Regeringskansliet,
Socialdepartementet

SOU 2018:5 Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet

Datainspektionen har granskat betänkandet huvudsakligen 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 och frågor som är av väsentlig betydelse för den enskildes personliga integritet.

Det kan konstateras att det i direktiven har framhållits att utredaren ska beakta de förslag som lämnats i betänkandet Skapa tilltro – Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen (SOU 2015:46). Datainspektionen har yttrat sig över detta betänkande och flera av de synpunkter som inspektionen har lämnat i yttrandet gör sig alltjämt gällande.

Datainspektionen lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning

Betänkandet innehåller inte någon utredning eller analys av förslagens inverkan på den enskildes personliga integritet. Datainspektionen anser att det, inom ramen för det fortsatta beredningsarbetet, bör göras en djupgående analys av den personuppgiftsbehandling som det kan bli fråga om. En sådan analys bör även innehålla en bedömning av hur nuvarande bestämmelser om personuppgiftsbehandling på området förhåller sig till dataskyddsförordningen. I samband med detta behöver också överväganden ske gällande om och i så fall vilken nationell reglering som krävs som komplettering till dataskyddsförordningen. Datainspektionen kan därför inte tillstyrka förslagen i betänkandet i dess nuvarande form.

Dataskyddsförordningens betydelse i sammanhanget

Dataskyddsförordningen utgör en generell reglering för behandling av personuppgifter inom EU. Dataskyddsförordningen både förutsätter och medger nationella bestämmelser som kompletterar eller föreskriver undantag från förordningens regler i vissa specifika frågor. I Sverige kompletteras dataskyddsförordningen bland annat av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning vilket innebär att avvikande bestämmelser i sektorsspecifika författningar har företräde. Såvitt avser Försäkringskassan, som direkt berörs av det aktuella betänkandet, finns det sådana avvikande bestämmelser i socialförsäkringsbalken och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

Oavsett om behandling av personuppgifter tidigare har utförts med stöd av en sektorsspecifik författning måste dataskyddsförordningen beaktas och analyseras som helhet. Det innebär att det är nödvändigt att undersöka om behandlingen är tillåten med direkt tillämpning av dataskyddsförordningen, om det enligt förordningen finns krav på nationell reglering för att en viss behandling ska vara tillåten och om det är tillåtet med kompletterande nationell reglering enligt dataskyddsförordningen. Om en tidigare bedömning har gjorts, bör den kompletteras med en bedömning av hur den förhåller sig till nuläget. Det är inte tillräckligt att endast hänvisa till att det tidigare har skett en anpassning.

Rättsligt stöd för behandling av personuppgifter

I betänkandet föreslås en bestämmelse (2 kap. 2 a§ socialförsäkringsbalken) i vilken bland annat anges att det allmänna ombudets uppgift är att självständigt verka för rättssäkerhet och likformighet vid tillämpningen av bestämmelserna om socialförsäkringen. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska lämna det allmänna ombudet de uppgifter, upplysningar och den hjälp som ombudet behöver för att fullgöra sin uppgift. Närmare bestämmelser om det allmänna ombudet finns i 113 kap. Det kan konstateras att det i författningskommentaren förtydligas vad som avses med upplysningar och hjälp.

Betänkandet innehåller emellertid inte någon närmare beskrivning av hur samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan är tänkt att fungera i praktiken och vilka personuppgifter som det allmänna ombudet behandlar. Datainspektionen anser att det, inom ramen för det fortsatta

beredningsarbetet, bör göras en djupgående analys av den personuppgiftsbehandling som det kan bli fråga om.

Vidare kan Datainspektionen konstatera att betänkandet inte har analyserat förslagen med dataskyddsförordningen som utgångspunkt. Att förslagen inte analyserats utifrån dataskyddsförordningens bestämmelser medför att det bland annat saknas en redogörelse av vilka rättsliga grunder som är aktuella och hur dessa är fastställda. Detta är särskilt viktigt när det gäller behandlingen av de personuppgifter som härrör från Pensionsmyndigheten.

Betänkandet innehåller inte heller några avvägningar om integritetsintrången är proportionerliga eller vilka integritetshöjande bestämmelser (skyddsåtgärder) som kan behövas till skydd för de personer vars personuppgifter behandlas, det vill säga det saknas en nödvändig integritetsanalys. En sådan analys ska kartlägga de risker och konsekvenser som förslagen kan innebära för den personliga integriteten. Kartläggningen ska sedan ligga till grund för en proportionalitetsbedömning där behovet av skyddsåtgärder vägs in. Sammantaget ska analysen säkerställa att integritetsintrånget inte blir större än nödvändigt utifrån vad man vill uppnå med förslagen.

Mot bakgrund av detta kan Datainspektionen inte tillstyrka förslagen i betänkandet i dess nuvarande form.

Det kan konstateras att en stor del av uppgifterna i en socialförsäkringsprocess är känsliga eller integritetskänsliga, men det är inte klarlagt i vilken omfattning som det allmänna ombudet kan komma att behandla sådana uppgifter. Datainspektionen vill dock i sammanhanget erinra om att även 2 kap. 6 § andra stycket och 2 kap. 20-21 §§ regeringsformen behöver beaktas och analyseras. 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. För det fall behandlingen av personuppgifter anses utgöra ett sådant betydande intrång i den enskildes personliga integritet får begränsningar endast göras i lag. 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 för lagstiftaren. Se bland annat uttalandena i förarbetena till 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (prop. 2009/10:80). Någon sådan utredning och analys har dock inte presenterats i betänkandet.

Känsliga personuppgifter

Eftersom utredningen inte har analyserat de föreslagna bestämmelserna utifrån dataskyddsförordningen, är det inte möjligt att göra någon bedömning i fråga om undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter enligt artikel 9.2. Datainspektionen efterfrågar därför i det fortsatta beredningsarbetet en analys avseende eventuellt undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter.

Personuppgiftsansvar

Enligt artikel 4.7 i dataskyddsförordningen är den fysiska eller juridiska person, offentliga myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter personuppgiftsansvarig. Om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i nationell rätt. En sådan bestämmelse om personuppgiftsansvar finns i socialförsäkringsbalken (114 kap. 6a§). Det finns dock även situationer då det finns ett gemensamt personuppgiftsansvar för en och samma behandling av personuppgifter vilket framgår av artikel 26 i dataskyddsförordningen. Personuppgiftsansvaret kan alltså vara olika i olika situationer och beror på de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet, såvida det inte är reglerat i unionsrätten eller i nationell rätt.

Avsikten är att det allmänna ombudet organisatoriskt sett alltjämt ska vara placerat hos Försäkringskassan. Som ovan konstaterats innehåller dock inte betänkandet någon närmare beskrivning av hur samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan är tänkt att fungera i praktiken. Betänkandet innehåller inte heller något resonemang om hur personuppgiftsansvaret är fördelat mellan de berörda myndigheterna.

Personuppgiftsansvaret är grundläggande för dataskyddet. Det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att den enskildes rättigheter inte kränks. Det är därför viktigt att det inte råder någon tvekan om vem som är personuppgiftsansvarig och att det är tydligt. Det är särskilt viktigt gentemot de registrerade, för det allmänna ombudet och berörda verksamheter. Datainspektionen anser att en sådan utredning och tydlighet saknas. I det fortsatta beredningsarbetet är det därför angeläget att utreda respektive myndighets uppdrag och roller samt tydliggöra vem som är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som det allmänna ombudet utför.

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 dataskyddsförordningen. Behovet av skyddsåtgärder måste därför bedömas utifrån vilken behandling som ska ske och vilket integritetsintrång som det är frågan om. I vissa fall anges i dataskyddsförordningen vad som bör beaktas i fråga om skyddsåtgärder, till exempel 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.

Datainspektionen noterar att det i betänkandet inte finns några analyser avseende skyddsåtgärder, exempelvis vilka som ska ha tillgång till de personuppgifter som det allmänna ombudet behandlar, säkerhetsåtgärder och sökbegränsningar. Bestämmelser om sekretess kan visserligen, enligt Datainspektionens mening, utgöra en sådan lämplig skyddsåtgärd som avses i dataskyddsförordningen. Bestämmelser om sekretess är dock inte tillräckliga som skyddsåtgärd, utan det behövs även andra integritetsskyddande åtgärder. Datainspektionen anser därför att det måste ske en bedömning utifrån helheten.

Detta beslut har fattats av enhetschefen Katarina Tullstedt efter föredragning av juristen Nina Hubendick.

Katarina Tullstedt, 2019-10-01 (Det här är en elektronisk signatur)