

Stockholm den 1 september 2023

R-2023/0842

Till Socialdepartementet

S2023/01513

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 3 maj 2023 beretts tillfälle att yttra sig över departementspromemorian En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen (Ds 2023:13).

Sammanfattning

I promemorian lämnas förslag till en registerlag som ger Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) möjlighet att behandla personuppgifter när detta är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt samtidigt som behovet av skydd för enskildas personliga integritet tillgodoses.

Advokatsamfundets uppgift är främst att ta ställning till om lagförslaget påverkar den enskildes rätt till integritet och privatliv samt om inskränkningen av denna rätt som förslaget innebär står i rimlig proportion till samhällets intresse av att kunna behandla personuppgifter för de aktuella ändamålen.

Advokatsamfundet anser att promemorians lagstiftningsförslag i och för sig har fog för sig, men att det samtidigt finns ett flertal förhållanden som bör föranleda ytterligare överväganden och bedömningar i de hänseenden som framgår nedan.

Mot denna bakgrund kan Advokatsamfundet inte ställa sig bakom promemorians lagstiftningsförslag i dess nuvarande utformning och på nu anförda bedömningar.



Synpunkter

Allmänna synpunkter på förslaget

Advokatsamfundet har förståelse för de intressen som ligger bakom promemorians förslag och anser att det är av stor betydelse att ISF har möjlighet att behandla de uppgifter som behövs för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter att värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. De registrerade har ett intresse av att deras uppgifter behandlas på ett lagligt, korrekt och säkert sätt, samtidigt som samhället har ett intresse av att aktörerna på socialförsäkringsområdet bedriver sin verksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Dessa intressen kan ibland kollidera. Advokatsamfundet är generellt sett kritiskt till lagstiftning som öppnar för behandling av personuppgifter när detta är ”nödvändigt för ändamålen”. Ändamål och behov kan nämligen variera över tid och komma att förändras vid ändrade förhållanden i samhället. Det är därför särskilt viktigt att regleringen ges en utformning och ett innehåll som inte skapar oförutsebarhet eller går för långt vad gäller intrång i den personliga integriteten. Om så blir fallet kan allmänhetens tilltro till och förtroende för myndigheterna skadas och lagstiftningen riskerar därvid rentav att motverka sina syften. Utifrån detta perspektiv anser Advokatsamfundet att utgångspunkten bör vara att uppgifter om de registrerade inte ska få behandlas. De situationer där sådana uppgifter ändå ska få behandlas måste vara tydliga, i förväg bestämda och förutsebara undantag. De registrerade måste ges rimliga möjligheter att kunna ha kontroll och insyn i hur deras personuppgifter behandlas hos myndigheterna, för att integritetsintresset på allvar ska kunna tillvaratas.

För att nå ett rimligt hänsynstagande till de olika intressena är det nödvändigt att det finns skyddsåtgärder jämte kontrollmekanismer, som ger enskilda praktiska möjligheter att tillvarata sina rättigheter på ett sådant sätt att grundlagens och Europakonventionens skydd inte minskar. Advokatsamfundet får därför särskilt uppmärksamma risken för att personuppgifter till följd av otydliga begränsningar kommer att behandlas i konflikt med grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen (1974:152) (RF) mot kartläggning av medborgarna.¹

¹ Se även artiklarna 7 och 8 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.



Lagtekniska frågor

Advokatsamfundet får vad gäller lagtekniska frågeställningar uppmärksamma om vissa oklarheter vad gäller de begrepp som används i promemorian.

Förslaget innehåller en bestämmelse som öppnar för behandling av känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning, när detta är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.² Begreppet känsliga personuppgifter förekommer dock inte i dataskyddsförordningen, utan ingår där i vad som benämns särskilda kategorier av personuppgifter. Däremot förekommer begreppet i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.³ Det vore därför mer korrekt att i lagtexten förtydliga detta genom att även hänvisa till berörd bestämmelse i denna lag, i stället för att som nu endast föra ett resonemang om detta i promemorian.⁴

Enligt promemorians författningsförslag ska personuppgifter kunna behandlas om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga medgivande till behandlingen. I EU:s dataskyddsförordning används begreppet samtycke för när den registrerade godkänner att dennes personuppgifter behandlas. Detta väcker frågan om begreppet ”medgivande” enligt promemorians förslag innefattar något annat än begreppet samtycke enligt EU:s dataskyddsförordning.⁵ Detta förefaller dock inte vara avsikten och det anges i promemorian att med begreppet uttryckligt medgivande avses samma som begreppet ”uttryckligt samtycke” i förordningen. När förslaget nu innehåller det nya begreppet ”medgivande” som tydligen ska motsvara begreppet ”samtycke”, blir detta särskilt svårbegripligt när de föreslagna bestämmelserna uttryckligen hänvisar till EU:s dataskyddsförordning och det även anges att de kompletterar förordningen.⁶ För att undvika onödig begreppsförvirring, anser Advokatsamfundet att begreppet ”samtycke” ska användas även i den föreslagna lagtexten, särskilt när detta sedan länge är etablerat vid behandling av personuppgifter och används i EU:s dataskyddsförordning.

Advokatsamfundet noterar att promemorian inte innehåller något förslag till förordning med närmare föreskrifter som kompletterar den föreslagna lagen. I en

² Se 8 § i författningsförslaget.

³ Se 3 kap. 1 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

⁴ Se Promemorian s. 126 f, 130 och 61 ff.

⁵ Se Art. 4.11 och 7 i EU:s dataskyddsförordning.

⁶ Se 2 § i författningsförslaget och promemorian, s. 88 ff., s. 124 och s. 133 f.



sådan förordning skulle det kunna förtydligas exempelvis när känsliga personuppgifter ska få behandlas eller närmare ange de ändamål som får ligga till grund för behandlingen.

Rättssäkerhetsfrågor

Förutsättningarna för när personuppgifter får behandlas måste vara klara och tydliga, samtidigt som de även bör vara uttömmande för att åstadkomma förutsebarhet och rättssäkerhet så att det inte lämnas alltför öppet när informationen får behandlas.⁷

Advokatsamfundet anser att detta inte i tillräcklig grad har uppmärksammats i promemorian och efterlyser därför vissa nödvändiga kompletteringar och förtydliganden i dessa hänseenden.

De föreslagna bestämmelserna anger att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för undersökning av förhållanden inom socialförsäkringsområdet och verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet.⁸ Det lämnas därvid öppet vad som är ”nödvändigt” och vilka ”förhållanden” som avses. För den registrerade blir det därmed i praktiken omöjligt att närmare kunna förutse vilka personuppgifter som kommer att behandlas, jämte när och varför detta sker. Detta talar enligt Advokatsamfundet ytterligare för en kompletterande förordning vari detta närmare preciseras.

Advokatsamfundet får i sammanhanget särskilt uppmärksamma att de föreslagna bestämmelserna även ger utrymme för ISF att till annan lämna ut de personuppgifter som behandlas, när detta sker i överensstämmelse med lag eller förordning.⁹ Det finns en risk för att ett ökande antal författningar som innebär att information ska utlämnas samtidigt leder till en urholkning av det skydd som EU:s dataskyddsförordning eller andra integritetsskyddande rättsakter ska ge. Denna risk blir större ju fler sådana författningar som införs när allt fler externa aktörer kan få rätt att få tillgång till de uppgifter som ISF behandlar i sin verksamhet.

⁷ Angående legalitetsprincipen, se 1 kap. 1 § tredje stycket, 2 kap. 10 § RF, samt prop. 2016/17:180 s. 57 ff., se även 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900). Angående proportionalitetsprincipen, se 2 kap. 21 § RF.

⁸ Se 6 och 10 §§ i författningsförslaget, se även promemorian s. 126 ff. och 51 ff.

⁹ Se 7 § i författningsförslaget, se även promemorian s. 57 ff.



Rätten att invända mot behandlingen av personuppgifter

Advokatsamfundet har förståelse för att ISF behöver behandla personuppgifter för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Givet mängden personuppgifter och deras karaktär är det olämpligt att de registrerade generellt fråntas sin rätt att invända mot behandlingen, särskilt eftersom promemorian varken innehåller eller är avsedd att innehålla en konsekvensbedömning. När ISF har gjort en konsekvensbedömning för tilltänkt behandling kan i stället bedömningen och de skäl som framförs däri utgöra sådana avgörande berättigade skäl som möjliggör fortsatt behandling, trots den registrerades invändningar. En sådan bedömning måste dock göras från fall till fall.

Advokatsamfundet anser att promemorian inte i tillräcklig grad har beaktat och belyst denna problematik, inte minst eftersom den registrerade inte ens kommer att kunna invända mot uppenbara eller allvarliga åsidosättanden vid behandlingen av dennes personuppgifter.

Säkerhetsfrågorna vid behandlingen av personuppgifter

Eftersom de föreslagna bestämmelserna ska komplettera EU:s dataskyddsförordning, måste de system och tjänster som används för behandlingen av personuppgifter uppfylla förordningens krav på en "lämplig" säkerhetsnivå.¹⁰

Uppgifter om enskilda personer som förekommer inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, jämte uppgifter om enskildas fackliga tillhörighet, utgör typiskt sett känsliga personuppgifter. Samtidigt kan uppgifterna omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Vissa slags uppgifter har högre skyddsvärde än andra och omfattas därför av olika bestämmelser i OSL med särskilda högre sekretesskrav. I vissa fall omfattas uppgifterna av ett omvänt skaderekvisit där sekretess är utgångspunkten och där utlämnande endast får ske i särskilda undantagsfall där det står klart att detta kan ske utan men.

Inom socialförsäkringsområdet omfattas uppgifterna ofta av sådana sekretessbestämmelser med ett omvänt skaderekvisit. När uppgifter omfattas av en sådan sekretess torde större krav ställas för att uppgiften ska få behandlas. Advokatsamfundet får därför framhålla behovet av särskild försiktighet när det blir fråga om sådan behandling där uppgifter ingår som omfattas av ett sådant

¹⁰ Se Art. 32 EU:s dataskyddsförordning.



sekretesskydd och där kravet på tydlighet och förutsebarhet därför måste anses särskilt angeläget.

Enligt Advokatsamfundet föranleder detta att säkerhetsfrågorna måste bli föremål för särskilda och noggranna överväganden hos ISF, vilket borde ha uppmärksammats ytterligare i promemorian.

Advokatsamfundet anser det därför vara särskilt angeläget att analysera och bedöma vilka särskilda åtgärder som de föreslagna bestämmelserna kan föranleda för att åstadkomma ett rimligt skydd för den personliga integriteten. Det kan gälla sättet för hur ISF:s inhämtande av information ska ske, vilka slags tekniska lösningar som kan vara lämpliga, vilka olika slags säkerhetsåtgärder som kan behövas, vem som ska besluta om inhämtandet och hur detta ska kunna ske.

För att undvika att komma i konflikt med 2 kap. 6 § RF kan det vara nödvändigt att föreskriva att inhämtad information enbart får behandlas för ett bestämt syfte för att därefter göras oåtkomlig. Detta är exempel på sådana säkerhetsåtgärder som närmare skulle kunna beskrivas i en särskild förordning.¹¹

I sammanhanget finner Advokatsamfundet dessutom anledning att påtala att särskilda krav på åtgärder för informationssäkerhet ställs enligt NIS 2-direktivet, som ska införas i svensk lagstiftning senast den 18 oktober 2024.¹² ISF kommer i egenskap av statlig förvaltningsmyndighet att omfattas av dessa krav och måste därmed i sin behandling av information se till att kraven uppfylls även beträffande den behandling av personuppgifter som blir aktuell enligt promemorians lagförslag. Eftersom NIS 2-direktivet inte hindrar att högre krav ställs på informationssäkerheten enligt medlemsländernas nationella lagstiftning, blir kraven enligt nämnda direktiv ett slags miniminivå. I och med att det kan bli fråga om behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter som inom socialförsäkringsområdet omfattas av sekretess med omvänt skaderekvisit, kan det bli aktuellt att rentav ställa högre krav på informationssäkerheten för behandling av sådana slags uppgifter.

¹¹ Jfr. 1 kap. 1 § och 2 kap. 20 § RF.

¹² Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (NIS 2-direktivet).



Till detta kommer att olika krav på cybersäkerhet enligt EU:s cybersäkerhetsakt ställs på olika slags leverantörer av produkter, tjänster och processer.¹³ Detta innebär att myndigheterna i sin upphandling av system eller andra tekniska lösningar för sin informationshantering kan bli tvungna att anlita endast sådana leverantörer som är cybersäkerhetscertifierade och uppfyller en tillräckligt hög assurancesnivå för att få leverera till myndigheten. Krav med en sådan innebörd kan nämligen bli aktuella enligt nationell lagstiftning.¹⁴

Advokatsamfundet anser inte att promemorian i tillräcklig grad beaktat och resonerat kring de krav på informations- och cybersäkerhet som ISF kan omfattas av. När myndigheten nu ska kunna behandla känsliga personuppgifter och uppgifter som skyddas av sekretess med omvänt skaderekvisit, borde promemorian ha uppmärksammat informations- och cybersäkerhetsfrågorna och ägnat dem betydligt större intresse.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander

¹³ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/881 av den 17 april 2019 om Enisa (Europeiska unionens cybersäkerhetsbyrå) och om cybersäkerhetscertifiering av informations- och kommunikationsteknik och om upphävande av förordning (EU) nr 526/2013 (cybersäkerhetsakten).

¹⁴ Se skäl 80 NIS 2-direktivet.