



REGERINGSKANSLIET

Remiss
2015-06-02

Ju2015/3364/L6

Justitiedepartementet

Grundlagsenheten

Nils Sjöblom

Telefon 08-405 51 07

E-post nils.sjoblom@regeringskansliet.se

| | |
|---|---------------|
| STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet | |
| Ink. | 2015-06-23 |
| Dnr: | 110-1101/2015 |
| Till: | RI |

Betänkandet Myndighetsdatalag (SOU 2015:39)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Riksrevisionen
3. Svea hovrätt
4. Hovrätten över Skåne och Blekinge
5. Stockholms tingsrätt
6. Göteborgs tingsrätt
7. Kammarrätten i Stockholm
8. Kammarrätten i Göteborg
9. Kammarrätten i Sundsvall
10. Kammarrätten i Jönköping
11. Förvaltningsrätten i Stockholm
12. Förvaltningsrätten i Malmö
13. Förvaltningsrätten i Göteborg
14. Förvaltningsrätten i Umeå
15. Justitiekanslern (JK)
16. Hyresnämnden och arrendenämnden i Stockholm
17. Domstolsverket
18. Åklagarmyndigheten
19. Ekobrottsmyndigheten
20. Polismyndigheten
21. Säkerhetspolisen
22. Säkerhet- och integritetsskyddsämnden
23. Kriminalvården
24. Brottsförebyggande rådet
25. Gentekniknämnden
26. Rättsmedicinalverket
27. Valmyndigheten

28. Migrationsverket
29. Datainspektionen
30. Försvarsmakten
31. Försvarets radioanstalt
32. Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten
33. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet
34. Totalförsvarets forskningsinstitut
35. Försvarets materielverk
36. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
37. Kustbevakningen
38. Försäkringskassan
39. Socialstyrelsen
40. Läke-medelsverket
41. Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
42. Folkhälsomyndigheten
43. E-hälsomyndigheten
44. Myndigheten för vårdanalys
45. Inspektionen för vård och omsorg
46. Statens institutionsstyrelse
47. Tandvårds- och läke-medelsförmånsverket
48. Inspektionen för socialförsäkringen
49. Pensionsmyndigheten
50. Tullverket
51. Finansinspektionen
52. Ekonomistyrningsverket
53. Skatteverket
54. Kronofogdemyndigheten
55. Arbetsgivarverket
56. Lotteriinspektionen
57. Kammarkollegiet
58. Statskontoret
59. Statistiska centralbyrån
60. Länsstyrelsen i Stockholms län
61. Länsstyrelsen i Östergötlands län
62. Länsstyrelsen i Kronobergs län
63. Länsstyrelsen i Gotlands län
64. Länsstyrelsen i Skåne län
65. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
66. Länsstyrelsen i Värmlands län
67. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
68. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
69. Länsstyrelsen i Norrbottens län
70. Statens skolverk
71. Statens skolinspektion

72. Kungliga biblioteket
73. Universitets- och högskolerådet
74. Universitetskanslerämbetet
75. Vetenskapsrådet
76. Myndigheten för yrkeshögskolan
77. Centrala studiestödsnämnden
78. Centrala etikprövningsnämnden
79. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
80. Stockholms universitet
81. Uppsala universitet
82. Örebro universitet
83. Lunds universitet
84. Göteborgs universitet
85. Umeå universitet
86. Karolinska institutet
87. Statens jordbruksverk
88. Lantmäteriet
89. Post- och telestyrelsen
90. Elsäkerhetsverket
91. Trafikverket
92. Transportstyrelsen
93. Konkurrensverket
94. Patent- och registreringsverket
95. Verket för innovationssystem
96. Bolagsverket
97. Diskrimineringsombudsmannen
98. Riksarkivet
99. Riksantikvarieämbetet
100. Myndigheten för radio och TV
101. Arbetsförmedlingen
102. Arbetsmiljöverket
103. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
104. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
105. Askersunds kommun
106. Borgholms kommun
107. Bräcke kommun
108. Danderyds kommun
109. Dorotea kommun
110. Ekerö kommun
111. Eksjö kommun
112. Falköping kommun
113. Falu kommun
114. Grästorps kommun
115. Karlskrona kommun

116. Kramfors kommun
117. Kristinehamns kommun
118. Lycksele kommun
119. Malmö kommun
120. Mullsjö kommun
121. Munkedals kommun
122. Mörbylånga kommun
123. Nordmalings kommun
124. Piteå kommun
125. Skurups kommun
126. Stockholms kommun
127. Storfors kommun
128. Strömstads kommun
129. Timrå kommun
130. Töreboda kommun
131. Vansbro kommun
132. Örebro kommun
133. Örkelljunga kommun
134. Region Skåne
135. Östergötlands läns landsting
136. Jönköpings läns landsting
137. Västra Götalands läns landsting
138. Västerbottens läns landsting
139. Upplysningscentralen
140. Bisnode Sverige AB
141. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
142. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
143. Sveriges Advokatsamfund
144. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
145. Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
146. Landsorganisationen i Sverige (LO)
147. Svenska journalistförbundet
148. Svenskt Näringsliv
149. Företagarna
150. Tidningsutgivarna
151. Civil Rights Defenders
152. Regelrådet
153. Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen
154. Svenska sektionen av Amnesty International
155. IT & Telekomföretagen
156. Stiftelsen för Internetinfrastruktur

Remissvaren i fyra exemplar ska vara inkomna till Justitiedepartementet senast den 20 november 2015.

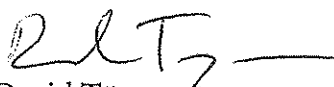
Förutom svaren på papper bör svaren, i Word-format, sändas även per e-post till nils.sjoblom@regeringskansliet.se

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens publikation om att svara på remisser (Ds 2003:2). Publikationen kan beställas från Regeringskansliet, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: www.regeringen.se.


David Törngren
Ämnesråd

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

Myndighetsdatalag

*Slutbetänkande av
Informationshanteringsutredningen*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:39

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer
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/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24277-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Den 6 oktober 2011 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över den s.k. registerlagstiftningen och vissa därmed sammanhängande frågor. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2011:11).

Till särskild utredare förordnades från och med den 25 oktober 2011 justitierådet Henrik Jermsten.

Utredningen har antagit namnet Informationshanteringsutredningen (Ju 2011:11).

I januari 2013 lämnades delbetänkandet Överskottsinformation vid direktåtkomst (SOU 2012:90).

Den 6 mars 2014 beslutade regeringen tilläggsdirektiv med förändrad inriktning avseende metoden för översynen m.m. (dir. 2014:31). Nya tilläggsdirektiv om viss förlängning av redovisningstiden beslutades den 20 november 2014 (dir. 2014:147).

Utredaren har biträttats av en sakkunnig, experter och ett sekretariat. Medverkande i den del av uppdraget som redovisas i detta betänkande anges på omstående sidor.

Härmed överlämnas slutbetänkandet Myndighetsdatalag (SOU 2015:39).

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av experten Per Furberg.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i april 2015

Henrik Jermsten

*/Elisabet Reimers
Anna Tansjö*

Förteckning över sakkunnig, experter och sekreterare som deltagit i utredningsarbetet fr.o.m. januari 2013.

(förordnade fr.o.m. den 16 januari 2012 om inget annat anges)

Sakkunnig

Eva Lenberg, rättschef, Utbildningsdepartementet

Experter

Maria Arnell, dåvarande rättssakkunnig, Justitiedepartementet
(fr.o.m. 2013-01-12 t.o.m. 2013-07-31)

Malgorzata Drewniak, jurist, Lantmäteriet

Per Furberg, advokat, numera Advokataktiebolaget Per Furberg

Anneli Hagdahl, ämnessakkunnig, Näringsdepartementet
(t.o.m. 2013-11-04)

Per Hultengård, chefsjurist, Tidningsutgivarna

Torbjörn Hörnfeldt, enhetschef, Riksarkivet

Linn Kempe, förvaltningsjurist, Bolagsverket, (med uppehåll
fr.o.m. 2013-01-12 t.o.m. 2014-09-30)

Hans-Olof Lindblom, chefsjurist, Datainspektionen

Elisabet Reimers, kammarrättsråd, fr.o.m. 2015-02-01

Irene Reuterfors-Mattsson, förbundsjurist, Sveriges Kommuner
och Landsting (t.o.m. 2013-12-31)

Svante Nygren, analytiker, Myndigheten för samhällsskydd och
beredskap

Cecilia Magnusson Sjöberg, professor, Stockholms universitet

Nils Sjöblom, rättssakkunnig, Justitiedepartementet
(fr.o.m. 2013-11-11)

Kjell-Åke Sjödin, områdesexpert, Transportstyrelsen

Per Trehörning, ombudsman, Svenska Journalistförbundet

Monika Vestin, dåvarande förvaltningsjurist, Bolagsverket
(fr.o.m. 2013-01-12 t.o.m. 2014-09-30)

Mikael Westberg, numera chefsjurist, Pensionsmyndigheten,
tidigare verksamhetsområdeschef, Försäkringskassan
(fr.o.m. 2013-11-11)

Staffan Wikell, förbundsjurist, Sveriges Kommuner och Landsting
(fr.o.m. 2014-01-01)
Maria Östgren, rättslig expert, Skatteverket

Sekreterare

Katarina Dunnington, dåvarande kammarrättsassessor
(t.o.m. 2013-06-30)
Elisabet Reimers, kammarrättsråd,
(fr.o.m. 2013-10-01 t.o.m. 2015-01-31)
Anna Tansjö, rådman

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Förkortningar m.m. | 17 |
| Sammanfattning | 21 |
| 1 Författningsförslag..... | 37 |
| 1.1 Förslag till myndighetsdatalag | 37 |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)..... | 45 |
| 2 Vårt uppdrag och arbete..... | 47 |
| 2.1 Uppdraget..... | 47 |
| 2.2 Utredningsarbetet..... | 49 |
| 2.3 Slutbetänkandets disposition m.m..... | 51 |
| ALLMÄN BAKGRUND | |
| 3 Allmänna förutsättningar..... | 55 |
| 3.1 It-politik m.m..... | 55 |
| 3.1.1 Informationssamhället och den offentliga förvaltningen..... | 55 |
| 3.1.2 Aktuell it-politik och strategi | 56 |
| 3.1.3 Förvaltningspolitik och e-förvaltning | 57 |
| 3.1.4 E-förvaltning inom EU | 59 |
| 3.2 Rättslig reglering till skydd för personuppgifter | 60 |
| 3.2.1 Internationella åtaganden avseende dataskydd | 60 |
| 3.2.2 Nationell reglering..... | 66 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.3 | Pågående reformarbete inom EU | 72 |
| 3.3.1 | Allmänt | 72 |
| 3.3.2 | Förslaget till uppgiftsskyddsförordning | 73 |
| 3.3.3 | Förhandlingsarbetet | 80 |
| 4 | Registerförfattningar – ett komplext rättsområde | 83 |
| 4.1 | Bakgrund | 83 |
| 4.1.1 | Registerförfattningarna och datalagen | 83 |
| 4.1.2 | Registerförfattningarna och personuppgiftslagen | 91 |
| 4.2 | Vår inventering av registerförfattningarna | 94 |
| 4.2.1 | Allmänt | 94 |
| 4.2.2 | Tre kategorier registerförfattningar | 96 |
| 4.3 | En problembeskrivning | 106 |
| 4.3.1 | Tidigare kritik | 106 |
| 4.3.2 | Några ytterligare iakttagelser | 110 |

SÄRSKILDA FRÅGOR

| | | |
|----------|--|------------|
| 5 | Bör en åtskillnad mellan olika former av elektroniskt utlämnande behållas? | 115 |
| 5.1 | Problembild enligt direktiven och utredningens delbetänkande | 115 |
| 5.1.1 | Direktiven | 115 |
| 5.1.2 | Utredningens bedömning i delbetänkandet | 115 |
| 5.2 | Nuvarande regler som i allmän mening styr uppgiftsutbyte mellan myndigheter | 116 |
| 5.2.1 | Samverkan enligt förvaltningslagen | 116 |
| 5.2.2 | Offentlighets- och sekretesslagen | 116 |
| 5.2.3 | Personuppgiftslagen | 120 |
| 5.3 | Uppgiftsutbyte genom direktåtkomst | 121 |
| 5.3.1 | Begreppet direktåtkomst | 121 |
| 5.3.2 | Hur regleras en myndighets direktåtkomst till en annan myndighets informationssamlingar? | 122 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.4 | Uppgiftsutbyte genom utlämnande på medium för automatiserad behandling..... | 124 |
| 5.4.1 | Begreppet | 124 |
| 5.4.2 | Hur regleras utlämnande på medium för automatiserad behandling?..... | 126 |
| 5.5 | Den tekniska utvecklingen | 127 |
| 5.5.1 | Tidigare uttalanden om den tekniska utvecklingens betydelse för begreppens innebörd.... | 127 |
| 5.5.2 | Uppgiftsutbyte mellan Försäkringskassan och kommunala nämnder | 129 |
| 5.5.3 | Självbetjäningstjänster | 130 |
| 5.6 | Effektivitetsvinster och integritetsrisker..... | 131 |
| 5.6.1 | Uppdraget | 131 |
| 5.6.2 | Effektivitetsvinster | 132 |
| 5.6.3 | Integritetsrisker | 134 |
| 5.7 | Våra överväganden | 135 |
| 5.7.1 | Att enbart beskriva direktåtkomst som en form av elektroniskt utlämnande ger en otillräcklig bild av vad åtkomsten rättsligt innebär | 136 |
| 5.7.2 | Annat utlämnande i elektronisk form ger inte i sig upphov till att särskilda åtgärder behöver vidtas..... | 141 |
| 5.7.3 | Vilken betydelse har den tekniska utvecklingen? | 144 |
| 5.7.4 | Effektivitetsvinster och integritetsrisker | 147 |
| 5.7.5 | Principiella och rättsliga skäl samt krav på förberedande analyser och åtgärder medför behov av en fortsatt åtskillnad | 149 |
| 6 | Behöver 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen justeras för att undvika konflikt med internationella åtaganden? | 153 |
| 6.1 | Bakgrund | 153 |
| 6.1.1 | Uppdraget | 153 |
| 6.1.2 | Nuvarande bestämmelser | 154 |
| 6.2 | Våra överväganden | 159 |
| 6.2.1 | Behovet av en ny bestämmelse..... | 159 |

| | | |
|-------|---------------------------------------|-----|
| 6.2.2 | Hur kan 6 kap. 5 § OSL justeras?..... | 163 |
| 6.2.3 | Vår bedömning | 166 |

EN NY LAG OM MYNDIGHETERS BEHANDLING AV PERSONUPPGIFTER

| | | |
|----------|---|------------|
| 7 | En generell reglering – utgångspunkter och inledande ställningstaganden..... | 173 |
| 7.1 | Allmänna utgångspunkter..... | 173 |
| 7.1.1 | Uppdraget..... | 173 |
| 7.1.2 | Förutsättningarna för en generell reglering..... | 175 |
| 7.1.3 | En generell reglering?..... | 176 |
| 7.2 | En generell lag för myndigheters behandling av personuppgifter | 182 |
| 7.2.1 | En generell reglering bör ha form av lag..... | 182 |
| 7.2.2 | Kort om lagens innehåll och den lagtekniska utformningen..... | 183 |
| 7.3 | Normgivningsnivå för särreglering | 185 |
| 7.3.1 | Bakgrund..... | 185 |
| 7.3.2 | Våra överväganden | 198 |
| 8 | Allmänna bestämmelser | 217 |
| 8.1 | En bestämmelse om lagens syfte | 217 |
| 8.1.1 | Bakgrund..... | 217 |
| 8.1.2 | Våra överväganden och förslag..... | 220 |
| 8.2 | Lagens tillämpningsområde | 222 |
| 8.2.1 | Vilka myndigheter bör omfattas av lagens tillämpningsområde?..... | 222 |
| 8.2.2 | Vilka verksamheter bör omfattas av lagens tillämpningsområde? | 223 |
| 8.2.3 | Lagens förhållande till befintliga registerförfattningar m.m. | 228 |
| 8.2.4 | Vilka slags behandlingar och uppgifter bör omfattas av lagens tillämpningsområde? | 230 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 8.3 | Lagens förhållande till personuppgiftslagen..... | 231 |
| 8.3.1 | Bakgrund | 231 |
| 8.3.2 | Våra överväganden och förslag | 236 |
| 9 | Tillåten behandling | 243 |
| 9.1 | Hur bestäms vad som är en statlig eller kommunal myndighets verksamhet? | 243 |
| 9.2 | När får myndigheter behandla personuppgifter?..... | 248 |
| 9.2.1 | Allmänna dataskyddsrättsliga regler..... | 248 |
| 9.2.2 | Reglering i registerförfattningar | 262 |
| 9.2.3 | Särskilt om ändamålsbestämning | 263 |
| 9.2.4 | Våra överväganden och förslag | 275 |
| 9.3 | Tillåten behandling av särskilda kategorier av personuppgifter | 297 |
| 9.3.1 | Känsliga personuppgifter | 297 |
| 9.3.2 | Personuppgifter om lagöverträdelser m.m..... | 309 |
| 9.3.3 | Personnummer och samordningsnummer | 313 |
| 9.4 | Sökbegränsningar | 321 |
| 9.4.1 | Allmänna utgångspunkter | 321 |
| 9.4.2 | Våra överväganden och förslag | 323 |
| 10 | Personuppgiftsansvar och säkerhet..... | 331 |
| 10.1 | Personuppgiftsansvar..... | 331 |
| 10.1.1 | Allmänna dataskyddsrättsliga regler..... | 331 |
| 10.1.2 | Allmänt om personuppgiftsansvar och om personuppgiftsbiträden | 333 |
| 10.1.3 | Reglering i registerförfattningar | 345 |
| 10.1.4 | Våra överväganden och förslag | 351 |
| 10.2 | Säkerhet vid behandling av personuppgifter | 365 |
| 10.2.1 | Allmänna dataskyddsrättsliga regler..... | 365 |
| 10.2.2 | Innebörden av kraven på säkerhetsåtgärder m.m. vid personuppgiftsbehandling..... | 370 |
| 10.2.3 | Reglering i registerförfattningar | 373 |
| 10.2.4 | Informationssäkerhet i ett vidare perspektiv | 375 |
| 10.2.5 | Våra överväganden och förslag | 381 |

| | |
|--|------------|
| 11 Att lämna ut personuppgifter i elektronisk form | 389 |
| 11.1 Reglering av direktåtkomst..... | 389 |
| 11.1.1 Definition av begreppet direktåtkomst | 389 |
| 11.1.2 Bör det finnas ett generellt krav på författningsstöd för direktåtkomst? | 393 |
| 11.1.3 En ny regel som generellt bryter sekretess vid direktåtkomst för myndigheter | 403 |
| 11.1.4 Hur bestämmelser om direktåtkomst med sekretessbrytande effekt bör utformas | 411 |
| 11.1.5 Finns det anledning att begränsa en myndighets möjlighet att medge direktåtkomst till offentliga uppgifter?..... | 421 |
| 11.2 Behövs särskilda regler för annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst? | 429 |
| 11.2.1 Nuvarande bestämmelser om elektroniskt utlämnande m.m..... | 429 |
| 11.2.2 Terminologin rörande annat elektroniskt utlämnande | 441 |
| 11.2.3 Bör utlämnande i elektronisk form kräva stöd i lag eller förordning? | 444 |
| 11.2.4 Behövs en särskild bestämmelse som begränsar utlämnanden i elektronisk form? | 446 |
| 11.3 Bör sökbegränsningar som tar sikte på en utlämnande myndighet även gälla för en mottagande myndighet som har direktåtkomst? | 456 |
| 11.3.1 Bakgrund..... | 456 |
| 11.3.2 Vad bör gälla i fortsättningen? | 461 |
| 12 Överföring till tredjeland..... | 469 |
| 12.1 Allmänna dataskyddsrättsliga regler..... | 469 |
| 12.2 Vad avses med begreppet överföring? | 478 |
| 12.3 Reglering i registerförfattningar | 482 |
| 12.4 Sekretess och överföring till tredjeland m.m. | 483 |
| 12.5 Våra överväganden och förslag | 486 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 13 | Information till den registrerade..... | 493 |
| 13.1 | Allmänna dataskyddsrättsliga regler | 493 |
| 13.2 | Reglering i registerförfattningar | 508 |
| 13.3 | Andra bestämmelser om rätt till information på begäran ... | 511 |
| 13.4 | Våra överväganden och förslag..... | 513 |
| 13.4.1 | Information som ska lämnas självmant..... | 513 |
| 13.4.2 | Information som ska lämnas efter ansökan | 517 |
| 13.4.3 | Begränsningar i informationsplikten på grund av sekretess | 520 |
| 14 | Bevarande och gallring | 523 |
| 14.1 | Arkivlagstiftningen | 523 |
| 14.2 | Allmänna dataskyddsrättsliga regler..... | 527 |
| 14.3 | Reglering i registerförfattningar | 532 |
| 14.4 | Våra överväganden och förslag..... | 542 |
| 14.4.1 | Allmänna utgångspunkter..... | 542 |
| 14.4.2 | Vilken huvudprincip bör gälla? | 542 |
| 14.4.3 | Regler om undantag från huvudregeln om bevarande..... | 544 |
| 14.4.4 | Utformningen av specifika gallringsbestämmelser... | 546 |
| 14.4.5 | Åtgärder för att skydda bevarade personuppgifter... | 547 |
| 14.4.6 | Personuppgifter som ingår i handlingar som inte är allmänna | 549 |
| 15 | Skyldighet att vidta åtgärder då personuppgifter är oriktiga eller behandlas otillåtet..... | 551 |
| 15.1 | Allmänna dataskyddsrättsliga regler | 551 |
| 15.2 | Reglering i registerförfattningar | 556 |
| 15.3 | Förvaltningslagens bestämmelser om rättelse m.m. | 559 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 15.4 | Våra överväganden och förslag | 564 |
| 15.4.1 | Det behövs bestämmelser om rättelse m.m. av personuppgifter som kompletterar reglerna i förvaltningslagen | 564 |
| 15.4.2 | En åtskillnad bör göras mellan korrigering i form av rättelse av felaktiga personuppgifter och korrigering när uppgifter har behandlats på ett otillåtet sätt | 566 |
| 15.4.3 | En särskild bestämmelse om skyldighet att rätta felaktiga eller ofullständiga personuppgifter | 568 |
| 15.4.4 | En särskild bestämmelse om skyldighet att korrigera en behandling som är otillåten | 572 |
| 16 | Anmälan till tillsynsmyndigheten m.m. | 581 |
| 16.1 | Allmänna dataskyddsrättsliga regler..... | 581 |
| 16.2 | Reglering i registerförfattningar | 595 |
| 16.3 | Andra bestämmelser om information till allmänheten m.m..... | 597 |
| 16.4 | Våra överväganden och förslag | 600 |
| 16.4.1 | Anmälningsskyldighet m.m..... | 600 |
| 16.4.2 | Personuppgiftsombud..... | 604 |
| 16.4.3 | Upplysningar till allmänheten | 606 |
| 17 | Tillsynsmyndighetens befogenheter i förhållande till myndigheter..... | 607 |
| 17.1 | Allmänna dataskyddsrättsliga regler..... | 607 |
| 17.2 | Reglering i registerförfattningar | 615 |
| 17.3 | Våra överväganden och förslag | 618 |
| 17.3.1 | Utgångspunkter för tillsynen på myndighetsområdet | 618 |
| 17.3.2 | Befogenheter för att undersöka om personuppgifter behandlas på ett tillåtet sätt | 622 |
| 17.3.3 | Påpekanden eller andra åtgärder som inte är tvingande i förebyggande syfte..... | 622 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 17.3.4 | Tvingande åtgärder i form av föreläggande eller förbud | 624 |
| 17.3.5 | Befogenhet att besluta om vite | 628 |
| 17.3.6 | Befogenhet att ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om utplåning av uppgifter | 633 |
| 18 | Övriga bestämmelser | 635 |
| 18.1 | Skadestånd och straff | 635 |
| 18.1.1 | Allmänna dataskyddsrättsliga regler | 635 |
| 18.1.2 | Reglering i registerförfattningar | 639 |
| 18.1.3 | Allmänna regler om skadestånd och straff på myndighetsområdet | 641 |
| 18.1.4 | Justitiekanslerns skadereglering på grund av 48 § personuppgiftslagen | 643 |
| 18.1.5 | Våra överväganden och förslag | 649 |
| 18.2 | Bemyndiganden | 652 |
| 18.2.1 | Bestämmelser som avviker från eller kompletterar den nya lagen | 652 |
| 18.2.2 | Våra överväganden och förslag | 653 |
| 18.3 | Överklaganden | 655 |
| 18.3.1 | Allmänna dataskyddsrättsliga regler | 655 |
| 18.3.2 | Allmänna bestämmelser om överklagande av myndighetsbeslut | 659 |
| 18.3.3 | Våra överväganden och förslag | 659 |
| 19 | Konsekvenser | 665 |
| 19.1 | Det framtida lagstiftningsarbetet med utgångspunkt i en ny lag om myndigheters behandling av personuppgifter | 665 |
| 19.1.1 | Allmänna konsekvenser | 665 |
| 19.1.2 | Vissa särskilda konsekvenser | 668 |
| 19.2 | Den nya lagen och ett införande av en unionsrättslig uppgiftsskyddsförordning | 672 |
| 19.2.1 | Allmänna iakttagelser | 672 |
| 19.2.2 | Särskilda iakttagelser | 673 |
| 19.2.3 | Konsekvenser för myndighetsverksamhet som inte omfattas av förordningen | 676 |

| | |
|--|------------|
| 19.3 Enligt kommittéförordning och direktiv | 677 |
| 20 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser | 681 |
| 20.1 Myndighetsdatalagen..... | 681 |
| 20.2 Lagen om ändring i offentlighets- och sekretesslagen | 684 |
| 21 Författningskommentar | 687 |
| 21.1 Förslaget till myndighetsdatalag..... | 687 |
| 21.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) | 723 |
| Särskilt yttrande..... | 725 |
| Bilagor | |
| Bilaga 1 Kommittédirektiv 2011:86..... | 727 |
| Bilaga 2 Kommittédirektiv 2014:31..... | 751 |
| Bilaga 3 Kommittédirektiv 2014:147..... | 757 |

Förkortningar m.m.

Förkortningar

| | |
|----------------------|--|
| BrB | brottsbalken |
| dataskyddsdirektivet | Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter |
| DIFS | Datainspektionens författnings-samling |
| dir. | direktiv |
| dnr | diarienummer |
| Ds | Departementsserien |
| EU | Europeiska unionen |
| EU-domstolen | Europeiska unionens domstol/Europeiska gemenskapernas domstol |
| EU-fördraget | Fördraget om Europeiska unionen |
| Europadomstolen | Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna |
| Europakonventionen | Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna |
| f. | följande sida/sidor |
| FL | förvaltningslagen (1986:223) |

| | |
|--------------|--|
| FPL | förvaltningsprocesslagen (1971:291) |
| HFD | Högsta förvaltningsdomstolens årsbok |
| JK | Justitiekanslern |
| Ju | Justitiedepartementet |
| JO | Riksdagens ombudsmän |
| KL | kommunallagen (1991:900) |
| kommissionen | Europeiska kommissionen |
| KU | konstitutionsutskottet |
| MSBFS | Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssam- ling |
| NJA | Nytt juridiskt arkiv, avdelning I |
| OSL | offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) |
| prop. | regeringens proposition |
| PuF | personuppgiftsförordningen (1998:1191) |
| PuL | personuppgiftslagen (1998:204) |
| RA-FS | Riksarkivets författningssamling |
| RB | rättegångsbalken |
| RF | regeringsformen |
| RO | riksdagsordningen |
| RÅ | Regeringsrättens årsbok |
| SekrL | sekretesslagen (1980:100) |
| SFB | socialförsäkringsbalken |
| SkL | skadeståndslagen (1972:207) |
| skr. | regeringens skrivelse |
| SOU | Statens offentliga utredningar |
| TU | trafikutskottet |
| TF | tryckfrihetsförordningen |

| | |
|----------------------------|--|
| uppgiftsskyddsförordningen | Europeiska kommissionens förslag den 25 januari 2012 till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (allmän uppgiftsskyddsförordning) |
|----------------------------|--|

Kortformer för viss citerad litteratur

| | |
|--------------------|---|
| Hellners/Malmqvist | Trygve Hellners, Bo Malmqvist, Förvaltningslagen. Med kommentarer, 31 maj 2010, Zeteo |
| Holmberg m.fl. | Erik Holmberg, Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Eliason, Göran Regner, Grundlagarna. 1 januari 2012, Zeteo |
| Lenberg m.fl. | Eva Lenberg, Ulrika Geijer, Anna Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar, 2009, 1 juli 2014, Zeteo |
| Öman/Lindblom | Sören Öman, Hans-Olof Lindblom, Personuppgiftslagen. En kommentar, uppl. 4:1, 2011 |

Sammanfattning

Vårt uppdrag

I detta slutbetänkande redovisar vi vårt övergripande uppdrag att se över den s.k. registerlagstiftningen, ett rättsområde som omfattar ett stort antal sektors- eller myndighetsspecifika lagar och förordningar som kompletterar personuppgiftslagen (1998:204) och innehåller bestämmelser om statliga och kommunala myndigheters behandling av personuppgifter. Denna översyn ska ske genom att utreda förutsättningarna för att skapa en generell, enhetlig och – helt eller i vart fall delvis – samlad reglering för myndigheternas behandling av personuppgifter (dir. 2014:31). Den brottsbekämpande verksamheten ingår dock inte i vårt uppdrag.

Det kan inledningsvis påpekas att vårt uppdrag i huvudsak är ett lagtekniskt reformarbete med inriktning på att göra nu gällande rätt beträffande dataskydd tydligare på myndighetsområdet. Några betydande förändringar vad gäller om och hur myndigheter får behandla personuppgifter eller omprövningar av tidigare avvägningar mellan t.ex. effektivitetssträvanden och skyddet för enskildas personliga integritet ingår alltså inte i uppdraget.

Problembild

Vårt uppdrag har sin bakgrund i att det i olika sammanhang framförts kritik mot registerlagstiftningen för att vara ett svåröverblickbart och fragmenterat rättsområde med bristande enhetlighet i struktur och normtekniska lösningar samt med, i en del fall, otillräcklig anpassning till annan lagstiftning av central betydelse för myndigheternas informationshantering såsom tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Vi delar i stort denna problembild

och har kunnat konstatera att problemen skapar osäkerhet i tillämpningen, vilket bl.a. gör uppgiftsutbyte och annat samarbete mellan myndigheter onödigt komplicerat. Det försvårar också för enskilda registrerade och allmänheten att förstå vad som egentligen gäller för myndigheters informationshantering. Vidare är det ett problem i sig att registerlagar ofta behöver ändras till följd av att myndigheterna får nya uppgifter.

Ett ytterligare problem som vi identifierat är att den allmänna regleringen i personuppgiftslagen har utformats utan hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller för myndigheters personuppgiftsbehandling. För myndigheter i allmänhet, dvs. inte bara för sådana som omfattas av särskild registerlagstiftning, präglas personuppgiftsbehandlingen av att den sker i verksamheter som är författningsreglerade, oftast i fråga om såväl vad som ska göras som hur det ska göras. Den informationshantering som verksamheten genererar styrs vidare av, utöver tidigare nämnda regelverk, annan central reglering, exempelvis förvaltningslagen (1986:223) och arkivlagen (1990:782) som alltså gäller utöver personuppgiftslagen. Detta förhållande innebär generellt sett en avgörande skillnad i jämförelse med personuppgiftsbehandling inom den enskilda sektorn.

Inledande ställningstaganden och utgångspunkter för en generell reglering

Mot bakgrund av bl.a. den beskrivna problembilden finns ett angeläget behov av förändringar i den reglering som rör personuppgiftsbehandling inom den offentliga sektorn. En samlad reglering i en lag om myndigheters behandling av personuppgifter gör det möjligt att åstadkomma ett tydligt regelverk som är lättare att tillämpa och bättre anpassat till övrig reglering av betydelse för myndigheters informationshantering. En sammanhållen lag ger också bättre förutsättningar för allmänhetens insyn och för enskilda registrerades möjligheter att göra gällande sina rättigheter enligt det dataskyddsrättsliga regelverket. Till bilden hör vidare att en samlad reglering är mer ändamålsenlig för att möta den förändring som förväntas ske på det unionsrättsliga området genom en EU-förordning om allmänt uppgiftsskydd som ska ersätta det s.k. dataskyddsdirektivet.

Vi föreslår därför en ny lag – myndighetsdatalagen – som företer likheter med förekommande registerförfattningar men som innehåller bestämmelser som kan gälla generellt för alla statliga och kommunala myndigheters personuppgiftsbehandling fränsett den brottsbekämpande sektorn.

Vårt förslag till ny lag har arbetats fram utifrån bl.a. följande utgångspunkter.

Regleringen bör utformas som en renodlad persondataskyddsreglering som bara tar sikte på frågor om skydd för personuppgifter som uppstår i myndigheternas elektroniska informationshantering, vilken är en integrerad del av myndigheternas verksamheter på alla nivåer. Bestämmelserna i den nya lagen ska alltså inte i något avseende syfta till att reglera en myndighets sakverksamhet.

Till den nya lagen ska det kunna finnas bilagor och en anslutande förordning. Efter hand som behov av sektors- eller myndighetsspecifika särregler uppstår kan sådana tas in i en systematiskt ordnad reglering som kompletterar den nya lagen. På så sätt uppnås ett sammanhållet ramverk med enhetligt utformad reglering både vad avser förhållanden som kan regleras generellt och förhållanden där fortsatta särregler – utifrån närmare avvägningar mellan integritetsintressen och t.ex. effektivitetshänsyn på området i fråga – behöver finnas. Det är dock vår bedömning att behovet av fortsatt särreglering kommer att minska betydligt.

Det är vår uppfattning att den särreglering av persondataskyddsfrågor som även fortsättningsvis behöver finnas oftast ska kunna ges i förordning, vilket förenklar regelgivningen och underlättar nödvändiga förändringar vid ändringar i myndigheternas uppgifter m.m. Normgivningsreglerna i regeringsformen kräver normalt inte lagform för reglering av detta slag. Det sagda utesluter givetvis inte att lagnivå ibland krävs eller i vart fall framstår som lämplig av hänsyn till skyddet för enskildas integritet.

Den nya lagen utesluter inte att det även fortsättningsvis för vissa myndigheter eller verksamheter kan komma att bedömas vara mera lämpligt från lagtekniska, systematiska eller andra synpunkter med särreglering i separat författning som gäller utöver den nya lagen, på motsvarande sätt som många registerlagar i dag förhåller sig till personuppgiftslagen.

Renodlade registerförfattningar om inrättandet och förandet av specifika register utgör ett slags verksamhetsreglering som även i

fortsättningen bör regleras i särskild ordning, dvs. utanför den samlade regleringen.

Eftersom en kommande EU-förordnings närmare innehåll av betydelse på myndighetsområdet – liksom ikraftträdandetidpunkten – fortfarande är i hög grad oklart bör den nya lagen vara anpassad till gällande rätt på persondataskyddsområdet, dvs. till personuppgiftslagen.

Om myndighetsdatalagens innehåll

Lagens syfte och tillämpningsområde

Lagens syfte ska vara att dels ge myndigheter möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i deras verksamheter, dels skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagen ska i princip tillämpas av alla statliga och kommunala myndigheter vid behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad eller avser manuell registerföring.

Vissa verksamheter undantas dock från lagens tillämpningsområde nämligen 1) en myndighets administrativa verksamhet, 2) en myndighets verksamhet som personuppgiftsbiträde och 3) sådan verksamhet som bedrivs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller beivra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder.

Förhållandet till avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning och till personuppgiftslagen

Lagen ska – med undantag för personuppgiftslagen och bestämmelser som meddelats med stöd av den lagen – vara subsidiär i förhållande till bestämmelser i annan lag eller förordning som avviker från lagens bestämmelser. Lagen har vidare konstruerats på det sättet att den gäller i stället för personuppgiftslagen, dock att det särskilt hänvisas till vissa bestämmelser i personuppgiftslagen som ska tillämpas på motsvarande sätt vid myndigheters behandling av personuppgifter enligt den nya lagen. Enligt dessa hänvisningar ska alltså personuppgiftslagens bestämmelser om defini-

tioner (3 §), förhållandet till handlingsoffentligheten och arkivlagstiftningen (8 §) och grundläggande krav på behandlingen (9 §) gälla. Dessutom hänvisas till personuppgiftslagens förbud mot behandling av sådana personuppgifter som definieras som känsliga (13 §) samt till undantagen från förbudet vid behandling med den registrerades uttryckliga samtycke (15 §), i vissa fall av nödvändig behandling (16 §), för hälso- och sjukvårdsändamål (18 §) samt för forsknings- eller statistikändamål (19 §). Vidare ska, i huvudsak, personuppgiftslagens bestämmelser om information som ska lämnas till den registrerade – dels i samband med att uppgifter samlas in, dels på begäran – tillämpas (23, 25 och 26 §) liksom bestämmelserna om överföring till tredjeland (33–35 §§) och om personuppgiftsombud (38 och 40 §§). Slutligen ska personuppgiftslagens bestämmelser om skadestånd (48 §) tillämpas på motsvarande sätt, dvs. en personuppgiftsansvarig myndighets skyldighet att följa bestämmelserna i såväl den nya lagen som bestämmelser i personuppgiftslagen som den nya lagen hänvisar till ska vara skadeståndssanktionerad.

Den s.k. missbruksregeln i 5 a § PuL föreslås inte vara tillämplig på myndighetsområdet och något liknande generellt undantag från personuppgiftslagens s.k. hanteringsregler införs inte i den nya lagen. Vår analys av den frågan har resulterat i bedömningen att ett sådant generellt undantag från hanteringsreglerna såvitt avser behandling av personuppgifter i s.k. ostrukturerat material varken behövs på myndighetsområdet eller framstår som en rättsligt befogad begränsning i förhållande till dataskyddsdirektivets krav. Endast i ett avseende innehåller den nya lagen ett motsvarande undantag, nämligen i fråga om information till den registrerade som ska lämnas efter ansökan (26 § PuL). Sådan information behöver inte omfatta personuppgifter som behandlas i ostrukturerat material.

Personuppgiftsansvar och personuppgiftsbiträden

I den nya lagen införs en generell regel som innebär att en myndighet alltid är personuppgiftsansvarig för den behandling som myndigheten utför. Vidare klargörs att personuppgiftsansvaret även omfattar sådan behandling som en mottagande myndighet utför när denna via direktåtkomst hos en annan myndighet eller enskild i

ett enskilt fall genom en överföring faktiskt behandlar en tillgänglig personuppgift.

Det som föreskrivs i personuppgiftslagen om att ett personuppgiftsbiträde eller den som arbetar under bitrådets ledning bara får behandla personuppgifter i enlighet med den personuppgiftsansvariges instruktioner ska gälla genom att motsvarande bestämmelser tas in i den nya lagen. Detsamma gäller kravet på att det ska finnas ett skriftligt avtal med personuppgiftsbiträdet liksom kraven på vad avtalet ska innehålla. Utöver detta införs ett krav på att avtalet ska innehålla dokumentation om den personuppgiftsansvariga myndighetens instruktioner till biträdet samt ett förbud mot att biträdet anlitar ett annat biträde, ett s.k. underbiträde, utan godkännande från den personuppgiftsansvariga myndigheten. Samma villkor om avtal och instruktioner ska gälla för ett sådant underbiträde.

När behandling kan tillåtas

I lagen införs en samlad rättslig grund för behandling av personuppgifter som ersätter bestämmelserna i 10 § a-f PuL om när behandling av personuppgifter är tillåten oberoende av den registrerades samtycke. Bestämmelsen innebär att en myndighet får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra sin verksamhet. Vilken verksamhet en myndighet har som uppgift eller fått befogenhet att utföra framgår av författningsreglering eller särskilda beslut i regleringsbrev m.m.

Någon begränsning av för vilka ändamål som myndigheter får behandla personuppgifter föreslås inte i den nya lagen. Därmed blir huvudregeln att det är den personuppgiftsansvariga myndigheten som, inom ramen för sitt uppdrag, har att närmare specificera för vilket eller vilka ändamål personuppgifter behandlas i verksamheten. Dessa ändamål måste uppfylla det grundläggande kravet på att vara särskilda och uttryckligt angivna redan vid insamlingen. Även framöver kan det dock på vissa områden, t.ex. i fråga om vissa särskilt integritetskänsliga informationssamlingar, finnas anledning att genom särskilda föreskrifter i lag eller förordning om ändamålsbegränsningar ange ramar för myndigheters personuppgiftsbehandling. Sådana föreskrifter kan tas in i den till lagen anslutande

förordningen alternativt, för det fall lagnivå undantagsvis anses nödvändig eller lämplig, i bilaga till lagen.

Särskilda kategorier av personuppgifter

Ytterligare undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter

Utöver vad som följer av 15, 16, 18 och 19 §§ PuL tillåts myndigheter att behandla känsliga personuppgifter om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggning av det. I annan verksamhet får känsliga personuppgifter behandlas endast i löpande text. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att medge ytterligare undantag, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Personnummer i beslut m.m.

Enligt en särskild bestämmelse i lagen får personnummer och samordningsnummer tas in i en myndighets beslut endast om beslutet rör en enskilds identitet eller motsvarande personliga förhållanden. Sådana uppgifter får också tas in i ett beslut om det är nödvändigt för att beslutet ska kunna verkställas eller om det krävs med hänsyn till beslutande myndighets behov av identifieringsuppgifter. Vid övrig behandling, dvs. som inte avser beslut, sätter de grundläggande kraven enligt 9 § PuL gränserna för i vilken omfattning personnummer eller samordningsnummer får behandlas.

Sökförbud

Enligt en bestämmelse i lagen ska gälla att myndigheter vid en sökning får som sökbegrepp använda uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller uppgifter som rör hälsa eller sexualliv endast i den utsträckning som det finns särskilt författningsstöd för det. Sådant stöd kan anges genom föreskrifter som tas in i bilaga till lagen, i annan lag eller i förordning. Därmed gäller alltså som huvudregel ett generellt förbud för myndigheter

att som sökbegrepp använda uppgifter som leder till att känsliga personuppgifter sammanställs. Förbudet gäller såväl sökningar i myndighetens egna informationssamlingar som i fråga om personuppgifter som myndigheten har tillgång till genom direktåtkomst och har betydelse för vilka sammanställningar, s.k. potentiella handlingar, som enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF anses vara förvarade allmänna handlingar hos myndigheten. I bestämmelsen klargörs dock att förbudet inte gäller vid sökning i en viss handling eller i ett visst ärende. Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om sökbegränsningar i fråga om andra uppgiftskategorier än de som förbjuds i lagen.

Säkerhet till skydd för personuppgifter

Skyldigheterna i fråga om säkerhetsåtgärder och lämplig säkerhetsnivå framgår genom en bestämmelse i lagen som ersätter 31 § första stycket PuL. Enligt bestämmelsen är myndigheter skyldiga att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en lämplig säkerhetsnivå som ska bestämmas utifrån de risker som behandlingen medför och personuppgifternas karaktär. Vidare anges att säkerhetsarbetet ska omfatta förebyggande, löpande och uppföljande åtgärder samt att säkerhetsarbetet ska ske med beaktande av andra föreskrifter om informationssäkerhet i lag eller annan författning. Härmed klargörs den nära kopplingen mellan den persondataskyddsrättsliga regleringen av säkerheten för personuppgifter och det vidare regelverk om informationssäkerhet som myndigheterna också är skyldiga att följa.

Vidare föreskrivs en skyldighet för varje myndighet att se till att anställda bara ges tillgång till personuppgifter utifrån vad som krävs för arbetsuppgifterna. Detta ska gälla i fråga om såväl personuppgifter i myndighetens egna informationssamlingar som personuppgifter som myndigheten får tillgång till genom direktåtkomst.

Elektroniskt utlämnande

Åtskillnaden mellan direktåtkomst och annat utlämnande i elektronisk form

En särskild delfråga i utredningsuppdraget har varit att överväga om det finns anledning att behålla en rättslig åtskillnad mellan olika former av elektroniskt utlämnande av personuppgifter eller om denna åtskillnad bör utmönstras. Vad detta handlar om är den i registerförfattningar vanliga åtskillnaden mellan regler som gäller för direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling – eller som vi kallar det – annat utlämnande i elektronisk form. Som regel föreskrivs betydligt snävare förutsättningar för utlämnande genom direktåtkomst.

Vi har ingående analyserat denna fråga och kommit till slutsatsen att en begreppsmässig skillnad mellan å ena sidan direktåtkomst och å andra sidan annat utlämnande i elektronisk form bör behållas. Direktåtkomst innebär rättsligt sett att gränsen mellan de uppgiftsutbytande myndigheterna i viss omfattning tas bort, vilket inte är konsekvensen av ett annat elektroniskt utlämnande. Hur den mottagande myndigheten väljer att använda direktåtkomsten har den utlämnande myndigheten inte någon befogenhet att påverka, eftersom de handlingar som omfattas av åtkomsten redan har lämnats ut. Korresponderande sekretessfrågor måste därför vara lösta på förhand liksom behov av sök begränsningar hos den mottagande myndigheten, vilket kan medföra krav på lagstiftningsåtgärder. Både principiella och rättsliga skäl talar därför för att en åtskillnad görs. Direktåtkomst medför också krav på förberedande analyser och åtgärder ur verksamhets- och personuppgiftsansvarsperspektiv, bl.a. i fråga om tekniskt genomförande och säkerhet. Varken den tekniska utvecklingen eller effektivitetsvinster och integritetsrisker som kan förknippas med olika åtkomstmetoder utgör vidare skäl för att utmönstra den begreppsmässiga åtskillnaden. Om en åtskillnad inte görs mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande finns en risk för att de särskilda frågor om skydd och ansvarsfördelning, som sammanhänger med att myndigheternas gränser öppnas upp genom en direktåtkomst, inte får tillräcklig uppmärksamhet. En väl genomtänkt och genomförd direktåtkomst behöver emellertid inte innebära större risker för den

enskildes integritet än annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter.

Ett sådant utlämnande i elektronisk form som inte är direktåtkomst innebär – oavsett på vilket sätt det sker – inte i något fall att myndigheternas verksamhet rättsligt sett blandas samman. Något behov av att rättsligt skilja olika sådana former åt finns därför inte. Skilda sätt att elektroniskt förmedla uppgifter från en myndighet till en annan kan dock innebära att olika slags säkerhetsrisker behöver beaktas.

I konsekvens med vår bedömning i dessa frågor innehåller den nya lagen olika reglering för direktåtkomst respektive annat utlämnande i elektronisk form.

Direktåtkomst

Med begreppet direktåtkomst avses, liksom hittills, en sådan teknisk tillgång till upptagningar hos annan som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Enligt den nya lagen gäller inte något allmänt krav på författningsstöd för att direktåtkomst ska kunna förekomma. Däremot föreskriver den nya lagen att direktåtkomst till sekretessreglerade personuppgifter ska ha stöd i lag eller förordning. Undantag från kravet på författningsstöd såvitt gäller sekretessreglerade personuppgifter gäller dock för direktåtkomst 1) som medges den registrerade eller dennes ombud och som tar sikte på uppgifter som hänför sig till den registrerade, 2) som medges till uppgifter som är sekretessreglerade enligt 21 kap. 7 § OSL, 3) som medges ett personuppgiftsbiträde och 4) som medges en myndighet endast för sådan teknisk bearbetning eller teknisk lagring som avses i 2 kap. 10 § TF för den utlämnande myndighetens räkning.

Överenskommelser vid direktåtkomst m.m.

I linje med vår bedömning angående varför direktåtkomst kräver särskilda överväganden och åtgärder föreskrivs i den nya lagen att en utlämnande myndighet ska göra en risk- och sårbarhetsanalys innan myndigheten medger en annan myndighet eller enskild aktör direktåtkomst till personuppgifter. Vidare ska myndigheten komma överens med mottagaren hur behövligt skydd för personuppgift-

erna ska säkerställas. Av överenskommelsen ska också framgå hur utövandet av de skyldigheter som personansvaret innefattar ska ske. Motsvarande ska gälla vid andra former av informationsutbyten som innebär behandling av personuppgifter i gemensamma eller annars integrerade informationssystem. Överenskommelsen i fråga om personuppgiftsansvarets utövande ska inte vara bindande utåt sett utan i första hand syfta till att klargöra ansvarsförhållandena mellan samarbetsparterna. Kravet på risk- och sårbarhetsanalyser och överenskommelser omfattar direktåtkomst m.m. i fråga om både offentliga och sekretessreglerade personuppgifter.

Sökbegränsning vid direktåtkomst

En särskild delfråga i uppdraget har varit att ta ställning till om sökförbud för en utlämnande myndighet bör gälla vid direktåtkomst för en mottagande myndighet. Vi har dock bedömt att det inte är ändamålsenligt att motverka eventuella risker för enskildas integritet i samband med direktåtkomst genom att föreskriva att samma sökbegränsningar alltid ska gälla för såväl den utlämnande myndigheten som den mottagande myndigheten. Det kan leda till att enskildas integritet inte skyddas i tillräcklig utsträckning, men också att en mottagande myndighets berättigade behov av att använda sig av de uppgifter som blir åtkomliga genom direktåtkomst inte kan tillgodoses. Enskildas integritet bör i stället skyddas genom att en direktåtkomst inte medges förrän noggranna överväganden har gjorts beträffande den mottagande myndighetens användning av direktåtkomsten, bl.a. beträffande vilka sökbegränsningar som den ska iakttas.

Annat utlämnande i elektronisk form

Enligt vår bedömning saknas det skäl för att införa ett grundläggande krav på att utlämnanden av personuppgifter i elektronisk form ska ha stöd i författning för att vara tillåtet. Vi har inte heller funnit skäl att generellt begränsa myndigheters möjlighet att lämna ut personuppgifter till andra myndigheter eller enskilda i elektronisk form. När det gäller utlämnanden till enskilda innehåller emellertid den nya lagen en bestämmelse som erinrar om att om en person-

uppgift får lämnas ut till en enskild, kan det ske i elektronisk form om det inte är olämpligt med hänsyn till skyddet för personuppgiften. Därmed erinras myndigheterna om att det ankommer på dem att först göra en prövning av om ett utlämnande, oavsett form, av personuppgifter är tillåtet. Om så är fallet, är utgångspunkten att det kan ske i elektronisk form.

Överföring till tredjeland

Den nya lagen innehåller två undantag från förbudet mot överföring av personuppgifter till tredjeland som saknar adekvat skyddsnivå – utöver de som följer av 34 och 35 §§ PuL – nämligen om överföringen krävs för myndighetens handläggning av ett visst ärende eller om överföringen är nödvändig för att fullgöra en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning eller avtal med annan stat eller mellanfolklig organisation som Sverige har tillträtt eller annars är förpliktat att följa.

Förteckning över behandlingar

Myndigheters behandling av personuppgifter enligt den nya lagen ska inte omfattas av anmälningsskyldighet till tillsynsmyndigheten. Varje myndighet ska i stället föra en förteckning över de behandlingar som utförs med stöd av lagen. Förteckningen avses innehålla motsvarande uppgifter som en anmälan till tillsynsmyndigheten enligt 36 § PuL skulle ha innehållit. Närmare föreskrifter om förteckningens innehåll meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Korrigerig av felaktig eller otillåten behandling

Personuppgiftslagens bestämmelser om rättelse m.m. (28 §) är ett exempel på bestämmelser som utformats utan hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller för myndigheters informationshantering. I den nya lagen finns därför en mer ändamålsenligt utformad reglering rörande korrigerig genom dels en bestämmelse som tar sikte på en myndighets skyldighet att rätta felaktiga eller

ofullständiga uppgifter, dels en bestämmelse som tar sikte på skyldigheten att korrigera en behandling som av andra skäl inte är tillåten enligt lagen.

Den förstnämnda bestämmelsen föreskriver en skyldighet för en myndighet att på begäran av den registrerade rätta eller komplettera en personuppgift som rör den registrerade, om uppgiften är felaktig eller ofullständig till följd av en åtgärd som inte har sin grund i myndighetens eller någons annans bedömning, exempelvis ett förbiseendefel eller ett tekniskt fel.

Den andra bestämmelsen föreskriver att en personuppgift på begäran av den registrerade ska avskiljas från fortsatt behandling och inte lämnas ut till en enskild annat än med stöd av 2 kap. TF eller utplånas, om uppgiften rör honom eller henne och inte får behandlas enligt den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den. Bestämmelsen tar sikte på korrigeringar som begärs av en registrerad och som innebär att myndigheten behöver göra en bedömning av om behandlingen är tillåten, exempelvis för att den registrerade gör gällande att uppgifter behandlas som inte är relevanta för ändamålet med behandlingen i fråga. Rätten att begära en korrigerings av nu nämnt slag ska inte gälla personuppgifter i en myndighets beslut.

Tillsynsmyndighetens befogenheter

Enligt den nya lagen ska tillsynsmyndighetens åtgärder i form påpekanden eller liknande förfaranden som inte har tvingande karaktär användas endast i förebyggande syfte, dvs. om tillsynsmyndigheten konstaterat att en myndighet kan komma att behandla personuppgifter på ett olagligt sätt, och inte då det har konstaterats att en behandling av personuppgifter utförs på ett otillåtet sätt.

Vidare föreskrivs att tillsynsmyndigheten ska kunna förelägga en myndighet att uppfylla sina skyldigheter om myndigheten inte uppfyller de krav som följer av den nya lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av den. I föreläggandet ska anges vad tillsynsmyndigheten anser är nödvändigt för att avhjälpa de påtalade bristerna.

Tillsynsmyndigheten ska också ha befogenhet att förbjuda en myndighet att fortsätta en behandling av personuppgifter på något

annat sätt än att uppgifterna lagras. Ett sådant beslut förutsätter att myndigheten allvarligt brister i sin skyldighet att uppfylla de krav som gäller för behandlingen. Ett beslut om förbud gäller omedelbart.

Någon möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om vite har inte införts i lagen.

I övrigt finns bestämmelser som motsvarar dels 43 § PuL om vilka befogenheter tillsynsmyndighetens har för att undersöka om en myndighet behandlar personuppgifter på ett tillåtet sätt, dels 47 § PuL om tillsynsmyndighetens möjlighet att hos förvaltningsrätten ansöka om utplåning av personuppgifter som har behandlats på ett olagligt sätt.

Överklagande

I lagen finns bestämmelser om överklagande av tillsynsmyndighetens respektive personuppgiftsansvariga myndigheters beslut som i princip motsvarar personuppgiftslagens överklagandebestämmelser (51–53 §§ PuL).

Sekretessfrågor

I 10 kap. OSL föreslås införas en generellt sekretessbrytande bestämmelse som innebär att föreskrifter i lag eller förordning om direktåtkomst för myndigheter i sig får en sekretessbrytande effekt. Därigenom kommer det inte längre att behövas särskilda sekretessbrytande bestämmelser för att möjliggöra direktåtkomst enligt den ordning som i dag vanligtvis tillämpas. För att en bestämmelse om direktåtkomst ska ha sekretessbrytande effekt enligt den nya bestämmelsen krävs dock att den har en sådan konkretion att det framgår i fråga om vilka uppgifter sekretessen bryts. Den sekretessbrytande bestämmelsen omfattar inte direktåtkomst som medges utländska myndigheter eller enskilda.

Vi har som en särskild delfråga haft att överväga om det finns anledning att ändra 6 kap. 5 § OSL – som föreskriver en grundläggande skyldighet att på begäran lämna uppgifter till andra myndigheter – för att den ska stå i bättre överensstämmelse med användningsbegränsningar som kan förekomma i samband med internationella åtaganden. Vi har dock vid vår analys av frågan inte

funnit något tillräckligt stort praktiskt behov av en sådan ändring. Vi har därför inte föreslagit någon ändring i 6 kap. 5 § OSL.

Konsekvenser

Införandet av en samlad lag med anslutande reglering i bilaga eller förordning är ett långsiktigt arbete. Regleringen kan inte i ett slag ersätta befintliga registerförfattningar vid införandet. Syftet är emellertid att ett antal registerförfattningar efter hand ska kunna upphävas eller i vart fall förenklas betydligt. Eventuella kvarstående behov av särreglering ska vidare kunna infogas i den samlade regleringen. Det kräver emellertid närmare analyser och avvägningar angående behovet av fortsatta särregler på olika områden och på vilken normnivå dessa särregler i förekommande fall bör ges.

Initialt kommer därför lagen att vid ikraftträdandet gälla fullt ut bara för de myndigheter eller i de verksamheter som då endast behandlar personuppgifter med stöd av personuppgiftslagen. Detta innebär en viss omställning för dessa myndigheter. Vi bedömer dock att denna omställning inte är större eller kräver mer anpassningar än att den kan mötas med en väl tilltagen tid för ikraftträdandet och ett fåtal övergångsbestämmelser. Enligt vårt förslag bör den nya lagen träda i kraft den 1 januari 2017.

När den samlade regleringen väl är genomförd även beträffande översynen av de nuvarande registerförfattningarna bedömer vi att den samlade regelmassan kommer att minska betydligt. Genom att särreglering i fortsättningen utformas enhetligt och samordnat utifrån en gemensam systematik underlättas samarbete över myndighetsgränser. Flexibiliteten i regleringen ökar vidare genom vår ambition att fler frågor ska regleras i förordning. En på detta sätt samlad och därmed mer enhetlig och tydligare reglering kommer också att vara till gagn för offentlighet och insyn och ökar förutsättningarna att anpassa offentlighetsprincipen till moderna tekniska kommunikationsformer. Anpassningen till en kommande uppgiftsskyddsförordning underlättas också, då vad som hittills är känt om förhandlingarna inom unionen tyder på att den samlade regleringen utan alltför genomgripande förändringar kan anpassas till att utgöra ett komplement till förordningen.