

Datum
2011-05-02

Behandling av personuppgifter vid Inspektionen för socialförsäkringen m.m. (Ds 2011:4)

1 Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) anser att förslagen i den remitterade promemorian behöver analyseras ytterligare och att de inte i nuvarande form bör läggas till grund för lagstiftning.

Med den utformning som förslagen har nu medför de att myndigheten får svårt att genomföra delar av sitt uppdrag. Inte minst är förslaget bristfälligt med hänsyn till att det i vissa avseenden till och med innebär försämrade möjligheter för myndigheten att behandla personuppgifter i förhållande till vad som gäller enligt personuppgiftslagen (1998:204; PUL). En registerlag bör i stället utformas så att den stämmer bättre överens med myndighetens uppdrag och den diskussion som i dag förs i samhället om kontroll och uppföljning av transfereringar inom socialförsäkringen, både utifrån rättssäkerhets- och effektivitetsaspekter.

ISF anser att bestämmelsen om ändamålen i 5 § registerlagen bör utformas så att ISF får möjlighet att behandla personuppgifter i all den tillsyn och granskning av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet och av samverkansinsatser som myndigheten är ålagd att utföra. Möjligheten att behandla känsliga uppgifter ska inte begränsas till uppgifter som inhämtas från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Arbetsförmedlingen.

ISF efterlyser även ett klagörande av hur gränsdragningen mellan registerlagen och lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (i det följande benämnd etikprövningslagen) ska göras för att normkonflikter i fråga om tillsyns- eller granskningsärenden som omfattas av den senare lagens tillämpningsområde ska kunna undvikas.

Vidare anser ISF att de föreslagna bestämmelserna om tillsynsdaten och de begränsningar som ska gälla för den behöver analyseras ytterligare och inte bör införas i sin nuvarande form samt att bestämmelsen om sambearbetning bör tas bort.

Uppgifter som har inhämtats genom direktåtkomst bör enligt ISF få användas vid tillsyn över och granskning av även andra verksamheter än

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamheter. ISF anser även att vissa andra begränsningar av direktåtkomsten som har föreslagits bör tas bort och att ISF bör medges möjlighet att ta del av uppgifter i tillsynsobjektens it-system på plats hos dessa.

ISF föreslår att en uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen ska införas så snart som möjligt och inte avvakta att registerlagen träder i kraft, att sekretessskyddet för vissa uppgifter bör övervägas ytterligare och att övergångsbestämmelser bör införas. ISF föreslår slutligen vissa andra förändringar i de föreslagna författningarna.

2 Inledning

För att ISF ska kunna fullgöra sitt uppdrag är det avgörande att myndigheten har tillräckliga möjligheter att behandla personuppgifter. Syftet med att besluta om särskilda registerförfattningar för olika myndigheters verksamheter är att anpassa regleringen till de särskilda behov som myndigheterna har i sina respektive verksamheter, samtidigt som behovet av att skydda de enskilda registrerades integritet måste beaktas. ISF ifrågasätter dock den avvägning mellan effektivitet och integritetsskydd som har gjorts i den remitterade promemorian och kan konstatera att den föreslagna författningsregleringen inte fullt ut tillgodoser de behov av personuppgiftsbehandling som ISF har för att kunna utföra sitt uppdrag.

Till del synes detta ha sin grund i att departementspromemorian och de författningsförslag som den innehåller ger uttryck för en betydligt snävare syn på ISF:s uppdrag än såväl hur myndigheten har uppfattat uppdraget som hur regeringen har indikerat detta genom lagda regeringsuppdrag. Det gäller framförallt utformningen av ändamålsbestämmelserna i den föreslagna lagen (4–5 §§) och möjligheterna att behandla känsliga personuppgifter (6 §). I avsnitt 3 behandlas utformningen av dessa bestämmelser i förhållande till ISF:s uppdrag och myndighetens möjligheter att behandla personuppgifter med stöd av PUL. I avsnittet diskuteras även i vilken utsträckning ISF kan behandla personuppgifter för forskningsändamål och gränsdragningen mot etikprövningslagen.

ISF har även synpunkter på vissa av de författningstekniska lösningar som föreslås. Det gäller framför allt avgränsningen av den tillsynsdatas som ISF föreslås få inrätta och konsekvenserna av de föreslagna begränsningarna av möjligheten till sambearbetning. Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 4.

ISF har vidare invändningar mot vissa begränsningar som föreslås gälla vid direktåtkomst. Dessa behandlas i avsnitt 5.

I avsnitt 6 redovisas ISF:s överväganden i fråga om vissa behov av ytterligare författningsregleringar.

ISF:s synpunkter på förslagen i övrigt redovisas i avsnitt 7.

3 Begränsningar av möjligheten att behandla personuppgifter som har samband med synen på ISF:s uppdrag

3.1 ISF:s uppdrag

ISF har enligt 1 § förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Detta uppdrag preciseras närmare i 2 och 3 §§ instruktionen.

Enligt 2 § instruktionen ska ISF utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av den verksamhet som bedrivs av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn och Skatteverket i de delar som avser beslut om pensionsgrundande inkomst. ISF får vidare enligt 3 § i instruktionen utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet och av samverkansinsatser som har anknytning till socialförsäkringsområdet.

Systemtillsyn definieras i instruktionen som granskning av om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som tillsynsobjektet ska tillämpa. Med *effektivitetsgranskning* avses enligt instruktionen granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Även om myndighetens uppdrag, såsom det har kommit till uttryck i instruktionen, primärt har fokus på de verksamheter som anges i 2 och 3 §§ måste det alltid ses mot bakgrund av det övergripande uppdrag som formuleras i 1 § – nämligen att värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Det breda uppdrag som myndigheten har givits kommer även till uttryck genom hänvisningen till att bedömningen av tillsynsobjektets effektivitet ska göras med utgångspunkt i det statliga åtagandet. Detta ställer inte bara krav på att ISF ska granska effektiviteten i interna rutiner och liknande hos dessa myndigheter, utan innebär även att myndigheten ska granska de effekter som uppnås när transfereringar och andra åtgärder når olika kategorier av mottagare. Att avsedda effekter med sådana transfereringar och åtgärder inte uppnås kan bero på brister i implementeringen, men det kan även bero på till exempel brister i själva systemets utformning, omvärldsförändringar, eller samverkan med andra system som påverkar mottagarnas incitament.

För att kunna utföra den systemtillsyn och effektivitetsgranskning som ISF har ålagts har myndigheten ett omfattande behov av att behandla personuppgifter.

3.2 ISF:s möjligheter att behandla personuppgifter med stöd av PUL

I dag har ISF möjlighet att behandla personuppgifter som inte är känsliga i personuppgiftslagens mening med stöd av 10 § d PUL. Enligt den bestämmelsen får personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig för att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras. Den systemtillsyn och effektivitetsgranskning som ISF ska utföra torde normalt vara av sådant allmänt intresse att personuppgiftsbehandling är tillåten med stöd av nämnda bestämmelse. Detta gäller både personuppgifter som inhämtats från de myndigheter som ISF ska granska enligt 2 § instruktionen, dvs. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, och uppgifter som inhämtats från andra myndigheter. Under förutsättning att uppgifterna inte är känsliga har ISF alltså i dag möjlighet att behandla uppgifter från till exempel Statistiska centralbyrån (SCB), Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) m.fl. myndigheter. Detta förutsätter dock att sekretess eller begränsningar i möjligheterna att behandla personuppgifter inte hindrar att dessa myndigheter lämnar ut uppgifterna till ISF.

I dag finns särskilda bestämmelser som innebär en skyldighet att lämna ut uppgifter till ISF bara för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Utlämnande från andra myndigheter bör normalt kunna ske med stöd av 10 kap. 27 § eller 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL). Något hinder mot utlämnande i sekretesshänseende finns normalt inte även i de fall det inte är möjligt att tillämpa en sekretessbrytande bestämmelse, eftersom ISF enligt 11 kap. 1 § OSL tar över den sekretess som uppgifterna omfattas av hos den utlämnande myndigheten. Denna bestämmelse innebär att ISF tar över sekretess såväl om uppgifterna hämtas in från de myndigheter vars verksamhet ISF utövar tillsyn över som om de hämtas in från andra myndigheter (jfr *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar* av Lenberg m.fl., s. 11:1:1). Detta gäller även den mycket starka statistiksekretess som gäller för uppgifter hos SCB och andra myndigheter i deras särskilda statistikverksamheter. Det kan däremot finnas bestämmelser i andra myndigheters registerlagar som kan omöjliggöra ett utlämnande av uppgifterna. ISF återkommer nedan i avsnitt 6.2 till frågan om behovet av ytterligare sekretessreglering.

När det gäller personuppgifter som är att anse som känsliga enligt 13 § PUL är situationen en annan. Som huvudregel är det inte tillåtet att behandla sådana uppgifter. Ett undantag från denna strikta huvudregel finns i bestämmelsen i 19 § PUL, som innebär att känsliga uppgifter får behandlas för forskningsändamål, om behandlingen har godkänts enligt etikprövningslagen. Definitionen av forskning i den lagen är mycket vid, och flera av de projekt som ISF har startat omfattas av definitionen. ISF har till dags dato ansökt om etikprövning för 14 projekt som myndigheten har bedömt omfattas av forskningsdefinitionen i etikprövningslagen och hittills har 9 etikprövningar godkänts av Regionala etikprövningsnämnden i Stockholm. Övriga ansökningar är under beredning. I de projekt där en etikprövningsansökan har godkänts har ISF alltså möjlighet att behandla även känsliga personuppgifter. ISF återkommer till frågan om etikprövning och gränsdragningen mot forskningsverksamhet i avsnitt 3.5.

ISF har i dag inte möjligt att behandla känsliga uppgifter i projekt som inte kan anses uppfylla kriterierna för forskning, vilket exkluderar till exempel projekt av mer tydlig tillsynskaraktär. Även med hänsyn tagen till detta och till att bestämmelser i andra myndigheters registerlagar kan hindra utlämnande av uppgifter till ISF har myndigheten i dag relativt goda möjligheter att behandla personuppgifter med stöd av PUL. Såväl riksdagen som regeringen har emellertid vid flera tillfällen framhållit vikten av att reglera myndigheters personuppgiftsbehandling särskilt i lag när det är fråga om ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll. Med tanke på det omfattande behov av personuppgiftsbehandling som ISF har är det därför inte tillfredsställande att myndigheten ska behandla uppgifter med stöd av personuppgiftslagen. Det är dock angeläget att en registerlag inte innebär försämrade möjligheter till personuppgiftsbehandling i förhållande till vad som gäller i dag.

3.3 Förhållandet mellan registerlagens ändamålsbestämmelser och ISF:s uppdrag

Den föreslagna lagen ska enligt 1 § tillämpas i sådan verksamhet vid ISF som avser systemtillsyn och effektivitetsgranskning. ISF kan dock konstatera att såsom ändamålsbestämmelserna i framför allt 5 § är utformade innebär de att myndigheten inte kommer att kunna behandla personuppgifter i all den tillsyns- och granskningsverksamhet som ISF enligt sin instruktion är ålagd att utföra.

Som redovisats ovan ska ISF enligt 2 § myndighetens instruktion utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av verksamheter som bedrivs av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. I denna verksamhet föreslås ISF få möjlighet att behandla personuppgifter enligt 4 § i registerlagen.

När det däremot gäller den verksamhet som ISF ska bedriva enligt 3 § i instruktionen – nämligen att utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet och samverkansinsatser som har anknytning till socialförsäkringsområdet – föreslås ISF endast få behandla personuppgifter inom vissa begränsade delar av det område som myndigheten är ålagd att granska. I 5 § i förslaget till registerlag anges att ISF får behandla personuppgifter vid granskning av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet och samverkansinsatser med anknytning till socialförsäkringsområdet och som *bedrivs i samarbete* mellan antingen *Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten* eller *Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen*.

3.3.1 Verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet

Som 5 § nu är utformad innebär bestämmelsen att kravet på att verksamheten ska bedrivas i samarbete mellan två aktörer inte gäller enbart samverkansinsatser, där ett samarbete normalt är själva grunden för insatsen, utan även verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet.

I det betänkande som föregick bildandet av ISF föreslogs en bestämmelse som motsvarar den nu gällande 3 § i myndighetens instruktion. I betänkandet nämndes särskilt gränsytor mellan socialförsäkrings- och arbetsmarknadsområdena, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetslöshetsförsäkringen som exempel på viktiga gränsområden som borde omfattas av ISF:s tillsyn och granskning (21 + 1 -> 2 *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen*, SOU 2008:10, s. 77). I direktiven till den organisationsutredning som skulle genomföra bildandet av ISF (dir. 2008:136) framhöll regeringen att effektiviteten i administrationen och försäkringen inte enbart är beroende av enskilda myndigheters arbete eller socialförsäkringslagstiftningens utformning utan också av hur angränsande områden förvaltar sitt ansvar. Som en följd av detta bedömde regeringen att myndighetens tillsynsområde bland annat skulle omfatta gränssnitt mellan socialförsäkringen och andra trygghetssystem, både de statliga, kommunala och landstingskommunala. ISF har alltså ett brett mandat att utöva tillsyn och genomföra granskning av verksamheter som gränsar mot socialförsäkringsområdet.

Som 5 § föreslås utformas utesluter bestämmelsen emellertid alla möjligheter att behandla personuppgifter vid tillsyn över eller granskning av gränsytor mot t.ex. hälso- och sjukvården, kommunernas socialtjänst och den verksamhet som arbetslöshetskassorna bedriver. Detta är olyckligt, eftersom förändringar inom de verksamheter som gränsar mot socialförsäkringsområdet, till exempel genom ändrade regler eller arbetssätt, kan få stor påverkan på nyttjandet av socialförsäkringen. På samma sätt kan förändringar på socialförsäkringsområdet få återverkningar på hälso- och sjukvården, nyttjandet av ekonomiskt bistånd och andra stöd som kommunerna tillhandahåller eller på andra trygghetssystem.

Ett exempel på ett gränsområde där ISF inte kommer att kunna använda sig av personuppgifter vid tillsyn eller granskning är stödet till funktionshindrade. Bedömningar av effektiviteten av de statliga stöden till funktionshindrade inom ramen för socialförsäkringen måste göras med beaktande av kommunernas insatser för dessa personer. Uppgifter som beskriver kommunernas insatser för enskilda individer kan därför behöva inhämtas vid såväl registerbaserade granskningar som vid aktgranskningar. Sådana uppgifter finns dels hos Socialstyrelsen, dels hos enskilda kommuner. Även stödet till äldre lämnas i vissa fall från såväl staten, både i form av pensioner och pensionsrelaterade förmåner som bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, som kommuner. Även i dessa fall kan alltså en granskning komma att kräva tillgång till uppgifter om kommunernas stöd.

Även gränsytan mot hälso- och sjukvården är ett område där det finns ett uppenbart behov av att kunna behandla personuppgifter. Inte sällan skulle såväl effektivitetsgranskningar avseende hanteringen av personer med medicinskt grundad arbetsoförmåga som mer tillsynsinriktade granskningar av hur regelverket i sjukförsäkringen tillämpas kunna kräva behandling av uppgifter även om diagnoser och vårdutnyttjande från sjukvården.

Gränsytor mot Pensionsmyndigheten

När det gäller förslaget att ISF ska få behandla personuppgifter vid tillsyn över och granskning av verksamheter som gränsar till

socialförsäkringsområdet och som bedrivs i samarbete mellan *Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten* ifrågasätter ISF om 5 § 1 i den föreslagna registerlagen överhuvudtaget fyller någon funktion. Båda dessa myndigheters verksamheter ligger *inom* socialförsäkringsområdet, och deras eventuella samarbete kan knappast vara en sådan verksamhet som *gränsar till* socialförsäkringsområdet som omfattas av 3 § instruktionen, utan omfattas snarare av 2 § instruktionen. Möjligheten att behandla personuppgifter vid granskning av samarbetet mellan myndigheterna följer därför redan av 4 § i den föreslagna lagen. Detsamma gäller samverkansinsatser som bedrivs i samarbete mellan dessa myndigheter. ISF återkommer till samverkansinsatserna nedan.

Gränssytor mot Arbetsförmedlingen

ISF föreslås visserligen få möjlighet att behandla personuppgifter vid tillsyn över och granskning av gränssytan mot Arbetsförmedlingen, men i förslaget till registerförordning har flera begränsningar förts in i förhållande till vad som följer av förslaget till 5 § i registerlagen. I 2 § registerförordningen anges att tillsynen och granskningen endast får avse vissa ärendeslag hos de båda myndigheterna, och i 3 § anges uttömmande vilka personuppgifter som får behandlas. ISF kan konstatera att dessa förslag i praktiken innebär en inskränkning av myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag även när det gäller gränssytor mot Arbetsförmedlingen.

Det är svårt att överblicka vilka ärendeslag som kan vara aktuella att granska, och det kan mycket väl förekomma andra ärendeslag där ISF borde kunna behandla personuppgifter än de som räknas upp i 2 § registerförordningen. Det är därför mindre lämpligt att särskilt reglera ärendeslagen på det sätt som föreslås.

Som ett konkret exempel på de problem som kan uppkomma i förhållande till 2 § förordningen kan nämnas möjligheten att följa individer som rör sig i gränssnittet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, som är ett område som särskilt nämns i departementspromemorian (s. 53). Enligt 2 § 2 registerförordningen föreslås ISF:s tillgång till uppgifter om vilka insatser som erbjuds från Arbetsförmedlingen begränsade till ärenden om arbetslivsintroduktion och andra insatser i samband med övergången från eller återgången till sjukförsäkringen. En central tanke med den så kallade rehabiliteringskedjan är att insatser från Arbetsförmedlingen kan bli aktuella långt tidigare i ett ärende i sjukförsäkringen än när övergången mellan försäkringarna aktualiseras. Enligt förslaget skulle ISF dock inte få behandla uppgifter om sådana insatser. ISF skulle inte heller kunna behandla personuppgifter vid granskning av hur socialförsäkringen samverkar med de insatser som Arbetsförmedlingen kan lämna med stöd av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

En ytterligare iakttagelse är att den föreslagna bestämmelsen i 2 § registerförordningen är utformad på ett sådant sätt att den inte tar sikte på ISF:s behandling av personuppgifter utan uttryckligen begränsar ISF:s möjlighet att *bedriva tillsyn*. I bestämmelsen sägs nämligen att "Tillsyn enligt 5 § 2 ... får avse...". Med tanke på att bestämmelsen finns i en förordning som reglerar ISF:s behandling av personuppgifter och att det i 1 § sägs att förordningen innehåller kompletterande föreskrifter om

personuppgiftsbehandling som omfattas av den föreslagna registerlagen utgår ISF från att detta inte är en avsedd effekt – en sådan skrivning kommer ju i konflikt med det uppdrag som ISF har ålagts enligt sin instruktion. Det kan även påpekas att bestämmelsen endast tar sikte på *tillsyn* och inte på *systemtillsyn och effektivitetsgranskning*, vilket strider mot den terminologi som används i registerlagen. ISF förutsätter mot bakgrund av det anförda att bestämmelsen, om den kommer att kvarstå, redigeras språkligt så att det framgår att den gäller ISF:s behandling av personuppgifter vid systemtillsyn och effektivitetsgranskning.

Även de begränsningar av vilka uppgifter som ISF får behandla som föreslås i 3 § registerförordningen är bekymmersam. Bestämmelsens fokus ligger på uppgifter som rör sjukförsäkringen och utesluter till exempel möjligheterna att behandla uppgifter som rör stödet till personer med funktionshinder. Även vissa andra uppgifter som Arbetsförmedlingen får behandla skulle vara av vikt för ISF att behandla. De uppgifter som ISF anser att myndigheten bör få behandla, utöver dem som förslagits i registerförordningen, är de uppgifter som avses i 3 § punkterna 4, 6, 7 och 11 samt 9 § punkterna 3 och 4 i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

ISF ifrågasätter vidare om kravet i 5 § registerlagen på att den granskade verksamheten ska *bedrivas i samarbete* mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är adekvat. Det normala torde vara att varje myndighet bedriver sin egen verksamhet, även om det i många fall kan förekomma en nära dialog mellan myndigheterna. Redan denna skrivning utesluter därmed möjligheten att behandla personuppgifter i stora delar av gränsytan mot Arbetsförmedlingen. I motivtexten nämns rehabiliteringskedjan, inklusive samarbete och rutiner för överlämnande mellan myndigheterna, som exempel på sådan verksamhet som ISF ska kunna granska. Just när det gäller personer som lämnar sjukförsäkringen har myndigheterna en nära samverkan och en pågående dialog. Det är dock tveksamt om detta kan sägas innebära att det finns någon verksamhet som bedrivs i samarbete mellan myndigheterna. De verksamheter som nämns i 2 § i förslaget till registerförordning avser ärendehantering som varje myndighet ansvarar för och där det knappast torde förekomma något samarbete. Om regeringen, trots ISF:s ovan redovisade invändningar, anser att ISF:s möjligheter att behandla personuppgifter vid tillsyn över och granskning av gränstorna mot Arbetsförmedlingen ska begränsas till att enbart avse gränstorna mot Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen, bör i vart fall kravet på att verksamheten ska bedrivas i samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen tas bort. Detsamma gäller även i förhållande till Pensionsmyndigheten.

3.3.2 Samverkansinsatser

I den remitterade promemorian framhålls att det finns flera former av samverkan som skulle kunna vara aktuella för ISF att granska. Som exempel nämns den s.k. handlingsplanssamverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, den finansiella samordning av rehabiliteringsinsatser som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landsting och kommuner kan bedriva enligt lagen (2003:1210) om

finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser samt Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens samarbete med bl.a. Skatteverket inom ramen för den s.k. servicesamverkan (s. 49).

Den föreslagna 5 § synes dock förutsätta att personuppgifter bara får behandlas om samverkansinsatserna bedrivs i samarbete mellan antingen Försäkringskassan å ena sidan och Pensionsmyndigheten eller Arbetsförmedlingen å andra sidan. Detta skulle i så fall, tvärt emot vad som anges i motivtexten, utesluta att ISF får behandla personuppgifter vid tillsyn över eller granskning av samverkansinsatser där fler än två parter ingår, vilket till exempel gäller den finansiella samverkan och servicesamverkan som nämns i motivtexten. Detta torde inte vara avsikten, och ISF efterlyser därför ett klargörande i denna fråga om regeringen bedömer att bestämmelsen ska kvarstå i nuvarande form. ISF kan vidare konstatera att inte heller tvåpartssamverkan med finansiell samverkan mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården eller samverkan genom samordningsförbund kommer att omfattas av den föreslagna bestämmelsen.

Kunskapen om effekterna av olika samverkansinsatser är i dag mycket begränsad, och det finns därför ett stort behov av att utvärdera sådana insatser. Detta framhålls även av regeringen i uppdraget till ISF i 2011 års regleringsbrev att föreslå ett samlat stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser. Såväl den finansiella samverkan mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården som samverkan genom samordningsförbunden omsätter dessutom avsevärda belopp, vilket gör tillsyn över och granskning av verksamheterna än mer angelägen. För att det ska vara möjligt att bedöma effekterna av denna typ av insatser krävs tillgång till uppgifter om de personer som tar del av insatserna. Eftersom det är flera huvudmän som kan stå för insatserna, finns dessutom ofta behov av att hämta in uppgifter från flera aktörer. Om ISF inte får behandla personuppgifter vid granskning av de nämnda samverkansinsatserna, innebär det i praktiken kraftigt inskränkta möjligheter för myndigheten att genomföra sitt uppdrag.

3.4 Möjligheten att behandla känsliga personuppgifter m.m.

ISF föreslås enligt 8 § registerlagen få behandla känsliga personuppgifter och personuppgifter som avses i 21 § PUL – dvs. uppgifter om bland annat lagöverträdelse och administrativa frihetsberövanden – endast om uppgifterna har inhämtats från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket eller Arbetsförmedlingen.

ISF:s behov av att behandla känsliga personuppgifter gäller främst uppgifter som rör hälsa, men även uppgifter som avslöjar etniskt ursprung kan vara av intresse att behandla för att till exempel kunna utröna om tillsynsobjekten tar några ovidkommande hänsyn till sådana faktorer i sin handläggning. ISF kan också i vissa fall ha behov av att kunna behandla uppgifter om lagöverträdelse, till exempel vid tillsyn över hur tillsynsobjekten arbetar för att motverka fusk och felaktiga utbetalningar. Behovet av att kunna behandla känsliga uppgifter gäller såväl vid tillsyn över och granskning av verksamheter som avses i 4 § registerlagen, dvs.

Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamheter, som i 5 §, dvs. verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet och samverkansinsatser.

Förslaget tillgodoser stora delar av ISF:s behov av att behandla känsliga uppgifter och uppgifter om lagöverträdelse m.m. ISF har emellertid även ett behov av att kunna behandla sådana personuppgifter från andra myndigheter än de huvudsakliga tillsynsobjekten och Arbetsförmedlingen. Det är inte rimligt att i en reglering utgå från att alla de uppgifter som ISF behöver för sin tillsyns- och granskningsverksamhet finns hos tillsynsobjekten. Syftet med tillsynen eller granskningen kan ju tvärtom vara att visa att tillsynsobjekten inte har utnyttjat de uppgifter som skulle krävas för att styra verksamheten rättssäkert och effektivt.

Det är framför allt uppgifter från vissa register hos SCB, Socialstyrelsen och Brottsförebyggande rådet (Brå) som ISF kan behöva få tillgång till. ISF har även behov av att kunna behandla känsliga uppgifter som inhämtas på annat sätt än från register. Beträffande SCB gäller det främst uppgifter om sjukfrånvaron under sjuklöneperioden från registret KSju, uppgifter om självskattad hälsa från SCB:s levnadsnivåundersökning ULF, uppgifter om arbetsmiljörelaterad hälsa från SCB:s arbetsmiljöundersökning samt uppgifter om nyttjandet av sjukförsäkringen från registret LISA. Hos Socialstyrelsen finns flera register som rör hälsa och som kan vara av stort värde i ISF:s verksamhet. Det gäller framför allt olika hälsodataregister såsom läkemedelsregistret, patientregistret och tandhälsoregistret samt vissa socialtjänstregister, såsom registret över insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och registret över insatser för äldre och personer med funktionshinder. Från Brå skulle ISF framför allt behöva inhämta uppgifter om bidragsbrott.

Inte sällan kommer en granskning av effektiviteten eller regelefterlevnaden i Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens eller Skatteverkets verksamhet att kräva att hänsyn tas till vilka stöd som tillhandahålls av andra aktörer. Som exempel kan nämnas att tillsyn över eller granskning av den samverkan som Försäkringskassan enligt 30 kap. 10 § socialförsäkringsbalken (2010:110; SFB) ska bedriva med den försäkrades arbetsgivare och arbetstagarorganisation, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och andra myndigheter som berörs av rehabiliteringen kan kräva att uppgifter inhämtas även från dessa aktörer. Sådana uppgifter kommer bland annat att röra hälsa och är därmed känsliga. Som redan nämnts i avsnitt 3.3.1 kan tillsyn över och granskning av Försäkringskassans stöd till personer med funktionshinder kräva tillgång till uppgifter om kommunernas insatser för dessa personer. Även sådana uppgifter rör hälsa och är känsliga i PUL:s mening. Ett annat exempel är det regeringsuppdrag som ISF fått i regleringsbrevet för 2011 att undersöka huruvida det föreligger ett samband mellan olika generationers sjukfrånvaro inom samma familj. För att ISF ska kunna genomföra detta uppdrag krävs tillgång till känsliga uppgifter från såväl Försäkringskassan som SCB.

Vidare kan nämnas att en utvärdering av effekterna av olika typer av samverkansinsatser, som redan nämnts i avsnitt 3.3.2, kräver tillgång till uppgifter om de personer som tagit del av insatserna.

Samverkansinsatserna är inriktade på rehabiliteringsåtgärder och de uppgifter som behövs kommer i stor utsträckning att vara känsliga.

ISF vill även framhålla att någon motsvarande begränsning när det gäller möjligheterna att behandla känsliga uppgifter och uppgifter som avses i 21 § PUL inte har införts i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. IAF har ett uppdrag som i vissa delar liknar ISF:s, och ISF kan inte se att det finns någon anledning att ge ISF sämre möjligheter att bedriva tillsyns- och granskningsverksamhet än vad IAF har. Den enda begränsning som finns av IAF:s möjligheter att behandla känsliga uppgifter och uppgifter som avses i 21 § PUL är att uppgifterna ska ha lämnats i ett ärende eller annars är nödvändiga för handläggningen av ett ärende. Motsvarande bör gälla för ISF:s möjlighet att behandla känsliga uppgifter och uppgifter som avses i 21 § PUL.

3.5 Forskning och gränsdragningen mot etikprovningenslagen

Huvudregeln enligt PUL är, som redovisats ovan, att känsliga personuppgifter inte får behandlas. I lagen anges dock ett antal undantag från denna stränga huvudregel. Bland annat anges i 19 § att känsliga personuppgifter får behandlas för forskningsändamål om behandlingen har godkänts enligt etikprovningenslagen. Även uppgifter om lagöverträdelser m.m. som avses i 21 § PUL får enligt andra stycket den bestämmelsen behandlas för forskningsändamål efter godkännande enligt etikprovningenslagen.

I konsekvens med detta framgår av etikprovningenslagen att forskning som innefattar behandling av känsliga personuppgifter enligt 13 § PUL eller personuppgifter om lagöverträdelser m.m. enligt 21 § PUL bara får utföras om den har godkänts vid en etikprovning (jfr 3 och 5 §§ etikprovningenslagen).

Forskning definieras i 2 § etikprovningenslagen som vetenskapligt experimentellt eller teoretiskt arbete för att inhämta ny kunskap och utvecklingsarbete på vetenskaplig grund. I samband med att bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse anförde regeringen att definitionen tydligt skulle fånga in all sådan forskningsverksamhet där det finns ett behov av etikprovning för att säkerställa skydd för de forskningspersoner som medverkar. Regeringen framhöll vidare att definitionen skulle ställa krav på att verksamheten bedrivs utifrån ett vetenskapligt förhållningssätt för att särskilja forskning från andra, närliggande, aktiviteter. Med vetenskap avses enligt regeringen en kunskapsprocess där kunskap systematiseras och struktureras genom teoriutveckling och tillämpning av metodiska arbetsredskap. Genom att betona det vetenskapliga förhållningssättet såväl i inhämtandet av ny kunskap som i utvecklingsarbete ansåg regeringen att forskningen kunde särskiljas från annan verksamhet som kan ha liknande karaktär, såsom kvalitetssäkring, resultatuppföljning eller journalistiskt arbete (prop. 2007/08:44 s. 19). Frågan om gränsdragningen mot kvalitetssäkring och resultatuppföljning diskuterades närmare i samband med att etikprovningenslagen infördes 2003, och dessa uttalanden torde fortfarande vara relevanta. Regeringen framhöll i det sammanhanget bland

annat att vetenskapligt utvecklingsarbete ibland ingår i myndigheters arbete med uppföljning men att forskningsbegreppet inte är tillämpligt om syftet med arbetet är ett myndighetsinternt utvärderingsarbete (prop. 2002/03:50 s. 91).

Som framgår av denna redogörelse är forskningsbegreppet mycket vitt definierat, och regeringen har särskilt valt att framhålla att det är det vetenskapliga förhållningssättet som ska skilja forskningen från annan verksamhet.

I betänkandet som föregick ISF:s bildande föreslogs att det av myndighetens instruktion skulle framgå att effektivitetsgranskningen skulle omfatta vilka effekter åtgärder inom socialförsäkringsområdet eller angränsande områden genererar (SOU 2008:10 s. 18). Brister i måluppfyllelse eller resultat samt oönskade konsekvenser av lagstiftning och praxisutveckling uppgavs vara frågeställningar som borde kunna omfattas vid granskningen av effekter. Som exempel på vad effektgranskningen skulle kunna innebära nämndes bland annat frågor om insatserna leder till att de politiska målen eller intentionerna uppnås, till exempel förbättrad tandhälsa, och om Försäkringskassans utplacering av handläggare på vårdcentraler och stora arbetsplatser har gett avsedda effekter. Vidare angavs att metoderna borde vara vetenskapligt förankrade, men att forskningsinslag inte borde förekomma (a. SOU s. 66 ff.). Det sistnämnda kan tolkas som en bedömning snarare än en avsedd inskränkning av ansvarsområdet – i betänkandet gjordes ingen närmare analys av gränserna mellan forskning och annan verksamhet och vad den föreslagna myndighetens uppdrag skulle kräva i detta avseende.

Frågan om den effektivitetsgranskning som ISF ska ägna sig åt även ska omfatta den typ av granskning av effekter som utredaren beskriver kommenterades inte närmare av regeringen i samband med att ISF bildades. ISF har dock uppfattat sitt uppdrag på så sätt att effektutvärdering ska vara en del i effektivitetsgranskningen. Anledningen till detta är instruktionens hänvisning till det statliga åtagandet, som självfallet definieras ute i samhället och inte i de myndigheter som har till uppgift att förverkliga de politiska intentionerna. Mot bakgrund av att de metoder som används vid uppföljning och utvärdering är vetenskapligt förankrade är det ISF:s uppfattning att sådan utvärdering faller under begreppet forskning så som detta har definierats i etikprövningslagen. Detta ligger också i linje med att det av förarbetsuttalandena går att utläsa att myndigheters arbete med uppföljning och utvärdering kan anses vara forskning under förutsättning att det inte är fråga om myndighetsinternt arbete, och att det i förarbetena betonas att det är det vetenskapliga förhållningssättet som till stor del avgör hur begreppet forskning ska avgränsas.

Som redovisats i avsnitt 3.2 har ISF bedömt att ett flertal projekt som myndigheten har initierat och som har krävt tillgång till känsliga personuppgifter är att anse som forskning i den mening som avses i etikprövningslagen. De ansökningar om etikprövning som hittills har prövats av etikprövningsnämnden har också godkänts. Av intresse i sammanhanget är det i avsnitt 3.4 nämnda regeringsuppdraget att undersöka huruvida det föreligger ett samband mellan olika generationers sjukfrånvaro inom samma familj. En sådan undersökning faller utan tvekan

inom ramen för vad som kan anses utgöra forskning i etikprövningslagens mening. ISF har även ansökt om etikprövning av ett annat regeringsuppdrag i 2011 års regleringsbrev, nämligen uppdraget att granska regeltillämpningen vid graviditetsrelaterade besvär.

Detta väcker frågan om hur reglerna om etikprövning förhåller sig till den föreslagna registerlagen. Är ISF skyldig att ansöka om etikprövning för projekt som omfattas av definitionen av forskning i etikprövningslagen, trots att ISF föreslås få behandla känsliga personuppgifter med stöd av den föreslagna registerlagen? Detta behöver klargöras.

Definitionen av forskning i etikprövningslagen väcker också andra frågor. Om vissa av de projekt som ISF genomför är att anse som forskning, aktualiseras frågan om bestämmelsen om överföring av sekretess i forskningsverksamhet i 11 kap. 3 § OSL är tillämplig när ISF inhämtar uppgifter från andra myndigheter inom ramen för projekten. Regeringen har bedömt att ISF:s tillsyns- och granskningsverksamhet är sådan tillsynsverksamhet som avses i 11 kap. 1 § OSL, vilket innebär att ISF ska tillämpa samma sekretessbestämmelser på uppgifter som inhämtas från en annan myndighet som gäller hos den myndighet från vilken uppgiften har hämtas (se dir. 2008:136). Även de projekt som ISF bedömer omfattas av forskningsdefinitionen är en del av myndighetens tillsyns- och granskningsverksamhet, och detta leder till oklarheter när det gäller vilken av dessa två sekretessbestämmelser som ska tillämpas. Utifrån ett utlämnandeperspektiv har frågan knappast någon betydelse, eftersom samma sekretess kommer att gälla för uppgifterna hos ISF oavsett vilken bestämmelse som tillämpas. I praktiken kan det dock ha betydelse när det gäller till exempel inhämtande av uppgifter som omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL. Enligt den bestämmelsen gäller olika regler för utlämnande beroende på om en uppgift behövs för forskningsändamål eller inte. Vidare finns en möjlighet att förse uppgifter som omfattas av lagen (2001:99) om den officiella statistiken och som inte direkt kan hänföras till en enskild med en beteckning som kan kopplas till personnummer eller motsvarande för att göra det möjligt att senare komplettera uppgifterna, om dessa ska användas för forskning (16 §).

Gränsdragningen mot forskning kan också få betydelse i förhållande till bestämmelser om behandling för sekundära ändamål i andra myndigheters registerförfattningar. I många registerlagar finns numera en hänvisning till den så kallade finalitetsprincipen i 9 § första stycket d och andra stycket PUL motsvarande den som föreslås införas i ISF:s registerlag, vilket innebär att personuppgifter som huvudregel får behandlas för forskningsändamål oavsett för vilket ändamål de har samlats in. Med stöd av en sådan bestämmelse skulle ISF alltså kunna begära ut uppgifter för att använda i forskningsprojekt, även om utlämnande inte skulle kunna ske för behandling i andra projekt hos ISF.

I detta sammanhang kan också nämnas att Socialstyrelsen endast lämnar ut uppgifter om ekonomiskt bistånd under förutsättning att det projekt i vilka uppgifterna ska användas har godkänts vid etikprövning, trots att uppgifter om ekonomiskt bistånd inte är känsliga uppgifter i PUL:s mening.

Slutligen vill ISF även väcka frågan om vilken betydelse gränsdragningen mot forskning kan få när det gäller tillämpningen av finalitetsprincipen i

ISF:s egen verksamhet. Som ändamålsbestämmelsen i 5 § är utformad kan det nämligen diskuteras om ISF skulle kunna behandla personuppgifter med stöd av finalitetsprincipen vid granskning av verksamheter och samverkansinsatser som inte omfattas av 5 §. I 6 §, som beskriver de sekundära ändamål för vilka personuppgiftsbehandling får ske, anges att personuppgifter får behandlas för visst uppgiftslämnande. Därutöver sägs att i övrigt gäller 9 § första stycket d och andra stycket PUL. Denna sista mening står visserligen i en bestämmelse som reglerar de sekundära ändamålen, men såsom den är formulerad kan den uppfattas som att den ger ISF möjlighet att behandla personuppgifter för att tillgodose behov i tillsyns- och granskningsverksamheten. Detta skulle primärt vara aktuellt i den verksamhet som ISF ska bedriva enligt 3 § i myndighetens instruktion, men som inte omfattas av 5 §. ISF skulle i så fall kunna behandla personuppgifter även vid tillsyn eller granskning som inte omfattas av 5 § under förutsättning att det är fråga om ett tillsyns- eller granskningsärende som kan anses utgöra forskning i etikprövningslagens mening. I motivtexten anges att de ändamål som anges i 4–5 §§ ska brytas ner och preciseras av ISF inför varje tillsynstillfälle. Den beskrivna problematiken påverkas emellertid inte av om ändamålen ska brytas ner på detta sätt. ISF återkommer till frågan om preciseringen av ändamålen i avsnitt 4.2.

De ovan redovisade frågorna har inte behandlats i den remitterade promemorian. Det är olyckligt att det råder oklarheter när det gäller gränsdragningen mot forskningsverksamhet, och dessa frågor har vållat problem i den löpande verksamheten. Som exempel kan nämnas att SCB har nekat att lämna ut uppgifter till ISF med hänvisning till att ISF enligt sin instruktion inte ska bedriva forskning. ISF anser därför att de redovisade frågorna behöver analyseras ytterligare och att det bör klargöras hur etikprövningslagen och den föreslagna registerlagen ska förhålla sig till varandra.

3.6 Generellt om möjligheten att behandla personuppgifter från andra myndigheter än Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Arbetsförmedlingen

ISF noterar att det i motivtexten sägs att personuppgifter från de huvudsakliga tillsynsobjekten och Arbetsförmedlingen får anses tillgodose ISF:s behov av behandling av personuppgifter (s. 56). Detta uttalande synes ta sikte på *all personuppgiftsbehandling* hos ISF, inte bara behandling av känsliga uppgifter. Detta skulle i så fall innebära att ISF – tvärt emot vad som framgår av lagtexten – inte skulle få behandla några personuppgifter alls från andra myndigheter än sådana som inhämtats från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Mot bakgrund att ändamålsbestämmelserna i den föreslagna registerlagen inte på något sätt ger uttryck för den restriktiva syn som kommer till uttryck i motivtexten i detta avseende, utgår ISF från att avsikten är att myndigheten ska kunna behandla personuppgifter som har inhämtats från andra myndigheter än de nämnda, så länge som det är fråga om uppgifter som inte är känsliga.

I avsnitt 3.3 ovan redovisas behovet av att behandla personuppgifter vid tillsyn över och granskning av verksamheter som gränsar mot socialförsäkringsområdet och samverkansinsatser. Utöver vad som nämnts där kan det särskilt framhållas att granskning av gränssytan mot arbetslöshetsförsäkringen kan kräva att uppgifter hämtas in inte bara från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, utan även från IAF, Socialstyrelsen och SCB. Som exempel kan nämnas det projekt om samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna som ISF har påbörjat, bland annat som en del i ISF:s uppdrag att stödja socialförsäkringsutredningen (jfr dir. 2010:48). Inom ramen för projektet avser ISF att analysera flödet mellan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen över tid och bland annat studera hur ändringarna i ersättningsvillkoren inom dessa båda försäkringar har påverkat nyttjandet av försäkringarna. En sådan analys kräver tillgång till uppgifter om inkomster för de försäkrade. Förutom uppgifter om socialförsäkringsförmåner från Försäkringskassan behöver ISF inhämta uppgifter om arbetslöshetsersättning från IAF, uppgifter om ekonomiskt bistånd från Socialstyrelsen och uppgifter om andra inkomster från SCB.

Även vid tillsyn och granskning som riktar sig mot Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamheter kan ISF ha behov av att behandla uppgifter från andra myndigheter. Som exempel på detta kan nämnas att studier av ekonomiska incitament i pensionssystemet kräver tillgång till uppgifter från såväl Statens pensionsverk som från privata aktörer som administrerar tjänstepensioner, eftersom olika typer av avtalspensioner kan påverka uttaget av den statliga pensionen. Det kan även vara av vikt i många tillsyns- och granskningsprojekt att ISF kan behandla olika typer av bakgrundsvariabler från till exempel SCB.

ISF noterar särskilt att det av motivtexten framgår att arbetsgruppen har valt att inte utreda frågan om ISF:s behov av personuppgifter från andra myndigheter med hänvisning till att det rör komplicerade frågor (s. 55). Detta är djupt otillfredsställande med tanke på det behov som ISF har av att kunna behandla personuppgifter från andra myndigheter, och särskilt mot bakgrund av att författningstexten i 4 och 5 §§ tillåter sådan behandling. ISF vill i detta sammanhang framhålla vikten av att kartlägga och undanröja de eventuella hinder för utlämnande av uppgifter till ISF som kan finnas i andra myndigheters registerlagar.

3.7 Sammanfattande synpunkter

Sammanfattningsvis anser ISF att bestämmelsen om ändamålen i 5 § registerlagen och därmed sammanhängande bestämmelser i 2-3 §§ registerförordningen bör utformas så att de ger ISF möjligheter att behandla personuppgifter i all den verksamhet som ISF är ålagd att bedriva, det vill säga även vid analyser av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet och samverkansinsatser som har anknytning till socialförsäkringsområdet. ISF anser vidare att begränsningen av möjligheten att behandla känsliga uppgifter bör tas bort så att ISF även får möjlighet att behandla känsliga personuppgifter som inhämtas från andra myndigheter än Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Arbetsförmedlingen. ISF efterlyser även ett klargörande av förhållandet till etikprovninglagen.

ISF bör naturligtvis i första hand ges tillräckliga möjligheter att behandla personuppgifter genom att registerlagen utformas på ett ändamålsenligt sätt. Om regeringen skulle anse att ISF inte generellt ska medges att behandla andra känsliga uppgifter än dem som föreslagits i promemorian bör det emellertid övervägas om myndighetens behov av att behandla känsliga personuppgifter kan tillgodoses genom att ISF även framöver ges en uttrycklig möjlighet att i tillämpliga delar kunna ansöka om etikprövning. Detta skulle till exempel kunna uppnås genom att det i en särskild bestämmelse i lagen anges att i de fall ISF behöver behandla andra känsliga personuppgifter än dem som anges i 8 § ankommer det på myndigheten att ansöka om etikprövning. Etikprövningslagen har tillkommit för att en situationsanpassad avvägning mellan kunskaps- och integritetsintresset ska kunna ske i anslutning till enskilda projekt. Detta borgar för ett gott skydd för de enskilda registrerades integritet i varje enskilt projekt. Det finns även skäl att överväga om det uttryckligen ska framgå av ISF:s instruktion att myndigheten får bedriva forskning, på samma sätt som gäller för till exempel Brå.

4 Tillsynsdatasens omfattning och förbudet mot sambearbetning

Det finns för närvarande cirka 200 så kallade registerförfattningar. Dessa saknar sinsemellan en enhetlig struktur, även om många författningar påminner om varandra. Såväl Integritetsskyddsutredningen som E-delegationen har kritiserat registerlagstiftningen, och regeringen har förutskickat att en utredning ska tillsättas för att se över regleringen.

Den kritik som framförts tar framför allt sikte på att registerförfattningarna saknar en sinsemellan enhetlig struktur och att olika begrepp används för att beskriva samma företeelse (t.ex. databas och register), samtidigt som samma begrepp förekommer i olika betydelser (t.ex. direktåtkomst och gallring). Dessa variationer har fört med sig delvis komplexa tolkningsfrågor rörande tillämpningsområdet för berörda författningar och vad som ska anses höra till register eller databaser för vilka särskilda regler gäller.

Integritetsskyddsutredningen har anfört att skyddet för den personliga integriteten skulle förbättras väsentligt om registerförfattningarna utformades enhetligare, tydligare och mer i överensstämmelse med bestämmelserna i framför allt sekretesslagen (SOU 2008:3 s. 193). På liknande sätt har E-delegationen förklarat att det för att möjliggöra en utveckling i riktning mot en flexibel e-förvaltning krävs att registerförfattningarna är samordnade, enhetliga och tydliga (SOU 2009:86 s. 65). Även Riksrevisionen har framfört liknande synpunkter när det gäller de registerförfattningar som reglerar personuppgiftsbehandlingen för myndigheter som ansvarar för trygghetssystem (RiR 2010:18 s. 64). En utgångspunkt för dessa krav på översyn har varit att en enhetlig författningsteknisk struktur och enhetliga begrepp behövs på området.

Tvärt emot de redovisade behoven av samordning, förenkling och anpassning präglas emellertid den remitterade promemorian av nya författningstekniska lösningar. Visserligen har förslaget likheter med befintliga registerlagar, men i vissa delar föreslås helt nya lösningar och

gränsdragningar. ISF ifrågasätter det lämpliga i att helt nya författningstekniska lösningar införs inom myndighetens verksamhetsområde, samtidigt som det ses som en prioriterad uppgift att begränsa variationerna i de registerförfattningar som redan finns. ISF bedömer också att de föreslagna lösningarna i vissa avseenden medför betydande effektivitetsförluster i verksamheten. Vidare är vissa av förslagen inte tillräckligt utredda för att man ska kunna överblicka konsekvenserna av dem.

4.1 Tillämpningsområdet för den särskilda tillsynsdatabasen

4.1.1 Ingen avgränsning för gemensamt använda uppgifter

Tillämpningsområdet för registerlagen föreslås enligt 1 § första stycket begränsas till behandling av personuppgifter i *viss verksamhet*, nämligen ISF:s verksamhet för systemtillsyn och effektivitetsgranskning. Det föreslås vidare att den avgränsning som gäller enligt 5 § andra stycket PUL – till *vissa former av behandling* – ska gälla även enligt ISF:s registerlag. Den nya registerlagen föreslås därmed gälla för dels helt eller delvis automatiserad behandling, dels s.k. manuella register – det vill säga uppgifter som ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Inom denna yttre ram ska den föreslagna registerlagens *samtliga bestämmelser* tillämpas.

I 15-18 §§ föreslås att skärpta regler ska gälla *inom tillsynsverksamheten* vid ISF *för en samling av personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling inrättats särskilt för ändamålen som anges i 4–5 §§ (tillsynsdatabas)* (14 §). Förutom begränsningen till automatiserad behandling (se närmare om detta nedan) är frågan vad detta – till synes – snävare område omfattar.

Registerlagen i sin helhet föreslås gälla ISF:s hela verksamhet med systemtillsyn och effektivitetsgranskning, medan tillsynsdatabasen bara sägs omfatta tillsynsverksamheten vid ISF. Här synes alltså finnas en inskränkning av databasen i förhållande till de regler som ska gälla all verksamhet vid myndigheten. Frågan är emellertid om denna inskränkning är avsedd. Det finns inte något i motivtexten som talar för att avsikten är att införa någon sådan avgränsning, och ISF utgår i det följande från att detta inte är en avsedd effekt.

Någon avgränsning till uppgifter som används *gemensamt i verksamheten*, vilket är utgångspunkten när begreppet databas används i gällande rätt, har inte heller föreslagits för ISF:s registerlag. I tidigare lagstiftningsärenden har avgränsningen till uppgifter som används gemensamt i verksamheten införts för att markera att databasreglerna inte ska tillämpas i fråga om exempelvis ordbehandling av enstaka tjänstemän (se till exempel prop. 2002/03:135 s. 48). Begreppet har då tagit sikte på den faktiskt åsyftade tillgängligheten. Genom att det inte föreslås någon begränsning till uppgifter som används gemensamt i verksamheten kommer alltså i praktiken *all* elektronisk behandling av personuppgifter vid

ISF – inklusive till exempel vanlig ordbehandling och e-postkommunikation – att omfattas av den föreslagna lagen, så länge behandlingen sker inom ramen för myndighetens tillsyns- och granskningsverksamhet. Detta är en helt ny, i författningsreglering inte tidigare använd, avgränsning, och det är svårt att överblicka konsekvenserna av förslaget.

Som ett exempel på de svårigheter som denna brist på avgränsning kan innebära kan dock nämnas hur hanteringen av e-post vid myndigheten skulle påverkas. Så som bestämmelsen i 14 § är formulerad skulle uppgifter om avsändare och mottagare och även personuppgifter i e-postmeddelanden ingå i tillsynsdatatabasen och alltså omfattas av de strängare reglerna i 15 -18 §§. Enligt 15 § föreslås att uppgifter om bland annat enskilds namn får behandlas i tillsynsdatatabasen bara om det inte är tillräckligt för ändamål som anges i 4–5 §§ att använda personuppgifter som inte direkt kan hänföras till den enskilde. Konsekvensen av detta blir att användningen av e-post måste prövas mot denna regel. Detta kan knappast vara avsikten.

ISF anser mot denna bakgrund att det måste övervägas om tillsynsdatatabasen ska avgränsas till att avse gemensamt använda uppgifter. ISF återkommer till denna fråga i avsnitt 4.3.

4.1.2 Övriga frågor som har betydelse för avgränsningen av tillsynsdatatabasen

I den remitterade promemorian (s. 83 f.) förklaras bland annat att det inte är optimalt att använda sig av begreppet databas men att detta begrepp ändå på ett bra sätt beskriver hur personuppgiftsbehandlingen kommer att skötas vid ISF, som kommer att behandla personuppgifter i ett för verksamheten gemensamt it-system, och att ISF härigenom inte ska kunna behandla uppgifter som inhämtas från andra myndigheter utanför databasen och därigenom undgå de strängare regler som gäller för databasen. Det sägs också att ISF kan komma att behöva hantera uppgifter manuellt, t.ex. vid aktgranskning, och att det därför inte kan uteslutas att ISF manuellt kan komma att behöva göra vissa mindre sambearbetningar och visst mindre analysarbete samt att det för denna manuella behandling bör vara tillräckligt att använda lagens allmänna regler. Här bör också noteras att det i förslaget till 9 § – det vill säga i en bestämmelse som föreslås gälla oberoende av om behandlingen sker i tillsynsdatatabasen – föreskrivs att personuppgifter inte får sambearbetas utanför ett projekt och att personuppgifter som behandlas i ett projekt inte får sambearbetas med uppgifter som behandlas i ett annat projekt.

Här blir alltså ytterligare gränser av betydelse – nämligen vad som ska anses utgöra ett it-system, vad som utgör sådan automatiserad behandling som omfattas av de strängare reglerna för tillsynsdatatabasen och vad som är ett projekt till skillnad från ett annat. ISF återkommer till dessa frågor i det följande.

Ett it-system

Uttalandet i motivtexten att det av begreppet databas följer att personuppgifterna ska behandlas i ett för verksamheten gemensamt it-system för med sig vissa komplikationer.

För det första väcker uttalandet frågan om vad kravet på ett gemensamt it-system innebär. För närvarande finns ett internt datanätverk vid ISF. Så kallade molntjänster används för ordbehandling, e-post, statistikbearbetningar i Excel m.m. Registerdata som hämtas in från tillsynsobjekten eller från andra håll lagras på två servrar hos myndigheten, och data bearbetas med två olika program som är kopplade till respektive server. Det är ett begränsat antal medarbetare vid myndigheten som har de kunskaper om krävs för att genomföra analyser av registerdata och som har behörighet till de uppgifter som lagras på serverna. Inga andra medarbetare har uppkopplingar mot dessa. Vidare används en webbaserad enkätjänst vid insamling av uppgifter i samband med till exempel aktgranskningar och enkätundersökningar. ISF:s it-system är fortfarande under uppbyggnad, och myndigheten håller för närvarande på att se över sina framtida behov av it-stöd. I detta arbete ingår bland annat att ta ställning till om myndigheten ska införa ett elektroniskt ärendehanteringssystem, hur registerdata ska lagras och hanteras och även hur tillgången till Office-tjänster ska lösas framöver. ISF kan alltså i dagsläget knappast sägas använda *ett* it-system och har inte heller några planer på att skapa ett för hela verksamheten gemensamt it-system framöver.

Därtill kommer frågan om den direktåtkomst till vissa uppgiftssamlingar hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som föreslås ska anses omfattade av databasbestämmelserna och vilka krav på tekniska lösningar för detta som uttalandet om ett gemensamt it-system innebär. Direktåtkomst kan lösas tekniskt på olika sätt, bland annat genom att medarbetare hos den mottagande myndigheten ges möjlighet att koppla upp sig mot den utlämnande myndigheten via sina ordinarie PC-arbetsplatser eller genom att särskilda PC-arbetsplatser som tillhandahålls av den utlämnande myndigheten placeras hos den mottagande myndigheten. I det senare fallet skulle det vara fråga om så kallade *stand alone*-datorer, som helt saknar uppkoppling mot ISF:s nätverk. Det är mycket svårt att se att sådana datorer eller terminaler skulle kunna anses ingå i ISF:s gemensamma it-system.

Den föreslagna avgränsningen till ett visst it-system väcker också frågor om till exempel vilka privata PC-arbetsplatser som får användas när medarbetare vid ISF i praktiken behöver använda sådana och vilka som inte får användas för att de inte anses höra till det gemensamma it-systemet. ISF anser att det är den säkerhetsnivå som kan garanteras, och inte vem som äger en dator, som ska vara avgörande för om privata PC-arbetsplatser ska kunna användas. Det kan också anmärkas att den i lagmotiven föreslagna avgränsningen till ett visst it-system inte framgår av lagtexten.

Det skulle vara olyckligt om registerlagen utformades på ett sådant sätt att de ovan redovisade tekniska lösningarna inte blir möjliga att använda. ISF vill i detta sammanhang påpeka att regeringen i tidigare

lagstiftningsärenden, bland annat i förarbetena till polisdatalagen, har framhållit vikten av en teknikneutral lagstiftning (prop. 2009/10:85: s. 61).

Delvis automatiserad behandling och manuella register

Som 14 § registerlagen föreslås utformad ska bara *automatiserad behandling* omfattas av databasen. Av 1 § följer att lagen som helhet ska gälla endast för helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter och för s.k. manuella register. Delvis automatiserad behandling och manuella register synes därmed falla utanför databasen, vilket ISF anser är lämpligt.

Enligt författningskommentaren till 14 § faller behandling vid tillsyn som utförs manuellt utanför databasbegreppet och de inskränkande reglerna i 15 – 18 §§. Behandlingar som avser personuppgifter i projekten i tillsynsverksamheten sägs däremot falla inom ramen för det föreslagna databasbegreppet (s. 119 f.). Denna beskrivning ger intryck av att manuella behandlingar inte skulle förekomma inom ramen för projekt i tillsynsverksamheten. ISF har dock inte planerat att inskränka sin verksamhet så att manuella behandlingar skulle uteslutas och utgår i det följande från att detta inte heller är avsikten med förslaget.

Som redovisats ovan sägs vidare i promemorian att ISF kan behöva hantera akter manuellt, t.ex. vid aktgranskning, och att ISF kan komma att behöva göra vissa mindre sambearbetningar och visst mindre analysarbete manuellt. ISF kan konstatera att myndigheten behöver granska pappersakter i relativt många tillsyns- eller granskningsärenden, eftersom det i dag inte är möjligt att lämna ut akter elektroniskt från i vart fall Försäkringskassans ärendehanteringssystem. Uttalandena om manuella sambearbetningar och manuellt analysarbete väcker frågan om när sådan manuell behandling överhuvudtaget kan anses omfattas av registerlagens tillämpningsområde. Vid granskning av pappersakter används ofta elektroniska frågeformulär för att registrera uppgifter från akterna. Beträffande sådana åtgärder, och även i fråga om andra tillsyns- och granskningsåtgärder som ISF har att vidta, behöver myndigheten få klarhet i under vilka förutsättningar behandlingar som avser pappersbaserat material blir att anse som helt eller delvis automatiserade, och när manuella register anses föreligga. Hur dessa gränsdragningar ska göras har även betydelse för hur uppgifterna ska gallras.

Avgränsning av projekt

De ovan redovisade uttalandena i författningskommentaren till 14 § om att databasbegreppet reglerar behandlingar som avser personuppgifter i projekten (s. 119) ger intryck av att personuppgiftsbehandling inte skulle förekomma utanför projekten. Om detta skulle vara en riktig tolkning, innebär det att även avgränsningen av projekten skulle få betydelse för avgränsningen av databasen. ISF återkommer till frågan om avgränsningen av projekten och ISF:s behov av att behandla personuppgifter utanför projekten i det följande.

4.2 Sambearbetning och kravet på precisering av ändamålen

Som tidigare nämnts föreslås i 9 § en särskild bestämmelse om sambearbetning som innebär att personuppgifter inte får sambearbetas utanför ett projekt och att personuppgifter i ett projekt inte heller får sambearbetas med uppgifter som behandlas i ett annat projekt.

I motsats till den tidigare gällande datalagen innehåller inte PUL några begränsningar när det gäller möjligheterna att sambearbeta – eller samköra som är det begrepp som används i 3 § PUL – personuppgifter, och bestämmelser om samkörning har numera utmönstrats ur registerförfattningarna med några få undantag. ISF ifrågasätter mot den bakgrunden att en bestämmelse om sambearbetning införs i ISF:s registerlag, detta i synnerhet som förslaget innebär att en helt ny begränsning som inte har någon motsvarighet i andra registerförfattningar införs, nämligen att sambearbetning inte får ske mellan *projekt*.

Om en begränsning av möjligheterna att samköra ska införas, måste detta vara klart motiverat av starka behov av att skydda de registrerades integritet. I promemorian anges endast att utgångspunkten är att uppgifter ska hållas inom respektive projekt (s. 117). Någon motivering till varför denna begränsning är nödvändig ges överhuvudtaget inte i den remitterade promemorian. Till detta kan läggas att det i den allmänna motiveringen angående ändamålen för personuppgiftsbehandlingen förutsätts att ISF ska bryta ner och precisera de i 4–5 §§ angivna ändamålen inför varje tillsynstillfälle som utförs vid myndigheten (s. 69). Det kan visserligen antas att såväl den föreslagna bestämmelsen om sambearbetning som kravet på att ändamålen ska preciseras inför varje projekt syftar till att minska risken för intrång i de registrerades personliga integritet, eftersom samkörning typiskt sett kan öka riskerna för integritetsintrång. ISF kan i och för sig ha förståelse för ett sådant synsätt men kan samtidigt konstatera att varken bestämmelsen om sambearbetning eller kraven på precisering av ändamålen med nödvändighet åstadkommer det eftersträvade resultatet. Det kommer nämligen i många fall att finnas en möjlighet för myndigheten att anpassa projektens omfattning på ett sådant sätt att önskad samkörning kan utföras. Samtidigt kan de begränsningar som förslagen innebär leda till praktiska problem för myndigheten.

Kravet på precisering av ändamålen

De personuppgifter som samlas in för olika tillsyns- och granskningsärenden kommer ofta att vara så specifika att de inte kommer att kunna användas i något annat projekt. Ibland kan det dock vara aktuellt att använda uppgifter som har inhämtats inom ramen för ett projekt i ett annat projekt. Så som registerlagen föreslås utformad finns inte något hinder mot att uppgifter som inhämtats i ett projekt behandlas i ett annat projekt, så länge som det inte är fråga om sambearbetning – det vill säga bearbetning av uppgifter i ett personregister tillsammans med uppgifter i ett annat personregister eller överföring av uppgifter från ett register till ett annat (jfr prop. 2002/03: 135 s. 58 f). En fråga i sammanhanget är dock hur uttalandena i motivtexten om att ISF ska precisera ändamålen för varje projekt ska tolkas. Om ISF, trots att detta inte framgår av lagtexten, ska

bryta ner ändamålen på projektbasis, torde det innebära att uppgifter som har bearbetats inom ramen för ett projekt inte kan bearbetas inom ramen för ett annat projekt, trots att det inte är fråga om sambearbetning. Information från ett projekt skulle därmed inte överhuvudtaget kunna återanvändas i ett annat projekt. Detta riskerar i så fall att medföra onödigt merarbete både för ISF och för de myndigheter som lämnar ut uppgifter till ISF, eftersom det i vissa fall skulle innebära att ISF måste begära att få exakt samma uppgifter flera gånger, trots att uppgifterna redan finns hos myndigheten. En begränsning av möjligheten att återanvända information skulle vara särskilt bekymmersam i de fall där det är ISF som har samlat in uppgifterna, till exempel genom enkäter eller intervjuer eller vid aktstudier. Sådana uppgifter kan ofta med fördel användas i flera projekt, samtidigt som det är mycket arbetskrävande eller till och med, som exempelvis vid enkät- och intervjustudier, omöjligt att samla in uppgifterna på nytt. Ett förbud mot återanvändning skulle därmed i princip kunna omöjliggöra genomförandet av nya projekt som avser att analysera sådana uppgifter. Kravet på precisering av ändamålen och förbudet mot sambearbetning innebär vidare att de uppgifter som inhämtas i varje projekt i praktiken måste lagras separat som ett eget register eller en egen uppgiftssamling. Detta ställer ökade krav på lagringsytor i myndighetens it-system. Om uppgifter måste dubbellagras, innebär det naturligtvis en extra kostnad. I vissa fall kan det handla om stora uppgiftsmängder, och kostnaden kan då bli betydande.

Såvitt ISF har kunnat utröna förekommer det inte något motsvarande krav på precisering av ändamål i andra registerförfattningar. ISF vill i detta sammanhang framhålla att utgångspunkten vid utformningen av särskilda registerförfattningar måste vara att det är lagstiftaren som ska precisera ändamålen och se till att dessa görs så specifika att någon ytterligare precisering inte ska behövas. ISF noterar också att det i promemorian sägs att de angivna ändamålen får anses specifika och får även anses uppfylla kraven enligt 9 § PUL (s. 69). Med hänsyn till det anförda ifrågasätter ISF det rimliga i att kräva att ISF ska precisera ändamålen utöver vad som anges i 4-6 §§.

Kravet på precisering av ändamålen väcker också frågan om ISF ska kunna behandla personuppgifter utanför projekten. ISF har ibland behov av att behandla personuppgifter även innan ett tillsyns- eller granskningsärende har inletts, till exempel för att kunna ta ställning till om det är meningsfullt att inleda en viss tillsyn eller granskning. Så som bestämmelsen om sambearbetning är utformad ger den intryck av att "vanlig" bearbetning utanför projekten skulle vara tillåten. Detta ligger också i linje med vad som sägs i den allmänna motiveringen angående förslaget att ISF ska medges direktåtkomst till vissa uppgiftssamlingar. Där framhålls att direktåtkomsten ger ISF en möjlighet att skapa sig en uppfattning om vilka uppgifter myndigheten behöver och välja relevanta uppgifter för fortsatta studier (s. 55). Motivetexten angående bestämmelsen om sambearbetning, som visserligen är svårtolkad, ger emellertid närmast intryck av att avsikten är att inte heller sådan "vanlig" bearbetning skulle vara tillåten (jfr s. 76). ISF efterlyser ett klargörande i detta avseende.

Förbudet mot sambearbetning

På samma sätt som ISF kan ha behov av att återanvända tidigare insamlade uppgifter för att bearbeta i senare projekt, kan myndigheten även ha behov av att återanvända sådana uppgifter för samkörning tillsammans med andra uppgifter. De skäl som anförts ovan om ökad arbetsbelastning och krav på stora lagringsytor i it-systemen gör sig gällande även när det är fråga om återanvändande av uppgifter för samkörning. Förslaget innebär vidare att sambearbetning inte får ske utanför ett projekt. Som framhållits ovan kan ISF ibland ha behov av att bearbeta uppgifter redan innan ett tillsyns- eller granskningsärende har inletts. Även viss sambearbetning kan behöva göras på ett sådant tidigt stadium. Denna möjlighet kommer inte att finnas enligt förslaget. Även dessa skäl talar mot att införa den föreslagna bestämmelsen om sambearbetning.

ISF vill avslutningsvis framhålla att det är olyckligt om myndighetens interna arbetsformer kommer att regleras i lag. Det är visserligen riktigt att huvuddelen av tillsyns- och granskningsverksamheten i dag bedrivs i projektform, men detta kan naturligtvis komma att förändras. Enligt myndighetsförordningen (2007:515) åligger det myndighetens ledning, vilket i ISF:s fall är generaldirektören, att ansvara för att verksamheten bedrivs effektivt, och det är också ledningen som ska besluta om myndighetens organisation. Det är enligt ISF inte lämpligt att frånhända myndigheten denna beslutanderätt genom att i lag slå fast en begränsning som förutsätter att verksamheten bedrivs på ett visst sätt. Om regeringen bedömer att bestämmelsen ska kvarstå, anser ISF därför att beteckningen "tillsyns- eller granskningsärende" bör användas i stället för "projekt".

4.3 Sammanfattande synpunkter

Det har inte varit möjligt för ISF att med stöd av den remitterade promemorian fullt ut klarlägga hur de ovan redovisade begreppen och gränserna förhåller sig till varandra, vilken författningsteknisk betydelse de har och vilken inverkan förslaget kan få för den verksamhet som ISF enligt sin instruktion har att bedriva. I registerförfattningar brukar normalt skärpta bestämmelser gälla för behandling av personuppgifter i databaser – uppgifter som ju ofta är tillgängliga för många personer – i förhållande till de regler som gäller för övriga behandlingar som omfattas av författningarna. En möjlig tolkning av att de skärpta reglerna för den nu föreslagna databasen inte föreslås begränsade till uppgifter som är gemensamt använda i verksamheten skulle kunna vara att begreppet databas – så som det definieras i 14 §, i förening med den avgränsning som ges i 1 § av registerlagens tillämpningsområde – i praktiken inte kommer att fylla någon funktion så länge som behandlingarna utförs automatiserat. Alla automatiserade behandlingar av personuppgifter sker "inom tillsynsverksamheten" vid ISF, med användning av den "samling av personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling inrättats särskilt för ändamålen som anges i 4–5 §§". Om detta är en riktig tolkning skulle begreppet databas förmodligen kunna utmönstras ur den föreslagna lagen, eftersom de "skärpta" reglerna i 15-18 §§ ändå kommer att gälla för all automatiserad behandling i ISF:s verksamhet. Begreppet har för övrigt

inte föreslagits för att avgränsa de skilda uppgiftssamlingar som enligt motivtexten avses uppkomma för respektive projekt och mellan vilka sambearbetning inte avses få ske (se 9 §).

ISF har stor förståelse för tanken att tillgängligheten för uppgifter som inhämtas i projekten ska begränsas till de personer som verkligen har behov av uppgifterna och att de uppgifter som är särskilt känsliga ska omgärdas av ett särskilt starkt skydd. Avsikten med såväl de särskilda reglerna för tillsynsdaten som begränsningarna i fråga om sambearbetning torde vara att minska risken för integritetsintrång. Som konstaterats ovan är det emellertid tveksamt om förslagen får avsedd effekt, samtidigt som de innebär betydande effektivitetsförluster för verksamheten. Som till exempel förslaget om tillsynsdaten avgränsning har utformats synes det innebära att alla uppgifter i verksamheten kommer att få ett lika starkt skydd, oavsett om de används av flera personer eller av endast en eller ett fåtal personer. Databasbegreppet - som för övrigt har kritiserats av regeringen i tidigare lagstiftningsärenden eftersom det leder tanken till ett visst, i tekniskt avseende avgränsat, informationssystem, och detta inte ansågs vara ett helt relevant sätt att se på samlingar av uppgifter i elektronisk form (prop. 2009/10:85: s. 126) – synes också vara ovanligt illa lämpat för att beskriva de uppgiftssamlingar som avses uppkomma för respektive projekt i ISF:s verksamhet. ISF anser därför att det bör undersökas om det skulle vara möjligt att åstadkomma det åsyftade skyddet på något annat sätt.

Sammanfattningsvis anser ISF att de föreslagna bestämmelserna om tillsynsdaten och de begränsningar som ska gälla för den inte bör genomföras i sin nuvarande form och att bestämmelsen om sambearbetning bör tas bort.

5 Regleringen av direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen

5.1 Direktåtkomst får bara användas vid viss tillsyn och granskning

ISF föreslås få direktåtkomst till vissa uppgiftssamlingar i socialförsäkringsdatabasen. Förslaget i 114 kap. 23 a § andra stycket SFB innebär emellertid att ISF inte ska få använda uppgifter som omfattas av direktåtkomsten vid tillsyn över eller granskning av Skatteverkets verksamhet och inte heller verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet eller samverkansinsatser med anknytning till socialförsäkringsområdet.

ISF ställer sig frågande till varför denna begränsning har gjorts och kan konstatera att frågan inte har berörts i motivtexten.

Den del av Skatteverkets verksamhet som omfattas av ISF:s tillsyn och granskning avser beslut om pensionsgrundande inkomst (PGI). För att kunna utföra detta uppdrag kan ISF ha behov att behandla personuppgifter

inte bara från Skatteverket, utan även från Pensionsmyndigheten. En granskning av Skatteverkets beslut om PGI kan till exempel lämpligen göras genom att såväl uppgifter om PGI som andra uppgifter som kan användas för bedömning av om PGI är korrekt hämtas från Pensionsmyndigheten. Inhämtande av uppgifter från Pensionsmyndigheten genom direktåtkomst är både enklare och billigare än att hämta motsvarande uppgifter från Skatteverket. Det är också i vissa fall nödvändigt för att bedömningen av PGI-beräkningen ska kunna hålla hög kvalitet att uppgifter inhämtas från Pensionsmyndigheten, eftersom vissa uppgifter som kan underlätta bedömningen av PGI-beräkningen bara finns hos Pensionsmyndigheten.

ISF:s tillsyn över och granskning av verksamheter som gränsar mot socialförsäkringen och samverkansinsatser kommer alltid att göras med utgångspunkt i socialförsäkringen och utifrån hur socialförsäkringen på olika sätt påverkas av angränsande verksamheter. Det handlar alltså primärt om vilka effekter andra trygghetssystem eller verksamheter får på socialförsäkringen. Som beskrivits ovan i avsnitt 3.3 krävs tillgång till personuppgifter för att kunna utföra detta åliggande. Även om uppgifter som gäller de angränsande verksamheterna behövs, är det naturligtvis också nödvändigt att ISF får tillgång till uppgifter som gäller just socialförsäkringen – dvs. sådana uppgifter som i första hand finns hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten – för att sådan tillsyn och granskning ska kunna genomföras. Det är till exempel nödvändigt att ta del av uppgifter från såväl Arbetsförmedlingen som Försäkringskassan för att kunna utvärdera rehabiliteringskedjan.

Direktåtkomst är ett mycket effektivt sätt att få tillgång till uppgifter, både för den utlämnande och mottagande myndigheten, och sådan åtkomst är arbetsbesparande för båda parter. Direktåtkomst brukar normalt medges när det finns ett klart behov av det. I den remitterade promemorian framhålls särskilt beträffande behovet av direktåtkomst vid tillsyn över och granskning av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamheter att det är väsentligt att ISF ges möjlighet att på ett självständigt och enkelt sätt hämta in adekvata uppgifter (s. 54). ISF kan inte se annat än att behovet av direktåtkomst till Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens uppgiftssamlingar är minst lika starkt när det gäller tillsyn över och granskning av Skatteverkets verksamhet, verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet och samverkansinsatser.

5.2 Andra begränsningar av direktåtkomsten

I 114 kap. 23 a § tredje stycket SFB föreslås att direktåtkomsten ska vara förbehållen de handläggare vid ISF som behöver tillgång till uppgifterna. ISF har i och för sig inte någon invändning i sak mot detta men ifrågasätter om bestämmelsen behövs. Det följer redan av 10 § i den föreslagna registerlagen att tillgången till personuppgifter alltid ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

I andra meningen anges vidare att ISF får ha direktåtkomst först sedan Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har försäkrat sig om att handläggare vid ISF bara kan ta del av uppgifter om personer inom det

aktuella område som behövs för tillsynen eller granskningen. ISF ifrågasätter såväl behovet som lämpligheten av denna bestämmelse.

Bestämmelsen synes ha formulerats med förebild av bestämmelserna om direktåtkomst för kommunernas socialnämnder till socialförsäkringsdatabasen (114 kap. 22–23 §§ SFB), den arbetsmarknadspolitiska databasen (12 § lagen [2002:546] om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten) och Centrala studiestödsnämndens studiestödsverksamhet (13 § studiestödsdataförordningen [2009:321]). Genom direktåtkomsten får socialnämnderna möjlighet att ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden om ekonomiskt bistånd hos nämnden. Något motsvarande krav för direktåtkomst för statliga myndigheter finns inte i någon av de nämnda författningarna.

Krav på att den utlämnande myndigheten ska försäkra sig om att socialnämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden infördes efter det att Datainspektionen i lagstiftningsärendet ifrågasatt om den breda allmänhet som aldrig kommer i kontakt med socialtjänsten ska tvingas acceptera att tjänstemän på socialtjänsten har tillgång till deras uppgifter. Regeringen framhöll att frågan om direktåtkomst för socialnämnderna i flera avseenden skiljer sig från frågan om direktåtkomst för andra myndigheter och pekade bland annat på att socialnämndernas verksamhet, till skillnad från flertalet andra myndigheters, är geografiskt avgränsad (prop. 2007/08:160).

ISF:s verksamhet skiljer sig markant från socialnämndernas handläggning av ekonomiskt bistånd. Socialnämnderna behöver få tillgång till uppgifter om enstaka, direkt identifierbara, individer för att kunna handlägga vissa ärenden. ISF å andra sidan är en tillsynsmyndighet och ska som sådan utöva tillsyn över och granska all Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet med undantag för den verksamhet hos Pensionsmyndigheten som står under Finansinspektionens tillsyn. Det finns också en författningsreglerad skyldighet för dessa myndigheter att lämna uppgifter till ISF. För att kunna fullgöra uppdraget har ISF – vilket också konstateras i den remitterade promemorian – ett kontinuerligt och stort behov av att få information från de granskade myndigheternas uppgiftssamlingar. Det åligger vidare ISF att se till att personuppgifter hanteras på ett sätt som stämmer överens med den föreslagna registerlagen (jämför särskilt förslaget till 10 §) och personuppgiftslagens regler, och det finns därför inte något behov av att föreskriva ett sådant krav som nu föreslås. Den föreslagna bestämmelsen ger närmast intryck av att myndigheten inte skulle vara betrodd att hantera uppgifter som omfattas av direktåtkomst på ett betryggande sätt.

ISF anser emellertid att det även på ett mer principiellt plan finns anledning att ifrågasätta lämpligheten av att begränsa tillsynsmyndighetens möjlighet att få tillgång till uppgifter från tillsynsobjekten på detta sätt, eftersom det innebär att tillsynsobjekten i praktiken ges en möjlighet att bestämma om uppgifter ska lämnas ut till tillsynsmyndigheten eller inte.

Det finns även praktiska skäl som talar mot att införa det föreslagna kravet. Som bestämmelsen är formulerad innebär den att de utlämnande myndigheterna ska försäkra sig om att ISF bara *kan* ta del av vissa

uppgifter. Enligt motivtexten förutsätts att det finns tekniska möjligheter att spärra uppgifter i förhållande till personalkategorier vid ISF som dessa inte behöver ha tillgång till. Där sägs också att det kan anses tillräckligt att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inhämtar en försäkrans från ISF om att kravet är uppfyllt innan direktåtkomst medges (s. 97 f.). Förslaget synes därmed innebära att det åligger ISF att se till att skapa sådana tekniska spärrar (jfr även Datainspektionens beslut av den 1 april 2011 om socialnämndernas åtkomst till socialförsäkringsdatabasen, dnr 1523-2010). Om de tekniska spärrarna är tänkta att avse att behörighet till direktåtkomsten begränsas till att bara gälla vissa *medarbetare eller personalkategorier*, bör detta inte vålla något problem. I sådant fall torde bestämmelsen dock vara överflödig med tanke på kravet i 10 § registerlagen på att tillgången till personuppgifter alltid ska begränsas utifrån behovet och första meningen i den nu aktuella 114 kap. 23 a § tredje stycket SFB. Det är endast en handfull medarbetare vid ISF som har de mycket omfattande kunskaper om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens uppgiftssamlingar som krävs för att kunna tillgodogöra sig den information som finns där, och i praktiken skulle det aldrig vara aktuellt att ge någon annan än dessa personer behörighet till direktåtkomst. Om de tekniska spärrarna däremot är avsedda att begränsa vilka *uppgifter* – vilket antyds i motivtexten (s. 58) – som enskilda medarbetare ska få tillgång till vid direktåtkomsten, är läget emellertid ett annat. ISF bedömer att det inte är tekniskt möjligt för myndigheten att begränsa åtkomsten på ett sådant sätt. Detta måste i så fall ankomma på den utlämnande myndigheten, men torde vara mycket svårt även för denna med tanke på att det kommer att vara fråga om olika uppgifter i varje tillsyns- eller granskningsärende. Ur principiell synvinkel är det, som konstaterats ovan, emellertid olämpligt att låta den myndighet som är föremål för tillsynen begränsa tillsynsmyndighetens tillgång till uppgifter. En sådan ordning skulle även kunna leda till fördröjningar i åtkomsten till uppgifterna.

Det finns även andra oklarheter när det gäller hur bestämmelsen ska tolkas och vilka begränsningar i tillgången till personuppgifter som den egentligen är avsedd att åstadkomma. Det gäller framför allt vad som egentligen avses med uppgifter om personer "inom det aktuella området som behövs för tillsynen eller granskningen". Syftar detta på att tillgången till uppgifter ska begränsas i varje enskilt tillsyns- eller granskningsärende? Innebär det i så fall att den utlämnande myndigheten, vid varje tillfälle när ISF inleder ett tillsyns- eller granskningsärende, ska försäkra sig om att handläggare vid ISF bara kan ta del av vissa uppgifter? Om detta är avsikten, kommer det i så fall att innebära mycket administration, och hanteringen kommer i praktiken att vara så omständlig att det sannolikt inte kommer att vara något vunnet med direktåtkomsten. Som konstateras i promemorian är det inte heller alltid känt i förväg vad för slags uppgifter som krävs vid tillsynen (s. 54). En stor fördel med att få möjlighet till direktåtkomst till Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens uppgiftssamlingar är att ISF ska kunna hämta in olika uppgifter när det finns behov av detta i verksamheten. Inte sällan krävs tillgång till betydligt fler uppgifter initialt i ett tillsyns- eller granskningsärende än vad som slutligen visar sig vara lämpligt att faktiskt basera analyserna i tillsynen eller granskningen på. Som nämnts tidigare kan ISF även behöva ta del av uppgifter för att bilda sig en uppfattning om en viss tillsyn eller granskning är möjlig att

genomföra, dvs. innan ett tillsyns- eller granskningsärende formellt har inletts. Även detta talar med styrka mot att försäkran ska ske vid varje tillfälle som ISF behöver inhämta uppgifter. Bestämmelsen skulle emellertid även kunna tolkas som att det är tillräckligt att försäkran sker första gången som direktåtkomst medges, eller som att det ska ske en gång för varje handläggare eller med viss regelbundenhet. Om regeringen, trots de skäl som anförts ovan, skulle anse att denna bestämmelse ska kvarstå, måste den under alla omständigheter förtydligas, så att det klart framgår vad den avser att begränsa.

5.3 Direktåtkomst hos tillsynsobjekten?

Utvecklingen går i allt större utsträckning mot att akter och dokument som tidigare fanns på papper hanteras i digitala ärendehanteringssystem. Det gäller även de myndigheter som omfattas av ISF:s tillsyn och granskning och stora delar av dessa myndigheters ärendehantering sker i dag i elektronisk form. ISF föreslås endast få direktåtkomst till en begränsad del av de register och uppgiftssamlingar som finns hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och inte till några andra myndigheters register. Som exempel på elektroniska system som innehåller uppgifter som är av vikt för ISF att kunna granska, men där ISF inte föreslås få direktåtkomst, kan nämnas Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens elektroniska ärendehanteringssystem, ÄHS respektive Elwis/K2. Vid tillsyn eller granskning där uppgifter ur sådana system behövs är det inte alltid tillräckligt att ISF kan begära ut uppgifter från tillsynsobjektets register eller andra elektroniska system och behandla uppgifterna hos ISF, utan det kan vara av vikt att ISF får ta del av uppgifterna direkt ur systemen hos tillsynsobjekten, så att uppgifterna presenteras på samma sätt som handläggare vid tillsynsobjektet ser dem. Typiskt sett kan det handla om att ISF har behov av att i ett inledande skede av ett tillsyns- eller granskningsprojekt få möjlighet att på plats hos tillsynsobjekten bilda sig en uppfattning om vilka uppgifter som förekommer i akter eller ärendehanteringssystem. Beroende på hur de elektroniska ärendehanteringssystemen är uppbyggda kan det också vara mer effektivt att genomföra aktgranskningar genom att ta del av elektroniska akter än utskrivna akter. Dessa behov tillgodoses lämpligen genom att ISF:s medarbetare får möjlighet att ta del av uppgifter på plats hos den granskade myndigheten. Tillgång till tillsynsobjektets it-system på detta sätt kan även vara nödvändigt vid en granskning av effektiviteten i systemen. Detta väcker emellertid frågan om ett sådant förfarande skulle anses utgöra direktåtkomst i lagens mening. ISF efterlyser ett klagande i denna fråga. Om detta skulle anses vara direktåtkomst, anser ISF att myndigheten bör medges möjlighet till sådan direktåtkomst för att på plats hos tillsynsobjekten ta del av även andra uppgiftssamlingar än dem som nu föreslås omfattas av direktåtkomst.

Om det beskrivna förfarandet däremot inte skulle anses utgöra direktåtkomst, uppkommer frågan om vem som ska anses vara personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som sker när medarbetare vid ISF behandlar personuppgifter hos tillsynsobjekten, och då också om vilken myndighets registerlag som ska tillämpas. Enligt 2 § registerlagen ska ISF vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som inspektionen utför. Av detta skulle slutsatsen kunna

dras att ISF också är personuppgiftsansvarig för behandling som ISF:s medarbetare utför hos tillsynsobjektet. Av den definition av begreppet personuppgiftsansvarig som finns i 3 § PUL framgår emellertid att personuppgiftsansvarig är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. Till personuppgiftsansvaret är vidare en rad åligganden knutna. Bland annat ska den personuppgiftsansvarige se till att de personuppgifter som behandlas är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen för behandlingen samt att uppgifter rättas och gallras. När ISF:s medarbetar söker och tar del av uppgifter i tillsynsobjektens elektroniska system, har ISF inte haft möjlighet att bestämma över de ändamål för vilka uppgifterna har samlats in eller kontrollera att uppgifterna är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen, och ISF har inte heller möjlighet att rätta eller gallra uppgifterna. Möjligen skulle det därmed kunna hävdas att det är tillsynsobjektet som är personuppgiftsansvarig för behandlingen och att det därmed är den myndighetens registerlag som ska tillämpas. Det är emellertid oklart vad som gäller i denna situation, och ISF efterlyser ett klagörande.

6 Behov av ytterligare författningsreglering

6.1 Uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen

I motivtexten anges att det ska införas en uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen. ISF skulle gärna se att en sådan bestämmelse kunde träda i kraft så snart som möjligt, eftersom myndigheten redan nu har både behov av och möjligheter att behandla uppgifter som kan inhämtas från Arbetsförmedlingen. En sådan bestämmelse bör visserligen inte vara nödvändig för att ISF ska kunna ta del av uppgifter från Arbetsförmedlingen, eftersom uppgifter kan lämnas ut till ISF med stöd av allmänna bestämmelser i OSL och bestämmelsen i 5 § andra stycket lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten om att Arbetsförmedlingen får behandla uppgifter för att fullgöra uppgiftslämnande enligt lag eller förordning. Enligt en nyligen införd bestämmelse, 13 d §, i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, får uppgifter som behandlas med stöd av 5 § andra stycket lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten lämnas ut på medium för automatiserad behandling, om det i det enskilda fallet bedöms lämpligt från integritetssynpunkt. ISF har i ett tillsyns- och granskningsärende begärt att få ut uppgifter från Arbetsförmedlingen på medium för automatiserad behandling. Arbetsförmedlingen har vänt sig till Datainspektionen för att få vägledning när det gäller hur bestämmelsen i förordningen ska tolkas och har ännu inte lämnat något besked i utlämnandefrågan. Mot bakgrund av att det är svårt för ISF att få tillgång till uppgifter från Arbetsförmedlingen och att det är oklart hur den nämnda förordningsbestämmelsen ska tolkas skulle det vara bra om det, för tydlighetens skull, uttryckligen kan slås fast att Arbetsförmedlingen är skyldig att lämna ut uppgifter till ISF redan innan

registerlagen träder i kraft. Detta blir än mer angeläget om registerlagen inte, som har föreslagits, skulle kunna träda i kraft den 1 januari 2012.

6.2 Behov av ytterligare reglering av sekretess

ISF delar den bedömning som görs i den remitterade promemorian att det i dagsläget inte finns anledning att införa en särskild sekretessregel till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i skrivelser som enskilda själva ger in till myndigheten.

Frågan är emellertid om det sekretesskydd som bestämmelserna om överförd sekretess i tillsynsverksamhet och vid direktåtkomst i 11 kap. 1 § respektive 4 § OSL är tillräckliga för att skydda övriga uppgifter som finns i tillsyns- och granskningsverksamheten. Detta sekretesskydd blir endast tillämpligt på uppgifter som ISF hämtar in från andra myndigheter och gäller inte uppgifter som myndigheten själv samlar in på annat sätt. Det gäller framför allt intervjuer och enkäter som lagras eller bearbetas elektroniskt. Sådana intervjuer och enkäter kan ofta gälla frågor om synen på hur en viss verksamhet fungerar eller hur man uppfattar ledningen av verksamheten. Det rör sig normalt inte om uppgifter som är känsliga i PUL:s mening, men det kan däremot röra sig om omdömen eller värderingar som skulle kunna vålla de enskilda svarande obehag om de blev kända för en större krets. Det skulle därför ofta vara av stort värde för myndigheten, om de som intervjuas eller svarar på enkäter kan garanteras anonymitet. I dagsläget är detta oftast inte möjligt. ISF anser därför att det bör övervägas om ett särskilt skydd för sådana uppgifter bör införas.

I detta sammanhang kan också påpekas att uppgifter som ISF kommer att ha tillgång till i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens uppgiftssamling StoRe enligt Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens egna bedömningar omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL och att ISF alltså, utöver de sekretessbestämmelser som nämns i departementspromemorian (s. 41 ff.), kommer att behöva tillämpa denna bestämmelse. Det gäller för alla uppgifter som ISF föreslås få direktåtkomst till, men bestämmelsen kan också komma att bli tillämplig på andra uppgifter. Det som är avgörande för om bestämmelsen om statistiksekretess ska tillämpas eller inte är om uppgifterna har inhämtats från den utlämnade myndighetens särskilda verksamhet för framställning av statistik. Bestämmelsen om statistiksekretess kan därmed komma att bli tillämplig även på vissa uppgifter som inhämtas från Arbetsförmedlingen, men också på uppgifter som inhämtas från andra myndigheter för vilka det inte föreslås införas någon särskild sekretessbrytande uppgiftsskyldighet. Bestämmelsen om överföring av sekretess ska, som har framhållits i avsnitt 3.2, tillämpas även på uppgifter som inhämtats från andra än tillsynsobjekten.

Som framgår av avsnitten 3.4 har ISF i vissa tillsyns- och granskningsärenden behov av att kunna ta del av uppgifter från till exempel SCB. Uppgifter hos SCB torde normalt omfattas av statistiksekretess. Detsamma gäller vissa uppgifter som finns i andra myndigheters särskilda verksamhet som avser framställning av statistik. Utlämnande av sådana uppgifter till ISF bör kunna göras med stöd av bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL. Under förutsättning att det är fråga om

uppgifter som inte direkt är hänförliga till enskilda personer (s.k. tabellsekretess) kan uppgifterna lämnas ut till ISF efter en skadeprovning. Med tanke på att ISF:s tillsyn inte är inriktad på enskilda fall och att bestämmelsen i 11 kap. 1 § OSL om överföring av sekretess innebär att statistiksekretessen överförs till ISF, bör ett utlämnande knappast kunna anses medföra någon risk för skada eller men för de enskilda registrerade. ISF har, med hänvisning till detta, begärt att få ut vissa uppgifter från SCB för att använda i ett projekt som syftar till att belysa samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. ISF har fått besked att SCB inte avser att lämna ut de begärda uppgifterna till ISF. ISF avvaktar nu ett formellt beslut från SCB för att kunna ta ställning till om myndigheten ska överklaga beslutet. Om ISF nekas att få del av uppgifter från SCB med hänvisning till statistiksekretessen, anser ISF att en föreskrift bör tas in i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) om att sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL ska gälla i tillsyns- och granskningsverksamhet hos ISF.

Frågan om ISF skulle kunna begära att ta del av uppgifter som omfattas av statistiksekretess som rör direkt identifierbara individer för forskningsändamål och då ta över sekretess med stöd av 11 kap. 3 § OSL har behandlats i avsnitt 3.5.

6.3 Övergångsbestämmelser

Av avsnitt 3.2 ovan framgår att ISF har fått godkännande av etikprövningsnämnd för flera projekt och att besked från etikprövningsnämnden väntas för ytterligare projekt. Inom ramen för vissa av dessa projekt behandlas i dag känsliga uppgifter som har inhämtats från andra myndigheter än de som anges i 8 § registerlagen. Om registerlagen införs med den utformning som nu föreslås, innebär det att ISF inte kommer att kunna behandla dessa uppgifter när lagen har trätt i kraft. Detsamma gäller de personuppgifter som ISF i dag behandlar i projekt som avser tillsyn över eller granskning av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet och som inte bedrivs i samarbete mellan å ena sidan Försäkringskassan och å andra sidan Pensionsmyndigheten eller Arbetsförmedlingen.

Vissa av de projekt som berörs kommer troligen att kunna avslutas innan den föreslagna ikraftträdandedagen, men för några projekt kommer detta inte att vara möjligt. För det fall 8 och 5 §§ registerlagen inte ändras på det sätt som ISF har föreslagit bör särskilda övergångsbestämmelser införas för att ISF ska kunna slutföra dessa projekt.

ISF har identifierat sex pågående projekt som inte kommer att kunna avslutas om registerlagen träder i kraft i oförändrat skick den 1 januari 2012, bland annat regeringsuppdraget i 2011 års regleringsbrev att granska sjukskrivningen över generationer.

7 Övriga synpunkter

7.1 Förslaget till lag om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för socialförsäkringen

Ändamål (4–5 §§)

Bestämmelserna har behandlats ovan i avsnitt 3.3.

ISF föreslår att 5 § utformas enligt följande.

5 § Inspektionen för socialförsäkringen får vidare behandla personuppgifter, om det behövs för systemtillsyn över och effektivitetsgranskning av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet eller samverkansinsatser med anknytning till socialförsäkringsområdet.

Känsliga uppgifter m.m. (8 §)

Bestämmelsen har behandlats ovan i avsnitt 3.4.

ISF föreslår att bestämmelsen utformas enligt följande.

8 § Inspektionen för socialförsäkringen får behandla känsliga personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen (1998:204) och personuppgifter som avses i 21 § samma lag, om uppgifterna har lämnats i ett tillsyns- eller granskningsärende eller annars är nödvändiga för handläggningen av ett sådant ärende.

Om bestämmelsen ska kvarstå med nuvarande innehåll bör den redigeras språkligt så att "endast" hamnar efter "...som avses i 21 § samma lag".

Sambearbetning (9 §)

Bestämmelsen har behandlats ovan i avsnitt 4.2.

ISF föreslår att bestämmelsen tas bort. Om bestämmelsen ska kvarstå bör, vilket också påpekats i avsnitt 4.2, ordet "projekt" bytas ut till "tillsyns- och granskningsärende".

Tillgången till personuppgifter (10 §)

En liknande bestämmelse finns i 2 kap. 11 § polisdatalagen (2010:361). Där har bestämmelsen kompletterats med en regel som tydliggör att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att meddela närmare föreskrifter om tillgången till personuppgifter. ISF vill väcka frågan om inte ett sådant tillägg borde göras även i den nu föreslagna lagen.

Information (11 §)

I bestämmelsen föreslås ett undantag från 26 § PUL om skyldigheten att informera en enskild registrerad om behandling av uppgifter som rör honom eller henne. Undantaget tar sikte på uppgifter som ISF har inhämtat genom direktåtkomst. Undantaget motiveras av att sådana uppgifter inte direkt kan hänföras till enskilda och att fullgörande av informationsskyldigheten därför skulle kräva att ISF begärde ut nyckeln från Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten – ett förfarande som enligt promemorian inte kan anses motiverat, eftersom det kan ses som ett hot mot den personliga integriteten om ISF tvingas begära in uppgifter som myndigheten i övrigt inte själv har tillgång till (s. 78 f). ISF delar denna uppfattning. ISF anser dock att bestämmelsen även borde omfatta andra uppgifter som inte är direkt hänförliga till enskilda än sådana som har inhämtats genom direktåtkomst.

ISF kommer att behöva hämta in personuppgifter även på medium för automatisk behandling från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Arbetsförmedlingen och från andra myndigheter. Ofta kommer uppgifter som hämtas in på detta sätt inte att vara direkt hänförliga till enskilda. Resonemanget i promemorian om att det är olämpligt att ISF ska tvingas hämta in uppgifter som myndigheten annars inte har tillgång till för att kunna fullgöra informationsskyldigheten är i högsta grad tillämpligt även på uppgifter som ISF inhämtar på medium för automatisk behandling, om uppgifterna inte är direkt hänförliga till enskilda.

I vissa fall kan ISF även behöva hämta in uppgifter som är direkt hänförliga till enskilda. Det gäller främst ärenden där uppgifter från olika källor behöver samköras. I promemorian anges att ISF i sådana fall bör ersätta uppgifter om namn, personnummer och samordningsnummer med ett ID- eller löpnummer. Enligt promemorian kan dock "nyckeln" sparas till dess alla uppgifter i projektet gallras (S. 85). I sådana situationer finns det naturligtvis inte någon anledning att införa något undantag från informationsskyldigheten, och ISF utgår också från att även uppgifter som har åsatts ett ID- eller löpnummer av ISF fortfarande måste anses direkt hänförliga till de enskilda registrerade så länge som uppgifter om namn, personnummer eller samordningsnummer finns sparade inom ramen för ärendet.

En mer komplicerad situation uppkommer när ISF behöver granska pappersakter. Eftersom i vart fall Försäkringskassan inte har möjlighet att lämna ut sina akter elektroniskt kommer ISF normalt att få ta del av dessa akter i pappersform. ISF kommer inte sällan behöva samköra uppgifter som myndigheten har registrerat elektroniskt från pappersakter med inhämtade registeruppgifter. I StoRe finns inte uppgifter om namn eller personnummer allmänt tillgängliga, utan alla uppgifter i registret lagras med ett så kallat StoRe-ID. När ISF hittills har behövt göra denna typ av samkörningar har kopplingen mellan registerdata och akter gjorts av Försäkringskassan och ISF har då inte fått tillgång till namn eller personnummer i elektronisk form. Sådana uppgifter finns däremot i pappersakterna, men registreras aldrig elektroniskt av ISF. Även när ISF får direktåtkomst till uppgiftssamlingar hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, kommer det normalt bara vara aktuellt att ISF får uppgift om StoRe-ID

eller något annan typ av ID-nummer. Om ISF behöver beställa pappersakter från tillsynsobjektet, kommer beställningen då att göras utifrån detta ID-nummer och ISF kommer normalt inte att få elektronisk tillgång till information om namn, personnummer eller samordningsnummer. För att ISF ska kunna lämna information till en enskild person om vilka uppgifter om honom eller henne som myndigheten behandlar i en sådan situation skulle ISF därmed behöva gå igenom samtliga pappersakter som förvaras vid myndigheten. Det kommer att vara mycket vanligt att ISF gör olika typer av aktgranskningar, och i varje sådant ärende hämtar myndigheten normalt in flera hundra akter. Att gå igenom samtliga pappersakter skulle därmed innebära en orimligt stor arbetsbelastning. Om 11 § utformas så att informationsskyldigheten inte ska gälla avseende personuppgifter som inte direkt kan hänföras till en enskild bör detta innebära att även de uppgifter som ISF registrerar eller inhämtar i samband med aktgranskningar undantas från informationskyldigheten. Detta skulle vara en mycket stor fördel.

ISF vill slutligen påpeka att i 11 § registerlagen används frasen "som inte direkt pekar ut en enskild", medan i förslaget till 114 kap. 23 a § fjärde stycket SFB sägs "som inte direkt kan hänföras till en enskild". ISF anser att texten bör vara likalydande i de båda bestämmelserna och att lydelsen i SFB är att föredra.

ISF föreslår att 11 § utformas enligt följande.

11 § Bestämmelserna i 26 § personuppgiftslagen (1998:204) om information efter ansökan från enskild ska inte gälla avseende personuppgifter som inte direkt kan hänföras till en enskild.

Rättelse och skadestånd (12 §)

ISF förutsätter att myndigheten inte ska vara skyldig att rätta uppgifter som inte omfattas av informationskyldigheten enligt 11 §.

Gallring (13 §)

I författningskommentaren till bestämmelsen anges att den gäller för uppgifter som behandlas i ISF:s databas. Där sägs också att uppgifter som finns på papper inte omfattas av bestämmelsen (s. 119). Det framgår dock varken av bestämmelsens lydelse eller av dess placering i författningen att den bara ska tillämpas på uppgifter som behandlas i databasen. Som bestämmelsen är formulerad kommer den att omfatta även andra personuppgifter som behandlas med stöd av lagen, det vill säga uppgifter som omfattas av behandling som bara delvis är automatiserad och manuella register. ISF har i och för sig inte några invändningar mot detta, men vill framhålla att det är viktigt att se över om gallringsbestämmelsen kan behöva justeras, om databasen avgränsas på något annat sätt än vad som föreslagits i den remitterade promemorian.

Vidare sägs i författningskommentaren att med gallring förstås utplånande av uppgifterna utan möjlighet till återskapande och att personuppgifterna således måste förstöras (s. 119). ISF ifrågasätter om detta är en riktig

tolkning av begreppet gallring. I tidigare lagstiftningsärenden har regeringen ansett att gallring av elektroniska personuppgifter även kan ske genom avidentifiering (jfr till exempel prop. 2005/06:152 s. 38 och 2007/08:126 s. 194).

Tillsynsdatas (14 §)

Bestämmelsen har berörts ovan i avsnitt 4.1 och ISF har där föreslagit att den ska utformas på ett sådant sätt att den innebär en reell avgränsning av databasen så att inte all automatiserad behandling hos ISF omfattas av bestämmelsen. Om bestämmelsen ska kvarstå, anser ISF att det även måste tydliggöras att den inte endast gäller *tillsynsverksamheten* vid ISF, utan all verksamhet som avser systemtillsyn och effektivitetsgranskning.

Personuppgifter som får behandlas (15 §)

Bestämmelsen innehåller vissa *begränsningar* när det gäller möjligheten att behandla vissa personuppgifter i databasen, nämligen personnummer eller samordningsnummer och namn. Rubriken ovanför bestämmelsen, "Personuppgifter som får behandlas", ger däremot närmast intryck av att bestämmelsen syftar till att ange vilka uppgifter som *får* behandlas. Rubriken blir därmed missvisande och bör ändras.

Sökbegrepp (16 §)

I 16 § föreslås att inga andra känsliga uppgifter än uppgifter om hälsa ska få användas som sökbegrepp i tillsynsdatas. Som framhållits i avsnitt 3.4 kan ISF emellertid ha behov av att behandla uppgifter som kan avslöja etniskt ursprung för att till exempel kunna utröna om tillsynsobjekten tar några ovidkommande hänsyn till sådana faktorer i sin handläggning. Det är då främst uppgift om födelseland som kan behöva behandlas. Födelseland ger visserligen inte någon direkt information om etnicitet, men det kan i vissa fall finnas en korrelation mellan födelseland och etnicitet, och det kan därför inte uteslutas att sådana uppgifter kan vara känsliga i den mening som avses i PUL. ISF kan även behöva behandla uppgifter om lagöverträdelser m.m. för att till exempel kunna granska tillsynsobjektens arbete för att motverka fusk och missbruk av socialförsäkringen.

Bestämmelser om sökbegränsningar i registerlagar brukar normalt sett ta sikte på så kallade enkla sökningar, det vill säga en sökning med hjälp av en sökmotor som gör att det snabbt går att göra en sammanställning av förekomsten av en viss uppgift i en databas (jfr till exempel prop. 2002/03:135 s. 108). Den typ av analyser som ISF behöver göra kräver sällan möjlighet till sådana enkla sökningar, utan det handlar snarare om att göra olika former av sammanställningar, där en viss variabel bara är en av flera som ligger till grund för analyserna. ISF anser mot den bakgrunden att det bör införas en bestämmelse i registerlagen som ger ISF möjlighet att använda uppgifter som rör etniskt ursprung och sådana uppgifter som avses i 21 § PUL om lagöverträdelser m.m. som urvalskriterium vid sammanställningar (jfr 114 kap. 28 § SFB). Detta bör gälla även vid direktåtkomst enligt 114 kap. 23 a § SFB.

Utlämnande av personuppgifter (18 §)

Enligt bestämmelsen föreslås att uppgifter i tillsynsdatan får lämnas ut till enskilda på medium för automatiserad behandling endast om regeringen har föreskrivit att så får ske. Med "enskilda" avses enligt motivtexten företag, organisationer och andra privatpersoner än den registrerade själv (s. 88 och 121). ISF vill framhålla att en sådan definition av "enskilda" inte står i överensstämmelse med hur begreppet normalt används i registerförfattningar. Vanligtvis innefattar begreppet även den registrerade själv, såvida det inte finns särskilda regler för utlämnande till honom eller henne. Om avsikten är att bestämmelsen inte ska gälla i förhållande till den registrerade, bör det klargöras vad som ska gälla för utlämnande till honom eller henne.

7.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

114 kap. 23 a §

Bestämmelsen har berörts ovan i avsnitt 5.

Utöver vad som anförts tidigare vill ISF påpeka följande.

I andra stycket sägs att åtkomst endast får förekomma för att användas vid systemtillsyn och effektivitetsgranskning "enligt" 4 § 1 och 2 i den föreslagna registerlagen. ISF:s systemtillsyn och effektivitetsgranskning bedrivs inte med stöd av registerlagen, utan med stöd av myndighetens instruktion. Om bestämmelsen ska kvarstå, bör därför ordet "enligt" bytas ut mot "som avses i".

I tredje stycket har "inspektionen" skrivits med versalt I.

7.3 Förslaget till förordning om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för socialförsäkringen

3 §

Bestämmelsen har berörts ovan i avsnitt 3.3.

ISF föreslår en redaktionell ändring på så sätt att namn, personnummer eller samordningsnummer läggs som punkt 1 och att numreringen på övriga punkter förskjuts med anledning av detta.

I detta ärende har generaldirektören Per Molander beslutat.
Chefsjuristen Catarina Eklundh Ahlgren har varit föredragande.

Per Molander

Catarina Eklundh Ahlgren