

Regeringskansliet
Kulturdepartementet

Diarienummer:
DI-2021-6847

Ert diarienummer:
Ku 2021/01812

Datum:
2021-10-11

Yttrande över delbetänkandet Rätt mottagare – Demokrativillkor och integritet (SOU 2021:66)

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har granskat förslagen huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter.

Utifrån denna utgångspunkt lämnar IMY följande synpunkter.

Sammanfattning

IMY delar utredningens bedömning att det bör införas en särskild reglering som gäller vid personuppgiftsbehandling i verksamhet med handläggning av ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett demokrativillkor. IMY anser att det inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet bör analyseras om denna personuppgiftsbehandling är av sådant slag att grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen blir tillämpligt.

IMY anser att det även i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör ingå att närmare identifiera vilka personuppgiftsbehandlingar som ett införande av nya förtydligade demokrativillkor kan leda till samt vilka konsekvenser för den personliga integriteten som dessa behandlingar kan medföra.

IMY delar inte utredningens bedömning att civilsamhällesorganisationerna alltid kan anses ha stöd i artikel 6.1 f i dataskyddsförordningen och anser att utredningen bör överväga att reglera civilsamhällesorganisationernas personuppgiftsbehandling som de utökade kraven på demokrativillkor innebär. Ett sådant övervägande bör även ske mot bakgrund av att rättsläget är oklart om civilsamhällesorganisationerna kan stödja sig på undantaget för rättsliga anspråk i ärenden där det inte finns någon möjlighet att få till stånd en domstolsprövning eller annan utomstående prövning.

Konsekvenser för den personliga integriteten

I delbetänkandet konstateras att ett införande av nya förtydligade demokrativillkor kan, beroende på vilka omständigheter som kommer till civilsamhällesorganisationernas eller beslutsorganens kännedom, medföra en i sammanhanget omfattande behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om brott om en organisations företrädare men även andra fysiska personer. Det gäller exempelvis medlemmar eller andra

Postadress:
Box 8114
104 20 Stockholm

Webbplats:
www.imy.se

E-post:
imy@imy.se

Telefon:
08-657 61 00

personer som deltagit i en organisations verksamhet. Delbetänkandet innehåller dock inte någon analys av integritetsriskerna med detta.

I delbetänkandet framgår vidare att behandlingen av personuppgifter kan omfatta uppgifter om barn, men inte heller i denna del har några integritetsrisker presenterats eller analyserats. Barns personuppgifter är extra skyddsvärda. Det behövs därför särskilt analyseras vilka skyddsåtgärder som är lämpliga vid behandling av denna typ av uppgifter.

IMY anser därför att i det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör ingå att närmare identifiera vilka personuppgiftsbehandlingsmetoder som ett införande av aktuella demokrativillkor kan leda till samt vilka konsekvenser för den personliga integriteten som dessa behandlingsmetoder kan medföra.

Beslutsorganens personuppgiftsbehandling i ärenden om stöd

En ny lag om behandling av personuppgifter

IMY delar utredningens bedömning att det bör införas en särskild reglering som gäller vid personuppgiftsbehandling i verksamhet med handläggning av ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett demokrativillkor.

Enligt utredningen bör regleringen med beaktande av den risk för den personliga integriteten som sådan personuppgiftsbehandling innebär införas i en särskild lag, oavsett om det är ett formellt krav enligt regeringsformen eller inte (avsnitt 8.3.1). Vidare anges i delbetänkandet att de bestämmelser som är av central betydelse för integritetsskyddet bör anges i den nya lagen men att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har möjlighet att meddela kompletterande bestämmelser till den föreslagna lagen under förutsättning att de inte innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten (jfr 2 kap. 6 § andra stycket och 20 § regeringsformen). För att tydliggöra att kompletterande bestämmelser kan finnas i förordning eller myndighetsföreskrifter föreslår utredningen att en upplysning om regeringens normgivningskompetens förs in i lagen (12 § i den föreslagna lagen). (Se avsnitt 8.3.12.)

Mot bakgrund av detta anser IMY att det behöver stå klart om beslutsorganens personuppgiftsbehandling i aktuella ärenden om stöd till civilsamhället är av sådant slag att grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen blir tillämpligt. Om så är fallet krävs det att de grundläggande bestämmelserna för personuppgiftsbehandlingen anges i lag. Detta bör enligt IMY:s mening analyseras närmare inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om brott

Den föreslagna lagen innehåller en bestämmelse om att beslutsorganen får behandla känsliga personuppgifter och uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott, endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende *eller* är nödvändiga för handläggningen av det (9 § i den föreslagna lagen). Vilka uppgifter som är nödvändiga för handläggningen av ett visst ärende ska enligt utredningen avgöras av beslutsorganet utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet.

IMY ser positivt på att grunden för de enskilda beslutsorganen att behandla känsliga personuppgifter kommer till uttryck i den föreslagna bestämmelsen. Enligt IMY:s mening kan dock bestämmelsen uppfattas så att det inte alltid krävs att behandlingen av en känslig personuppgift eller uppgift om brott är nödvändig för handläggningen av ärendet, utan att det är tillräckligt att en sådan uppgift har lämnats i ett ärende för att det ska finnas stöd för behandlingen (jfr 6 § i den föreslagna lagen). Bestämmelsens utformning bör därför ses över.

Tillgången till personuppgifter

Det föreslås en bestämmelse om att tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som varje anställd eller uppdragstagare behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter (7 § i den föreslagna lagen).

IMY vill i detta sammanhang understryka att det kommer att krävas av varje personuppgiftsansvarig att göra aktiva behovs- och riskanalyser gällande vilka som ska ha åtkomst till personuppgifterna för att utföra dessa arbetsuppgifter. Det kommer också krävas att varje personuppgiftsansvarig utformar åtkomstkontroller för utredning av om någon obehörigen bereder sig åtkomst till personuppgifterna. Detta kan behöva komma till uttryck i förarbetena.

Civilsamhällesorganisationernas personuppgiftsbehandling i ärenden om stöd

Berättigat intresse

Vidare gör utredningen bedömningen att en civilsamhällesorganisation har stöd för sin behandling av personuppgifter i artikel 6.1 f i dataskyddsförordningen (avsnitt 7.5.2). För att kunna stödja sig på bestämmelsen om berättigat intresse måste dock tre kumulativa villkor vara uppfyllda. Det måste finnas ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos tredje man till vilken uppgifterna ska lämnas ut, behandlingen av personuppgifterna ska vara nödvändig för det berättigade intresse som eftersträvas och den registrerades intresse av skydd för sina personuppgifter får inte väga tyngre. Utredningen har stannat vid att konstatera att civilsamhällesorganisationerna har ett berättigat intresse att behandla personuppgifter i samband med att de söker och tar del av statligt reglerat stöd, men överlämnar till organisationerna att göra avvägningen mellan detta intresse och den registrerades intresse av skydd för sina personuppgifter (det så kallade avvägningstestet). Det vore värdefullt med vägledande uttalanden om hur bedömningen ska göras i praktiken.

IMY instämmer i utredningens bedömning att organisationernas intresse är berättigat. Utredningen konstateras dock att det kan bli fråga om behandling av mycket integritetskänsliga uppgifter om både företrädare och andra, vilket talar för att behandlingen innebär ett intrång i den registrerades personliga integritet. Vid genomförandet av avvägningstestet ska hänsyn tas till vilken typ av intresse som görs gällande, vilken skada som den personuppgiftsansvarige skulle drabbas av om uppgifterna inte behandlades, arten av uppgifterna, hur personuppgifterna behandlas, de registrerades ställning respektive den personuppgiftsansvariges ställning, de registrerades rimliga förväntningar på vad som kommer att hända med deras uppgifter och konsekvenserna för de registrerade.¹ Hur intresseavvägningen faller ut är också

¹ Se Artikel 29-arbetsgruppens yttrande 6/2014 om begreppet den registeransvariges berättigade intressen i artikel 7 i direktiv 95/46/EG

beroende av vilka skyddsåtgärder som organisationerna vidtar. IMY utesluter därför inte att den här typen av personuppgiftsbehandlingar kan ske med stöd av artikel 6.1 f om tillräckliga skyddsåtgärder vidtas. IMY delar dock inte utredningens bedömning att organisationerna alltid kan anses ha stöd i artikel 6.1 f i dataskyddsförordningen.

IMY vill därför lyfta fram att det är viktigt att civilsamhällesorganisationerna har rutiner för att säkerställa att personuppgifter som inte är relevanta för handläggningen i ärenden om stöd inte ska få samlas in eller ska raderas snarast möjligt om de har samlats in av misstag. Det är vidare viktigt att civilsamhällesorganisationerna säkerställer en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken med behandlingen. En risk- och sårbarhetsanalys behöver därmed göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Behandling av känsliga personuppgifter och integritetskänsliga personuppgifter kräver ett starkare skydd enligt dataskyddsförordningen. Generellt gäller att denna typ av personuppgifter ska skyddas på ett sådant sätt att obehöriga inte kan ta del av uppgifterna, vilket i praktiken kan innebära att känsliga och integritetskänsliga uppgifter vid överföring måste krypteringsskyddas på ett sådant sätt att endast den avsedda mottagaren kan ta del av dem.

En annan grundförutsättning för att personuppgifter ska få behandlas är att de registrerades rätt till information enligt dataskyddsförordningen tillgodosetts. Information om personuppgiftsbehandlingen ska lämnas både när uppgifterna samlas in och när de registrerade annars begär det. Det är viktigt att de registrerade ges tydlig information om vem som är ansvarig för behandlingen och vart hon eller han kan vända sig för att kunna ta tillvara sina rättigheter enligt dataskyddsförordningen (artiklarna 5.1 a och 12-15 i dataskyddsförordningen).

Rättsligt anspråk

Utredningen gör bedömningen att begreppet rättsligt anspråk i artikel 9.1 f i dataskyddsförordningen ska tolkas så att även förvaltningsrättsliga anspråk som inte kan bli föremål för domstolsprövning kan utgöra rättsliga anspråk i dataskyddsförordningens mening (avsnitt 7.5.5). Denna tolkning skiljer sig från den som IMY och Förvaltningsrätten i Stockholm tidigare gjort och från den som förts fram i doktrinen vilket utredningen redogör för.²

IMY anser att rättsläget fortfarande är oklart beträffande om civilsamhällesorganisationerna kan stödja sig på undantaget för rättsliga anspråk i ärenden där det inte finns någon möjlighet att få till stånd en domstolsprövning eller annan utomstående prövning. Europeiska dataskyddsstyrelsens riktlinjer som omnämns i delbetänkandet ger inte någon klarhet i frågan.³ Enligt IMY:s mening är de skäl som utredningen för fram i övrigt inte tillräckligt övertygande för att IMY i nuläget ska ändra sin uppfattning.

IMY anser att lagstiftaren i stället bör överväga att reglera personuppgiftsbehandlingen som ett införande av nya förtydligade demokrativillkor innebär. Detta dels för att se till att civilsamhällesorganisationerna inte drabbas av den osäkerhet som det oklara rättsläget innebär, dels för att se till att den behandling som organisationerna kommer att utföra lever upp till kraven på proportionalitet och att det vidtas lämpliga och

² Se vidare Integritetsskyddsmyndighetens beslut 2019-03-26, DI-2018-15886

³ Se Europeiska dataskyddsstyrelsens riktlinjer 2/2018 för undantagen i artikel 49 enligt förordning 2016/679, antagna den 25 maj 2018

särskilda åtgärder för att säkerställa de registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

När det gäller förslaget om revisorgranskning om medlemmar, anges att revisorns behandling av känsliga personuppgifter är tillåten på samma grund som för civilsamhällesorganisationerna i övrigt (avsnitt 10.8). IMY efterfrågar en djupare analys av tillämplig rättslig grund utifrån det osäkra rättsläge gällande rättsligt anspråk som IMY noterat ovan.

Detta yttrande har beslutats av enhetschefen Catharina Fernquist efter föredragning av juristerna Ulrika Bergström och Nina Hubendick. Vid handläggningen har rättschefen David Törngren och juristen Sandra Arvidsson medverkat.

Catharina Fernquist, 2021-10-11 (Det här är en elektronisk signatur)