

Regeringskansliet,
Försvarsdepartementet

Totalförsvarsdatalag - Rekryteringsmyndighetens personuppgiftsbehandling (SOU 2017:97)

Datainspektionen har granskat betänkandet huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

I remissvaret går inspektionen först igenom generella synpunkter på betänkandet. Därefter följer ett avsnitt om åtgärder för att förbättra integritetsanalysen och andra väsentliga krav på förstärkningar av integritetsskyddet. Remissvaret avslutas med synpunkter på valda delar av betänkandet.

1. Generella synpunkter på förslaget

Datainspektionen ser positivt på att regler för Rekryteringsmyndighetens behandling av personuppgifter anpassas till dataskyddsförordningen och den nya dataskyddslagen. Inspektionen efterfrågar dock en djupare analys av förslagets konsekvenser för den personliga integriteten givet den utökade digitala verksamheten som råder i förhållande till tiden då pliktregisterlagen infördes. Med hänsyn till att Rekryteringsmyndighetens kärnverksamhet innefattar mycket systematisk och omfattande behandling av personuppgifter anser inspektionen det lämpligt att i lagen särskilt föreskriva om (alternativt uttryckligen hänvisa till) regler för säkerhet och konsekvensbedömning i samband med personuppgiftsbehandling. För att lagen ska tillämpas såsom utredaren åsyftat menar inspektionen även att förhållandet till annan lag måste förtydligas.

2. Integritetsanalysen behöver fördjupas

Datainspektionen delar utredningens mening att det finns behov för Rekryteringsmyndigheten att i stor utsträckning behandla personuppgifter. Inspektionen efterlyser dock en mer genomgripande integritetsanalys där

både risker för de registrerade och verksamhetsbehoven i varje kategori av behandling framgår på ett mer utförligt sätt.

Datainspektionen noterar att utredningen har gjort en ansats till helhetsbedömning av vilka konsekvenser den nya lagen får för de registrerades personliga integritet både löpande i utredningen och specifikt i avsnitt 14.3. Det kan dock konstateras att den övergripande bedömningen är summarisk (sid. 297-298). Det framstår som om utredningen inte bedömt integritetsriskerna i egentlig mening utan stannat vid att personuppgiftsbehandlingen "kan uppfattas ha negativa konsekvenser för den personliga integriteten".

Inspektionen delar utredningens uppfattning att lagen bör vara teknikneutral och att hänvisning till särskilda krav för behandling i register kan vara en opassande lagteknisk lösning. Med det sagt innebär sloandet av pliktregisterlagens tydligt avgränsade uppgifter för vilka automatiserade register får föras att högre krav på integritetsanalys ställs för varje kategori av behandling och typ av personuppgift under totalförsvarsdatalagen.

Betänkandet saknar ett resonemang kring behandlingen av personuppgifter över tid. Enligt Datainspektionens mening kan Rekryteringsmyndigheten inte ha behov av att fortsatt behandla insamlade personuppgifter sedan exempelvis en registrerad har mönstrat och antingen blivit totalförsvarspliktig alternativt bedömts inte lämplig för tjänstgöring.

Datainspektionen ser däremot positivt på att utredningen har analyserat förslaget utifrån grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen, och har dragit slutsatserna att det i vissa fall krävs ett mer specificerat lagstöd för den personuppgiftsbehandling som sker, och att den inte enbart kan preciseras i en förordning.

3. Synpunkter på valda delar av betänkandet

Avsnitt 6.2 – Dataskyddslagens och dataskyddsförordningens tillämplighet på Rekryteringsmyndighetens personuppgiftsbehandling

Datainspektionen delar utredningens bedömning att regleringen av Rekryteringsmyndighetens behandling av personuppgifter inte bör vara helt fristående från dataskyddsförordningen utan ska anpassas till bestämmelserna i dataskyddsförordningen och den nya dataskyddslagen.

Utredningen anger att det materiella tillämpningsområdet för den föreslagna lagen ligger utanför dataskyddsförordningens tillämpningsområde eftersom

det faller inom ramen för nationell säkerhet, som ligger utanför EU-rätten (se art. 2.2 och skäl 16 i förordningen). Datainspektionen kan instämma i bedömningen att databaser med personuppgifter över personer som tas i anspråk för totalförsvaret anses utgöra en del av det nationella försvaret som skulle kunna anses ligga utanför dataskyddsförordningens egentliga tillämpningsområde. I proposition 2017/18:105 bekräftar regeringen dock det som föreslogs av dataskyddsutredningen, att man skulle utsträcka förordningens tillämpningsområde även till området nationell säkerhet, med en möjlighet till sektorsspecifika undantag i författning. Regeringen har särskilt räknat upp Försvarmaktens försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet och Försvarets radioanstalt och försvars- och underrättelseverksamheten där dataskyddsförordningen inte bör gälla.¹ Motsatsvis torde övrig verksamhet inom området därmed falla inom tillämpningsområdet.

Givet att Rekryteringsmyndighetens huvudsakliga verksamhet i dataskyddsförordningen är uttryckligen undantagen (artikel 2.2 a) menar Datainspektionen att förhållandet till annan dataskyddsreglering är otydligt utformat i förslaget till totalförvarsdatalag. Datainspektionen föreslår att 4 § totalförvarsdatalagen istället ska föreskriva att dataskyddsförordningen jämte dataskyddslagen gäller vid behandling av personuppgifter i Rekryteringsmyndighetens verksamhet, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

För de särskilda områden där utredningen konstaterat att dataskyddslagen och dataskyddsförordningens regler ska gälla uttömmande (rätt till rättelse, radering, begränsning av behandling, dataskyddsombud, säkerhet för personuppgifter, rätt till information och tillgång till personuppgifter och rätten till skadestånd) efterlyser inspektionen en direkt hänvisning.

Avsnitt 6.2 – Undantag från tillämpning av bestämmelserna i dataskyddsförordningen

Datainspektionen delar utifrån Rekryteringsmyndighetens uppdrag utredningens bedömning att den registrerades rätt att göra invändningar får begränsas.

Datainspektionen avstyrker det undantag som föreslås i fråga om skyldigheten att anmäla incidenter till tillsynsmyndigheten.

Datainspektionen anser att bestämmelserna i dataskyddslagen avseende incidentrapportering till tillsynsmyndighet ska tillämpas på Rekryteringsmyndigheten. Rapporteringen är viktig för att kunna verifiera

¹ Sid. 33 proposition 2017/2018:105.

att skyddsåtgärder vidtas, i synnerhet med tanke på att registret innehåller en större mängd känsliga personuppgifter. Datainspektionen anser att det är otillräckligt att sådana incidenter rapporteras till Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) alternativt Försvarsmakten i enlighet med säkerhetsskyddslagen. Detta med hänsyn till att it-incidenter och personuppgiftsincidenter inte alltid är att likställa samt att MSB, Försvarsmakten och inspektionen har olika intressen att värna om vid rapporteringen.

Datainspektionen delar däremot utredningens bedömning gällande undantag från skyldigheten att informera den registrerade. Ett sådant undantag kan motiveras om det föreskrivs i lag. Liknande undantag återfinns i dataskyddslagen² och brottsdatalagen³, bl.a. med hänsyn till nationell säkerhet.

Datainspektionen hade gärna sett att tillsynsmyndigheten som en yttersta åtgärd kunde förbjuda personuppgiftsbehandlingen hos Rekryteringsmyndigheten men anser att ett sådant undantag kan vara godtagbart med tanke på totalförsvarets för samhället kritiska uppdrag och med tanke på att Datainspektionen ges möjligheter att utdöma administrativa sanktioner vid överträdelser.

Avsnitt 8 – Rättslig grund och ändamål för behandlingen

Utredaren anger i betänkandet⁴ att den rättsliga grunden för Rekryteringsmyndighetens behandling av personuppgifter är art. 6.1 e och att myndighetens uppgifter är fastställda i förordningen (2010:1472) med instruktion för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet.

För att en rättslig grund ska vara förenlig med dataskyddsförordningen är det inte tillräckligt att konstatera att grunden är fastställd i nationell rätt. Det är också viktigt att visa vilka överväganden som gjorts för att se till att den nationella rätten uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionerlig mot de legitima mål som eftersträvas, enligt artikel 6.3. För att det ska vara möjligt att ta ställning till om ett visst lagförslag utgör en proportionell åtgärd måste det framgå hur det allmänna intresset har vägts mot integritetsintresset i just detta fall. Enbart ett konstaterande att behandlingen är nödvändig för att myndigheten ska kunna bedriva sin verksamhet och att annan behandling än automatisk behandling är utesluten

² 5 kap 1 § förslaget till ny dataskyddslag (prop. 2017/18:105) (gällande undantag från artikel 13 till 15).

³ 3 kap 11 § förslaget till brottsdatalag (prop. 2017/18:232).

⁴ Sid. 147.

måste anses vara en relativt summarisk beskrivning av nödvändighetskriteriet.

Det bör göras tydligare skillnad mellan bestämmelser om rättslig grund för behandling och eventuella ändamålsbestämmelser. Likt regeringens resonemang i propositionen⁵ till brottsdatalogen anser Datainspektionen att de primära och sekundära ändamål som utformats i 7-8 §§ är så pass allmänt hållna att de snarare måste ses som en del av den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter. Följaktligen bör rubriken ändras till ”Tillåtna rättsliga grunder för behandling av personuppgifter”. Inspektionen ser i övrigt positivt på att den rättsliga grunden ytterligare förtydligas med uppräknningen av Rekryteringsmyndighetens verksamhetsuppgifter.

Datainspektionen anser även att begreppet ”nödvändigt” borde användas i 7 § 1 meningen istället för ”behövs” i syfte att undvika begreppsförvirring.

Frågan har tidigare ställts om relevansen av en kategorisering av primära och sekundära ändamål och samma resonemang kan tillämpas även i det här författningsförslaget.⁶

Avsnitt 9.3 – Behandling av känsliga personuppgifter

Datainspektionen ser företrädesvis att den begränsning av behandling av känsliga personuppgifter som återfinns i pliktregisterlagen 9 § kvarstår. Datainspektionen anser, med tanke på uppgifternas karaktär, principen om uppgiftsminimering och kraven på tydlighet och förutsägbarhet samt behovet av att undvika otillbörliga intrång i den enskildes personliga integritet, att det vore bättre att hålla fast vid den tidigare begränsningen, oaktat formen av behandling.

Datainspektionen har inga invändningar mot de argument som har lagts fram för att motivera att det finns ett stort behov av att behandla i vart fall vissa typer av känsliga personuppgifter inom verksamheten, och noterar utredningens förslag att en mer tillåtande reglering fastställs i lag. Samtidigt kan konstateras, precis som i utredningen⁷, att kraven i art. 9.2. i dataskyddsförordningen måste uppfyllas.

I pliktregisterlagen anges det uttömmande vilka personuppgifter som får föras in i automatiserade register, samt begränsar särskilt vilka känsliga

⁵ Sid. 114 ff. Prop. 2017/18:232, Brottsdatalog.

⁶ Avsnitt 9.1.6 SOU 2017:29, Delbetänkande av utredning om 2016 års dataskyddsdirektiv.

⁷ Sid. 176.

personuppgifter det rör. Skälet för den föreslagna förändringen – att utredningen önskar få till stånd en liknande reglering som i annan lagstiftning – kan svårligen väga tyngre än integritetsintresset. Det kan nämnas att exempel på uttrycklig begränsning av kategorier av känsliga personuppgifter återfinns i den föreslagna nya polisdatalagen⁸.

Med hänsyn till att det av utredningen inte framgår att bland annat uppgifter om ras, etniskt ursprung, politiska åsikter eller medlemskap i fackförening är nödvändiga för verksamhetens övergripande uppgifter finner Datainspektionen det inte motiverat att ge ett så generellt undantag för behandling av känsliga personuppgifter. Den formulering som utredningen föreslår medför enligt inspektionens mening risk för att behandlingen av känsliga personuppgifter sker rutinmässigt istället för att ett precist ändamål identifierats för varje behandling.

Datainspektionen har inga invändningar mot resonemanget som rör andra myndigheters rätt till behandling och noterar också att man begränsar andra myndigheter eller organs rätt till behandling till den verksamhet som lyder under totalförsvarsdatalagen.

Avsnitt 9.7 – Direktåtkomst

Datainspektionen delar utredningens bedömning om att den föreslagna direktåtkomsten, med hänsyn till kravet på skydd för den registrerades integritet, bör hållas begränsad. Direktåtkomst innebär ökade risker för att obehöriga ska kunna komma åt uppgifterna. Datainspektionen noterar det positiva i att vilka personuppgifter som omfattas av den medgivna direktåtkomsten regleras i föreslagen förordning samt att den registrerade endast ska få åtkomst till uppgifter som rör den registrerade själv.

Samtidigt kan konstateras att förslaget innebär en viss utvidgning av de kategorier av personuppgifter som berörs. Datainspektionen önskar därför påminna om vikten av att myndigheter genomför interna kontroller för att säkerställa att dessa begränsningar efterlevs. Det åligger Rekryteringsmyndigheten att kontrollera och säkerställa att det hos mottagaren finns ett tillräckligt och fullgott skydd för de personuppgifter som de får tillgång till.

⁸ Lagrådsremiss: Brottsdatalag – kompletterande lag (Lag om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område).

Avsnitt 9.8 – Sökförbud

Det är bra att ett sökförbud föreslås, särskilt avseende känsliga personuppgifter. Datainspektionen anser att utredningen visat att Rekryteringsmyndigheten har ett berättigat behov att i större utsträckning än vad som dataskyddslagen medger använda vissa sökbegrepp för exempelvis planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten. Samtidigt noteras att undantagen – även om utformade såsom i pliktregisterlagen – möjliggör för mer omfattande personuppgiftsbehandling givet de synpunkter Datainspektionen lagt fram ovan avseende den utökade möjligheten att behandla personuppgifter och särskilt känsliga personuppgifter. Utredningen har konstaterat att bland annat sökförbudet är en sådan åtgärd som balanserar upp integritetsriskerna med borttagandet av kraven på vilka personuppgifter som uttryckligen får behandlas i totalförvarsdatalagen.

I sammanhanget noterar Datainspektionen att ändamålsbegränsningar inte anses utgöra sådana rättsliga begränsningar som avses i 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och som hindrar allmänheten att med stöd av offentlighetsprincipen ta del av sammanställningar av uppgifter (se prop. 2007/08: 160 s. 66 f). Datainspektionen efterlyser en vidare analys av konsekvenserna för de undantag som nu föreslås.

Att sökförbudet efterlevs behöver även verifieras genom regelbundna kontroller hos Rekryteringsmyndigheten.

Avsnitt 9.11 – Säkerheten för personuppgifter

Med hänsyn till Rekryteringsmyndighetens mycket omfattande behandling av personuppgifter efterlyser Datainspektionen en tydligare hänvisning till vilka säkerhetsbestämmelser som gäller. Utredningen har bedömt att det inte finns behov för särskilda säkerhetsbestämmelser i totalförvarsdatalagen eftersom dataskyddsförordningen ska vara direkt tillämplig i dessa delar. Bedömningen har i stort utgått från att säkerhetsbestämmelserna i personuppgiftslagen tillämpats direkt på nuvarande verksamhet. Datainspektionen menar att för att det tydligt ska framgå för tillämparen att dataskyddsförordningens artikel 5.1 f jämte artikel 32 är direkt tillämpliga bör det uttryckligen framgå av totalförvarsdatalagen.

Datainspektionen finner att utredningen inte utförligt nog visat huruvida skyddet för personuppgifter hos Rekryteringsmyndigheten är tillräckligt eller om det föreligger något behov av att stärka skyddet för dessa personuppgifter ytterligare. En tydligare kartläggning och analys av om nödvändiga skyddsåtgärder för att skydda personuppgifterna finns på plats

hade behövts för att kunna göra en helhetsbedömning av om personuppgiftsbehandlingen följer dataskyddsförordningens principer.

Avsnitt 10.5 – Administrativa sanktionsavgifter

Datainspektionen tillstyrker utredningens förslag att Datainspektionen ska ha möjlighet att utdöma administrativa sanktionsavgifter mot Rekryteringsmyndigheten.

Avsnitt 11 – Bevarande och gallring

Datainspektionen ser positivt på att det införs regler om avskiljande. Med hänsyn till den mycket omfattande mängd personuppgifter som myndigheten behandlar – samt att bestämmelser om gallring tas bort – förespråkar Datainspektionen att inte bara ett avskiljande, utan även en hänvisning om längsta tid för behandling införs.

Utredningen har konstaterat att det med hänsyn till främst forskningsändamål finns stort behov av att bevara många av de personuppgifter som behandlas av Rekryteringsmyndigheten. Datainspektionen ifrågasätter inte denna bedömning, men efterlyser bestämmelser i totalförsvarsdatalagen som uppmärksammar tillämparen på att de personuppgifter som inte är nödvändiga för bl.a. forskningsändamål inte ska bevaras i Rekryteringsmyndighetens informationssystem.

Datainspektionen förordar även att man i systemen bygger in regelbundna rutiner för påminnelser/verifiering av om behovet att bevara uppgifterna kvarstår. Det föreligger annars en risk för att uppgifterna bevaras under orimligt lång tid.

Detta yttrande har beslutats av enhetschefen Charlotte Waller Dahlberg efter föredragning av juristen Frida Orring. Vid den slutliga handläggningen har även deltagit chefsjuristen Hans-Olof Lindblom.

Charlotte Waller Dahlberg, 2018-06-04 (Det här är en elektronisk signatur)