

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
433-20

meddelad i Stockholm den 19 februari 2021

KLAGANDE
Region Stockholm

Ombud: Advokaterna Pamela Lannerheim Angergård och Camilla Alm-Eriksson
samt jur.kand. AA
Ramberg Advokater KB
Box 3137
103 62 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Stockholms dom den 19 december 2019 i mål nr 7385-19

SAKEN
Rätt att ta del av uppgifter

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet och beslutar att Socialstyrelsen ska lämna uppgifter till Region Stockholm i enlighet med vad som anges under rubriken Skälen för avgörandet.

Dok.Id 228902

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax

Expeditionstid
måndag–fredag
09:00–12:00
13:00–16:00

BAKGRUND

1. Socialstyrelsen ansvarar för att föra ett register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Registret regleras av en särskild förordning som anger för vilka ändamål – syften – som Socialstyrelsen får behandla uppgifterna. Det finns flera olika ändamål angivna, bl.a. att uppgifterna får behandlas för att utöva tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal, för att kontrollera hälso- och sjukvårdspersonals identitet och behörighet i samband med tjänstetillsättning och under anställning samt för att kontrollera hälso- och sjukvårdspersonals identitet och behörighet att utfärda intyg. Det finns också ändamålsbestämmelser av annat slag, bl.a. om att uppgifter i registret får tillföras andra register.
2. Registret innehåller, förutom uppgifter om t.ex. yrke, namn, personnummer, samordningsnummer eller andra liknande identitetsbeteckningar, uppgifter om förskrivarkoder. En förskrivarkod består av ett antal siffror och måste anges på recept på läkemedel. Förskrivarkoder utfärdas av Socialstyrelsen. Läkare, tandhygienister och tandläkare får en personlig förskrivarkod i samband med beslutet om legitimation och sjuksköterskor och barnmorskor som ansöker om förskrivningsrätt får en personlig förskrivarkod genom särskilda beslut.
3. Enligt en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgifter som den förfogar över, om inte uppgifterna är sekretessbelagda eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.
4. Region Stockholm begärde med stöd av den nämnda bestämmelsen om uppgiftsskyldighet att Socialstyrelsen skulle lämna ut de förskrivarkoder som är kopplade till ofullständiga person- eller samordningsnummer. Syftet med begäran var att kontrollera vissa personers identitet och behörighet för att kunna förhindra obehörig förskrivning av läkemedel och felaktiga utbetalningar av läkemedelsförmåner.

DOM

Mål nr
433-20

5. Socialstyrelsen avslag begäran med motiveringen att ett utlämnande förutsatte att såväl Socialstyrelsens som regionens behandling av uppgifterna omfattades av något av de ändamål som anges i förordningen. Eftersom regionens syfte inte omfattades av förordningens ändamålsbestämmelser kunde uppgifterna inte lämnas ut.
6. Region Stockholm överklagade beslutet till Kammarrätten i Stockholm. Enligt kammarrätten framstod ett utlämnande enligt bestämmelsen om uppgiftsskyldighet som oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna samlats in. Eftersom ändamålsbestämmelserna i förordningen utgör unionsrätt får principen om unionsrättens företräde anses innebära att den uppgiftsskyldighet som framgår av bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen begränsas av ändamålsbestämmelserna i registerförordningen i den mån de innebär att ett utlämnande inte får ske. Förutsättningarna enligt såväl bestämmelsen om uppgiftsskyldighet som enligt någon av ändamålsbestämmelserna i förordningen måste därför vara uppfyllda för att uppgifterna ska kunna lämnas ut.
7. Enligt kammarrätten ankom det dock inte på den, att i ett mål gällande tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen, pröva om ett utlämnande var tillåtet enligt förordningen. Det kammarrätten kunde pröva var om hinder mot utlämnande förelåg på grund av sekretess eller arbetets behöriga gång. Detta hade inte prövats av Socialstyrelsen. Kammarrätten återförvisade därför målet till Socialstyrelsen för prövning av om hinder mot utlämnande förelåg på grund av sekretess eller arbetets behöriga gång.

YRKANDEN M.M.

8. Region Stockholm vidhåller sin begäran.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Frågan i målet**

9. Frågan i målet är vilken prövning som ska göras innan personuppgifter i Socialstyrelsens register över hälso- och sjukvårdspersonal kan lämnas till en annan myndighet med stöd av bestämmelsen om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen.

Rättslig reglering m.m.

10. Enligt 1 § förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal (registerförordningen) ska Socialstyrelsen för de ändamål som anges i 4 och 5 §§ med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över hälso- och sjukvårdspersonal. Socialstyrelsen är enligt 3 a § personuppgiftsansvarig för registret.
11. Enligt 2 § första stycket innehåller registerförordningen bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning, 2016/679. I andra stycket anges att vid behandling av personuppgifter enligt registerförordningen gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av registerförordningen.
12. Av 4 § registerförordningen framgår att personuppgifterna i registret får behandlas för att föra en aktuell förteckning över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Personuppgifterna får vidare enligt 5 §, utöver det som anges i 4 §, behandlas endast för sju specifika i bestämmelsen angivna ändamål.
13. EU:s dataskyddsförordning gäller för behandling av personuppgifter som sker automatiserat i såväl offentlig som privat verksamhet. Förordningen är direkt tillämplig men har i vissa delar en direktivliknande karaktär genom att den både

förutsätter och medger nationella bestämmelser (prop. 2017/18:105 s. 21 f.). Inom EU gäller också ett dataskyddsdirektiv, 2016/680. Dataskyddsdirektivet gäller myndigheters behandling av personuppgifter för att bl.a. förebygga, utreda, avslöja eller lagföra brott. Direktivet har i huvudsak genomförts genom brottsdatalagen (2018:1177). EU:s dataskyddsförordning och dataskyddsdirektivet bygger på samma principer. I båda rättsakterna kommer vad som brukar kallas finalitetsprincipen till uttryck.

14. I artikel 4.7 i EU:s dataskyddsförordning anges att med personuppgiftsansvarig avses en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter.
15. I artikel 5 i förordningen anges de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter, bl.a. att uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade, att de ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas, att de ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade samt att de ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för uppgifterna.
16. Finalitetsprincipen kommer till uttryck i förordningen genom att det i artikel 5.1 b anges att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Det innebär att om en tilltänkt behandling av redan insamlade personuppgifter inte omfattas av de ursprungliga ändamålen måste det göras en bedömning av om ändamålet med den senare behandlingen är förenligt med de ursprungliga ändamålen eller inte.
17. Enligt artikel 4.1 i dataskyddsdirektivet ska medlemsstaterna föreskriva att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte behandlas på ett sätt som står i strid med dessa ändamål. Av

artikel 4.2 framgår att behandling för andra ändamål inom direktivets tillämpningsområde än det för vilket personuppgifterna samlades in ska tillåtas under förutsättning att den personuppgiftsansvarige i enlighet med unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt är bemyndigad att behandla personuppgifter för ett sådant ändamål. Dessutom krävs att behandlingen är nödvändig och står i proportion till detta andra ändamål i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt.

18. Av 2 kap. 4 § första stycket brottsdatalagen framgår att innan personuppgifter får behandlas för ett nytt ändamål ska det säkerställas att det finns en rättslig grund för den nya behandlingen och att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet. I andra stycket stadgas att i den utsträckning en skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning ska någon prövning enligt första stycket inte göras.
19. Enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen anses utgöra en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller för myndigheter enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900). Uppgiftsskyldigheten omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över, alltså även uppgifter ur handlingar som inte är allmänna (prop. 1979/80:2 Del A s. 89 och 361).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

20. Utgångspunkten är att det är den personuppgiftsansvarige som bestämmer ändamålen för behandlingen.
21. I Sverige regleras sedan lång tid tillbaka behandlingen av personuppgifter inom företrädesvis den offentliga sektorn genom s.k. registerförfattningar. En registerförfattning kan avse exempelvis en specifik myndighet eller ett specifikt område. I författningen anges ofta de ändamål för vilka personuppgifterna får behandlas,

dvs. lagstiftaren har tagit över uppgiften att bestämma ändamålen och har alltså gjort detta i den personuppgiftsansvariges ställe.

22. Ändamålsregleringen i en registerförfattning kan vara sådan att den uttömmande anger de ändamål för vilka uppgifterna får behandlas. Detta framgår ofta genom att det i författningen anges att personuppgifterna ”endast” får behandlas för vissa angivna ändamål. Vidarebehandling för andra ändamål är då inte tillåten. I sådana fall brukar det anges att finalitetsprincipen ”inte gäller” (prop. 2017/18:171 s. 90). I andra fall anger ändamålsbestämmelserna en yttre ram inom vilken uppgifterna får behandlas. I sådana fall är det finalitetsprincipen som ytterst sätter gränsen för vad som kan anses vara en tillåten behandling, dvs. den som är personuppgiftsansvarig måste göra en kontroll av huruvida en senare behandling är oförenlig med de ändamål för vilka uppgifterna först samlades in.
23. I lagstiftningsärendet gällande dataskyddslagen togs ställning till registerförfattningarnas förenlighet med EU:s dataskyddsförordning. Regeringen uttalade att det även fortsättningsvis fanns ett utrymme för sådan sektorsspecifik särreglering om behandling av personuppgifter som finns i de svenska registerförfattningarna (prop. 2017/18:105 s. 21 f.). Vad gäller ändamål uttalade regeringen att förordningen inte ställer något krav på att de ska vara fastställda i författning men att det heller inte finns något som hindrar att detta görs, under förutsättning att bestämmelserna uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionella mot det legitima mål som eftersträvas (a. prop. s. 48, 50 f. och 54).
24. Det råder således ingen tvekan om att det under förutsättning att vissa grundläggande krav upprätthålls, är tillåtet att i nationell rätt bestämma både de ändamål för vilka personuppgifter får behandlas och de ändamålsbegränsningar som lagstiftaren anser ska gälla. En ändamålsreglering av det slag som tagits in i den nu aktuella registerförordningen aktualiserar därmed inte en tillämpning av principen om unionsrättens företräde.

DOM

Mål nr
433-20

25. Bestämmelser om ändamål gäller vidare endast för dem som omfattas av regleringen i fråga. Den nu aktuella registerförordningen gäller således endast för Socialstyrelsens behandling av personuppgifter. Den behandling av personuppgifter som kan komma att utföras av Region Stockholm om uppgifter ur registret lämnas dit regleras därmed inte av registerförordningen utan av de dataskyddsregler som gäller för regionen.
26. Ändamålsbestämmelserna i registerförordningen är alltså inte av unionsrättslig karaktär och reglerar heller inte regionens planerade behandling.
27. Kammarrätten har emellertid ansett att ett utlämnande enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen framstår som oförenligt med finalitetsprincipen. I den frågan gör Högsta förvaltningsdomstolen följande bedömning.
28. Ett utlämnande av personuppgifter innebär i sig att personuppgifter ”behandlas”. Dataskyddsreglerna gäller alltså även för utlämnandet som sådant. Visserligen undantas utlämnande av allmänna handlingar enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen från dataskyddsregleringen (jfr 1 kap. 7 § dataskyddslagen). Reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen gäller emellertid inte när myndigheter lämnar uppgifter till varandra. Detta innebär att när en myndighet enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen lämnar personuppgifter till en annan myndighet så gäller de grundläggande principerna i EU:s dataskyddsförordning för den behandlingen. Uppgiftslämnandet som sådant måste därmed följa de principer som anges i artikel 5, alltså bl.a. finalitetsprincipen och principen om uppgiftsminimering, dvs. att inte fler uppgifter än vad som behövs lämnas ut.
29. Vad gäller finalitetsprincipen har det, bl.a. i samband med olika utredningsarbeten, diskuterats hur den och 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen förhåller sig till varandra (SOU 2003:99 s. 231 f., SOU 2015:39 s. 283 f. och 435 f. och SOU 2017:74 s. 405). Det har t.ex. gjorts gällande att behandling av personuppgifter i form av ett utlämnande är förenligt med finalitetsprincipen om

uppgifterna inte omfattas av sekretess. Mot detta har det anförts att personuppgifter kan vara integritetskänsliga trots att de inte omfattas av sekretess och att en tolkning som reducerar finalitetsprincipen till en ren sekretessprövning måste anses vara mycket tillåtande.

30. Frågan berördes inte i samband med lagstiftningsärendet rörande införandet av dataskyddslagen (jfr prop. 2017/18:105 s. 126 f.). I lagstiftningsärendet gällande brottsdatalagen har dock frågan om hur bestämmelser om uppgiftsskyldighet förhåller sig till behandling av personuppgifter för nya ändamål behandlats. I propositionen uttalar regeringen att när det i lag eller förordning föreskrivs att uppgifter ska lämnas har lagstiftaren tagit ställning till att det dels är så viktigt att det ska införas en skyldighet att lämna information, dels att eventuell sekretess ska brytas. Lagstiftaren får då också anses ha tagit ställning till att uppgiftslämnandet är nödvändigt och proportionerligt. I sådana fall ska det därför inte – vilket annars gäller enligt brottsdatalagen – göras en prövning av om behandlingen av personuppgifterna för det nya ändamålet är nödvändig och proportionerlig. Detsamma sägs uttryckligen gälla även beträffande 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (prop. 2017/18:232 s. 137 f.). Genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet och sekretess anses alltså syftet med finalitetsprincipen uppnås, dvs. uppgiftslämnandet anses vara nödvändigt och proportionerligt i de fall uppgifterna inte omfattas av sekretess.
31. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening bör motsvarande synsätt anläggas beträffande förhållandet mellan 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen och finalitetsprincipen enligt EU:s dataskyddsförordning. Genom sekretessbestämmelser hindras myndigheterna från att lämna bl.a. integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter. Härigenom får lagstiftaren anses ha tagit ställning till när ett uppgiftslämnande är oförenligt med det eller de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. Utöver sekretessprövningen ska den personuppgiftsansvariga myndigheten således inte göra någon kontroll av förenligheten med finalitetsprincipen i samband med lämnande av uppgifter enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen.

DOM

Mål nr
433-20

32. Frågan är då om Socialstyrelsen enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen är skyldig att lämna de personuppgifter som Region Stockholm har begärt att få ta del av.
33. Enligt bestämmelsen ska uppgifterna lämnas om de inte är sekretessbelagda eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. I målet är upplyst att Socialstyrelsen anser att varken sekretess eller arbetets behöriga gång hindrar att uppgifterna lämnas. Socialstyrelsen är därmed skyldig att lämna uppgifter till Region Stockholm.
34. Som har framgått ska uppgiftslämnandet också vara förenligt med bl.a. de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter, exempelvis att uppgiftslämnandet som sådant ska omfattas av lämpliga säkerhetsåtgärder och att fler uppgifter än vad som behövs för att uppfylla regionens behov inte får lämnas. Det ankommer på Socialstyrelsen att säkerställa att personuppgifterna lämnas till Region Stockholm i enlighet med tillämpliga dataskyddsregler.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Anita Saldén Enérus, Kristina Svahn Starrsjö, Ulrik von Essen och Helena Rosén Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Malin Karlsson.