Datainspektionen

Yttrande
2018-09-12

Diarienr
DI-2018-9499
Ert diarienr
[Fi2018/02198/SFÖ]

Regeringskansliet,
Finansdepartementet

Statliga servicekontor – mer service på fler platser (SOU 2018:43)

Datainspektionen har granskat betänkandet huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

Datainspektionen är positiv till ambitionen att utöka den statliga servicen. Inspektionen kan dock konstatera att promemorian inte har analyserat lagstiftningen med dataskyddsförordningen som utgångspunkt. I promemorian anges att de på grund av tidsbrist inte hunnit med detta och de anser att de myndigheter som redan ingår i servicekontorsverksamheten samt Statens servicecenter sedan en längre tid har pågående arbeten inom respektive myndighet för att förbereda en övergång till det system som följer av nya författningar i anledning av dataskyddsförordningen. Enligt promemorian får de förutsättas ha djup kunskap och bra beredskap i dessa frågor. Av promemorian framgår det dock att både Skatteverket och Pensionsmyndigheten anser att det finns anledning att utreda respektive myndighets uppdrag och roller samt ansvarsfördelningen ytterligare med anledning av nya bestämmelser på området bland annat med avseende på personuppgiftsansvaret och eventuella biträdessituationer.

Datainspektionen delar Skatteverkets och Pensionsmyndighetens inställning. Ny lagstiftning kräver en ny analys och bedömning av förenligheten med skyddet för den personliga integriteten. Bedömningen vid nya lagförslag måste utgå direkt från dataskyddsförordningens bestämmelser, eftersom de utgör primärrätt.

Att förslaget inte prövats direkt utifrån dataskyddsförordningens bestämmelser medför att det saknas dels en redogörelse av vilken rättslig grund som är aktuell, dels en analys av förslagets proportionalitet.

Lagstiftning som fastställer grunden för laglig behandling enligt artikel 6 i förordningen måste föregås av en sådan analys, det följer av artikel 6.3. Lagstiftaren måste säkerställa att dataskyddsförordningen kompletteras med nationella regler i den utsträckning som det är nödvändigt och att det blir tydligt hur regelverken förhåller sig till varandra. De som ska tillämpa dataskyddsbestämmelserna behöver förstå att de nationella reglerna inte åsidosätter dataskyddsförordningen och att prövning av om en behandling av personuppgifter är tillåten eller inte, primärt ska ske utifrån förordningen.

I arbetet med nationell reglering med anledning av dataskyddsförordningen är det av vikt att de grundläggande principerna i artikel 5.1 analyseras och beaktas samt att de krav på nationella bestämmelser som följer av artikel 6.3 beaktas. Enligt artikel 6.3 ska grunden för behandlingen som avses i punkt 1 c och e fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Unionsrätten eller den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. I skäl 41 anges att en rättslig grund bör vara tydlig och precis samt att dess tillämpning bör vara förutsägbarhet för personer som omfattas av den. Genom dessa bestämmelser ställs därmed nya krav på hur den rättsliga grunden ska vara utformad för att den ska kunna utgöra grund för behandling av personuppgifter.

En proportionalitetsbedömning innebär att lagstiftaren behöver ta ställning till den konkreta behandling som föreslås. För att kunna avgöra om förslaget överensstämmer med rätten till skydd för den personliga integriteten måste man således i det fortsatta lagstiftningsarbetet bedöma effekten av den behandling som följer av de föreslagna bestämmelserna. Eftersom promemorian saknar såväl en analys av vilka rättsliga grunder som kan vara aktuella och hur dessa är fastställda, som proportionalitetsbedömningar, är det inte möjligt att ta ställning till om de anpassningar som krävs enligt dataskyddsförordningen genomförs genom promemorians förslag. Datainspektionen efterfrågar därför i det fortsatta lagstiftningsarbetet ett tydligare utpekande av de rättsliga grunderna och en analys som visar att lagstiftningen är såväl proportionell mot de legitima mål som eftersträvas, som så tydlig, precis och förutsägbar som förordningen kräver.

Datainspektionen vill också i sammanhanget erinra om att 2 kap. 6 § andra stycket och 2 kap. 20-22 §§ regeringsformen behöver beaktas. Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. De föreslagna

bestämmelserna avser en mycket omfattande behandling av personuppgifter, där en stor andel av uppgifterna är känsliga eller integritetskänsliga. För att en sådan behandling av personuppgifter ska få ske måste den stå i proportion mot det legitima mål som eftersträvas. Det är viktigt att detta är transparent för såväl rättighetsinnehavaren som lagstiftaren själv. Se bland annat resonemanget i förarbetena till 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (prop. 2009/10:80).

”Som kommittén påpekar är en följd av denna reglering bl.a. att lagstiftaren tvingas att tydligt redovisa vilka avvägningar som gjorts vid proportionalitetsbedömningen. Detta kan förväntas öka förutsättningarna för att avvägningarna i fråga om integritetsintrånget blir mer ingående belysta och att de presenteras på ett sådant sätt att kvaliteten i lagstiftningen höjs ytterligare.” (s. 177)

”En åtgärd från det allmännas sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, exempelvis insamling av uppgifter av visst slag för beslut om t.ex. beskattning eller liknande, kan – även om avsikten inte är att kartlägga enskilda – i många fall anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden. Så torde fallet vara i fråga om ett stort antal uppgiftssamlingar som det allmänna förfogar över. En mycket stor mängd information som rör enskildas personliga förhållanden finns t.ex. lagrad i Skatteverkets, Tullverkets, Försäkringskassans och Kronofogdemyndighetens olika databaser. Även Statistiska centralbyrån och andra statistikansvariga myndigheter, t.ex. Socialstyrelsen och Brottsförebyggande rådet, lagrar och bearbetar stora mängder uppgifter om enskildas personliga förhållanden i sina databaser.” (s. 180)

För att uppfylla kraven enligt regeringsformen krävs det dels att reglering sker genom lag, dels att det intrång som sker i den enskildes privata sfär måste vara befogat och inte större än nödvändigt. Intrånget ska mötas av integritetshöjande bestämmelser till förmån för den enskilde vars uppgifter behandlas.

Personuppgiftsansvarets placering

Frågan om personuppgiftsansvarets placering och omfattning är central för reglerna gällande dataskydd. Att personuppgiftsansvaret uppfattas korrekt av en verksamhetsutövare är avgörande för att skyddet för den enskildes integritet i form av dataskyddsreglerna ska fungera. Det får inte råda någon tvekan om vilken myndighet som bär ansvaret vid bristande regelefterlevnad. Det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att den enskildes rättigheter inte kränks och det måste stå klart till vem den registrerade ska

vända sig till vid utövande av sina rättigheter. Om det råder oklarhet om vem som är personuppgiftsansvarig finns det en uppenbar risk för att den enskildes rättigheter kan komma att kränkas.

Begreppen personuppgiftsansvarig samt personuppgiftsbiträde definieras i artikel 4 dataskyddsförordningen. I de fall behandlingen grundar sig på en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige eller det är fråga om behandling som krävs för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning, krävs det dock att den rättsliga grunden som reglerar det uppdrag som leder till den behandling av personuppgifter som utförs är fastställd i en medlemsstats nationella rätt. I samband med detta kan lagstiftaren bland annat precisera kraven för att fastställa vem den personuppgiftsansvarige är, vilken typ av personuppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt andra åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling, jfr artikel 4.7 och 6.3 samt skäl 45 dataskyddsförordningen.

För närvarande får statliga myndigheter, med stöd av lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor, ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga förvaltningsärenden. Ett samtjänstavtal ska ange vilka förvaltningsuppgifter som ska omfattas av samtjänsten. Av avtalet ska det även framgå vilken tillgång till personuppgifter som behövs för att de förvaltningsuppgifter som omfattas av avtalet ska kunna utföras. Om samtjänsten omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som ska utföra dessa uppgifter.

Utredningen anser att den nuvarande regleringen även fortsättningsvis, med vissa ändringar, kan reglera verksamheten vid servicekontoren. Statens servicecenter ska ingå avtal med myndigheterna för vilkas räkning man tillhandahåller service och i avtalen ska bl.a. anges vilka register som ska få användas i verksamheten. Ärendehanteringen på servicekontoren ska, såsom gäller för närvarande, ske i respektive myndighets namn och utföras av anställda vid Statens servicecenter på uppdrag av respektive myndighet. Utredningen föreslår att en bestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) enligt vilken handlingar som ges in på servicekontoren ska sekretessprövas enligt de bestämmelser som gäller för den verksamhet för vilken handlingen har lämnats in. Vidare förslår utredningen att bestämmelser om direktåtkomst och sekretessbrytande

bestämmelser införs beträffande de register som servicehandläggarna på servicekontoren ska ha tillgång till.

Datainspektionen anser att det är av vikt att den direktåtkomst som handläggarna vid Statens servicecenter ska få enligt de föreslagna bestämmelserna regleras med utgångspunkt i en noggrann analys av vilken tillgång som är nödvändig och som samtidigt säkerställer verkningsfulla skyddsåtgärder. Inspektionen noterar att utredningen inte motiverar varför direktåtkomst är nödvändigt. Med hänsyn till att handläggarna ska företräda de anslutna myndigheterna med stöd av anställnings- eller uppdragsavtal framstår det som självklart att det är de sekretessbestämmelser som råder hos den myndighet som man har uppdraget hos som ska gälla. Av samma skäl är det oklart varför Statens servicecenter ska ha direktåtkomst. Datainspektionen framhåller att det inte är förenligt med dataskyddslagstiftningen att föreskriva direktåtkomst ”för säkerhets skull”. Den som är personuppgiftsansvarig måste ha rättsligt stöd för all behandling personuppgifter och får inte behandla mer personuppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål för vilka de behandlas, jfr artikel 5 c dataskyddsförordningen. Det faktum att utredningen anser att det krävs bestämmelser som påbjuder direktåtkomst synes, enligt inspektionens bedömning, indikera att Statens servicecenter kommer att behandla dessa personuppgifter och inte enbart förse berörda myndigheter med resurser. Någon reglering kring denna personuppgiftsbehandling föreslås inte och någon analys av vad det innebär för den enskildes integritet finns inte. De aktuella föreslagen framstår som osammanhängande och ologiska och Datainspektionen ifrågasätter att de är förenliga med dataskyddsförordningen.

De föreslagna bestämmelserna reglerar inte hur personuppgiftsansvaret är fördelat. Det är heller inte möjligt att ur utredningens resonemang i betänkandet få besked hur de anser att denna fråga ska hanteras. Personuppgiftsansvaret är grundläggande för dataskyddet. Det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att den enskildes rättigheter inte kränks. Att personuppgiftsansvaret inte har kunnat fastställas innebär därför att den enskildes rättigheter riskerar att kränkas. Datainspektionen avstyrker därför förslaget i denna del.

Känsliga personuppgifter

Då det kommer vara fråga om behandling av känsliga personuppgifter måste det även finnas ett undantag enligt artikel 9.2. Datainspektionen kan konstatera att artikel 9 inte ger medlemsstaterna mandat att reglera undantag. Däremot kräver vissa av de undantag från förbudet att behandla

personuppgifter i artikel 9, exempelvis en behandling som är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse i artikel 9.2 g, stöd i unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska då stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Eftersom utredningen inte har prövat de föreslagna bestämmelserna utifrån dataskyddsförordningen är det inte möjligt att göra någon bedömning i fråga om undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter. Datainspektionen efterfrågar därför i det fortsatta lagstiftningsarbetet genomförs en analys i fråga om undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter.

Skyddsåtgärder

Personuppgiftsansvariga är skyldiga att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken. Skyddsåtgärderna är viktiga för att uppnå den proportionalitet som krävs enligt förordningen. Behovet av skyddsåtgärder måste därför bedömas utifrån vilken behandling som ska ske och vilket integritetsintrång det är frågan om. I vissa fall anges i dataskyddsförordningen mer preciserat vad som bör beaktas i fråga om skyddsåtgärder, såsom i artikel 23.2 angående undantag från de registrerades rättigheter. Därutöver behöver frågan om konsekvensbedömning i samband med fastställande av rättslig grund enligt artikel 35.10 beaktas.

I utredningen behandlas bland annat sekretessbestämmelser. Bestämmelser om sekretess kan visserligen, enligt Datainspektionens mening, utgöra en sådan lämplig skyddsåtgärd som avses i dataskyddsförordningen. Sekretessen är emellertid ett uttryck för det skydd som behövs för att komplettera offentlighetsprincipen. Sekretessen har till uppgift att minimera den skada som ett utlämnande av allmänna handlingar kan medföra för den enskilde. Rätten till skydd för personuppgifter, där krav på skyddsåtgärder ingår, utgår från att den enskilde ska ha ett grundläggande skydd för sitt privatliv och det oavsett om den enskilde anses lida men eller inte. Sekretessen har dessutom sina begränsningar, t.ex. genom sekretessbrytande bestämmelser. Sekretessen är därför inte tillräcklig som skyddsåtgärd, utan det behövs även andra integritetsskyddande åtgärder. Datainspektionen anser att det måste ske en bedömning utifrån helheten och att det inte är tillräckligt att enbart se till bestämmelser om sekretess, även om dessa är av vikt i sammanhanget.

Datainspektionens bedömning

Datainspektionen anser mot bakgrund av vad som ovan anförts att utredningen generellt måste kompletteras genom att de aktuella författningarna analyseras med utgångspunkten att dataskyddsförordningen är den primära rättskällan. Mot bakgrund av att det är fråga om en mycket omfattande behandling av personuppgifter, där en stor del är känsliga eller integritetskänsliga personuppgifter, anser inspektionen att det är allvarligt att frågor gällande personuppgiftsansvar och krav på integritetsskydd ignorerats. Datainspektionen avstyrker de föreslagna bestämmelserna.

Detta beslut har fattats av enhetschefen Katarina Tullstedt efter föredragning av juristen Mattias Sandström.

Katarina Tullstedt, 2018-09-12 (Det här är en elektronisk signatur)