



DNR: 5.1.1-2017-0824

DATUM: 2017-09-01

ERT DATUM: 2017-05-15

ER REFERENS: JU2017/04264/L6

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet Ny dataskyddslag *Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*

Riksrevisionen avger härmed sitt yttrande över Dataskyddsutredningens betänkande Ny dataskyddslag - *Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*, SOU 2017:39.

Sammanfattning

Riksrevisionen instämmer i såväl utredningens förslag till nationell reglering av den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter, som förslaget till nationell reglering av känsliga personuppgifter.

Riksrevisionen anser dock att det vore önskvärt att Riksrevisionens rätt att behandla personuppgifter för statistiska ändamål uttryckligen regleras i författning samt att ett förtydligande görs angående rätten för Riksrevisionen att behandla känsliga personuppgifter för ändamålet att utföra årlig revision.

Det vore också önskvärt med ett förtydligande om att information inte behöver lämnas till den registrerade när personuppgifter hämtas in från annan källa än den registrerade om behandling som är nödvändig för att genomföra författningsreglerad granskning och tillsyn. För att omhänderta den enskildes intresse av att få information skulle information om att uppgifterna kan komma att hanteras i granskningsverksamhet kunna lämnas av den som först hämtar in personuppgifterna från den enskilde.

Inledning

Riksrevisionens granskning utförs genom årlig revision och effektivitetsrevision. Inom båda dessa verksamheter inhämtas uppgifter, även personuppgifter, som ett led i genomförandet av granskningsverksamheten.

Möjligheten för Riksrevisionen att få del av uppgifter som behövs för granskningen är av avgörande betydelse för möjligheten att utföra grundlagsreglerad revision. Av 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. (revisionslagen) framgår att statliga myndigheter och andra som får granskas ska lämna de uppgifter som behövs för granskningen till Riksrevisionen. Förslag finns om att flytta bestämmelsen till regeringsformen.¹ Det finns härutöver inte någon särskild reglering av Riksrevisionens behandling av personuppgifter.²

Utöver den behandling av personuppgifter som sker inom Riksrevisionens interna administration, förekommer behandling av känsliga personuppgifter i myndighetens granskningsverksamhet. Inom effektivitetsrevision sker behandling av känsliga personuppgifter för ändamålet att framställa statistik. Inom årlig revision sker behandling av känsliga personuppgifter utifrån skyldigheten att utföra just årlig revision (se 3 § revisionslagen). Även inom årlig revision kan det i viss utsträckning vara aktuellt att behandla personuppgifter för framställning av statistik.

Nedan följer Riksrevisionens synpunkter, vilka i huvudsak lämnas utifrån den behandling av känsliga personuppgifter som sker inom Riksrevisionens granskningsverksamhet.

Riksrevisionens synpunkter

Synpunkternas ordning följer betänkandets struktur.

8.3.1 Grunden för behandlingen ska i vissa fall vara fastställd

Riksrevisionen instämmer i utredningens lagförslag angående rättslig grund för att få behandla personuppgifter med stöd av artikel 6. 1 e. Riksrevisionen har dock önskemål när det gäller reglering av behandling av personuppgifter för statistiska ändamål. Se härom i *Kapitel 14.5. Övervägande och förslag – statistiska ändamål* nedan.

¹ Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor, 2016/17:URF1.

² I förarbeten till nämnda bestämmelse uttalas att skyldigheten att tillhandahålla uppgifter omfattar alla uppgifter oavsett medium som bär uppgifterna. Förarbetena uttalar vidare att uppgiftsskyldigheten omfattar uppgiftslämnande på medium för automatiserad behandling. Av förarbeten framgår även att bestämmelsen innebär undantag från informationskyldigheten i personuppgiftslagen (prop. 2001/02:190, sid. 158-159).

Kapitel 10 Känsliga personuppgifter

Kapitel 10.6.2

En särskild myndighetsreglering

- Behandling i löpande text

Utredningens uttalande om att "Begränsningen till löpande text behöver inte utesluta att handlingar med ostrukturerade känsliga personuppgifter lagras elektroniskt i ärendehanteringssystem eller liknande" behöver utvecklas genom att den närmare innebörden härav anges. Exempelvis behöver begreppen "ostrukturerad" och "lagring" i detta sammanhang tydliggöras. Det vore vidare önskvärt att ett sådant undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter kommer till uttryck i dataskyddslagen.

- Behandling som krävs på grund av annan lag

Det finns situationer där myndigheters behandling av känsliga personuppgifter är oundviklig till följd av lagstadgade skyldigheter och som inte omhändertas av det föreslagna undantaget för behandling i löpande text. Utredningen nämner som exempel behandling av personuppgifter som en direkt följd av tryckfrihetsförordningens, offentlighets- och sekretesslagens och förvaltningslagens krav när det gäller inkomna handlingar, såsom krav på diarieföring och skyldighet att ta emot inkomna handlingar.

Riksrevisionen tar inom ramen för årlig revision del av myndigheters redovisningsdata, som även innehåller känsliga personuppgifter. Dessa data behöver Riksrevisionen kunna behandla även på annat sätt än i löpande text. Redan när Riksrevisionen tar emot myndigheternas redovisningsdata i registerform medför det oundvikligen att personuppgifterna behandlas hos Riksrevisionen och då på annat sätt än i löpande text. Därutöver kan känsliga personuppgifter komma att behöva behandlas för att utföra lagstadgad revision.

Även om ordalydelsen i det föreslagna undantaget omfattar Riksrevisionens skyldighet att genomföra årlig revision vore det önskvärt med ett förtydligande av rätten för Riksrevisionen att behandla känsliga personuppgifter för detta ändamål. En osäkerhet kan i annat fall skapas om myndighetens rätt att behandla känsliga personuppgifter inom årlig revision. Samma oklarhet kan tänkas finnas vid andra tillsynsmyndigheter med ett generellt tillsynsuppdrag.

Kapitel 14.4.3 Förhållandet till arkivlagstiftningen och behandling av känsliga personuppgifter

Riksrevisionen kan behöva behandla känsliga personuppgifter för arkivändamål och välkomnar utredningens lagförslag härom. Riksrevisionen noterar att utredningen hänvisar till skyddsåtgärder i form av bl.a. registerförfattningar och gallringsföreskrifter för att uppfylla de krav på skyddsåtgärder som ställs i artikel 9.2 j. I likhet med vissa andra myndigheter som inte står under Riksarkivets tillsyn men som i och för sig omfattas av arkivlagen, gäller dock inte Riksarkivets föreskrifter om gallring för Riksrevisionen. Riksrevisionen omfattas heller inte av någon registerlagstiftning. Riksrevisionen saknar en belysning av vad avsaknaden av nämnda skyddsåtgärder får för konsekvenser för den behandling av personuppgifter som sker vid Riksrevisionen, såsom en av de myndigheter som lyder under riksdagen.

Kapitel 14.5 Överväganden och förslag – statistiska ändamål

Inom granskningsverksamheten, framförallt inom effektivitetsrevisionen, sker insamling och behandling av personuppgifter (i huvudsak registerdata) för statistiska ändamål. Riksrevisionens framställning av statistik sker som en direkt följd av Riksrevisionens grundlagsreglerade uppdrag att bedriva revision. Däremot finns ingen särskild reglering av Riksrevisionens statistiska undersökningar, utan denna arbetsuppgift framgår endast indirekt av dels bestämmelserna om granskning i regeringsformen, dels bestämmelserna om statistiksekretess samt förarbeten till revisionslagen.

Av 13 kap. 8 § andra stycket regeringsformen framgår att riksrevisorerna beslutar självständigt och var för sig om hur granskning ska bedrivas. Av förarbetena till revisionslagen framgår vidare att statistiksekretess gäller för uppgifter i bearbetningar eller sammanställningar som Riksrevisionen företar vid revision.³

Enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Detsamma gäller, enligt bestämmelsen, annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen. Det finns ingen definition av vad som menas med *jämförbara undersökningar*. I samband med att även undersökningar hos Statskontoret och det statliga kommittéväsendet lades till i bestämmelsen om statistiksekretess uttalades dock följande i förarbetena. ”Gemensamt för dessa myndigheter är att de har uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning mot enskilda och att de statistiska

³ Prop. 2001/02:190 sid. 93-94. Regeringen föreskrev om sekretess för två kartläggningar; en av omfattningen av fusk med förmåner och bidrag av social karaktär samt en av datorrelaterade brott och datormissbruk.

undersökningarna som görs handlar om att belysa vissa förhållanden.”⁴ Något som härutöver närmare beskriver innebörden av bestämmelsens begrepp *jämförbara undersökningar* finns, såvitt Riksrevisionen känner till, inte.

Definitionen av statistiska ändamål som görs i skälen till dataskyddsförordningen stämmer överens med hur framförallt registerdata används inom granskningsverksamheten. Utifrån denna definition och med hänsyn till ovannämnda bestämmelser i regeringsformen, förarbetena till revisionslagen och bestämmelsen om statistiksekretess anser Riksrevisionen att hanteringen faller under dataskyddsförordningens undantag för statistiska ändamål.

Som utredningen framhåller måste dock behandlingen, framställning av statistik, vara nödvändig för att utföra en författningsreglerad uppgift av allmänt intresse.

Utredningen ger inte något exempel på när framställning av statistik kan anses följa av en författningsreglerad uppgift. Riksrevisionen anser att framställning av statistik inom granskningsverksamheten sker som en direkt följd av Riksrevisionens författningsreglerade uppdrag och att denna behandling uppfyller utredningens förslag om att behandlingen ska vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse *som följer av författning*.

Sammanfattningsvis menar Riksrevisionen att den behandling av personuppgifter som sker för att framställa statistik inom granskningsverksamheten uppfyller kraven i dataskyddsförordningen och förslaget till ny dataskyddslag. För att undvika osäkerhet om Riksrevisionens rätt att behandla personuppgifter för statistiska ändamål anser Riksrevisionen emellertid att denna rätt bör komma till uttryck i författning.

I detta sammanhang vill Riksrevisionen även lyfta fram betydelsen av en tydlig gräns mellan behandling som sker för statistiska ändamål respektive forskningsändamål.

Forskningsdatautredningen gör i sitt delbetänkande (SOU 2017:50) bedömningen att följande avgränsning ska vara utgångspunkt för hur forskningsbegreppet ska tolkas vid personuppgiftsbehandling för forskningsändamål.

Vetenskapligt arbete för att inhämta ny kunskap och utvecklingsarbete på vetenskaplig grund, dock inte sådant arbete som utförs endast inom ramen för högskoleutbildning på grundnivå eller på avancerad nivå.

Forskningsdatautredningen gör vidare bedömningen att statistiska ändamål inte innefattar forskning.

⁴ Prop. 2013/14:162 sid. 14-15

Mot bakgrund av ovanstående, bestämmelserna i dataskyddsförordningen och bestämmelserna om granskning i 13 kap. 7 § regeringsformen samt 2 och 3 §§ revisionslagen anser Riksrevisionen att den behandling av personuppgifter som sker inom ramen för granskningsverksamheten vid myndigheten inte är att betrakta som personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. När Riksrevisionen behandlar personuppgifter för att framställa statistik sker det således uteslutande i syfte att genomföra granskning och inte forskningsändamål.

Övrigt

Undantag från skyldigheten att lämna information

Enligt artikel 14.5. b) i dataskyddsförordningen behöver information till den registrerade inte lämnas när uppgifter inhämtas från annan källa än den registrerade om tillhandhållandet av informationen skulle medföra en oproportionell ansträngning. Riksrevisionen anser att det skulle innebära en sådan oproportionell ansträngning när sådana uppgifter behandlas i myndighetens granskningsverksamhet

I artikel 14.5. c) dataskyddsförordningen görs även undantag från informationsskyldigheten i de fall erhållande eller utlämnande av uppgifter uttryckligen föreskrivs i nationell rätt och som fastställer lämpliga åtgärder för att skydda registrerades berättigade intressen. Motsvarande bestämmelse finns även i 24 § andra stycket personuppgiftslagen (1998:204) (Dataskyddsdirektivet). Av förarbetena till bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 6 § revisionslagen framgår att denna är en sådan bestämmelse som innebär undantag från skyldigheten att lämna information i enlighet med 24 § andra stycket personuppgiftslagen (1998:204).

Riksrevisionen saknar en belysning av hur den nya bestämmelsen i dataskyddsförordningen förhåller sig till dataskyddsdirektivets motsvarande undantagsbestämmelse.

Även om Riksrevisionen bedömer att ovannämnda undantag är tillämpliga i granskningsverksamheten vore det önskvärt med ett förtydligande av att Riksrevisionen inte behöver lämna information till den registrerade när personuppgifter hämtas in från annan källa än den registrerade i syfte att genomföra författningsreglerad revision. Detta skulle kunna ske genom en bestämmelse som särskilt reglerar möjligheten för myndigheter som bedriver granskning och tillsyn att göra undantag från informationsskyldigheten. För att omhänderta den enskildes intresse av att få information skulle information om att uppgifterna kan komma att hanteras i

granskningsverksamhet kunna lämnas av den som först hämtar in personuppgifterna från den enskilde.

Borttagande av missbruksregeln

Det vore bra om regeringen i det fortsatta arbetet tydliggör vad borttagande av den s.k. missbruksregeln i 5 a § personuppgiftslagen (1998:204) får för konsekvenser för myndigheter. I det sammanhanget vore det bra med ett förtydligande av när behandling av personuppgifter kan ske utifrån intresseavvägningen i artikel 6.1. andra stycket i dataskyddsförordningen i myndigheters administrativa verksamhet, dvs. sådan verksamhet som inte är direkt kopplad till myndighetens uppdrag. Det handlar exempelvis om möjligheten att skicka e-post, publicera personuppgifter på myndighetens hemsida och att ha en enkel lista med personuppgifter i datorn. Andra exempel är loggning av arbetstagare i inpasseringssystem och deras användning av datorverktyg samt arbetsgivarens användning av kompetensportaler och bemanningslistor.

Reglering av skyldigheten att lämna uppgifter till Riksrevisionen

Riksrevisionen avser att återkomma till frågan om regleringen av skyldigheten att lämna uppgifter till Riksrevisionen i sitt yttrande över delbetänkandet Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor, 2016/17:URF1.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Jurist Anna-Karin Waldton har varit föredragande. Chefsjurist Petra Bergman och jurist Ulrika Brun har deltagit i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Anna-Karin Waldton