

Analys av Microsoft Teams

1	Översikt Microsoft Teams	3
1.1	Övergripande funktionalitet och avgränsning	3
2	Implementering av Microsoft Teams	4
2.1	Omfattning av implementeringen av Microsoft Teams	4
2.1.1	Teamschatt	4
2.1.2	Teamsmöte med interna användare	4
2.1.3	Teamsmöte med externa användare.....	5
	Microsoft Teams möte med externa där mötet är skapat av Skatteverket.....	5
	Microsoft Teams möte med externa där mötet är skapat av extern organisation.....	5
2.2	Konfigurering av Microsoft Teams	5
2.2.1	Fördjupning kring säkerheten i Teams	6
	Slutpunkt-till-slutpunkt-kryptering (E2EE).....	6
	DTLS i Teams	6
	Hur DTLS fungerar i Teams.....	6
2.3	Var processas och lagras Skatteverkets data i Microsoft 365?	6
2.3.1	Synkronisering av Skatteverkets AD med Entra ID.....	7
2.3.2	Tillkommande nödvändiga attribut utöver vad Skatteverket synkroniserar med Entra ID	7
2.4	Vilken övrig information skickas till Microsoft vid nyttjande av Teams enligt Scope (diagnostikdata och tjänstdata)	8
2.4.1	Obligatoriska diagnostikdata	10
2.4.2	Obligatoriska tjänstdata.....	11
3	Allmänna handlingar	12
3.1	Chatt	12
3.1.1	Intern chatt.....	13
3.1.2	Extern chatt	13
3.2	Möte med ljud och bild	14
3.3	Skrivbords- eller programdelning	14
3.3.1	Samredigering av dokument	15
3.4	Microsofts befattning med Skatteverkets handlingar	16
3.5	Frågor om arkivvård m.m.	16
4	Sekretess	18
4.1	Överföring av attribut till Entra ID	18
4.2	Användning av Teams som kommunikationsverktyg	18

5	Dataskydd	19
6	Sammanfattning	19

1 Översikt Microsoft Teams

Skatteverket har valt att starta en utredning med ambitionen att klargöra förutsättningarna för att anskaffa och använda Entra ID, Microsoft 365 Apps for Enterprise samt Microsoft Teams.

Utredningen innefattar bl.a. att genomföra en noggrann analys av Teams för att bedöma dess potentiella roll som ersättare, helt eller delvis, av nuvarande Skype.

Ambitionen med detta dokument är att, med utgångspunkt i angiven avgränsning i avsnitt 1.1.1, beskriva den omfattning av Teams som Skatteverket bedömer relevant för myndighetens verksamhet.

1.1 Övergripande funktionalitet och avgränsning

Microsoft Teams är ett molnbaserat samarbetsverktyg för samverkan och kommunikation i realtid.

I Microsoft Teams kan man bland annat

- ha möten med ljud och video,
- chatta med en eller flera personer,
- samarbeta i team och kanaler,
- dela och samtidigt redigera filer,
- använda extra funktionalitet och integrationer genom appar (både från Microsoft och tredjepartsleverantörer) och
- ha telefonsamtal med gruppnummer och växelnummer.

Som samarbetsplattform är Microsoft Teams väl integrerad med Microsoft 365 Apps for Enterprise (M365Apps) och det finns möjligheter till integration med andra system som ex. Pexip.

I utredningen har Skatteverket fokuserat på att ersätta den funktionalitet vi med nuvarande implementation använder i Skype for Business. Därför har arbetet varit begränsat till en implementation av Microsoft Teams som innefattar chatt och möten utan inspelning, transkribering, telefoni, fildelning eller annan funktionalitet.

Microsoft Team går centralt att konfigurera till att ha begränsad funktionalitet för att matcha utredningens avgränsning. Inställningsmöjligheterna är många vilket gör att användningen av Microsoft Teams kan inledas med grundläggande funktionalitet och därefter utökas med förmågor och regler efter behov.

I denna utredning har vi ägnat vår uppmärksamhet åt att utvärdera möjligheterna att hantera samtal och möten med konfidentiellt innehåll. Utgångspunkten har varit att i en majoritet av de möten som genomförs inom Skatteverket behandlas någon form av känslig information. Den utgångspunkten har lett oss till att överväga användningen av slutpunkt-till-slutpunkt-kryptering¹ (E2EE) som en nödvändig säkerhetsåtgärd. Det är viktigt att notera att denna

¹ End-To-End-Encryption.

krypteringsfunktionalitet enbart är tillgänglig genom Microsoft Teams premium licensen, vilket innebär att det är ett krav för att uppfylla de specificerade förutsättningarna. Ambitionen är att förstärka integriteten och konfidentialiteten för den information som behandlas under samtal och möten.

2 Implementering av Microsoft Teams

2.1 Omfattning av implementeringen av Microsoft Teams

Utredningen begränsar sig till en implementation av Microsoft Teams som innefattar chatt och möten utan inspelning, transkribering, telefoni, fildelning eller annan funktionalitet.

Under utredningens arbete har arbetsgruppen arbetat iterativt med de olika komponenter av Teams som omfattas av utredningens avgränsning. Följande komponenter av Teams ingår i arbetsgruppens prövning

- Teamschatt,
- Teamsmöte med interna användare och
- Teamsmöte med externa användare.

2.1.1 Teamschatt

Microsoft Teamschatt har en likartad funktionalitet som Skatteverkets implementation av Skype.

I en Teamschatt kan man skicka meddelanden som innehåller text, filer, länkar, emoji, dekal med mera. Man kan också formatera text, sätta viktighetsgrad, skapa tabeller och mycket mer.

Teamschattmeddelanden är krypterade med Microsoft standardkryptering.

Direkt i en konversation med en annan person kan man starta ett samtal med ljud och/eller video. Det finns också möjlighet att dela sin skärm eller bara en app.

Historiken i en chatt sparas i 24 timmar, (arbetsgruppens har gjort en initial bedömning att vi endast skall spara chatt enligt det tekniskt kortast möjliga alternativet, d.v.s. 24 timmar).

Användare kan ges rättigheter att redigera och radera sina egna inlägg i chatt samt även rättighet att radera hela chattar.

2.1.2 Teamsmöte med interna användare

Teamsmöten innehåller ljud-, video- och skärmdelning. Det finns även möjlighet att chatta med mötesdeltagare, interagera i möten genom att till exempel räcka upp handen, spela in och/eller transkribera vad som sägs i ett möte samt mycket mer. I denna utredning har arbetsgruppen valt, såsom beskrivits ovan, att endast utreda en omfattning av möten med begränsad funktionalitet för att möta krav på sekretess och behandling av personuppgifter.

Teamsmöte med interna användare är som huvudregel krypterade med E2EE.

De flesta mötestyper skapas genom att man schemalägger detta där en inbjudan till mötet skickas ut till de användare som har bjudits in till möte.

Mötesinbjudan kan skapas antingen i Microsoft Outlook eller direkt i Microsoft Teams kalender. Det går också att starta ett möte direkt från en chatt eller genom att välja ”Möte nu”.

2.1.3 Teamsmöte med externa användare

Ett Teamsmöte med externa användare kan vara initierat antingen av Skatteverket eller av en extern organisation. Vem som är den initierande parten påverkar vilken regeluppsättning som kommer att gälla för mötet, något som illustreras med följande två scenarier.

Microsoft Teams möte med externa där mötet är skapat av Skatteverket

I detta scenario, med utredningens avgränsning, utgår vi ifrån ett vanligt möte enligt avsnitt 2.1.2 men där externa gäster även kan delta i mötet. Det fungerar alltså på samma sätt men de inbjudna gästerna lyder under Skatteverkets policys och regler. Externa gäster måste ansluta till mötet via Teamsklient eftersom vi avser använda E2EE. Externa gäster kan inte använda webbläsare för att ansluta till mötet.

Microsoft Teams möte med externa där mötet är skapat av extern organisation

I detta scenario är användaren inom Skatteverket extern gäst hos en extern part som äger och har bjudit in till mötet. Det innebär att det är den externa parten som sätter upp regler och policys hur mötet ska hanteras.

I scenariot garanteras inte E2EE. Användaren måste själv verifiera att E2EE är aktiverat samt vilken annan funktionalitet som är aktiverad under mötet. Användaren måste också själv bedöma om den implementation av Teams som gäller vid mötet påverkar förutsättningarna för användarens deltagande på något sätt.

Riktlinjer och policys bör tas fram inom Skatteverket för hur man ska agera i samband med dessa möten.

2.2 Konfigurering av Microsoft Teams

Med utgångspunkt i gällande lagstiftning och Skatteverksinterna regelverk, har arbetsgruppen utgått från att implementationen av Microsoft Teams ska säkerställa att användarna vid möten ska kunna hantera innehåll som omfattas av sekretess eller utgörs av särskilda kategorier av personuppgifter. Arbetsgruppens rekommendation är att konfigurationen av Teams sker till ”Högekänsligt skydd”.

Konfigurationen ”Högekänsligt skydd” innebär implementering av krypteringstekniker som möjliggör slutpunkt-till-slutpunkt-kryptering (E2EE), samt införandet av vattenmärkning på både videoflöden och delat material. Denna konfiguration begränsar vidare behörigheten att kringgå möteslobbyn till uteslutande mötesorganisatörer och deras medorganisatörer, och definierar strikta riktlinjer för vad som kan delas.

Administrativa verktyg som känslighetsmärkning och mötesmallar skall användas för att införa och säkerställa efterlevnad av föreskrivna inställningar. I synnerhet skall chattfunktionen under möten begränsas då den ej är krypterad E2EE, för att förhindra oönskad spridning av känslig information.

När det gäller deltagande av externa aktörer ska programinställningar vidtas för att reglera tillgång och möjlighet till interaktion i enlighet med organisatoriska och juridiska ramar.

2.2.1 Fördjupning kring säkerheten i Teams

Säkerhetsarkitekturen i Microsoft Teams är grundad på principer som syftar till att upprätthålla en hög säkerhetsstandard inom ramen för tjänsten, vilket bland annat omfattar försvarsåtgärder i djupled, användarkontroller, säkerhetskärning och operativt säkerhetsarbete. Teams är konstruerat i överensstämmelse med Microsofts Trustworthy Computing Security Development Lifecycle (SDL), vilket innefattar riskmodellering och grundliga säkerhetstester av varje funktion under dess utvecklingsfaser. Vidare är nätverkskommunikationerna inom Teams som standard krypterade, där TLS och SRTP används för att säkerställa skydd av data vid överföring och därmed skydd mot säkerhetsattacker som komprometterade-nyckelattacker, avlyssning, identitetsförfalskning och man-i-mitten-attacker.

I fråga om end-to-end-kryptering (E2EE) tillhandahåller Teams denna för samtal samt möten (med vissa begränsningar på funktionalitet som tex antalet deltagare), där endast ändpunkterna är inblandade i kryptering och dekryptering av data.

Slutpunkt-till-slutpunkt-kryptering (E2EE)

Slutpunkt-till-slutpunkt kryptering (E2EE) innebär att bara de två ändpunkterna (uppringare och mottagare) kan dekryptera och förstå informationen som skickas mellan dem.

Ingen annan, inklusive tjänsteleverantören (i det här fallet Microsoft), kan få tillgång till eller dechiffrera informationen.

DTLS i Teams

- För att uppnå denna höga säkerhetsnivå i Teams används DTLS (Datagram Transport Layer Security).
- DTLS är en version av TLS som är anpassad för realtidsapplikationer som röstsamtal.

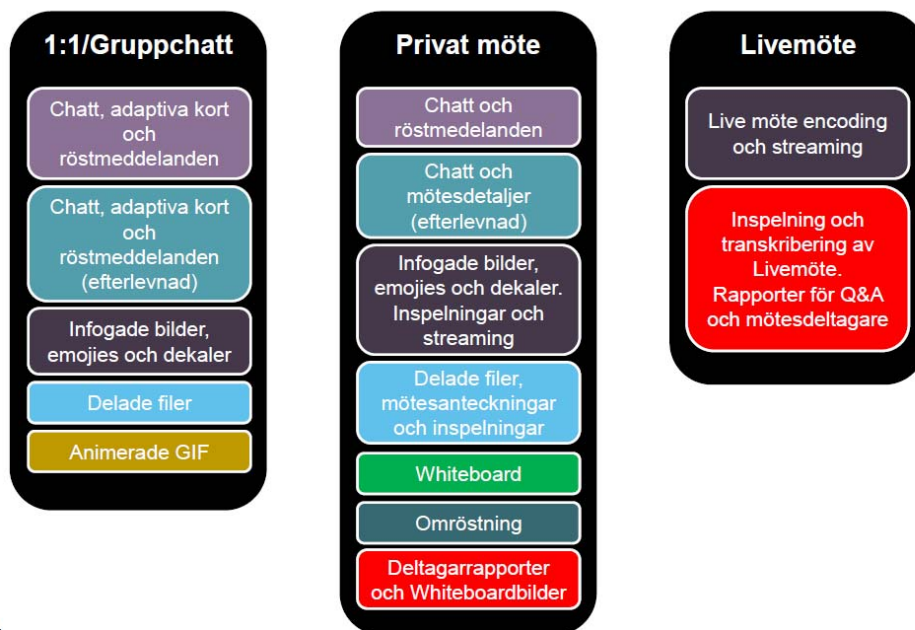
Hur DTLS fungerar i Teams

- När ett krypterat samtal startas, genererar båda klienterna (uppringare och mottagare) certifikat.
- Dessa certifikat används sedan för att härleda en krypteringsnyckel genom DTLS.
- Eftersom nyckeln är härledd från dessa klientcertifikat, är den endast känd för de två klienterna och är dold för alla andra, inklusive Microsoft.

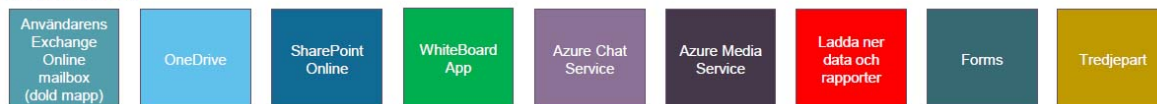
2.3 Var processas och lagras Skatteverkets data i Microsoft 365?

När Skatteverket skapar sin Microsoft 365 molnmiljö (tenant) och väljer faktureringsland till Sverige så kommer dess tenant att skapas i Sverige och i det som Microsoft kallar EU Data Boundary. Detta regleras i Microsofts Product Terms, Privacy & Security Terms samt DPA.

Microsoft Teams är uppbyggt av moduler ovanpå andra Microsoft 365 tjänster. Nedan tabell beskriver i vilka moduler data lagras vid användande av Microsoft Teams. Hur lång lagringstiden är beror bland annat på kvarhållningsprinciper och lagring för att tillhandahålla efterlevnad.



Förklaring



2.3.1 Synkronisering av Skatteverkets AD med Entra ID

Microsoft EntraID är en molnbaserad plattformstjänst för identitets- och åtkomsthantering som tillhandahålls av Microsoft. Tjänsten används för att upprätthålla styrd åtkomst till bl.a. program och appar inom Microsofts molnerbjudande, t.ex. behörigheter inom MS 365 inklusive Teams, funktioner för multifaktorsidentifiering, identitetsskydd och lösenordsåterställning. För att Skatteverket ska kunna använda, licensiera och underhålla Microsoft Teams krävs att myndighetens AD² till viss del är synkroniserad med EntraID.

2.3.2 Tillkommande nödvändiga attribut utöver vad Skatteverket synkroniserar med Entra ID

Följande avsnitt redovisar utredningens bedömning över vilka attribut som är nödvändiga vid användning av Teams med en funktionalitet som överensstämmer med utredningens avgränsning. Samtliga av de redovisade attributen rekommenderas av Microsoft vid användningen av Microsoft Teams och Skype. Skatteverket kan självständigt konfigurera Entra ID och välja vilka attribut som synkroniseras med myndighetens AD för användning av Teams.

Attribut Name	Beskrivning
msExchHideFromAddressLists	Ifall användaren är dold i adressboken i Exchange bör användaren inte synas i Teams.
msRTCSIP-ApplicationOptions	Skype attribut som används för hybrid information.

² AD avser Microsofts katalogtjänst Active Directory.

Attribut Name	Beskrivning
	Ett nummer beroende på vilka options som är valda.
msRTCSIP-DeploymentLocator	Skype attribut som används för hybrid information. FQDN
msRTCSIP-Line	Skype attribut som används för hybrid information. Telefonnummer (om det är satt)
msRTCSIP-OptionFlags	Skype attribut som används för hybrid information. Ett nummer beroende på vilka options som är valda.
msRTCSIP-OwnerUrn	Skype attribut som används för hybrid information. Uniform Resource Name (URN)
msRTCSIP-PrimaryUserAddress	Skype attribut som används för hybrid information. SIP-adress för användare (HEX)
msRTCSIP-UserEnabled	Skype attribut som används för hybrid information. True/False
proxyAddresses	Användarens samtliga e-post adresser för att inte skapa dubletter av adresser.

2.4 Vilken övrig information skickas till Microsoft vid nyttjande av Teams enligt Scope (diagnostikdata och tjänstdata)

Diagnostiska data används för att hålla Teams säkert och uppdaterat. Dessa data används också för att identifiera, diagnostisera och åtgärda problem samt för produktförbättringar. Diagnostiska data är tillgängliga per klient.

När Microsofts applikationer installeras på en användarklient så kan den skicka diagnostikdata till Microsoft. Skatteverket kan konfigurera applikationerna så att olika mängder diagnostikdata skickas till leverantören. Nedan redovisas tre konfigurationsalternativ som kan väljas av Skatteverket.

Det föreligger tre nivåer för överföring av diagnostiska data för programvaran som Skatteverket kan välja mellan:

1. Obligatoriskt: Den minimala mängd data som är nödvändig för att bidra till att säkerställa att applikationerna är säkra, aktuella och fungerar som förväntat på den enhet där det är installerat.
2. Valfritt: Ytterligare data som hjälper Microsoft att genomföra produktförbättringar samt tillhandahålla mer omfattande information för att underlätta upptäckt, diagnos och åtgärdande av problem hos användaren.
3. Inget: Ingen diagnostisk data avseende applikationen som körs på användarens klient samlas in och överförs till Microsoft.

Obligatorisk diagnostikdata krävs för att produkterna ska kunna hållas uppdaterade. Av den anledningen bedömer utredningen att myndigheten behöver välja alternativet Obligatoriskt,

d.v.s. att Skatteverket endast medger minsta nödvändiga mängd diagnostikdata med anledning av användning av applikationer skickas till Microsoft.

Att överföra obligatorisk diagnostikdata till Microsoft utgör en integrerad del av användaravtalet mellan slutanvändaren och Microsoft, vilket syftar till att optimera och säkerställa den korrekta funktionen av dess produkter och tjänster. Denna dataöverföring möjliggör för Microsoft att:

- Identifiera och åtgärda tekniska anomalier och fel, vilket bidrar till ökad produktstabilitet och funktionalitet. Denna process är avgörande för att upprätthålla och förbättra mjukvarans driftskompatibilitet och användarupplevelse.
- Genomföra och distribuera säkerhetsuppdateringar, där diagnostikdata spelar en kritisk roll i att identifiera potentiella säkerhetshot och sårbarheter inom systemet. Effektiv hantering av denna data är avgörande för att förebygga, upptäcka och åtgärda säkerhetsbrister i enlighet med gällande dataskyddslagstiftning och cybersäkerhetsstandarder.
- Tillhandahålla teknisk support, där insamlad diagnostikdata underlättar felsökning och problemlösning, vilket möjliggör en mer målinriktad och effektiv service för slutanvändaren.
- Styra produktutveckling och innovation, baserat på analyser av användningsmönster och prestandadata. Denna insikt är avgörande för att utveckla nya funktioner och förbättringar som adresserar användarnas faktiska behov och preferenser.
- Optimera systemprestanda, genom att identifiera och åtgärda prestandarelaterade problem som påverkar användarupplevelsen. Denna optimeringsprocess är central för att säkerställa mjukvarans effektivitet och responsivitet.

Det är väsentligt att poängtera att Microsofts insamling, bearbetning och användning av diagnostikdata regleras av deras dataskyddspolicy samt tillämpliga dataskyddsförordningar, såsom Allmänna dataskyddsförordningen (GDPR) inom Europeiska unionen. Microsoft förbinder sig att hantera denna data på ett sätt som respekterar användarnas integritet och säkerhet, medan de även tillhandahåller tydliga inställningar för användarkontroll över datadelningens omfattning.

Nedan beskrivs de två olika typerna av data som skickas till Microsoft när Teams används på en klientdator med inställningen "Obligatorisk". Skatteverket har intentionen att använda mjukvarukonfigurationer för att begränsa insamling av obligatoriska data så långt som möjligt.

Data i den obligatoriska kategorin är sådan som är nödvändiga för att hålla Teams uppdaterad, säker och fungera som förväntat. Detta hjälper även Microsoft att upptäcka betydande funktionsfel.

2.4.1 Obligatoriska diagnostikdata

Obligatorisk diagnostikdata är minsta mängden data som krävs för att hålla Teams uppdaterat samt säkerställa att implementationen fungerar som avsett på användarklienten.

Obligatorisk diagnostiskdata i Teams är organiserad i följande datakategorier:

Datakategori	Beskrivning	Exempel
Enhetsanslutning och konfiguration	Den här typen av Obligatoriska diagnostikdata innefattar information om enheten, dess konfiguration och anslutningsmöjligheter.	<ul style="list-style-type: none">Information om en användares appversion som nyligen har orsakat kraschar av Teams-applikationen, så att Teams kan återställa den här versionen tills det allvarliga felet är åtgärdat.Diagnostisk information om användarens landskod (US, IN, etc.) för att förstå hur den kan påverka anslutningen till Chat-tjänster.
Prestanda för produkter och tjänster	Den här typen av Obligatoriska diagnostikdata innehåller information om enhetens eller tjänstens hälsa och prestanda.	<ul style="list-style-type: none">Den händelse som fångar upp kontrollerat och okontrollerat inkommande samtal accepteras för vidare utredning.Händelsen som indikerar att det inte går att slå på video under ett samtal, samlar in varför video inte kunde aktiveras om det är relaterat till samtalstjänsten eller behörigheter på enhetsnivå.Samling av fördröjningstider för att skicka en fil i en chatt för att säkerställa att prestationstiderna ligger inom acceptabla trösklar och för att diagnostisera servicehastighetsproblem om så inte är fallet.
Produkt- och tjänstanvändning	Den här typen av Obligatoriska diagnostikdata innefattar information om användningen av enheten, operativsystemet, program och tjänster.	<ul style="list-style-type: none">Den händelse som används för att fånga upp fel vid generering av autentiseringstoken under start av app.Händelser som genereras för att fastställa om en fil har öppnats.

Datakategori	Beskrivning	Exempel
Programvaruinstallation och inventering	Den här typen av Obligatoriska diagnostikdata innefattar information om programvaruinstallation och uppdatering av enheten.	<ul style="list-style-type: none"> En händelse som används för att se till att nya användare kan starta och köra Teams för att säkerställa kritisk regressionsidentifiering. Information om synkronisering av en användares chattlista för att spåra körningsförsök, lyckade slutföranden, infrastrukturfel och användares kodfel.

2.4.2 Obligatoriska tjänstdata

Obligatoriska tjänstdata samlas in och skickas till Microsoft för att Teams -funktioner skall fungera t. ex. licensierings- och uppdateringstjänsten. Dessa tjänster är nödvändiga för att använda Teams.

Tjänst	Beskrivning
Autentisering	Autentisering är en tjänst som tillhandahåller validering av användar-ID för olika plattformar. Det krävs för att möjliggöra inloggning, aktivera en licens och för att skapa en enhetlig användarupplevelse mellan sessioner och olika enheter.
Klicka-och-kör	Klicka-och-kör är den installationsteknik som används för att installera och uppdatera Teams i Windows. Den söker efter nya versioner av Teams, och när en ny version är tillgänglig, laddar ned och installerar den. Klicka-och-kör upptäcker behovet av, utföra nedladdning av och installera uppdateringar, inklusive säkerhetsuppdateringar.
Medgivandetjänst	Medgivandetjänsten ger en konsekvent och omfattande upplevelse för att hantera inställningar för användarsekretess som är associerade med deras konton. Tjänsten används för att avgöra vilka sekretessmeddelanden som ska visas för användaren när ett program startas. Den spårar också de svar som användaren har gett till eventuella tidigare sekretessmeddelanden.
Förbättrade konfigurationstjänsten (ECS)	ECS ger Microsoft möjligheten att konfigurera om installationer utan behovet att om distribuera Teams igen. Det används för att gradvis kontrollera distribution av funktioner och uppdateringar medan effekten av distributionen övervakas från diagnostiska data som samlas in. Det används även för att hantera säkerhet och prestandaproblem med en funktion eller en uppdatering. Dessutom stöder ECS konfigurationsändringar relaterade till diagnostiska data för att säkerställa att rätt händelser samlas in.
Licensiering	Licensiering är en molnbaserad tjänst som stödjer in aktivering för nya installationer och hanterar licensen på en användares olika enheter efter att Teams har aktiverats. Det registrerar var och en av dina enheter och aktiverar Teams, kontrollerar status för din prenumeration och hanterar dina produktnycklar.

Tjänst	Beskrivning
Tjänstkonfiguration	Tjänstkonfiguration möjliggör förmågan att göra uppdateringar på Teams konfigurationsinställningar för att aktivera eller inaktivera klientfunktioner. Den kallas varje gång ett program startas och ger information om andra Teams - konfigurationer och tjänster. Tjänstkonfiguration styr också vilka tjänster som har utsetts som viktiga tjänster.
Telemetri	Telemetritjänsten används för att samla in diagnostikdata från Teams. Den möjliggör insamling av diagnostikdata som genereras av Teams, både obligatoriska och valfri diagnostikdata. Det ansvarar också för insamlingen av vissa nödvändiga servicedata för Teams.

3 Allmänna handlingar

Enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, TF, avses med handling en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. I handlingsbegreppet ligger att det väsentliga hos en handling är dels att den har ett informationsinnehåll, dels att detta innehåll måste vara fixerat vid något slags informationsbärare.³ ”Upptagningar” innefattar bland annat upptagningar för automatiserad behandling, det vill säga elektroniska handlingar.⁴ Av förarbetena till bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF framgår att med begreppet upptagning för automatiserad behandling avses en konstellation av sakligt och logiskt sammanhängande uppgifter, vilka är fixerade på någon form av tekniskt medium.⁵ Av 2 kap. 4 § TF framgår att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

I de flesta fall går det inte, enbart utifrån att en myndighet nyttjar ett visst arbetsredskap eller en viss lagringslösning, att avgöra om handlingar kommer in till eller upprättas hos myndigheten. En handlings karaktär av allmän eller ej bestäms inte av om handlingen återfinns i exempelvis Outlook eller i SharePoint eller i en viss arkivlokal. Teams är inget undantag i detta avseende. Det är dock möjligt att uttala sig om huruvida allmänna handlingar tillkommer i vissa situationer där Skatteverket kan komma att använda Teams.

I samband med nyttjandet av Microsoft teams samlar Microsoft in tjänst- och diagnostikdata från Skatteverket. Frågan om huruvida översändandet av data innebär att allmänna handlingar tillkommer hos verket behandlas inte i det följande, utan i Promemoria inledande utredning Microsoft 365.

3.1 Chatt

Till att börja med, kan konstateras att de meddelanden som utväxlas mellan två eller fler deltagare i chatten i Teams är att anse som elektroniska *handlingar* i den mening som avses i 2 kap. 3 § TF, eftersom de utgörs av ett informationsinnehåll som är fixerat vid ett

³ Prop. 1975/76:160, s. 119–120; Alf Bohlin, *Offentlighetsprincipen* (nionde upplagan), s. 37–38.

⁴ Jfr 2 kap. 1 § Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2009:1) och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

⁵ Prop. 1973:33, s. 75; Prop. 1975/76:160, s. 89–90. Jfr även Bohlin, s. 43.

lagringsmedium. När Skatteverket använder chattfunktionen kommer meddelandena att vara tillgängliga för verket med tekniskt hjälpmedel på det sätt som anges i 2 kap. 6 § första stycket TF. Meddelandena är därmed att anse som *förvarade* hos Skatteverket. I den utsträckning meddelandena även är att anse som inkomna till eller upprättade hos Skatteverket, och således rekvisiten i 2 kap. 4 § TF är uppfyllda, är meddelandena allmänna handlingar hos verket.

3.1.1 Intern chatt

Med intern chatt avses här att chattmeddelanden utväxlas inom Skatteverket, i ett sammanhang som inte innebär att meddelandena lämnas mellan olika organ inom verket som uppträder som självständiga i förhållande till varandra på det sätt som avses i 2 kap. 11 § TF. På samma sätt som idag gäller med intern Skypechatt eller exempelvis e-postmeddelanden som sänds internt, kommer en intern Teamschatt i de flesta fall inte att innebära att handlingar blir att anse som inkomna till eller upprättade hos Skatteverket. Som regel kommer den information som uppkommer genom interna Teamschattar därför inte att utgöras av allmänna handlingar.

Beroende på hur Skatteverkets personal kommer att använda Teamschatten, skulle det i vissa fall kunna förekomma att ett meddelande i en intern chatt blir att anse som upprättat hos Skatteverket, t.ex. genom att det på något sätt blir färdigställt.⁶ Ett sådant meddelande är en allmän handling hos Skatteverket. Givet att en chatt enligt det föreliggande förslaget kommer att raderas inom ett dygn, framstår det emellertid inte som troligt att internt chattande kommer att ske på ett sådant sätt att handlingar upprättas. Risken för att meddelandefunktionen skulle användas för anteckningar och andra handlingar som upprättas i samband med handläggning av ärenden torde exempelvis vara obefintlig, helt enkelt eftersom chatten inte vore ändamålsenlig.

3.1.2 Extern chatt

Externa chattar är alla chattar som inte är interna, d.v.s. sådana chattar där meddelanden utväxlas mellan Skatteverket och en annan myndighet eller enskild eller mellan självständiga verksamhetsgrenar inom Skatteverket. I en extern chatt är förhållandet det motsatta jämfört med vad som gäller för interna chattar; de meddelanden som utväxlas kan som utgångspunkt antas vara antingen inkomna till eller upprättade (genom expedition) hos Skatteverket, om det inte finns någon tillämplig undantagsbestämmelse. Den absoluta merparten av meddelandena i en extern Teamschatt kommer således att vara allmänna handlingar.

Det är troligt att chattfunktionen i Teams, liksom den i Skype, kommer att användas för kommunikation inom ramen för samarbeten mellan Skatteverket och en eller flera utomstående eller mellan självständiga verksamhetsgrenar inom Skatteverket. I sådana samarbetsituationer bör det kunna förekomma att meddelanden som utväxlas är att likställa med sådana icke expedierade mellanprodukter som avses i 2 kap. 12 § andra stycket TF. Det kan exempelvis röra sig om att Skatteverket använder chatten för att översända ett förslag till ett stycke i en rapport som verket utarbetar tillsammans med en annan myndighet. Sådana meddelanden är inte att anse som allmänna handlingar (om de inte tas om hand för arkivering). Naturligtvis omfattas också ett meddelande, som Skatteverket översänder till eller tar emot från en annan myndighet som ett led i ett rent konsultationsförfarande, av undantagsbestämmelsen i

⁶ 2 kap. 10 § första stycket TF. Jfr exempelvis rättsfallet RÅ 1998 ref. 52, i vilket åtgärden att distribuera mötesanteckningar till mötesdeltagarna har ansetts medföra att anteckningarna blivit färdigställda.

2 kap. 12 § TF, även om det förefaller mindre troligt att Teamschatten skulle användas för detta syfte.

3.2 Möte med ljud och bild

Det ljud och den rörliga bild som strömmas i ett Teamsmöte är visserligen information, men denna information är inte fixerad vid något lagringsmedium. Den strömmade informationen är därmed inte en teknisk upptagning i TF:s mening, och den kan inte heller betraktas som en framställning i skrift eller bild. Ljudet och den rörliga bilden utgörs således inte av handlingar, vare sig allmänna eller icke allmänna. Detta gäller såväl vid interna som vid externa möten. Om Skatteverket eller någon annan myndighet skulle spela in ljudet eller bilden vid ett möte, är dock inspelningen självklart att anse som en handling, vilken dessutom i flertalet fall är att anse som upprättad hos myndigheten.⁷ Utgångspunkten i föreliggande utredning är emellertid att inspelningsfunktionen i Teams ska vara avaktiverad.

Deltagarna i ett Teamsmöte kan chatta med varandra. Såvitt avser frågan om förekomst av allmänna handlingar, skiljer sig inte en chatt i ett möte från de chattar som beskrivs i föregående avsnitt. Det är även möjligt för deltagarna i ett möte att hålla presentationer för varandra, något som behandlas i följande avsnitt.

3.3 Skrivbords- eller programdelning

I samband med en chatt eller ett möte i Teams kan en av deltagarna presentera innehåll, exempelvis en Powerpointpresentation, för de andra deltagarna. Det kan göras antingen genom att hela ”skrivbordet” delas, så att övriga deltagare ser samma innehåll som presentatören ser på sin skärm, eller genom att presentatören endast delar innehållet i ett visst program, t.ex. Powerpoint. Skatteverket använder för närvarande motsvarande funktionalitet i Skype.

Beträffande presentationer i Skatteverkets interna chattar eller i interna möten, torde sådan delning inte i sig medföra att allmänna handlingar tillkommer hos Skatteverket. Det är förstås tänkbart att handlingar kommer att presenteras i Teams i samband med föredragningar och liknande och därvid blir upprättade hos Skatteverket. I sådana fall är det dock inte delningen i Teams som utgör den åtgärd varigenom handlingen blir upprättad.

När Skatteverket presenterar en handling i en extern chatt eller i ett externt möte är förhållandet emellertid annorlunda.⁸ Genom att handlingen presenteras och dess informationsinnehåll görs tillgängligt för utomstående – andra myndigheter eller enskilda – måste handlingen i de flesta sådana situationer anses som expedierad. Handlingen blir därigenom upprättad hos Skatteverket (om den inte redan är en befintlig allmän handling hos verket). Den presenterade handlingen är därmed allmän handling hos Skatteverket. I vissa fall, exempelvis i samarbetsituationer, borde dock handlingen kunna vara att anse som en mellanprodukt enligt 2 kap. 12 § andra stycket TF, i likhet med vad som kan gälla för meddelanden i en extern chatt.

I den omvända situationen, när någon utomstående presenterar innehåll för Skatteverket, är presentationsfunktionens tekniska beskaffenhet avgörande för om presentationen medför att

⁷ Jfr Alf Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, 9:e upplagan, s. 80–81.

⁸ Det som sägs här om chattar och möten mellan Skatteverket och utomstående gäller även när en verksamhetsgren inom Skatteverket presenterar en handling för en annan verksamhetsgren och verksamhetsgrenarna uppträder som självständiga i förhållande till varandra.

en handling är att anse som förvarad hos och inkommen till myndigheten. För att det ska vara möjligt att bestämma om ett innehåll, som en utomstående presenterar för Skatteverket i en chatt eller ett möte, är en allmän handling hos verket eller ej, måste frågan besvaras om presentationen innebär att en upptagning har gjorts tillgänglig för Skatteverket med tekniskt hjälpmedel så att den är förvarad hos verket enligt 2 kap. 6 § första stycket TF och därmed även inkommen till verket enligt 9 § första stycket. Här kan först konstateras att det vid skärm- eller programdelning i Teams inte översänds en elektronisk handling till chatt- eller mötesdeltagarna vilken i någon form lagras hos dessa. Det innehåll på skrivbord eller i program som delas lagras endast hos presentatören. Om presentationen innebär att en handling kommer in till Skatteverket, måste det alltså vara fråga om att Skatteverket och presentatören har tillgång till en och samma upptagning, vilken finns hos presentatören.

Av motiven till bestämmelsen i 2 kap. 6 § TF, om förvaring av upptagningar, framgår att utgångspunkten för lagstiftningen har varit att regleringen av upptagningars offentlighet så långt som möjligt ska motsvara den som gäller för konventionella handlingar.⁹ Vidare framgår att en grundläggande förutsättning, för att en upptagning ska anses vara förvarad hos en myndighet, är att myndigheten förfogar över upptagningen; en upptagning ska ”i princip anses som allmän handling hos en myndighet, om denna faktiskt disponerar över möjligheten att överföra upptagningen i läsbar form”.¹⁰ När en utomstående presenterar innehåll för Skatteverket i en chatt eller i ett möte, bestäms verkets tillgång till det innehåll som presenteras helt av de åtgärder som presentatören löpande kan vidta under chatten eller mötet. Det innebär att, även om Skatteverket genom presentationen får del av ett informationsinnehåll, saknar verket helt rådighet över någon presenterad handling. Det framstår som tveksamt om Skatteverket i en sådan situation kan anses förfoga över en upptagning och ”disponerar över möjligheten att överföra” den på det vis lagstiftaren har haft i åtanke. Visserligen har TF:s förvaringsbegrepp i fråga om upptagningar givits en betydelse som avviker från den allmänspråkliga, genom att begreppet har förenats med ett tillgänglighetsrekvisit. Man måste dock avlägsna sig mycket långt från vad som i normalspråket förstås med ordet ”förvaring” för att kunna hävda att det innehåll som en mötesdeltagare presenterar genom skärmdelning förvaras hos de övriga deltagarna. Snarare än att en upptagning tillgängliggörs för Skatteverket så att den är att anse som inkommen dit, är det som sker vid en presentation att mötesdeltagarna betraktar en kontinuerligt uppdaterad bild av det innehåll som finns på presentatörens datorskärm. Presentationen kan alltså närmast beskrivas som en informationsöverföring av samma karaktär som den överföring av strömmande ljud och bild som behandlas i avsnittet ovan om mötesverktyg. Arbetsgruppens bedömning är därför att det inte tillkommer några allmänna handlingar hos Skatteverket genom att verket tar del av en utomståendes presentation.

3.3.1 Samredigering av dokument

Den som presenterar ett program i Teams kan ge en annan deltagare ”kontroll” över programmet. Det innebär att den deltagare som får kontroll kan redigera direkt i presenterade Worddokument, Powerpointpresentationer etc. Om Skatteverket på detta sätt ges möjlighet att redigera i en utomståendes elektroniska handling i samband med chatt eller möte, kan verket i någon mån sägas förfoga över handlingen på ett annat sätt än vad som är fallet vid enbart skrivbords- eller programdelning. Det leder till frågan om huruvida handlingen i en sådan

⁹ Prop. 1975/76:160, s. 86.

¹⁰ Prop. 1975/76:160, s. 88–89.

situation kan anses förvarad hos och inkommen till Skatteverket enligt 2 kap. 6 § första stycket och 9 § första stycket TF. Med tanke på att presentatören under hela den tid presentationen pågår styr över Skatteverkets tillgång till handlingen, är det emellertid tveksamt om Skatteverket kan anses disponera över möjligheten att överföra handlingen på ett sådant sätt att TF:s förvaringsrekvisit är uppfyllt. Något definitivt svar går dock inte att ge i denna utredning, och rättsläget får betraktas som osäkert.

3.4 Microsofts befattning med Skatteverkets handlingar

I 2 kap. 9 § tredje stycket TF föreskrivs att en åtgärd som någon vidtar endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling som en myndighet har tillhandahållit inte ska anses leda till att handlingen har kommit in till den myndigheten. Denna undantagsbestämmelse möjliggör att en myndighet utkontrakterar sin informationshantering till annan myndighet eller enskild, utan att exempelvis intern skriftväxling och andra handlingar som inte är avsedda att vara allmänna därigenom blir att anse som allmänna handlingar hos myndigheten.

Undantagsbestämmelsen i 2 kap. 9 § tredje stycket TF är av avgörande betydelse för Skatteverkets möjlighet att använda Microsoft Teams, eftersom en övergång till Teams kommer att innebära att Skatteverket utkontrakterar informationshantering till Microsoft och därvid tillhandahåller företaget elektroniska handlingar. Skatteverket måste givetvis undvika en situation där stora mängder intern information i form av chattmeddelanden blir att anse som allmänna handlingar. Förutsatt att Microsofts befattning med handlingarna inskränker sig till teknisk bearbetning eller teknisk lagring, kommer emellertid utkontrakteringen inte att leda till att handlingar blir att anse som inkomna till Skatteverket genom att de är tillgängliga för verket i Teams. Skatteverket bör således kunna använda tjänsten utan att handlingar som inte är avsedda att vara allmänna blir att anse som allmänna handlingar hos verket. Om Microsoft tillägnar sig informationsinnehållet i handlingarna för att använda dem för något annat syfte, torde dock handlingarna bli att anse som expedierade och därmed upprättade hos Skatteverket, enligt 2 kap. 10 § första stycket TF.¹¹ Lagringen av Skatteverkets information i Teams i Microsofts molntjänst får således inte innebära att Microsoft vidtar andra åtgärder med informationen än teknisk bearbetning eller teknisk lagring för Skatteverkets räkning, t.ex. genom att på något sätt nyttja informationen för ändamål i sin egen verksamhet.

3.5 Frågor om arkivvård m.m.

I 2 kap. 1 § TF stadgas att var och en, till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande, ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Vid sidan av grundlagsregleringen i 2 kap. TF finns bestämmelser i vanlig lag som har införts för att handlingsoffentligheten ska fungera i praktiken. Bl.a. föreskrivs i 4 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, om åtgärder för att uppnå en god offentlighetsstruktur, och i 5 kap. 1–2 §§ OSL finns bestämmelser om att allmänna handlingar ska registreras (diarieföras) så att allmänheten kan få kännedom om vilka allmänna handlingar som finns hos myndigheterna. Vidare finns bestämmelser i arkivlagen (1990:782) som syftar till att myndigheternas allmänna handlingar ska bevaras och vara användbara och tillgängliga över tid.

¹¹ Jfr rättsfallet HFD 2011 ref. 52.

Som framgår ovan, kommer allmänna handlingar att tillkomma hos Skatteverket genom nyttjandet av Microsoft teams, framförallt i samband med chattande med externa parter. Det är naturligtvis omöjligt att på förhand veta vilka slags handlingar som kommer att hanteras i tjänsten, men gissningsvis kommer Teamschatten att användas på ett liknande sätt som Skype används idag, d.v.s. framförallt för rutinartade frågor och andra meddelanden som uppenbart är av ringa betydelse för Skatteverkets verksamhet. Av 5 kap. 1 § fjärde stycket OSL följer att sådana handlingar varken behöver diarieföras eller hållas ordnade, och de ska gallras när de inte behövs för verksamheten enligt 3 kap. 2 § Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2021:6) och allmänna råd om gallring av handlingar av uppenbart ringa betydelse och handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter.

Liksom är fallet med Skype idag, kan det antas att Teamschatten i viss utsträckning kommer att användas för meddelanden som är av mer än ringa betydelse. Det kan exempelvis handla om ett meddelande som tillför ett ärende sakuppgift. Sådana handlingar ska hanteras enligt de anvisningar som gäller för handlingar av det aktuella slaget, t.ex. genom att diarieföras och överförs för lagring i något verksamhetssystem.

En utgångspunkt för utredningen är att Teamschatten ska lagras i maximalt 24 timmar. Det har emellertid framkommit att det finns önskemål om att det ska finnas möjlighet att ha permanenta chattar. En sådan funktion kan dock förutses medföra bl.a. följande problem.¹²

Som redan har nämnts, utgörs informationen i interna chattar inte av allmänna handlingar, annat än möjligen i sällsynta undantagsfall. Denna bedömning är dock gjord utifrån premissen att chatten inte kommer att vara permanent. Om chatten skulle bevaras under längre tid än vad som är föreslaget, får det förutsättas att personalen kommer att använda chattfunktionen för fler syften och för fler slags information. Nära tillhands ligger exempelvis att börja använda chatten istället för e-post. Sannolikheten för att handlingar upprättas även vid rent internt chattande kan därmed antas bli större ju längre tid chattmeddelandena bevaras.

Vidare är Skatteverkets lagring och övrig hantering av information redan i dagsläget uppdelad på flera applikationer. Att till dessa lägga en permanent Teamschatt skulle ganska självklart leda till nya utmaningar avseende möjligheten att överblicka och kontrollera informationen. Om en myndighet använder sig av alltför många verksamhetssystem och andra lösningar för registrering och hantering av allmänna handlingar riskerar det att inverka menligt både på myndighetens egen tillgång till informationen och – framförallt – på allmänhetens möjlighet till insyn. Dessutom blir naturligtvis chattar och liknande informationsmängder som inte är vare sig försedda med tillräckliga metadata eller ordnade på något strukturerat sätt särskilt svåra att överblicka. Att t.ex. gå igenom ett års externa och interna chattar och göra en bedömning av vilka meddelanden som är allmänna handlingar, av vad det är för slags handlingar, och av om de omfattas av någon tillämplig gallringsregel låter sig knappast göras.

Slutligen framstår det som troligt att möjligheten att under längre tid lagra information i en chatt skulle leda till minskade incitament att hantera allmänna handlingar på ett sätt som uppfyller kraven på god offentlighetsstruktur, registrering och arkivvård. Om verksamhetsinformationen är enkelt tillgänglig i en chatt i Teams, är det förstås naturligt om användarna av tjänsten inte ser nytta med att exempelvis diarieföra handlingar och föra dem

¹² Se t.ex. Leif Pettersson, ”Tankar kring informationssäkerhet i allmänhet och Teams i synnerhet”, *Arkiv, information, teknik* nr 1 2023, för en genomgång av risker med Teams utifrån ett informationsstyrnings- och informationssäkerhetsperspektiv.

till en godtagbar lagringslösning. Även om lagring enbart i Teams skulle tillgodose behovet av tillgång till informationen hos den grupp som använder chatten, kan en sådan ordning inte ses som acceptabelt ur ett arkivvårdsperspektiv.

4 Sekretess

4.1 Överföring av attribut till Entra ID

En grundförutsättning för att använda Teams är att Skatteverket använder Microsofts plattformstjänst för identitets- och åtkomsthantering, Entra ID. För Entra ID måste vissa attribut från Skatteverkets AD överföras till Entra ID¹³. För att använda Teams behöver ytterligare nio¹⁴ attribut överföras till Microsoft.

Skatteverket gör bedömningen att vissa av de tillkommande attributen är sekretessreglerade men att det inte medför skada för myndigheten att lämna uppgifterna till Microsoft.

4.2 Användning av Teams som kommunikationsverktyg

Skatteverket bedriver verksamhet som till stora delar är författningsreglerade. Många av uppgifterna i myndigheternas verksamheter omfattas av sekretess för att skydda såväl de enskilda som det allmännas intresse.

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt.

För att röja en sekretesskyddad uppgift till en leverantör krävs att en sekretessbrytande bestämmelse som kan tillämpas i det enskilda fallet.

Det framgår av förarbeten till den sekretessbrytande bestämmelsen, 10:2a offentlighets- och sekretesslagen (OSL) att en uppgift inte bör betraktas som röjd om den skyddas av en kryptografisk funktion som hindrar mottagaren att ta del av uppgiftens informationsbärande innehåll.¹⁵ Det saknas rättspraxis som uttryckligen behandlar frågan om när en uppgift ska betraktas som röjd enligt OSL.

Skatteverket gör bedömningen att det inte sker ett röjande för det fall uppgiften skyddas av en kryptering som hindrar Microsoft från att ta del av uppgiftens informationsbärande innehåll.

Vår bedömning är att den totalsträckskryptering, E2EE-kryptering som tillhandahålls hindrar Microsoft från att ta del av uppgiftens informationsbärande innehåll på ett sådant sätt att det inte sker ett röjande enligt OSL.

Mot bakgrund av att det enligt Skatteverkets mening inte sker något röjande finns det således ingen anledning att i detta skede pröva om det finns förutsättningar för att tillämpa en sekretessbrytande regel, till exempel 10:2a OSL.

I de delar av Teams, till exempel chatten och externa möten där det inte är möjligt att använda E2EE-kryptering kommer medarbetarna instrueras att inte behandla sekretesskyddade

¹³ Hänvisning till EntraID-dokumentet

¹⁴ Hänvisning till aktuellt stycke ovan som behandlar attributen

¹⁵ Prop. 2022/23:97, Sekretessgenombrott vid utlämnande för teknisk bearbetning eller teknisk lagring av uppgifter, s. 7

uppgifter. Instruktioner för medarbetarna hur myndighetens arbetsverktyg får användas finns redan idag.

5 Dataskydd

Skatteverket kommer att behandla personuppgifter i Teams gällande såväl de egna anställda som enskilda privatpersoner. Myndigheten behandlar härvid även känsliga personuppgifter.

Personuppgiftsbehandling sker vid synkronisering av de tillkommande attributen, när Teams används, till exempel i ett vide möte och när Microsoft insamlar diagnostik- och tjänstdata.

Det kommer inte vara tillåtet att behandla känsliga personuppgifter i de delar av Teams som inte skyddas av E2EE. Sådan behandling kommer att förhindras genom organisatoriska åtgärder som inbegriper instruktioner och utbildning.

De personuppgifter som behandlas i samband med anskaffande och användande av Microsofts tjänster ska ingå i en kommande riskbedömning. Bedömningen avgör om Skatteverket är skyldiga att genomföra en konsekvensbedömning. Arbetsgruppens preliminära bedömning är att de tekniska och organisatoriska åtgärderna torde medföra att den tilltänkta behandlingen inte innebär en hög risk för enskildas fri- och rättigheter.

6 Sammanfattning

Arbetsgruppen har inte identifierat något rättsligt, säkerhetsmässigt eller funktionellt hinder mot att Skatteverket använder Microsoft Teams för chattar och möten. Det måste dock understrykas att detta är en preliminär bedömning som är gjord med utgångspunkt i den avgränsning avseende funktionalitet som har definierats för utredningen.