

Blendow Lexnova Expertkommentar - Offentlig rätt, december 2015

Direktåtkomst till databaser

Att en utomstående sekundsnabbt kan få uppgifter om valfri person ur en myndighets databas behöver inte innebära direktåtkomst. Det framgår av en färsk dom från Högsta förvaltningsdomstolen som gällde socialnämnders tillgång till personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen hos Försäkringskassan.

I flera så kallade särskilda registerförfattningar för myndigheters behandling av personuppgifter regleras när utomstående får ha direktåtkomst till personuppgifter hos myndigheten. En bestämmelse om vilka som *får ha* direktåtkomst tolkas regelmässigt motsatsvis så att den även innebär att andra inte får medges direktåtkomst. I registerförfattningarna regleras oftast också det som brukar kallas för utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling. Det är ofta oklart vad som innebär direktåtkomst respektive utlämnande på medium för automatiserad behandling. Förarbetsuttalanden om vad som är vad varierar mellan olika registerförfattningar.

Det utmärkande för direktåtkomst har ansetts vara att den sker snabbt och att en sekretessprövning görs när direktåtkomsten upprättas och inte varje gång någon utomstående efter eget val tar del av en uppgift. Utlämnande på medium för automatiserad behandling anses kunna ske via nätverk så det krävs inte något fysiskt medium såsom ett usb-minne. Det utmärkande för sådant utlämnande har ansetts vara att myndigheten vid varje tillfälle tar ställning till vilka uppgifter som ska lämnas ut och då gör sekretessprövningen.

Ofta gäller enligt registerförfattningarna strängare förutsättningar för utlämnande via direktåtkomst än för utlämnande på medium för automatiserad behandling. Det har inneburit att det förekommit försök att få det som i praktiken har direktåtkomstens alla fördelar – att den utomstående själv sekundsnabbt kan ta del av valfria uppgifter från en på förhand bestämd delmängd av uppgifter hos myndigheten – att falla under bestämmelserna om utlämnande på medium för automatiserad behandling, i stället för de mer restriktiva bestämmelserna om direktåtkomst. Ett tydligt exempel är en modell för "on-lineliknande utlämnanden" som utarbetats av en juridisk expertgrupp inom E-delegationen som bygger på att beslut om utlämnande och sekretessprövning görs helt automatiserat.

Nu har Högsta förvaltningsdomstolen prövat vad som är direktåtkomst (dom den 29 oktober 2015 i [mål nr 1356-14](#)). Rättsfallet gällde socialnämndernas tillgång till uppgifter i Försäkringskassans socialförsäkringsdatabas. Bakgrunden är att det har införts bestämmelser om att socialnämnder får ha direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen när uppgifterna behövs som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd. En förutsättning för direktåtkomst för en socialnämnd är emellertid att Försäkringskassan först har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden, dvs. att det finns en teknisk begränsning hos nämnden som gör att det bara går att fråga om personer med aktuella ärenden.

Försäkringskassan hade för socialnämnder inrättat en så kallad fråga/svarstjänst med fördefinierade frågor och svar och inte brytt sig om att försäkra sig om att respektive nämnd bara kunde ta del av

uppgifter om personer i aktuella ärenden. Socialnämnden skickar en frågefil avseende en person i taget som innehåller uppgifter om personnummer och efterfrågade förmåner för en viss period och får inom några sekunder automatiskt en svarsfil från Försäkringskassan som visar de efterfrågade uppgifterna. I Försäkringskassans system görs innan svarsfilen skickas automatiskt en behörighetskontroll av att det är en socialnämnd som frågar och en sekretesskontroll. Datainspektionen ansåg att det var fråga om direktåtkomst och förelade Försäkringskassan att upphöra med systemet till dess att respektive socialnämnd hade försäkrat att handläggaren hos nämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden. Efter överklagande från Försäkringskassan, som ansåg att det inte var fråga om direktåtkomst, hade både förvaltningsrätten och kammarrätten delat Datainspektionens bedömning.

Högsta förvaltningsdomstolen gjorde emellertid en annan bedömning och ansåg att det inte var fråga om direktåtkomst enligt socialförsäkringsbalken. Domstolen gick igenom relevanta förarbetsuttalanden, men fann inte några tydliga hållpunkter för hur begreppen direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling skulle förstås. Att Försäkringskassan vid varje förfrågan gjorde en automatiserad prövning av om uppgifterna skulle lämnas ut gav inte heller någon vägledning eftersom den bedömningen bara var av formell art. Domstolen sökte i stället ledning i bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen om 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. Om allmänna handlingar hos en myndighet som en annan myndighet får tillgång till utgör allmänna handlingar även hos denna myndighet är det fråga om direktåtkomst. Det avgörande var alltså, enligt domstolen, om upptagningen kan anses förvarad (även) hos socialnämnderna i tryckfrihetsförordningens mening.

Socialnämnderna kunde, enligt domstolen, inte på egen hand söka information i socialförsäkringsdatabasen, utan ett utlämnande genom systemet förutsatte att Försäkringskassan reagerade på en begäran om att de efterfrågade uppgifterna ska lämnas ut. Försäkringskassan fick därigenom anses förfoga över frågan om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut. Nämnderna hade därför, enligt domstolen, inte sådan direkt elektronisk tillgång som avses i tryckfrihetsförordningen och det var således inte fråga om direktåtkomst.

Det bör noteras att avgörandet enbart rör begreppet direktåtkomst enligt socialförsäkringsbalken och att till exempel förarbetsuttalanden till samma begrepp i andra registerförfattningar kan leda till en annan bedömning.

En annan reflektion man kan göra är att beskrivningen av systemet med filer för frågor och svar efter automatiserad bearbetning, såvitt jag förstår, verkar träffa varje kommunikation med en databas. Man ställer en fråga om valfri person i Sveriges befolkning och får, om man har behörighet, nästan genast ett automatiskt svar med efterfrågade uppgifter. Är det inte så även en tjänsteman inom Försäkringskassan har tillgång till sin databas och hur extern direktåtkomst brukar gå till? Om nämnderna nu kunde fråga och få svar om valfri person, vad var det som gjorde att domstolen ansåg att de inte på egen hand kunde söka i databasen? Att svaret bara avsåg på förhand definierade förmåner och inte alla förmåner Försäkringskassan hanterar? Eller något annat?



Sören Öman

Ordförande i Arbetsdomstolen