

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

SOU 2017:52 Så stärker vi den personliga integriteten

Sammanfattning

Pensionsmyndigheten ställer sig positiv till de förslag som kommittén framför rörande uppförandekoder.

Pensionsmyndigheten anser att en översyn av registerförfattningarna bör komma till stånd och ske utifrån frågeställningen vad dessa tillför skyddet för den personliga integriteten efter dataskyddsförordningens inträde.

Pensionsmyndigheten anser att det bör vara tydligt att det är Datainspektionen som har ansvar för tillsyn av efterlevnaden av dataskyddsförordningen.

Pensionsmyndigheten anser att det är särskilt viktigt att kommitténs förslag om att regeringens strategier kring digitalisering kompletteras med en uttrycklig ambition att Sverige ska bli världsledande på att skydda den personliga integriteten genomförs.

Pensionsmyndigheten tillstyrker kommitténs förslag inom området informationssäkerhet.

Pensionsmyndigheten avstyrker kommitténs förslag till ändring i kommittéförordningen och anser att det bör utredas vilken funktion 2 kap. 6 § regeringsformen fyller efter den 25 maj 2018.

4 Allmänt om uppförandekoder

I och med att dataskyddsförordningen börjar tillämpas utgör den det primära regelverket avseende behandling av personuppgifter. Förordningen skapar goda förutsättningar för en enhetlighet i rättstillämpningen som Pensionsmyndigheten bedömer kommer att kunna vara gynnsam både för den personliga integriteten och för myndigheternas arbete med digitalisering och framtagandet av gemensamma e-tjänster.

Det mycket stora antal registerförfattningar som reglerar myndigheternas verksamheter medför redan i dagsläget beaktansvärda svårigheter för myndigheterna att hänga med i den explosionsartade tekniska utvecklingen, inte minst när det gäller utvecklingen av en effektiv och samverkande e-förvaltning i medborgarnas tjänst. De tillämpningssvårigheter som det fragmenterade regelverket medför kan inte förväntas minska i och med att förordningen börjar tillämpas, snarast tvärtom.

Pensionsmyndigheten anser att behovet av att göra en sammanhållen och enhetlig översyn av registerförfattningarna kvarstår och blir större i och med förordningen –

www.pensionsmyndigheten.se

inte minst för att säkerställa att skyddet för den personliga integriteten håller en hög nivå.

En utgångspunkt för en sådan översyn skulle kunna vara att utreda vilket behov som egentligen finns av registerförfattningarna, utifrån utgångspunkten att dataskyddsförordningen utgör ett sammanhållet och heltäckande regelverk för behandling av personuppgifter, som rätt tillämpat tillförsäkrar ett högt skydd för den personliga integriteten. Pensionsmyndigheten anser att spridda registerförfattningar med regler som exempelvis inskränker de rättigheter som kommer till uttryck i dataskyddsförordningen, utöver att skapa tillämpningssvårigheter för den som ansvarar för att regelverket efterlevs, leder till ett lägre integritetsskydd än vad som varit fallet om förordningens regler tillämpats.

Mot denna bakgrund ställer sig Pensionsmyndigheten positiv till de förslag som kommittén framför rörande uppförandekoder. Såsom kommittén anför på sidorna 77-78 är en registerförfattning svårare än en uppförandekod att anpassa till konkreta situationer. Författningen tar längre tid att ta fram, och det är också mer omständligt och tidskrävande att komplettera eller ändra författningen när behov för detta uppstår. Detta har inneburit att många registerförfattningar exempelvis innehåller mycket allmänt formulerade tillåtna ändamål för behandlingarna. En uppförandekod har vidare den fördelen att det är de personuppgiftsansvariga som tillsammans utarbetar den och som därmed snabbare kan komma att tillägna sig innehållet, dvs. sprida och använda sig av uppförandekoden. Pensionsmyndigheten ansluter sig till dessa uttalanden. Pensionsmyndigheten anser att uppförandekoder är lämpliga inom alla de områden som kommittén tar upp i betänkandet. När det gäller inom hälso- och sjukvård vill dock Pensionsmyndigheten framhålla att dataskyddsförordningens reglering inte är begränsad till krav på informationssäkerhet.

Pensionsmyndigheten noterar att artikel 41 inte gäller för behandling som utförs av offentliga myndigheter och organ. Pensionsmyndigheten anser dock att den omständigheten att övervakning av efterlevnad av en uppförandekod för behandling som äger rum inom offentlig sektor inte kan utföras av organ enligt artikel 41 inte medför att uppförandekoder inte kan utgöra en lämplig form för kompletterande reglering av sådan behandling av personuppgifter som behöver utföras inom offentlig sektor.

8 E-förvaltning

I förhållande till området e-förvaltning vill Pensionsmyndigheten framhålla att den ökade informationsdelningen inom och mellan myndigheter inte i sig är en risk, utan risken för integriteten består i bristande efterlevnad av tillämpligt regelverk. Efterlevnaden försvåras av att regelverket är fragmenterat och svårtillämpligt i och med den stora mängd registerförfattningar som finns. Med hänvisning till vad som anges i föregående avsnitt anser Pensionsmyndigheten att en översyn av registerförfattningarna bör komma till stånd och ske utifrån frågeställningen vad dessa tillför skyddet för den personliga integriteten efter dataskyddsförordningens inträde.

Pensionsmyndigheten delar uppfattningen att det behövs tydligare och mer konkret vägledning från Datainspektionen i frågor som rör integritetsskyddet inom e-förvaltningen. Pensionsmyndigheten instämmer i alla förslag till åtgärder som framförs i förhållande till e-förvaltning. Pensionsmyndigheten ställer sig särskilt

positiv till förslaget att flera olika myndigheter bör få i uppdrag att bedriva omfattande folkbildning avseende digitaliseringen och dess inverkan på den personliga integriteten.

När det gäller den nya digitaliseringsmyndighetens uppgifter avseende integritetsskydd så ställer sig Pensionsmyndigheten positiv till att den nya myndigheten ges i uppgift att verka för framtagandet av uppförandekoder. Pensionsmyndigheten ställer sig mer tveksam till förslaget att det i den nya myndighetens uttryckliga uppgifter ska ingå att främja skyddet för den personliga integriteten, eftersom det skapar otydlighet i hur den nya myndighetens uppdrag är avgränsat i förhållande till Datainspektionens. Pensionsmyndigheten har även i sitt remissyttrande över betänkandet digitalförvaltning.nu (SOU 2017:23) framfört att det är viktigt att förhållandet mellan den nya myndighetens uppdrag, myndigheternas självständighet och ansvar inom området respektive Datainspektionens roll analyseras och förtydligas.

Dataskyddsregelverket är centralt vid digitalisering. Efterlevnad av dataskyddsregelverket är dessutom i förlängningen en viktig förtroendefråga. Lika självklart som det är att arbeta med digitalisering är det att fullt ut tillämpa dataskyddsreglerna inom ramen för detta arbete. Pensionsmyndigheten anser därför att kommitténs förslag om att regeringens strategier kring digitalisering bör kompletteras med en uttrycklig ambition att Sverige ska bli världsledande på att skydda den personliga integriteten är av särskild vikt att det genomförs.

9 Konsumentområdet

Pensionsmyndigheten konstaterar att enligt dataskyddsförordningen ska medlemsstaterna föreskriva att en eller flera offentliga myndigheter ska vara ansvariga för att övervaka efterlevnaden av förordningen. Vidare innehåller förordningen en rad bestämmelser om tillsynsmyndighetens oberoende och resurser. Pensionsmyndigheten anser att tillsynen av efterlevnaden av dataskyddsförordningen av tydlighetsskäl bör samlas hos en myndighet. Mot denna bakgrund anser Pensionsmyndigheten att det i det fortsatta arbetet bör tydliggöras att förslaget att Konsumentverket ska ges i uppdrag att intensivt sin tillsyn till skydd för konsumenters personliga integritet inte omfattar tillsyn av efterlevnaden av reglerna i dataskyddsförordningen.

10 Försäkringsverksamhet

Pensionsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för stora mängder uppgifter om i princip hela Sveriges befolkning. Dessa uppgifter är av stort intresse för externa parter. När det gäller spridning av socialförsäkringsdata är Pensionsmyndigheten av uppfattningen att sådan spridning ska ske kontrollerat och med krav på mottagaren avseende behandling, spridning och säkerhet för uppgifterna. Pensionsmyndigheten ställer sig därför positiv till att delta i framtagande av en uppförandekod inom försäkringsområdet. En sådan kod skulle underlätta för myndigheten i att ställa krav och skydda sig mot att de uppgifter som myndigheten är ansvarig för sprids okontrollerat genom exempelvis API:er som agerar i förhållande till Pensionsmyndighetens digitala tjänster.

12 Informationssäkerhet

Pensionsmyndigheten instämmer i förslaget att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska utöva tillsyn över statliga myndigheters informationssäkerhetsarbete.

Pensionsmyndigheten delar uppfattningen att det är önskvärt att både MSB och Datainspektionen sammanfattar och publicerar rapporter och analyser rörande inkomna incidentanmälningar i syfte att övriga statliga myndigheter ska kunna ta lärdom av de brister som leder till incidenter och förbättra den egna informationssäkerheten.

Pensionsmyndigheten instämmer i förslaget att MSB ska följa upp vilka åtgärder myndigheterna vidtar för att följa kraven i MSB:s föreskrifter (MSBFS 2016:1) om statliga myndigheters informationssäkerhet. Särskilt viktigt är att MSB i sin återrapporering till den enskilde myndigheten rekommenderar konkreta åtgärder.

Pensionsmyndigheten tillstyrker förslaget att regeringen ska initiera och stödja framtagandet av uppförandekoder inom konsumentområdet, skolan, hälso- och sjukvården, arbetslivet och e-förvaltningen samt att informationssäkerhetsåtgärder bör utgöra ett framträdande inslag i samtliga uppförandekoder.

I dagsläget är det svårt att överblicka och förstå vad en nationell styrmodell kommer att innehålla och innebära för de enskilda myndigheterna. Sedan förslaget om nationell styrmodell presenterades i betänkandet Informations- och cybersäkerhet i Sverige, SOU 2015:23 har ingen ytterligare information framkommit om den tänkta styrmodellen. Utifrån de båda betänkandena är det svårt att förstå hur den nationella styrmodellen förhåller sig till MSB:s nuvarande föreskrifter och internationella standarder inom informationssäkerhet. Om en nationell styrmodell ska användas måste det vara möjligt att anpassa användandet till den egna verksamhetens behov och existerande processer, annars riskerar informationssäkerhetsarbetet att bedrivas i ett stuprör utifrån en egen styrmodell skilt från resten av verksamheten.

13 Samhällets skyddsmekanismer

Pensionsmyndigheten instämmer i kommitténs uttalanden att den som gör ett otillbörligt intrång i någon annans personliga integritet, löper liten risk att råka ut för någon sanktion.

Pensionsmyndigheten vill i sammanhanget särskilt framhålla det missbruk som förekommer av e-legitimationer och de risker för enskilda som missbruket är förknippat med. Det är enligt gällande rätt straffbart att sanningslöst åberopa annans e-legitimation såsom gällande för någon annan än den som e-legitimationen avser. Därmed anser Pensionsmyndigheten att myndigheter redan i dagsläget har stöd för att agera mot aktörer som tillämpar sådant olovligt förfarande. Det finns mot denna bakgrund inte heller anledning för Pensionsmyndigheten att föreslå några förändringar av straffansvaret. Däremot anser Pensionsmyndigheten att det finns ett generellt behov av att förtydliga att missbruk av e-legitimation är en straffbar handling. För enskilda är det behovet ytterligare accentuerat av de bedrägliga beteenden och olovliga flyttar av fondkapital som har skett genom att bedra eller pressa pensionssparare att logga in för att släppa in försäljare i Pensionsmyndighetens it-system.

För att ytterligare understryka det straffrättsliga läget avser Pensionsmyndigheten att göra en ändring i myndighetens föreskrift (PFS 2012:9) om självbetjäningstjänster via internet. Ändringen innebär att det uttryckligen anges att en e-legitimation inte får missbrukas i Pensionsmyndighetens självbetjäningstjänster via internet så att den sanningslöst åberopas såsom gällande för någon annan än den som e-legitimationen avser. Kompletterande instruktioner arbetas samtidigt in i två steg i Pensionsmyndighetens webbsidor kring fondvalsfunktionaliteten.

Pensionsmyndigheten vill även framhålla vikten av en effektiv rättstillämpning och sanktioner, med tillräckliga ersättningsbelopp, för att stävja missbruk av e-legitimationer, utifrån de konsekvenser missbruk av e-legitimationer får för de enskilda som drabbas.

Enligt Pensionsmyndigheten bör det övervägas att ge ett särskilt uppdrag till lämplig myndighet att verka för att kunskapen inom rättsväsendet om ageranden som skadar den personliga integriteten och som samtidigt utgör straffbara handlingar (såsom exempelvis missbruk av urkund) ökar.

16 Uppföljning av grundlagsskyddets effekt i lagstiftningsarbetet

Utgångspunkterna för skyddet vid behandling av personuppgifter skiljer sig mellan den svenska grundlagsregleringen och regleringen inom EU-rätten. Det svenska grundlagsskyddet för den personliga integriteten skyddar mot betydande intrång. Rättigheten till skydd för personuppgifter enligt EU:s rättighetsstadga är utformad utifrån att varje behandling av personuppgifter innebär ett intrång som endast får ske antingen med stöd av samtycke eller av annan legitim och lagenlig grund. Begränsningar av rättigheten får endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Den närmare innebörden av rätten till skydd för personuppgifter preciseras i dataskyddsförordningen.

Efter den 25 maj 2018 utgör dataskyddsförordningen det primära regelverket för behandling av personuppgifter. Svensk lagstiftning inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde får endast antas om förordningen lämnar sådant utrymme och inom de ramar som förordningen föreskriver. Enligt Pensionsmyndighetens mening framstår det därför som högst osäkert om grundlagsregleringen tillför något av betydelse för den personliga integriteten såvitt gäller behandlingar av personuppgifter som omfattas av dataskyddsförordningens bestämmelser.

Pensionsmyndigheten vill också framhålla att den egentliga innebörden av grundlagsregleringen alltjämt är mycket oklar. Pensionsmyndigheten ansluter sig till den tolkning av bestämmelsen som Informationshanteringsutredningen gjorde i betänkandet Myndighetsdatalag (SOU 2015: 39). Även om Datainspektionen inte har något företräde i tolkningen av grundlag framför andra förvaltningsmyndigheter under regeringen är det otillfredsställande att så pass centrala aktörer som Informationshanteringsutredningen och Datainspektionen kommit till så diametralt olika slutsatser om innebörden av bestämmelsen. Det är vidare Pensionsmyndighetens uppfattning att oklarheten om grundlagsstadgandets innebörd skapar onödigt krångel när lagligheten av personuppgiftsbehandlingar ska prövas. Oklarheten behöver undanröjas innan formella krav på analyser om förenligheten enligt 2 kap. 6 § regeringsformen införs.

2017-11-06

6 (6)
Dok.bet. PID162119
Version 0.1
Dnr/ref. VER 2017-231

Mot denna bakgrund avstyrker Pensionsmyndigheten kommitténs förslag till ändring i kommittéförordningen. Det bör vidare utredas vilken funktion 2 kap. 6 § regeringsformen fyller efter den 25 maj 2018 i ljuset av dataskyddsförordningen.

Detta yttrande har beslutats av vikarierande generaldirektör Maria Rydbeck efter föredragning av jurist Eva Maria Broberg. I den slutliga handläggningen har även chefsjurist Mikael Westberg deltagit.



Maria Rydbeck



Eva Maria Broberg