

Så stärker vi den personliga integriteten

Slutbetänkande av Integritetskommittén

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:52

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24629-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Morgan Johansson

Regeringen beslutade den 8 maj 2014 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utifrån ett individperspektiv kartlägga och analysera sådana faktiska och potentiella risker för intrång i den personliga integriteten, som kan uppkomma i samband med användning av informationsteknik i såväl privat som offentlig verksamhet (dir. 2014:65).

Regeringen förordnade Göran Gräslund som ordförande. Sist i detta missiv finns en förteckning över förordnade ledamöter i kommittén, experter och sekreterare.

Kommittén antog namnet Integritetskommittén.

Den 18 februari 2016 beslutade regeringen i tilläggsdirektiv till kommittén (dir. 2016:12) att en del av uppdraget skulle redovisas i ett delbetänkande senast den 31 maj 2016. Delbetänkandet skulle enligt beslutet omfatta dels kartläggningen och analysen av riskerna för integritetsintrång, dels ett övervägande om behovet av ett integritetsskyddsråd. Integritetskommittén överlämnade delbetänkandet *Hur står det till med den personliga integriteten?* (SOU 2016:41) den 7 juni 2016.

Kommittén har i det fortsatta arbetet följt upp effekterna i lagstiftningsarbetet av den förstärkning av grundlagsskyddet för den personliga integriteten, som genomfördes år 2011. Kommittén presenterar i slutbetänkandet också förslag på åtgärder för att minska de integritetsrisker som kartlagts.

Stockholm den 7 juni 2017

Göran Gräslund

Agneta Börjesson

Mats Green

Krister Hammarbergh

Ulf Isaksson

Eva-Lena Jansson

Mathias Leveborn

Veronica Lindholm

Elin Lundgren

Jonas Millard

Jessika Roswall

Anders Schröder

Tuve Skånberg

Hanna Wagenius

Heidi-Maria Wallinder

Emanuel Öz

/Maria Jacobsson
Erik Janzon

Förteckning över ledamöter, experter och sekreterare som deltagit i utredningsarbetet samt tider för dessas förordnanden och anställningar

Ledamöter

Göran Gräslund (f.d. generaldirektör, ordförande),
fr.o.m. 2014-05-18
Phia Andersson (riksdagsledamot, S), fr.o.m. 2014-06-27
t.o.m. 2015-01-21
Agneta Börjesson (riksdagsledamot, MP), fr.o.m. 2015-05-19
Christoffer Dulny (politisk sekreterare, SD), fr.o.m. 2014-06-27
t.o.m. 2014-10-19
Maria Ferm (riksdagsledamot, MP), fr.o.m. 2014-06-27
t.o.m. 2016-11-06
Xamuel Gonzalez Westling (kommunfullmäktigledamot V),
fr.o.m. 2015-04-28 t.o.m. 2016-03-15
Mats Green (riksdagsledamot, M) fr.o.m. 2016-10-20
Kristers Hammarbergh (riksdagsledamot, M), fr.o.m. 2014-06-27
Ulf Isaksson (advokat, L), fr.o.m. 2014-06-27
Eva-Lena Jansson (riksdagsledamot, S), fr.o.m. 2015-01-22
Frida Johansson Metso (leg. psykolog, L), fr.o.m. 2014-07-30
t.o.m. 2016-10-17
Ulrika Karlsson (riksdagsledamot, M), fr.o.m. 2014-06-27
t.o.m. 2016-10-19
Mathias Leveborn (kommunikationsansvarig, V), fr.o.m. 2016-03-16
Johan Linander (f.d. riksdagsledamot, C), fr.o.m. 2014-06-27
t.o.m. 2016-03-22
Veronica Lindholm (riksdagsledamot, S), fr.o.m. 2014-10-23
Elin Lundgren (riksdagsledamot, S), fr.o.m. 2014-06-27
Jonas Millard (riksdagsledamot, SD), fr.o.m. 2014-10-20
Andreas Norlén (riksdagsledamot, M), fr.o.m. 2014-06-27 t.o.m.
2016-10-19
Jessika Roswall (riksdagsledamot, M), fr.o.m. 2016-10-20
Anders Schröder (riksdagsledamot, MP), fr.o.m. 2016-11-07
Ardalan Shekarabi (riksdagsledamot, S), fr.o.m. 2014-06-27
t.o.m. 2014-10-22
Tuve Skånberg (riksdagsledamot, KD), fr.o.m. 2014-06-27

Mathias Sundin (riksdagsledamot, L), fr.o.m. 2016-10-18
t.o.m. 2017-04-26
Hanna Wagenius (jurist, C), fr.o.m. 2016-03-23
Heidi-Maria Wallinder (ämneslärare, V), fr.o.m. 2015-05-19
Alice Åström (f.d. riksdagsledamot, V), fr.o.m. 2014-06-27
t.o.m. 2015-04-27
Emanuel Öz (riksdagsledamot, S), fr.o.m. 2015-05-19

Experter

Sara Ahmed, (rättssakkunnig, Justitiedepartementet),
fr.o.m. 2016-07-14
Ingela Alverfors (jurist, Datainspektionen), fr.o.m. 2014-08-18
t.o.m. 2015-08-19
Mikael Ejner, (it-säkerhetsspecialist, Post- och telestyrelsen),
fr.o.m. 2016-08-25
Fia Ewald (enhetschef, Myndigheten för samhällsskydd och
beredskap), fr.o.m. 2014-06-27 t.o.m. 2016-03-22
Anne-Marie Eklund Löwinder (säkerhetschef, Internetsiftelsen i
Sverige), fr.o.m. 2014-10-20
Ulrika Harnesk (jurist, Datainspektionen), fr.o.m. 2015-08-20
t.o.m. 2016-09-11
Jens Henriksson, (internationell sekreterare, Sveriges
konsumenter), fr.o.m. 2016-07-14
Anna Hörnlund (jurist, Datainspektionen), fr.o.m. 2014-06-27
t.o.m. 2014-08-17
Gunnar Idesten (it-säkerhetsspecialist, Myndigheten för
samhällsskydd och beredskap), fr.o.m. 2016-03-23
Jeanette Kronwall (jurist, Post- och telestyrelsen),
fr.o.m. 2014-10-20 t.o.m. 2016-07-13
Agneta Runmarker, (dataråd, Datainspektionen) fr.o.m. 2016-09-12
Mårten Schultz (professor, Stockholms universitet),
fr.o.m. 2014-06-27

Mathias Säfsten (ämnesråd, Justitiedepartementet),
fr.o.m. 2014-06-27 t.o.m. 2016-07-13

Sekreterare

Maria Jacobsson, jurist, fr.o.m. 2015-11-16

Erik Janzon, enhetschef, fr.o.m. 2014-06-09 t.o.m. 2017-05-31

Katarina Monfils Gustafsson, dåvarande hovrättsassessor, fr.o.m.
2014-07-01 t.o.m. 2015-11-18

Innehåll

DEL I, Inledning

Sammanfattning 189

Summary 35

1 Författningsförslag..... 51

Förslag till förordning om ändring
i kommittéförordningen (1998:1474)..... 51

DEL II, Integritetskommitténs uppdrag och arbete m.m.

**2 Integritetskommitténs utgångspunkter, uppdrag
och arbete** 535

2.1 Kommitténs uppdrag 55

2.2 Kommitténs sammantagna bedömning 56

2.3 Målet med kommitténs arbete 56

2.3.1 Den enskildes ställning behöver stärkas 56

2.3.2 Behov av kraftsamling 57

2.4 Verksamheter som vi anser är särskilt viktiga att åtgärda 58

2.4.1 E-förvaltning 58

2.4.2 Konsumentområdet 59

2.4.3 Informationssäkerhet 59

2.4.4 Tillsynsmyndigheten 59

2.4.5 Forskning om digitalisering och integritet 60

2.5	Det fortsatta arbetet	60
2.6	Integritetskommitténs arbete med betänkandet	61
2.7	Betänkandets disposition	62
3	Något om de nya kraven i dataskyddsförordningen	63
3.1	Ny lagstiftning – nya möjligheter.....	63
3.2	Ansvarsskyldighet	64
3.3	Information till de registrerade	66
3.4	Samtycke	66
3.5	Konsekvensbedömningar.....	67
3.6	Förhandssamråd	69
3.7	Personuppgiftsincidenter.....	69
3.8	Inbyggt dataskydd och dataskydd som standard	70
3.9	Uppförandekoder och certifieringar	71
3.10	Sanktionsavgifter	72
3.11	Dataportabilitet	72
4	Allmänt om uppförandekoder	73
4.1	Uppförandekoder i dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet	73
4.1.1	Initiativ till uppförandekod	74
4.1.2	Uppförandekodernas innehåll.....	75
4.1.3	Samråd med de registrerade.....	76
4.1.4	Godkännande av uppförandekod	76
4.1.5	Behandling i flera medlemsstater	77
4.1.6	Nyttan med uppförandekoder	77
4.2	Exempel på uppförandekoder i Sverige och andra länder	79
4.2.1	Uppförandekodernas detaljeringsgrad.....	79
4.2.2	Svenska uppförandekoder om personuppgifter	80
4.2.3	Exempel på uppförandekoder om annat än personuppgifter	81

4.2.4	Exempel i andra länder på uppförandekoder om personuppgifter	83
4.3	Statliga myndigheters roller och resurser i arbetet med uppförandekoder	84

DEL III, Integritetskommitténs förslag

5	Skolan.....	879
5.1	Riskerna	89
5.2	Förslag till åtgärder	89
5.2.1	Uppförandekod	89
5.2.2	Sekretess.....	95
5.2.3	Statlig kontroll och styrning.....	99
6	Arbetslivet	101
6.1	Riskerna.....	101
6.2	Förslag till åtgärder	101
7	Hälso- och sjukvård och välfärdsteknik inom socialtjänsten	109
7.1	Riskerna.....	109
7.1.1	Hälso- och sjukvård	109
7.1.2	Användning av välfärdsteknik inom socialtjänsten.....	109
7.2	Åtgärd för både hälso- och sjukvården och socialtjänst – uppförandekoder som tillämpningsstöd.....	110
7.2.1	Genomföra visionen om e-hälsa	110
7.2.2	Digitalisering, dataskydd och informationssäkerhet.....	111
7.2.3	Behov av tillämpningsstöd	112
7.2.4	Normen – en norsk förebild när det gäller uppförandekoder	115
7.2.5	Uppförandekoder som metod att öka skyddet för den personliga integriteten	117

7.3	Åtgärd – stärka ansvarstagandet	118
7.3.1	Hälso- och sjukvården	119
7.3.2	Socialtjänsten.....	126
7.4	Åtgärd – ställföreträdare för beslutsoförmögna.....	130
8	E-förvaltning	135
8.1	Riskerna.....	135
8.2	Förslag till åtgärder.....	136
8.2.1	En myndighet med samlat ansvar för den offentliga förvaltningens digitalisering	136
8.2.2	Molntjänster	139
8.2.3	Utredning om ”medborgarprofilering”	143
8.2.4	Regeringens digitala strategier.....	144
8.2.5	Förhandssamråd och uppförandekoder för e-förvaltningen	145
9	Konsumentområdet.....	149
9.1	Riskerna.....	149
9.2	Förslag till åtgärder.....	150
9.2.1	Uppförandekoder.....	150
9.2.2	Tillsyn	158
10	Försäkringsverksamhet	161
10.1	Bakgrund.....	161
10.2	Risker som uppmärksammats i delbetänkandet	161
10.3	Åtgärd – branschen tar fram uppförandekoder	162
10.4	Åtgärd – reglerad tystnadsplikt	166
11	Åtgärder inom några andra områden med allvarliga eller påtagliga risker.....	171
11.1	Några andra riskområden som behandlades i kommitténs delbetänkande	171
11.1.1	Bank- och kreditmarknad	171
11.1.2	Kreditupplysningsföretagens verksamhet	174

11.1.3	De brottsbekämpande myndigheternas verksamhet	176
12	Informationssäkerhet	179
12.1	Riskerna	179
12.2	Åtgärder.....	179
12.2.1	Pågående arbete	179
12.2.2	Informationssäkerhet i dataskyddsförordningen	180
12.2.3	Tillsyn.....	181
12.2.4	Uppföljning av statliga myndigheter.....	183
12.2.5	Uppförandekoder	184
12.2.6	En nationell styrmodell.....	185
13	Samhällets skyddsmekanismer	187
13.1	Problemet	187
13.2	Åtgärder för att stärka skadeståndsrätten som rättsmedel.....	189
13.2.1	Rätt att driva enskildas skadeståndsärenden.....	189
13.2.2	Ersättningsnivåerna	191
13.3	Åtgärder för att förbättra det straffrättsliga sanktionssystemet.....	195
13.3.1	Rapportering om det straffrättsliga sanktionssystemet i den årliga redovisningen.....	195
13.3.2	Ändamålsenlig och effektiv utredning av it-relaterad brottslighet	196
13.3.3	Administrativa sanktionsavgifter enligt dataskyddsförordningen	197
13.3.4	Budapestkonventionen.....	198
13.3.5	Andra befintliga förslag till att stärka den straffrättsliga regleringen	199
13.4	Åtgärder för att förbättra den enskildes kunskaper	199

14	Tillsynsmyndigheten	203
14.1	Riskerna.....	203
14.1.1	För lite tillsyn	203
14.1.2	För lite resurser	204
14.1.3	För lite vägledning	204
14.1.4	Integritetskommitténs iakttagelser.....	206
14.1.5	Nya krav enligt dataskyddsförordningen	206
14.2	Åtgärder	207
14.2.1	Regeringens möjligheter att styra Datainspektionen	207
14.2.2	Analysera Datainspektionens arbetssätt och behov av anslag.....	210
15	Forskning om personlig integritet.....	213
15.1	Problemen	213
15.1.1	Forskning om inverkan på människor och samhället	213
15.1.2	Användningen av integritetsskyddande teknik... ..	214
15.2	Förslag till åtgärder.....	214
15.2.1	Stöd till forskning	214
15.2.2	Integritetsskyddande teknik och arbetssätt	218
16	Uppföljning av grundlagsskyddets effekt i lagstiftningsarbetet	221
16.1	Uppdraget	221
16.1.1	Bakgrunden till det förstärkta integritetsskyddet i regeringsformen.....	221
16.1.2	Hur lagstiftningsarbetet ska gå till.....	224
16.2	Integritetskommitténs uppföljning.....	225
16.2.1	Urval och metod	225
16.2.2	Resultatet av granskningen.....	226
16.3	Integritetskommitténs slutsatser.....	230
16.4	Förslag till åtgärder.....	232
16.4.1	Ändring i kommittéförordningen.....	232

16.4.2	Vägledning från Regeringskansliet om konsekvensbedömningar	233
17	Konsekvenser av våra förslag	235
17.1	Inledning.....	235
17.2	Skolan	235
17.2.1	Konsekvenser för individer	235
17.2.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	236
17.2.3	Kostnader och kostnadsbesparingar.....	236
17.3	Arbetsliv	237
17.3.1	Konsekvenser för individer.....	237
17.3.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	237
17.3.3	Kostnader och kostnadsbesparingar.....	238
17.4	Hälso- och sjukvård och välfärdsteknik inom socialtjänsten	238
17.4.1	Konsekvenser för individer	239
17.4.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	239
17.4.3	Kostnader och kostnadsbesparingar.....	240
17.5	E-förvaltning	242
17.5.1	Konsekvenser för individer	242
17.5.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	243
17.5.3	Kostnader och kostnadsbesparingar.....	243
17.6	Konsumentområdet	244
17.6.1	Konsekvenser för individer	244
17.6.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	244
17.6.3	Kostnader och kostnadsbesparingar.....	245
17.7	Försäkringsverksamhet.....	245
17.8	Åtgärder inom några andra områden med allvarliga eller påtagliga risker	246
17.9	Informationssäkerhet	246
17.9.1	Konsekvenser för individer.....	247
17.9.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	247
17.9.3	Kostnader och kostnadsbesparingar.....	247

17.10	Samhällets skyddsmekanismer.....	247
17.10.1	Konsekvenser för individer	248
17.10.2	Samhällsekonomiska konsekvenser	248
17.10.3	Kostnader och kostnadsbesparingar	248
17.11	Tillsynsmyndigheten.....	249
17.11.1	Konsekvenser för individer	249
17.11.2	Samhällsekonomiska konsekvenser	249
17.11.3	Kostnader och kostnadsbesparingar	250
17.12	Forskning om personlig integritet	250
17.12.1	Konsekvenser för individer	250
17.12.2	Samhällsekonomiska konsekvenser	250
17.12.3	Kostnader och kostnadsbesparingar	250
17.13	Generella samhällsekonomiska effekter av integritetsskydd.....	251
17.14	Generellt om kostnader och finansiering.....	252
17.15	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	253
17.16	Konsekvenser för små företag	253
17.17	Förslagets påverkan på sysselsättning i olika regioner och för privatpersoners och företags tillgång till service ...	254
17.18	Konsekvenser för brottsförebyggande arbete och brottslighet	254
17.19	Konsekvenser för jämställdhet och de integrationspolitiska målen.....	254
17.20	Konsekvenser för klimat och miljö	255

DEL IV, Bilagor

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:65	257
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:12	271

DEL I

Inledning

Sammanfattning

Inledning

Vi lever våra liv såväl på nätet, som i den fysiska världen. När vi agerar på nätet lämnar vi spår efter oss. Spår, som går att använda för att underlätta vår vardag, men också för att tjäna pengar på oss och för olika former av kartläggning och övervakning. Det blir allt svårare att ha kontroll på hur våra uppgifter samlas in och vidareanvänds. Integritetskommitténs generella slutsats är att vi som enskilda individer på ett flertal områden drabbas av stegvisa försämringar av den personliga integriteten.

Integritetskommitténs målsättning

Målsättningen för vårt arbete i kommittén har varit att skyddet av den personliga integriteten ska stärkas så att denna grundläggande rättighet är i balans med andra grundläggande rättigheter och legitima samhällsintressen.

Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen¹ ska börja tillämpas den 25 maj 2018. Personuppgiftslagen kommer då att upphöra att gälla och en mängd lagar och andra regler kommer att ha anpassats till att vi har en direktverkande EU-lagstiftning i stället.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

För att bryta den utveckling som innebär stegvisa försämringar av den personliga integriteten behövs en kraftsamling inom en rad områden. Tidpunkten för en sådan kraftsamling är just nu mycket lämplig, med tanke på att samtliga samhällsområden för närvarande lägger ned betydande insatser för att förvekliga förordningens intentioner.

Utvärdering av grundlagsskyddet

Integritetskommittén anser att det är otillfredsställande att 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen tillämpas på så olika sätt av utredningar, myndigheter och inom Regeringskansliet.

En mer enhetlig förståelse och tillämpning av bestämmelsen skulle enligt vår bedömning gynna såväl integritetsskyddet som digitaliseringen av förvaltningen, genom att det tydligare skulle framgå vilka avvägningar som ett förslag aktualiserar. Lagstiftningsarbetet skulle inte på samma sätt som i dag riskera att tappa tempo på grund av att beredningsunderlag behöver kompletteras relativt sent i lagstiftningsprocessen – vilket ibland överhuvudtaget inte låter sig göras. En mer enhetlig förståelse och tillämpning av bestämmelsen skulle också spara resurser i lagstiftningsprocessen.

Vi anser att det är angeläget att statliga kommittéer och särskilda utredare blir bättre på att uppmärksamma och tillämpa det grundlagsfästa kravet på lagstiftningsarbetet som stadgas i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Vi förslår därför att regeringen bör införa en bestämmelse i kommittéförordningen med innebörden att, om ett förslag har betydelse för den personliga integriteten i de fall som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, så ska dessa konsekvenser beskrivas i betänkandet.

Integritetskommittén anser också att regeringen bör utvärdera, utveckla och vid behov uppdatera Datainspektionens vägledning för integritetsanalys.

Informationssäkerhet

Vi har som enskilda personer ofta små möjligheter att påverka hur uppgifter om oss hanteras. Vi är hänvisade till att lita på att de personuppgiftsansvariga skyddar uppgifterna. Om uppgifter sprids utan kontroll, försvansas eller förstörs kan det innebära integritetskränkningar. Brister i informationssäkerhet medför alltså ett sämre skydd för den personliga integriteten.

Vi konstaterar att det pågår flera olika utredningar och satsningar i Sverige och på EU-nivå som syftar till att förbättra informationssäkerheten i samhället. Dataskyddsförordningen kommer också att ställa krav på de personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträdena avseende såväl tekniska som organisatoriska informationssäkerhetsåtgärder. Men även Integritetskommittén lämnar ett par förslag på detta område.

Vissa av de skyddsåtgärder som kan användas, exempelvis anonymisering, pseudonymisering och kryptering, är svåra att införa inom vissa samhällssektorer. Därför finns det ett behov av samordning på nationell nivå, exempelvis när det gäller standarder och normer. Det finns även ett behov av att i högre grad integrera arbetet med att skydda den personliga integriteten med det traditionella informationssäkerhetsarbetet.

Kommittén anser också att det finns ett behov av mer och bättre tillsyn över statliga myndigheters informationssäkerhet.

Vi anser därför att regeringen bör bereda ett redan befintligt förslag om att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska utöva tillsyn över den statliga sektorns informationssäkerhet.

I kapitel 12 om informationssäkerhet beskriver vi våra förslag på detta område.

Integritetsstärkande arbete

Det pågår en rad olika utredningar och satsningar i Sverige och på EU-nivå som syftar till att förbättra integritetsskyddet.

Flera statliga utredningar har arbetat och arbetar med att anpassa vår lagstiftning till dataskyddsförordningen. Dataskyddsutredning-

en² har föreslagit³ de anpassningar och kompletterande författningsbestämmelser på generell nivå, som förordningen ger anledning till. Syftet är att säkerställa att det finns en ändamålsenlig och välbalanserad kompletterande nationell reglering om personuppgiftsbehandling på plats, när förordningen börjar tillämpas. Forskningsdatautredningen⁴ ska i sin tur bland annat analysera vilken reglering av personuppgiftsbehandling för forskningsändamål som är möjlig och kan behövas utöver den generella reglering, som Dataskyddsutredningen har föreslagit med anledning av förordningen.

Den omständigheten att dataskyddsförordningen ska börja tillämpas om mindre än ett år ger en särskild skjuts åt arbetet med att stärka integritetsskyddet. Samtliga personuppgiftsansvariga måste arbeta med att anpassa sin personuppgiftshantering till de nya bestämmelserna.

Vidare har man i Regeringskansliet arbetat med att ta fram en nationell strategi för informations- och cybersäkerhet, som tar sin utgångspunkt i det förslag som lades fram i betänkandet *Informations- och cybersäkerhet i Sverige*.⁵ Strategin ska presenteras under sommaren 2017.

Utredningen om genomförande av NIS-direktivet har haft i uppdrag att föreslå hur EU-direktivet om åtgärder för en hög gemensam nivå av säkerhet i nätverk och informationssystem ska genomföras i svensk rätt.⁶ Utredaren föreslår i betänkandet *Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster*⁷ bland annat hur direktivets krav på utpekande av myndigheter med ansvar för vissa funktioner ska genomföras. Inriktningen är att MSB ska ges en samordnande roll på området, men att andra myndigheters ansvar för tillsyn inom särskilda sektorer ska fortsätta att gälla.

² Dir. 2016:15.

³ Dataskyddsutredningens betänkande *Ny dataskyddslag* (SOU 2017:19).

⁴ Dir. 2016:65 och dir. 2017:29.

⁵ NISU:s 2014 betänkande *Informations- och cybersäkerhet i Sverige*, (SOU 2015:23).

⁶ Europaparlamentets och Rådets direktiv (eu) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.

⁷ SOU 2017:36.

Integritetskommitténs övriga förslag till åtgärder

Vårt huvuduppdrag har varit att från ett individperspektiv kartlägga och analysera faktiska och potentiella risker för intrång i den personliga integriteten i samband med användning av informationsteknik. Denna granskning presenterade vi i vårt delbetänkande *Hur står det till med den personliga integriteten?*⁸ Vi har sett det som vårt uppdrag att också ge förslag på åtgärder som kan stärka skyddet för den personliga integriteten.

I detta betänkande presenteras förslagen utifrån olika verksamhetsområden som behandlar uppgifter om oss som enskilda. Här sammanfattar vi några av de viktigaste förslagen.

Uppförandekoder

Sammanlutningar, som företräder kategorier av personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträden, kan inom en viss bransch eller sektor lämna förslag till specificeringar om hur man i praktiken ska tillämpa dataskyddsförordningen inom sitt område. Sådana specificeringar kallas i dataskyddsförordningen för uppförandekoder. En uppförandekod kan även omfatta verksamhet som bedrivs av myndigheter. En uppförandekod kan också beskrivas som en sorts branschvis självreglering i syfte att konkretisera regelverket. Vi tror att uppförandekoder kan bli ett effektivt hjälpmedel för att höja skyddet av den personliga integriteten inom flera områden.

Arbetet med att ta fram förslag till uppförandekoder ska utföras av de personuppgiftsansvarigas eller personuppgiftsbiträdenas branschorganisationer, men arbetet med att uppmuntra, granska och godkänna uppförandekoder är enligt dataskyddsförordningen ett uppdrag för myndigheter.

Vi föreslår t.ex. att regeringen uppdrar åt Konsumentverket att initiera och stödja utarbetandet av uppförandekoder för branscher där personuppgifter hanteras för huvudsakligen kommersiella ändamål. Integritetskommittén bedömer att uppdraget i första hand ska inriktas mot att specificera tillämpningen rörande samtycke respektive intresseavvägning som laglig grund för behandlingen av person-

⁸ Integritetskommitténs delbetänkande *Hur står det till med den personliga integriteten?* (SOU 2016:41).

uppgifter, samt innehåll och form för den information som ska ges till de registrerade. I arbetet med att initiera och stödja framtagandet av uppförandekoder, kan Konsumentverket exempelvis bjuda in branschorganisationerna och andra ansvariga myndigheter till ett samtal om förutsättningarna för en uppförandekod på området (kapitel 9).

Vi föreslår också att Skolverket ges i uppdrag att initiera och stödja utarbetandet av en uppförandekod för hantering av personuppgifter i skolan (kapitel 5).

När det gäller hantering av personuppgifter i hälso- och sjukvården och socialtjänsten föreslår vi också att en myndighet får i uppdrag att initiera och stödja utarbetandet av en uppförandekod. För att ytterligare stödja de personuppgiftsansvariga i denna känsliga personuppgiftshantering föreslår vi därtill att den myndighet som får uppdraget, ska upprätta ett sekretariat som stödjer de personuppgiftsansvariga i det praktiska arbetet med koden (kapitel 7).

Tydligare reglering i lag

Inom vissa områden har Integritetskommittén konstaterat att det saknas viktig reglering om hur personuppgifter ska hanteras. Denna brist lämnar de personuppgiftsansvariga i ett svårt läge. De har ansvaret för att på bästa sätt tolka den allmänt hållna reglering som finns, men riskerar att trots god vilja göra fel bedömningar, vilket naturligtvis i slutändan också riskerar att drabba den enskilde.

Vi har inte haft möjlighet att inom ramen för vårt uppdrag ta fram kompletta lagförslag. Vi föreslår därför ytterligare utredningar eller beredningar av tidigare lagda lagförslag inom flera områden, bland annat dessa:

En ny socialtjänstdatalag

Integritetskommittén anser att det behövs en ny reglering för den personuppgiftsbehandling som förekommer inom socialtjänsten. Personuppgiftsbehandlingen inom socialtjänsten bör i likhet med personuppgiftsbehandlingen i hälso- och sjukvården regleras i en egen lag. En sådan lag bör utformas med beaktande av det lagstiftningsutrymme som dataskyddsförordningen ger. En komplett och tydlig

lagstiftning inom detta område ökar förutsättningarna för ett ordnat införande av välfärdsteknik inom socialtjänsten. Regeringen bör, med utgångspunkt i befintliga förslag, utreda möjligheten till ny lagstiftning som reglerar hantering av personuppgifter inom socialtjänsten och som kompletterar och specificerar kraven i dataskyddsförordningen (kapitel 7).

Nya integritetsstärkande regler bör skyndsamt införas i patientdatalagen

Vårdgivarens övergripande ansvar för en säker och ändamålsenlig hantering av personuppgifter i verksamheten bör uttryckas tydligare och på ett samlat sätt i patientdatalagen. Vi anser att det behövs ett kapitel i lagen som samlar de bestämmelser som förtydligar både vårdgivarens och hälso- och sjukvårdspersonalens ansvar för en säker hantering av personuppgifter i verksamheten. Regler som ökar detaljeringsnivån i lagen kan göra det lättare för de verksamheter som ska tillämpa regelverket (kapitel 7).

En reglering av medborgarprofilering

I delbetänkandet konstaterade Integritetskommittén att det finns allvarliga risker för den personliga integriteten i sådan kontrollverksamhet hos myndigheter, som syftar till att i förväg bedöma vilken sannolikhet det finns för att en viss individ ska begå någon form av felaktighet. Denna typ av kontroller kallas ibland för ”smarta kontroller” eller ”urvalsprofiler”. I delbetänkandet använde vi uttrycket ”medborgarprofilering” som samlingsbegrepp för företeelsen. Vi anser att det finns ett behov av att kartlägga hur både statliga och kommunala myndigheter arbetar med smarta kontroller och att föreslå de lagändringar som behövs för att ge denna verksamhet en tydlig och legal grund och styrning, som beaktar både behovet av kontroller och den enskildes personliga integritet samt rätten att inte bli diskriminerad. Kommittén anser därför att regeringen bör utreda denna fråga närmare (kapitel 8).

Sekretesskydd i skolan

Det genereras allt fler och allt mer detaljerade uppgifter om eleverna i skolan, alltifrån hur de använder sig av läromedel och chattar med klasskamraterna, till vilka kamrater de helst syns tillsammans med i skolan. För elever i grundskolan och gymnasieskolan finns inte någon sekretess eller tystnadsplikt för större delen av den växande uppgiftsmassan. Vi anser att regeringen bör utreda frågan om ett utökat sekretesskydd för uppgifter om elever i skolans it-system (kapitel 5).

Lagreglering av vissa spaningsmetoder

När det gäller de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet har vi gjort bedömningen att det finns påtagliga risker för den personliga integriteten när det gäller vissa integritetskänsliga spaningsmetoder. Det gäller t.ex. användning av dolda kroppsmikrofoner, handmanövrerade kameror, kopiering av mobiltelefoner och datorer och pejling. Även användningen av falska basstationer och installation av spionprogram är exempel på sådana spaningsmetoder. Vi anser därför att regeringen bör utreda en lagreglering av sådana integritetskänsliga spaningsmetoder som i dag inte är reglerade eller har svag reglering (kapitel 11).

Anslag till tvärvetenskaplig forskning om digitalisering och personlig integritet

Vi har konstaterat att det finns förhållandevis lite forskning om vilken inverkan den digitala utvecklingen har på människan och hennes uppfattning om världen och om sig själv. Forskning om digitalisering och personlig integritet är ett område som förtjänar större uppmärksamhet; både för att höja kunskapsnivån men också för att bidra till att finna lösningar av tekniska och legala utmaningar. Vi föreslår därför att regeringen ger Vetenskapsrådet i uppdrag att fördela anslag till tvärvetenskaplig forskning om frågan på vilket sätt människan påverkas av förändringar i den privata sfären och av den accelererande digitala hanteringen av personuppgifter.

Kompetenscenter för frågor som rör anskaffning och användning av externa it-tjänster.

Integritetskommittén har uppmärksammat risker till följd av brister i myndigheternas kompetens när det gäller it-utveckling. Ett kompetenscenter skulle kunna bidra till att den offentliga förvaltningen blir bättre kravställare i upphandlingar, bland annat vad gäller kraven på inbyggd integritet och informationssäkerhet. Bättre och tydligare krav från det allmännas sida kan även påverka marknaden utanför offentlig sektor. Vi anser därför att regeringen bör uppdra åt den myndighet som får det samlade ansvaret för den offentliga förvaltningens digitalisering att inrätta ett kompetenscenter för frågor som rör anskaffning och användning av externa it-tjänster.

Statskontoret bör få i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Datainspektionen

Vi anser att tillsynen över de personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträdena är mycket viktig. Genom tillsynen agerar staten för att skydda oss mot olaglig hantering av våra personuppgifter. Nya sätt att behandla våra uppgifter introduceras i en mycket snabb takt. Många av dessa finns det anledning att bedöma ur ett rättsligt perspektiv. Regelverket är tämligen oprecist och allmänt hållet. Det är därför ofta först när tillsynsmyndigheten har bedömt en ny företeelse som leverantörer och användare får någon ledning. Resultatet från tillsynen kan sedan användas i tillsynsmyndighetens utåtriktade och proaktiva arbete för att sprida kunskap. I delbetänkandet konstaterade vi dock att Datainspektionen på senare år successivt har minskat sina tillsynsaktiviteter.

I delbetänkandet konstaterade kommittén att flera myndigheter efterlyser mer vägledning från tillsynsmyndigheten i samband med digitaliseringen av förvaltningen. Även i flera av remissvaren på vårt delbetänkande framförs önskemål om tydligare och mer konkret vägledning från Datainspektionen i frågor som rör integritetsskydd.

Datainspektionen kommer på grund av dataskyddsförordningen att få många nya arbetsuppgifter och kommer även att behöva samverka mer både nationellt och internationellt. Detta samtidigt som de personuppgiftsansvariga i och med den nya förordningen kommer att behöva mycket mer stöd och vägledning. Parallellt med den

na utveckling kommer Datainspektionen, på samma sätt som alla andra myndigheter, att behöva utveckla och förbättra sin verksamhet och sina arbetssätt.

För att klargöra vilket anslag, vilka resurser och vilka kompetenser, som Datainspektionen behöver de närmaste åren, anser Integritetskommittén att regeringen bör ge Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Datainspektionen enligt den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 i rapporten *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).

Den myndighet, som får det samlade ansvaret för den offentliga förvaltningens digitalisering, bör även främja skyddet av den personliga integriteten

Integritetskommittén anser att det är av största betydelse att den myndighet som får det samlade ansvaret för digitaliseringen av offentlig sektor, även får i uppgift att beakta skyddet för den personliga integriteten. I instruktionen för den myndigheten bör det därför anges att denna myndighet ska främja skyddet av den personliga integriteten, med särskilt fokus på införandet av integritetsskyddande teknik och arbetssätt. Myndigheten måste förstås samverka med Datainspektionen i detta arbete.

Konsekvenser av våra förslag

Dataskyddsförordningen ska börja tillämpas i Sverige. Alternativet till våra genomgripande förslag om att arbeta med uppförandekoder, är således inte att myndigheter och företag avstår från att vidta åtgärder eller genomföra förändringsarbete, utan snarare att företag, myndigheter och andra organisationer tvingas lägga mer resurser på att tolka rättsläget.

Vi menar att flera av våra förslag kommer att innebära minskade kostnader för både företag och myndigheter (såväl statliga som kommunala). Konsekvensanalysen finns i kapitel 17.

Hela listan med Integritetskommitténs bedömningar och förslag

Skolan (kap. 5)

1. Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att initiera och stödja utarbetandet av en uppförandekod för skolan.
2. Regeringen bör låta utreda ett utökat sekretesskydd för uppgifter om elever i skolans it-system.
3. Regeringen bör ge Skolinspektionen och Datainspektionen i uppdrag att hitta lämpliga samarbetsformer.

Arbetslivet (kap. 6)

4. Regeringen bör ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att initiera och stödja utarbetandet av uppförandekoder inom arbetslivet.

Hälso- och sjukvård och välfärdsteknik inom socialtjänsten (kap. 7)

5. Regeringen bör ge en myndighet, förslagsvis E-hälsomyndigheten, i uppdrag att initiera och stödja utarbetandet av uppförandekoder inom hälso- och sjukvård och socialtjänst.
6. Regeringen bör ge en myndighet, förslagsvis E-hälsomyndigheten, i uppdrag att vara sekretariat för förvaltningen av de gemensamma uppförandekoderna.
7. Regeringen bör vidta de utredningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra de lagändringar, som tidigare utredningar föreslagit i syfte att stärka integriteten vid behandling av personuppgifter.
8. Regeringen bör låta utreda en ny lagstiftning om personuppgiftshantering inom socialtjänsten.
9. Det behövs lagregler om ställföreträdare för beslutsoförmögna.

E-förvaltning (kap. 8)

10. I instruktionen för den myndighet som får det samlade ansvaret för den offentliga förvaltningens digitalisering, bör anges att denna myndighet även ska främja skyddet av den personliga integriteten, och särskilt stödja lösningar som nyttjar integritetskyddande arbetssätt och teknik.
11. Regeringen bör ge samma myndighet i uppdrag att inrätta ett kompetenscenter för frågor som rör anskaffning och användning av externa it-tjänster.
12. Regeringen bör låta utreda hur ett regelverk för tystnadsplikt för leverantörer av molntjänster och andra personuppgiftsbiträden skulle kunna utformas.
13. Integritetskommittén ställer sig bakom förslaget från Statens servicecenter att regeringen i närtid bör initiera ett uppdrag att närmare analysera förutsättningarna för att inrätta en ”statens molntjänst” i enlighet med rapporten från Statens servicecenter.
14. Regeringen bör låta utreda hur statliga och kommunala myndigheter arbetar med medborgarprofilering (även kallat ”smarta kontroller”), hur myndigheterna bör eller kan arbeta med sådana kontroller, samt föreslå de lagändringar som behövs.
15. Regeringens digitala strategier bör kompletteras med ett inriktningsmål med den uttryckliga ambitionen att Sverige ska bli världsledande både när det gäller att använda digitaliseringens möjligheter och att skydda den personliga integriteten.

Konsumentområdet (kap. 9)

16. Regeringen bör ge i uppdrag till Konsumentverket att initiera och stödja utarbetandet av uppförandekoder för branscher där personuppgifter hanteras för huvudsakligen kommersiella ändamål.
17. Regeringen bör ge i uppdrag till Konsumentverket att utöva tillsyn över företeelser, produkter och avtal där integritetsskydd och informationssäkerhet gör sig gällande.

Försäkringsverksamhet (kap. 10)

18. Konsumentverket bör bevaka försäkringsföretagens arbete med uppförandekoder.
19. Regeringen bör vidta de utredningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra en lagreglerad tystnadsplikt för försäkringsföretagen och deras anställda avseende personuppgifter.

Åtgärder inom några andra områden med allvarliga eller påtagliga risker (kap. 11)

20. Regeringen bör låta utreda hur en säker ordning för utfärdande av fysiska legitimationer ska se ut och hur statens ansvar för den ska vara utformad.
21. Regeringen bör låta utreda en författningsreglerad rättighet för fysiska personer att vända sig till den som ger ut en kreditupplysningspublikation för att (inom ramen för vad som är förenligt med grundlagarna) få uppgifter om sig själv strukna innan uppgifterna publiceras.
22. Det är angeläget att regeringen lämnar förslag på reglering som ger integritetsskydd vid utlämnande av kreditupplysning, oavsett hur kreditupplysningen lämnas ut. Detta kan göras med utgångspunkt i förslag som redan föreligger.
23. Regeringen bör låta utreda en lagreglering av sådana integritetskänsliga spaningsmetoder inom polisen som i dag inte är reglerade eller har svag reglering.

Informationssäkerhet (kap. 12)

24. Regeringen bör vidta de utredningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra det förslag som lämnades i SOU 2015:23 om att MSB ska utöva tillsyn över statliga myndigheters informationssäkerhetsarbete.
25. Regeringen bör uppdraga åt MSB att beträffande myndigheter under regeringen följa upp vilka åtgärder myndigheterna vidtar

för att följa kraven i MSB:s föreskrifter om statliga myndigheters informationssäkerhet (MSBFS 2016:1).

26. De insatser för att åstadkomma uppförandekoder som kommittén föreslår i andra avsnitt i detta betänkande, bör innehålla informationssäkerhetsåtgärder som framträdande inslag. Om insatserna förverkligas, kan de innebära en generell förbättring av förutsättningarna för en bättre informationssäkerhet i samhället.
27. Regeringen bör ge MSB i uppdrag att i samverkan med andra myndigheter utveckla, förvalta och vidareutveckla en styrmodell för statens informationssäkerhet, i enlighet med det som föreslagits i SOU 2015:23.

Samhällets skyddsmekanismer (kap. 13)

28. Regeringen bör låta utreda om Datainspektionen ska ges rätten att som part föra talan i domstol för enskilda i utvalda ersättningsärenden.
29. Datainspektionen bör ges i uppdrag att årligen rapportera till regeringen om rättsmedlen är effektiva för att skydda registrerades rättigheter.
30. Regeringen bör följa upp att Riksrevisionens rekommendationer följs avseende kompetens och metod för utredning av it-relaterad brottslighet och sedan redovisa resultatet för riksdagen.
31. Regeringen bör ge en myndighet i uppdrag att utreda hur en nationell folkbildningsinsats bör vara organiserad och utformad samt vilken omfattning och finansiering en sådan insats bör ha.

Tillsynsmyndigheten (kap. 14)

32. Regeringen bör ge Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Datainspektionen enligt den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 i rapporten *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).

Forskning om personlig integritet (kap. 15)

33. Regeringen bör ge Vetenskapsrådet i uppdrag att fördela ett särskilt forskningsanslag.
34. Regeringen bör ge Vinnova i uppdrag att främja projekt som involverar integritetsskyddande teknik och arbetssätt samt att upplysa om och kravställa utifrån dataskyddsförordningen i sitt arbete.

Utvärdering av grundlagsskyddet (kap. 16)

35. Regeringen bör i kommittéförordningen (1998:1474) införa en bestämmelse som föreskriver att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den personliga integriteten i de fall som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.
36. Regeringen bör utvärdera, utveckla och vid behov uppdatera den av Datainspektionen utgivna vägledningen för integritetsanalys.