

Stockholm den 22 mars 2023

R-2022/2651

Till Socialdepartementet

S2022/04816

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 21 december 2022 beretts tillfälle att yttra sig över utkast till lagrådsremiss En modern dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet.

Sammanfattning

Förslagen i utkastet till lagrådsremiss syftar till att skapa en teknikneutral lagstiftning som möjliggör en digitaliserad och effektiv verksamhet och som värnar den enskildes personliga integritet. De ändamål för vilka Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter föreslås utvidgas på så sätt att myndigheterna får möjlighet att behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att vidta kontrollåtgärder. Ändamålet för kontrollåtgärder är framförallt avsett att tillämpas när personuppgifter behandlas vid sidan av ärendehandläggningen i syfte att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

Advokatsamfundets uppgift är främst att ta ställning till hur lagförslaget påverkar den enskildes rätt till integritet och privatliv samt om inskränkningen av denna rätt som förslaget innebär står i rimlig proportion till samhällets intresse av att kunna behandla personuppgifter för de aktuella ändamålen.

Mot bakgrund av vad som anförs nedan kan Advokatsamfundet inte ställa sig bakom förslagen i utkastet till lagrådsremiss i angivna delar.



Synpunkter

Allmänna synpunkter på förslaget

Advokatsamfundet har förståelse för de intressen som ligger bakom lagförslaget och anser att det är av stor betydelse att motverka felaktiga beslut och att kunna bekämpa kriminalitet som riktar sig mot välfärdssystemen. Samtidigt är det av stor vikt att reglerna ges en utformning och ett innehåll som inte skapar oförutsebarhet eller går för långt vad gäller intrång i den personliga integriteten. Advokatsamfundet anser att införande av regler av aktuellt slag innebär en generell risk för ändamålsglidning när uppgifter ska börja behandlas för andra ändamål än vad som gällt initialt. Reglerna kommer även att medföra att ytterligare myndigheter och därmed fler personer får tillgång till uppgifterna, vilket i sig innebär ökade risker.

För att nå ett rimligt hänsynstagande till de olika intressena är det nödvändigt att uppställa principer för när ett informationsutbyte kan ske och att det finns skyddsåtgärder jämte kontrollmekanismer som ger enskilda praktiska möjligheter att tillvarata sina rättigheter på ett sådant sätt att grundlagens och Europakonventionens skydd inte försämras. Advokatsamfundet får därför särskilt uppmärksamma om risken för att ett utökat utbyte av information kan komma i konflikt med grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen (1974:152) (RF) mot kartläggning av medborgarna.¹

Synpunkter på vissa av förslagen

Angående förslaget till SFB 114:6 anser Advokatsamfundet att lagstiftaren inte har tillräckligt motiverat varför rätten för den registrerade att göra invändningar mot behandlingen enligt artikel 21.1 i GDPR inte ska gälla. En annan sak är att den personuppgiftsansvarige, när en sådan invändning framställs av den registrerade, kan avvisa den enligt den mekanism som finns i angiven artikel i GDPR. Det är dock viktigt för att bibehålla ett gott skydd för den registrerades fri- och rättigheter att få invändningen prövad av den personuppgiftsansvarige, och därefter eventuellt av tillsynsmyndighet och domstol.

Angående förslaget till SFB 114:8 p. 4 anser Advokatsamfundet att ändamålet ”kontrollåtgärder” bör kunna preciseras. Genom det nu angivna breda och oprecisa ändamålet, finns risk för att de myndigheter som har att tillämpa lagstiftningen inte får

¹ Se även artiklarna 7 och 8 Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.



någon mer precis vägledning och därför kan komma att tillämpa ändamålet för vittgående. Detta innebär självklart en risk för de registrerades fri- och rättigheter; främst deras skydd för den personliga integriteten. Integritetsmyndigheten har också tidigare i lagstiftningsprocessen avseende detta förslag påtalat att *"...ett mer kännbart intrång kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad för att intrånget ska kunna vara förutsebart."* Advokatsamfundet delar denna uppfattning. Ett förslag vore att i det aktuella lagrummet närmare precisera ändamålet "kontrollåtgärder" med angivande av för vilka syften kontroller får äga rum.

Angående förslaget till SFB 114:11 delar Advokatsamfundet Integritetsskyddsmyndighetens synpunkter tidigare i lagstiftningsprocessen om att det inom de aktuella verksamheterna behandlas en stor mängd känsliga personuppgifter och att det behöver göras en kartläggning av integritetsrisker och en proportionalitetsbedömning om skyddsåtgärder ska tas bort.

Angående förslaget till SFB 114:12 tredje stycket, som saknar motsvarighet i nuvarande reglering, anges att sökningar alltid får utföras för de primära ändamålen, i syfte att få fram ett urval av personer grundat på sådana känsliga personuppgifter om hälsa som avser förmån eller ersättning. Detta gäller trots huvudregeln enligt första stycket och oavsett vad regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar i sådana föreskrifter som avses i andra stycket. Ett exempel på ett sådant urval kan vara en sammanställning av personer som erhåller sjukpenning eller sjukersättning, som är förmåner som baseras på uppgifter om den registrerades hälsa. Advokatsamfundet anser det nödvändigt med en redogörelse för de integritetsrisker förslaget aktualiserar med denna öppning av sökmöjligheterna på hälsouppgifter och vill understryka behovet av en proportionalitetsbedömning. Det är viktigt för den enskilde att kunna förutse i vilka situationer dennes personuppgifter kommer att behandlas.

Advokatsamfundet är också kritiskt till om regeringen delegerar regleringsrätten till den myndighet som har att tillämpa reglerna. Risken är då att myndigheten ger sig själv för bred rätt att behandla personuppgifter, vilket innebär risker för de registrerades rätt till skydd för den personliga integriteten.

Angående förslaget till SFB 114:14 har Advokatsamfundet följande synpunkter. Tillgång till uppgifter genom direktåtkomst är särskilt integritetskänsligt och ska därför medges med restriktivitet. När direktåtkomst är möjlig kommer det inte att ske någon prövning hos den utlämnande myndigheten av förutsättningarna för utlämnande, utan det är



den mottagande myndigheten som själv prövar detta i samband med åtkomsten till informationen. Utlämnande bör därför aldrig ske genom direktåtkomst, utan genom en begäran från den mottagande myndigheten till den utlämnande myndigheten där den sistnämnda kan pröva frågan. På så vis uppnås ett bättre skydd för de registrerades personliga integritet. Advokatsamfundet välkomnar därför att Centrala studiestödsnämnden, arbetslöshetskassorna och socialnämnderna inte ska ha någon direktåtkomst till personuppgifter hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Behandling av personuppgifter

Advokatsamfundet vill särskilt framhålla att även informationsutbytet mellan myndigheterna kommer att utgöra behandling av personuppgifter. Detta innebär att utbytet måste uppfylla de grundläggande principerna i GDPR² och det måste även finnas en rättslig grund för behandlingen.³ Till detta kommer att de registrerade på något sätt måste informeras om behandlingen,⁴ vilket i detta fall behöver kunna ske utan särskild information till varje registrerad i varje särskilt fall. Advokatsamfundet anser därför att det kommer att bli aktuellt för myndigheterna att anskaffa olika informationssystem och tjänster för att möjliggöra att informationsutbytet sker i enlighet med GDPR.

Dessa system och tjänster måste därutöver uppfylla kraven i GDPR på en ”lämplig” säkerhetsnivå.⁵ Uppgifter om enskilda personer som förekommer inom socialförsäkringsområdet utgör typiskt sett känsliga personuppgifter enligt GDPR och omfattas även av sekretess. Enligt Advokatsamfundet föranleder detta att säkerhetsfrågorna måste bli föremål för särskilda och noggranna överväganden. Detta borde ha uppmärksammats mer utförligt i lagrådsremissen.

Behandlingen och informationsutbytet kommer att involvera olika aktörer, myndigheterna och den som bistår myndigheterna genom tillhandahållandet av systemen och tjänsterna. Det är viktigt att det inte råder oklarhet vem av myndigheterna som är personuppgiftsansvarig för behandlingen av de personuppgifter som blir aktuell. Vid ett mer invecklat utbyte av personuppgifter mellan myndigheter, kan det bli oklart vem som egentligen står för bestämmandet över ändamål och medel

² Se artikel 5 GDPR.

³ Se artikel 6 GDPR.

⁴ Se artikel 12-14 GDPR.

⁵ Se artikel 32 GDPR.



för behandlingen. Detta kan få till följd att det blir svårt att avgöra vem som är personuppgiftsansvarig enligt GDPR, vilket kan leda till oförutsedda och oönskade effekter vad gäller ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Advokatsamfundet anser att dessa frågeställningar förtjänar ytterligare uppmärksamhet.

Behandling av personuppgifter för sekundära ändamål och ändamålsglidning, SFB 114:10 i förslaget

Olika regelverk lämnar utrymme för behandling av personuppgifter för sekundära ändamål, som kan bestå i andra ändamål för behandlingen än de ursprungliga. Även sådan behandling kan anses tillåten om det nya ändamålet har stöd i annan lag och inte är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.⁶

Advokatsamfundet ställer sig principiellt tveksamt till sådana sekundära ändamål och känner oro för att deras generella utformning kan legitimera godtycke hos myndigheterna. Eftersom det blir svårt att förutse vilka nya ändamål personuppgifterna skulle kunna komma att användas för, uppstår även problem utifrån legalitetsprincipen. Advokatsamfundet förordar därför en uttrycklig, uttömmande och tydligare hänvisning till de ytterligare ändamål som skulle kunna komma i fråga, se till exempel 7:4 i lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, så att de registrerade ges en rimlig chans att kunna förutse för vilka ändamål uppgifterna kan behandlas.

Advokatsamfundet får därutöver uppmärksamma att det i personuppgifterna ingår brottsdata, som är särskilt integritetskänsliga uppgifter, vilket gör en ändamålsglidning ännu allvarligare.

Därtill anser Advokatsamfundet att det i lagrådsremissutkastet tas alltför lättvindigt på finalitetsprincipen och risken för ändamålsglidning. Det saknas i utkastet en egentlig analys avseende i vilken omfattning uppgifter kommer att bli tillgängliga för ytterligare myndigheter genom de föreslagna bestämmelserna och de risker som detta typiskt sett innebär. Det torde dock stå klart att de föreslagna bestämmelserna kommer att kunna leda till att allt fler myndigheter kommer att ha tillgång till allt fler uppgifter om de enskilda. Det finns i sammanhanget en risk för att samhällets intresse av att kunna behandla allt fler uppgifter för allt fler ändamål, leder till att den personliga integriteten

⁶ Se t.ex. departementspromemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13) s. 164, 172, 184 och 193.



urholkas i en omfattning som ytterligare kan öka allmänhetens känsla att vara övervakade, samtidigt som informationsutbytet inte självklart behöver ge de resultat som avses. Det är inte alltid så att ”ändamålen helgar medlen”.

Säkerhetsfrågorna

Det finns enligt Advokatsamfundet anledning att särskilt uppmärksamma om säkerhetsfrågorna, inte minst med tanke på det slags uppgifter eller personuppgifter som det kan bli fråga om. I sammanhanget får Advokatsamfundet även framhålla att de myndigheter som kommer att utbyta informationen utgör sådana subjekt som omfattas av den nu gällande lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster och därefter av den lagstiftning som kommer att implementera EU-direktivet om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (NIS2-direktivet). Detta betyder att myndigheterna omfattas av, och kommer att omfattas av, särskilda krav på informationssäkerhet som måste kunna uppfyllas även hos den myndighet eller annat subjekt som får tillgång till informationen. Till detta kommer att myndigheterna måste ställa krav på informationssäkerheten hos de leverantörer, jämte underleverantörer, som anlitas för att tillhandahålla system, andra slags produkter eller tjänster som ska användas för genomförandet av informationsutbytet. Enligt EU-förordningen (EU) 2019/881 av den 17 april 2019 om Enisa (Europeiska unionens cybersäkerhetsbyrå) och om cybersäkerhetscertifiering av informations- och kommunikationsteknik och om upphävande av förordning (EU) nr 526/2013 (cybersäkerhetsakten), kommer det att kunna ställas särskilda cybersäkerhetskrav på de leverantörer som anlitas. Det är därmed angeläget att de krav på informationssäkerhet som följer av nämnda rättsakter iakttas när myndigheterna utbyter informationen.

Eftersom det är uppgifter som angår enskilds hälsa, men även brott eller lagföring för brott, utgör detta slags uppgifter sådana personuppgifter som GDPR räknar som särskilda kategorier och känsliga personuppgifter.⁷ Dessa slags uppgifter, jämte uppgifter inom socialförsäkringsområdet, omfattas ofta av särskilda sekretessbestämmelser. Detta borde föranleda särskilda hänsynstaganden vad gäller säkerhetsfrågorna. Advokatsamfundet anser inte att dessa frågeställningar i tillräcklig grad har uppmärksamrats i utkastet till lagrådsremiss. Det finns exempelvis ingen

⁷ Jfr. artikel 9 GDPR.



närmare analys avseende vilka säkerhetsrisker som följer av att informationen kan bli utlämnad till och finnas hos ytterligare myndigheter, där den utlämnande myndigheten inte har någon möjlighet att kontrollera hur informationen hanteras.

Mot bakgrund av de aktuella uppgifternas känslighet borde utkastet till lagrådsremiss ha ägnat större uppmärksamhet åt frågor om behörighetsbegränsning och behörighetskontroll avseende den personal hos myndigheterna som ska ha tillgång till personuppgifterna. Detsamma gäller beträffande loggning avseende de åtgärder som personalen vidtar med personuppgifterna. Därtill borde frågan om eventuellt anlitande av extern part för informationsutbytets genomförande ha fått större uppmärksamhet, särskilt om leverantören finns utomlands.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander