget förberedelseutrymme, ett förslag till en annan inriktning av arbetet med myndigheternas e-tjänster. Förslaget skulle innebära att uppgifter redan i förberedelsefasen blir allmän handling. – Regeringen har avvisat MSB:s förslag (prop. 2016/17:198 s. 19).

Se vidare den redogörelsen för berörda remissvar som ges i prop. 2016/17:198 s. 15 f.

---

<sup>16</sup> Detta trots att myndighetens bidrag inom ramen för e-tjänsten kan vara ganska begränsat i form av service genom förfyllda uppgifter eller annan grundläggande hjälp vid ifyllandet som exempelvis kontroll att det är rätt format på organisations-/personnummer. Uppgiftslämnarutredningen menade att detta resonemanget skulle vara giltigt oavsett om handlingen inkommit till myndigheten för att initiera ett ärende enligt förvaltningslagen eller bara är till för att guida en enskild igenom ett uppgiftslämnande (serviceskede). Den tekniska bearbetning eller lagring av handlingen skulle då bara vara en följd av den enskildes och myndighetens behov av att kommunicera sinsemellan och inte endast för att myndigheten ska utföra någon teknisk bearbetning eller lagring av handlingen för annans räkning (se även SOU 2014:39 avsnitt 4.5.4).