Finansieras av Europeiska unionen
NextGenerationEU
Ena Sveriges digitala infrastruktur

Skatteverket

Datum 2023-12-06
Diarienr 8-2665011

Mina ärenden
Minaarenden@skatteverket.se

Rättslig guide Mina ärenden v. 4.1

Förord

Det här är en rättslig guide som riktar sig till dig som vill veta mer om juridiken både hos producenter och konsumenter, det vill säga både de som producerar kundhändelser och de som tillgängliggör dem för användarna. Guiden gör inga anspråk på att vara heltäckande.

Innehåll

Förord **1**
Innehåll **1**
1 Hämta kundhändelser **2**
1.1 Generella utgångspunkter **2**
1.2 Begäran av kundhändelser **3**
1.3 Kundhändelser och sekretess **3**
1.4 Utlämnande av kundhändelser **3**
2 Elektroniskt utlämnande och direktåtkomst **4**
3 Offentliga konsumenter och eget utrymme **5**
3.1 Exponering av kundhändelser **6**

version 4.1 (utfasad)

Skatteverket
Mina ärenden
minaarenden@skatteverket.se

Datum
2023-06-22

1 Hämta kundhändelser

Nedan följer en översiktlig rättslig analys kring förutsättningarna för utlämnande av kundhändelser. Som utgångspunkt bör de lösningar som tas fram inom Mina ärenden vila på rättsliga förutsättningar som är tillämpliga hos alla, eller åtminstone de flesta, producenter som ansluter till Mina ärenden. Det säkerställer att lösningen som tas fram inom Mina ärenden blir skalbar även utifrån ett legalt perspektiv, samt säkerställer att trösklarna för en anslutning blir låga. Nedanstående resonemang har utgått från att de producenter som är aktuella att använda Mina ärenden är offentliga organisationer som omfattas reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105)(TF). Eftersom Mina ärenden syftar till att standardisera sättet det offentliga lämnar ärendeåterkoppling så utgår resonemanget också från att ett utlämnande sker till användaren.

Det lösningsmönster som initialt realiseras inom Mina ärenden innebär att en användare får kundhändelser hämtade och exponerade för sig i en tjänst som konsumenten tillhandahåller. Konsumenten kan, men behöver inte vara, samma aktör som den producent som lämnar ut de aktuella kundhändelserna. För det fall det är en extern konsument kan denne vara en antingen privat eller offentlig aktör. Detta innebär att förutsättningarna kan variera beroende på nyss nämnda parametrar. Alldeles oavsett innebär ovanstående att kundhändelser lämnas ut från en offentlig aktör till en tredje part eftersom själva utlämnandet sker till användaren.

1.1 Generella utgångspunkter

Offentlighetsprincipen definieras i 2 kap. TF och innebär en rätt för var och en att ta del av allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar får bara begränsas med hänsyn till vissa specificerade intressen och begränsningarna ska framgå av en särskild lag (2 kap. 2 § TF).

I 2 kap. TF definieras bland annat vad som är en handling i TF:s mening och när en sådan är allmän (2 kap 3–4 §§ TF). En handling är en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som endast med tekniska medel kan uppfattas på något sätt. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är inkommen dit eller upprättad där. En uppgift i en databas kan anses vara en handling. Frågan om det är en allmän handling får göras mot bakgrund av om den är förvarad och inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling anses upprättad först då den föreligger i sitt slutliga skick och anses fram tills dess utgöra arbetsmaterial hos myndigheten. Huvudregeln är att en handling anses upprättad när den har expedierats. Kundhändelser innehåller information om ett ärende och skapas när något sker i ärendet som bedöms vara av intresse för kunden. Syftet med kundhändelsen är således att den ska gå att göra tillgänglig för kunden. Det finns inga hinder för en myndighet att lämna ut handlingar som inte bedöms vara allmänna förutsatt att utlämnandet inte hindras av sekretess. En kundhändelse kan således alltid lämnas ut om det är förenligt med eventuella sekretessregler. Poängteras bör att kundhändelsen efter ett första utlämnande är expedierad och därefter är att betrakta som en allmän handling.

Version 4.1 (Utfasad)

1.2 Begäran av kundhändelser

Utlämnande av handlingar kan ske först efter begäran av individen enligt TF. Utgångspunkten är att myndigheter ska lämna ut handlingar som i första hand är allmänna och först efter en begäran.

Ovanstående förutsättningar innebär att den tjänst konsumenten tillhandahåller måste vara utformad på ett sådant sätt att den begäran som skickas till en eller flera producenter sker på användarens initiativ – oavsett om konsumenten är en privat eller offentligt aktör. Exakt hur detta initiativ ska manifesteras av användaren kan diskuteras och kan vara svårt att i detalj reglera då konsumenternas tjänster och målgrupper kan variera. Principen är dock viktig och bör komma till uttryck och regleras inom Mina ärenden.

1.3 Kundhändelser och sekretess

Att lämna ut kundhändelser från en producent innebär att uppgifter tillgängliggörs och därmed röjs för den som uppgifterna avser och/eller för tredje part. Om den delade informationen innehåller uppgifter som är sekretessbelagda i förhållande till den som utlämnandet sker till, krävs därför ett tillämpligt undantag från sekretessen eller en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse för att den utlämnande producenten ska kunna röja uppgifterna. Kundhändelser tar visserligen sikte på information om ett ärende och inte information i ett ärende. Detta utesluter dock inte möjligheten att informationen i en kundhändelse omfattas av sekretess. Exempel på detta finns bl.a. på beskattningsområdet där information om att det finns ett beslut i ett visst ärende omfattas av sekretess (27 kap. 1 § OSL).

Huvudregeln är dock att uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för en enskild inte gäller i förhållande till den enskilde själv (12 kap. 1 § OSL). Kundhändelser definieras som information om att något hänt i producentens verksamhet som bedöms kunna ha ett tydligt värde för kunden att få veta. Det bör därför inte vara aktuellt för en producent att generera sådana kundhändelser som på grund av sekretess inte kan lämnas ut till den det berör – alltså kunden. Det ska dock nyanseras att det i ett ärende kan förekomma uppgifter om fler än en enskild, det vill säga att uppgift om enskild 2 förekommer i uppgifter om enskild 1. Eftersom uppgifterna om enskild 1 skyddar den personen, kan uppgifterna om enskild 2 i det sammanhanget inte lämnas ut till enskild 2. För kundhändelser bör detta potentiella hinder för ett utlämnande kunna hanteras genom eftertänksam utformning av kundhändelser i de ärendetyper där en sådan situation annars skulle riskera att uppstå.

Uppgifter kan också omfattas av sekretessbestämmelser som är avsedda att skydda det allmännas intresse, exempelvis i olika kontroller eller inom brottsbekämpningen. Som konstaterats i föregående stycke skulle dock kundhändelser med sådan information inte längre vara att definiera som en kundhändelse. Om inte kunden själv kan ta del av en kundhändelse är det per definition ingen kundhändelse.

1.4 Utlämnande av kundhändelser

Som konstaterats kan ett utlämnande av kundhändelser ske efter begäran av individen enligt TF. Utlämnandet av kundhändelser kan ske genom att producenten visar information för

Version 1.1 (utfasad)

användaren, till exempel. när producenten också är konsument och visar kundhändelser på Mina sidor (i syfte att ge användaren insyn). När konsumenten är en offentlig aktör som hämtar kundhändelser från olika verksamhetsområden eller producenter är det viktigt att den tjänst där användaren tar del av kundhändelserna är utformat som ett så kallat ”eget utrymme”. Detta för att de kundhändelser som hämtats av användaren inte ska anses vara inkomna och således allmänna handlingar hos den konsument som tillhandahåller tjänsten. Hur det egna utrymmet ska utformas framgår av eSams vägledningar om ”eget utrymme".

Utlämnandet kan också ske genom att producenten lämnar ut kundhändelser med möjlighet för användaren att använda uppgifterna för olika syften, som när användaren nyttjar en extern konsument (i syfte att ge användaren kontroll). Användaren kan därefter välja att dela uppgifterna till den externa konsumenten. Eftersom det även i den här situationen blir tal om att den enskilda begär ut uppgifterna till sig själv, om än i ett första steg, för att sedan dela uppgifterna med annan part, blir det samma konsekvenser som tidigare redogjorts för enligt offentlighetsprincipen och sekretessregleringen. Bedömningen av huruvida handlingar eller uppgifter kan lämnas ut utgår från att det är den enskilda som begär till sig själv.

2 Elektroniskt utlämnande och direktåtkomst

Det förfarande som beskrivs i Mina ärenden innebär att kundhändelser lämnas ut elektroniskt från producenterna. Elektroniskt utlämnande kan ske antingen via medium för automatiserad behandling eller via direktåtkomst. Den tjänstebeskrivning och de avtal med tillhörande villkor som avser reglera informationsutbytet inom Mina ärenden behöver utformas för att det inte ska bli tal om så kallad direktåtkomst. Skälen till detta är många men kan kort sammanfattas till följande:

- Gränserna mellan myndigheter bör i rättslig mening vara tydliga och upprätthållas av rättssäkerhetsskäl. Vid direktåtkomst tas gränsen mellan de uppgiftsutbytande myndigheterna till viss del bort.
- Genom direktåtkomst uppstår överskottsinformation, vilket ökar risken för integritetsintrång och annan spridning av känsliga uppgifter.

Ett mer utförligt resonemang kring skälen emot en lösning som innebär direktåtkomst finns att läsa i eSams vägledning för Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Någon legaldefinition av begreppen direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling finns inte. 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 (prop.2002/03:135 s. 88 f.).

Version 4.1 (Utkast)

Informationshanteringsutredningen anger i ett 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. 6 § TF. Detta kommer även till uttryck i Högsta Förvaltningsdomstolens dom (HFD 2015 ref 61 "LEFI Online") där domstolen konstaterade att begreppet direktåtkomst ska bestämmas med utgångspunkt i bestämmelserna i 2 kap. 6 § TF.

Förenklat kan man beskriva det som att om handlingarna (kundhändelserna) är att betrakta som förvarade enligt 2 kap. 6 § TF hos konsumenten så är det fråga om direktåtkomst. Om konsumenten inte har tillgång till kundhändelserna förrän producenten agerat på en begäran så talar det för att det inte är fråga om någon direktåtkomst utan istället utlämnande på medium för automatiserad behandling. Inom Mina ärenden bör lösningen som tas fram innebära att användaren initierar en begäran som konsumenten formulerar och skickar till producenten. Frågan innehåller bland annat vad som efterfrågas, vem som framför frågan och vem som frågar. Därefter sker en rad prövningar hos producenten innan ett utlämnande av hela eller delar av de efterfrågade kundhändelserna sker. Prövningen består av att till exempel kontrollera huruvida konsumenten anslutit sig till Mina ärenden och har tecknat avtal/överenskommelse med producenten. Syftet är att säkerställa att konsumenten agerar efter uppsatta villkor och i enlighet med den tekniska tjänstebeskrivning som tas fram inom Mina ärenden. Därefter sker en behörighetsprövning om användaren är behörighet att ta del av de efterfrågade kundhändelserna. Om svaret är ja lämnas kundhändelserna ut, annars skickar producenten ett felmeddelande (som definierats av Mina ärenden) tillbaka till konsumenten, till exempel att användare inte är behörig att ta del av kundhändelserna. Dessa prövningar sker därefter vid varje ny fråga som konsumenten skickar in på initiativ av användaren.

Det informationsutbyte som då sker inom ramen för Mina ärenden skulle inte bedömas som direktåtkomst. Att konsumenten endast får tillgång till kundhändelser, efter att producenten prövat behörigheten hos dels konsumenten, dels den som initierar begäran, det vill säga användaren, innebär att kundhändelserna inte kan anses vara förvarade hos konsumenten enligt 2 kap. 6 § TF. För att säkerställa att producentens utlämnande sker på medium för automatiserad behandling och inte via direktåtkomst bör detta regleras genom de villkor som tas fram inom ramen för Mina ärenden.

3 Offentliga konsumenter och eget utrymme

Om konsumenten är densamma som producenten eller när konsumenten är en annan offentlig organisation som omfattas av reglerna i 2 kap. TF, måste tjänsten utvecklas med hänsyn till offentlighetsprincipen. Producenten kan vara en myndighet som skickar information om kundhändelser till konsumenten som kan vara en annan myndighet eller kommun. För att kundhändelserna inte ska bli föremål för allmän handling och att de ska omfattas av sekretess, bör konsumenten utforma ett så kallat eget utrymme i sin tjänst.

Kundhändelser kan både innehålla uppgifter som omfattas av sekretess eller inte. För att kundhändelserna, oavsett sin natur, inte ska bli inkomna och därmed allmänna, bör alltså konsumenten utforma ett eget utrymme. Om konsumenten skulle välja att inte utforma eget

Version 4.1 (Utkast)

utrymme där kunden kan ta del av sin information går det inte att garantera att kundhändelserna endast kommer visas för kunden.

Enligt TF 2 kap. 4 § är en handling allmän om den förvarad, inkommen eller upprättad hos en myndighet. För digitala handlingar i ett eget utrymme gäller enligt 2 kap. 6 § TF att den anses förvarad hos en myndighet, om den är tillgänglig med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i uppfattbar form. Informationen som innehavaren har i ett eget utrymme skulle då, om endast nämnda regler beaktas, bli allmän handling om utrymmet tillhandahålls av myndighet och innehållet inte krypteras eller på annat sätt görs tekniskt otillgängligt för myndigheten. Av 2 kap. 13 § första stycket TF följer att en handling, som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning, inte anses som allmän handling hos den myndigheten. Det egna utrymmet ska alltså vara utformat så att det här undantaget blir tillämpligt på innehavarens information i utrymmet. Om utrymmet utformas felaktigt kan handlingarna bli allmänna och sakna skydd från insyn om de inte omfattas av sekretess.

Hur det egna utrymmet ska utformas framgår av eSams vägledningar om"eget utrymme".

3.1 Exponering av kundhändelser

Konsumenten vidareförmedlar användarens begäran att ta del av kundhändelser från en eller ett antal producent(er). Begäran kan vara mer eller mindre precis på så sätt att den kan endast avse ett begränsat urval av kundhändelsetyper genom att dessa anges i själva begäran (anropet). En begäran kan också avse alla kundhändelser som finns för en viss fysisk eller juridisk person (kunden). Det är därför möjligt, och i många fall troligt, att konsumenten kommer ta emot kundhändelser som inte är relevanta att exponera i den tjänst konsumenten tillhandahåller. Inhämtning och användande av uppgifter får dock endast ske enligt det avtal som bör föreligga mellan användaren och konsumenten. Vidare bör avtalet inkludera fördelning av personuppgiftsansvar mellan parterna.

version 0.1 (utkast)