

Kommittédirektiv

Personuppgiftsbehandling i ärenden om stöd till det civila samhället

Beslut vid regeringssammanträde den 29 oktober 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera frågor om personuppgiftsbehandling och sekretess i ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfunden. Med trossamfund avses i dessa direktiv de trossamfund som omfattas av lagen (1999:932) om stöd till trossamfund.

Utredaren ska bl.a.

- analysera vilka personuppgifter som kan komma att behandlas i ärenden om stöd till det civila samhället inklusive trossamfunden,
- analysera behovet av kompletterande bestämmelser för att nödvändig personuppgiftsbehandling ska kunna ske,
- ta ställning till om det ska ställas krav på att en revisor granskar trossamfundens uppgifter om antal betjänade som är bosatta i Sverige och hur ett sådant krav ska utformas,
- analysera behovet av och konsekvenserna av att införa bestämmelser om sekretess, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2021.

Behovet av demokrativillkor i den statliga bidragsgivningen

Ett fritt och självständigt civilsamhälle med en mångfald av organisationer, verksamheter och röster är en förutsättning för en väl fungerande demokrati. För att säkra existensen av ett självständigt civilsamhälle stödjer staten ideella organisationer ekonomiskt.

Regeringen har sedan tidigare tydliggjort att allmänna medel endast ska gå till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Det är anledningen till att de förordningar som styr bidragsgivningen till det civila samhällets organisationer innehåller demokrativillkor. De demokrativillkor som finns i dag har dock kritiserats för att de skiljer sig åt och är svåra att tillämpa. Därför avser regeringen att ta fram ett förtydligt, rättssäkert och enhetligt demokrativillkor för statens bidragsgivning till civilsamhället. Regeringen avser även att ta fram ett förtydligt demokrativillkor för det statliga stödet till trossamfunden.

Mot bakgrund av detta har regeringen under senare år tillsatt flera utredningar som fått i uppdrag att se över och föreslå demokrativillkor i statlig bidragsgivning till det civila samhället, inklusive trossamfunden. I betänkandena Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige (SOU 2018:18), En arvsfond i takt med tiden (SOU 2018:70) och Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35) föreslås nya och förtydligade demokrativillkor för statens stöd till trossamfund respektive för bidragsgivningen till det civila samhället. Betänkandena har remitterats.

Uppdraget att utreda frågor om personuppgiftsbehandling i ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfunden

Behandling av känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelser vid prövningen av demokrativillkoren

De förslag till demokrativillkor som lämnas i betänkandena Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige, En arvsfond i takt med tiden och Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället ställer krav på organisationernas och deras företrädares ageranden. Vid bedömningen av om en företrädare agerat på ett sådant sätt som anges i de av utredningarna föreslagna demokrativillkoren kan känsliga personuppgifter om företrädaren samt personuppgifter som rör lagöverträdelser och fällande domar i brottmål

behöva behandlas av organisationen, trossamfundet, myndigheten eller det enskilda organ som prövar frågor om stöd. Vidare kan personuppgifter som rör den som anmält ett missförhållande eller den som utsatts för ett agerande komma att behandlas. Det kan t.ex. röra uppgifter som avslöjar religiös eller politisk övertygelse, uppgifter om att en person utsatts för ett brott eller uppgifter om diskriminering som grundar sig på t.ex. hälsa, etnicitet eller sexuell läggning.

EU:s dataskyddsförordning utgör den generella regleringen för personuppgiftsbehandling inom EU och är i alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Personuppgifter ska enligt artikel 5.1 (a) dataskyddsförordningen behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Vidare anges att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. För att behandling av personuppgifter ska vara laglig måste den ha stöd i någon av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.

Dataskyddsförordningen innehåller ett principiellt förbud mot att behandla vissa särskilda kategorier av personuppgifter (artikel 9.1). Förbudet omfattar uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Förbudet i dataskyddsförordningen mot behandling av känsliga personuppgifter kompletteras av ett antal undantag som gör det möjligt att behandla sådana personuppgifter i vissa fall. Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 får utföras endast under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs (artikel 10).

Vid prövningen av demokrativillkoren kan flera aktörer behöva behandla personuppgifter. Det behöver därför säkerställas att det finns rättsligt stöd för den personuppgiftsbehandling som är nödvändig. Det finns anledning att analysera vilka personuppgifter som kan komma att behandlas vid

bedömningen av demokrativillkoren och vilket behov av kompletterande bestämmelser som finns för att personuppgiftsbehandlingen ska vara förenlig med gällande dataskyddsreglering.

Utredaren ska därför

- analysera vilka personuppgifter som kan behöva behandlas i ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfunden,
- analysera behovet av kompletterande bestämmelser för att nödvändig personuppgiftsbehandling ska kunna ske vid behandling av ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfunden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Revisorsgranskning av uppgifter om en organisations medlemmar

För att myndigheter eller enskilda organ som prövar frågor om stöd ska kunna pröva en ansökan eller avgöra om en organisation eller ett trossamfund fortsatt ska vara berättigat till stöd krävs det att vissa uppgifter kan kontrolleras. I förordningar om stöd till organisationer inom det civila samhället uppställs t.ex. ofta krav på ett visst medlemsantal och ibland även andra uppgifter om medlemmarna, t.ex. ålder, för att stöd ska kunna lämnas. Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund föreslår att det som villkor för att ett trossamfund ska beviljas stöd ska krävas att trossamfundet har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige och att den religiösa verksamheten i huvudsak ska vara finansierad av betjänade som är bosatta i Sverige.

Uppgifter som ligger till grund för beräkningen av antalet medlemmar eller betjänade och uppgifter till stöd för att ett trossamfunds verksamhet i huvudsak är finansierad av betjänade bosatta i Sverige, kan lämnas i form av t.ex. namn, adress eller personnummer. Om uppgifterna lämnas till en myndighet eller ett enskilt organ kan det innebära att myndigheten eller det enskilda organet måste behandla sådana känsliga personuppgifter som anges i artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning. Uppgifterna blir också som huvudregel allmänna när myndigheten tar emot dem. Det måste även beaktas att det av 2 kap. 2 § regeringsformen framgår att ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.

För att undvika att känsliga personuppgifter lämnas till en myndighet och därmed blir allmänna handlingar föreskrivs i vissa förordningar att uppgifterna i stället ska granskas av en revisor (se 19 § förordningen [2011:65] om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer, 7 § förordningen [2008:63] om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund och 8 § förordningen [2008:349] om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck). Revisorns intyg eller rapport över granskningen ska sedan bifogas ansökan.

Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfunds förslag till villkor för stöd skulle kunna innebära att stora mängder personuppgifter behöver behandlas av den stödgivande myndigheten. Att i stället ha en ordning som innebär att en revisor granskar uppgifter om antal betjänade skulle kunna vara ett sätt att undvika omfattande personuppgiftsbehandling hos myndigheten. Det är även möjligt att revisorsgranskning skulle kunna användas i större utsträckning för uppgifter som lämnas om t.ex. medlemsantal enligt föreskrifter i förordningar som reglerar stöd till andra organisationer inom det civila samhället än trossamfund. Det behöver dock analyseras närmare om detta är en lämplig ordning att tillämpa vid granskning av trossamfunden och i en större utsträckning för övriga civila samhället. Det behöver också övervägas vilka krav som ska ställas på en sådan granskning och på den revisor som ska utföra den.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det ska ställas krav på att en revisor granskar trossamfundens uppgifter om antal betjänade som är bosatta i Sverige och hur ett sådant krav ska utformas,
- överväga om det ska ställas krav på att en revisor granskar uppgifter om medlemmar avseende andra organisationer inom det civila samhället än trossamfunden och hur ett sådant krav ska utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda behovet av sekretess i ärenden om stöd till det civila samhället

Rätten att ta del av allmänna handlingar är en medborgerlig rättighet som utgör en viktig grund i vårt demokratiska statsskick. Syftet med denna rätt är, så som det kommer till uttryck i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, att

främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Tillgången till allmänna handlingar underlättar en fri åsiktsbildning och ger en fri och på fakta grundad debatt i skilda samhällsfrågor. Den underlättar även den medborgerliga kontrollen av den offentliga maktutövningen. Rätten att ta del av allmänna handlingar är en rätt som tillkommer var och en. Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast i det fall det är särskilt angivet i tryckfrihetsförordningen. Det gäller t.ex. om det är påkallat med hänsyn till skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska då anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till.

De uppgifter som lämnas till myndigheter eller enskilda organ i ett ärende om stöd kan vara integritetskänsliga. Det kan förekomma uppgifter som kan avslöja etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös övertygelse eller medlemskap i fackförening och uppgifter om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning. Påståenden om att en företrädare agerat på ett av de sätt som anges i de föreslagna demokrativillkoren kommer sannolikt att innehålla integritetskränkande uppgifter om företrädaren. Vidare kan en prövning av demokrativillkoret innebära hantering av uppgifter om de personer som utsatts eller påstås ha utsatts för olika typer av ageranden inom verksamheten., t.ex. uppgifter om ett barn som påstås ha utsatts för kränkning eller uppgifter om att en betjänad har diskriminerats på grund av sin sexuella läggning. Påståenden om att någon t.ex. utsatts för brott kan vara känsliga uppgifter, i synnerhet när det gäller brott mot barn eller brott av sexuell karaktär.

Det finns ett stort intresse för allmänheten och massmedierna att få insyn i på vilka grunder stöd till organisationer och trossamfund beviljats och att stöd fördelas i enlighet med villkoren i gällande föreskrifter. Mot intresset av insyn ska dock vägas enskildas skyddsintresse, t.ex. att deras personliga integritet inte kränks genom att uppgifter om dem blir offentliga. Det behöver därför säkerställas att känsliga uppgifter har ett tillräckligt skydd i samband med att myndigheter eller enskilda organ prövar frågor om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfunden.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av att införa bestämmelser om sekretess för uppgifter i ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfunden,
- analysera vilka uppgifter som ska få lämnas ut och till vilka och i vilken utsträckning detta kan ske inom ramen för befintlig sekretessreglering, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utifrån det som föreslås redovisa de konsekvenser och kostnader som uppstår för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda i enlighet med vad som framgår av Kommittéförordning (1998:1474). Utredaren ska särskilt beskriva vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för den personliga integriteten. Utredaren ska säkerställa att förslagen är förenliga med regeringsformen, Europakonventionen och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Om kostnader för det allmänna förväntas ska förslag till finansiering lämnas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med myndigheter, enskilda organ och organisationer i den uträkning som utredaren anser lämpligt.

Utredaren ska särskilt beakta de förslag och överväganden om demokrativillkor och om villkor för ett trossamfunds betjänade och ett trossamfunds finansiering som lämnas i betänkandena Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige (SOU 2018:18), En arvsfond i takt med tiden (SOU 2018:70) respektive Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2021.

(Kulturdepartementet)