

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr

1356-14

meddelad i Stockholm den 29 oktober 2015

KLAGANDEFörsäkringskassan
103 51 Stockholm**MOTPART**Datainspektionen
Box 8114
104 20 Stockholm**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**Kammarrätten i Stockholms dom den 14 februari 2014 i mål nr 189-13, se bilaga
(här borttagen)**SAKEN**

Tillsyn enligt personuppgiftslagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDEHögsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet och upphäver
underinstansernas avgöranden.**BAKGRUND**Försäkringskassan ger socialnämnderna åtkomst till de uppgifter om främst
förmåner och ersättningar i socialförsäkringsdatabasen som behövs vid
handläggningen av ärenden i nämnden. Uppgiftsutlämnandet sker via
datasystemet LEFI Online. Det är en fråga/svarstjänst med fördefinierade frågor

Dok.Id 159545

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm**Besöksadress**
Birger Jarls torg 13**Telefon**
08-561 676 00**E-post:**
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se**Telefax**
08-561 678 20**Expeditionstid**
måndag – fredag
08:00-16:30

och svar. Socialnämnden skickar en frågefil avseende en person i taget som innehåller uppgifter om personnummer och efterfrågade förmåner eller ersättningar för en viss period. Det finns inga tekniska hinder i systemet som begränsar sökbarheten till personer som ingår i pågående ärenden hos nämnden. Försäkringskassans IT-system hämtar in information och sammanställer ett svar. Genom ett automatiserat förfarande genomförs en behörighetskontroll och två sekretesskontroller. En svarsfil skickas inom några sekunder till mottagaren.

Datainspektionen beslutade den 1 april 2011 att förelägga Försäkringskassan att upphöra med att medge socialnämnderna åtkomst till uppgifterna via LEFI Online till dess att Försäkringskassan försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnderna bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden. Som skäl för beslutet angavs bl.a. att socialnämndernas tillgång till uppgifterna genom LEFI Online utgör direktåtkomst.

Försäkringskassan överklagade beslutet hos Förvaltningsrätten i Stockholm, som avslog överklagandet. I det nu överklagade avgörandet avslog Kammarrätten i Stockholm Försäkringskassans överklagande.

YRKANDEN M.M.

Försäkringskassan yrkar att Datainspektionens beslut ska upphävas och anför bl.a. följande. LEFI Online har utvecklats för att följa den systematik för prövning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar som följer av tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Tjänsten är konstruerad så att en begäran om att få ta del av vissa specifika uppgifter lämnas in till Försäkringskassan. Därefter sker genom ett automatiserat förfarande en prövning och kontroll av att uppgifterna i det enskilda fallet kan lämnas ut. Eftersom det finns en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet består sekretessprövningen i att kontrollera att de formella förutsättningarna för utlämnande är uppfyllda. En ansluten socialnämnd har således inte direkt tillgång till Försäkringskassans IT-system och kan inte heller fritt söka information. Sättet för utlämnande kan därför inte definieras som direktåtkomst.

Datainspektionen bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Försäkringskassan gör inte någon reell prövning i det enskilda fallet. De kontroller som Försäkringskassan gör är en förutsättning för direktåtkomst. Vid direktåtkomst måste nämligen den utlämnande myndigheten ha kontroll över att den som begär åtkomst till vissa uppgifter har rätt att få det.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering

Av 114 kap. 22 § socialförsäkringsbalken följer att en socialnämnd får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453). En socialnämnd får ha direktåtkomst först sedan Försäkringskassan har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnd bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

Personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen får lämnas ut på medium för automatiserad behandling om det behövs som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (114 kap. 24 § socialförsäkringsbalken).

Enligt 11 kap. 11 § socialtjänstlagen har socialnämnden rätt att ta del av uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild hos Försäkringskassan. I 3 § förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) specificeras de uppgifter socialnämnden har rätt att ta del av hos Försäkringskassan. Att en socialnämnd – under de förutsättningar som anges i 114 kap. 22 § socialförsäkringsbalken – får ha direktåtkomst till dessa uppgifter framgår av 3 b § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

Vad målet gäller

Frågan i målet gäller om socialnämndernas åtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen genom datasystemet LEFI Online är att anse som direktåtkomst i socialförsäkringsbalkens mening. Detta är avgörande för bedömningen av om Datainspektionen haft fog för sitt beslut att förelägga Försäkringskassan att upphöra med att ge socialnämnderna åtkomst till uppgifterna till dess att en sådan försäkran som avses 114 kap. 22 § socialförsäkringsbalken har hämtats in.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Elektronisk överföring av uppgifter mellan myndigheter sker i form av direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling. Någon legaldefinition av dessa begrepp finns inte.

Bestämmelsen om att socialnämnden får ha direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen infördes ursprungligen i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Regleringen syftade till att öka det elektroniska informationsutbytet mellan vissa myndigheter bl.a. för att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (prop. 2007/08:160 s. 39). Lagen upphävdes i samband med tillkomsten av socialförsäkringsbalken. Regler med motsvarande innehåll finns nu i 114 kap. socialförsäkringsbalken.

Med direktåtkomst avses enligt förarbetena till lagen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration att den som använder registret på egen hand kan söka i detta och få svar på frågor, dock utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet, samt att uppgifter i registret på det beskrivna sättet lämnas ut utan att den ansvariga myndigheten i det enskilda fallet har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut (prop. 2002/03:135 s. 88).

I samma proposition uttalas vidare att vad begreppet utlämnande på medium för automatiserad behandling innefattar inte är helt klarlagt. Syftet med de olika reglerna om utlämnande av uppgifter är i regel att med hänsyn till medborgarnas

integritet inskränka möjligheterna för utomstående att genom överföring av uppgifter i personregister kunna upprätta egna personregister. Den tekniska metoden för överföring av uppgifter är i det sammanhanget ointressant. Även överföring av uppgifter via internet till en persondator – som i regel innebär att uppgifterna på något sätt lagras i persondatorn trots att huvudsyftet är att innehavaren ska ta del av dem på skärmen – bör ofta vara att anse som utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling (a. prop. s. 88 f.).

Osäkerheten vad gäller begreppsbildningen speglas också i förarbetena till bestämmelserna om socialnämndernas direktåtkomst i socialförsäkringsbalken. Där uttalas att den tekniska utvecklingen hade lett till att skillnaderna mellan direktåtkomst och annat uppgiftslämnande på automatiserad väg är så små att det är svårt att dra en gräns mellan direktåtkomst och andra former av utlämnande. Såväl vid direktåtkomst som vid sådant utlämnande på automatiserad väg som sker via telenätet sker sekretessprövningen, eller prövningen av vilka uppgifter som omfattas av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet och därmed ska lämnas ut utan någon sekretessprövning, i samband med att förbindelsen upprättas. Någon ytterligare prövning av uppgifterna i samband med utlämnandet sker inte vid överföringar över telenätet, även om det är teoretiskt möjligt (prop. 2007/08:160 s. 58). Det framgår vidare att lagstiftaren var medveten om avsaknaden av entydiga begrepp men att utgångspunkten i lagstiftningsärendet var att inte frångå den begreppsbildning som fanns på området.

Beskrivningarna av begreppen direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling ger således inte några tydliga hållpunkter för hur begreppen ska förstås när det gäller helt automatiserade system för utbyte av uppgifter mellan myndigheter. Det kan noteras att beskrivningar av begreppet direktåtkomst, motsvarande det tidigare återgivna, även finns i senare förarbeten till författningar som reglerar registerfrågor, se t.ex. prop. 2011/12:45 s. 133 och prop. 2014/15:63 s. 95. Informationshanteringsutredningen anser i ett nyligen avlämnat betänkande (SOU 2015:39 s. 389 ff.) att direktåtkomst föreligger om en myndighet hos en annan myndighet har en sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

Mål nr
1356-14

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

DOM

Mål nr
1356-14

socialnämnderna således inte anses ha. Detta innebär att förfarandet inte är att betrakta som direktåtkomst enligt socialförsäkringsbalken. Datainspektionen har därför inte haft fog för sitt föreläggande. Överklagandet ska således bifallas och underinstansernas avgöranden upphävas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Karin Almgren, Christer Silfverberg, Mahmut Baran och Mari Andersson.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Emily Alfvén Nickson.