

Regeringskansliet,
Infrastrukturdepartementet

Remiss av framställan om ändring i förordning (1986:172) om luftfartygsregistret m.m.

Datainspektionen har granskat förslagen i den remitterade promemorian huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter.

Det är positivt att promemorian tar upp frågor som är förknippade med dataskyddsbestämmelser och bestämmelser om sekretess. Datainspektionen kan dock inte tillstyrka förslagen på nuvarande underlag. Nedan lämnar Datainspektionen synpunkter som bör utgöra grund för komplettering av promemorian och förslagen.

Sammanfattning

Datainspektionen konstaterar att promemorian inte innehåller en robust utredning och analys av förslagets konsekvenser för enskildas personliga integritet, vilka i detta fall även kan avse barn. Det gäller bland annat operatörsregistrets ändamål och innehåll, vilka slag av behandlingar av personuppgifter som kan komma att ske och hur personuppgifter ska få spridas digitalt till enskilda och andra myndigheter. Det klargörs exempelvis inte tydligt vilka personuppgifter som ska behandlas i systemet och varför.

Datainspektionen har utarbetat dokumentet Vägledning för integritetsanalys som syftar till att underlätta arbetet med att analysera konsekvenserna för den personliga integriteten vid personuppgiftsbehandling (integritetsanalys) när förslag till lagar och föreskrifter tas fram. Även om dokumentet utarbetades innan dataskyddsförordningen började tillämpas kan det vara till stöd i det fortsatta författningsarbetet. Dokumentet finns på följande länk: <https://www.datainspektionen.se/globalassets/dokument/remissvar/2020/va-gledning-integritetsanalys.pdf>

Rättslig grund och krav på proportionalitet

Dataskyddsförordningen¹ är den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Det är bestämmelserna i dataskyddsförordningen som ger ramen för om nationella kompletterande bestämmelser kan och i vissa fall ska införas (artikel 6.2 och 6.3). Av artikel 6.1 framgår att en behandling endast är laglig om ett av de angivna villkoren i artikeln är uppfyllt. Promemorian berör inte bestämmelserna om rättslig grund i artikel 6. I den fortsatta beredningen behöver utredningen kompletteras med en redovisning av den rättsliga grunden för den behandling av personuppgifter som förslagen medför och de närmare överväganden som behövs för att behandlingen, när alla dess olika delar blivit genomlysta, inte ska leda till obefogat intrång i de enskildas personliga integritet.

De rättsliga grunder som ofta står till buds för myndigheter enligt artikel 6.1 c och e kräver att den personuppgiftsbehandling som förslaget ger upphov till står i proportion till integritetsintrånget. Av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen framgår att när grunden för behandlingen fastställs i nationell rätt ska den uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot de legitima mål som eftersträvas. Generellt innebär denna proportionalitetsbedömning att integritetsriskerna med viss personuppgiftsbehandling vägs mot de fördelar som behandlingen bidrar med till det ändamål som förslaget avser att uppfylla. För att behandlingen ska vara tillåten måste fördelarna stå i rimlig proportion till nackdelarna. I detta ingår att analysera integritetsriskerna som förslaget kan orsaka, bedöma vilka personuppgifter som kan komma att behandlas i registret (t.ex. genom det unika registreringsnumret till UAS-operatören s. 30 f.), analysera säkerhetsåtgärderna som krävs för att uppfylla artikel 32 i dataskyddsförordningen (där stark autentisering är en av flera faktorer att ta hänsyn till s. 36), om det kan bli aktuellt med behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt överträdelser enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen m.m. Någon sådan bedömning redovisas inte i betänkandet.

Vidare framgår det av regeringsformen att lagstiftning är ett skydd för den enskildes rättigheter gentemot det allmänna. En följd av regleringen i 2 kap. 6 § andra stycket är enligt förarbetena bl.a. att lagstiftaren tvingas att tydligt redovisa vilka avvägningar som gjorts vid proportionalitetsbedömningen.

¹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Detta kan förväntas öka förutsättningarna för att avvägningarna i fråga om integritetsintrånget blir mer ingående belysta och att de presenteras på ett sådant sätt att kvaliteten i lagstiftningen höjs ytterligare (prop. 2009/10:80 s. 177 f.).

För att uppfylla kraven enligt regeringsformen och dataskyddsförordningen krävs att det intrång som sker i den enskildes privata sfär måste vara befogat och inte större än nödvändigt. Intrånget ska mötas av integritetshöjande bestämmelser till förmån för den enskilde vars uppgifter behandlas, jfr. om proportionalitet i artikel 6.2 och 6.3 dataskyddsförordningen. Innehållet i promemorian tyder på att lokaliseringsdata kan komma att behandlas (s. 31) och det leder typiskt sett till behov av robusta integritetsanalyser.

Av förslaget framgår att det nya operatörsregistret kommer att omfatta många fysiska personer inklusive minderåriga. Datainspektionen vill därför påminna om att dataskyddsförordningen tar höjd för skyddet av behandling av personuppgifter om barn. Detta framgår av skäl 38 att personuppgifter om barn anses särskilt skyddsvärda eftersom barn kan ha svårare att förutse riskerna med att lämna ifrån sig uppgifter och att förstå vilken rätt till skydd för sina uppgifter som de har.

2.6 Ändamål och syfte med operatörsregistret

Av förslaget framgår att det ska införas två bestämmelser, 11 a § och 11 b §, som tydliggör ändamålet och syftet med behandlingen av personuppgifter i operatörsregistret.

Ändamålsbestämmelsen 11 a § föreslås omfatta bl.a. brottsbekämpande och lagförande verksamhet som vissa i förslaget utpekade myndigheter ansvarar för. Datainspektionen uppfattar inte att operatörsregistret ska omfatta personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt överträdelser (s. 20) men mot bakgrund av det föreslagna ändamålet framstår det som otydligt hur operatörsregistret ska användas i praktiken.

Vidare anges i promemorian att Transportstyrelsen inte har haft möjlighet att utreda i vilken utsträckning bestämmelserna i artikel 14 i genomförandeförordningen² ska vara straffsanktionerade (s. 38). Datainspektionen anser att det är otydligt vilka personuppgifter som i slutändan ska omfattas av operatörsregistret.

² Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/947 av den 24 maj 2019 om regler och förfaranden för drift av obemannade luftfartyg .) Artikel 14 reglerar registrering av UAS-operatörer och certifierade UAS.

I promemorian föreslås även ett ”generellt ändamål” i de fall en skyldighet att lämna uppgifter inte omfattas av de specifikt angivna ändamålen i den föreslagna 11 a §. Det generella ändamålet (11 b §) ska möjliggöra att uppfylla en lagstadgad uppgiftsskyldighet (s. 29). Detta följs av ett resonemang som utgår från olika bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, OSL. Enligt skäl 41 i dataskyddsförordningen bör en rättslig grund eller en lagstiftningsåtgärd vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar. Datainspektionen ser en risk med att införa ett generellt ändamål då det blir för oförutsägbart och otydligt.

2.7 Ytterligare uppgifter i operatörsregistret

I promemorian föreslås att operatörsregistret ska innehålla uppgift om ett unikt digitalt registreringsnummer till de UAS-operatörer som registreras samt person- eller samordningsnummer. Av genomförandeförordningen framgår endast att det unika registreringsnumret ska utfärdas, inte att uppgiften ska omfattas av operatörsregistret. Av artikel 14.2 genomförandeförordningen³ framgår att registret bl.a. ska innehålla födelsedatum men inget om personnummer. Transportstyrelsen uppger dock att uppgifterna behövs i det nya operatörsregistret.

Det saknas en utredning av vilka slag av behandlingar av personuppgifter som kan bli följden av det unika digitala registreringsnumret.

Datainspektionen uppfattar att det kan röra sig om positioneringssyften (s. 31). Omfattningen av och innehållet i informationsflödet är i sådant fall inte klarlagt i promemorian. Rör det sig om en behandling av personuppgifter som omfattar lokaliseringsdata uppstår fråga om förenlighet med kraven i 2 kap. 6 § andra stycket och 20–21 §§ regeringsformen, vilket också behöver analyseras i det fortsatta beredningsarbetet.

När det gäller registrering av personnummer uppger Transportstyrelsen att den rättsliga grunden för registrering av personnummer är 3 kap. 10 § dataskyddslagen⁴. Den rättsliga grunden regleras i artikel 6.1 c och e. Frågan om personnumret ingår då i den proportionalitetsbedömning som behöver ske, jfr. ovan.

³ Vilka uppgifter operatörsregistret ska innehålla framgår av artikel 14.2 i genomförandeförordningen.

⁴ Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

2.11 [Digital tillgång] Tillgång till uppgifter i operatörsregistret

När det gäller den enskildes tillgång föreslås att denne genom direktåtkomst ska ha möjlighet att se vilka personuppgifter om denne som finns registrerade i operatörsregistret (37 a §). Det framgår vidare att risken för att personuppgifter om enskild lämnas ut felaktigt vid en direktåtkomst bedöms vara liten då det nya system som är under utveckling för det nya operatörsregistret bygger på att den enskildes identitet kontrolleras med hjälp av e-legitimation. Därför anses behörighets- och säkerhetsfrågorna vara lösta.

Datainspektionen anser att det är positivt att bedömning har gjorts angående stark autentisering men vill framhålla att exempelvis artikel 32 dataskyddsförordningen kräver en mer omfattande bedömning av flera olika faktorer som utgår från behandlingens art, omfattning och sammanhang vilket behöver beaktas i det fortsatta beredningsarbetet.

När det gäller digital tillgång som utomstående föreslås få till uppgifter som ska behandlas för de ändamål i 11 a § på medium för automatiserad behandling saknar Datainspektionen en närmare redogörelse för hur tillgång genom medium för automatiserad behandling ska medges i praktiken.

I det fortsatta beredningsarbetet behöver det klarläggas vad det är för slag av digital åtkomst som avses. Informationssystemet/registret är under uppbyggnad. I det arbetet behöver artikel 25 i dataskyddsförordningen som reglerar inbyggt dataskydd (privacy by design) beaktas. Bestämmelsen innebär i korthet att man ska ta hänsyn till integritetsskyddsreglerna redan när man utformar it-system och rutiner. Det är ett sätt att se till att kraven i dataskyddsförordningen uppfylls och att den registrerades rättigheter skyddas.

Datainspektionen vill även erinra om kravet på konsekvensbedömning i artikel 35 i dataskyddsförordningen. De personuppgiftsansvariga, dvs. Transportstyrelsen kan komma att behöva göra en sådan bedömning vid sin behandling av personuppgifter enligt EU-förordningarna. En sådan bedömning kan även medföra krav på samråd med Datainspektionen. Kravet på konsekvensbedömning kan dock inskränkas i de fall behandlingen anses utgöra en uppgift av allmänt intresse vilken är fastställd i nationell rätt och en sådan konsekvensbedömning redan gjorts i samband med antagandet av den nationella rätten. Detta kräver dock en grundlig genomgång under beredningsarbetet av den tilltänkta behandlingen av personuppgifter samt dess förhållande till dataskyddsregleringen.

Detta beslut har fattats av ställföreträdande generaldirektören Hans-Olof Lindblom efter föredragning av juristen Salomeh Fanaei . Vid den slutliga handläggningen har även avdelningsdirektören Suzanne Isberg medverkat.

Hans-Olof Lindblom, 2020-06-24 (Det här är en elektronisk signatur)