

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete (SOU 2019:24)

Inledning och sammanfattning

Datainspektionen har granskat förslaget utifrån myndighetens uppgift att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter. Yttrandet är begränsat till mer övergripande frågor av väsentlig betydelse för enskildas personliga integritet.

Den föreslagna lagen öppnar upp för behandlingar av personuppgifter som utan den skulle vara otillåten. Dessa behandlingar medför stora integritetsrisker.

Behandling av personuppgifter i samband med antidopningsarbete innefattar känsliga personuppgifter, bland annat genetiska och biometriska personuppgifter, samt uppgifter om lagöverträdelser. Av utredningen framgår att antidopningsarbetet, förutom dopningskontroller, kan innebära dispenshandläggning som innefattar heltäckande medicinska underlag, en ingående övervakning och kartläggning genom vistelserapportering på timnivå, sanktioner och bestraffningsbeslut som kan innebära avstängning från idrottande på livstid. Vidare framkommer att dopningskontroller och beslut om avstängning även kan avse motionärer och att besluten regelmässigt publiceras på Sveriges Riksidrottsförbunds webbplats med stöd av ett utgivningsbevis. Enligt utredningen utför Sveriges Riksidrottsförbund vidare ett arbete som har stora likheter med polisens underrättelsearbete. Många aktörer är inblandade och utbyter information, även över nationsgränserna. Informationen kan kommuniceras via internet och även via e-post. Av utredningen framgår inte att det finns säkerhetsåtgärder på plats för att skydda informationen.

Datainspektionen konstaterar att integritetsintrånget är betydande och innebär övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden. Datainspektionen anser att den aktuella behandlingen av personuppgifter jämlikt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen därför kräver lagform. Inspektionen välkomnar således förslaget att reglera behandlingen av personuppgifter inom idrottens antidopningsarbete i en särskild lag, som kompletterar dataskyddsförordningen.

Datainspektionen anser dock att lagförslaget inte lever upp till kraven i dataskyddsförordningen och regeringsformen. Regleringen är för oprecis för att kunna ge ett rättsligt stöd för den integritetskänsliga behandling av personuppgifter som bestämmelserna avser och ger inte heller det skydd som krävs för sådan behandling. Datainspektionen kan därför inte tillstyrka förslaget i dess nuvarande utformning.

Fastställandet av rättslig grund

Datainspektionen delar utredningens bedömning att behandlingen inte kan stödjas på den registrerades samtycke samt att ändamålet att motverka dopning inom idrotten är en uppgift av allmänt intresse som avses i dataskyddsförordningen 6.1.e och även är ett viktigt allmänt intresse som avses i artikel 9.2.g.

För att behandlingen ska kunna stödjas på den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse och ge ett undantag för att behandla känsliga personuppgifter för ett viktigt allmänt intresse, krävs enligt dataskyddsförordningen stöd i nationell rätt enligt artikel 6.3 och 9.2.g. Dataskyddsförordningen ställer vissa krav på den nationella rätten för att den ska kunna ge ett sådant stöd för behandlingen av personuppgifter.

Till att börja med har lagstiftaren att fastställa uppgiften av allmänt intresse i den nationella rätten. Uppgiften ska fastställas för varje aktör som behandlar personuppgifter i egenskap av personuppgiftsansvarig.

Lagförslaget i betänkandet knyter antidopningsarbetet till ett privaträttsligt internationellt regelverk, nämligen världsantidopningskoden och kompletterande internationella standards framtagna av Världsantidopningsbyrån (WADA). Av betänkandet framgår inte klart vad som krävs enligt dessa regler. Reglerna kan dessutom ändras utan den svenska lagstiftarens inblandning. Ändringar är också nyligen beslutade. Härtill kommer att förslaget till ändamålsbestämmelse i 10 § är vagt formulerat. Det innebär att det i flera avseenden inte går att förutse vilken

behandling som kan komma att utföras under respektive punkt eller av vilka inblandade aktörer.

Då det inte går att förutse vilken behandling som kan komma att utföras eller att ta ställning till vilken behandling som är nödvändig för ändamålen, är det inte möjligt för lagstiftaren att göra de bedömningar som enligt dataskyddsförordningen krävs vid framtagandet av kompletterande nationell rätt (se närmare nästa stycke).

Lagförslaget lever därför inte upp till de krav som dataskyddsförordningen ställer på nationell rätt och därmed kan uppgiften att bedriva antidopningsarbete inom idrotten inte anses fastställd genom den föreslagna lagen. Det innebär i sin tur att behandlingen av personuppgifter inom ramen för idrottens antidopningsarbete inte kan stödjas på den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse, eller ge ett undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter med hänvisning till ett viktigt allmänt intresse.

Proportionalitet och skyddsåtgärder

För att den aktuella regleringen ska leva upp till kraven i dataskyddsförordningen och regeringsformen krävs att den är utformad så att den säkerställer att intrånget i den personliga integriteten är proportionellt i förhållande till vad som ska uppnås med behandlingen. För att utforma en sådan reglering måste lagstiftaren bedöma vilken behandling som är nödvändig utifrån de avsedda ändamålen och om det finns alternativ som är mindre integritetskänsliga. Integritetsintrånget måste mötas av integritetshöjande bestämmelser till förmån för den enskilde vars uppgifter behandlas. Det är lagstiftarens uppgift att säkerställa att denna proportionalitet uppnås.

Mot bakgrund av att ett mycket stort antal personer kan komma att registreras, att många känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser kommer att behandlas, att många aktörer är inblandade samt att uppgifter utbyts dem emellan, även över nationsgränser, anser Datainspektionen att de skyddsåtgärder som förslaget innehåller inte är tillräckliga.

Datainspektionen ifrågasätter om de bestämmelser som utredningen räknar upp som skyddsåtgärder i sin nuvarande utformning kan anses stärka skyddet för enskildas integritet. Till exempel bestämmelsen om tillgångsbegränsning och principen om lagringsminimering tillför inget skydd i förhållande till vad som redan gäller enligt dataskyddsförordningen. De bestämmelserna kommenteras ytterligare nedan.

Omständigheten att lagen riktar sig till privaträttsliga aktörer talar för att särskild tydlighet bör eftersträvas. Även det svårlästa samspelet mellan dataskyddsförordningen, dataskyddslagen, lagen om offentlighet- och sekretess samt den nu föreslagna lagen talar för detta.

Exempel på lämpliga skyddsåtgärder är bestämmelser för att begränsa spridningen av personuppgifterna, tydliga gallringsregler, skyddsregler kring kryptering av överföring över internet och stark autentisering vad gäller känsliga personuppgifter och lagöverträdelser. Vidare bör lagen lyfta fram att de registrerade har rätt till tydlig och lättförståelig information (artikel 12-15 dataskyddsförordningen).

Konsekvensbedömning

I samband med att nationell rätt tas fram vill Datainspektionen också peka på reglerna om konsekvensbedömning och tillhörande skäl (artikel 35 och skäl 89-93).

Om en typ av behandling sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter ska den personuppgiftsansvarige utföra en konsekvensbedömning före behandlingen. Detta bör särskilt vara tillämpligt på storskalig personuppgiftsbehandling med syftet att behandla betydande mängder personuppgifter på regional, nationell eller övernationell nivå, vilket skulle kunna påverka ett stort antal registrerade och sannolikt kommer att innebära en hög risk. Bedömningen ska, utöver en proportionalitetsbedömning och en systematisk beskrivning av den planerade behandlingen, bland annat innehålla de åtgärder som planeras för att hantera riskerna.

När nationell lagstiftning tas fram för att möjliggöra och ge stöd för en sådan omfattande och integritetskänslig behandling som antidopningsarbete ger upphov till kan en konsekvensbedömning vara nödvändig att genomföra i lagstiftningsarbetet.

Om bedömningen görs redan i lagstiftningsarbetet behöver den inte göras på nytt av de personuppgiftsansvariga som har att tillämpa lagstiftningen, om inte medlemsstaten har bestämt att det är nödvändigt. I sådana fall kan även förhandssamråd med tillsynsmyndigheten bli aktuellt i enlighet med artikel 36.

Särskilda risker

I det fortsatta lagstiftningsarbetet efterfrågar Datainspektionen även fördjupade analyser av hanteringen av de särskilda risker som följer av att uppgiften av allmänt intresse utförs av privata aktörer. Det gäller särskilt rättssäkerhetsaspekter vid handläggningen av dopningsförseelser (se betänkandet s. 132), samt tillämpningen av yttrandefrihetsgrundlagen vid publicering av personuppgifter på internet.

Utöver dessa övergripande synpunkter lämnar Datainspektionen följande synpunkter på de specifika förslagen till bestämmelser.

2 § Idrottens antidopningsarbete

Om hänvisning ska göras i lagen till världsantidopningskoden och kompletterande internationella standarder anser Datainspektionen att det ska göras till en specifik lydelse av dessa, vars innebörd har gåtts igenom noggrant i förhållande till dataskyddsförordningen. Det kan noteras att koden kommer att ändras under år 2021.

Datainspektionen anser vidare att uttrycket ”på grund av” är otydligt och behöver förtydligas.

3 § och 4 § Lagens tillämpningsområde

Eftersom flera aktörer är inblandade i den aktuella behandlingen av personuppgifter är det viktigt att lagstiftaren bedömer vilken behandling av personuppgifter som respektive aktör behöver utföra och vilka krav som världsantidopningskoden och kompletterande internationella standarder ställer på aktörer som inte är signatärer, exempelvis föreningar och förbund som är anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund. Datainspektionen efterfrågar också en fördjupad analys av i vilken egenskap respektive aktör behandlar personuppgifterna (se även synpunkter under 9 §).

Datainspektionen ifrågasätter om dataskyddsförordningen medger att man utsträcker det territoriella tillämpningsområdet (jämför prop. 2017/18:231 s. 43).

Datainspektionen anser att uttrycket organ bör ersättas av personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträden.

5 §

Datainspektionen anser att bestämmelsen inte behövs och att den bör tas bort. Bestämmelsen är avsedd att motsvara dataskyddsförordningens bestämmelse, men använder terminologin i det tidigare gällande regelverket. Om bestämmelsen ska finnas kvar anser Datainspektionen att samma terminologi ska användas som i dataskyddsförordningen.

I sammanhanget vill Datainspektionen påpeka att uttalandet i betänkandet (se s. 110 och s. 198) att minnesanteckningar som enbart förs på papper inte kommer att omfattas av lagen inte är helt korrekt. Även minnesanteckningar som enbart förs på papper kan under vissa förutsättningar utgöra ett sådant manuellt register som omfattas av dataskyddsreglerna.

8 § Förhållandet till annan reglering

Utöver ovanstående synpunkter vill Datainspektionen särskilt framhålla följande.

Datainspektionen efterfrågar i det fortsatta lagstiftningsarbetet en fördjupad analys av huruvida 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen kan ge stöd för ett sådant regelmässigt utlämnande som det är fråga om här.

Det framgår inte i utredningen vad som är avsikten med den föreslagna bestämmelsen, eller vilka konsekvenser förslaget får för skyddet av den personliga integriteten. I det fortsatta lagstiftningsarbetet krävs därför närmare analyser utifrån dataskyddsförordningen och patientdatalagen.

9 § Personuppgiftsansvar

Datainspektionen konstaterar att bestämmelsen, enligt lagförslagets författningskommentar, endast är avsedd att ha ett pedagogiskt syfte och inte ska ses som ett avsteg från dataskyddsförordningens bestämmelse om personuppgiftsansvar i artikel 4. Datainspektionen anser att den föreslagna bestämmelsen inte bidrar till ökad tydlighet utan istället riskerar att leda till en felaktig tillämpning av artikel 4. Datainspektionen anser därför att bestämmelsen inte bör införas i lagen.

För att vara personuppgiftsansvarig ska man enligt dataskyddsförordningen kunna bestämma ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Det innebär att man ska ha ett faktiskt inflytande över behandlingen. Vem som är personuppgiftsansvarig respektive personuppgiftsbiträde ska enligt förordningen avgöras genom en bedömning av de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Härav följer att det inte

går att använda förenklade eller svepande regler för att reglera personuppgiftsansvaret. Till exempel skulle Sveriges Riksidrottsförbund kunna ha ett sådant bestämmande inflytande över anknutna förbund och föreningars behandling av personuppgifter i vissa fall att denne måste anses som ensamt ansvarig. Ansvarsfördelningen kan dessutom skifta från behandling till behandling, även om aktörerna är desamma. Det är viktigt att inte skapa oavsiktliga svårigheter för inblandade aktörer genom att de ges en felaktigt skapad roll.

Bestämmelsens ordalydelse tycks omöjliggöra att man kan behandla personuppgifterna som personuppgiftsbiträde, inte heller den som anlitas för drift av ett system, vilket inte är avsikten enligt författningskommentaren.

Vidare är jämförelsen i betänkandet med inkassoföretag (s. 115) inte heller helt korrekt, eftersom slutsatsen att sådana företag är personuppgiftsansvariga bygger på inkassoverksamhet är reglerad och att inkassoföretag ansvarar för att dessa regler följs, även då man agerar ombud, och att en annan ansvarsfördelning skulle vara orimlig.

Om Sveriges reglering av personuppgiftsansvaret leder till en tillämpning som skiljer sig från andra EU-länder, samtidigt som lagen enligt bestämmelserna i 3 § och 4 § föreslås vara tillämplig även på behandling som utförs i Sverige av aktörer som är etablerade inom EU och EES, kan det uppstå normkonflikter, vilket vore olyckligt (jämför s. 109 i betänkandet). Ett viktigt syfte med dataskyddsförordningen är att åstadkomma en harmonisering av dataskyddsregleringen. Vikten av en harmoniserad tillämpning av dataskyddsreglerna gör sig starkt gällande i antidopningsarbetet som bedrivs på internationell nivå. Det är därför angeläget att bestämmelserna i dataskyddsförordningen om bland annat personuppgiftsansvar inte tolkas på ett annorlunda sätt i Sverige än i andra medlemsstater.

10 § Ändamål

Som framgått anser Datainspektionen att ändamålen inte är tillräckligt preciserade i lagförslaget. Det går inte att avgöra vilken behandling av personuppgifter det faktiskt kan röra sig om och hur dessa uppgifter kan komma att hanteras. Verben att handlägga, administrera, inhämta och delge öppnar upp för behandlingar som inte går att förutse eller i vissa avseenden ens förstå innebörden av. Av förslaget till lagbestämmelse framgår inte vilka aktörer som till exempel kan handlägga ärenden om dopningsförseelser, eller att det kan leda till ett bestraffningsförfarande och beslut om avstängning.

Bestämmelserna behöver både bli mer konkreta och begränsas utifrån vad som kan anses nödvändigt och proportionellt.

Denna otydlighet förstärks också av att utredningen låter WADA styra vad som är antidopningsarbete och vad som krävs för det samt i princip överlämnar till Sveriges Riksidrottsförbund att bestämma hur arbetet ska utföras, vilka som ska delta i arbetet och vilka som "drabbas".

I det fortsatta lagstiftningsarbetet behövs det därför en närmare analys av vilken behandling av personuppgifter som är nödvändig för olika aktörer att utföra för respektive ändamål, till exempel vilket utlämnande av information till andra aktörer som krävs för olika ändamål enligt världsantidopningskoden eller kompletterande internationella standarder, vilka risker det ger upphov till för de registrerade och hur dessa kan begränsas för att inte komma i konflikt med dataskyddsförordningen och regeringsformen. Lagstiftaren behöver beakta grundläggande principer som uppgiftsminimering och proportionalitet – skäligheten gentemot de registrerade, samt att de personuppgiftsansvariga är privaträttsliga organ. Lagstiftaren ska tydligt redovisa vilka avvägningar som gjorts vid proportionalitetsbedömningen.

12 § Känsliga personuppgifter

Det är bra att förslaget till bestämmelse begränsar vilka känsliga personuppgifter som får behandlas. Datainspektionen anser att det bör framgå av bestämmelsen att behandlingen ska vara nödvändig för ett viktigt allmänt intresse, alternativt att den preciseras så att den enbart omfattar behandling som är nödvändig för ett viktigt allmänt intresse. I det fortsatta lagstiftningsarbetet efterfrågar Datainspektionen en närmare utredning av vilken behandling av känsliga personuppgifter som det är nödvändigt och proportionellt att de olika aktörerna utför för respektive ändamål, till exempel respektive aktörs behov av att behandla genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person.

13 § Uppgifter om lagöverträdelser

I betänkandet görs bedömningen (s. 19 och s. 151) att en uppgift om att en idrottsutövare har gjort sig skyldig till en dopningsförseelse enligt idrottens interna regler inte rör en uppgift om lagöverträdelse som avses i dataskyddsförordningen artikel 10. Datainspektionen vill påpeka att en sådan uppgift samtidigt skulle kunna anses utgöra en personuppgift som rör en lagöverträdelse som innefattar brott. Det bör till exempel vara fallet om uppgiften kvalificerats till att utgöra en brottslig gärning. Datainspektionen

bedömer i likhet med dataskyddsutredningen att, i avsaknad av klargörande EU-praxis, även misstankar om brott bör omfattas av artikel 10 i samma utsträckning som de gjort enligt personuppgiftslagen (prop. 2017/18105 s. 98).

14 § Tillgång till personuppgifter

Som framgår ovan gäller redan den föreslagna bestämmelsen enligt de grundläggande principerna i dataskyddsförordningen och höjer inte integritetsskyddet.

Hur tillgången till personuppgifter begränsas såväl tekniskt som organisatoriskt är en del av de skyddande åtgärder som behövs för att skapa proportionalitet. Datainspektionen anser att om det ska finnas en särskild bestämmelse som avser tillgång till personuppgifter behöver lagstiftaren ge den bestämmelsen ett mer konkret innehåll som avvägts mot det intrång som behandlingen kan innebära.

15 § Dataskyddsombud

Datainspektionen anser att den föreslagna bestämmelsen behöver förtydligas.

Av förslagets ordalydelse tycks följa att till exempel förbund och föreningar som är anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund kommer att bli skyldiga att utse ett dataskyddsombud, vilket enligt författningskommentaren inte är avsikten.

16 § Längsta tid som personuppgifter får behandlas

Som framgår ovan gäller den föreslagna bestämmelsen i 16 § redan enligt den grundläggande principen om lagringsminimering i dataskyddsförordningen och höjer inte integritetsskyddet.

Av betänkandet framgår att Sveriges Riksidrottsförbund sparar viss information på obestämd tid (s. 77) och har utformat en gallringspolicy som i stora delar motsvarar den internationella standarden för skydd av privatlivet och personuppgifter. EU-kommissionen har vid en utvärdering ifrågasatt om bestämmelserna i standarden är förenliga med dataskyddsförordningens krav på uppgiftsminimering. Det kan noteras att det av betänkandets redogörelse av dessa regler inte framgår när medicinsk information som ges in i samband med en ansökan om dispens ska gallras i de fall som dispens inte beviljas (s. 166).

EU-kommissionen har rekommenderat medlemsländerna att fastställa detaljerade gallringsregler med hänsyn till sammanhang, typ av uppgifter och ändamålen med behandlingen. Även den tidigare artikel 29-gruppen och numera den Europeiska Dataskyddsstyrelsen (EDPB) har framfört synpunkter på WADA:s bevarandetider i förhållande till dataskyddsreglerna (senast i ett brev till WADA den 9 oktober 2019 (Ref: OUT2019-0035)).

Mot bakgrund av dessa uttalanden anser Datainspektionen att lagstiftaren behöver fastställa mer preciserade gallringsregler, som tillförsäkrar att behandlingen blir proportionerlig i förhållande till det integritetsintrång som behandlingen kan innebära och för att se till att behandlingen inte kommer i konflikt med dataskyddsförordningens grundläggande principer.

17 §

Datainspektionen anser att det är bra att fastställa gallringsregler. Det nu aktuella förslaget motiveras med att en liknande bestämmelse bör gälla som den som gäller i underrättelsearbete som utförs av brottsbekämpande myndigheter. Datainspektionen anser dock att underrättelsearbete som bedrivs av en privaträttslig aktör inte är jämförbart med verksamhet som bedrivs av brottsbekämpande myndigheter och som är omgärdad av särskilda skyddsregler. Datainspektionen anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet krävs närmare analyser utifrån proportionalitet och dataskyddsförordningens grundläggande principer både vad gäller behandlingen i sig och bevarandet av sådana uppgifter.

Detta yttrande har beslutats av enhetschefen Catharina Fernquist efter föredragning av juristen Katarina Högquist. Vid den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Hans-Olof Lindblom medverkat.

Catharina Fernquist, 2019-12-19 (Det här är en elektronisk signatur)