

Regeringskansliet,
Arbetsmarknadsdepartementet

Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37)

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

Sammanfattande synpunkter

Arbetslöshetskassornas uppdrag att hantera arbetslöshetsförsäkringen innebär att kassorna hanterar en stor mängd personuppgifter om de enskilda personer som söker ersättning.

När nationella bestämmelser som innebär personuppgiftsbehandling föreslås måste det utredas om innehållet i förslagen överensstämmer med dataskyddsförordningens krav. Dessa krav framgår bland annat av artikel 6 och, vad gäller känsliga personuppgifter, artikel 9.

Av artikel 6.3 framgår att när grunden för en behandling fastställs i nationell rätt, ska den uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Generellt sett innebär en proportionalitetsbedömning att integritetsriskerna med en viss personuppgiftsbehandling vägs mot de fördelar som behandlingen bidrar med till det ändamål som förslaget avser att uppfylla. För att behandlingen ska vara tillåten måste fördelarna stå i rimlig proportion till nackdelarna. I detta ingår att bedöma om behandlingen av personuppgifter är nödvändig utifrån det avsedda ändamålet med behandlingen och om det finns alternativ som är mindre integritetskänsliga.

För att kunna visa att författningsförslaget är proportionellt mot de legitima mål som eftersträvas krävs det således en proportionalitetsbedömning, där

både behoven mot riskerna för de enskildas fri- och rättigheter vägs in. För att kunna göra en sådan bedömning måste det vara klart vilken behandling av personuppgifter som avses, vilket syfte behandlingen har, vilka personuppgifter som det kan vara fråga om, vilka som kan komma att ta del av dessa, vilka risker det kan finnas med behandlingen och hur dessa risker tas om hand.

I dokumentet *Vägledning för integritetsanalys* beskrivs hur lagförslags konsekvenser för integritetsskyddet kan kartläggas och de olika stegen i en proportionalitetsbedömning. Även om Datainspektionen utarbetade vägledningen innan dataskyddsförordningen började tillämpas kan den vara till hjälp i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Vägledningen bifogas.

Datainspektionen anser att utredningen inte har beskrivit personuppgiftsbehandlingen som förslaget innebär på ett tydligt sätt. Utredningen redovisar utförligt behoven men integritetsrisker beskrivs knappast.

Förslagen saknar tydligt rättsligt stöd och analyser som visar vilka risker behandlingarna kan innebära för den enskildes integritet och hur dessa risker kan minimeras. Datainspektionen kan därför inte tillstyrka förslagen på förevarande underlag.

Datainspektionen lämnar också följande synpunkter på de olika avsnitten.

17. Uppgiftsskyldighet

Datainspektionen har inga synpunkter på utredningens bedömning att en mer systematisk och sammanhållen reglering av uppgiftsskyldigheten mellan olika aktörer jämfört med dagens regelverk är önskvärd. Datainspektionen vill dock betona att det är viktigt att reglerna om uppgiftsskyldighet utformas med särskild hänsyn till riskerna för de enskildas personliga integritet. Detta är viktigt inte minst då behandlingen av personuppgifter inom arbetslöshetsförsäkringen kan komma att omfatta känsliga personuppgifter om de enskilda personer som ansöker om eller erhåller arbetslöshetsersättning.

17.4 Samma regler om uppgiftsskyldighet som gäller i dag bör i huvudsak gälla i ett nytt regelverk

Datainspektionen vill framhålla att, även om den behandling som föreslås sker med lagstöd, måste samtliga bestämmelser i dataskyddsförordningen följas eftersom förordningen utgör den primära rättskällan.

Det gäller bland annat den grundläggande principen om uppgiftsminimering som framgår av artikel 5.1 c. Där anges att uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Detta förutsätter i sin tur att ändamålen ska vara preciserade för att dataskyddsförordningens krav på att ändamål ska vara särskilda och uttryckligt angivna enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen ska vara uppfyllda. Det är också i förhållande till ändamålen som det går att avgöra hur länge den personuppgiftsansvarige kan anses ha behov av att bevara uppgifterna. Ett tydligt angivet ändamål är som regel en förutsättning för att man ska kunna bedöma om en viss behandling är laglig, det vill säga om den är nödvändig.

En i lag fastställd uppgiftsskyldighet får aldrig leda till att fler uppgifter än vad som är nödvändigt lämnas ut. Utredningen bedömer att detaljerade regler om uppgiftsskyldighetens omfattning kan ersättas av syftesbestämmelser. Denna bedömning görs trots att betänkandet saknar en beskrivning av vilka personuppgifter som kan komma att omfattas av uppgiftsskyldigheten i olika situationer, liksom vilka effekter förslagen får för den personliga integriteten. De syftesbestämmelser som föreslås är vidare mycket generellt utformade, i huvudsak ska uppgiften ha betydelse för ett ärende hos mottagaren. Det kan konstateras att en sådan bred skrivning möjliggör ett omfattande uppgiftsutlämnande mellan myndigheter och arbetslöshetskassor. Utredningen har gjort bedömningen att syftesbestämmelserna ger ett rimligt skydd för den enskildes personliga integritet. Datainspektionen ifrågasätter dock denna bedömning, då någon egentlig analys inte gjorts – se mer om detta under rubriken ”Sammanfattande synpunkter om uppgiftsskyldighet”.

Vad gäller Skatteverkets uppgiftsskyldighet till arbetslöshetskassorna bedömer utredningen att en sådan förändring av uppgiftsskyldigheten som föreslås inte bör påverka den sökandes integritet, eftersom det är samma typ av uppgifter som tidigare ska lämnas (s. 506). Datainspektionen vill dock betona att det inte enbart är vilka kategorier av uppgifter som lämnas som får betydelse för enskildas personliga integritet utan också hur personuppgiftsbehandlingen kommer att gå till, exempelvis omfattningen av uppgiftsskyldigheten och vilka konsekvenser den kan leda till.

Datainspektionen uppfattar att de uppgifter som ska samlas in via arbetsgivardeklarationerna kommer att vara av central betydelse för arbetslöshetskassornas handläggning och bland annat komma att utgöra grund för automatiserade beräkningar. Uppgifternas betydelse för den enskilde som berörs kommer därmed att bli större än enligt nuvarande regelverk. Av utredningen framgår inte i hur stor utsträckning arbetslöshetskassorna idag inhämtar uppgifter från Skatteverket. Av reglernas föreslagna utformning och uttalandena i betänkandet följer dock att arbetsgivardeklarationer löpande kommer att hämtas in för varje person som ansöker om eller erhåller arbetslöshetsersättning.

Det bör också framhållas att uppgifterna hos Skatteverket skyddas av absolut sekretess, medan samma uppgifter hos arbetslöshetskassorna endast skyddas av svag sekretess. Datainspektionen anser därför, till skillnad från utredningen, att arbetslöshetskassornas inhämtande och efterföljande behandling av personuppgifter från Skatteverket kan påverka enskildas personliga integritet på ett betydande sätt. Ytterligare avvägningar krävs därför, se mer om detta under rubriken "Sammanfattande synpunkter om uppgiftsskyldighet".

17.5 Uppgiftsskyldighet för arbetsgivare och uppdragsgivare

Förslaget att arbetsgivare och uppdragsgivare ska ges en straffsanktionerad upplysningsskyldighet till arbetslöshetskassorna innehåller motsvarande brister som övriga förslag om uppgiftsskyldighet. Även detta förslag är mycket generellt utformat.

I förslaget anges att en arbetsgivare eller uppdragsgivare på begäran ska lämna de uppgifter till en arbetslöshetskassa om enskildas anställnings- och uppdragsförhållanden som har betydelse för ett ärende hos kassan. En arbetsgivare eller uppdragsgivare som inte fullgör sin uppgiftsskyldighet kan dömas till böter. Utredningen anser att genom att begränsa uppgiftsskyldigheten till anställningsförhållandet kommer arbetsgivare inte att behöva lämna fler uppgifter än de som finns i arbetsgivarintyget, vilket en sökande ska bifoga sin ansökan (s. 509). Det framgår dock inte vilka uppgifter som ett sådant arbetsgivarintyg kan komma att innehålla.

De flesta uppgifter en arbetsgivare behandlar om anställda torde dock, enligt Datainspektionens uppfattning, ha betydelse för anställningsförhållandet. I princip samtliga uppgifter som en arbetsgivare behandlar om sina anställda skulle därför i praktiken kunna komma att begäras ut av en arbetslöshetskassa, förutsatt att de har betydelse för ett ärende hos kassan.

Datainspektionen menar att en så bred uppgiftsskyldighet kan möjliggöra ett omfattande uppgiftsutlämnande om enskilda från arbetsgivare. Den vida formuleringen riskerar dessutom att skapa stor osäkerhet kring vilka uppgifter som ska lämnas ut enligt den föreslagna bestämmelsen. En enskild arbetsgivare torde vidare svårligen kunna bedöma om uppgiften har betydelse för ett ärende utan måste förlita sig på den bedömning som kassan redan har gjort i sin begäran. Att uppgiftsskyldigheten kombineras med ett hot om bötest sanktion kan dessutom komma att medföra att arbetsgivare känner sig pressade att lämna ut uppgifter om enskilda som går utöver vad som är nödvändigt för det aktuella syftet.

Datainspektionen anser att arbetsgivares och uppdragsgivares uppgiftsskyldighet måste tydliggöras och preciseras för att inte riskera ett omotiverat intrång i den personliga integriteten. Utredningen behöver därför göra ytterligare överväganden för att bedöma hur uppgiftsskyldigheten ska utformas för att vara proportionell och i övrigt uppfylla dataskyddsförordningens krav, se mer om detta under rubriken ”Sammanfattande synpunkter om uppgiftsskyldighet”.

Sammanfattande synpunkter om uppgiftsskyldighet

Dataskyddsförordningen uppställer särskilda krav på hur den nationella lagstiftning som fastställer en rättslig förpliktelse respektive en uppgift av allmänt intresse ska vara utformad. Av bestämmelsen framgår att den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Utredningens bedömning är att uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare och uppdragsgivare är proportionell i förhållande till målet, dvs. att endast betala ut arbetslöshetsersättning till den som uppfyller förutsättningarna till en sådan ersättning (s.510-511). Vad gäller uppgiftsskyldigheten i övrigt mellan myndigheter och arbetslöshetskassor görs, såvitt kan utläsas, endast bedömningen att bestämmelser om uppgiftsskyldighet är dataskyddsbestämmelser som inte behöver kompletteras med särskilda bestämmelser (s. 681). Någon egentlig analys av vilka konsekvenser förslagen får för den personliga integriteten görs inte.

Datainspektionen har förståelse för att ersättningssystem som bygger på vissa villkor måste innehålla någon form av kontrollmöjligheter samt att samordning och uppgiftsutbyte mellan olika ersättningssystem är nödvändig för att förhindra att systemen för ersättning och bidrag missbrukas. Hur kontrollen ska vara utformad och vilka uppgifter som är nödvändiga bör dock vara en fråga för lagstiftaren, inte arbetslöshetskassorna eller myndigheterna. En analys av vilka personuppgifter som är nödvändiga för

sådan kontroll bör därför göras redan inom ramen för lagstiftningsarbetet där uppgiftsutbytet regleras. Utan noggrann analys av vilka uppgifter som kommer att omfattas är det inte heller möjligt att göra en korrekt avvägd proportionalitetsbedömning enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

Utredningen gör bedömningen att känsliga personuppgifter enligt artikel 9 inte kommer omfattas av arbetsgivares uppgiftsskyldighet. Datainspektionen har dock svårt att se hur utredningen, utan närmare analys av vilka uppgifter som faktiskt kommer att omfattas av uppgiftsskyldigheten, kan utesluta att sådana uppgifter, t.ex. om sjukskrivningar, nedsatt arbetsförmåga, kan förekomma.

Datainspektionen anser sammanfattningsvis att utformning och omfattning av arbetsgivares, uppdragsgivares, arbetslöshetskassors och myndigheters skyldighet att i olika situationer lämna uppgifter till varandra inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen bör analyseras grundligt i det fortsatta lagstiftningsarbetet för att säkerställa att den personuppgiftsbehandling som förslaget innebär är förenlig med dataskyddsförordningen och särskilt de krav som uppställs i artikel 6.3.

I avsaknad av ovanstående analys kan Datainspektionen inte tillstyrka förslagen om uppgiftsskyldighet.

25.4 Inget behov av särskilda regler för behandling av personuppgifter hos arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassornas uppdrag, att handha arbetslöshetsförsäkringen, innebär en omfattande behandling av personuppgifter om de personer som ansöker om ersättning. Behandlingen kommer i många fall även att innefatta känsliga personuppgifter om hälsa eller facklig tillhörighet.

Utredningen hänvisar (s. 677) till tidigare bedömningar som gjorts i en promemoria inför anpassningar till dataskyddsförordningen. I sitt yttrande över promemorian ifrågasatte Datainspektionen dessa bedömningar och framhöll att någon egentlig analys inte hade gjorts. Vidare påpekade inspektionen att om lagstiftaren inte säkerställer att nationell lagstiftning införs där behov finns och dataskyddsförordningen så kräver, kan det leda till att samhällsviktiga behandlingar av personuppgifter kan komma att sakna rättsligt stöd när förordningen ska börja tillämpas samt att detta gör

sig särskilt gällande beträffande de verksamheter som hanterar känslig eller integritetskänslig information såsom bland annat Arbetslöshetskassorna.¹

En förutsättning för att de rättsliga grunderna allmänt intresse, artikel 6.1 e), och rättslig förpliktelse, artikel 6.1.c), ska möjliggöra personuppgiftsbehandling är att de uppfyller de krav som ställs i artikel 6.3. En sådan bedömning är möjlig först efter noggranna analyser av den personuppgiftsbehandling som aktualiseras.

Datainspektionen, som alltjämt anser att det är osäkert om den rättsliga grunden för arbetslöshetskassornas personuppgiftsbehandling uppfyller de krav på bland annat proportionalitet som uppställs i dataskyddsförordningen, finner det otillfredsställande att denna fråga inte fullt ut genomlyses i samband med en så omfattande reform som nu föreslås. De bedömningar som görs i betänkandet bidrar inte heller till att skapa klarhet beträffande på vilket sätt arbetslöshetskassorna får behandla personuppgifter.

Utredningen gör exempelvis bedömningen att arbetslöshetskassorna har möjlighet att använda samtycke som rättslig grund för sin behandling. Det framgår dock inte i vilka situationer ett sådant samtycke skulle vara möjligt. Datainspektionen har svårt att se att arbetslöshetskassorna skulle kunna använda sig av samtycke i större utsträckning än myndigheter eftersom samma betydande ojämlikhet råder mellan parterna. En person som söker eller erhåller arbetslöshetsersättning är i ett beroendeförhållande till arbetslöshetskassan och har därför sällan möjlighet att lämna sådana frivilliga samtycken som krävs enligt dataskyddsförordningen (se definitionen av samtycke i artikel 4.11 och skäl 43 i dataskyddsförordningen).

Risken vid otillräcklig reglering gör sig särskilt tydligt gällande när det är fråga om behandling av känsliga personuppgifter enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen. För att sådan behandling ska vara tillåten krävs att arbetslöshetskassorna kan tillämpa någon av de undantag som framgår av artikel 9.2 a)-j). Vissa av undantagen i artikel 9, exempelvis en behandling som är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse i artikel 9.2 g, ska ha stöd i medlemsstaternas nationella rätt. Den nationella rätten ska då stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga

¹ Se Datainspektionens remissvar 2017-09-15, dnr 1648-2017, på promemorian "Ds 2017:33 Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde"

och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Det är oklart huruvida någon av dessa grunder skulle kunna möjliggöra arbetslöshetskassornas rutinmässiga behandling av känsliga personuppgifter vid handläggning av ärenden. Någon analys avseende med vilket stöd känsliga personuppgifter skulle kunna behandlas har inte heller presenterats i betänkandet.

Som jämförelse kan det noteras att lagstiftaren har förutsett en risk för otillräcklig reglering avseende myndigheters behandling av känsliga personuppgifter i ärendehandläggningen, och därför infört ett generellt undantag i 3 kap. 3 § 2 dataskyddslagen (2018:218). Detta generella undantag är dock inte tillämpligt för arbetslöshetskassorna, då de inte är myndigheter.

Datainspektionen efterfrågar i det fortsatta lagstiftningsarbetet nödvändiga analyser för att kunna bedöma om den rättsliga grunden för arbetslöshetskassornas personuppgiftsbehandling uppfyller de krav som anges i artikel 6.3 dataskyddsförordningen och om det behöver införas särskilda nationella dataskyddsbestämmelser för arbetslöshetskassans behandling av personuppgifter.

Detta beslut har fattats av enhetschefen Catharina Fernquist efter föredragning av juristen Evelin Palmér. Vid den slutliga handläggningen har även juristen Caroline Cruz Julander medverkat.

Catharina Fernquist, 2020-10-23 (Det här är en elektronisk signatur)