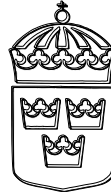


Kommittédirektiv



Behandlingen av personuppgifter om totalförsvarspliktiga

**Dir.
2016:103**

Beslut vid regeringssammanträde den 1 december 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av regleringen av behandlingen av personuppgifter om totalförsvarspliktiga (lagen [1998:938] respektive förordningen [1998:1229] om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga). Utgångspunkten är att Totalförsvarets rekryteringsmyndighets verksamhet ska kunna bedrivas effektivt med rationellt datorstöd samtidigt som enskildas rätt till personlig integritet tillgodoses.

Utredaren ska bl.a.

- analysera hur behandlingen av personuppgifter om totalförsvarspliktiga ska regleras och om fler kategorier av personer ska ingå i en sådan reglering, och i analysen ta hänsyn till verksamhetens särskilda art och förändringar som gjorts i verksamheten, regeringsformen och senare tillkommen lagstiftning,
- analysera vilket förhållande lagstiftningen ska ha till EU:s dataskyddsreglering och den kompletterande nationella lagstiftning som kommer att föreslås till följd av den, och
- lämna förslag till ny lag och förordning samt eventuella andra behövliga och lämpliga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 4 december 2017.

Verksamheten vid Totalförsvarets rekryteringsmyndighet

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet ansvarar för att myndigheter och andra som har bemanningsansvar inom totalförsvaret får stöd och service i frågor om bemanning med totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt eller civilplikt. Stöd och service ska lämnas även till de bemanningsansvariga i fråga om totalförsvarspliktigas tjänstgöring och om redovisning av annan personal inom totalförsvaret. På uppdrag av Försvarmakten ska Totalförsvarets rekryteringsmyndighet tillhandahålla urvalstester av dem som ansökt till militär utbildning inom Försvarmakten. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet ska vidare göra en utredning om de totalförsvarspliktigas personliga förhållanden, placera dem i befattningsgrupper och skriva in dem för värnplikt, civilplikt eller i en utbildningsreserv enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Det är Totalförsvarets rekryteringsmyndighet som beslutar och delger den enskilde besked om krigsplacering. Vidare svarar Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, på uppdrag av Försvarmakten, för att kalla in totalförsvarspliktig personal till utbildning. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet svarar också för ärenden om uppskov. Det är Totalförsvarets rekryteringsmyndighet som redovisar totalförsvarets personal och för register över alla svenskar som är krigsplacerade.

Våren 2010 beslutade riksdagen att försvarets personalförskörning ska bygga på frivillighet och inte på plikt från och med den 1 juli 2010. Det innebär att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet i dagsläget inte mönstrar, skriver in eller kallar totalförsvarspliktiga till grundutbildning. Genom ett webbaserat frågeformulär samlar myndigheten in uppgifter om alla svenska 18-åringars personliga förhållanden. De uppgifterna används sedan för att bedöma om de ska mönstra och kanske tjänstgöra, om regeringen beslutar att totalförsvarsplikten ska aktiveras av beredskapsskäl.

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet får inom sakområdet åta sig att utföra uppdrag åt andra myndigheter samt åt kommuner, landsting och enskilda. Myndigheten utför uppdrag om exempelvis rekrytering åt polisen, personal till Kriminalvården,

Tullverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Vid behandlingen av personuppgifter för de uppdrag som inte avser totalförsvarspliktiga tillämpas personuppgiftslagen (1998:204). Myndighetens uppdrag i detta sammanhang är dock bara att tillhandahålla tekniskt stöd för rekryteringen och att genomföra medicinska och psykologiska undersökningar och tester. Uppdragsgivarna är ansvariga för hanteringen av ansökan, vilket sker enligt personuppgiftslagen, men Totalförsvarets rekryteringsmyndighet är personuppgiftsbiträde. När det gäller den medicinska och psykologiska verksamheten tillämpas patientdatalagen (2014:821).

Behandlingen och regleringen av personuppgifter

I sin verksamhet, såväl innan totalförsvarsplikten förklarades vilande som i dag, behandlar Totalförsvarets rekryteringsmyndighet således en mängd personuppgifter, ofta av mycket integritetskänslig karaktär.

Den allmänna regleringen om behandling av personuppgifter inom EU finns i dag i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om behandling av det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Direktivet syftar till att garantera en hög och i alla medlemsstater likvärdig skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter avseende behandling av personuppgifter, samt att främja ett fritt flöde av personuppgifter mellan medlemsstaterna i EU.

Dataskyddsdirektivet gäller dock inte för behandling av personuppgifter på områden som faller utanför gemenskapsrätten, t.ex. allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och statens verksamhet på straffrättens område (artikel 3.2).

Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom personuppgiftslagen. Bestämmelserna i personuppgiftslagen har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

Personuppgiftslagen är tillämplig även utanför EU-rättens område och gäller både för myndigheter och enskilda som behandlar personuppgifter. Personuppgiftslagen är samtidigt subsidiär vilken innebär att lagens bestämmelser inte ska tillämpas om det finns avvikande bestämmelser i en annan lag eller förordning. Det finns en stor mängd sådana bestämmelser i s.k. särskilda registerförfattningar som främst reglerar hur olika myndigheter får behandla personuppgifter, t.ex. studiestödsdatalagen (2009:287) och polisdatalagen (2010:361).

Personuppgiftslagen kompletteras också av bestämmelser i personuppgiftsförordningen som bl.a. pekar ut Datainspektionen som tillsynsmyndighet enligt lagen.

I den verksamhet som Totalförsvarets rekryteringsmyndighet bedriver har man, på grund av verksamhetens särskilda karaktär och hantering av integritetskänsliga uppgifter, ansett det nödvändigt att reglera behandlingen av personuppgifter om totalförsvarspliktiga i en särskild lag: lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga (prop. 1997/98:80 s. 25 f.), som trädde i kraft den 24 oktober 1998, samma dag och år som personuppgiftslagen. Lagen gäller även i annan verksamhet om det särskilt anges. Med totalförsvarspliktiga jämställs personer som har en skyldighet att fullgöra en uppgift inom totalförsvaret vid höjd beredskap utan att skyldigheten grundar sig på totalförsvarsplikt. Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifter ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Lagen om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga kompletteras också av bestämmelser i förordningen (1998:1229) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga.

Om inget annat följer av lagen om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga eller av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, tillämpas personuppgiftslagen.

Uppdraget att göra en total översyn av regleringen

Lagen om behandling av personuppgifter om totalförsvarspåligta kom till 1998 och har ändrats endast ett fåtal gånger sedan dess. Utredaren behöver därför göra en översyn av regleringen. Arbetet ska bedrivas med utgångspunkten att myndighetens verksamhet ska kunna utföras effektivt med rationellt datorstöd samtidigt som enskildas rätt till personlig integritet tillgodoses.

En modernisering av både lag och förordning

Efter det att lagen och förordningen trädde i kraft har betydande förändringar skett när det gäller totalförsvarspåliken. Alla totalförsvarspåliga är skyldiga att medverka i en lämplighetsundersökning genom att i ett webbaserat frågeformulär lämna uppgifter om vissa av sina personliga förhållanden. Det är Totalförsvarets rekryteringsmyndighets uppgift att informera alla 18-åringar om vad lagen om totalförsvarspåliken innebär och att regeringen kan återinföra skyldigheten att mönstra. Därför måste ungdomarna lämna uppgifter om hälsa, utbildning och andra vissa personliga förhållanden i beredskapsunderlaget. En omständighet som gör verksamheten så särpräglad är att en totalförsvarspålig är skyldig under straffansvar att medverka i en utredning om sina personliga förhållanden. Det rör sig i dessa fall om behandling av mycket integritetskänslig information, uppgifter om hälsa, socialt liv, försörjning, personlighet, fysik och förekomst i belastningsregister.

Sedan den 1 juli 2010 gäller skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning, när sådan tjänstgöring tillämpas, för både män och kvinnor. Regeringen kan bestämma att skyldigheterna att genomgå mönstring och fullgöra värnplikt eller civilplikt ska tillämpas igen, om det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Ett sådant beslut fattade regeringen i december 2014 (dnr Fö2014/02039/MFI). Då beslutade regeringen att ge Försvarsmakten rätt att kalla in värnpliktig personal till repetitionsutbildning. I och med beslutet aktiverades en del av den vilande totalförsvarspåliken.

Sedan 2010 finns en frivillig militär grundutbildning inom Försvarsmakten. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet lämnar

stöd åt Försvarsmakten vid rekrytering till utbildningen. Genom förordningen (2015:613) om militär grundutbildning infördes den 1 januari 2016 en ny militär grundutbildning. Denna förlängda grundutbildning, bestående av minst 120 utbildningsdagar och högst 365 utbildningsdagar, genomgås i sin helhet med rekrytformåner. Den som genomgått utbildningen ska kunna krigsplaceras enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, anställas som kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman, påbörja utbildning som kan leda till anställning som yrkes- eller reservofficer eller teckna avtal som hemvärnsman.

Det försämrade omvärldsläget har också föranlett en ny inriktning av det svenska försvaret. Riksdagens försvarspolitiska inriktning för perioden 2016 t.o.m. 2020 innebär att det enskilt viktigaste är att öka den operativa förmågan i Försvarsmaktens krigsförband och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251). Vidare har regeringen konstaterat att beroendet av krigsplacerad men inte anställd totalförsvarspliktig personal för att fullt kunna bemanna alla krigsförband kommer att kvarstå under överskådlig tid. Av den anledningen tillsatte regeringen en utredning som hade till uppgift att lämna förslag på en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret där en utökad användning av totalförsvarsplikten kompletterar frivilligheten när krigsorganisationens behov inte kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering, utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret (dir. 2015:98). Utredningen, som redovisade sitt uppdrag i september 2016 (En robust försörjning av det militära försvaret, SOU 2016:63), kom bl.a. fram till att regeringen under första kvartalet 2017 bör besluta att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att genomgå mönstring respektive fullgöra grundutbildning med värnplikt. Betänkandet har remitterats och bereds nu i Regeringskansliet. Sammantaget innebär detta att det även fortsättningsvis är nödvändigt att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet har möjlighet att hantera personuppgifter för att kunna lösa alla de uppgifter som anges i lagen om

totalförsvarsplikt. Förutsättningarna för att aktivera plikten, helt eller delvis, måste upprätthållas.

Regleringen av behandlingen av personuppgifter om totalförsvarspliktiga behöver därför ses över. Vid översynen ska hänsyn tas till lagen om totalförsvarsplikt och de möjligheter till tillämpning av totalförsvarspikten som därmed ges, samt till hela personalförsörjningssystemet, inklusive den frivilliga utbildningen. Den behandling av personuppgifter som sker hos Totalförsvarets rekryteringsmyndighet behöver kartläggas och behovet av särskilda bestämmelser för totalförsvarspliktiga behöver identifieras. Samma sak gäller även för annan personuppgiftsbehandling som förekommer hos myndigheten. Finns det skäl för att utsträcka den nuvarande lagens tillämpningsområde – eller ska tillämpningsområdet i huvudsak vara detsamma som i dag?

Utredaren ska

- göra en översyn av regleringen,
- kartlägga den behandling av personuppgifter som sker hos Totalförsvarets rekryteringsmyndighet,
- analysera om de förändringar som har skett inom totalförsvaret och den förändring som skett och fortfarande sker på försvarsområdet bör påverka lagstiftningen om behandlingen av personuppgifter,
- analysera om fler kategorier än totalförsvarspliktiga bör ingå i en sådan reglering och
- föreslå en ny lag och förordning om behandling av personuppgifter på området.

Kravet på lagreglering för viss personuppgiftsbehandling i regeringsformen

Sedan den 1 januari 2011 anges i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningar av denna fri- och rättighet får enligt 2 kap. 20 § första stycket regeringsformen under vissa förutsättningar göras genom lag.

De nya bestämmelserna i regeringsformen innebär att en viss behandling av personuppgifter måste regleras i lag. Lagstiftningen behöver därför granskas ur ett grundlagsperspektiv, bl.a. när det gäller bestämmelser om direktåtkomst för andra än Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Häri ingår uppgiften att utreda om de myndigheter, kommuner, landsting och bolag som för närvarande finns upptagna i bilagan till förordningen även fortsättningsvis behöver ha sådan direktåtkomst och om andra behöver tillkomma.

Utredaren ska därför

- beakta den ändring som har skett genom införandet av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen i sitt förslag till ny lagstiftning.

Uppdraget att analysera vilket förhållande lagstiftningen ska ha till annan reglering på området

Med anledning av den nya EU-regleringen av personuppgiftsbehandling och den kommande kompletterande nationella lagstiftningen som kommer att föreslås till följd av EU-regleringen, behöver det analyseras vilket förhållande lagstiftningen ska ha till denna reglering.

Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 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). Förordningen utgör en ny generell reglering för personuppgiftsbehandling inom EU och ersätter det nuvarande dataskyddsdirektivet. Förordningen ska tillämpas från och med den 25 maj 2018. Det huvudsakliga syftet med förordningen är att ytterligare harmonisera och effektivisera skyddet för personuppgifter för att förbättra den inre marknadens funktion och öka enskildas kontroll över sina personuppgifter. Från dataskyddsförordningens tillämpningsområde undantas bl.a. behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, t.ex. allmän säkerhet och försvar.

Det finns också dataskyddsregler som har antagits inom ramen för Europarådet. Dessa finns i första hand i den europeiska konventionen om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (CETS 108), den s.k. dataskyddskonventionen och dess tilläggsprotokoll. Konventionen har ett generellt tillämpningsområde och kompletteras av ett antal rekommendationer antagna av ministerkommittén om hur personuppgifter bör behandlas inom olika områden. Sverige har, i likhet med övriga medlemsstater i EU, anslutit sig till dataskyddskonventionen. En översyn av konventionen pågår inom Europarådet.

Vilket förhållande ska regleringen ha till dataskyddsförordningen och den kommande nationella kompletterande regleringen?

Den nuvarande lagen om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga innehåller bestämmelser om personuppgiftsbehandling som ligger utanför EU-rättens tillämpningsområde (artikel 3.2 dataskyddsdirektivet och artikel 2.2 dataskyddsförordningen). Regeringen ansåg dock vid lagens tillkomst att regleringen av hanteringen av personuppgifter inom detta område borde följa personuppgiftslagens bestämmelser utom i de fall avvikelser var befogade på grund av verksamhetens särskilda karaktär. En viss särskild reglering vid sidan av personuppgiftslagen ansågs således nödvändig (prop. 1997/98:80 s. 25 f.). Vidare uttalades att registret över totalförsvarspliktiga kommer att bli ett av landets mest omfattande personregister och att det kommer att innehålla många uppgifter av känslig karaktär. Personuppgiftslagens tillkomst ansågs inte utgöra tillräckligt skäl att frångå den uppfattning som riksdagen gett uttryck för; att stora personregister med känsliga uppgifter ska lagregleras. I en lag om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga ansågs därför de yttre gränserna för verksamheten behöva dras upp i de fall dessa inte överensstämde med vad som redan gällde enligt personuppgiftslagen. Även särskilda regler för behandlingen av känsliga uppgifter krävdes, bl.a. för att möjliggöra för Totalförsvarets pliktverk (numera

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet) att inhämta känsliga uppgifter från andra myndigheter (prop. 1997/98:801 s. 26 f. och s. 38).

Dataskyddsutredningen (dir. 2016:15) har i uppdrag att ta fram författningsbestämmelser som upphäver den nuvarande generella personuppgiftsregleringen och som på ett generellt plan kompletterar dataskyddsförordningen. I uppdraget ingår också bl.a. att undersöka om det finns personuppgiftsbehandling utanför EU-rättens tillämpningsområde som inte omfattas av särreglering, överväga om det behöver införas generella bestämmelser för sådan personuppgiftsbehandling, och i så fall lämna sådana författningsförslag som är behövliga och lämpliga.

I den nu aktuella utredarens uppdrag ingår att analysera om fler personalkategorier än de totalförsvarspliktiga ska ingå i särlagstiftningen. I uppdraget ingår också att överväga om annan personuppgiftsbehandling som förekommer hos myndigheten bör omfattas av den nya regleringen. Detta innebär att förhållandet till den nya EU-regleringen liksom till de författningsförslag som Dataskyddsutredningen lämnar kan behöva beaktas.

Utredaren ska därför

- analysera möjligheterna till en helt fristående lagstiftning om behandlingen av personuppgifter om totalförsvarspliktiga och eventuellt andra kategorier av personer inom försvaret och relationen till annan reglering på området, och
- lämna sådana författningsförslag som är behövliga och lämpliga.

Behövs kompletterande nationella bestämmelser?

Utredaren är oförhindrad att ta upp och belysa även andra frågeställningar som är relevanta för uppdraget. Om utredaren kommer fram till att det – på grund av dataskyddsförordningens ikraftträdande eller personuppgiftslagens och personuppgiftsförordningens upphävande – krävs kompletterande nationella

bestämmelser i andra delar än i dem som ska utredas särskilt ska sådana föreslås.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redovisa förslagets konsekvenser för den personliga integriteten.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig väl informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet, inom EU och inom Europarådet. Detta innebär bl.a. att utredaren ska följa och i möjligaste mån också samråda med övriga utredningar på totalförsvarets område eller som har i uppdrag att anpassa svensk rätt till reformen av EU:s dataskyddsregelverk. Till sådana utredningar hör bl.a. Dataskyddsutredningen (dir. 2016:15). Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som bedöms lämpligt, också ha en dialog med och inhämta upplysningar från Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet samt från de myndigheter och andra organisationer i övrigt som kan vara berörda av de aktuella frågorna.

Uppdraget ska redovisas senast den 4 december 2017.

(Försvarsdepartementet)