

# Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling

En rapport från E-delegationen

## Förord

Denna rapport har tagits fram av E-delegationens expertgruppen för juridiska frågor på uppdrag av delegationen. Den innehåller en juridisk modell för on-lineliknande utlämnanden som

- inte kommer i konflikt med de krav i författning som gäller för direktåtkomst,
- uppfyller erforderliga krav på persondataskydd och informationssäkerhet, och
- inte för med sig det ”överskott av allmänna handlingar” hos mottagande myndighet som direktåtkomst anses leda till.

Modellen är rådgivande. Det förtjänar att påpekas att modellen inte är en generell lösning för kommunikation som utesluter andra metoder än den som följer av modellen. Avsikten med modellen har varit att undanröja risk för att komma i konflikt med olika rättsregler. Modellen kräver inte att vissa exakta åtgärder utförs eller att samma säkerhetsnivåer ska uppnås i alla situationer.

Det förtjänar också att nämnas att de kontroller som nämns i modellen är exempel på åtgärder inför ett automatiserat beslut. Det är den utlämnande myndigheten som väljer lämpliga åtgärder inför ett automatiserat beslut om utlämnande och vilken säkerhetsnivå som är önskvärd samt tar ansvar för sin bedömning.

Modellen saknar exempel hur modellen kan fungera rent tekniskt. Det är delegationens avsikt är att arbetet med modellen ska fortsätta utifrån mer tekniska och praktiska utgångspunkter för att komplettera den med praktiska exempel.

## 1. Inledning

Elektronisk kommunikation av uppgifter i realtid är ett centralt samordningsområde för E-delegationen.<sup>1</sup> Utvecklingsarbetet hindras av att det är oklart under vilka förutsättningar system för informationsutbyte kan brukas för vad som i registerförfattningar betecknas utlämnande på medium för automatiserad behandling. E-delegationen har därför uppdragit åt delegationens expertgrupp för rättsliga frågor att genomlysa berörda frågor.

Området är under snabb utveckling samtidigt som de rättsliga komplikationerna är av sådan art att en offentlig utredning har förutskickats. Delegationens expertgrupp för rättsliga frågor har därför begränsat sitt arbete till en typ av lösning som, i avvaktan på resultatet av det kommande utredningsarbetet, bör kunna ge en praktiskt fungerande åtkomst för myndigheter samtidigt som persondataskyddet inte ska kunna åsidosättas.

---

<sup>1</sup> E-delegationen prioriterar under 2011 ett nytt förvaltningsgemensamt projekt för att underlätta informationsutbyte mellan myndigheter och för att förenkla vardagen för privatpersoner och företag (SOU 2011:27 s. 13).

Från dessa utgångspunkter har expertgruppen sammanfattat sina iakttagelser och bedömningar i följande vägledning med efterföljande kortfattade kommentarer.

## 2. Vägledning

### Bakgrund

1. Som en följd av att informationssystem införts som kommunicerar i realtid och att befattningshavare får svar genast, även över organisationsgränser, har det vid elektroniskt informationsutbyte blivit delvis oklart vilken prövning som görs, vem som gör prövningen, vilka beslut som fattas i olika led av hanteringen och vem som ansvarar.

2. Det är också så att ett ”överskott av allmänna handlingar” uppkommer hos den mottagande myndigheten i samband med direktåtkomst eftersom informationsutbytet kräver teknisk tillgång till fler uppgifter än vad myndigheten behöver i varje enskilt ärende. Regler om sekretess har därför införts.<sup>2</sup>

### Uppdraget

3. E-delegationen har till följd av myndigheternas behov av tydliga krav på system för elektroniskt informationsutbyte gett delegationens expertgrupp för rättsliga frågor i uppdrag att presentera en juridisk modell för on-lineliknande utlämnanden som

- inte kommer i konflikt med de krav i författning som gäller för direktåtkomst,
- uppfyller erforderliga krav på persondataskydd och informationssäkerhet, och
- inte för med sig det ”överskott av allmänna handlingar” hos mottagande myndighet som direktåtkomst anses leda till.<sup>3</sup>

### Det tydliga området för direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande

4. Vid expertgruppens genomgång av gällande rätt har framkommit att det finns ett område där det står klart när direktåtkomst respektive utlämnande på medium för automatiserad behandling föreligger. Följande tillämpningar utgör

- a) *utlämnande på medium* för automatiserad behandling; nämligen
  - manuellt utlämnande på CD, USB-minne o.l. eller via e-post eller annan överföring via nät,
  - automatiserat utlämnande efter sökningar och sammanställningar, s.k. batchkörningar, där svar lämnas med en viss tidsfördröjning, t.ex. nästa dag vilket skapar en hypotetisk kontrollmöjlighet,<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Se kommentaren i avsnitt 3.1.

<sup>3</sup> Se kommentaren i avsnitt 3.1.

<sup>4</sup> Ofta begränsas denna kontrollmöjligheten i praktiken till att stoppa utlämnandeprocessen.

- b) *direktåtkomst*; där någon utomstående ges tillgång till myndighetens informationssystem för att söka, sammanställa och ta del av uppgifter
- utan särskilda begränsningar, eller
  - strikt begränsat till vissa uppgifter genom fördefinierade frågor och svar.

## Den fråga som bedöms

5. Här behandlas frågan om ett utlämnande på medium för automatiserad behandling kan anses föreligga trots att uppgifter lämnas ut utan någon

- a) hypotetisk kontrollmöjlighet genom tidsfördröjning,<sup>5</sup> och
- b) fysisk persons beslut om huruvida en begäran ska bifallas.

6. Här behandlas också frågan om automatiserade rutiner kan införas så att endast uppgifter som har lämnats ut blir allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten.

## En modell för on-lineliknande utlämnanden

7. Ett utlämnande på medium för automatiserad behandling kan enligt expertgruppens bedömning föreligga – även utan prövning av en fysisk person och utan tidsfördröjt utlämnande – om begärande och utlämnande myndighets informationssystem och tekniska och administrativa rutiner har utformats så att

- a) begärande myndighet för varje enskilt fall ansöker om att få ut vissa angivna uppgifter,
- b) ansökan kommer in till den utlämnande myndighetens elektroniska brevlåda<sup>6</sup>,
- c) beslutsstödssystem införts i behörig ordning hos utlämnande myndighet, som automatiserat för varje enskilt fall
  1. utför motsvarande kontroller som en befattningshavare skulle ha utfört vid en manuell prövning, från
    - rättssäkerhetssynpunkt (behörighet o.l.), och
    - persondataskyddssynpunkt (t.ex. att uppgiften behövs i ett ärende),
  2. fattar individuella förvaltningsbeslut, för varje enskild begäran, som kan leda till bifall eller avslag,
  3. expedierar beslut och begärda uppgifter till den begärande myndigheten, och
  4. bevarar enligt bl.a. arkivförfattningarna de handlingar som inkommer och upprättas.<sup>7</sup>

8. Ökade risker vid on-lineliknande utlämnanden behöver kompenseras med kontroller från rättssäkerhets- och integritetsskyddssynpunkt, för att individuella förvaltningsbe-

---

<sup>5</sup> Se kommentaren avsnitt 3.3.

<sup>6</sup> Se E-nämndens vägledning för inkommande elektroniska handlingar (E-nämnden 05:02).

<sup>7</sup> För att en tillämpning ska vara förenlig med modellen behöver samtliga villkor vara uppfyllda.

slut som har en godtagbar kvalitet ska anses föreligga. Vilka sådana kontroller som krävs beror på tjänstens innehåll och art. Det kan emellertid behöva krävas t.ex. att

- en automatiserad kontroll görs mot den begärande myndighetens diarium för att få bekräftat om det uppgivna ärendet verkligen finns och avser den omfrågade personen,<sup>8</sup>
- den handläggare som begär en uppgift, med stöd av e-legitimation eller på annat liknande sätt intygat att uppgiften behövs i ett ärende, eller att
- handläggaren anger diarienummer och liknande uppgifter.

Innefattar ett beslutsstödssystem inte tillräckliga kontroller från säkerhetssynpunkt kan en användning dessutom stå i strid med skyldigheten enligt 31 § personuppgiftslagen (1998:204) att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifter. Föreligger regler och motivuttalanden rörande skyddsåtgärder vid direktåtkomst behöver motsvarande skydd ges om ett utlämnande istället sker genom en on-lineliknande rutin för utlämnande på medium för automatiserad behandling.

9. Kontroller som krävs från rättssäkerhets- och integritetsskyddssynpunkt får inte blandas ihop med en myndighets allmänna åtgärder för informationssäkerhet såsom skydd mot obehörig åtkomst genom brandväggar och intrångsdetekteringssystem eller insynsskydd och liknande skydd genom kryptering för att data inte ska kunna läsas av obehöriga eller förstöras eller förvanskas. I vissa fall kan kontroller som sker av informationssäkerhetsskäl också användas inom ett automatiserat beslutssystem.

## Handlingsoffentligheten

10. När en myndighet inte ges direkt åtkomst till handlingar utan den utlämnande myndigheten i varje enskilt fall beslutar om handlingen ska lämnas ut enligt den modell som beskrivs ovan blir de handlingar som förvaras hos den utlämnande myndigheten inte på förhand tekniskt tillgängliga för den begärande myndigheten. Sådana handlingar blir därmed inte allmänna hos den begärande myndigheten förrän den utlämnande myndigheten har lämnat ut handlingen.

## Införande och utveckling av ett automatiserat beslutsstöd

11. Ett automatiserat beslutsfattande kan inte införas om de regler som skulle bli tillämpliga är utformade så att ett utlämnande behöver föregås av en bedömning av en befattningshavare i varje enskilt fall, t.ex. om en sekretessprövning förutsätter en menbedömning som inte kan automatiseras.

12. Redan när en myndighet inleder sitt arbete med att utveckla ett system för automatiserat elektroniskt informationsutbyte bör rättslig expertis och i förekommande fall myndighetens personuppgiftsombud involveras i arbetet så att det säkerställs att funktionerna blir förenliga med gällande rätt. Vid behov ska myndigheten samråda med Datainspektionen.

---

<sup>8</sup> Se kommentaren i avsnitt 3.7

## Kommentar

### 3.1 Bakgrund

Personuppgiftslagen (1998:204; PUL) innehåller inte några särskilda bestämmelser om *sättet* för att lämna ut personuppgifter.<sup>9</sup> I många registerförfattningar föreskrivs emellertid begränsningar av utlämnande genom *direktåtkomst*. Det är också vanligt att begränsningar föreskrivs beträffande utlämnande på *medium för automatiserad behandling*. Direktåtkomst anses vara den mest integritetskänsliga formen av utlämnande. Regleringen i registerförfattningar innebär därför normalt att möjligheten att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst är mer begränsad än möjligheten att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling.

I flera sammanhang har kritik riktats mot denna begreppsbildning, även i motiv till lagar där dessa begrepp införts. Skälet är att det till följd av teknikens utveckling och hur den används inom offentlig förvaltning har uppkommit en osäkerhet om vissa tekniska förfaranden är att bedöma som direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling.<sup>10</sup> När den utlämnande myndigheten inte har rätt att medge mottagaren direktåtkomst är det av avgörande betydelse att det kan konstateras att det tekniska förfarande som ska användas inte är att bedöma som direktåtkomst. Det finns alltså ett behov av att för tillämpningen av registerförfattningar klarlägga vad som enligt gällande rätt menas med direktåtkomst och var gränsen går mot utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Vid direktåtkomst får den mottagande myndigheten normalt bara söka efter uppgifter om en person efter det att personen har blivit aktuell i ett ärende hos myndigheten. Rent tekniskt måste dock myndigheten ha möjlighet att ta del av sådana uppgifter beträffande alla personer som är aktuella hos utlämnande myndigheten, eftersom den mottagande myndigheten inte i förväg kan veta vilka personer som kan komma att bli aktuella i ärenden hos myndigheten. Den överskottsinformation i förhållande till aktuella ärenden hos den mottagande myndigheten som myndigheten rent tekniskt får tillgång till i samband med direktåtkomst, blir som huvudregel att betrakta som en allmän handling hos den myndigheten och kan begäras ut av allmänheten. Detta gäller även om den mottagande myndigheten vid det aktuella tillfället inte har något ärende beträffande den personen och således enligt sin registerförfattning inte har rätt att behandla uppgifterna för egen del. (Detta gäller dock – på grund av den s.k. begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen – inte uppgifter som

---

<sup>9</sup> Lagen innehåller däremot bestämmelser som anses innebära begränsningar i möjligheten att lämna ut uppgifter. Dessa begränsningar finns särskilt i 9 § första stycket d, e och f personuppgiftslagen som anger att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in, att de personuppgifter som behandlas ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen samt att inte fler personuppgifter får behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

<sup>10</sup> Regeringen har i propositionen 2007/08:160 Utökad elektroniskt informationsutbyte konstaterat att den tekniska utvecklingen har lett till att skillnaderna mellan direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling blivit så liten att det ibland kan vara svårt att dra en gräns mellan dessa former av utlämnande (s. 58).

omfattas av ett s.k. sökförbud, se prop. 2007/08:126 s. 120 f. och prop. 2007/08:160 s. 66 f.). Som en konsekvens av detta har särskilda regler om sekretess införts.

När en myndighet inte ges direktåtkomst till handlingar utan endast kan sända en begäran och den utlämnande myndigheten i varje enskilt fall bestämmer om handlingen ska lämnas ut innan den expedieras blir situationen emellertid en annan.

### 3.2 Uppdraget

Expertgruppen ska som framgått presentera en juridisk modell där utlämnande ska kunna ske utan tidsfördröjning och utan att utlämnandet kommer i konflikt med de krav i författning som gäller för direktåtkomst. Modellen ska dessutom uppfylla de krav som gäller från persondataskydds- och informationssäkerhetssynpunkt, samtidigt som den inte får leda till att elektroniska handlingar hos en utlämnande myndighet blir allmänna handlingar hos en annan myndighet, redan till följd av de tekniska arrangemang som införs för att möjliggöra ett smidigt informationsutbyte.

Med hänsyn till det oklara rättsläget har expertgruppen undvikit att uttala sig om den närmare gränsdragningen mellan direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling. Gruppen har i stället inriktat sitt arbete på att identifiera klara fall av direktåtkomst respektive utlämnande på medium för automatiserad behandling samt att ge riktlinjer för ett on-lineliknande förfarande som inte bör betraktas som direktåtkomst.

### 3.3 Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling

Det finns inte någon legaldefinition av begreppet direktåtkomst. Begreppet har delvis getts olika innebörd i skilda lagstiftningsärenden. Oftast avser begreppet den åtkomst som andra än den personuppgiftsansvariga myndigheten har till myndighetens uppgiftssamlingar, men ibland avser begreppet även den interna åtkomsten till uppgifter hos den personuppgiftsansvariga myndigheten.

I en rad förarbeten till registerförfattningar återfinns dock likartade motivuttalanden där direktåtkomst, med smärre språkliga variationer, beskrivs så att

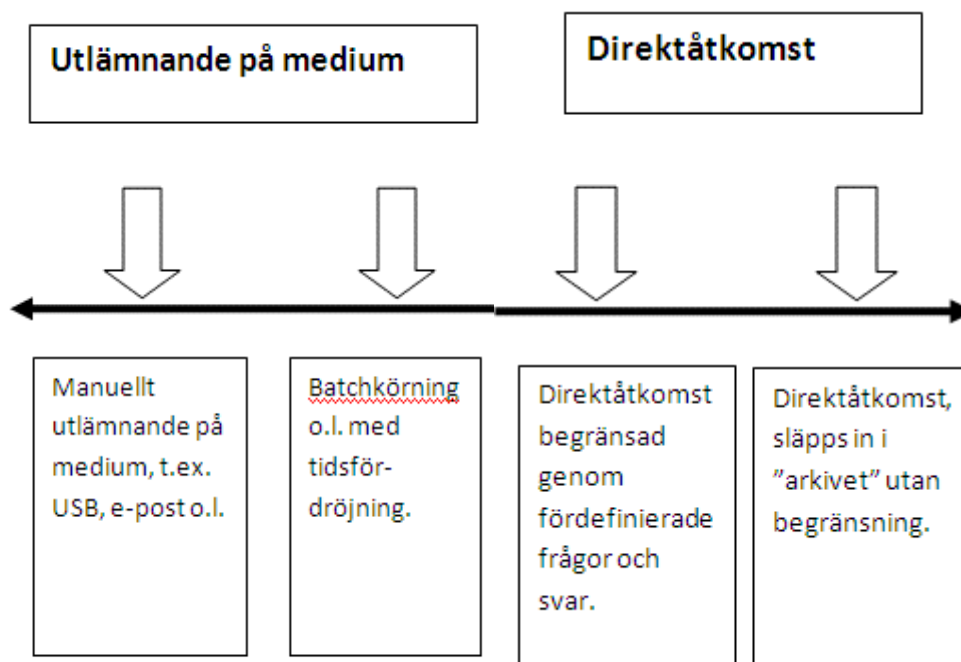
- a) en utomstående
  - (i) ges direkt tillgång till någon annans register eller databaser eller till uppgifter eller uppgiftssamlingar hos någon annan,
  - (ii) på egen hand kan söka efter information,
  - (iii) utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen; och
- b) den utlämnande myndigheten
  - (iv) lämnar ut uppgiften utan att i det enskilda fallet ha kontroll över vilka uppgifter mottagaren tar del av.

Det finns inte heller någon definition i författning av begreppet utlämnande på medium för automatiserad behandling och det ges inte någon beskrivning i lagmotiv av

vad som kännetecknar sådant utlämnande. I stället förekommer uttalanden om att utlämnande på medium för automatiserad behandling kan innebära att information överförs på t.ex. CD-rom, DVD eller USB-minne, via e-post eller genom direkt överföring från ett informationssystem till ett annat via allmänna kommunikationsnät. När det i lagmotiv anges vad som menas med utlämnande på medium ges alltså endast uppräknningar av sätt för att kommunicera. Bland dessa kommunikationssätt anges även sådana som används vid direktåtkomst.

Eftersom allt elektroniskt utlämnande som inte utgör direktåtkomst anses utgöra utlämnande på medium för automatiserad behandling återstår det att motsatsvis söka gällande rätts avgränsning utifrån de i lagmotiv en redovisade rekvisiten för direktåtkomst. Frågan är därmed under vilka förutsättningar ett elektroniskt utlämnande innebär dels att mottagande myndighet inte ges direkt tillgång till register eller databaser och på egen hand kan söka efter information, dels att den personuppgiftsansvariga myndigheten i det enskilda fallet har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut.

Av lagmotiven kan vissa tydliga fall av direktåtkomst respektive utlämnande på medium utläsas; se följande figur.



Direktåtkomst anses föreligga inte bara när tillgång ges utan begränsning, utan även vid mer eller mindre förfinade avgränsningar av åtkomsten till enstaka eller ett flertal uppgifter.<sup>11</sup> När en befattningshavare hos en utlämnande myndighet tar ställning till en begäran om utlämnande anses emellertid ett utlämnande på medium för automatiserad behandling föreligga, oavsett om utlämnandet sker på ett fysiskt medium, t.ex. ett USB-minne, eller om överföringen sker via nät, t.ex. e-post eller någon annan lösning

<sup>11</sup> Vid en jämförelse med fysisk miljö kan detta beskrivas så att en utomstående, efter en sekretessprövning på förhand, släpps in i ett arkiv så att tillgång ges till t.ex. ett hyllplan eller några kartonger och får ta del av de handlingar som finns där utan att en utlämnande myndighet i varje enskilt fall har granskat att handlingarna är allmänna, inte är sekretessbelagda och innehåller efterfrågade uppgifter.



för att kunna överföra uppgifter. Denna bedömning torde inte ändras om den utlämnande myndigheten infört tekniskt stöd så att en befattningshavare snabbt kan expediera svar på en begäran om utlämnande.

Till detta kommer emellertid att även automatiserade utlämnanden anses tillåtna som utlämnande på medium för automatiserad behandling om det har införts en tidsfördröjning, exempelvis så att utlämnande sker nästa dag (s.k. batch-körningar). I elektronisk miljö sker sådant utlämnande i praktiken automatiserat utan att någon befattningshavare i det enskilda fallet granskat vad som ska lämnas ut. Det brukar emellertid återopas att det finns en hypotetisk kontrollmöjlighet. I praktiken torde denna möjlighet vara begränsad till att bryta den tekniska förbindelsen.

I förarbeten har uttalats att en författningsmässig rätt till direktåtkomst även omfattar rätten att få uppgifterna på medium för automatiserad behandling eller på papper. När de rättsliga förutsättningarna finns får myndigheten alltså välja metod för utlämnande.

### 3.4 Expertgruppens modell för automatiserade utlämnanden

Till följd av den snabba tekniska utvecklingen på området har nya metoder för utlämnande blivit möjliga. Sådana metoder för utlämnande kan innefatta reella och automatiserade kontroller som görs i varje enskilt fall, på samma sätt som t.ex. vid automatiserade beskattningsbeslut.

Enligt expertgruppens bedömning kan ett fullt utvecklat stöd för automatiserade beslut, som leder till reella prövningar och individuella förvaltningsbeslut i varje enskilt fall innan uppgifter lämnas ut, ges en sådan utformning att informationsutbytet inte bör anses utgöra direktåtkomst. På samma sätt som handläggare utbildas för att följa gällande regler, mallar tas fram för manuella beslut och upparbetad kunskap och annat beslutsstöd förenklar det manuella beslutsfattandet och säkerställer att det blir rättsenligt kan en myndighet införa system för helt automatiserat beslutsfattande, inom ramen för säkra tekniska och administrativa rutiner, där såväl kraven på rättssäkerhet som på informationssäkerhet och persondataskydd uppfylls.

Någon definition av vad som är ett beslut finns inte i förvaltningslagen. Där ges inte heller annars vägledning i fråga om utrymmet för automation. Avsaknaden av uttryckliga bestämmelser om automation anses emellertid inte hindra myndigheter från att införa ett automatiserat beslutsfattande.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Utrymmet för sådant beslutsfattande beskrivs istället utifrån vissa kriterier som ska föreligga för att ett ställningstagande ska vara att betrakta som ett förvaltningsbeslut. Regeringsrätten har i det s.k. olivoljemålet (RÅ 2004 ref 8) förklarat att, kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande samt att det inte föreligger några begränsningar med avseende på uttalandets form, dock att det i sammanhanget kan bortses från sådana beslut som inte är skriftliga eller på annat sätt dokumenterade. Sälunda har bl.a. en av myndighet offentliggjord skrivelse, trots att den betecknats som information, i visst fall ansetts utgöra ett överklagbart beslut (se RÅ 2004 ref. 8). Enligt praxis krävs vidare inte alltid att ett beslut har självständiga eller direkta rättsverkningar för att det skall kunna överklagas. Avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet är beslutets innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av beslutet (se RÅ 1996 ref. 43, RÅ 2003 ref. 87 samt det ovannämnda RÅ 2004 ref. 8). Se även Magnusson Sjöberg, Cecilia, Rättsautomation: Särskilt om statsförvaltningens datorisering, Norstedts, 1992 s. 340-346, motivuttalanden om förvaltningslagens (1986:223) tillämpning på automatiserad ärendehandläggning (prop. 1985/86:80, Om ny förvaltningslag, s. 57) samt SOU 2010:29, En ny förvaltningslag.

När uppgifter lämnas ut elektroniskt från en myndighet till en annan, genom s.k. direktåtkomst eller s.k. batchkörningar, fattas inga individuella förvaltningsbeslut. Den utlämnande myndigheten gör, liksom när någon släpps in i myndighetens arkiv och själv letar och tar del av handlingar, inte någon bedömning i det enskilda fallet. En modell för on-lineliknande utlämnande på medium för automatiserad behandling bör, enligt expertgruppens uppfattning, däremot bygga på att en skriftlig<sup>13</sup> framställning görs till den utlämnande myndigheten, som genom ett individuellt förvaltningsbeslut tar ställning till om framställningen ska bifallas eller avslås. Vid bifall expedieras beslutet i form av skriftligt svar med uppgifterna – och vid avslag expedieras ett skriftligt beslut med motivering. Den utlämnande myndighetens beslut måste dock uppfylla särskilda krav som behandlas i följande avsnitt.

### 3.5 Kraven för att individuella förvaltningsbeslut enligt modellen ska föreligga

För det första måste en programmering ha ägt rum, där en tolkning gjorts i ett sammanhang av gällande rätt och de praktiska förutsättningarna, så att kommande automatiserade individuella förvaltningsbeslut inte ska kunna fattas felaktigt. Resultatet av detta arbete måste ha dokumenterats så att det tydligt kan utläsas vad som styr den automatiserade behandling som ska kunna leda fram till ett individuellt förvaltningsbeslut. Funktionerna för ärendehandläggningen och det resultat som avses uppkomma – ett beslut om utlämnande och expediering respektive ett avslagsbeslut och motivation av det – måste beskrivas. Ärendegången måste också redovisas. Hit hör de kontroller som görs av informationssäkerhetsskäl, i den mån de samtidigt blir av betydelse för den automatiserade bedömningen av om en begäran om utlämnande ska kunna bifallas i ett individuellt förvaltningsbeslut. En förutsättning för vår modell är här att en användning av det automatiserade systemet ska kunna leda till såväl bifall som avslag på en begäran. I processen kan också ingå funktioner för begäran om komplettering respektive avskiljande för manuell hantering.<sup>14</sup>

För det andra måste resultatet av programmeringsarbetet och de tolkningar av gällande rätt som det arbetet innefattat bedömas av den eller dem inom myndigheten som har att bestämma i frågan. Utfaller denna prövning positivt och befanns en sådan utlämnandefunktion vara förenlig med myndighetens inriktning och uppdrag behöver beslut om funktionen och dess driftsättning fattas av behörig företrädare för myndigheten – innan lösningen börjar användas.

Beslutet ska dokumenteras och innefatta den information som behövs om systemet för att det ska kunna utläsas vad som styr den automatiserade behandlingen samt hur och under vilka förutsättningar en begäran ska bifallas. Det behöver också dokumenteras om vissa ärenden automatiserat ska föras över för att handläggas och beslutas manuellt eller hur situationer som inte förutsetts annars ska hanteras. Av betydelse är bl.a. att

<sup>13</sup> I termen skriftlig innefattas här, så som vanligtvis är fallet, även elektroniska rutiner.

<sup>14</sup> Jfr vad som beskrivits som ett serviceläge i E-nämndens vägledning för inkommande elektroniska handlingar (E-nämnden 05:02).

beslutsdokumenten ges en lämplig utformning vid avslag på en begäran genom ett individuellt förvaltningsbeslut.

### **3.6 Persondataskyddet får inte kringgås**

När beslutssystem införs för utlämnande på medium för automatiserad behandling tillkommer vissa särskilda frågor från persondataskyddssynpunkt. Regler om utlämnande på medium för automatiserad behandling förekommer vanligtvis endast i registerförfattningar där det också finns bestämmelser om direktåtkomst. Det kan antingen vara så att direktåtkomst inte medges för det aktuella utlämnandet eller att den utlämnande myndigheten – trots att direktåtkomst får medges – väljer att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling. De skillnader som i praktiken föreligger mellan dessa former för utlämnande kan visa sig begränsade, särskilt när automatiserade förvaltningsbeslut införs. Vid ett utlämnande på medium, i enlighet med expertgruppens modell, behåller emellertid myndigheten en reell kontroll över vad som i varje enskilt fall lämnas ut.

För att man ska vara säker på att det inte är fråga om direktåtkomst måste alla de krav som följer av vägledningens modell för on-lineliknande utlämnanden (p. 7) uppfyllas. Modellen får alltså inte missbrukas genom att endast delar av den införs. Lämnas uppgifter ut på medium för automatiserad behandling – utan någon tidsfördröjning och på ett sätt som kan likna direktåtkomst – bör motsvarande skydd ges som vid direktåtkomst. För det fall att en myndighet väljer utlämnande på medium enligt expertgruppens modell, för ett informationsutbyte där direktåtkomst är tillåten enligt registerförfattning, men endast om särskilda krav är uppfyllda, får krav på motsvarande skyddsnivå anses följa av reglerna i 31 § PUL. Det närmare valet av åtgärder för sådant skydd kan emellertid göras friare än när en bestämmelse i registerförfattning föreskriver ett visst slag av åtgärd. Avgörande är att behovet av persondataskydd tillgodoses.

För att en process för automatiserat elektroniskt utlämnande inte ska vara att betrakta som direktåtkomst behövs alltså mer än en ny beteckning eller ett beslut om ett automatiserat system. Expertgruppen har i denna del valt att beskriva vissa kompletterande åtgärder och kontroller som får anses föra med sig att ett automatiserat system för elektroniskt informationsutbyte befinner sig utanför den gråzon där det oklart om ett utlämnande leder till direktåtkomst.

### **3.7 De kontroller som bör göras**

Med utgångspunkt från expertgruppens syn på automatiserade individuella förvaltningsbeslut, med tillhörande åtgärder för att intrång inte ska uppkomma i den enskildes personliga integritet, kan alltså alternativa åtgärder för kontroll och skydd aktualiseras vid utlämnande på medium för automatiserad behandling.

En första förutsättning är att särskilda kontroller införts så att användningen av den utlämnande myndighetens beslutssystem kan resultera i att den sökande myndighetens begäran bifalls, avslås eller avskiljs som en begäran som förutsätter manuell hantering.

Här blir det en självklarhet att en begäran inte medges om den är ofullständig (diarie-nummer är inte ifyllt etc.). En begäran medges inte heller om t.ex. ärendet har fel serie-nummer (fel ärendegrupp), den som ställt frågan inte tillhör kretsen av befattningshavare som handlägger sådana ärenden eller begäran avser uppgifter som inte faller inom ramen för beslutsstödssystemet. Sådana kontroller bör emellertid ingå att det inte kan råda någon tvekan om att en reell prövning ägt rum innan ett individuellt förvaltningsbeslut rörande utlämnande meddelas. Detta kan något förenklat uttryckas så att det bör tillkomma ett skydd – en slags tröskel – för att ett utlämnande utan tidsfördröjning inte ska betraktas som direktåtkomst.

En sådan tillkommande åtgärd kan vara att det automatiserade beslutssystem tillförs en funktion så att det för varje fråga sker en automatiserad kontroll mot den begärande myndighetens diarium för att få bekräftat att det finns ett ärende som rör den person beträffande vilken frågan ställts. Den som frågar får därmed antingen fylla i diarie-nummer och den omfrågade personens namn eller också genereras och överförs dessa uppgifter automatiserat. I de fall uppgifter om den omfrågade personen omfattas av sekretess hos den frågande myndigheten, bör myndigheten anses ha röjt dessa uppgifter med stöd av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eftersom utlämnandet är nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Det är då förenligt med sekretessregleringen att den utlämnande myndigheten genom en automatiserad frågerutin får ett automatiserat svar om det aktuella ärendet finns registrerat i diariet och om ärendet avser den aktuella personen. En annan tillkommande åtgärd kan vara att handläggaren hos den myndighet som begär uppgifter, med stöd av e-legitimation, vid straffansvar får underteckna en försäkran om att det föreligger ett ärende där uppgifterna behövs, samt manuellt eller automatiserat ange ärendets diarienummer och den aktuella personens namn. Även andra funktioner för spårbarhet och äkthetskontroll än det som i tekniska sammanhang kallas digital signatur<sup>15</sup> bör kunna komma i fråga.

Genom dessa alternativa åtgärder minimeras, på ett liknande sätt som vid manuellt utlämnande, risken för att uppgifter lämnas ut i annat fall än när de behövs för handläggningen av visst ärende. Skulle en befattningshavare genom manipulationer forcera dessa hinder råder det normalt inget tvivel om att åtgärden strider mot såväl regler om persondataskydd som arbetsrättsliga och straffrättsliga regler.

Även andra kombinationer av tekniska och administrativa åtgärder kan aktualiseras. Skyddet behöver för varje ny funktion för automatiserat utlämnande anpassas till de förutsättningar som gäller för det informationsutbytet.

Den genomlysning som expertgruppen gjort utifrån exempel på informationsutbyten som redan äger rum har visat att spännvidden är stor, bl.a. från integritetssynpunkt, när det gäller vilka kontroller som införts och hur de är utformade. När berörda uppgifter inte är sekretessbelagda och kanske inte ens utgör personuppgifter utan företagsupp-

---

<sup>15</sup> Jfr det som i lag definierats som elektronisk signatur med de digitala signaturernas knytning till den teknik som idag används för underskrift med stöd av e-legitimation och som enligt lag blir att bedöma som en avancerad elektronisk signatur.

gifter som omfattas av en registerlag blir situationen en helt annan än exempelvis när regeringen i ett lagstiftningsärende funnit att berört informationsutbyte inte ska få ske genom direktåtkomst. Här bör alltför kraftiga generaliseringar undvikas. Istället behöver en helhetsbedömning göras av varje tillämpning för automatiserat utlämnande utifrån berörda uppgiftsslag, eventuella risker för otillåten spridning eller sambearbetning och andra tänkbara faror, så att tillräckliga tekniska och administrativa åtgärder för skydd blir införda som en del av beslutsstödssystemet.

Det är samtidigt viktigt att skilja kontroller som utförs endast av informationssäkerhetsskäl från sådana kontroller och andra åtgärder som utgör en del i handläggningen av det enskilda ärendet.

### **3.8 Handlingsoffentligheten**

Fattar den utlämnande myndigheten automatiserade individuella förvaltningsbeslut som uppfyller de krav som beskrivits ovan, förfogar den mottagande myndigheten inte över uppgifterna förrän de nått myndighetens elektroniska brevlåda.<sup>16</sup> Det ”överskott av allmänna handlingar” som uppkommer vid direktåtkomst uppstår således inte vid användning av expertgruppens modell.

### **3.9 Införande och utveckling**

Till de utvecklingsfrågor som aktualiseras när ett automatiserat beslutsstödssystem planeras för elektroniskt informationsutbyte hör komplexa tekniska och juridiska frågor. Rättslig expertis bör därför involveras redan när en myndighet inleder sitt arbete med att utveckla ett system för automatiserat elektroniskt informationsutbyte. I arbetet bör också myndighetens personuppgiftsombud delta, när ett sådant ombud finns. Det måste nämligen redan från början säkerställas att de funktioner som utvecklas blir förenliga med gällande rätt och inrymmer balanserade avvägningar mellan berörda intressen av effektivitet, informationssäkerhet, rättssäkerhet och integritetsskydd. Vid behov ska myndigheten samråda med Datainspektionen.

Ett automatiserat beslutsfattande kan naturligtvis inte införas om de regler som skulle bli tillämpliga föranleder bedömningar som behöver göras manuellt i varje enskilt fall, t.ex. om en sekretessprövning förutsätter en menbedömning som inte kan automatiseras.

---

<sup>16</sup> Se E-nämndens vägledning (05:02) för hantering av inkommande elektroniska handlingar .