

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4453-10

meddelad i Stockholm den 5 juni 2012

KLAGANDE

Försäkringskassan
103 51 Stockholm

MOTPART

Datainspektionen
Box 8114
104 20 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 22 juni 2010 i mål nr 1191-09, se bilaga

SAKEN

Tillämpning av personuppgiftslagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Försäkringskassan yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och länsrättens domar och Datainspektionens beslut samt anför följande.

Dok.Id 119833

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

Försäkringskassan har i samband med inrättandet av de aktuella tjänsterna givetvis gjort bedömningen att de noga preciserade uppgifter, som är de enda som kan lämnas inom ramen för tjänsterna, bör kunna få lämnas av enskilda som så önskar utan att det för den enskildes överföring till Försäkringskassan krävs några ytterligare säkerhetsåtgärder. Statliga myndigheter bör inte därutöver behöva lägga ned resurser på att analysera risker som hänför sig till sådant som de inte kan åtgärda. I förvaltningslagen (1986:223) infördes 2003 en skyldighet för myndigheterna att se till att medborgarna kan kommunicera med dem med hjälp av e-post. I lagstiftningsärendet redovisades inte någon risk- och sårbarhetsanalys avseende förmedlingen av meddelanden från medborgarna till myndigheterna (prop. 2002/03:62).

Datainspektionen bestrider bifall till överklagandet och anför följande. För att skapa ett lämpligt skydd för behandlade personuppgifter ska den personuppgiftsansvarige vid en samlad bedömning bl.a. ta hänsyn till hur pass känsliga personuppgifterna är, vilka risker som finns med behandlingen samt vilka tekniska möjligheter som finns tillgängliga på marknaden och kostnaden för dessa. Den säkerhetsbedömning Försäkringskassan redovisar i överklagandet kan inte jämföras med en sådan risk- och sårbarhetsanalys som krävs för att bestämma vilken säkerhetsnivå som är lämplig och vilka eventuella åtgärder som ska vidtas.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering

I 3 § personuppgiftslagen (1998:204), PuL, definieras begreppet behandling av personuppgifter som varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller

annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring. Enligt samma lagrum avses med personuppgiftsansvarig den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter.

Enligt 6 § PuL gäller lagen inte för sådan behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur.

Den personuppgiftsansvarige ska enligt 31 § första stycket PuL vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av

- a) de tekniska möjligheter som finns,
- b) vad det skulle kosta att genomföra åtgärderna,
- c) de särskilda risker som finns med behandlingen av personuppgifterna, och
- d) hur pass känsliga de behandlade personuppgifterna är.

Datainspektionen får i egenskap av tillsynsmyndighet enligt 32 § PuL i enskilda fall besluta om vilka säkerhetsåtgärder som den personuppgiftsansvarige ska vidta enligt 31 §.

Datainspektionen har enligt 43 § b PuL rätt att för sin tillsyn på begäran få upplysningar om och dokumentation av behandlingen av personuppgifter och säkerheten vid denna.

I punkt 46 i ingressen till Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) anges följande. Skyddet för de registrerades fri- och rättigheter förutsätter såvitt avser behandling av personuppgifter att lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder vidtas både när systemet för behandlingen utformas och när själva behandlingen sker, särskilt

för att garantera säkerheten och för att på så sätt hindra all otillåten behandling. Det åligger medlemsstaterna att säkerställa att de registeransvariga respekterar dessa åtgärder. Åtgärderna ska garantera en lämplig säkerhetsnivå med hänsyn till den nuvarande utvecklingsnivån och till kostnaderna för genomförandet under hänsynstagande till de risker behandlingen innebär och arten av de uppgifter som ska skyddas.

I punkt 47 i ingressen till dataskyddsdirektivet anges bl.a. 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.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Försäkringskassan tillhandahåller elektroniska självbetjäningstjänster i form av anmälan av tillfällig föräldrapenning via sms och av arbetsgivares anmälan av sjukfall via en s.k. Infratjänst. I båda fallen är det fråga om att enskilda personer lämnar uppgifter genom elektroniska kommunikationskanaler via olika operatörer. Uppgifterna är inte tillgängliga för Försäkringskassan förrän de når kassans elektroniska mottagningsställen.

För att Försäkringskassan ska betraktas som personuppgiftsansvarig redan innan uppgifter blir tillgängliga för kassan krävs att kassan har bestämt ändamålen med och medlen för behandlingen av dem.

Varken personuppgiftslagen, dess förarbeten eller dataskyddsdirektivet anger hur en avgränsning av personuppgiftsansvaret ska göras.

Försäkringskassan har bestämt ändamålet med behandlingen av personuppgifterna, nämligen att anmäla olika typer av sjukfall. Försäkringskassan har också bestämt medlen för behandlingen av personuppgifter genom att anvisa de kommunikationsvägar som gäller för anmälningarna. I 3 § PuL anges visserligen inte – när det gäller vem som ska anses vara personuppgiftsansvarig – att denne själv måste genomföra behandlingen av uppgifter. Det måste emellertid förutsättas att det för sådant ansvar krävs att den som bestämt ändamål och medel för behandlingen också utför denna, dvs. vidtar åtgärder som innefattar behandling enligt 3 §, eller att sådana åtgärder utförs för dennes räkning.

Den serie av åtgärder i fråga om personuppgifter som vidtas i de aktuella fallen kan betraktas som led i Försäkringskassans behandling av uppgifter i enskilda ärenden. Det gäller trots att Försäkringskassan saknar möjlighet att påverka hur uppgifterna hanteras innan de blir tillgängliga för kassan. Det gäller också oberoende av om någon eller några av åtgärderna skulle utgöra behandling av personuppgifter även hos någon annan. Inte heller vad som uttalas i punkt 47 i ingressen till dataskyddsdirektivet leder till någon annan bedömning. Tvärtom anges det i denna punkt att personuppgiftsansvaret inte upphör att gälla enbart på grund av att den ansvarige saknar faktisk möjlighet att förfoga över uppgifterna i samband med överföring av dem.

Att Försäkringskassan saknar faktisk möjlighet att påverka hur uppgifterna hanteras innan de blir tillgängliga hos kassan kan innebära svårigheter vid bedömningen av de skyldigheter och sanktionsmöjligheter som föreskrivs i PuL och som tar sikte på personuppgiftsansvaret. Det hindrar emellertid inte att Försäkringskassan åläggs att redovisa säkerheten vid behandlingen av personuppgifter enligt 43 § b PuL. Detta gäller trots att en sådan redovisning möjligen kan komma att vara ofullständig i vissa hänseenden när det gäller

Mål nr
4453-10

säkerheten för personuppgifter hos operatörer eller avsändare. Överklagandet ska således avslås.

Mats Melin

Gustaf Sandström

Karin Almgren

Annika Brickman

Helena Jäderblom

Anna Samuelsson

Föredragande justitiesekreterare

Avd. I

Föredraget 2012-05-02