



Rättsavdelningen

Kopia till
Utbildningsdepartementet

REMISSVAR

1 (11)

Datum
2015-11-18

Ert datum
2015-06-02

Vårt diarienummer
2015-110-5123

Er beteckning
Ju2015/3364/L6

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsdatalag (SOU 2015:39)

Sammanfattning

- Centrala studiestödsnämnden (CSN) ställer sig bakom förslaget att reglera myndigheternas behandling av personuppgifter i en särskild myndighetsdatalag samt den struktur som föreslagits för regelverket.
- Myndighetsdatalagens ikraftträdande bör senareläggas till en tidpunkt då det finns en klarare bild över uppgiftsskyddsförordningens slutliga lydelse.
- För att minimera tiden mellan myndighetsdatalagens ikraftträdande och att översynen av de befintliga registerförfattningarna är slutförd bör så snart som möjligt en konkret handlingsplan för översynen tas fram som anger dels en tidplan för översynen samt dels i vilka närmare situationer särreglering ska aktualiseras.
- Det kan ifrågasättas om det alltså finns skäl att bibehålla en uppdelning mellan olika former av elektroniskt utlämnande.
- CSN delar på ett generellt plan utredningens bedömning att den föreslagna lagen inte bör innehålla några ändamålsbestämmelser eller förutsätta att sådana bestämmelser ska finnas. CSN delar även utredningens uppfattning att huvudregeln bör vara att ändamålen för myndigheters personuppgiftsbehandling inte särregleras i förhållande till den nya lagen.
- CSN välkomnar den förenkling som blir följden av den föreslagna regleringen om att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att en myndighet ska kunna utföra sin verksamhet.

CSN huvudkontoret

Postadress
851 82 Sundsvall

Telefon
060-18 60 00

Telefax
060-18 61 93

Webbadress
www.csn.se

- CSN anser att det bör övervägas om en generell begränsning av myndigheters möjlighet att behandla personuppgifter om lagöverträdelser m.m. bör införas i myndighetsdatalagen.
- CSN är övervägande positiv till utredningens förslag att begränsa i vilka fall ett personnummer eller samordningsnummer får tas in i ett beslut. Ett genomförande av förslaget kommer att innebära merkostnader för CSN eftersom det inom vissa verksamhetsområden kommer att krävas förhållandevis stora ändringar i de elektroniska handläggningssystemen. Systemanpassningarna bör vidare göras successivt över tid för att inte skapa olägenheter för kunder och andra berörda.
- Förutsatt att en uppdelning mellan olika former av elektroniskt utlämnande bibehålls är CSN positiv till förslaget att en bestämmelse som ger rätt att medge direktåtkomst även får sekretessbrytande verkan.
- CSN instämmer i utredningens förslag om att bevarande ska gälla som huvudregel i en myndighetsdatalag. CSN anser dock att utredningen inte tillräckligt övertygande redogjort för gallring som åtgärd för att skydda den personliga integriteten om bevarande blir huvudregel och föreslår att den frågan utreds särskilt.

Allmänna synpunkter

CSN ställer sig bakom förslaget att reglera myndigheternas behandling av personuppgifter i en särskild myndighetsdatalag och anser att förslaget på lång sikt är ägnat att minska behovet av särreglering och därmed skapa mer enhetlighet och konsekvens i regelverket. CSN anser vidare att den föreslagna strukturen, med en för myndigheterna gemensam lag och med den särreglering som inte går att undvika framförallt i förordningsform, är ändamålsenlig och effektiv.

Mot bakgrund av den osäkerhet som alltjämt råder angående uppgiftsskyddsförordningens slutliga lydelse och ikraftträdande anser CSN att det finns anledning att avvakta med ikraftträdandet av myndighetsdatalagen till dess att det finns en klar bild över uppgiftsskyddsförordningens slutgiltiga innehåll. Tiden fram till myndighetsdatalagens ikraftträdande kan då istället användas till att påbörja en översyn av registerförfattningarna, i vart fall bör närmare kunna anges i vilka

situationer särreglering överhuvudtaget ska komma i fråga och en konkret handlingsplan tas fram för översynen.

Ett för tidigt ikraftträdande för myndighetsdatalagen kan leda till svårigheter för myndigheterna, t.ex. vid bedömningen av om en behandling kommer att vara tillåten över tid. För CSN:s del kan prövningen i ett sådant fall behöva ske med beaktande av tre regelverk, dels utifrån den befintliga registerlagen studiestödsdatalagen (2009:287), dels utifrån ändamålsbestämmelsen i myndighetsdatalagen och dels utifrån det föreslagna regelverket om tillåten behandling i utkastet till uppgiftsskyddsförordning eftersom myndighetsdatalagens reglering av tillåtna ändamål inte bedöms kunna vara kvar efter uppgiftsskyddsförordningens ikraftträdande. Om myndighetsdatalagen träder i kraft i enlighet med vad som föreslås, redan den 1 januari 2017, kommer översynen av de befintliga registerförfattningarna överhuvudtaget inte att ha hunnit påbörjas vid ikraftträdandet. Denna översyn framstår som mycket tidskrävande och kan komma att fördröjas ytterligare mot bakgrund av att även arbetet med uppgiftsskyddsförordningen kan antas vara resurskrävande. Det tidiga ikraftträdandet av myndighetsdatalagen kommer då att under obestämmd tid medföra ett mindre enhetligt regelverk vad gäller myndigheternas behandling av personuppgifter än vad som idag är fallet. CSN kan konstatera att det föreligger omfattande skillnader mellan förslaget till myndighetsdatalag och befintliga regler i studiestödsdatalagen vad gäller tillåtna ändamål, elektroniska utlämnanden och gallring. Dessa skillnader kan knappast vara påkallade av att förhållandena för CSN:s behandling av personuppgifter skiljer sig från vad som generellt är fallet för myndigheterna utan tycks snarare vara en följd av att utredningen har ett annat synsätt på riskerna för integritetsintrång vid myndigheternas behandling av personuppgifter än det synsätt som gällde vid införandet av studiestödsdatalagen.

Mot bakgrund av dessa omfattande skillnader är det alltså enligt CSN:s mening olyckligt om översynen av registerförfattningarna fördröjs efter myndighetsdatalagens ikraftträdande. CSN anser därför att myndighetsdatalagens ikraftträdande bör senareläggas till en tidpunkt då lydelsen av uppgiftsskyddsförordningen står klar och att tiden fram till ikraftträdandet bör ägnas åt att påbörja översynen av registerförfattningarna. Det framstår som realistiskt att översynen av registerförfattningarna skulle kunna vara färdig även vid ett senare ikraftträdande av myndighetsdatalagen men i vart fall bör det vid denna tidpunkt finnas en konkret handlingsplan för genomförandet av översynen i syfte att minimera tiden från att myndighetsdatalagen har trätt i kraft till dess att översynen av registerförfattningarna är klar.

Särskilda synpunkter

I det följande behandlas endast de avsnitt där CSN haft synpunkter på eller särskilt velat kommentera de överväganden och förslag som utredningen presenterar.

5.7 Bör en åtskillnad mellan olika former av elektroniskt utlämnande bibehållas?

CSN anser liksom utredningen att principiella skäl talar för en fortsatt uppdelning mellan direktåtkomst och annat utlämnande i elektronisk form. Å ena sidan har åtskillnaden mellan begreppen förtydligats genom Högsta förvaltningsdomstolens dom den 29 oktober 2015 i mål nr 1356-14. Å andra sidan ger domen utrymme för en utlämnande myndighet att ordna utlämnandet på sådant sätt att det till sin funktion har stora likheter med direktåtkomst men att det i rättslig mening är att kategorisera som annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst. Därmed kan ifrågasättas om det alltså är befogat att ha kvar den begreppsmässiga uppdelningen.

9.2.3 Särskilt om ändamålsbestämning och 9.2.4 Våra överväganden och förslag

På ett generellt plan delar CSN utredningens bedömning och välkomnar förslaget som CSN noterar kommer att underlätta myndighetens arbete i flera avseenden, särskilt utvecklingen av e-tjänster. CSN vill i detta sammanhang lyfta fram att de personuppgifter som förekommer hos CSN normalt inte är att betrakta som särskilt känsliga (jfr prop. 2008/09:96 s. 48). CSN:s informationssamlingar torde därför knappast komma att betraktas som särskilt integritetskänsliga med det betraktelsesätt som utredningen anlägger och därmed aktualisera en särreglering i lag- eller förordningsform.

CSN vill mot denna bakgrund uppmärksamma att utredningens uppfattning i detta avseende (s. 282) knappast kan betraktas som något annat än ett i grunden ändrat synsätt i förhållande till vad som hittills gällt genom särskild reglering i registerförfattningar. I förarbetena till den förhållandevis nya studiestödsdatalagen uttrycktes till exempel att det faller sig naturligt att i en specielllag som riktar sig mot en särskilt angiven verksamhet i lagen ange för vilka ändamål personuppgifter får behandlas på det mer avgränsade område lagen avser att täcka (prop. 2008/09:96 s. 40). Som utredningen också har angett har syftet med ändamålsbestämmelser i registerförfattningar normalt varit att ange en yttersta ram inom vilken uppgifterna får behandlas (s. 265). För CSN:s del är också de tillåtna ändamålen uttömmande reglerade i studiestödsdatalagen, vilket innebär att den s.k. finalitetsprincipen inte

för närvarande är tillämplig. Utredningens förslag innebär att finalitetsprincipen ska gälla då myndigheter behandlar personuppgifter med stöd av den generella lagen. Utgångspunkten torde vara att finalitetsprincipen därmed blir tillämplig på CSN:s personuppgiftsbehandling. Sammantaget medför utredningens förslag för CSN:s del en välkommen lättnad i regelverket som möjliggör en ökad grad av flexibilitet i myndighetens personuppgiftsbehandling. Detta får till följd att för myndigheten nödvändig behandling av personuppgifter, t.ex. för att framställa verksamhetsstatistik eller som testdata vid systemutveckling, får ett tydligare rättsligt stöd än vad som idag är fallet.

En allmän och heltäckande rättslig grund för myndigheternas behandling av personuppgifter

CSN delar utredningens bedömning och välkomnar den förenkling en sådan generell rättslig grund innebär för myndigheten när den ska bedöma om en viss personuppgiftsbehandling är tillåten eller inte. Den farhåga som CSN kan se med en sådan generell skrivning, utan hänvisning till 10 § personuppgiftslagen, är att det blir svårt för gemene man att förstå de begränsningar som ändå föreligger för att få behandla personuppgifter. Det kan medföra svårigheter för personuppgiftsombud och andra att få gehör för sin bedömning om varför en tilltänkt personuppgiftsbehandling inte är tillåten. Riskerna får dock sammantaget anses begränsade och fördelarna med en reglering enligt utredningens modell väger ur CSN:s synvinkel klart över.

9.3 Tillåten behandling av särskilda kategorier av personuppgifter

CSN ställer sig bakom utredningens förslag att myndigheter tillåts att behandla känsliga personuppgifter om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggning av det samt att känsliga personuppgifter i annan verksamhet endast får behandlas i löpande text. För CSN:s del är behovet av att behandla känsliga personuppgifter begränsat och någon regelmässig insamling av känsliga personuppgifter förekommer inte i andra fall än där de materiella reglerna innebär att sådana uppgifter utgör relevant beslutsunderlag i ärendet. Enligt CSN:s mening är det självfallet så att myndigheterna har behov av att automatiserat kunna behandla känsliga personuppgifter som har lämnats i ett ärende.

9.3.2 Personuppgifter om lagöverträdelser m.m.

CSN noterar att 6 § studiestödsdatalagen föreskriver särskilda begränsningar för behandling av personuppgifter som avser lagöverträdelser m.m. CSN delar

utredningens bedömning att det torde vara en relativt begränsad grupp myndigheter som har behov av att för egen del samla in och behandla personuppgifter om lagöverträdelser. I sammanhanget bör dock uppmärksammas att uppgifter om lagöverträdelser kan vara intressanta i vissa delar av en myndighets verksamhet. Under arbetet med detta remissvar har intresse för tidigare lagöverträdelser uttryckts i diskussioner med handläggare som arbetar med att upptäcka oegentligheter och misstänkta bidragsbrott. Mot denna bakgrund anser CSN att det bör övervägas om en generell begränsning av myndigheters möjlighet att behandla denna kategori av personuppgifter ska införas i myndighetsdatalagen.

9.3.3 Personnummer och samordningsnummer

CSN delar utredningens bedömning att personnummer och samordningsnummer bör åtnjuta ett särskilt skydd mot att spridas och att en begränsande reglering är befogad. CSN vill samtidigt informera om att myndigheten i dag i de flesta beslut anger ett myndighetsspecifikt identifieringsnummer (csn-nummer) eller en kombination av csn-nummer och personnummer. Erfarenheten är dock att det i enstaka fall blir fel när försändelser skickas utan personnummer. Den föreslagna regleringen innebär emellertid inte något hinder för myndigheten att även fortsättningsvis använda det s.k. csn-numret i sina beslut samt i de fall där det är nödvändigt ta in personnummer eller samordningsnummer. Sammantaget är därför CSN övervägande positiv till utredningens förslag. Förslaget kommer emellertid att innebära merkostnader till följd av att ändringar i CSN:s elektroniska handläggningssystem behöver göras.

9.4 Sökbegränsningar och 9.4.2 Våra överväganden och förslag

CSN har inga synpunkter på utredningens förslag att det införs en bestämmelse som innebär att myndigheter vid en sökning, som sökbegrepp får använda uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller uppgifter som rör hälsa eller sexualliv endast i den utsträckning som det finns särskilt författningsstöd för det.

CSN vill dock uppmärksamma att studiestödsdatalagen innehåller begränsningar för ytterligare några sökbegrepp. Dessa är inkomst, förmögenhet, anledning till studieavbrott samt uppgift om att det allmänna helt eller till väsentlig del bekostat en persons uppehälle. Huruvida dessa begränsningar ska fortsätta att gälla och därmed regleras särskilt får övervägas i den kommande översynen av registerförfattningarna.

10.2.5 Tillgängligheten till personuppgifter inom en myndighet

CSN anser att de uppföljande åtgärder som avses i förslaget till 17 § bör förtydligas. Därvid kan bestämmelsen i 9 § andra stycket studiestödsdatalagen tjäna som förebild. I denna bestämmelse anges en skyldighet för myndigheten att ”se till att elektronisk tillgång till personuppgifter dokumenteras. Myndigheten ska också systematiskt och återkommande kontrollera om någon obehörig åtkomst till uppgifterna har förekommit”.

Därutöver anser CSN att den föreslagna bestämmelsen i 18 § bör kompletteras med en regel som klargör för den anställde vid myndigheten att åtkomst till personuppgifter som den anställde har tillgång till inom ramen för utförande av sina arbetsuppgifter aldrig får ske för något annat ändamål än just fullgörande av arbetsuppgifterna. Förutom att vara en tydlig anvisning till den anställde är en sådan bestämmelse även av betydelse för att kunna ålägga ett straffrättsligt ansvar för dataintrång.

11.1.2 Bör det finnas ett generellt krav på författningsstöd för direktåtkomst?

Förutsatt att begreppet direktåtkomst behålls i myndighetsdatalagen anser CSN att det är en rimlig avvägning att endast fordra författningsstöd för direktåtkomst till sekretessreglerade uppgifter.

11.1.3 En ny regel som generellt bryter sekretess vid direktåtkomst för myndigheter

CSN anser att det är till mycket stor nytta om en bestämmelse som medger direktåtkomst även får sekretessbrytande verkan.

Vad avser den föreslagna lydelsen av 10 kap. 28 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) analyserar utredningen om den föreslagna bestämmelsen även kommer att ha sekretessbrytande verkan i de fall uppgifter som visserligen får lämnas ut genom direktåtkomst lämnas ut på annat sätt, t.ex. på manuell väg. Utredningen anser att så torde vara fallet men att i vart fall den sekretessbrytande generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen är tillämplig i ett sådant fall. CSN delar utredningens analys men anser att osäkerheten kan undanröjas genom att den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 28 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen utformas på följande sätt.

Sekretess bindrar inte heller att en uppgift lämnas till en annan myndighet om utlämnandet i enlighet med bestämmelse i lag eller förordning får ske genom direktåtkomst.

11.2.2 Terminologin rörande annat elektroniskt utlämnande

CSN anser att det av utredningen föreslagna begreppet utlämnande i elektronisk form är missvisande om avsikten är att begreppet inte ska innefatta utlämnande i form av direktåtkomst. CSN anser att terminologin i studiestödsdatalagen är att föredra där man använder sig av begreppen direktåtkomst respektive annat elektroniskt utlämnande.

Visserligen blir otydligheten mindre påtaglig då begreppet, som i den föreslagna bestämmelsen i 15 § myndighetsdatalagen, används under rubriken ”Annat utlämnande i elektronisk form” men om begreppsbildningen i myndighetsdatalagen ska vara normerande för utformningen av övriga registerförfattningar riskerar begreppet ändå att leda till otydlighet.

11.2.4 Behövs en särskild bestämmelse som begränsar utlämnanden i elektronisk form

Eftersom det som huvudregel inte gäller någon skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form syftar den föreslagna bestämmelsen i 15 § myndighetsdatalagen till att utgöra en erinran riktad till den utlämnande myndigheten. Trots att bestämmelsen endast klargör något som i och för sig redan gäller kan den enligt CSN:s mening fylla en förtydligande funktion. Dels kan bestämmelsen medföra att myndigheter i högre grad tillmötesgår enskildas önskemål om utlämnande i elektronisk form förutsatt att det inte finns rättsliga hinder mot detta och dels tydliggörs att den utlämnande myndigheten ändå ska göra en lämplighetsprövning före det elektroniska utlämnandet.

De lämplighetsaspekter som utredningen anger att utlämnande myndighet bör beakta gör sig dock gällande oavsett om det elektroniska utlämnandet sker till myndigheter eller enskilda. CSN anser därför att det saknas anledning att erinra om lämplighetsprövningen endast vid utlämnande till enskilda. Erinran bör gälla även vid elektroniskt utlämnande till andra myndigheter. Dessutom anser CSN att det bör beskrivas mer utförligt i vilka situationer ett elektroniskt utlämnande är att anse som olämpligt. Kan ett elektroniskt utlämnande t.ex. vara olämpligt på grund av praktiska skäl? Vad gäller om en stor mängd handlingar begärs ut i elektronisk form och att de visserligen kan förmedlas på ett tillräckligt säkert sätt men att det fordras ett omfattande arbete med skanning av handlingar innan utlämnandet eller om mängden data blir så pass stor att den kan komma att medföra en omfattande belastning av utlämnande myndighets e-postsystem?

Eftersom utredningen har som utgångspunkt att personuppgifter som får lämnas ut också kan lämnas ut elektroniskt om mottagaren vill att personuppgifterna förmedlas på detta sätt vill CSN i sammanhanget framhålla att det vore lämpligt om en översyn sker av grunderna för avgiftsuttag vid elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar. Myndigheternas riktlinjer för avgiftsuttag är inte enhetliga och det skulle vara till nytta både för myndigheterna och för enskilda som begär ut handlingar i elektronisk form om grunderna för avgiftsuttaget framgick tydligare och att avgiftsuttaget var detsamma i vart fall hos alla statliga myndigheter.

14.4.2 Vilken huvudprincip ska gälla?

CSN instämmer i utredningens förslag om att bevarande ska gälla som huvudregel i en myndighetsdatalag. Detta eftersom lagen ska omfatta alla myndigheter oavsett storlek och verksamhet och att gallring som huvudregel därför inte kan ses som ett rimligt alternativ utifrån de skäl som anges i betänkandet.

CSN anser emellertid att utredningen (t.ex. i avsnitt 14.4.3 till 14.4.5) inte tillräckligt övertygande har redogjort för hur ett hänsynstagande till den personliga integriteten i form av gallring av personuppgifter ska beaktas i det fortsatta arbetet med, enligt betänkandets intentioner, ett upphävande av flertalet registerförfattningar med gallring av personuppgifter som huvudregel. För de myndigheter och verksamheter där särreglering inte blir aktuell, vilket får tolkas som normalfallet enligt betänkandet, kommer arkivlagen med tillhörande författningar att gälla. Enligt 4 kap. 4 § Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:1) om elektroniska handlingar ska myndigheter fortlöpande pröva förutsättningarna för gallring av elektroniska handlingar, men varken i arkivlagen, arkivförordningen eller Riksarkivets föreskrifter framgår att den personliga integriteten också bör eller ska vägas in i förutsättningarna för gallring.

Mot bakgrund av detta bör det enligt CSN:s mening, vid sidan av den handlingsplan för genomgången av befintliga registerförfattningar som myndigheten föreslår inledningsvis under allmänna synpunkter, utredas om och på vilket sätt det kan framgå i arkivförfattningarna att hänsyn ska tas även till den personliga integriteten när myndigheten prövar förutsättningarna för gallring. I sammanhanget behöver enligt CSN även Datainspektionens möjlighet att bevaka en sådan bestämmelse efterlevnad utredas.

19 Konsekvenser

Utredningens förslag att begränsa när ett personnummer eller samordningsnummer får tas in i ett beslut medför att CSN behöver göra ändringar i sina handläggningssystem. I vissa delar av verksamheten kommer systemanpassningen att kräva förhållandevis stora tekniska insatser och arbetet behöva ske successivt under en viss tid för att inte skapa olägenheter för kunder och andra berörda. Arbetssättet gentemot Försäkringskassan i så kallade samordningsärenden enligt förordningen (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen kommer därtill att behöva ses över och förändras. I andra delar av verksamheten kommer endast att krävas mindre systemändringar. Sammantaget medför förslaget merkostnader för CSN eftersom det kommer att krävas tekniska resurser samt tid för att genomföra de nödvändiga systemändringarna.

Det går inte att i nuläget helt överblicka övriga konsekvenser av förslaget till en myndighetsdatalag, t.ex. vad gäller tillåtna ändamål, elektroniska utlämnanden och gallring. Framförallt beror detta på att den registerförfattningsreglering som CSN lyder under kommer att fortsätta att gälla till dess att översynen av dessa författningar är klar. Först när man vet vilka ställningstaganden översynen utmynnar i kan de ekonomiska- och systemmässiga konsekvenserna överblickas och beräknas. CSN reserverar sig därför för att den föreslagna myndighetsdatalagen i ett längre perspektiv kan innebära såväl merkostnader som behov av ytterligare resurskrävande systemanpassningar. Vidare kan tidigare nedlagda kostnader bli onyttiga, t.ex. relativt nyligen nedlagda kostnader avseende systemutveckling för att bygga in automatisk gallring i enlighet med bestämmelsen i 16 § studiestödsdatalagen.

20.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Mot bakgrund av de skäl som redovisas inledningsvis i detta remissvar under rubriken ”Allmänna synpunkter” anser CSN att myndighetsdatalagens ikraftträdande bör senareläggas till en tidpunkt då det finns en klarare bild över uppgiftsskyddsförordningens slutliga lydelse och ikraftträdandetidpunkt. Det är även av betydelse att den tid som löper mellan myndighetsdatalagens ikraftträdande och slutförandet av översynen av registerförfattningarna minimeras. Därför bör myndighetsdatalagen träda ikraft senare än den 1 januari 2017.

Beslut om detta remissvar har fattats av chefsjuristen Åke Svensson efter föredragning av verksjuristerna tillika personuppgiftsombuden Martin Hamrin och Johan Lindeberg samt verksarkivarien Roger Löfgren.



Åke Svensson



Martin Hamrin



Johan Lindeberg