

Diarienummer:
IMY-2022-6133

Ert diarienummer:
Fi2021/02991

Datum:
2022-11-22

Yttrande över Utökat informationsutbyte Ds 2022:13

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

Sammanfattning

IMY gör bedömningen att förslagen om en generell sekretessbrytande bestämmelse (kapitel 4) samt en bestämmelse om utökad möjlighet att utbyta offentliga uppgifter (kapitel 5) inte är förenliga med dataskyddsförordningen. IMY avstyrker därför förslagen. IMY har inga synpunkter på övriga förslag.

4 En ny generell sekretessbrytande bestämmelse

I promemorians kapitel 4 föreslås att en ny generell sekretessbrytande bestämmelse ska införas i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

IMY kan inledningsvis konstatera att en sådan generell sekretessbrytande bestämmelse som nu föreslås skulle innebära en principiell förändring av regleringen av informationsutbyte mellan myndigheter jämfört med den nuvarande generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Till skillnad från generalklausulen, vars syfte är att utgöra en ventil för de fall utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte kunnat förutses av lagstiftaren, ska den nya bestämmelsen användas rutinmässigt. Enligt utredningen innebär en mer generell bestämmelse att ytterligare bestämmelser inte behöver införas och anpassas i samma omfattning.

IMY kan se att det finns fördelar med en sådan ordning från ett verksamhetsperspektiv. Det förslag som läggs fram skulle dock innebära en principiell förändring av regleringen av sekretessgenombrott i OSL. En förändring av det slaget utreds med fördel inom ramen för en offentlig utredning där expertmedverkan kan ge en bred och allsidig belysning av frågan.

Postadress:
Box 8114
104 20 Stockholm

Webbplats:
www.imy.se

E-post:
imy@imy.se

Telefon:
08-657 61 00

IMY konstaterar att utbyte av uppgifter om enskilda individer mellan myndigheter medför behandling av personuppgifter som omfattas av regleringen i dataskyddsförordningen. En sekretessbrytande bestämmelse kan utgöra rättslig grund för en sådan behandling enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen. För att uppfylla

kraven i dataskyddsförordningen behöver den nationella regleringen uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3 dataskyddsförordningen). Regleringen ska dessutom vara tydlig, precis och förutsägbar för personer som omfattas av den (skäl 41 dataskyddsförordningen). EU-domstolen har i sin praxis ställt höga krav på utformningen av de rättsliga grunder som ska ligga till grund för personuppgiftsbehandling.¹

Eftersom den föreslagna bestämmelsen, till skillnad från generalklausulen, är tänkt att användas rutinmässigt kommer den att ge stöd för omfattande personuppgiftsbehandling. Behandlingen kommer att omfatta sekretesskyddade uppgifter och känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Bestämmelsen kan vidare förväntas innebära att det i betydligt större utsträckning än i dag sker en ändamålsglidning vid informationsutbytet mellan myndigheter. Detta innebär sammantaget att den personuppgiftsbehandling som den föreslagna bestämmelsen ger stöd för kommer att medföra stora integritetsrisker. Kraven på tydlighet och förutsebarhet vid utformningen av bestämmelsen är därför höga. IMY konstaterar att det utifrån bestämmelsens föreslagna ordalydelse är svårt att förutse vilken personuppgiftsbehandling den innebär.

IMY har förståelse för att det kan vara svårt att i förväg fullt ut överblicka det utbyte av information mellan myndigheter som kan behövas. I promemorian görs dock inte någon kartläggning av vilka konkreta konsekvenser förslagen innebär för spridningen av personuppgifter inom och mellan myndigheter. En sådan kartläggning behövs för det ska vara möjligt att bedöma om det intrång i integriteten som förslaget medför är proportionerligt.

Enligt IMY:s bedömning kan den föreslagna generella sekretessbrytande bestämmelsen inte anses utgöra en tillräckligt tydlig och precis bestämmelse som gör ett utlämnande förutsägbart för den enskilde registrerade. Det sekretesskydd som finns för att skydda den enskilde vid utlämnanden kommer dessutom att väsentligen försvagas. Sammantaget bedömer IMY att förslaget inte uppfyller kraven på tydlighet och förutsägbarhet i dataskyddsförordningen. IMY avstyrker därför förslaget.

Enligt IMY:s mening bör det fortsatta lagstiftningsarbetet i stället inriktas mot att utforma sekretessbrytande bestämmelser som utifrån de faktiska behov som finns i de olika verksamheterna så tydligt som möjligt reglerar under vilka förhållanden uppgifter ska kunna lämnas ut. I detta arbete bör man bland annat precisera vilka myndigheter som ska få utbyta uppgifter och för vilka ändamål. Detta för att uppnå en tydlighet i behandlingen av personuppgifter som gör denna förutsägbar för den enskilde registrerade.

¹ C-175/20, Valsts ienēmumu dienests (Traitement des données personnelles à des fins fiscales), punkt 83, där EU-domstolen uttalar följande: "I detta sammanhang ska det dock erinras om att för att uppfylla det proportionalitetskrav som föreskrivs i artikel 5.1 c i förordning 2016/679 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Prickning), C 439/19, EU:C:2021:504, punkt 98 och där angiven rättspraxis), måste de föreskrifter som ligger till grund för behandlingen innehålla tydliga och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen av den aktuella åtgärden samt ange minimikrav, så att de personer vars personuppgifter lämnas ut ges tillräckliga garantier för att uppgifterna på ett effektivt sätt är skyddade mot riskerna för missbruk. Dessa föreskrifter måste även vara rättsligt bindande enligt nationell rätt och i synnerhet ange under vilka omständigheter och på vilka villkor en åtgärd för behandling av sådana uppgifter får vidtas, vilket säkerställer att ingreppet begränsas till vad som är strikt nödvändigt (dom av den 6 oktober 2020, Privacy International, C 623/17, EU:C:2020:790, punkt 68 och där angiven rättspraxis)."

5 En utökad möjlighet att utbyta offentliga uppgifter

I promemorians kapitel 5 föreslås en utökad möjlighet att utbyta offentliga uppgifter mellan myndigheter. Enligt denna bestämmelse kommer en myndighet på eget initiativ kunna lämna ut offentliga uppgifter om det kan antas att de har betydelse för den mottagande myndighetens verksamhet. I promemorian anges att tröskeln för när uppgifter kan antas ha betydelse ska vara lågt satt. Utredningen konstaterar att ett stort antal uppgiftsskyldigheter har gjort regelverket svåröverskådligt och att utgångspunkten därför varit att ge ett mer generellt hållet förslag. Denna bestämmelse ska även kunna tillämpas vid rutinmässiga informationsutbyten.

IMY konstaterar att även behandling av personuppgifter som inte är sekretessbelagda måste uppfylla kraven i dataskyddsförordningen. Som IMY utvecklat ovan måste en nationell reglering som möjliggör ett sådant utlämnande uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas samt vara tydlig, precis och förutsägbar för personer som omfattas av den.

Den föreslagna bestämmelsen är tänkt att kunna användas rutinmässigt och tröskeln för när en uppgift kan antas ha betydelse för en annan myndighets verksamhet ska vara lågt satt. Bestämmelsen kommer, till skillnad från utlämnande enligt nuvarande 6 kap. 5 § OSL, ge stöd för en mer omfattande behandling av personuppgifter. Detta medför risker såväl för ändamålsglidning som att fler uppgifter än nödvändigt kommer att behandlas. Även här är kraven på tydlighet och förutsebarhet vid utformningen av bestämmelsen därför höga. IMY konstaterar att det utifrån bestämmelsens ordalydelse är svårt att förutse vilken personuppgiftsbehandling den innebär.

Enligt IMY:s bedömning kan inte den föreslagna bestämmelsen om möjlighet att utbyta offentliga uppgifter anses utgöra en tillräckligt tydlig och precis bestämmelse som gör ett utlämnande förutsägbart för den enskilde registrerade. Sammantaget bedömer IMY att förslaget inte uppfyller kraven på tydlighet och förutsägbarhet i dataskyddsförordningen. IMY avstyrker därför förslaget.

Även i detta sammanhang bör det fortsatta lagstiftningsarbetet inriktas mot att reglera uppgiftslämnandet utifrån de faktiska behov som fastställts i de olika verksamheterna. I detta arbete bör man bland annat precisera vilka myndigheter som ska få utbyta uppgifter och för vilka ändamål. Detta för att uppnå en tydlighet i behandlingen av personuppgifter som gör denna förutsägbar för den enskilde registrerade.

Övrigt

I det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver det analyseras hur förslagen förhåller sig till arbetet med andra utredningar, bland annat utredningen om förbättrande möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter².

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Lena Lindgren Schelin efter föredragning av juristen Ulrika Harnesk. Vid den slutliga handläggningen har även rättschefen David Törngren samt juristen Elisabeth Hedborg medverkat.

Lena Lindgren Schelin, 2022-11-22 (Det här är en elektronisk signatur)