

eSam
Skickas via e-post till kontaktperson

Diarienummer:
IMY-2022-1665

Ert diarienummer:
ES 2022:6

Datum:
2022-06-02

eSam:s promemoria En modern registerförfattning (ES 2022:6)

eSam har skickat promemorian *En modern registerförfattning (ES 2022:6)* på remiss till Integritetsskyddsmyndigheten (IMY).

IMY lämnar i detta yttrande myndighetens synpunkter på promemorian. IMY lämnar inledningsvis allmänna synpunkter och därefter synpunkter på de huvudsakliga bedömningarna som eSam gör i promemorian.

Allmänna synpunkter

Det finns ett behov av att se över registerförfattningarna

Syftet med eSam:s promemoria är att belysa den problematik som dagens registerförfattningar skapar för myndigheters verksamhet, främst inom digitaliseringsområdet. eSam anför att många av dagens registerförfattningar är föråldrade och behöver moderniseras för att stödja digitaliseringen.

IMY håller med eSam om att det finns ett behov av en översyn och modernisering av registerförfattningarna. Den genomgång som skedde av registerförfattningarna inför att dataskyddsförordningen började tillämpas utfördes med snäva tidsramar. Det gjordes därför inte någon samlad översyn för att modernisera dem och skapa större enhetlighet.¹

IMY instämmer vidare i att en översyn av registerförfattningarna bör skapa större enhetlighet i begrepps användningen och en högre grad av anpassning till de begrepp som används i dataskyddsförordningen.² Det kan annars uppstå oklarheter och svårigheter vid tillämpningen av registerförfattningarna.

Målet med översynen bör vara att ge förutsättningar för en hållbar fortsatt digitalisering av den offentliga sektorn där en balans nås mellan integritetsskydd och myndigheternas behov av att behandla personuppgifter.

Postadress:
Box 8114
104 20 Stockholm

Webbplats:
www.imy.se

E-post:
imy@imy.se

Telefon:
08-657 61 00

¹ Prop. 2017/18:105 s. 23.

² Exempelvis förekommer fortfarande formuleringar som "En registrerad person har inte rätt att motsätta sig sådan behandling" (se t.ex. 6 § lagen [2001:454] om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten) vid begränsningar av rätten att göra invändningar enligt artikel 21 i dataskyddsförordningen.

Integritetsfrågorna måste lyftas fram för att digitaliseringen ska bli hållbar

Målet med en modernisering av registerförfattningarna måste vara att skapa en rättslig grund för myndigheternas personuppgiftsbehandling som är tydlig, precis, förutsebar och proportionerlig. När ny reglering utformas behöver det ske en noggrann avvägning mellan myndigheternas berättigade intresse av att behandla personuppgifter och enskildas grundläggande rätt till skydd för sitt privatliv och sina personuppgifter enligt artiklarna 7 och 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 52.1 i stadgan ska begränsningar av dessa rättigheter vara föreskrivna i lag³ och förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. För att uppfylla kravet på proportionalitet krävs att inskränkningarna i skyddet av personuppgifter begränsas till vad som är strikt nödvändigt. Lagstiftning som innebär ett ingrepp måste enligt fast praxis innehålla tydliga och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen av den aktuella åtgärden.⁴

eSam:s promemoria har ett tydligt fokus på förändringar som kan förenkla för myndigheterna medan den inte har samma fokus på åtgärder som kan säkerställa integritetsskyddet. Det krävs en noggrann analys även av integritetsfrågorna för att säkerställa förenlighet med EU-rätten och ge förutsättningar för en hållbar digitalisering av den offentliga sektorn. Den lämpligaste formen för en mer övergripande översyn och förändring av registerförfattningarna är en offentlig utredning med uppdrag att säkerställa balansen mellan myndigheters behov av att behandla personuppgifter och enskildas skydd för den personliga integriteten.

Dataskyddsförordningen ställer nya krav på registerförfattningarna

Det är viktigt att se att det rättsliga sammanhanget är ett annat under dataskyddsförordningen jämfört med vad som gällde under personuppgiftslagen. Tidigare gjordes vid framtagandet av registerförfattningar en bedömning om det var motiverat med "avvikelser" från den generella regleringen i personuppgiftslagen (jfr s. 9 i promemorian). Under dataskyddsförordningen måste i stället den nationella regleringen vara förenlig med förordningen.

En avgörande skillnad med dataskyddsförordningen är att det nu ställs krav på att den behandling som utförs av myndigheter har en särskild rättslig grund i nationell rätt (artikel 6.3). Artikel 6.3 ställer krav på att den rättsliga grunden för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Den absoluta merparten av myndigheternas personuppgiftsbehandling sker med stöd av artikel 6.1 c och e.

³ Enligt EU-domstolens praxis innebär kravet på lagreglering att samtliga begränsningar i utövandet av grundläggande rättigheter ska vara föreskrivna i lag att den rättsliga grund som gör ingreppet i rättigheterna möjligt i sig ska definiera räckvidden av begränsningen i utövandet av den aktuella rättigheten. Se EU-domstolens dom den 16 juli 2020, Schrems II, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, p. 175.

⁴ Se t.ex. EU-domstolens dom den 16 juli 2020, Schrems II, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, p. 176 och dom den 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima, C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504, p. 105.

Den rättsliga grunden måste utformas utifrån de krav som förordningen ställer på tydlighet, precision, förutsebarhet och proportionalitet (artikel 6.3 och skäl 41). Kravet på förutsebarhet ska ses på från den registrerades – och inte den personuppgiftsansvariges – perspektiv (skäl 41).

Registerförfattningarna har således numera en delvis annan funktion än tidigare. I registerförfattningarna måste det nu säkerställas att den rättsliga grunden uppfyller de krav som dataskyddsförordningen ställer. Det handlar om att tydliggöra och precisera den rättsliga grunden samt att reglera ytterligare skyddsåtgärder när det är nödvändigt för att säkerställa proportionaliteten.

Alla registerförfattningar kan inte stöpas i samma form

Den rättsliga grunden i nationell rätt måste utformas utifrån de krav som dataskyddsförordningen ställer på tydlighet, precision, förutsebarhet och proportionalitet. Regeringen har i förarbetena till dataskyddslagen uttalat att graden av tydlighet och precision som krävs för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste bedömas från fall till fall utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. En behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten, såsom när det gäller behandling av elevs namn i reguljär skolverksamhet, kan ske med stöd av en rättslig grund som är allmänt hållen. Ett mer kännbart intrång, t.ex. behandling av känsliga personuppgifter inom hälso- och sjukvården, kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsebart. Om intrånget är betydande och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden krävs dessutom särskilt lagstöd enligt 2 kap. 6 och 20 §§ RF.⁵

Detta innebär att det inte går att stöpa alla registerförfattningar i samma form. Det måste alltid ske en bedömning av personuppgiftsbehandlingens och verksamhetens karaktär för att avgöra hur stor grad av tydlighet och precision som krävs, t.ex. hur preciserade ändamålsbestämmelserna i en registerförfattning bör vara.

Det är också viktigt att göra en helhetsbedömning av den rättsliga grunden och se samspelet med verksamhetsregleringen när behovet av kompletterande dataskyddsreglering bedöms. En tydlig verksamhetsreglering kan medföra att behovet av bestämmelser om t.ex. ändamål i en registerförfattning för att avgränsa den rättsliga grunden kan bli lägre. En mer allmänt hållen verksamhetsreglering kan däremot kräva en mer preciserad reglering i en registerförfattning.

Sammanfattningsvis är det enligt IMY:s bedömning mycket svårt att skapa en mall som alla registerförfattningar kan följa. Däremot skulle en möjlighet kunna vara att skapa mallregleringar för vissa grupper av myndigheter vilkas verksamhet och personuppgiftsbehandling innebär likartade risker för den personliga integriteten (jfr s. 19 f. i kommittédirektiv 2011:86).

En mindre precis reglering innebär risker även för myndigheterna

Flera av eSam:s bedömningar innebär att regleringen i registerförfattningarna ska ges en lägre preciseringsgrad i syfte att förenkla för myndigheterna. En opreciserad reglering minskar förutsebarheten för de registrerade. Detta kan i sin tur medföra att

⁵ Prop. 2017/18:105 s. 51.

den rättsliga grunden inte uppfyller dataskyddsförordningens krav och det inte finns grund för personuppgiftsbehandlingen.

Det kan vara svårt för en personuppgiftsansvarig myndighet att bedöma om en oprecis rättslig grund utgör grund för en personuppgiftsbehandling, särskilt om behandlingen är integritetskänslig. En lägre grad av precision i den rättsliga grunden kan således leda till en högre grad av osäkerhet och sämre förutsebarhet inte bara för den registrerade, utan även för den personuppgiftsansvarige. Den förenkling för myndigheterna som eSam vill uppnå kan med andra ord vara skenbar.

En lägre grad av precisering kan också öka risken för att myndigheternas egna bedömningar av den rättsliga grunden för en viss personuppgiftsbehandling ifrågasätts av den registrerade. Den registrerade har genom artikel 21 i dataskyddsförordningen getts en förstärkt rätt att invända mot behandling som utförs för en uppgift av allmänt intresse. Den rättigheten kan begränsas enligt artikel 23 i dataskyddsförordningen, vilket är ganska vanligt förekommande i registerförfattningarna. Den registrerade har emellertid också en rätt att lämna in ett klagomål till IMY enligt artikel 77, en rätt som inte kan begränsas. Med en mindre precis reglering är risken större att IMY gör en annan bedömning än myndigheten i frågan om den rättsliga grunden kan ge stöd för en viss personuppgiftsbehandling, jämfört med om lagstiftaren gett ett mer specifikt författningsstöd för behandlingen.

Ändamålsbestämmelser

eSam:s bedömning

eSam anser att ändamålsbestämmelser bör formuleras så att myndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter enligt lag eller förordning.

IMY:s synpunkter

Bestämmelser som anger och begränsar tillåtna ändamål har normalt ansetts vara nödvändiga för att säkerställa integritetsskyddet i renodlade registerförfattningar. Under dataskyddsförordningen kan sådana bestämmelser vara avgörande för att en rättslig grund ska leva upp till förordningens krav på förutsebarhet och proportionalitet.

Den mallbestämmelse som eSam föreslår anger inte de ändamål för vilka behandlingen är tillåten och är således inte en ändamålsbestämmelse i egentlig mening. Bestämmelsen påminner mer om upplysningsbestämmelserna i 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen som ger vägledning om hur artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen ska uppfattas utifrån svenska förhållanden. I dessa upplysningsbestämmelser anges bl.a. att personuppgiftsbehandling får utföras om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Det är svårt att se vad den av eSam föreslagna bestämmelsen tillför till upplysningsbestämmelserna i dataskyddslagen.

Däremot ser IMY att den av eSam föreslagna bestämmelsen kan bidra till otydlighet eftersom det – till skillnad från bestämmelserna i dataskyddslagen som uttryckligen hänvisar till dataskyddsförordningen – inte framgår av bestämmelsen hur den förhåller sig till regleringen i förordningen. Bestämmelsen är också annorlunda utformad än bestämmelserna i dataskyddslagen vilket skulle kunna leda till motsatsslut i vissa

avseenden, t.ex. i fråga om myndighetsuppdrag som inte getts författningsform eller personuppgiftsbehandling som sker med stöd av kollektivavtal.

IMY har vidare svårt att se hur den bestämmelse som eSam föreslår skulle avgränsa den rättsliga grunden. Den är så allmänt hållen att den inte ger någon tydlighet eller förutsebarhet för de registrerade och det kan ifrågasättas om behandling utanför bestämmelsens tillämpningsområde överhuvudtaget kan vara förenlig med förordningen. Såvitt IMY känner till finns det inte någon registerförfattning som innehåller en ändamålsbestämmelse som är så allmänt hållen. Även de allmänt hållna bestämmelserna som eSam hänvisar till i promemorian (se s. 16-17 i promemorian) är något mer preciserade än den föreslagna bestämmelsen.

IMY bedömer, som framgår ovan, att bestämmelsen snarast skulle vara av upplysningskaraktär. Det finns dock en risk att bestämmelsen uppfattas som att den utgör en självständig grund för behandling av personuppgifter och att den ger en mer långtgående grund för personuppgiftsbehandling än vad som är tillåten enligt dataskyddsförordningen.

IMY konstaterar vidare att det, i enlighet med vad regeringen uttalade i förarbetena till dataskyddslagen, i varje lagstiftningsärende måste göras en bedömning om en rättslig grund uppfyller förordningens krav på tydlighet, precision, förutsebarhet och proportionalitet. Detta innebär att det inte går att ställa upp ett krav om att det krävs skäl av en viss tyngd (se s. 12 i promemorian) för att ha en mer utförlig reglering av ändamålen än den typbestämmelse som eSam föreslår.

IMY anser sammanfattningsvis att den föreslagna bestämmelsen inte bör användas som en mallbestämmelse för registerförfattningarna.

Finalitetsprincipen inklusive ”testverksamhet”

eSam:s bedömning

eSam förespråkar att registerförfattningar som huvudregel inte ska innehålla någon bestämmelse som reglerar finalitetsprincipen. I stället ska principen i dataskyddsförordningen gälla, om inte lagstiftaren uttryckligen angett att principen inte är tillämplig.

Utlämnande av personuppgifter till andra myndigheter ska inte regleras genom ändamålsbestämmelser.

Testverksamhet behöver som utgångspunkt inte regleras som ett särskilt ändamål.

Vidarebehandling av känsliga personuppgifter behöver inte regleras särskilt.

IMY:s synpunkter

Finalitetsprincipens funktion

Finalitetsprincipen i artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen utgör en del av principen om ändamålsbegränsning. Dess funktion är att förhindra s.k. ändamålsglidning genom att ställa upp ett krav på att behandling för nya ändamål måste vara förenliga med insamlingsändamålen. Det står klart att finalitetsprincipen gäller även om det inte anges i en registerförfattning. Personuppgifter som samlats in av en myndighet inom ramen för bestämmelserna i en registerförfattning får alltså behandlas för nya ändamål

endast om de nya ändamålen är förenliga med insamlingsändamålen. Prövningen ska ske utifrån de kriterier som anges i artikel 6.4. Av artikel 6.4 framgår också att det är möjligt att genom lagstiftning möjliggöra behandling som är oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Detta förutsätter dock att lagstiftningsåtgärden utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda de mål som avses i artikel 23.1.

Behovet av att reglera finalitetsprincipen

Frågan om finalitetsprincipen ska regleras i en registerförfattning har behandlats i ett flertal lagstiftningsärenden. Denna fråga handlar egentligen inte om principen ska gälla eller inte inom ramen för författningen, utan om behandling för andra ändamål än de som uttryckligen anges i en registerförfattning är tillåtna. I registerförfattningar används ofta ändamålsbestämmelser som ett sätt att avgränsa den rättsliga grund som ska fastställas enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. En sådan ändamålsbegränsning sätter då gränserna för de tillåtna ändamålen för behandlingen. Detta kan vara nödvändigt för att göra den rättsliga grunden tydlig, precis, förutsebar och proportionerlig. När det införs en reglering som begränsar tillåtna behandlingsändamål, ligger det nära till hands att tolka regleringen som att det inte är tillåtet att behandla uppgifter för andra ändamål än de som uttryckligen anges. Detta även om de nya ändamålen skulle anses vara förenliga med insamlingsändamålen. De krav som ställs i förordningen på tydlighet, förutsebarhet och precision talar för att en ändamålsbegränsning i den rättsliga grunden ska tolkas som uttömmande.

Det kan dock vara så att lagstiftaren gör bedömningen att det inte är möjligt att i lagstiftningsarbetet förutse och reglera samtliga ändamål som bör vara tillåtna. För att möjliggöra förenlig vidarebehandling för andra ändamål än de som uttryckligen anges i regleringen bör det då införas reglering i registerförfattningen om detta. Sådana bestämmelser är vanliga i registerförfattningar (se t.ex. 1 kap. 5 a § lagen [2001:183] om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar). Bestämmelser av detta slag ska dock inte ses som en "dubbelreglering" av finalitetsprincipen utan som en precisering av gränserna för den rättsliga grunden (se t.ex. prop. 2017/18:115 s. 16).

IMY vill dock framhålla att det inte torde vara möjligt att införa en bestämmelse som i exemplet ovan för att komplettera en sådan allmänt hållen ändamålsbestämmelse som eSam föreslår. Detta eftersom det inte torde vara möjligt att vidarebehandla personuppgifter som insamlats inom ramen för myndighetens uppdrag för ändamål som faller utanför myndighetens uppdrag. Det är svårt att se att en sådan behandling skulle kunna vara förenlig med finalitetsprincipen eller t.ex. principerna om laglighet och korrekthet i artikel 5.1 a.

Vidarebehandling av känsliga personuppgifter

I promemorian anges att det inte krävs någon särskild reglering om vidarebehandling av känsliga personuppgifter eftersom bestämmelsen i artikel 9 i dataskyddsförordningen omfattar all slags behandling (s.19).

För IMY är det oklart vad denna bedömning innebär. För att behandling av känsliga personuppgifter ska vara tillåten krävs alltid stöd i något av undantagen i artikel 9.2. Detta gäller även vid vidarebehandling av sådana uppgifter. Det finns skäl att understryka att behandling av känsliga personuppgifter innebär större integritetsrisker och därmed ställer högre krav på det rättsliga stödet.

Därför kan uttömmande ändamålsbestämmelser oftare behövas (se t.ex. 7 kap. 6 § patientdatalagen [2008:355]). Det finns också skäl att framhålla att personuppgifternas känslighet har betydelse för förenlighetsprövningen enligt artikel 6.4 c. Det innebär att vidarebehandling av känsliga personuppgifter kan strida mot finalitetsprincipen trots att vidarebehandling av andra personuppgifter är tillåten.

Utlämnande av personuppgifter till andra myndigheter

IMY instämmer i att möjligheten för svenska myndigheter att lämna ut personuppgifter i första hand bör regleras i sekretesslagstiftningen och genom uppgiftsskyldigheter och andra typer av sekretessbrytande bestämmelser. En förutsättning för detta är dock att dataskyddsförordningens krav beaktas vid utformningen av såväl sekretesslagstiftningen och bestämmelser som bryter sekretessen. Lagstiftaren måste bedöma om det uppgiftslämnande mellan myndigheter som regleringen medger är förenligt med finalitetsprincipen och kraven på nödvändighet och proportionalitet, jfr HFD 2021 ref. 10 p. 30–31 där det anges att Högsta förvaltningsdomstolen förutsätter att lagstiftaren gör dessa bedömningar. Om lagstiftaren kommer fram till att uppgiftslämnandet inte är förenligt med finalitetsprincipen skulle det vara möjligt att införa en reglering som medger avsteg från finalitetsprincipen. Det förutsätter dock att regleringen uppfyller de krav som anges i artikel 6.4.

IMY konstaterar att, även om utgångspunkten är att utlämnande av uppgifter mellan myndigheter regleras i sekretesslagstiftningen, kan det behövas reglering i registerförfattningar som tydliggör vilket uppgiftslämnande som är tillåtet för att den rättsliga grunden ska bli förutsebar. En sådan reglering bör dock inte innebära att det uppkommer konflikter med sekretessregleringen, t.ex. genom att utlämnanden som är tillåtna enligt sekretessregleringen inte är tillåtna enligt registerförfattningen. IMY:s intryck är att registerförfattningarna brukar utformas så att konflikter med sekretessregleringen undviks.

IMY vill i detta sammanhang också framhålla att sekretessreglering kan utgöra en sådan integritetshöjande åtgärd som gör den rättsliga grunden proportionerlig eller ha betydelse som en sådan skyddsåtgärd som behöver införas enligt artikel 9.2 för att ge stöd för behandling av känsliga personuppgifter.

Testverksamhet

I promemorian finns inte någon närmare beskrivning av vad som avses med begreppet "testverksamhet". Det framstår dock som att eSam ger begreppet en bred innebörd och att det även omfattar vidarebehandling av personuppgifter för AI-utveckling inom myndigheters verksamhet (s. 11).

Som IMY konstaterat i andra sammanhang finns det skäl att göra skillnad mellan olika typer av testning, t.ex. mellan testning av befintliga system och testning som ett led i framtagande av nya system.⁶ Vissa former av testning, t.ex. testning för att kontrollera säkerheten eller testning inom ramen för registervård i ett befintligt system, är av sådant slag att den typiskt sett kan anses vara är förenlig med finalitetsprincipen.

Det finns dock andra former av testverksamhet där det inte går att göra någon generaliserad bedömning i frågan om vidarebehandlingen typiskt sett är förenlig med finalitetsprincipen. När exempelvis personuppgifter som samlats in för ärendehandläggning vidarebehandlas för utformning och testning av nya system

⁶ Se t.ex. IMY:s remissvar den 30 september 2019 över promemorian Moderniserade dataskyddsbestämmelser – förslag för en mer ändamålsenlig reglering av studiestödsverksamheten (U2019/01948/UH).

kräver dataskyddsförordningen att den personuppgiftsansvarige gör en noggrann förenlighetsprövning enligt artiklarna 5.1 b och 6.4.

Det går som sagt inte att på ett generellt sätt uttala sig om hur en sådan förenlighetsprövning faller ut. Utfallet beror på omständigheterna i det aktuella fallet, t.ex. vilket det ursprungliga ändamålet är, förhållandet mellan de registrerade och myndigheten och uppgifternas känslighet.

Med hänsyn till denna osäkerhet kan det krävas uttryckligt författningsstöd för vidarebehandlingen som uppfyller kraven i artikel 6.4, för att säkerställa att personuppgifter hos en myndighet ska kunna vidarebehandlas för exempelvis utveckling av nya system och av AI.

Registerinnehåll

eSam:s bedömning

eSam förespråkar att registerförfattningar som huvudregel inte ska innehålla bestämmelser om vilka personuppgifter som får behandlas.

Om det behövs av särskilda skäl föreslår eSam en reglering av

- att vissa särskilt känsliga personuppgifter inte får behandlas eller ska behandlas på visst sätt eller
- att registret minst ska innehålla vissa personuppgifter.

Om en uppräknings behövs bör den om möjligt avse kategorier av uppgifter och regleras på en så låg normgivningsnivå som möjligt. Det bör göras en tydlig åtskillnad mellan å ena sidan sådana uppgifter som ingår i själva registret och å andra sidan sådana uppgifter som den registerförande myndigheten får behandla för att kunna utföra sina skyldigheter kopplade till registret.

IMY:s synpunkter

IMY inser svårigheterna med att i förväg avgöra exakt vilka personuppgifter som bör kunna behandlas inom ramen för en myndighets verksamhet. En sådan reglering kan med tiden innebära omotiverade begränsningar om den inte löpande hålls uppdaterad, vilket är svårt vid författningsreglering. IMY instämmer därför i eSam:s bedömning att en precisering av vilka uppgifter som får behandlas normalt bör ta sikte på kategorier eller typer av uppgifter (jfr artiklarna 6.3 och 23.2 b i dataskyddsförordningen).

För att undvika onödiga begränsningar av myndigheternas möjligheter att utföra sina uppgifter bör reglering av tillåtna kategorier eller typer av personuppgifter inte införas i författning slentrianmässigt. Samtidigt går det inte heller att i förväg göra generaliserade bedömningar av behovet av sådana bestämmelser som tar sikte på alla registerförfattningar. Behovet av reglering måste i stället bedömas från fall till fall utifrån dataskyddsförordningens krav på tydlighet, precision, förutsebarhet och proportionalitet. Vid särskild integritetskänslig behandling av personuppgifter kan det vara nödvändigt att mer precist reglera vilka personuppgifter som ska få behandlas. Detta för att säkerställa att den rättsliga grunden uppfyller kraven på tydlighet och proportionalitet.

Utlämnande av information från myndigheter

eSam:s bedömning

eSam anser att registerförfattningars reglering av utlämnanden ska vara teknikneutrala utan att uppställa något särskilt krav på formen för utlämnande. Direktåtkomst ska endast regleras i författning om sådan åtkomst behöver begränsas. I annat fall ska det vara upp till myndigheten att avgöra formen för utlämnande.

IMY:s synpunkter

Informationshanteringsutredningen hade bl.a. i uppdrag att överväga om det fanns skäl att i registerförfattningar behålla åtskillnaden mellan olika former av elektroniskt utlämnande.⁷ Utredningen ansåg att det även fortsättningsvis fanns skäl att göra åtskillnad mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande. I utredningens förslag till myndighetsdatalog infördes en förhållandevis detaljerad reglering av direktåtkomst, bl.a. krav på behovs- och sårbarhetsanalys inför upprättande av direktåtkomst. Utredningen föreslog också att annat elektroniskt utlämnande till enskilda skulle regleras på så sätt att utlämnande fick ske om det inte var olämpligt.

IMY anser att det kan finnas skäl att utreda frågan på nytt i ljuset av rättsutvecklingen (framför allt antagandet av dataskyddsförordningen och HFD 2015 ref. 61) och den tekniska utvecklingen på området. Det är dock inte möjligt att utan en djupare analys inom ramen för en offentlig utredning dra slutsatsen att registerförfattningar typiskt sett inte bör innehålla regler om elektroniskt utlämnande. I en sådan utredning bör de omfattande effekter och särskilda risker som direktåtkomst medför beaktas, en fråga som utvecklas på ett ingående sätt av Informationshanteringsutredningen.⁸

Sekretessbrytande bestämmelser

eSam:s bedömning

eSam anser att registerförfattningarna bör renodlas från sekretessbrytande bestämmelser.

IMY:s synpunkter

När det gäller sekretessbrytande bestämmelser som kan omfatta personuppgiftsbehandling är det mest centrala att det i lagstiftningsarbetet görs en noggrann analys om bestämmelserna är förenliga med dataskyddsförordningen, främst finalitetsprincipen i artikel 5.1 b. I fråga om placeringen av bestämmelserna bör tydlighetsskäl vara en viktig del av bedömningen. IMY anser att tydlighetsskäl kan tala för att sådana bestämmelser ska placeras i offentlighets- och sekretesslagen. Det är svårare att se varför det skulle vara tydligare och mer pedagogiskt att alltid placera bestämmelserna i verksamhetsreglering i stället för registerförfattningarna. Den frågan utvecklas inte i eSam:s promemoria.

⁷ SOU 2015:39 s. 135 f.

⁸ SOU 2015:39 s. 135 f.

Detta yttrande har beslutats av den tillförordnande enhetschefen Linn Sandmark efter föredragning av avdelningsdirektören Suzanne Isberg. Vid den slutliga handläggningen har rättschefen David Törngren och juristerna Nina Hubendick och Ulrika Harnesk medverkat.

Linn Sandmark, 2022-06-02 (Det här är en elektronisk signatur)