

Skatteverket
Robert Malm
171 94 Solna

Svar på Skatteverkets förfrågan om personuppgiftsansvar i Mina Meddelanden

Skatteverket har lämnat in en förfrågan till Datainspektionen och efterfrågat Datainspektionens synpunkter på fördelningen av personuppgiftsansvar så som det beskrivs i de dokument som lämnats in till Datainspektionen:

- *Bilaga A, Allmänna villkor för Mina meddelanden, version 1.2* (nedan kallat Dokument A);
- *Allmänna villkor för infrastrukturen Mina meddelanden, Bilaga 1, Krav på säkerhet för brevlådeoperatörer, version 1.1* (nedan kallat Dokument B);
- *Allmänna villkor för infrastrukturen för Mina meddelanden, Bilaga 3, Definitioner, version 1.1* (nedan kallat Dokument C);
- *Användarvillkor för Mina meddelanden* (nedan kallat Dokument D),
samt
- *Användarvillkor för Min myndighetspost* (nedan kallat Dokument E).

Datainspektionen har även tagit del av den *Tjänstespecifikation, version 1.0* som finns tillgänglig på www.minameddelanden.se.

Sammanfattning och rekommendation

Avgörande för personuppgiftsansvaret för de personuppgifter som finns i avsända meddelanden är vem som bestämmer ändamål och medel med de behandlingar av uppgifterna som utförs.

Datainspektionens uppfattning är att avsändande myndighet är ensamt personuppgiftsansvarig för behandling av uppgifterna i meddelandena – vilket innefattar ett personuppgiftsansvar gentemot de registrerade för säkerheten för uppgifterna – åtminstone till dess att meddelandena tillgängliggjorts för mottagaren. Brevlådeoperatörernas behandling av

personuppgifterna sker under den tiden för avsändande myndighets räkning.

Brevlådeoperatören har i egenskap av personuppgiftsbiträde ett avtalsrättligt ansvar för säkerheten gentemot avsändande myndigheter, men brevlådeoperatören har inte ett personuppgiftsansvar enligt personuppgiftslagen gentemot de registrerade för uppgifterna i avsända meddelanden. Däremot är brevlådeoperatören personuppgiftsansvarig för behandlingen av de ytterligare personuppgifter som fordras för att meddelandena ska kunna tillgängliggöras i aktuell brevlåda och för behandlingen av kunduppgifter i sitt eget register.

Efter det att meddelandet tillgängliggjorts kan även mottagaren i viss mån anses bestämma ändamål och medel med personuppgiftsbehandlingarna som den utför. Det är dock – med beaktande av de handlingar som Datainspektionen haft tillgång till – svårt att bedöma när avsändande myndighets ansvar för personuppgifter i avsända meddelanden upphör.

Datainspektionen vill framhålla att endast om avsändande myndigheter kan styra över behandlingen eller om det i realiteten är frivilligt för myndigheterna att ansluta sig till Mina meddelanden kan avsändande myndighet anses bestämma ändamål och medel med behandlingen av personuppgifterna i avsända meddelanden. Om det framöver inte finns någon frivillighet avseende anslutningen – antingen därför att det införs författningskrav om anslutning eller för att kravet på en effektiv e-förvaltning blir så starkt att det i praktiken inte finns någon frivillighet – kan det bli nödvändigt att analysera personuppgiftsansvaret och författningsreglera det.

Datainspektionen vill också lyfta fram att rättsläget är oklart när det gäller vad som kan anses vara allmänna handlingar inom ramen för Mina meddelanden.

Datainspektionen framhåller vikten av att det är tydligt för alla inblandade parter – inte minst de registrerade – vem som ansvarar för vad inom ramen för Mina meddelanden. Det rör sig om en komplex hantering av potentiellt känslig information om många registrerade. Skatteverket bör därför – med stöd av de synpunkter som Datainspektionen lämnat ovan – ytterligare analysera och tydliggöra personuppgiftsansvaret inom ramen för Mina meddelanden.

Inledning

Datainspektionen vill inledningsvis understryka att inspektionen endast i tillsynsbeslut har någon laglig möjlighet att lämna bindande besked beträffande personuppgiftslagens tolkning och tillämplighet i enskilda fall. I

detta svar ger Datainspektionen endast vägledning avseende personuppgiftsansvarets fördelning utifrån de uppgifter som framkommer av förfrågningsunderlaget.

Det är den som är personuppgiftsansvarig som självständigt måste se till att följa gällande bestämmelser. Datainspektionen, som kan konstatera att Mina meddelanden sedan en tid tillbaka används av myndigheter och enskilda, vill påpeka att det är viktigt att frågor om personuppgiftsansvar klargörs innan en behandling av personuppgifter påbörjas.

Allmänt om personuppgiftsansvar

Grundläggande rättigheter vid automatiserad behandling av personuppgifter har preciserats i det så kallade dataskyddsdirektivet 95/46/EG. De roller som enligt direktivet kan åsättas aktörerna är antingen registeransvarig (personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen) eller registerförare (personuppgiftsbiträde enligt personuppgiftslagen).

Det är de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet som är avgörande för vem eller vilka som är att anse som personuppgiftsansvariga om inte personuppgiftsansvaret har reglerats särskilt genom lag eller förordning. Av definitionen i 3 § personuppgiftslagen framgår att *personuppgiftsansvarig* är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamål och medel med behandlingen av personuppgifter. Den som bedöms ansvarig enligt principen om ändamål och medel måste enligt Datainspektionens uppfattning antingen kunna *påverka behandlingen* som utförs, alternativt *fritt kunna välja*¹ om den vill använda de funktioner som erbjuds. Den som varken kan påverka behandlingen eller fritt välja att inte behandla sina uppgifter på ett visst sätt kan med andra ord inte anses bestämma över ändamål och medel med personuppgiftsbehandlingen och därmed inte heller anses vara personuppgiftsansvarig.²

Olika avtalskonstruktioner där personuppgiftsansvaret preciseras kan beaktas vid bedömningen av personuppgiftsansvaret, men det är de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet som är avgörande, dvs. vem eller vilka som faktiskt har bestämt över behandlingen.

¹ Se Datainspektionens samrådsyttrande 2014-03-18, dnr 195-2014.

² Se sidan 11 i WP 169, Yttrande 1/2010 om begreppen registeransvarig och registerförare. Där framgår att en registeransvarig inte bör kunna godta avtalsklausuler och avtalsvillkor som inte är förenliga med dataskyddslagstiftningen, med motiveringen att en liten registeransvarig inte har samma starka förhandlingsposition som en stor tjänsteleverantör.

Personuppgiftsansvaret innebär ett ansvar för att personuppgifterna behandlas i enlighet med personuppgiftslagen, det vill säga bl.a. att uppgifterna behandlas på ett korrekt och laglig sätt och att det vidtas lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas.³

Personuppgiftsbiträde är den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning. Ett personuppgiftsbiträde finns alltid utanför den personuppgiftsansvariges organisation. Det ska finnas ett skriftligt avtal om personuppgiftsbiträdes behandling av personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.⁴

Den så kallade Artikel 29- arbetsgruppen⁵ behandlar begreppen registeransvarig och registerförare i ett yttrande från 2010.⁶ 29-gruppens analys av "ändamålen och medlen för behandlingen" kan fritt sammanfattas på följande sätt (se s. 12-15). Att bestämma ändamål och medel kan sägas vara detsamma som att bestämma "varför" och "hur" vissa behandlingar ska utföras. Det är den som bestämmer "ändamålet" för behandlingen som betraktas som registeransvarig. Vem bestämmer "varför" behandlingen utförs? Skulle underleverantörer ha behandlat uppgifterna om inte den personuppgiftsansvarige hade bett dem om det och på vilka villkor? Att besluta om "medlen" för behandlingen innebär att besluta om "hur" behandlingen ska gå till. Väsentliga element som är avgörande för om behandlingen är laglig – t.ex. frågor om vilka uppgifter som ska behandlas, hur länge de ska lagras och vem som ska få tillgång till dem – ska avgöras av den registeransvarige. Tekniska och organisatoriska frågor, som t.ex. vilken maskin- eller programvara som ska användas, kan däremot delegeras till ett personuppgiftsbiträde.

I ett beslut från den 2 juli 2010 har Datainspektionen uttalat bl.a. följande⁷.
"Vem som bestämmer över ändamålen avgörs genom en bedömning av de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande för denna bedömning är bl.a. varför behandlingen utförs och vem som är initiativtagare till behandlingen. Att bestämma över medlen för behandlingen avser främst att bestämma över de tekniska och organisatoriska medlen för behandlingen, dvs.

³ Se personuppgiftslagen, 9 § avseende grundläggande krav och 31 § avseende säkerhetsåtgärder.

⁴ 30 § andra stycket personuppgiftslagen.

⁵ Artikel 29-arbetsgruppen inrättades genom dataskyddsdirektivet. Arbetsgruppen har rådgivande status och agerar självständigt. Arbetsgruppen består av företrädare för medlemsstaternas dataskyddsmyndigheter och representanter från EU:s institutioner.

⁶ WP 169, Yttrande 1/2010 om begreppen registeransvarig och registerförare.

⁷ Dnr 686-2010.

”hur” behandlingen ska gå till, t.ex. vilka personuppgifter som ska behandlas, vilka tredje män som ska få tillgång till de behandlade personuppgifter och när uppgifter ska raderas.”

Datainspektionen har genomfört en tillsyn mot ett företag som erbjudit en digital brevlåda som företag och myndigheter kan använda för att distribuera brev.⁸ Av Datainspektionens beslut framgår att de kunder som anlitate företaget för att distribuera brev var personuppgiftsansvariga för personuppgifter i de dokument som de skickade och att företaget var personuppgiftsbiträde för behandlingen. Företaget var personuppgiftsansvarigt för mottagarens personuppgifter i sitt kundregister.⁹

Ansvaret för personuppgifter i förmedlingsregistret

I förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte 5 § tredje stycket anges att *”Skatteverket får föra ett register över dem som anslutit sig till infrastrukturen”* (Mina meddelanden). Av fjärde stycket framgår att personuppgifterna i registret endast får behandlas för att föra en aktuell förteckning över enskilda som begärt att få del av försändelser från myndigheter på elektronisk väg och för att expediera försändelser från myndigheter på elektronisk väg.

Förordningen innehåller inget direkt utpekande av Skatteverket som personuppgiftsansvarig för registret eller för de behandlingar som utförs i registret. Däremot pekas Skatteverket indirekt ut eftersom det är Skatteverket som får föra registret. De faktiska omständigheterna visar att Skatteverket för registret och bestämmer över ändamål och medel, vilket gör att Skatteverket är personuppgiftsansvarig.

Ansvaret för personuppgifter i avsända meddelanden

Förordningen

Av förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte 5 § första stycke framgår att Skatteverket ska tillhandahålla en myndighetsgemensam infrastruktur för säkra elektroniska försändelser från myndigheter till enskilda. Skatteverket har, enligt femte stycket, föreskriftsrätt för inrättande och drift av infrastrukturen. Förordningen reglerar dock inte personuppgiftsansvaret avseende personuppgifter i försändelser inom infrastrukturen för Mina meddelanden.

⁸ Det rörde sig inte om ett företag som anslutits till Mina meddelanden.

⁹ Datainspektionens beslut 2011-09-28, dnr 574-2011.

Infrastrukturansvariges inflytande

En befogad fråga att ställa är om det är Skatteverket i egenskap av infrastrukturansvarig myndighet som i och med sin föreskriftsrätt och sitt faktiska inflytande över behandlingarna är ansvarig för personuppgiftsbehandlingarna i Mina meddelanden. De i ärendet ingivna dokumenten ger en tydlig bild av att det är Skatteverket i egenskap av infrastrukturansvarig myndighet som i praktiken bestämmer vad övriga aktörer får göra och inte göra. Enligt de allmänna villkoren för Mina meddelanden åtar sig Skatteverket att endast ansluta parter som åtagit sig att följa de allmänna villkoren. Vidare ansvarar Skatteverket för kontroll av anslutna parter för att säkerställa att de följer de krav och åtaganden som framgår av avtalet och de allmänna villkoren. Skatteverket kan också stänga av parter.

Även om det är Skatteverket som bestämt ramarna för personuppgiftsbehandlingen i Mina meddelanden så kan andra aktörer anses vara personuppgiftsansvariga så länge de antingen kan styra över behandlingen eller fritt kan välja om de vill använda sig av Mina meddelanden eller inte.¹⁰ I annat fall kan dessa aktörer inte anses bestämma över ändamål och medel med de personuppgiftsbehandlingar som utförs.

Ändamål och medel

Den avgörande frågan för personuppgiftsansvaret i Mina meddelanden är alltså vem som bestämmer ändamål och medel med behandlingarna; Vem bestämmer "varför" och "hur" personuppgifterna i meddelanden ska behandlas från det att meddelandet upprättas hos en myndighet till dess att meddelandet tillgängliggjorts i mottagarens brevlåda – och därefter?

Svaret på frågan om vem som bestämmer "varför" personuppgifterna i meddelandena behandlas inom ramen för Mina meddelanden är att en myndighet har valt att skicka ett meddelande till den mottagare som har en brevlåda i tjänsten och vill ta emot sådana meddelanden elektroniskt. Om avsändande myndighet inte tar initiativ till att skicka meddelandet på detta sätt kommer uppgifterna inte att behandlas inom ramen för Mina meddelanden. Den avsändande myndigheten bestämmer även "hur" personuppgifterna ska behandlas inom ramen för Mina meddelanden, t.ex. genom att bestämma vilka uppgifter som ska behandlas (genom att upprättandet av meddelanden) och vem som ska ges tillgång till uppgifterna i brevlådan (t.ex. i Dokument A avsnitt 7.3 och 7.9.1). Slutsatsen är att avsändande myndighet bestämmer ändamål och medel och därmed är

¹⁰ Datainspektionens samrådsyttrande 2014-03-18, dnr 195-2014.

personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i avsända meddelanden.

Personuppgiftsansvaret innebär bland annat ansvar för att lämpliga säkerhetsåtgärder vidtas för att skydda uppgifterna, enligt personuppgiftslagen 31 §.¹¹ Personuppgiftslagen ger inget utrymme för att dela upp skyldigheter som har att göra med nyttoinformation och drift- och säkerhetsrelaterad information, på det sätt som görs i ingivna dokument.¹²

Datainspektionen delar Skatteverkets uppfattning att avsändande myndighet är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i samband med att ett meddelande upprättas samt vid förmedling av meddelandet.¹³

Datainspektionen delar också uppfattningen att avsändande myndighet är personuppgiftsansvarig för den behandling som myndigheten eventuellt låter ett externt företag utföra i en förmedlingstjänst.¹⁴ Däremot har Datainspektionen synpunkter på beskrivningarna av hur långt den avsändande myndighetens personuppgiftsansvar sträcker sig och på beskrivningen av brevlådeoperatörens ansvar.

Datainspektionens uppfattning är att avsändande myndighet är ensamt personuppgiftsansvarig för behandling av uppgifterna i meddelandena – vilket innefattar ett ansvar gentemot de registrerade för säkerheten för uppgifterna – åtminstone till dess att meddelandena tillgängliggjorts för mottagaren. Brevlådeoperatörernas behandling av personuppgifterna sker under den tiden för avsändande myndighets räkning.¹⁵ Datainspektionen ifrågasätter därför utpekandet av brevlådeoperatörerna som personuppgiftsansvariga för de behandlingar som sker i samband med mottagning och tillgängliggörande av meddelanden, Dokument A avsnitt 9.4.1.

Eftersom avsändande myndighet är att bedöma som personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifterna i avsända meddelanden är det avsändande myndighet som enligt personuppgiftslagen har ansvar för

¹¹ Enligt Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2012 ref. 21, som behandlade personuppgiftsansvar vid tillhandahållande av elektroniska självbetjäningstjänster, har den personuppgiftsansvarige ett långtgående ansvar.

¹² Se Dokument A avsnitt 9.6.1 och 9.7.1 samt Dokument C punkten 19.

¹³ Se Dokument A avsnitt 9.3.1.

Datainspektionen har också uppmärksammat följande. Under rubriken *Ansvar och skydd för meddelanden* i avsnitt 6.6.1 uttrycks avsändande myndighets personuppgiftsansvar som ett ansvar för *”innehållet i Meddelandet samt för behandling av personuppgifter vid förmedling av meddelandet”*. Formuleringen skiljer sig alltså från den i 9.3.1.

¹⁴ Se Dokument A avsnitt 9.3.1

¹⁵ Se Datainspektionens beslut dnr 574-2011.

säkerheten kring uppgifterna. Brevlådeoperatörerna har i egenskap av personuppgiftsbiträde ett avtalsrättsligt ansvar för säkerheten gentemot avsändande myndigheter, men brevlådeoperatören har inte ett personuppgiftsansvar enligt personuppgiftslagen gentemot de registrerade.

Enligt Datainspektionens uppfattning är det svårt att tolka vad som beskrivs i Dokument A beträffande ansvarsfrågan. Anledningen är för det första att det är otydligt vad som utgör en bedömning av personuppgiftsansvaret och vad som är avsett att beskriva ett avtalsrättsligt ansvar parterna emellan. För det andra är övergången av ansvaret i vissa delar otydligt och till viss del motsägelsefullt. Hur går till exempel formuleringarna i avsnitt 9.4.1 och 7.5.3 (som redovisas i stycket nedan) ihop? Behandlingar som har samband med mottagning och tillgängliggörande av meddelanden (9.4.1) torde utföras innan en kvittens kan skickas (7.5.3).

Datainspektionen har särskilt uppmärksammat följande skrivningar. Av Dokument A avsnitt 9.4.1 framgår att *"Brevlådeoperatören är personuppgiftsansvarig för de behandlingar som sker i samband med mottagning och tillgängliggörande av meddelanden."* I avsnitt 9 som har rubriken *Personuppgiftsbehandling och personuppgiftsansvar* nämns inget närmare om när ansvaret anses övergå från avsändande myndighet. Det anges dock i avsnitt 6.6.2 att *"Avsändande myndighet ansvarar för att förmedla meddelandet till dess att brevlådeoperatören lämnat svar om att meddelandet levererats till Brevlådeinnehavarens brevlåda, eller att meddelandet inte kan levereras. Avsändande myndighets ansvar för meddelandet upphör när meddelandet har mottagits av en Brevlådeoperatör och mottagningen har bekräftats med en kvittens enligt avsnitt 7.5.3."* Av avsnitt 7.6.4 framgår att *"Brevlådeoperatören är ansvarig för Meddelanden från det att mottagning har skett och mottagningen har bekräftats med en kvittens enligt 7.5.3. Brevlådeoperatören ansvarar för att tillgängliggöra nyttoinformation i oförvanskad form."* I avsnitt 7.5.3 anges att *"När ett Meddelande nått Brevlådeoperatören ska Brevlådeoperatören omedelbart tillgängliggöra Meddelandet i Brevlådan samt därefter sända en kvittens till den Avsändande myndigheten eller, när så är tillämpligt, underrätta den Avsändande myndigheten om att Meddelandet av något skäl inte kan tillgängliggöras"*¹⁶. I avsnitt 7.6.5 ges brevlådeoperatörerna ett ansvar för säkerheten för uppgifter i avsända meddelanden och i avsnitt 9.7.1, som anger att *"Brevlådeoperatören är ansvarig för den drift- och säkerhetsrelaterade information som avser*

¹⁶ Enligt Dokument C är definitionen av Brevlåda *"den tjänst som en Brevlådeoperatör tillhandahåller åt en Brevlådeinnehavare för att tillgängliggöra Meddelanden från Avsändande myndigheter"*.

Brevlådan och i övrigt för att de personuppgifter som behandlas där är omgärdade av adekvata säkerhetsåtgärder”.

I dataskyddsdirektivets ingresspunkt 47 förklaras följande: ”När ett meddelande som innehåller personuppgifter översänds genom förmedling av en organisation för telekommunikation eller elektronisk post, vars enda ändamål är att översända sådana meddelanden, blir det normalt den från vilken meddelandet härrör och inte den person som erbjuder nämnda tjänst som anses ansvara för behandlingen av personuppgifterna. De som erbjuder sådana tjänster kommer dock normalt att anses som ansvariga för behandlingen av de ytterligare personuppgifter som fordras för att tjänsten skall kunna användas.” Artikel 29- arbetsgruppens bedömning är att leverantören av telekommunikationstjänster alltså i princip bara bör betraktas som registeransvarig för trafik- och faktureringsuppgifter och inte för de uppgifter som överförs. Gruppen hänvisar till att en dataskyddsmyndighet konstaterat att den som varken tar initiativ till dataöverföringen, väljer adresser eller ändrar informationen i överföringen, kan inte betraktas som registeransvarig.¹⁷

Datainspektionen anser att dataskyddsdirektivets ingresspunkt 47 talar för att en brevlådeoperatör inte kan anses personuppgiftsansvarig för uppgifter i avsända meddelanden, åtminstone inte förrän de tillgängliggjorts för mottagaren. Det betyder att brevlådeoperatören enligt personuppgiftslagen inte heller har ansvaret för att dessa uppgifter omgärdas av tillräckliga säkerhetsåtgärder. Det ansvaret vilar istället på avsändande myndighet. Datainspektionens uppfattning är att resonemanget är giltigt även om brevlådeoperatörens verksamhet inte direkt skulle rymmas under vad som skulle kunna definieras som ”förmedling av en organisation för telekommunikation eller elektronisk post, vars enda ändamål är att översända sådana meddelanden”.

Datainspektionen anser att fram till dess att uppgifterna tillgängliggjorts för mottagaren har inte brevlådeoperatörerna ansvar för behandlingen av personuppgifter i avsända meddelanden. Efter att uppgifterna i avsända meddelanden tillgängliggjorts för mottagaren kan brevlådeoperatörerna ha ett personuppgiftsansvar för behandlingen av uppgifterna, exempelvis om mottagaren har accepterat att brevlådeoperatören får behandla uppgifterna för egna ändamål.

Datainspektionen vill understryka att när meddelanden inte har kunnat tillgängliggöras i brevlådan så har avsändande myndighet fortsatt ensamt

¹⁷ Se sidan 11 i Artikel 29-arbetsgruppens yttrande WP 169, 1/2010.

personuppgiftsansvar för uppgifterna i meddelandet. Brevlådeoperatörerna har inget stöd för att behandla dessa uppgifter för egen räkning och får givetvis inte behandla personuppgifterna för andra ändamål än att tillgängliggöra dem för mottagaren, alternativt hantera dem på annat sätt som avsändande myndighet bestämt, exempelvis att återsända dem till avsändaren eller radera dem för avsändarens räkning.¹⁸

Efter det att meddelandet tillgängliggjorts för mottagaren och detta har kvitterats kan även *mottagaren* i viss mån bestämma ”varför” och ”hur” uppgifterna ska behandlas (om funktionerna i brevlådan tillåter mottagaren att sortera, lägga samman, vidarebefordra och radera uppgifter). Frågan är *om* och i så fall *när* avsändande myndighet inte längre kan anses ha något personuppgiftsansvar.

Av ingivna dokument framgår det att det ställs krav på brevlådeoperatörerna avseende personuppgiftsbehandlingsåtgärder som sker även efter att uppgifterna har tillgängliggjorts. Det handlar om krav som t.ex. har att göra med vem som ska ges tillgång till uppgifterna i brevlådan (t.ex. i Dokument A avsnitten 7.3 och 7.9.1) samt möjligheter till borttagning av meddelanden i brevlådan (t.ex. i Dokument A avsnitten 7.3.2 och 7.8.1 samt i Dokument B avsnitt K 6.10). Av dokumenten framgår också att brevlådeoperatörerna kan erbjuda ”tilläggsfunktioner och tjänster i anknytning till Brevlådan”. Sådana ska utformas så att de inte påverkar förtroendet för infrastrukturen negativt, att det inte uppkommer brister i informationssäkerhetsskyddet eller står i strid med de allmänna villkoren (Dokument A avsnitt 7.7.2).

Datainspektionens uppfattning är att de dokument som Skatteverket gett in i ärendet inte ger någon tydlig bild av vilka funktioner avsändande myndighet kräver ska finnas, vilka krav som ställs på dessa funktioner samt vilka krav som ställs på tilläggsfunktioner ifall sådana finns. Det är därför svårt att bedöma vilka behandlingar som faktiskt kan komma att utföras avseende personuppgifter i avsända meddelanden och vem eller vilka som kan anses ha bestämt ändamål och medel med de behandlingar som kommer att ske. Det är därmed svårt att bedöma om och när avsändande myndighet inte längre har något personuppgiftsansvar för uppgifter i avsända meddelanden.¹⁹

¹⁸ Jfr formuleringen i Dokument A avsnitt 6.6.2 första meningen.

¹⁹ I Dokument A avsnitt 7.1 framgår att ”[d]e tjänster som Brevlådeoperatören tillhandahåller enligt detta kapitel ska utformas i enlighet med vad som framgår av vid var tid gällande Tjänstespecifikation som Infrastruktursvarig publicerar på webbplatsen för Mina meddelanden.” Datainspektionen har tagit del av Tjänstespecifikationen som finns på webbplatsen. Enligt Datainspektionens uppfattning ger innehållet i den inte heller några klara svar om när avsändande myndighets ansvar upphör.

När mottagaren är en juridisk person

Av Dokument A avsnitt 9.6.2 framgår att *"I de fall Brevlådeinnehavaren är en juridisk person omfattas de behandlingar av personuppgifter som sker i brevlådan av personuppgiftslagen. Den juridiska personen är personuppgiftsansvarig för dessa behandlingar och ansvarar därmed för att personuppgiftsbiträdesavtal är upprättat med Brevlådeoperatören."*

Datainspektionen delar den bedömningen, men vill understryka att det, med hänvisning till vad som sagts ovan, inte går att utesluta att även avsändande myndighet har personuppgiftsansvar för behandlingar av personuppgifter i avsända meddelanden även efter att meddelandet tillgängliggjorts för den mottagande juridiska personen. För behandlingar som avsändande myndighet inte kan anses ansvara för har mottagande juridiska personer ensamt ansvar. Datainspektionen vill i sammanhanget påpeka att detsamma gäller för en fysisk person om behandlingen inte omfattas av privatundantaget i personuppgiftslagen, såsom exempelvis om den fysiska personen mottar meddelandet i egenskap av näringsidkare.

När mottagaren är en fysisk person

Av Dokument A avsnitt 9.6.1 framgår att *"I de fall brevlådeinnehavaren är en fysisk person omfattas inte de behandlingarna av nyttoinformationen som sker för privat bruk i brevlådan av personuppgiftslagen."*

Enligt 6 § personuppgiftslagen gäller inte lagen för sådan behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur. En mottagare som är en fysisk person som behandlar personuppgifter i en verksamhet av rent privat natur kan således inte anses ha något personuppgiftsansvar enligt personuppgiftslagen.

Datainspektionens uppfattning är privatundantaget i 6 § personuppgiftslagen innebär att fysiska personer ofta inte kan åläggas ett ansvar för behandlingar av personuppgifter som de utför i brevlådan. Fysiska personer kan dock givetvis agera utanför den privata sfären, vilket leder till att privatundantaget inte blir tillämpligt. Datainspektionen anser också att formuleringen om "nyttoinformation" är mindre lämplig eftersom personuppgiftsansvar inte kan delas upp på nyttoinformation och drift- och säkerhetsrelaterad information på det sätt som görs i ingivna dokument.

I sammanhanget vill Datainspektionen framföra följande. Av kommentaren till 6 § personuppgiftslagen framgår att när *"en privatperson i denna egenskap på dator skriver ett brev till t.ex. en myndighet eller ett företag bör undantaget vara tillämpligt på privatpersonens behandling"*.²⁰ Datainspektionen anser att

²⁰ Öman, Lindblom, *Personuppgiftslagen – En kommentar*, fjärde upplagan, s. 162.

det antagandet utgår ifrån en situation där den enskilde skriver brevet i ett ordbehandlingsprogram på sin egen dator, dvs. när den mottagande myndigheten inte har någon möjlighet att ta ansvar för behandlingen som den enskilde utför. För de behandlingar av personuppgifter som en enskild person utför i ett digitalt utrymme som en myndighet tillhandahåller bestämmer myndigheten den yttre ramen för behandlingen, dvs. vad som är möjligt och hur det kan ske. Det betyder att det är myndigheten som ytterst bestämmer ändamål och medel med de behandlingar som den enskilde kan välja att göra, och därmed har myndigheten ett personuppgiftsansvar för de behandlingar av personuppgifter som utförs i utrymmet.

Ansvar för behandling av övriga personuppgifter

Brevlådeoperatören är personuppgiftsansvarig för behandlingen av de ytterligare personuppgifter som fordras för att ett meddelande ska kunna tillgängliggöras i aktuell brevlåda.²¹ Brevlådeoperatören är också personuppgiftsansvarig för behandlingen av kunduppgifter i sitt eget register.²²

Lag om elektronisk kommunikation

När det gäller brevlådeoperatörernas agerande inom ramen för Mina meddelanden aktualiseras frågeställningen om lag (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) kan bli tillämplig. Skatteverket har inte i sina kontakter med Datainspektionen varken påstått att så är fallet eller uteslutit det. Datainspektionen anser dock – för att frågan om personuppgiftsansvar ska genomlysas på bästa sätt – att det kan vara relevant att ta upp förhållandet till LEK.

Datainspektionens bedömning, som framgår nedan, är att LEK inte är tillämplig när det gäller Mina meddelanden. Datainspektionen vill dock understryka att det är Skatteverket (eller personuppgiftsansvariga myndigheter) som måste göra bedömningarna om LEK:s eventuella tillämplighet och att det är Post- och telestyrelsen (PTS) som är tillsynsmyndighet över LEK och expertmyndigheten på området – inte Datainspektionen.

En eventuell tillämpning av LEK är, enligt 1 kap. 4 §, beroende av om brevlådeoperatörerna kan anses tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster. Enligt 1 kap. 7 § är en elektronisk kommunikationstjänst en tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i

²¹ Dataskyddsdirektivets ingresspunkt 47 och Dokument A avsnitt 9.4.1 andra meningen.

²² Datainspektionens beslut 574-2011.

elektroniska kommunikationsnät. PTS har skrivit en vägledning om vilka tjänster och nät som omfattas av LEK²³, där det redogörs för vilka kriterier som måste vara uppfyllda för att något ska anses vara en elektronisk kommunikationstjänst enligt LEK.

För det första måste tjänsten tillhandahållas till en annan part. Eftersom det – även i fall då Skatteverket är både avsändare och brevlådeoperatör – alltid finns en mottagare av meddelandena som är någon annan än brevlådeoperatören så torde det kriteriet vara uppfyllt. För det andra så måste tjänsten tillhandahållas på någon form av kommersiell grund. Det betyder att det måste förekomma direkt betalning, reklamfinansiering eller annan indirekt betalning för att det kriteriet ska vara uppfyllt. Skatteverket har i sina tidigare kontakter med Datainspektionen framhållit att det inte finns några pengar att tjäna på att vara brevlådeoperatör inom ramen för Mina meddelanden. Om så är fallet torde detta kriterium därför inte vara uppfyllt och LEK därmed inte vara tillämplig. Om tjänsten trots allt tillhandahålls på någon form av kommersiell grund krävs det också att tjänsten huvudsakligen utgörs av överföring av signaler och att tjänsteleverantören har rådighet över överföringen. Tjänster där kommunikationen sker via slutanvändarens befintliga internettjänst, vilken möjliggör och har inflytande över överföringen av signaler (transport av IP-paket), utgör inte själva en elektronisk kommunikationstjänst enligt LEK.²⁴ Det som framgår av avsnitt 6.1 i Användarvillkor för Min Myndighetspost, dvs. att *”Brevlådeinnehavarens tillgång till Min myndighetspost kan vara beroende av tjänster som tredje part tillhandahåller åt Brevlådeinnehavaren (såsom internetuppkoppling och mobiltelefonitjänster)”* och att *”Brevlådeinnehavaren är ensam ansvarig för tillgång, nyttjande och betalning av dess tjänster”*, torde tala för att LEK inte är tillämplig på den tjänst som brevlådeoperatörerna tillhandahåller.

För det fallet att LEK skulle anses tillämplig på brevlådeoperatörernas tjänster, måste konsekvenserna av det givetvis analyseras. Till exempel blir det fråga om huruvida säkerhetsbestämmelsen i 6 kap. 3 § LEK får några konsekvenser som innebär ett avsteg från vad som gäller när endast personuppgiftslagen (och möjligen, i förekommande fall, särskild registerlagstiftning) tillämpas på behandlingarna i Mina meddelanden.

Frågor om allmänna handlingar

Frågor om allmänna handlingar och tillämpningen av tryckfrihetsförordningen ryms inte inom det uppdrag som Datainspektionen

²³ Vilka tjänster och nät omfattas av LEK? En vägledning, 2009-03-11, rapportnummer PTS-ER-2009:12.

²⁴ PTS vägledning s. 22.

har. Frågor om allmänna handlingar har dock stor betydelse för integriteten och Datainspektionen vill därför ändå framhålla följande.²⁵

Rätten till allmänna handlingar regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Av 2 kap. 3 § TF framgår att med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

De meddelanden som upprättas hos avsändande myndighet är allmänna handlingar hos den myndigheten. När Skatteverket agerar brevlådeoperatör blir avsända meddelanden enligt huvudregeln allmänna handlingar även hos Skatteverket. Det finns dock undantag från huvudregeln om allmänna handlingar. Handling som förvaras hos en myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses inte som allmän handling hos den myndigheten enligt 2 kap. 10 § första stycket TF. Som allmän handling anses inte heller brev, telegram eller annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande. Det framgår av 2 kap. 11 § första stycket första punkten TF.

Rättsläget är inte klart om dessa undantag kan tillämpas i ett sammanhang som detta. Det kan konstateras att eftersom det är frågan om undantag från grundlag ska bestämmelserna tillämpas restriktivt.

Undantagsbestämmelsernas tillämplighet på Skatteverkets behandling av avsända meddelanden i egenskap av brevlådeoperatör förutsätter att behandlingen endast är att bedöma som befordran av meddelanden eller endast utgör ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Det har med andra ord betydelse för bedömningen av tillämpningen av undantagsbestämmelserna hur självständig brevlådeoperatören är. Vad som tidigare redovisats kring brevlådeoperatörens roll som personuppgiftsbiträde har därför betydelse även i detta sammanhang.

Med detta svar avslutas ärendet.

²⁵ Det finns formuleringar i ingivna dokument som aktualiserar frågeställningen om huruvida avsända meddelanden utgör allmänna handlingar hos Skatteverket, se Dokument A avsnitt 7.6.1 och Dokument E avsnitt 5.5.

Detta svar har beslutats av generaldirektören Kristina Svahn Starrsjö efter föredragning av juristen Lena Carlsson. Vid den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Hans-Olof Lindblom, enhetschefen Katarina Tullstedt och IT-säkerhetsspecialisten Fredrik Ekman deltagit.

Kristina Svahn Starrsjö

Lena Carlsson