

Finansdepartementet
Rättssekretariatet
103 33 STOCKHOLM

Betänkandet (2007:45) Utökad elektroniskt informationsutbyte

Datainspektionen har granskat betänkandet huvudsakligen utifrån sin uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

Sammanfattning av Datainspektionens synpunkter

Datainspektionen konstaterar att utredningen har gjort en noggrann och systematisk analys av behovet och lämpligheten av ett utökad informationsutbyte. I två avseenden har dock Datainspektionen sådana invändningar att myndigheten inte kan tillstyrka alla förslagen. Det gäller synen på hur direktåtkomst påverkar vad som ska anses utgöra allmänna handlingar samt socialförvaltningarnas tillgång till personuppgifter. I det följande lämnar Datainspektionen – utöver sina direkta invändningar – några kommentarer och närmare synpunkter på vad som sägs i betänkandet. Rubrikerna följer den rubriksättning som använts i betänkandet.

Kapitel 7.2

Datainspektionen vill – i syfte att säkerställa att integritetsaspekten upprätthålls även i eventuella kommande utökade informationsutbyten – framhålla att varje utökad utbyte av personuppgifter utgör ett ytterligare ingrepp i den personliga integriteten. Enbart det skälet att det redan förekommer ett informationsutbyte medför inte att det är ett acceptabelt intrång i den enskildes integritet att utbyta fler uppgifter eller involvera fler myndigheter i utbytet. Eftersom möjligheten till kartläggning av en person och en uppgiftssammanställning i sig kan vara

mycket känslig för den personliga integriteten, blir risken för oacceptabelt intrång större ju fler uppgifter som är tillgängliga för sammanställning. Det gäller oavsett om uppgifterna var för sig är integritetskänsliga eller inte. Varje utökat utbyte av personuppgifter kräver därför en integritetsanalys som tar hänsyn till helheten och behovet av denna analys försvinner inte på grund av att utvecklingen sker gradvis.

Ett utbyte av personuppgifter mellan myndigheter kan i vissa fall uppstå som en konsekvens av utformningen av förmånsreglerna. Så var många gånger fallet med det informationsutbyte som reglerades efter den tidigare informationsutbytesutredningen (SOU 2000:97). Ett exempel på sådana regler är att Försäkringskassan för prövning av vissa förmåner måste veta om den försäkrade varit anmäld hos arbetsförmedlingen. Behovet av uppgiften var således uppenbart. Det är inte lika självklart att förmånsreglernas utformning kan användas som argument för ett ytterligare utökat informationsutbyte. Numera handlar utbytet av information inte alltid om att tillfredsställa uppenbara behov av uppgifter utan snarare om åstadkomma en ökad effektivitet genom att skapa tillgång till uppgifter.

Kapitel 8.2.6

Det poängteras på flera ställen i betänkandet att det enbart är sådana uppgifter som har betydelse i den mottagande myndighetens verksamhet som ska lämnas ut till denna myndighet genom direktåtkomst. Datainspektionen vill framhålla att detta uttalande bör nyanseras. Eftersom den myndighet som lämnar ut uppgifterna aldrig kan veta vilka personer som är aktuella i den mottagande myndighetens verksamhet, innefattar möjligheten till direktåtkomst uppgifter om alla de personer som den utlämnande myndigheten har i sina register. Det innebär att direktåtkomsten kommer att omfatta fler uppgifter än de som den mottagande myndigheten faktiskt har behov av. Den enskilde handläggaren får då i praktiken tillgång till en mängd personuppgifter som denne i många fall aldrig har anledning att ta del av. Det innebär att man lägger stort ansvar på den enskilde tjänstemannen att känna till i vilka fall denne lagligen får ta del av uppgifterna. Utbildningsinsatser, instruktioner samt loggning och uppföljning av användningen av systemen utgör följaktligen en viktig förutsättning för att

informationsutbytet ska kunna gå att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Ett alternativ är att utarbeta system som enbart möjliggör sökningar på personer som aktuella i den egna verksamheten. Sådana system används idag av Försäkringskassan vid informationsutbytet med arbetslöshetskassorna. Så som verkligheten ser ut idag, finns dock inte dessa system utvecklade för alla myndigheter. Att införa ett elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter utan krav på tekniska begränsningar skulle alltså i vissa fall, t.ex. för socialnämnderna, i praktiken medföra en omfattande uppgiftstillgång som begränsas enbart av rättsliga ställningstaganden och utan några tekniska hinder.

Enligt utredningen har den mottagande myndigheten rättslig befogenhet att genom direktåtkomst inhämta personuppgifter endast då dessa behövs i ett ärende eller viss verksamhet hos myndigheten. Genom att hänvisa till bestämmelsen i 2 kap. 3 § tredje stycket TF, görs bedömningen att uppgifter som inte behövs i ett ärende eller viss verksamhet inte kan anses förvarade hos den mottagande myndigheten. Detta innebär enligt utredningen att uppgifterna då inte heller utgör allmän handling hos denna myndighet.

Datainspektionen ifrågasätter denna tolkning. Enligt den s.k. likställighetsprincipen ska allmänheten ha tillgång till datalagrad information i samma utsträckning som den är tillgänglig för myndigheten. Detta förutsatt att ingen sekretessregel lägger hinder i vägen. Syftet med begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket TF är att allmänheten inte med stöd av offentlighetsprincipen ska kunna göra anspråk på att få ta del av sådana uppgifter hos myndigheten som myndigheten med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten själv är förhindrad att ta fram (prop. 2001/02:70 s 16 f). Ett typexempel på sådana rättsliga begränsningar är bestämmelser i registerlagstiftningen om vilka sökbegrepp som får användas. Genom sådana bestämmelser kan exempelvis myndigheten vara förbjuden att använda hälsouppgifter vid sökningar i sina registeruppgifter. Därmed förhindras att myndigheten tar fram integritetskänsliga sammanställningar ur datalagrad personinformation. En

sådan begränsning gäller även gentemot allmänheten. Allmänheten kan således inte med åberopande av offentlighetsprincipen få ut en sammanställning som inte myndigheten själv får göra. En sådan sammanställning – en s.k. potentiell handling – anses inte som förvarad hos myndigheten. Till skillnad från utredningen anser Datainspektionen inte att en bestämmelse, som anger för vilka ändamål myndigheten får ha direktåtkomst, är en sådan rättslig begränsning som avses i 2 kap. 3 § TF och som påverkar allmänhetens möjlighet till insyn. Datainspektionen menar att ändamålsbestämmelserna i registerlagstiftningen inte har någon självständig betydelse i förhållande till TF. En myndighet får aldrig använda personuppgifter, varken sådana som myndigheten själv har samlat in eller sådana som den har tillgång till via direktåtkomst, för något annat än för särskilt angivna ändamål. Det påverkar dock inte vad som ska anses utgöra allmän handling. I sammanhanget kan nämnas att Personuppgiftslagsutredningen synes ha samma syn som Datainspektionen på frågan om vad ändamålsbestämningar kan ha för betydelse i förhållande till offentlighetsprincipen i 2 kap. TF (se SOU 2004:6, s 246 f).

Denna fråga är väsentlig med hänsyn till att olika sekretessregler gäller för de olika myndigheterna. En förutsättning för att ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter ska anses acceptabelt ur integritetssynpunkt är att det inte medför en oavsedd spridning av uppgifter till allmänheten. Datainspektionen kan inte tillstyrka informationsutbytet utan att frågan klarläggs och beaktas i det fortsatta lagstiftningsärendet.

Kapitel 9.2

Datainspektionen vill poängtera att det är oerhört viktigt med information till de enskilda personer som berörs av informationsutbytet. När personuppgifter i allt högre grad sprids mellan myndigheterna, måste de enskilda som lämnar uppgifter ha möjlighet att förutse var deras uppgifter kommer att behandlas. En tydlig information om vilka uppgifter som kan komma att överföras samt till vilka myndigheter de i så fall kan föras över bör således lämnas redan i samband med att den enskilde ansöker om en förmån hos någon av de myndigheter som ingår i informationsutbytet. Information bör även lämnas när

den mottagande myndigheten tar del av uppgifterna enligt principen om kommunikering enligt förvaltningslagen.

Kapitel 15.9.2

Enligt förslaget kommer socialnämnderna att få tillgång till stora mängder information, som framför allt rör enskilda personers ekonomiska situation. Redan idag har socialnämnderna tillgång till uppgifter om hälsa, familjesituation, arbetssituation etc. beträffande personer som är aktuella för åtgärder. Detta bygger på den hjälpsökandens frivilliga medverkan. Om utredningens förslag går igenom kommer socialnämnderna att ha möjlighet att mer eller mindre fullständigt kartlägga personer som ansöker om bistånd. Eftersom informationsutbytet bygger på uppgiftsskyldighet myndigheterna emellan och inte på den enskildes samtycke, menar Datainspektionen att möjligheten till kartläggning kommer att innebära en urholkning av socialtjänstlagens principer om att verksamheten ska bygga på respekt för människans självbestämmanderätt och integritet (se 1 kap. 1 § socialtjänstlagen).

Som Datainspektionen redan har framhållit, saknas för socialnämnderna idag tekniska system som kan styra direktåtkomsten enbart till uppgifter som den mottagande myndigheten behöver för ett enskilt ärende. Direktåtkomsten måste därför omfatta många fler uppgifter än vad den mottagande myndigheten egentligen har behov av. Det innebär att tjänstemännen på socialförvaltningarna kommer att ha tillgång till uppgifter inte bara rörande de människor som är aktuella i ett ärende, utan även rörande kommunens befolkning i övrigt. Datainspektionen ifrågasätter om den breda allmänhet, som aldrig någonsin kommer att vara i kontakt med socialtjänsten, ska tvingas acceptera att socialtjänsten har tillgång till deras personuppgifter.

Loggning och uppföljning kan aldrig till fullo ersätta ett system med inbyggda tekniska hinder. En avsaknad av tekniska begränsningar ställer stora krav på de anställda inom socialförvaltningen och alla kommuner har, med hänsyn till deras varierande storlek och resurser, inte samma möjlighet att upprätthålla en tillfredsställande kompetens hos sina anställda. Datainspektionen har genom

inspektioner många gånger konstaterat att kompetensen inom kommunerna är högst varierande.

Datainspektionen anser att en sådan extensiv direktåtkomst för socialnämnderna som föreslås i betänkandet är förenlig med kraven på skydd för den personliga integriteten endast under förutsättning att tjänstemännens åtkomst till personuppgifter begränsas till att motsvara aktuella ärenden genom olika tekniska åtgärder. Mot bakgrund av detta kan Datainspektionen inte tillstyrka förslaget så länge de tekniska förutsättningarna inte är lösta.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av chefsjuristen Leif Lindgren, datarådet Hans-Olof Lindblom, teamledaren Britt Marie Wester och juristen Héléne Samuelsson, föredragande.

Göran Gräslund

Héléne Samuelsson