

Regeringskansliet,
Finansdepartementet

Betänkandet En ny riksbankslag (SOU 2019:46)

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

Med anledning av betänkandets omfattning och det antal frågor som behandlats har Datainspektionen valt att begränsa sitt yttrande till frågor av väsentlig betydelse för enskildas personliga integritet.

Datainspektionen lämnar följande synpunkter.

13.9 Omvärldsbevakning och forskning

Av utredningen framgår att för att Riksbanken ska kunna utföra sina uppgifter är det nödvändigt att den ägnar sig åt omfattande omvärldsbevakning. Kommittén föreslår att det införs en tydligare bestämmelse om forskning och omvärldsbevakning i den nya lagen 1 kap. 9 §. Datainspektionen ser positivt på förslaget att införa en bestämmelse som tar sikte på forskning och omvärldsbevakning och att Riksbankens uppgift gällande forskning fastställs.

För att behandlingen av personuppgifter ska vara laglig krävs det att det finns en rättslig grund i artikel 6 dataskyddsförordningen. En myndighet får behandla personuppgifter om behandlingen exempelvis är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Enligt artikel 6.3 2 st. i förordningen måste behandlingen vara proportionell i förhållande till det legitima mål som eftersträvas.

Datainspektionen saknar en redogörelse av vilka personuppgifter som kan komma att behandlas i samband med den omfattande forskning som Riksbanken faktiskt ägnar sig åt. Betänkandet innehåller inte någon analys av om huruvida det integritetsintrång behandlingen kan medföra för den registrerade är proportionerlig. En sådan analys ska kartlägga de risker och konsekvenser som förslaget kan innebära för den personliga integriteten. Kartläggningen ska sedan ligga till grund för en proportionalitetsbedömning där behovet av skyddsåtgärder vägs in. Sammantaget ska analysen säkerställa att integritetsintrånget inte blir större än nödvändigt utifrån vad man vill uppnå med förslaget.

För att uppfylla kraven i bl.a. artikel 6 i dataskyddsförordningen krävs att det görs en analys av förslagets inverkan på den enskildes personliga integritet. För att det ska vara möjligt att utföra denna analys krävs dessutom att man vet vilka personuppgifter som kommer att behandlas med anledning av dessa förslag. Enligt Datainspektionen saknas båda delarna i utredningen.

36.1.2 Uppgiftsskyldighet

I utredningen presenteras ett förslag på att utvidga kretsen uppgiftsskyldiga aktörer för att på ett tydligt sätt omfatta Riksbankens alla verksamhetsområden enligt förslaget till den nya riksbankslagen (7 kap. 1-4 §§). Riksbanken får enligt vad som anges i utredningen inte inhämta uppgifter direkt från privatpersoner. Däremot finns det inget som utesluter att Riksbanken, förutom det som framkommer i utredningen om kretsen uppgiftsskyldiga, även kan inhämta information från privatpersoner på frivillig väg. I utredningen anges att Riksbanken får inhämta information på frivillig väg t.ex. vad gäller undersökningar avseende allmänhetens betalningsvanor, eller till följd av avtal som ingås med stöd av den nya riksbankslagen. Det framgår dock inte hur uppgifterna ska samlas in t.ex. om insamlingen kommer att ske direkt från de registrerade med stöd av samtycke eller om informationen ska inhämtas från företag (t.ex. banker) som har uppgifterna. Datainspektionen uppfattar att kommittén menar att insamlingen i sådana fall kommer att ske direkt från de registrerade med stöd av samtycke annars är det inte fråga om insamling på frivillig väg.

Vidare beskrivs att Riksbankens motparter i penningpolitiken är olika finansiella företag, framförallt banker och andra kreditinstitut. Det framgår att på penningpolitikens område behöver Riksbanken ha tillgång till sådana uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna bedöma och analysera effekterna av olika möjliga penningpolitiska åtgärder och hur den penningpolitiska transmissionen fungerar. Den aktuella informationen rör bl.a. bankers in- och utlåning till icke finansiella företag och hushåll i fråga

om volym om räntor, bankernas finansieringskostnader och finansieringsmodeller¹. Datainspektionen finner att det är otydligt om och i så fall vilka bestämmelser som utredningen menar skulle omfatta riksbankens rätt att inhämta information från hushåll.

Kommittén uppger vidare att det knappast är möjligt att uttömmande reglera vilka slags uppgifter som ska lämnas till Riksbanken och av vem. Enligt nuvarande riksbankslagen anges istället vilka företag som är skyldiga att lämna Riksbanken de uppgifter som Riksbanken begär. Förslaget är att den nya riksbankslagen utformas på liknande sätt. I förslaget identifieras den krets av aktörer som ska vara skyldiga att lämna de uppgifter Riksbanken anser är nödvändiga för att Riksbanken ska kunna utföra sina uppgifter. Proportionalitetsprincipen enligt förslaget i avsnitt 13.5 (1 kap. 5 §) eller enligt 5 § förvaltningslagen är tillämplig i sådana fall.

Datainspektionen välkomnar att kommittén föreslår att införa en proportionalitetsprincip för Riksbankens beslutsfattande. Det är en princip som gäller generellt för myndigheter. När det gäller behandling av personuppgifter gäller därutöver de krav som följer av dataskyddsförordningen och nationell kompletterande dataskyddslagstiftning med särskilda bestämmelser som kan anpassa vissa av dataskyddsförordningens bestämmelser till den personuppgiftbehandling som är nödvändig för myndigheter generellt eller för en viss myndighets verksamhet. Om utredningen menar att den föreslagna proportionalitetsprincipen ska vara den bestämmelse som ska utgöra grunden för vilka personuppgifter som Riksbanken ska få behandla och hur kan Datainspektionen konstatera att det är svårt att se hur det kommer att vara förenligt med dataskyddsförordningen. Det förslaget skulle samtidigt öppna upp för en bred användning av uppgifter som i princip är helt oreglerad. Det skulle i så fall ligga helt i Riksbankens händer att göra avvägningarna för vilka uppgifter som behövs och hur de ska hanteras. Datainspektionen kan inte tillstyrka ett sådant förslag. I övrigt saknar betänkandet en redogörelse för avvägningar om hur man kommer fram till vilka personuppgifter som ska behandlas och hur behandlingen ska gå till i Riksbankens verksamhet.

36.1.3 Statistik

Kommittén föreslår att det införs en uttrycklig bestämmelse om Riksbankens rätt att använda insamlade uppgifter för statistikändamål, såväl för att framställa nationell statistik som för internationellt samarbete (7 kap. 5 §).

¹ Betänkandet En ny riksbankslag (SOU 2019:46) sid 1670.

Vilka uppgifter som ska lämnas i det konkreta fallet, vem som ska lämna uppgifterna och när de ska lämnas beslutas dock av Riksbanken. För att de uppgifter som inhämtas ska kunna användas i Riksbankens verksamhet behöver uppgifterna i regel behandlas genom exempelvis registrering, organisering och bearbetning. Kommittén menar att någon särskild bestämmelse om detta inte behövs i riksbankslagen. Däremot bör det finnas bestämmelser om Riksbankens statistikproduktion, eftersom detta är en central del av Riksbankens verksamhet.

Datainspektionen instämmer i att det finns behov av en uttrycklig bestämmelse om statistik. Inspektionen håller däremot inte med om att det inte finns behov av en bestämmelse som tar sikte på *hur* personuppgifter ska behandlas. Precis som nämnts ovan gällande forskning räcker det inte att endast fastställa en uppgift för att uppfylla kraven i artikel 6 i dataskyddsförordningen. Förutom att uppgiften ska fastställas krävs det enligt bl.a. artikel 6.3 2 st. att behandlingen är proportionerlig.

Enligt 2 kap. 6 § 2 st. regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Denna rättighet är dock inte absolut utan kan enligt 2 kap. 20-21 §§ regeringsformen begränsas genom lag efter en proportionalitetsbedömning. Detta i grundlag fastställda integritetsskydd säkerställer således att det vid personuppgiftsbehandling som innebär ett betydande intrång i den enskildes personliga integritet görs en avvägning mellan det behov som finns av att behandlingen sker och det integritetsintrång denna behandling innebär för den enskilde.

Datainspektionen anser att kraven i regeringsformen och dataskyddsförordningen innebär att den behandling av personuppgifter som aktualiseras genom Riksbankens framställning av statistik, måste fastställas i lag.

Behandling av personuppgifter

Kommittén beskriver att Riksbanken kan behöva inhämta personuppgifter från banker och andra företag för att fullgöra sin verksamhet, dvs. främst uppgifter som rör enskildas ekonomiska förhållanden, t.ex. lån och insättningar. Vidare menar kommittén att de uppgifter som Riksbanken har getts i uppdrag att utföra enligt riksbankslagen är relativt konkreta men överlämnar i stor utsträckning till Riksbanken att bestämma hur uppgifterna ska utföras. Kommittén framhåller att det inte heller framgår av lagen vilka personuppgifter, eller andra uppgifter, som Riksbanken får samla in från de

finansiella aktörerna eller hur de i övrigt får behandlas. Det har överlämnats till Riksbanken att bestämma men behandlingen ska vara nödvändig för att Riksbanken ska kunna fullgöra sina uppgifter och i övrigt förenlig med dataskyddsregleringen.

Kommittén konstaterar att Riksbanken kan behöva uppgifter om bankernas inlåning från och utlåning till bl.a. hushåll för att utföra sina uppgifter avseende penningpolitiken. Sådana uppgifter inhämtas i dag från bl.a. banker, men på aggregerad nivå.² Enligt vad kommittén erfar är Riksbankens insamling och övriga behandling av personuppgifter i dagsläget av mindre omfattning. Vidare framgår att den nuvarande riksbankslagen inte innehåller några uttryckliga bestämmelser om Riksbankens personuppgiftsbehandling. Kommitténs bedömning är att de uppgifter och befogenheter som Riksbanken tilldelas i den nya riksbankslagen inte motiverar några författningsändringar i detta avseende.

Datainspektionen håller inte med kommittén om att det inte finns behov av uttryckliga bestämmelser om riksbankens personuppgiftsbehandling. Att det finns behov av en rättslig grund för behandling av uppgifter om hushållens tillgångar och skulder för att framställa statistik framförde Datainspektionen i ett yttrande till Riksbankens rörande deras förslag att framställa statistik på uppgifter avseende hushållens finansiella tillgångar och skulder³.

I det yttrandet framförde Datainspektionen bland annat följande.
Den i rapporten beskrivna statistikframställningen innebär en omfattande behandling av mycket integritetskänsliga personuppgifter och utgör enligt inspektionen ett sådant betydande intrång i en enskilds personliga integritet som avses i 2 kap. 6 § 2 st. regeringsformen. Datainspektionen anser att kraven i regeringsformen och dataskyddsförordningen innebär att en sådan uppgift och behandling av personuppgifter, som framtagandet av statistik över hushållens tillgångar och skulder innebär, måste fastställas i lag. Förutom att lagregleringen måste vara tydlig, precis och förutsägbar för den enskilde registrerade måste lagstiftaren dessutom väga behovet av behandlingen av personuppgifterna mot det intrång i den personliga integriteten den innebär för den enskilde. En sådan utredning saknas i betänkandet och Datainspektionen står därmed fortfarande fast vid sin bedömning i yttrandet.

² Betänkandet En ny riksbankslag (SOU 2019:46) sid 1684.

³ Rapporten "Riksbankens förslag till ny statistik över hushållens finansiella tillgångar och skulder" (dnr 2340-2017). De personuppgifter som skulle behandlas enligt Riksbankens förslag var detaljerade uppgifter om hushållens tillgångar och skulder i syfte att ta fram statistik.

Att införa en bestämmelse om proportionalitet i den nya riksbankslagen är ett steg i rätt riktning men som framgått i de tidigare avsnitten anser inte Datainspektionen att det är tillräckligt. Att tydliggöra att Riksbanken ska arbeta med att framställa statistik samt arbeta med forskning är nödvändigt då Riksbankens uppgifter ska framgå av lagen. För att uppfylla kraven i artikel 6 i dataskyddsförordningen krävs förutom att uppgiften fastställs i nationell rätt att behandlingen även är proportionerlig. Datainspektionen saknar en sådan analys i utredningen. Det framgår tydligt av utredningen att uppgiftsskyldigheten redan är omfattande och att uppgifter som samlas in kan användas för att bl.a. framställa statistik. Det kan alltså bli frågan om en omfattande behandling av personuppgifter i Riksbankens verksamhet som i princip är helt oreglerad och upp till Riksbanken att bedöma. När uppgifter behandlas på ett sådant sätt anser Datainspektionen att kraven i regeringsformen och dataskyddsförordningen innebär att en sådan omfattande behandling av uppgifter, som det kan bli frågan när Riksbanken utför sina uppgifter gällande framställning av statistik och forskning, måste fastställas i lag.

Datainspektionen vill även peka på kravet på konsekvensbedömning i artikel 35 i dataskyddsförordningen. De personuppgiftsansvariga, dvs. Riksbanken kan komma att behöva göra en sådan bedömning vid sin behandling av personuppgifter enligt EU-förordningarna. En sådan bedömning kan även medföra krav på samråd med Datainspektionen. Kravet på konsekvensbedömning kan dock inskränkas i de fall behandlingen anses utgöra en uppgift av allmänt intresse vilken är fastställd i nationell rätt och en sådan konsekvensbedömning redan gjorts i samband med antagandet av den nationella rätten. Detta kräver dock även det en grundlig genomgång av aktuell behandling av personuppgifter samt dess förhållande till dataskyddsregleringen.

Inom statistikområdet finns en detaljerad lag för statistikansvariga myndigheter som omfattas av lag (2001:99) om den officiella statistiken där bl.a. behandlingen av personuppgifter regleras. Förslagen på bestämmelser om forskning och framställning av statistik i den nya riksbankslagen är i jämförelse med lagen om den officiella statistiken relativt lösligt reglerad och lämnar ett stort utrymme för Riksbanken att avgöra vilka uppgifter som behövs. Detta bidrar till otydlighet och det blir omöjligt att förutsäga vilka personuppgifter som kan komma att behandlas och hur behandlingen ska ske.

Kommittén kommer fram till att Riksbankens insamling och övriga behandling av personuppgifter i dagsläget är av mindre omfattning. Datainspektionen kan konstatera att även uppgifter om bankernas inlåning från och utlåning till bl.a. hushåll på en aggregerad nivå kan vara personuppgifter om de på ett direkt eller indirekt sätt kan identifiera en fysisk person. Uppgifter som har krypterats eller pseudonymiserats omfattas också av dataskyddsförordningen. Uppgifter som har kodats och där kodnyckeln finns kvar är att anse som personuppgifter. Detta oberoende av om kodnyckeln finns hos den personuppgiftsansvarige eller hos någon annan. Sådana uppgifter är således inte anonymiserade i dataskyddsförordningens mening. Uppgifter som har anonymiserats omfattas däremot inte av dataskyddsförordning. Även om kodnyckeln skulle raderas kan sådana uppgifter, t.ex. genom s.k. bakvägsidentifiering, komma att kunna hänföras till en identifierbar fysisk person och då bli personuppgifter. Det kan således vara svårt att helt och hållet anonymisera personuppgifter på ett sådant sätt att dataskyddsförordningen inte blir tillämplig. Det är mot bakgrund av detta otydligt vad kommittén menar med aggregerad nivå.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis är Datainspektionen positiv till att Riksbankens uppgifter vad gäller forskning och statistik tydliggörs i lag. De personuppgifter som Riksbanken kan komma att behandla i sin verksamhet är av integritetskänslig natur och det rör sig om en omfattande insamling av uppgifter. Att det införs en proportionalitetsprincip är ett välkommet inslag men i utredningen beskrivs inte hur bedömningen av vilka uppgifter som är nödvändiga görs och vad riskerna med en sådan behandling är utifrån ett integritetsperspektiv. Förslaget lämnar ett stort utrymme för Riksbanken att avgöra vilka personuppgifter de behöver utan närmare vägledning. För att kunna utföra en proportionalitetsbedömning krävs det att det är tydligt vilka kategorier av personuppgifter som ska behandlas inom respektive område. Det krävs dessutom även att riskerna och integritetsintrånget tydliggörs. Utredningen har inte presenterat någon konkret redogörelse för vilka personuppgiftsbehandlingar samt vilka risker de aktuella behandlingarna kan medföra. Utan en sådan redogörelse kan en proportionalitetsbedömning inte göras. Datainspektionen anser att kraven i regeringsformen och dataskyddsförordningen innebär att den aktuella behandling av personuppgifter, som Riksbanken behöver ägna sig åt vid framställning av statistik samt för att bedriva forskning, måste fastställas i lag. Lagstiftaren måste dessutom väga behovet av behandlingen av personuppgifterna mot det intrång i den personliga integriteten den innebär för den enskilde.

Förslagen uppfyller således inte de krav som följer av regeringsformen och dataskyddsförordningen. Datainspektionen avstyrker därför förslagen på förevarande underlag.

Detta beslut har fattats av enhetschefen Malin Blixt efter föredragning av Salomeh Fanaei. Vid den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Hans-Olof Lindblom medverkat.

Malin Blixt, 2020-04-16 (Det här är en elektronisk signatur)