

Regeringskansliet,
Kulturdepartementet

Diarienummer:
DI-2022-493

Ert diarienummer:
Ku2020/02393

Datum:
2022-05-18

Yttrande över slutbetänkandet Rätt mottagare - Granskning och integritet (SOU 2021:99)

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har granskat förslagen huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter.

Utifrån denna utgångspunkt lämnar IMY följande synpunkter.

Sammanfattning

IMY vill framhålla att en felaktig hantering av enskildas personuppgifter kan få stora konsekvenser för de personer som berörs av förslagen. Det måste därför ställas höga krav på rättssäkerhet och skyddet för personuppgifter.

Det är positivt att det föreslås en kompletterande lag som ska gälla för personuppgiftsbehandling vid nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. När det gäller behandling av känsliga personuppgifter i stor omfattning krävs det i förevarande fall ett tydligt stöd i författning för sådan behandling. Det föreslås en bestämmelse om att stödfunktionen i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan ska få behandla känsliga personuppgifter, och även uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott samt uppgifter om misstanke om brott, endast om uppgifterna är nödvändiga för fullgörandet av uppdraget som kontaktpunkt. IMY anser att det i det här fallet är nödvändigt med en sådan bestämmelse i lag som möjliggör för stödfunktionen att behandla känsliga personuppgifter när det är nödvändigt.

IMY vill understryka att för att en personuppgiftsbehandling ska vara tillåten enligt dataskyddsförordningen krävs det att varje personuppgiftsansvarig, däribland Brottsförebyggande rådet i egenskap av personuppgiftsansvarig för den aktuella personuppgiftsbehandling som stödfunktionen ska utföra, säkerställer att personuppgiftsbehandlingen är förenlig med de grundläggande principerna i artikel 5. Det innebär bland annat att personuppgifterna som behandlas ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade. De ska vara relevanta och får inte vara för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Personuppgifterna får inte heller förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen för behandlingen. Uppgifterna måste också behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet, inbegripet skydd mot bland annat obehörig eller otillåten behandling.

Postadress:
Box 8114
104 20 Stockholm

Webbplats:
www.imy.se

E-post:
imy@imy.se

Telefon:
08-657 61 00

IMY vill även framhålla att en förutsättning vid samverkan som innebär personuppgiftsbehandling är principen om öppenhet och att de registrerade ges tydlig information om hur personuppgiftsansvaret ser ut och vart den registrerade kan vända sig för att kunna ta tillvara sina rättigheter enligt dataskyddsförordningen.

Allmänna utgångspunkter

Utredningen föreslår att det ska inrättas en central stödfunktion som kan bistå de aktuella beslutsorganen med fördjupade granskningar av hur verksamheter förhåller sig till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Utredningen anser att nationellt centrum mot våldsbejakande extremism, som är en enhet inom Brottsförebyggande rådet, är den mest lämpliga placeringen.

Enligt utredningens bedömning kommer stödfunktionen till största del kunna hämta in nödvändiga uppgifter för en fördjupad granskning via öppna källor, till exempel i medier, sociala medier eller på internet, och en god samverkan med externa parter (avsnitten 6.4.2 och 10.7.2). Förslaget innebär att flera aktörer kommer att vara inblandade och behandla personuppgifter. Stödfunktionen behöver framför allt kunna hämta in uppgifter från andra myndigheter som kan vara relevanta för bedömningen av en verksamhets kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Enligt utredningen kan sådana uppgifter behöva hämtas in från bland andra brottsbekämpande myndigheter som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (avsnitt 7.2.2). Vidare framgår att det är troligt att stödfunktionen kommer att behöva utföra en relativt omfattande behandling av personuppgifter och att en stor del av dessa uppgifter kommer att vara känsliga personuppgifter, till exempel uppgifter som avslöjar politiska åsikter alternativt religiös eller filosofisk övertygelse. Stödfunktionen behöver även kunna behandla uppgifter om att fysiska personer är misstänkta eller dömda för brott (avsnitt 10.7.2).

IMY vill framhålla att en felaktig hantering av enskildas personuppgifter kan få stora konsekvenser för de personer som berörs av förslagen. Det måste därför ställas höga krav på rättssäkerhet och skyddet för personuppgifter.

Mot bakgrund av detta är det positivt att det föreslås en kompletterande lag som ska gälla för personuppgiftsbehandling vid nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan.

IMY vill dock understryka att en grundläggande förutsättning för att stödfunktionens personuppgiftsbehandling ska vara tillåten, är att behandlingen begränsar sig till det som krävs för att uppfylla uppgiften och att den utgår från de grundläggande principerna i artikel 5 i dataskyddsförordningen.

Det innebär bland annat att personuppgifterna ska samlas in för på förhand bestämda och berättigade ändamål som tydligt angivits och de får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (principen om ändamålsbegränsning). Personuppgifterna ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen för behandlingen vilket betyder att ovidkommande personuppgifter inte får behandlas. Personuppgifterna får inte heller vara för omfattande i förhållande till ändamålen för behandlingen. Det är alltså inte tillåtet att behandla fler personuppgifter än som är nödvändigt för att kunna uppfylla ändamålen för behandlingen (principen om uppgiftsminimering). De personuppgifter som behandlas ska också vara korrekta.

Om det är nödvändigt, ska de vara uppdaterade. Den personuppgiftsansvarige måste självant vidta alla rimliga åtgärder för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (principen om korrekthet). Personuppgifterna får inte heller förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (principen om lagringsminimering).

Även principen om öppenhet i artikel 5 i dataskyddsförordningen behöver iakttagas. IMY vill därför framhålla att en förutsättning vid samverkan som innebär personuppgiftsbehandling är öppenheten och att de registrerade ges tydlig information om hur personuppgiftsansvaret ser ut och vart den registrerade kan vända sig för att kunna ta tillvara sina rättigheter enligt dataskyddsförordningen (artiklarna 5.1 a och 12-15). Rätten till information är en förutsättning för att den enskilde ska kunna ta tillvara sina rättigheter enligt dataskyddsförordningen.

IMY noterar att det i slutbetänkandet anges att det kan vara nödvändigt för stödfunktionen att lämna ut uppgifter om enskilda till ett beslutsorgan vid ett yttrande över en fördjupad granskning. I sådana fall kan uppgifterna komma att bli offentliga eller i vart fall komma att delas med en part i grundärendet vid beslutsorganet (jfr 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, avsnitt 7.5.2). Det är särskilt viktigt att känsliga personuppgifter och andra personuppgifter som är integritetskänsliga, och som lämnas ut av exempelvis en brottsbekämpande myndighet eller stödfunktionen, får ett tillräckligt skydd. Det gör sig särskilt gällande för de verksamheter som är part i grundärendet vid beslutsorganet, till exempel ideella föreningar, och som kan komma att få del av sådana uppgifter.

IMY vill därför i detta sammanhang framhålla att personuppgifter måste skyddas mot obehörig åtkomst genom lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder i samband med behandling av personuppgifter, till exempel genom system och interna rutiner för begränsad åtkomst. Det framgår redan av de grundläggande kraven i artikel 5.1 f i dataskyddsförordningen att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet (principen om integritet och konfidentialitet). Det framgår vidare av artikel 32.2 i dataskyddsförordningen att vid bedömningen av lämplig säkerhetsnivå ska särskild hänsyn tas till de risker som behandling medför, i synnerhet från oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats. IMY vill också understryka vikten av att varje personuppgiftsansvarig gör behovs- och riskanalyser gällande vilka som ska ha åtkomst till personuppgifterna samt vidtar verkningsfulla åtkomstkontroller. Det är även viktigt att lämplig säkerhetsnivå iakttagas i samband med att personuppgifter överförs mellan olika aktörer. Se vidare myndighetens remissvar den 11 oktober 2021 över delbetänkandet Rätt mottagare – Demokrativillkor och integritet, SOU 2021:66, diarienummer DI-2021-6847.¹

IMY vill även lyfta fram artikel 25 i dataskyddsförordningen som reglerar inbyggt dataskydd (privacy by design). Att bygga in dataskydd är ett sätt att se till att kraven i dataskyddsförordningen uppfylls, såsom principen om uppgiftsminimering i artikel 5, och att de registrerades rättigheter skyddas.

¹ IMY:s remissyttrande finns på myndighetens webbplats.

Ändamålen med behandlingen

Det föreslås en bestämmelse om att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att nationellt centrum mot våldsbejakande extremism ska kunna utföra sitt uppdrag i dess särskilda funktion som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan (6 § i den föreslagna lagen). I slutbetänkandet anges att genom att uttryckligen knyta ändamålet med behandlingen till vad som är nödvändigt för utförandet av stödfunktionens uppdrag, inskränks stödfunktionens möjligheter att behandla personuppgifter som saknar koppling till verksamheten. En sådan ändamålsbegränsning anses snävare än vad som gäller enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen (avsnitt 8.7.6). Den aktuella bestämmelsen anges vara ett skydd för den personliga integriteten (avsnitt Sammanfattning).

Mot bakgrund av detta vill IMY lyfta fram att det redan framgår av dataskyddsförordningen att behandling av personuppgifter ska vara nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden, såsom exempelvis en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning, se artikel 6.1 e. Bestämmelsen som föreslås kan inte anses ge något mervärde utöver vad som redan gäller enligt dataskyddsförordningen. Bestämmelsen är inte heller en ändamålsbestämmelse i egentlig mening eftersom några ändamål för behandlingen inte kan anses komma till uttryck i den.

Stödfunktionens behandling av känsliga personuppgifter

I slutbetänkandet konstateras att behandling av känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse förutsätter stöd i rättsordningen och att stödfunktionens uppdrag enligt förslaget kommer att följa av författning. Stödfunktionen kommer därför att ha grund för att utföra nödvändig behandling av känsliga personuppgifter i sin verksamhet enligt förslaget till reglering i förordningen med instruktion för Brottsförebyggande rådet utan att det regleras särskilt i den nya lagen. Enligt utredningen bör det dock införas en bestämmelse i den nya lagen som tydliggör att stödfunktionen får behandla känsliga personuppgifter endast om uppgifterna har lämnats inom ramen för dess verksamhet eller i den omfattning som i övrigt är nödvändig för att fullgöra uppdraget som kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan. En sådan bestämmelse klargör ramarna för stödfunktionens behandling av känsliga personuppgifter och gör det tydligt för de registrerade i vilka fall som stödfunktionen får behandla känsliga personuppgifter (avsnitten 8.4.1 och 8.7.8).

Mot bakgrund av detta vill IMY lyfta fram att de intressen som ligger till grund för förslaget är sådana viktiga allmänna intressen som avses i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen och att behandlingen av känsliga personuppgifter är nödvändig med hänsyn till dessa intressen. För att behandling av känsliga personuppgifter ska få ske med stöd av artikel 9.2 g krävs det därutöver, som anges i slutbetänkandet, att den rättsliga grunden i nationell rätt står i proportion till det eftersträvade syftet och att den innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

När det gäller behandling av känsliga personuppgifter i stor omfattning krävs det även ett tydligt stöd i författning för behandlingen. IMY anser därför att det i det här fallet är nödvändigt med en bestämmelse av aktuellt slag i lag som möjliggör för stödfunktionen att behandla känsliga personuppgifter när det är nödvändigt.

IMY ser därför positivt på att grunden för stödfunktionen att behandla känsliga personuppgifter kommer till uttryck i den aktuella bestämmelsen (8 §). Bestämmelsen behöver dock förtydligas så att det framgår att behandlingen sker med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen eftersom det är den bestämmelsen som utgör det faktiska undantaget för behandlingen (jfr utformningen av 3 kap. 2, 3 och 5-7 §§ dataskyddslagen). Som bestämmelsen är utformad nu är det oklart med vilket rättsligt stöd som behandlingen utförs. Det är därför angeläget att artikel 9.2 g framgår av bestämmelsen för att skapa tydlighet och förutsebarhet för de registrerade och för stödfunktionen i frågan om den har rätt att behandla känsliga personuppgifter (jfr skäl 41 till dataskyddsförordningen).

Vidare anges i slutbetänkandet att genom att i den nya lagen uttryckligen knyta behandlingen av känsliga personuppgifter, samt även uppgifter om brott och misstanke om brott, till stödfunktionens verksamhet klargörs att stödfunktionen inte får behandla sådana uppgifter om de saknar koppling till dess uppdrag. Enligt utredningen inskränker den nya lagen i denna del stödfunktionens möjligheter att behandla känsliga personuppgifter i jämförelse med vad som gäller enligt 3 kap. 3 § dataskyddslagen (avsnitt 8.7.8). Förslaget i denna del anges ha en integritetsskyddande effekt (avsnitt 10.7.2).

IMY har dock utifrån underlaget i slutbetänkandet svårt att se att den aktuella bestämmelsen i praktiken inskränker stödfunktionens möjligheter att behandla känsliga personuppgifter i jämförelse med vad som följer av dataskyddsförordningen.

Verksamheters behandling av personuppgifter

Utredningen gör bedömningen att verksamheter som ansöker om att få ta del av statligt stöd eller beviljas tillstånd alternativt godkännande att bedriva viss verksamhet som finansieras av offentliga medel, ska anses ha ett rättsligt anspråk i dataskyddsförordningens mening (artikel 9.1 f). Det medför att en verksamhet får behandla även känsliga personuppgifter och uppgifter om brott vid en prövning av en fråga om rätt till stöd. Enligt utredningen kan alltså verksamheterna utföra nödvändig behandling av personuppgifter direkt med stöd av dataskyddsförordningen och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (kompletteringsförordningen) utan ytterligare lagstiftningsåtgärder på nationell nivå (avsnitt 8.5).

Det kan konstateras att utredningen i slutbetänkandet inte redogör för om den föreslagna personuppgiftsbehandlingen som stödjer sig på undantagen i dataskyddsförordningen och kompletteringsförordningen även innefattar anspråk som inte kan bli föremål för domstolsprövning. Utredningen redogjorde i sitt delbetänkande (Rätt mottagare – Demokrativillkor och integritet, SOU 2021.66) för att även förvaltningsrättsliga anspråk som inte kan bli föremål för domstolsprövning kan utgöra rättsliga anspråk i dataskyddsförordningens mening och att sådana ärenden förekommer. IMY framhöll i sitt remissvar över delbetänkandet att utredningens tolkning skilde sig från den som IMY och Förvaltningsrätten i Stockholm tidigare gjort och från den som förts fram i doktrinen. Detta är fortfarande IMY:s hållning.

Detta yttrande har beslutats av den tillförordnade enhetschefen Linn Sandmark efter föredragning av juristen Nina Hubendick.

Linn Sandmark, 2022-05-18 (Det här är en elektronisk signatur)