

Regeringskansliet Finansdepartementet

Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59)

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

Datainspektionen lämnar följande synpunkter.

Inrättandet av rådet och modellen för återkommande omfattningsstudier

I betänkandet föreslås att det inrättas ett råd för att verka för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Till rådet ska ett kansli knytas. Kansliet föreslås bland annat ha till uppgift att förvalta, samordna och utveckla en modell för återkommande omfattningsstudier. Modellen föreslås innehålla bland annat riskanalyser av enskilda ersättningssystem, omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar från enskilda ersättningssystem och en sammanställning och avrapportering av resultaten av riskanalyserna och omfattningsstudierna.

Av utredningen framgår att tidigare erfarenheter av omfattningsstudier visat att det är fråga om tillgång till omfattande mängder data och att det däri ingår uppgifter som är så kallade känsliga personuppgifter. Datainspektionen bedömer således att modellen för omfattningsstudier kommer innebära att personuppgifter behandlas. Det är viktigt att det görs en kartläggning av vilka personuppgifter som rådet och kansliet kommer att behandla.

Om det föreligger en behandling av personuppgifter ska EU:s dataskyddsförordning¹ tillämpas. Datainspektionen vill i detta sammanhang understryka att enligt artikel 4.2 i dataskyddsförordningen är en behandling av personuppgifter en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, d v s i princip allt som kan göras med personuppgifter. Det innebär att det inte bara är ett utlämnande av personuppgifterna till en extern part som utgör en behandling av personuppgifter, utan även åtgärder som vidtas med personuppgifter inom en myndighets eller organisations verksamhet utgör en behandling.

Som Datainspektionen förstår utredningen ska arbetet med riskanalyser av enskilda ersättningsystem, som en del av modellen för omfattningsstudier, utföras av både myndigheterna och kansliet. Datainspektionen vill i detta sammanhang understryka att det när en behandling av personuppgifter sker är viktigt att tydliggöra vem som bestämmer ändamål och medel för behandlingen, och således är personuppgiftsansvarig för denna, och vilka andra roller som kansliet respektive myndigheterna kommer ha.

För att en behandling av personuppgifter alls ska få utföras måste det finnas en rättslig grund enligt artikel 6. Exempelvis finns i artikel 6.1 c och e rättsliga grunder som typiskt sett kan bli aktuella när en myndighet fullgör sina ålagda uppgifter; behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige samt behandling som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. I det sammanhanget bör uppmärksammas att i dessa fall uppställs enligt artikel 6.3 vissa krav på nationell reglering, som då ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Det är även viktigt att kartlägga vilken kategori av personuppgifter som rådet och kansliet kommer att behandla. Då rådets och kansliets uppgift är motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen kan det enligt Datainspektionens bedömning bli fråga om behandling av såväl känsliga personuppgifter enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen som uppgift om lagöverträdelse enligt artikel 10.

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).

Enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen är behandling av känsliga personuppgifter som huvudregel förbjuden, och den måste omfattas av något av undantagen i artikel 9.2 för att den ska få genomföras. Flera av undantagen i artikel 9.2 i dataskyddsförordningen kräver komplettering i unionsrätt eller nationell rätt. Om behandlingen grundar sig på artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen ska de kompletterande bestämmelserna även innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

För det fall att förslaget i betänkandet kommer att resultera i ny lagstiftning krävs en integritetsanalys som visar personuppgiftsbehandlingen står i proportion till integritetsintrånget, innefattande en analys av bland annat vilka personuppgifter som ska behandlas och vilken nationell reglering som behövs för att uppfylla kraven i dataskyddsförordningen. Genom proportionalitetsbedömningen ska den konkreta behandling som föreslås beaktas, för att bedöma om lagstiftningen är proportionell mot de legitima mål som eftersträvas.

Datainspektionen efterfrågar således i det fortsatta arbetet en kartläggning av vilka personuppgifter som kommer att behandlas, ett ställningstagande om vem som är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som kommer utföras, ett tydligt utpekande av de rättsliga grunderna och en analys som visar att lagstiftningen är såväl proportionell mot de legitima mål som eftersträvas, som så tydlig, precis och förutsägbar som förordningen kräver.

Komplettering i myndigheternas instruktioner för att stärka uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar

Utredningen föreslår att de fem utbetalande myndigheternas instruktioner ändras, på så sätt att de ges samma uppgift att arbeta med riskhantering samt vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar, samt samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Vidare föreslås Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF), Skatteverkets, Bolagsverkets och Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) instruktioner ändras på så sätt att de ska samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

Beträffande uppgiften att samverka med berörda myndigheter och parter, framgår det av utredningen att sådan samverkan behövs bland annat i myndigheternas praktiska arbete som till exempel vid bekämpning av ekonomisk brottslighet och vid behov av informationsutbyte. Enligt Datainspektionens bedömning är det oklart vilka åtgärder utredningen bedömer att ändringen av myndigheternas instruktioner kan ligga till grund för, då det i utredningen bland annat anges att ”med anledning av att den största andelen fel uppstår på grund av fel i uppgifter behöver samverkan mellan utbetalande och registerförande myndigheter därför stärkas”. Datainspektionen vill i detta sammanhang understryka att för att det ska kunna ske ett systematiskt och omfattande informationsutbyte mellan myndigheter krävas betydligt mer omfattande lagändringar än de föreslagna ändringarna i myndigheternas instruktioner.

Av utredningen framgår emellertid även att det behöver undersökas vilken information som behöver utbytas, för vilka ändamål och vilken kvalitet de önskade uppgifterna bedöms ha, och utredningen bedömer att ett sådant arbete är så omfattande och myndighets- och departementsöverskridande att det är motiverat att föreslå att en statlig utredning tillsätts. Datainspektionen delar denna bedömning.

Rättsligt stöd för Försäkringskassan för att elektroniskt inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna

Utredningen föreslår en ändring i 4 c § i förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, som innebär att Försäkringskassan ges möjlighet att elektroniskt inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i de ersättningssystem där uppgiften är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

Utredningen bedömer att ett utlämnande av personnummer och samordningsnummer för att få del av uppgifter som Skatteverket ska lämna till Försäkringskassan innebär ett begränsat utlämnande av uppgifter, och att den föreslagna ändringen inte kan anses medföra några större integritetsrisker om övriga krav på behandlingen av personuppgifter enligt 14 kap. SFB beaktas. Utredningen har emellertid inte gjort någon utredning och analys av det integritetsintrång som förslaget innebär.

Av utredningen framgår att Försäkringskassan i dagsläget har ett rättsligt stöd för att elektroniskt inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna enbart i ett fåtal ersättningssystem. Det framgår emellertid inte av

utredningen hur många ersättningssystem eller vilken omfattning av uppgifter som omfattas av förslaget. Datainspektionen bedömer därför, till skillnad från utredningen, att det inte kan antas att den föreslagna ändringen innebär ett begränsat utlämnande av uppgifter.

Vidare medför enbart det faktum att det redan förekommer ett informationsutbyte eller en uppgiftsutlämning inte att det är ett acceptabelt intrång i den enskildes integritet att lämna ut fler uppgifter. Risken för ett oacceptabelt intrång blir större ju fler uppgifter som lämnas ut. Detta gäller oavsett om uppgifterna var för sig är integritetskänsliga eller inte. Varje utökat utbyte av personuppgifter kräver därför en integritetsanalys som tar hänsyn till helheten och behovet av denna analys försvinner inte på grund av att utvecklingen sker stegvis.

För att kunna svara på frågan om författningsförslaget är förenligt med reglerna om skydd för den personliga integriteten måste det således göras en ytterligare utredning och analys av det integritetsintrång som det innebär om Försäkringskassan ges möjlighet att inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i samtliga ersättningssystem.

En integritetsanalys ska särskilt svara på frågan om konsekvenserna för den personliga integriteten som en föreslagen personuppgiftsbehandling medför är proportionerliga i förhållande till det man avser uppnå med behandlingen. Det innebär att det måste framgå av analysen vad man vill uppnå med den föreslagna behandlingen, om tillgången till uppgifterna är nödvändig utifrån de avsedda ändamålen med behandlingen, om det finns alternativa vägar att nå samma resultat men som är mindre integritetskänsliga och om det finns integritetshöjande åtgärder (skyddsåtgärder) som kan verka skyddande för de personer vars personuppgifter avses att behandlas. En förutsättning för en sådan analys är en noggrann kartläggning och beskrivning av den föreslagna personuppgiftsbehandlingen och en analys av vilka konsekvenser för den personliga integriteten som behandlingen medför eller kan medföra. En sådan utredning och analys saknas i förslaget varför lagförslagets proportionalitet inte kan bedömas.

Datainspektionen tillstyrker därför inte den föreslagna ändringen i 4 c § i förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration och efterfrågar i det fortsatta lagstiftningsarbetet en utredning och analys som visar om behandlingen står i proportion till intrånget i den enskildes integritet.

Detta beslut har fattats av enhetschefen Malin Blixt efter föredragning av juristen Stina Almström. Vid den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Hans-Olof Lindblom medverkat.

Malin Blixt, 2020-04-24 (Det här är en elektronisk signatur)