

2015-11-17

Dnr AD 1120/2015

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Informationshanteringsutredningens slutbetänkande Myndighetsdatalag (SOU 2015:39)

(dnr Ju2015/3364/L6)

Inledning

Bolagsverket tillstyrker utredningens förslag till en myndighetsdatalag.

Bolagsverket anser att det är nödvändigt att förtydliga vissa delar av den föreslagna författningen. Bolagsverket anser även att det finns behov av en mer konkretiserad plan för övergången från gällande registerförfattningar till den nya lagen. Bolagsverket föreslår även ett utökat uppdrag för tillsynsmyndigheten.

Nedan följer en utveckling av Bolagsverkets synpunkter på de författningsförslag och överväganden som gjorts i betänkandet.

8.2.2 Vilka verksamheter bör omfattas av lagens tillämpningsområde?

Lagen gäller för myndigheter i deras personuppgiftsbehandling, med några uppräknade undantag. Bolagsverket kommer att omfattas av minst två av de tre undantag som regleras i den föreslagna författningstexten. Det finns tillfällen där gränsen mellan myndighetens sakområde och de uppräknade undantagen är svår att definiera. Bolagsverket anser därför att det är viktigt att avgränsa vad som är ”administrativ” och ”brottsbekämpande” verksamhet. Bolagsverket önskar en större tydlighet kring tillämpningsområdet av dessa undantag, annars finns en risk för olikartad tillämpning inom olika myndigheter.

8.2.3 Lagens förhållande till befintliga registerförfattningar m.m.

För Bolagsverket innebär utredningens förslag att inte bara två, utan tre olika regleringar kommer att gälla för myndighetens personuppgiftsbehandling under en lång tid framöver; myndighetsdatalagen, PUL och befintliga specialregleringar. Vilka regler som ska tillämpas beror av sammanhanget och hur området är reglerat sedan tidigare, dvs. om det finns specialbestämmelser som reglerar tillämplig lagstiftning.

2015-11-17

Denna situation är inte tydlig för de enskilda och ställer även vissa krav på myndigheten. Förslaget syftar delvis till att förenkla regleringen på personuppgiftsområdet, men komplexiteten på området kommer istället att vara fortsatt hög under en obestämd period. Bolagsverket anser därför att det hade varit en fördel om förslaget arbetats ännu längre, men en större genomlysning av speciallagstiftningen på området. En sådan genomlysning skulle ha kunnat utmynna i en analys av vilka övriga ändringar som krävs för att regleringen av personuppgiftshandlingen skulle bli just så samordnad som myndighetsdatalagen syftar till. Då detta skulle ha inneburit ett mycket omfattande arbete är det begripligt att utredningen inte gjort en sådan sammanställning.

Bolagsverket anser dock att alternativet bör vara en tydlig plan för det fortsatta arbetet inom regeringskansliet med registerförfattningarna. Om det inte finns tid och resurser för att följa upp de övriga författningsförändringar som blir nödvändiga till följd av myndighetsdatalagen så uppnås inte målet med den nya lagen nått, tvärtom. För Bolagsverkets del finns det många olika registerförfattningar som behöver arbetas igenom och rensas från dataskyddsbestämmelser. Dessa registerförfattningar är dock relativt likalydande, så arbetet torde kunna genomföras på ett effektivt sätt. När det arbetet väl är utfört ser Bolagsverket en stor fördel med att få en enhetlig reglering och i framtiden kunna hänvisa våra kunder till en generell lagstiftning.

9 Tillåten behandling

Under detta avsnitt föreslår utredningen en huvudregel om att den personuppgiftsansvariga myndigheten ska specificera för vilket eller vilka ändamål personuppgifter behandlas, inom ramen för sitt uppdrag. Bolagsverket anser visserligen att detta är positivt ur myndighetens verksamhetsperspektiv, men att förslaget kan ifrågasättas ur ett integritetsperspektiv.

Bolagsverket instämmer i att det är en fördel med den föreslagna bestämmelsen att myndigheterna, som känner sin verksamhet närmast, får möjlighet att utforma ändamålen för personuppgiftsbehandlingen samt utveckla dem allteftersom. För Bolagsverket är detta relativt oproblematiskt då de uppgifter myndigheten samlar in typiskt sett inte är känsliga personuppgifter, samt då syftet med insamlingen är att uppgifterna ska göras tillgängliga för andra. Generellt sett kan man dock ur ett integritetsperspektiv ifrågasätta lämpligheten i att myndigheter själva formulerar ändamålen för all behandling.

Möjligheten att själva utforma ändamålen för personuppgiftsbehandling ställer krav på myndigheterna. Bolagsverkets erfarenhet i olika samarbeten med andra myndigheter är att myndigheter idag begränsar sig till en strikt bedömning av ändamålen och inte ser till helheten i sitt uppdrag. Detta leder i sin tur till begränsade möjligheter till informationsutbyte. Med den föreslagna möjligheten att själva formulera sina ändamål inom ramen för sitt uppdrag kommer myndigheter att kunna se till sin verksamhet i ett större perspektiv. I dagsläget är ändamålsbestämmelser ofta snävare uttryckta än vad verksamhetsutrymmet är.

För att myndigheter inte ska begränsa sig vid utformandet av ändamålen för en personuppgiftsbehandling måste det göras tydligt vilka förväntningar som finns på myndigheterna, dels genom utvecklade resonemang i förarbeten, dels genom stöd via t.ex. tillsynsmyndigheten – som därför i sitt uppdrag bör få ökat fokus på stöd till andra

2015-11-17

myndigheter. Det finns helt enkelt en risk att vissa myndigheter formulerar sina ändamål mycket konkret och att andra myndigheter har en vidare definition av ändamålen.

Om alla myndigheter själva ska formulera ändamålen för sina behandlingar kan vidare dessa ändamålsbeskrivningar komma att ställas upp på många olika sätt, vilket skulle motverka den nya lagens syfte att likrikta bestämmelserna inom personuppgiftshanteringen.

Den nuvarande grunden för behandling av personuppgifter i 10 § PUL kan ibland upplevas för snäv. Bestämmelsen innehåller inte allt som kan uppkomma i myndigheters verksamhet. Utredningens förslag riskerar dock att göra det mer otydligt för de enskilda angående myndighetens befogenhet att behandla personuppgifter.

För Bolagsverkets del underlättar det med en reglering som inte uppställer något krav på samtycke. Anledningen härtill är att Bolagsverket har erfarenhet av att det i dagsläget finns en felaktig uppfattning hos enskilda att personuppgiftshandling alltid kräver samtycke. Det leder till att myndigheten upprepat behöver förklara att så inte är fallet. Den föreslagna regleringen tydliggör på så sätt vad som är utgångspunkten för myndigheters personuppgiftsbehandling i sin verksamhet.

I utredningen noterar man att dataskyddsdirektivet uppställer ett krav på att samtycke ska vara en grund för en tillåten personuppgiftsbehandling. Utredningen menar att detta krav främst ska anses vara riktat mot enskilda personuppgiftsansvariga – och inte myndigheter – och väljer därför att inte införa kravet i myndighetsdatalagen. Utredningens tanke är begriplig, att myndigheter inte ska gå utanför den personuppgiftsbehandling som krävs eller möjliggörs enligt lag. Bolagsverket tolkar detta som att i de situationer där myndigheten kommer att behandla personuppgifter i ett sammanhang som går utöver myndighetens lagstadgade verksamhet kommer istället PUL att vara tillämplig på den behandlingen. I sådana fall kan samtycke vara en grund för tillåten behandling (alternativt fullgörande av avtal, eller annan grund som räknas upp i PUL).

9.3.3 Personnummer och samordningsnummer

Bolagsverket anser att den föreslagna bestämmelsen om förbud mot person- eller samordningsnummer bör formuleras så att hänsyn tas till fler än den beslutande myndighetens behov av säker identifiering. Bolagsverkets beslut om registrering av olika företrädare för företag är inte bara uppgifter som syftar till att utgöra underlag för myndigheten eller den enskilde registrerade. Tvärtom kan Bolagsverkets registreringsbeslut läggas till grund för många olika beslut hos tredje man, till exempel utifrån uppgifter om firmateckningsrätt. Tredje man har därför stort behov av att kunna göra en korrekt identifiering av den som berörs av Bolagsverkets beslut. Bolagsverket anser därför att den föreslagna bestämmelsen är för begränsande i sin utformning och att möjligheten att införa person- eller samordningsnummer i ett beslut måste vara vidare, exempelvis genom att begreppet ”beslutande myndighet” ersätts med ”någons” i den föreslagna paragrafen.

9.4.2 och 11.6.2 Ang. sökbegränsningar

Ur Bolagsverkets perspektiv innebär förslaget till sökbegränsningar inget problem eftersom myndigheten inte behöver göra sammanställningar utifrån känsliga personuppgifter.

2015-11-17

Ur ett integritetsperspektiv är Bolagsverket däremot tveksam till lämpligheten i förslaget totala konstruktion vad gäller sökbegränsningar. Utredningen föreslår att de sökbegränsningar som finns reglerade för en viss myndighet inte ska "följa med" uppgifterna om dessa lämnas ut genom direktåtkomst till annan myndighet. Det innebär att uppgifter som den enskilde lämnar in till en myndighet kan komma att hanteras av en annan myndighet senare, och då kunna sökas ut av nya orsaker, som den enskilde inte kunnat förutse eller välja (bort).

Bolagsverket anser vidare att det är problematiskt att man väljer att inte överföra ett sökförbud, utan överläter till utlämnande myndighet att bedöma mottagande myndighets behov av uppgifter, se mer nedan under "Elektroniskt utlämnande".

10.1. Personuppgiftsansvar

Bolagsverket anser att den förtydligande bestämmelsen om personuppgiftsansvar vid direktåtkomst är mycket bra.

10.2 Säkerhet vid behandling av personuppgifter

Bolagsverket anser att det är bra att man i myndighetsdatalagen förtydligar att flera författningar samverkar i styrningen av säkerhetsfrågor. Ur ett tydlighetsperspektiv är det en fördel att tillgången till personuppgifter (s.k. behörighetsstyrning) blir ett konkret rättsligt krav, till skillnad mot idag då det endast är en tolkning av gällande rätt.

Att informationssäkerheten förtydligas i lagtexten ger en möjlighet för många myndigheter att bli medvetna om vikten av ett kontinuerligt säkerhetsarbete på såväl administrativ som teknisk nivå. I och med att myndigheters samarbete ökar blir det allt viktigare att alla myndigheter har ett högt säkerhetsmedvetande. Annars finns risken att en enskilda myndighet utgör "den svagaste länken" och följaktligen även riskerar hanteringen av personuppgifter hos andra myndigheter.

11 Att lämna ut personuppgifter i elektronisk form

Genomgående i utredningens förslag läggs ett stort ansvar på myndigheterna, deras kunskap och förståelse om hanteringen av personuppgifter. Bolagsverket anser att det är positivt att utredningen föreslår en uttrycklig reglering om att det krävs ställningstaganden kring risk och sårbarhet vid direktåtkomst och andra informationsutbyten. Ett fungerande samarbete är av stor nytta för staten ur ett effektivitetsperspektiv, men även ur ett förenklingsperspektiv för de enskilda.

Detta ställer dock stora krav på samarbetsvilja mellan myndigheterna för att komma överens och göra samma bedömningar om personuppgiftsskyddet innan att uppgiftsutbyten kan realiserars. T.ex. kommer myndigheter av olika storlek och med olika behov behöva nå överenskommelser som alla inblandade myndigheter är nöjda med och kan fullgöra. Såsom Bolagsverket har uppfattat förslaget kommer utlämnande myndighet att behöva bedöma om ett elektroniskt utlämnande är möjligt ur ett säkerhets- och integritetsperspektiv. För att kunna uppfylla de krav som ställs på en risk- och sårbarhetsanalys innebär det att den utlämnande myndigheten måste ha verkliga möjligheter till insyn hos mottagarens verksamhet. Denna möjlighet till verklig insyn i – och förståelse

2015-11-17

för – andra myndigheters verksamhet är även nödvändig för att en utlämnande myndighet ska kunna överväga om en mottagande myndighet har nödvändiga behov av en uppgift och vilka eventuella sökbegränsningar den mottagande myndigheten ska iaktta (se ovan under 9.4.2 och 11.6.2 Ang. sökbegränsningar).

För att kunna medge direktåtkomst krävs att den utlämnande myndigheten kan ställa krav på mottagaren t.ex. i fråga om tekniska och organisatoriska åtgärder. I relation till andra myndigheter kan det finnas risk att det uppstår ojämna styrkeförhållanden för den utlämnande myndigheten. Bolagsverket anser därför att det kan behövas utförligare resonemang kring vilka krav en utlämnande myndighet kan ställa på mottagande myndigheter.

Bolagsverket anser att det är positivt med ett förtydligande kring vad som gäller för direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande, dvs. att det inte behöver vara uttryckligt tillåtet enligt någon författning för att vara möjligt. Det är dock önskvärt att det förtydligas vad detta innebär för myndigheternas hantering av personuppgifter. Om direktåtkomst inte behöver regleras i lag och myndigheten själv ska definiera ändamål för insamlingen av personuppgifter – behöver myndigheterna ange som ändamål att uppgifter som samlas in kan komma att lämnas ut till annan?

13.4.1 Information som ska lämnas självmant

Bolagsverket är positivt till utredningens förslag om att det inte är nödvändigt att informera den enskilde om hanteringen av personuppgifter som samlas in från annan, under förutsättning att det finns bestämmelser om registreringen eller utlämnandet av personuppgifterna i en lag eller någon annan författning. Detta är ingen förändring jämfört med gällande rätt, men för att en sådan hantering ska vara hållbar ur ett EU-rättsligt perspektiv är det viktigt att det författningsstöd som läggs till grund för insamling av information från annan än den registrerade är tillräckligt tydligt, *jfr EU-domstolens aktuella dom i mål C-201/14*.

15.4.4 En särskild bestämmelse om skyldighet att korrigera en behandling som är otillåten

Bolagsverket anser att det vore bra med ett förtydligande i bestämmelsen om att uppgifter i allmän handling inte bör utplånas. Annars finns en påtaglig risk att uppgifter raderas, trots att de bör finnas kvar enligt principen om allmänna handlingars bevarande.

17 Tillsynsmyndighetens befogenheter i förhållande till myndigheter

I den nya lagen tydliggörs tillsynsmyndighetens nuvarande tillsynsarbete och befogenheter. Dessutom regleras olika typer av åtgärder som tillsynsmyndigheten kan vidta, såsom påpekanden och förelägganden. Bolagsverket anser att det är bra att tillsynsmyndigheten åläggs att vara tydliga i sina förelägganden om vilka åtgärder myndigheter behöver vidta för att avhjälpa eventuella brister. För myndigheter är det dock en fördel om tillsynsmyndigheten kan bidra med synpunkter i ett tidigt skede. Bolagsverket önskar därför att tillsynsmyndigheten ges större möjligheter att arbeta proaktivt genom att stödja andra myndigheter i deras personuppgiftshantering, t.ex. genom att bidra med tolkningar i ett tidigt skede i utvecklingsprocesser. Detta kan ske genom att tillsynsmyndigheten i större utsträckning

2015-11-17

ger sin syn på hur personuppgiftsregler ska tillämpas i praktiken. Bolagsverket anser därför att tillsynsmyndigheten bör ges ett tydligt uppdrag och resurser att stödja myndigheter i att hantera personuppgifter rätt från början.

20 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bolagsverket anser att det föreslagna datumet för ikraftträdande är rimligt. Det är dock ofrånkomligt att föra ett resonemang om lämpligheten i att besluta om myndighetsdatalagen just nu, med beaktande av att EU:s uppgiftsskyddsförordning kan komma att träda i kraft ett år senare. Om uppgiftsskyddsförordningen ställer andra krav på myndigheters hantering av personuppgifter, än de som finns i myndighetsdatalagen, kommer det att vara kostsamt och resurskrävande för myndigheter att först anpassa hanteringen utifrån myndighetsdatalagen och därefter till EU-förordningen. Det framstår dock som att utredningen tagit så stor hänsyn som möjligt till förslagen i uppgiftsskyddsförordningen. Risken verkar därför begränsad. Det torde kunna förutsättas att även den proposition som läggs fram till grund för beslut om myndighetsdatalagen anpassas till det senast lagda förslaget till uppgiftsskyddsförordning. Bolagsverket ser därför inga problem med att myndighetsdatalagen träder ikraft innan uppgiftsskyddsförordningen beslutas.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Annika Bränström. Föredragande var förvaltningsjuristen Maria Danielsson. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Peter Källenfors deltagit.

Annika Bränström

Maria Danielsson

För kännedom till: Näringsdepartementet