

Rättslig reglering rörande informationsutbyten – offentlighet, sekretess och behandling av personuppgifter

En underlagspromemoria utarbetad av utredningen om samordning
av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05)

14 juni 2019

Innehåll

Inledning	5
1 Centrala rättsliga utgångspunkter för informationsutbyte mellan myndigheter	7
2 Offentlighet och sekretess	11
2.1 Myndigheternas verksamhet genomsyras av offentlighetsprincipen.....	11
2.2 Allmänt om sekretess	12
2.2.1 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad.....	13
2.2.2 Överföring av sekretess.....	14
2.2.3 Sekretess mellan myndigheter	15
3 Informationsutbyte mellan myndigheter	17
3.1 Bestämmelser som bryter sekretessen mellan myndigheter	18
3.1.1 Bestämmelser om uppgiftsskyldighet	21
3.1.2 Sekretess i berörda myndigheters verksamhet.....	22
3.2 Tidigare utredningar rörande berörda myndigheters informationsutbyte	25
3.2.1 2002 års informationsutbytesreform.....	25
3.2.2 Bidragsbrottslagen.....	26
3.2.3 2009 års informationsutbytesreform.....	26
3.2.4 Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet	26
3.2.5 Informationsöverföring av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.....	27
3.2.6 Kvalificerad välfärdsbrottslighet.....	27

3.2.7	Ett starkare skydd för välfärdssystemen.....	28
4	Generellt rörande behandling av personuppgifter	29
4.1	Europakonventionen och Europarådets dataskyddskonvention	30
4.2	EU:s dataskyddsreglering	31
4.3	Nationell reglering.....	33
4.3.1	Regeringsformen.....	33
4.3.2	Registerförfattningar	33

Inledning

I utredningens uppdrag ingår att analysera hur informationsutbytet mellan beslutande myndigheter och den samordnade funktionen kan gå till samt att ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att den information som funktionen hanterar uppfyller kraven på behandling av personuppgifter, behovet av sekretess och skyddet för den personliga integriteten. Utredningen ska även undersöka om det finns behov av ytterligare åtgärder för att information ska kunna överföras mellan funktionen och beslutande myndigheter. I utredningens uppdrag ingår dessutom att överväga om funktionen bör placeras på en befintlig myndighet eller om en ny myndighet bör inrättas.

Oavsett organisationsform ställer en ökad samordning och ett ökat digitalt utbyte av information stora krav på rättsliga och tekniska lösningar för att skydda den personliga integriteten. Syftet med denna underlagspromemoria är att ge en bakgrund till behovet av informationsutbyten mellan myndigheter. Syftet är också att ge en övergripande redogörelse av den rättsliga regleringen kring offentlighet och sekretess och behandling av personuppgifter som har betydelse för frågan om en ökad samordning och informationsutbytet mellan myndigheter.

Myndigheter samarbetar med att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar och arbetet med att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar har pågått under flera år. Det görs bl.a. genom kontroller under ärendehandläggningen och att myndigheterna utbyter information. Välfärdssystemen är till stor del uppbyggda utifrån olika beroendeförhållanden, vilket innebär att andra myndigheter än den beslutande myndigheten har information som kan påverka riktigheten i det beslut den beslutande myndigheten har att fatta. Sambearbetning av uppgifter kan, när det gäller skilda förmåner, vara en förutsättning för att den beslutande myndigheten ska

kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta beslut i ett ärende. De materiella bestämmelserna i regelverken för skilda förmåner förutsätter i vissa fall att beslutande myndighet eller organ får uppgifter från ett annat system. För att säkerställa att den information som enskilda lämnar är korrekt och att beslut om utbetalningar grundar sig på korrekta uppgifter behövs således ett informationsutbyte mellan berörda myndigheter. Myndigheternas informationsutbyten bidrar också till att i viss utsträckning förenkla för den enskilde. Ett exempel på detta är att myndigheter hämtar uppgifter om adress m.m. från exempelvis folkbokföringen.

1 Centrala rättsliga utgångspunkter för informationsutbyte mellan myndigheter

Offentlighetsprincipen, som t.ex. inbegriper rätten att ta del av allmänna handlingar, genomsyrar all offentlig verksamhet. Till skydd för bl.a. enskilda personliga och ekonomiska förhållanden begränsas dock offentligheten genom sekretessreglering. Det finns dock ett flertal författningar som stödjer digitala informationsutbyten mellan myndigheter i syfte att bl.a. förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera handläggningen. De rättsliga förutsättningarna för ett sådant informationsutbyte skapas t.ex. genom sekretessbrytande regler, bestämmelser om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och direktåtkomst till uppgifter i andra myndigheters register och databaser.

Den ökade mängden information i register och andra databaser och det ökade flödet av personuppgifter väcker frågor om vilka risker för obehöriga intrång i den personliga integriteten som upprätandet av databaser och elektroniska överföringar kan medföra. Vid såväl överväganden av om bestämmelser om utökat elektroniskt informationsutbyte bör införas som vid en ökad samordning eller samarbetsbearbetning av uppgifter måste därför de samhällsintressen som talar för att införa sådana bestämmelser vägas mot de integritetsskäl som talar däremot. Avvägningen mellan de skäl som talar för ökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter och de integritetsskäl som talar mot detta ska i första hand göras vid utformningen av reglerna om sekretess och sekretessgenombrott (uppgiftsskyldighet).

Utöver sekretessgenombrott i de fall detta krävs fordras också särskilda överväganden ur integritetssynpunkt i fråga om myndigheters behandling av personuppgifter. Automatiserad behandling av

personuppgifter kan innebära nackdelar från integritetsskyddssynpunkt. Med den teknik som finns i dag har det blivit möjligt att sammanföra och överblicka stora informationsmängder. Även förhållanden oförargliga uppgifter kan, om de samlas tillsammans med andra sådana uppgifter, skapa en totalbild av en människas förhållanden som i sin tur kan innebära ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Detta gäller särskilt om uppgifter ur olika informationssystem sambearbetas även om uppgifterna i grunden inte är jämförbara sinsemellan.

Ett argument mot att över huvud taget införa datoriserade myndighetsregister eller mot att tillåta sambearbetning mellan sådana register är att statens kontroll över medborgarna därigenom ökar. I dag finns datoriserade register hos alla myndigheter och på många håll tillåts även sambearbetningar.

Skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot allmänintressen

Den enskildes integritet skyddas i dag av dataskyddsregleringen och den särlagstiftning som finns för behandlingen av personuppgifter i en viss verksamhet. Rätten till personlig integritet är dock inte en absolut rättighet. I de fall det har ansetts påkallat att införa bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, kan uppgifter som omfattas av en sekretessbestämmelse i många fall lämnas ut efter en prövning av skaderisken vid ett utlämnande. På samma sätt finns i registerlagstiftningen angivet i vilka fall myndigheter får behandla uppgifter i personregister eller uppgiftssamlingar och under vilka förutsättningar uppgifter får lämnas ut ur sådana register och uppgiftssamlingar.

Det ställs stora krav på rättsliga och tekniska lösningar för att skydda den personliga integriteten. Informationsutbyten måste förenas med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten och ett fullgott integritetsskydd. Olika typer av informationsutbyten medför en ökad risk för intrång i den personliga integriteten. Rätten till skydd för den personliga integriteten är dock inte absolut utan ska vägas mot de starka skäl av allmänt intresse som talar för ett utökat informationsutbyte. Skyddet för den personliga integriteten måste därmed vägas mot att ett ökat informationsutbyte

leder till en ökad effektivitet hos myndigheter, ger den enskilde bättre service och skapar bättre kontrollmöjligheter för att undvika att välfärdssystemen undergrävs av bidragsbrott och felaktiga utbetalningar.

2 Offentlighet och sekretess

För att förstå hur informationsutbyten regleras och möjliggörs är det viktigt med en grundläggande förståelse för de grundläggande reglerna om offentlighet och sekretess.

2.1 Myndigheternas verksamhet genomsyras av offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen är en av de grundläggande principerna i svensk rätt och för svensk förvaltning. Principen innebär en möjlighet för medborgarna att kontrollera den offentliga förvaltningen. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på flera håll i lagstiftningen, främst genom bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF, som reglerar allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar, den s.k. handlingsoffentligheten (2 kap. 1 § TF). Handlingsoffentligheten gäller i princip endast i det allmännas verksamhet. Med det allmännas verksamhet avses riksdagen, beslutande kommunal församling samt myndigheter. Med myndigheter förstås de organ som ingår i den offentlighetsrättsliga statliga och kommunala organisationen. Andra organ, vare sig de är offentlighetsrättsliga eller privaträttsliga juridiska personer, betraktas däremot inte som myndigheter. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, anges dock i fråga om handlingsoffentligheten att vad som föreskrivs i TF i tillämpliga delar även ska gälla t.ex. kommunala bolag (2 kap. 3 § OSL) och särskilt utpekade organ (2 kap. 4 § OSL). I det senare innefattas t.ex. arbetslöshetskassorna enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor i den verksamhet som bl.a. avser prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning.

Bestämmelserna i TF reglerar utlämnande på begäran av enskild. Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt TF ger inte stöd för

en myndighets begäran om utlämnande av uppgifter från andra myndigheter. En sådan begäran får i huvudsak bedömas enligt bestämmelserna i OSL och förvaltningslagen (2017:900), FL.

Med en allmän handling avses, enligt 2 kap. 3 § TF, en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan avläsas med tekniska hjälpmedel och som förvaras hos en myndighet eller är inkommen eller upprättad hos myndigheten. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Bedömningen av om en handling är förvarad hos en myndighet får också betydelse för frågan om myndigheten har s.k. direktåtkomst till uppgifterna i handlingen.¹ Bestämmelser som begränsar myndigheters möjligheter att göra sammanställningar finns i de regelverk som reglerar myndigheters behandling av personuppgifter.

2.2 Allmänt om sekretess

Regleringen i grundlagen vilar på en presumtion för offentlighet. Huvudregeln är att verksamhet som bedrivs inom stat, kommun och landsting ska vara öppen för insyn. Det finns dock av flera olika skäl behov av att i ett samhälle hålla vissa uppgifter hemliga. I 2 kap. 12 § TF anges de skäl för vilka uppgifter kan sekretessbeläggas. Denna uppräknning är uttömmande. I bestämmelsen anges också att möjligheten att sekretessbelägga ska anges noga i särskild lag. Bestämmelser kan också anges i en annan lag men då måste det finnas hänvisningar dit från den särskilda lagen. Den särskilda lag i vilken möjligheten till sekretess regleras är OSL. Kompletterande bestämmelser i vissa avseenden finns i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

I OSL finns bestämmelser som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar och om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Det kan konstateras att det i OSL föreskrivs relativt omfattande undantag från presumtionen om offentlighet och att sekretess alltså råder för många uppgifter hos det allmänna, t.ex. för skydd av enskilda personliga och ekonomiska förhållanden.

¹ Se Högsta förvaltningsdomstolen 2015 ref. 61

Bestämmelserna i OSL om sekretess innebär inte bara begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar utan sekretess innebär också ett förbud mot att röja en uppgift vare sig det är muntligt eller skriftligt.² Lagen reglerar således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Till den del sekretessen innebär tystnadsplikt utgör det en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen. Sekretess gäller såväl mot enskilda som mot andra myndigheter.

2.2.1 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga byggstenar som anger förutsättningarna för bestämmelsens tillämplighet. Dessa är sekretessens föremål, räckvidd och styrka.

Sekretessens *föremål* beskriver för vilken typ av uppgift sekretess gäller. När det gäller sekretess till skydd för enskild kan den t.ex. gälla uppgifter om hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden.³

Sekretessens *räckvidd* anger var i den offentliga verksamheten bestämmelsen ska tillämpas. Vissa sekretessbestämmelser gäller i all offentlig verksamhet, dvs. oberoende var i den offentliga verksamheten uppgiften förekommer. Detta är t.ex. fallet med bestämmelserna i 21 kap. OSL om enskilds personliga förhållanden och utrikessekretessen i 15 kap. OSL. De flesta sekretessbestämmelserna har dock en mer begränsad räckvidd. Räckvidden kan begränsas till att sekretessen anges gälla hos en viss myndighet, t.ex. Försäkringskassan (28 kap. 1 § OSL), i en viss typ av verksamhet, t.ex. socialtjänsten (26 kap. 1 § OSL) eller en viss typ av ärenden, t.ex. i ärenden om studiestöd (28 kap. 9 § OSL).

Varje bestämmelse om sekretess, som tar sikte på en viss verksamhet, har utformats så att sekretessen inte ska bli mer långtgående än vad som är absolut nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen. Därför begränsas sekretessen i de flesta fall av ett s.k. skaderekvisit, som anger sekretessens *styrka*. Det förekommer två slags skaderekvisit, ett ”rakt” och ett ”omvänt” skaderekvisit. Det raka innebär att sekretess föreligger om det kan antas att en viss skada eller ett visst men uppkommer om uppgiften röjs,

² Se SFS 2009:400. *Offentlighets- och sekretesslag*, 3 kap. 1 §.

³ Se SFS 2009:400. *Offentlighets- och sekretesslag*, 25 kap. 1 §.

vilket innebär en svag sekretess och att presumtionen är att offentlighet råder för uppgifterna. Ett omvänt skaderekvisit gäller däremot att sekretess föreligger om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada eller men. Bestämmelser med ett omvänt skaderekvisit innebär en starkare sekretess och presumtionen är i stället att sekretess föreligger för uppgifterna. Om en sekretessbestämmelse saknar skaderekvisit är sekretessen i princip absolut. Sådana bestämmelser innebär således ”starkast” sekretess. Sekretessens styrka kan också påverkas av om skaderekvisitet är kvalificerat, ett kvalificerat rakt skaderekvisit innebär en extra stark presumtion för att uppgifterna är offentliga.

Sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar är vidare vanligtvis begränsad i tiden. För personliga förhållanden är sekretesstiden ofta högst 70 år medan motsvarande tid för enskilda ekonomiska förhållanden är begränsad till 20 år.

2.2.2 Överföring av sekretess

Flera sekretessbestämmelser är formulerade på ett sådant sätt att de är direkt tillämpliga i en myndighets verksamhet. Det kallas primär sekretess. En primär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten (3 kap. 1 § OSL). En del sekretessbestämmelser är dock utformade på ett sådant sätt att de inte är direkt tillämpliga hos en myndighet som tar emot uppgifter som omfattas av sekretess hos den utlämnande myndigheten. För att uppgifterna alltjämt ska skyddas hos den mottagande myndigheten måste sekretessen överföras till den myndigheten.

En bestämmelse om överföring av sekretess är en bestämmelse som innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten. Sekretess som gäller på grund av bestämmelse om överförd sekretess kallas sekundär sekretess. En sekundär sekretessbestämmelse är således en

bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess. Om en uppgift som omfattas av sekretess hos en myndighet lämnas från den myndigheten till en annan och den mottagande myndigheten inte kan åberopa en primär sekretessbestämmelse eller en bestämmelse om överföring av sekretess, innebär detta att uppgiften som varit hemlig hos den utlämnande myndigheten blir offentlig hos den mottagande myndigheten. Tillskapandet av informationsutbyte mellan myndigheter och en ökad samordning förutsätter således för utredningens vidkommande överväganden om reglering kring både sekretessgenombrott, t.ex. genom en reglerad uppgiftsskyldighet (för utlämnande), och överföring av sekretess (för att sekretessen för en enskild ska kunna upprätthållas).

2.2.3 Sekretess mellan myndigheter

I de fall sekretess gäller för en uppgift, gäller sekretess inte bara mellan myndigheter och enskilda utan även mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter, vilket framgår av 8 kap. 1 och 2 §§ OSL. Huvudregeln är att sekretess gäller mellan myndigheter.

Det finns flera skäl till att sekretess råder mellan myndigheter. I förarbetena anges att ett fullgott integritetsskydd för information om en enskild hos en myndighet i princip ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet inom vilken den inhämtas. Uppgifter hos en myndighet anses nämligen kunna läggas till grund för åtgärder mot den enskilde som, även om de är helt lagenliga, kan ha en negativ innebörd för den enskilde. Risken för obehörig vidare spridning befaras kunna öka även om uppgiften omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten.⁴

Ett uppenbart skäl för sekretess mellan myndigheter är även att förutsättningarna för att hålla något hemligt ökar om så få som möjligt känner till uppgiften. Något som också kan vara ett viktigt skäl är att uppgifter inte ska spridas till flera än de som faktiskt behöver uppgifterna för sitt arbete. Vidare kan en spridning av uppgifter, så-

⁴ Proposition. 1979/80:2. *Med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A s. 90.

väl mellan myndigheter som inom en myndighets självständiga verksamhetsgrenar, vara känsligt ur integritetssynpunkt för en enskild, även om tystnadsplikt föreligger.

Det finns dock en rad sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör utlämnande av och utbyte även av sådan information och uppgifter som omgärdas av sekretess.

3 Informationsutbyte mellan myndigheter

Myndigheter har en långtgående skyldighet att bistå varandra och samverka vilket bl.a. kommer till uttryck i 8 § FL. Informationsskyldigheten mellan myndigheter regleras i 6 kap. 5 § OSL. Av bestämmelsen framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. En mer långtgående uppgiftsskyldighet gentemot andra myndigheter kan dock följa av särskilda bestämmelser. Exempel på sådana sekretessbrytande bestämmelser finns i t.ex. 10 kap., 25 kap. 12 § och 26 kap. 9 § OSL.

Trots vad som sagts i det föregående gällande sekretess lämnar myndigheter information till varandra. Skyldigheten följer av bl.a. sekretessbrytande bestämmelser, exempelvis en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. Sådana bestämmelser innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till myndigheter eller enskilda under vissa förutsättningar och det medför att även sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut i vissa fall.

En myndighet måste vara säker på att ett informationsutbyte är förenligt med eventuellt tillämpliga bestämmelser om sekretess. Vidare måste myndigheten, innan den lämnar information till en annan myndighet, också beakta de begränsningar i informationsutbytet som följer av dataskyddsregleringen och bestämmelser om behandling av personuppgifter.

3.1 Bestämmelser som bryter sekretessen mellan myndigheter

Det förekommer situationer när en myndighets intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift hos en annan myndighet väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. För att tillgodose myndigheternas informationsbehov finns i OSL flera undantag från huvudregeln att sekretess gäller mellan myndigheter.

Vid sidan av dessa specifika undantag finns i 10 kap. OSL några mer generella undantag och sekretessbrytande bestämmelser. Därutöver finns det sekretessbrytande bestämmelser och underrättelse- och uppgiftsskyldighet i andra författningar.

Bland de generella sekretessbrytande bestämmelserna kan nämnas bl.a. följande.

Av 10 kap. 1 § OSL framgår att sekretess till skydd för en enskild, med vissa begränsningar, inte hindrar att en uppgift lämnas till enskild eller till en annan myndighet, om den enskilde samtycker till det.

I 10 kap. 2 § OSL anges att en myndighet får lämna ut uppgift om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska tolkas restriktivt. Avsikten är således inte att man av rena effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen. I sitt yttrande över förslaget till motsvarande bestämmelse i sekretesslagen (1980:100) framhöll Lagrådet att sekretessen får efterges endast i de fall, då det för fullgörandet av ett visst åliggande som en myndighet har är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut.¹ Yttrandet lämnades utan erinran av regering och riksdag och någon ändring är inte åsyftad i offentlighets- och sekretesslagen (prop. 2008/09:150 s. 368). Bestämmelsen är bl.a. tillämplig när en myndighet har ställning som målsägande, t.ex. vid försäkringskassebedräveri.

Enligt 10 kap. 23 § OSL får, enligt huvudregeln, uppgifter som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet. Det misstänka brottet ska ha ett straffvärde på fängelse i minst ett år. Det finns även sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör för myndigheter, vilkas verksamhet omfattas av sekretess enligt vissa bestämmelser

¹ Se proposition 1979/80:2. *Med förslag till sekretesslag m.m.*, del A s. 465.

som är undantagna från generalklausulens tillämpningsområde t.ex. inom sjukvård och socialtjänst, att lämna uppgifter som angår misstanke om vissa allvarliga brott eller försök till sådana brott. Det finns inga krav på någon viss grad av misstanke, utan det är respektive myndighet som avgör om en uppgift har sådan karaktär att den bör lämnas. Bedömningen av om en uppgift om brottet ska få lämnas bör i stället grundas på hur svårt brottet som misstanken avser är (prop. 1983/84:142 s. 29–33).

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL anger att sekretessen, med vissa särskilt angivna undantag, kan brytas vid misstanke om begånget brott. En förutsättning är att fängelse ingår i straffskalan. Brottet i fråga ska också kunna antas leda till någon annan påföljd än böter. Det innebär att brott av mindre allvarlig karaktär inte bryter sekretessen. Uppgifter om brottsmisstankar får under de omständigheter som anges i bestämmelsen lämnas till samma myndigheter som anges i 10 kap. 23 § OSL. Bestämmelsen innebär att myndigheten får lämna sådana uppgifter men innebär inte någon allmän skyldighet för myndigheterna att underrätta polis eller åklagare att lämna uppgift om misstanke om brott. Till skillnad från 10 kap. 23 § OSL omfattar denna bestämmelse inte socialtjänstsekreten.

I 10 kap. 27 § finns den s.k. generalklausulen rörande utlämnande av uppgifter mellan myndigheter. Med stöd av generalklausulen kan uppgifter lämnas mellan myndigheter om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. I förarbetena till sekretesslagen framfördes att sekretesslagstiftningen inte ska hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen gäller dock inte på alla områden, t.ex. inte inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Uppgifter får inte heller lämnas ut med stöd av generalklausulen om ett utlämnande skulle strida mot lag eller förordning. En bedömning måste göras i det enskilda fallet. Regeringen har vidare gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen. En förutsättning för att generalklausulen ska vara tillämplig är att det inte finns en specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga i annan lag eller förordning. Har det t.ex. föreskrivits att en viss myndighet kan

ta del av vissa sekretessbelagda uppgifter hos en annan myndighet genom angivna villkor är det inte aktuellt att lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen om de angivna villkoren inte är uppfyllda. Bestämmelsen är således subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och ska alltså inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas. En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med tillämpning av generalklausulen. Det krävs således inte att det finns en uttrycklig begäran från en annan myndighet. Vidare förhåller det sig så att om en myndighet begär ut sekretessbelagda uppgifter från en annan myndighet med stöd av generalklausulen och det finns förutsättningar för ett sådant utlämnande, är den myndighet som förvarar uppgiften skyldig att lämna ut uppgiften. Det är den förvarande myndigheten som ska pröva om förutsättningar för utlämnande föreligger. Generalklausulen hindrar inte att utbyte av uppgifter mellan myndigheter eller verksamhetsgrenar inom en myndighet sker rutinmässigt även utan en särskild författningsreglering. Det bygger emellertid på att rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel ska vara författningsreglerat. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat måste den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen ske på förhand. Den behöver alltså inte göras i individuella fall. Bedömningen kan därvid göras på ett sätt som liknar det som ska ske i fråga om massuttag. Man ska vid prövningen av en utlämnandefråga väga den mottagande myndighetens behov av uppgifterna mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser.²

Av 10 kap. 28 1 OSL framgår vidare att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Det innebär att det inte finns något konstitutionellt hinder mot att regeringen genom en förordning medger att annars sekretessbelagda uppgifter lämnas mellan myndigheterna. Bestämmelsen har dock den begränsningen att regeringen inte genom föreskrifter i en förordning kan sätta åt sidan bestämmelser i en lag som exklusivt reglerar uppgiftsutbytet mellan myndigheter. Det är således fråga om en generell regel om att en bestämmelse i en lag eller förordning om uppgiftsskyldighet ska tillämpas

² Se Lenberg, Geijer och Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen (9 januari 2019, Zeteo) kommentaren till 10 kap. 27 §.

också när de uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten omfattas av sekretess. Från denna regel görs i vissa fall undantag. Det är inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med tanke på att uppgifterna ska vara sekretessbelagda. Däremot krävs för att bestämmelsen ska beaktas att den uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan:

1. ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag,
2. gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet, eller
3. avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.

Det är således inte tillräckligt att bestämmelse i lag eller förordning anger att en uppgift får lämnas. En i lag eller förordningen angiven skyldighet för en myndighet att göra anmälan om brott är en sådan uppgiftsskyldighet som omfattas av bestämmelsen och därmed bryter sekretessen.

3.1.1 Bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Det finns flera bestämmelser som rör informationsutbyte mellan berörda myndigheter. Regler om uppgiftsskyldighet finns bl.a. i folkbokföringsförordningen (1991:749), 110 kap. SFB, förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter, 11 kap. 11–11 c §§ socialtjänstlagen, 48 a–i §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och 6 kap. 7 § studiestödslagen (1999:1395).

Felaktiga utbetalningar

I lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen finns bestämmelser som gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Av 3 § framgår bl.a. att om det finns anledning att anta att en ekonomisk

förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl.

Myndighetssamverkan mot viss organiserad brottslighet

Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet gäller vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär, och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. De myndigheter som innefattas är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten när den bedriver polisiär verksamhet, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket. Inom ramen för sådan samverkan ska uppgifter lämnas ut trots sekretess om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. Detta gäller dock inte om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.³ Lagen gäller endast vid myndighetsöverskridande samverkan på det s.k. underrättelsestadiet. Den är inte tillämplig när myndigheter mer sporadiskt tar kontakt med varandra eller endast tillfälligt samarbetar kring någon specifik fråga.

3.1.2 Sekretess i berörda myndigheters verksamhet

De mest centrala sekretessreglerna till skydd för enskild i Migrationsverkets verksamhet finns i 37 kap. OSL. Av 1 § framgår att sekretess gäller i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. För uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild är sekretessen svagare. Som huvudregel gäller sekretess inte för en myndighets beslut i ärende, men skälen kan dock hållas hemliga. Med verksamhet för kontroll avses

³ SFS 2016:774. *Lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet*, 2 §.

såväl förvaltningsärenden om t.ex. uppehållstillstånd, arbetstillstånd och avvísning eller utvisning som kontrollåtgärder och annan löpande tillsyn.

För Migrationsverket gäller också, enligt 21 kap. 5 § OSL, sekretess för uppgift som rör utlänning om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föränleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Den s.k. socialtjänstsekretessen, dvs. den sekretess som gäller inom kommunens socialtjänst enligt 26 kap. OSL, omfattar även ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, vilket innefattar handläggningen av dagersättningar. Socialtjänstsekretessen är stark, dvs. det råder en presumtion för sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden.

I 28 kap. 1–4 §§ OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild när det gäller bl.a. socialförsäkringsförmåner. Enligt 1 § gäller sekretess hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för uppgifter om enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden som förekommer i vissa särskilt angivna ärenden om socialförsäkringsförmåner. Sekretess gäller endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgifterna i ärendet röjs. Sekretess gäller vidare även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgift om personliga förhållanden som Försäkringskassan fått från Migrationsverket samt med avseende på registrering av befolkningen enligt 22 kap. 1 § OSL. Vidare regleras undantag från sekretess i 110 kap. 39–42 a §§ SFB.

Sekretess till skydd för enskild inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet regleras i 22 kap. OSL. I 1 § första stycket i kapitlet stadgas att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning som regeringen föreskriver, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen.

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i CSN:s verksamhet finns i 28 kap. 9–10 a §§ OSL. Sekretess gäller i ärende om studiestöd och i ärende hos CSN om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar för uppgift om enskilds personliga

eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. I andra ärenden än sådana om studiestöd under sjukdom gäller sekretessen inte beslut i ärenden.

Sekretess för uppgifter hos Arbetsförmedlingen regleras i 28 kap. 11–12 a § OSL. Av 11 § framgår att sekretess gäller för uppgift för en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften förekommer i ärende om bl.a. arbetsförmedling eller hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretess gäller dock inte beslut i ett ärende. Sekretess gäller även i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden samt för uppgift om enskilds personliga förhållanden när uppgiften förekommer i ärende om etableringsplan och i ärende om ersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Av 2 kap. 4 § TF jämte bilagan till lagen framgår att vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet gäller även hos en arbetslöshetskassa avseende viss verksamhet. För arbetslöshetskassorna gäller, enligt 28 kap. 13 § OSL, sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden i ärenden om arbetslöshetsförsäkring enligt ALF.

Vidare gäller sekretess enligt 22 kap. OSL bl.a. i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen. Sekretessen gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen omfattar registrering av befolkningen i t.ex. SPAR, Försäkringskassans register över befolkningen och SCB:s register över totalbefolkningen. Med stöd av bemyndigande i 22 kap. 1 § OSL har regeringen i 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) också föreskrivit att folkbokföringssekretessen ska omfatta bl.a. Polismyndighetens passregister, Skatteverkets databas över identitetskort för

folkbokförda i Sverige och Statens tjänstepensionsverks pensionsregister.

I OSL finns också sekretessbestämmelser som gäller inom hela den offentliga förvaltningen. Det gäller t.ex. 21 kap. OSL som reglerar sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Sekretessen i 21 kap. 1 § syftar till att ge ett minimiskydd för känsliga uppgifter om enskilds hälsa och sexualliv. Bestämmelsen innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att det är en presumtion för offentlighet. Detsamma gäller regleringen kring uppgift om följda personers adressuppgifter m.m. i 21 kap. 3 §.

3.2 Tidigare utredningar rörande berörda myndigheters informationsutbyte

3.2.1 2002 års informationsutbytesreform

Genom regleringar som trädde i kraft 1 juli 2002 möjliggjordes ett ökat informationsutbyte mellan Försäkringskassan, CSN, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. Syftet med reformen var att stärka kontrollen av statliga medel, effektivisera ärendehandläggningen och förbättra servicen till de enskilda.⁴

Ändringarna innebar att det blev möjligt för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att på elektronisk väg lämna ut uppgifter till övriga aktörer i informationsutbytet. Dessutom fick övriga aktörer direktåtkomst till uppgifterna hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Genom lagändringarna blev reglerna om handlingsofentlighet och sekretess att bli tillämpliga i arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsersättning. En särskild sekretessbestämmelse togs in i dåvarande sekretesslagen.

Vidare infördes en uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan och CSN gentemot arbetslöshetskassorna och vice versa. Det infördes också ändringar i den särskilda lagstiftning som reglerade behandlingen av personuppgifter i bl.a. Försäkringskassans verksamhet.

⁴ Proposition 2000/01:129. *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet*. bet. 2001/02:KU3, rskr. 2001/02:18.

3.2.2 Bidragsbrottslagen

Den 1 augusti 2007 trädde bidragsbrottslagen i kraft. Lagen innehåller straffbestämmelser som är anpassade till de särskilda förutsättningar som råder vid utbetalningar av bidrag och andra ekonomiska förmåner från välfärdssystemen. Syftet med lagen är att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemen.

Utöver straffbestämmelserna innehåller lagen en bestämmelse om skyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att göra en anmälan till polis eller åklagare om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

3.2.3 2009 års informationsutbytesreform

I och med de regleringar som trädde i kraft den 1 januari 2009 möjliggjordes ett utökat informationsutbyte mellan Migrationsverket, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Statens pensionsverk, CSN, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och kommunernas socialnämnder.⁵ Syftet med reformen var att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen, öka effektiviteten vid myndigheterna samt förbättra effektiviteten vid myndigheterna samt förbättra servicen i förhållande till enskilda.

3.2.4 Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet

De ändringar som trädde i kraft den 16 augusti 2016 innebar en ny lag om uppgiftsskyldighet vid myndighetssamverkan mot viss organiserad brottslighet och kompletterande ändringar i vissa myndigheters registerförfattningar. Förslagen syftade till att underlätta informationsutbytet mellan myndigheter som samverkar för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss organiserad brottslighet.⁶

Uppgiftsskyldigheten är begränsad till att omfatta endast sådana fall där behovet av ett effektivt informationsutbyte är starkt och därmed särskilt motiverat. För att lagen ska vara tillämplig ska det bl.a.

⁵ Proposition 2007/08:160. *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, bet. 2008/09:KU2, rskr. 2008/09:28.

⁶ Proposition 2015/16:167. *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*.

krävas att samverkan mellan myndigheter är formaliserad genom särskilda beslut och att den mottagande myndigheten behöver uppgiften för att delta i samverkan. Dessutom ska en intresseavvägning göras.

3.2.5 Informationsöverföring av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen

Den 1 januari 2019 trädde lagändringar i kraft som innebär att uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå, dvs. per betalningsmottagare, ska lämnas löpande till Skatteverket, normalt månadsvis i en arbetsgivardeklaration. Syftet med lagändringarna är att minska skattefusk och skatteundandragande. Dessutom medges emellertid Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen direktåtkomst till beskattningsdatabasen i fråga om uppgifter per betalningsmottagare och vissa andra uppgifter i en arbetsgivardeklaration. Syftet med detta förslag var att bl.a. förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera deras arbete.⁷

Även arbetslöshetskassorna är mottagare av vissa inkomstuppgifter, men saknar direktåtkomst.⁸ Arbetet med att reglera formerna för uppgiftslämnande pågår.

3.2.6 Kvalificerad välfärdsbrottslighet

I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet* (SOU 2017:37) lämnas vissa förslag till ordning och reda i folkbokföringen och ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter.

Bland annat föreslogs att Försäkringskassan ska få möjlighet att inhämta uppgifter för juridisk person som rör socialförsäkringsbalansen, att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och allmänförvaltningsdomstol kan inhämta uppgifter från banker och andra penninginrättningar samt att Arbetsförmedlingen kan inhämta uppgifter om fysiska och juridiska personer. Vidare gjordes bedömningen att Bolagsverket bör ges bättre förutsättningar att kontrollera inläm-

⁷ Proposition 2016/17:58. *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 1–2.

⁸ Proposition 2016/17:58. *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 141.

nade uppgifter och att förutsättningarna för Bolagsverkets behandling av personuppgifter bör ses över. Dessa har inte resulterat i några författningsändringar.

Det lämnades också förslag relaterade till Migrationsverket, t.ex. föreslogs att Migrationsverket skulle ges direktåtkomst till uppgifter hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som rör uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet eller arbetstillstånd. Vidare föreslogs att Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister utökas till att omfatta vissa uppgifter om folkbokföring. Inte heller dessa förslag har resulterat i några författningsändringar.

3.2.7 Ett starkare skydd för välfärdssystemen

I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet* (SOU 2017:37) och i betänkandet *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering* (SOU 2018:14) lämnades också bl.a. förslag avseende bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

I lagrådsremissen *Ett starkare skydd för välfärdssystemen* föreslår regeringen att bidragsbrottslagens (2007:612) tillämpningsområde ska utvidgas och även avse stöd, bidrag och ersättningar som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person men inte betalas ut till den enskilde (ekonomiskt stöd). Vidare föreslås straffskärpningar och en längre preskriptionstid för ringa och vårdslöst bidragsbrott. Lagrådsremissen innehåller också förslag om att underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska omfatta även pensioner och sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person men inte betalas ut till den enskilde. Underrättelseskyldigheten föreslås vidare utvidgas till att även omfatta kommunerna.

4 Generellt rörande behandling av personuppgifter

För att myndigheter ska kunna utbyta information med varandra krävs inte bara att informationen inte är sekretessbelagd eller att sekretessen kan brytas, utan också att bestämmelser om behandling av personuppgifter hos myndigheterna ger stöd för att uppgifterna får behandlas.

Automatiserad behandling av personuppgifter kan innebära särskilda risker ur ett integritetsperspektiv eftersom tekniken gör det möjligt att på ett enkelt sätt både samla in, sammanställa stora mängder av information och att sprida dem.

Vissa faktorer har ansetts särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma integritetskänsligheten. Det gäller *arten* av de personuppgifter som behandlas, *varför* detta görs, *hur* och av *vem* som uppgifterna används samt *mängden* av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar.

En ökad samordning, oavsett organisationsform, och ett ökat digitalt utbyte av information mellan myndigheter ställer stora krav på rättsliga och tekniska lösningar för att skydda den personliga integriteten. Om en eventuell samordnande funktion ska kunna genomföra systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller av utbetalningar krävs tillgång till en mängd data. I den mån utbytet sker i elektronisk form behöver reglerna vara utformade så att den personliga integriteten skyddas i erforderlig utsträckning.

Dataskyddsregleringen utgörs för svenskt vidkommande i huvudsak av EU:s dataskyddsreglering samt kompletterande nationell lagstiftning och särslagstiftning för viss verksamhet i form av olika s.k. registerförfattningar. För att kunna göra avvägningar mellan integritetsskyddet och andra motstående intressen är det nödvändigt

att övergripande redogöra för den rättsliga regleringen kring dataskydd.

4.1 Europakonventionen och Europarådets dataskyddskonvention

Den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag. Rättigheterna är också grundlagsskyddade (2 kap. 19 § RF).

Var och en har, enligt artikel 8 i Europakonventionen, rätt till respekt för bl.a. sitt privat- och familjeliv. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landet ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa och moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) bekräftas de rättigheter som har sin grund i medlemsstaternas författningstraditioner och internationella förpliktelser, Europakonventionens, unionens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Stadgan är bindande för både EU:s institutioner och medlemsstaterna vid tillämpning av unionsrätten.¹

I artikel 8 anges att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Personuppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har vidare rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler följs.

¹ Se artikel 61.1 i *Lissabonfördraget* och artikel 51 i *Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna*.

4.2 EU:s dataskyddsreglering

Sedan den 25 maj 2018 utgör *dataskyddsförordningen*² grunden för generella personuppgiftsbehandling inom EU. Enligt artikel 288 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska en EU-förordning ha allmän giltighet och vara till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Förordningens bestämmelser ska således tillämpas av enskilda, myndigheter och domstolar på samma sätt som om de vore nationella författningsbestämmelser. Även om dataskyddsförordningen är direkt tillämplig innehåller den dock många bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande bestämmelser av olika slag. Dataskyddsförordningens ikraftträdande innebar att personuppgiftslagen upphävdes. På ett generellt plan gäller lagen (SFS) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). I likhet med vad som gällt för personuppgiftslagen föreslås avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning ha företräde framför bestämmelserna i dataskyddslagen.

Utöver denna generella reglering kommer kompletteringar till bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning att finnas i de sektor-specifika registerförfattningar som i stor utsträckning reglerar svenska myndigheters personuppgiftsbehandling.

Behandling av personuppgifter regleras i första hand av dataskyddsförordningen. Ett av syftena med dataskyddsförordningen är att skydda enskildas grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras skydd av personuppgifter. Rätten till privatliv uttrycks i artikel 8 EKMR. Konventionen har införts som lag i Sverige. Även artikel 7 i EU-stadgan återfinns rätten till privat- och familjeliv. Där finns också en särskild bestämmelse om rätt till skydd för personuppgifter i artikel 8. Stadgan är rättsligt bindande för EU:s medlemsstater. På nationell nivå finns också en i Sverige grundlagsstadgad rätt till skydd för den personliga integriteten i samband med behandling av personuppgifter i 2 kap. 6 § andra stycket RF.

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i de olika medlemsstaterna och gäller i princip för all automatiserad behandling av personuppgifter och i vissa fall även manuell behandling av personuppgifter. Personuppgifter är varje upplysning som avser en identifierad

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

eller identifierbar fysisk person. Typiska personuppgifter är personnummer, namn och adress. Personuppgiftsbehandling innefattar alla former av åtgärder med personuppgifter, exempelvis insamling, registrering, lagring, bearbetning, läsning, användning, utlämnande, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, radering eller förstöring.

Dataskyddsförordningen hindrar dock inte myndigheter att lämna ut allmänna handlingar enligt offentlighetsprincipen. Skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar omfattar dock inte elektronisk utlämning varför dataskyddsförordningen gäller för sådant utlämnande.

Dataskyddsförordningen innehåller ett antal grundläggande krav som gäller för all personuppgiftsbehandling. Principerna innebär bl.a. att en personuppgiftsansvarig:

- måste ha stöd i dataskyddsförordningen för att få behandla personuppgifter,
- endast får samla in personuppgifter för specifika, särskilt angivna och berättigade ändamål, och
- inte ska behandla fler personuppgifter än vad som behövs för ändamålen.

Därtill ställs krav på att den personuppgiftsansvarige säkerställer att personuppgifterna är korrekta, raderas när de inte längre behövs och skyddas på erforderligt sätt. Det ska också vara klart och tydligt för de registrerade hur uppgifterna behandlas, varvid information om detta måste lämnas till de registrerade.

Att behandla redan insamlade personuppgifter på ett nytt sätt, måste vara förenligt med de ursprungliga ändamålen för vilka uppgifterna samlades in. Är den nya behandlingen inte förenlig med de ursprungliga ändamålen, är det fråga om en helt ny personuppgiftsbehandling, varvid det måste finnas en rättslig grund för behandlingen samt att det måste ske i överensstämmelse med de grundläggande principerna.

Samtidigt med dataskyddsförordningen antog Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och

det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (2016 års dataskyddsdirektiv). Dataskyddsförordningen gäller inte för sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av direktivets tillämpningsområde (artikel 2.2 d i dataskyddsförordningen). I svensk rätt har dataskyddsdirektivet genomförts genom brottsdatalagen (2018:1177).

4.3 Nationell reglering

4.3.1 Regeringsformen

Regeringsformen innehåller grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. I 1 kap. 2 § RF anges att det allmänna ska värna den enskildes privatliv. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

4.3.2 Registerförfattningar

Utöver den generella dataskyddsregleringen i form av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen har det utarbetats en stor mängd specialförfattningar, s.k. registerförfattningar, som reglerar framför allt myndigheters behandling av personuppgifter. Registerförfattningarna förekommer både i form av lag eller förordning. Syftet med dessa registerförfattningar är att anpassa lagstiftningen till de behov som finns inom olika verksamhetsområden och samtidigt göra avvägningar mellan behovet av skydd för enskildas integritet.

Bestämmelser om för vilka ändamål uppgifter får behandlas har en viktig roll i registerförfattningarna. Genom ändamålen sätts ramen för vilken behandling som är tillåten. Det följer av centrala dataskyddsprinciper som följer av dataskyddsförordningen dels att uppgifter bara får samlas in för specifika och legitima ändamål (ändamålsprincipen), dels att de därefter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in (finalitetsprincipen).

För Arbetsförmedlingen gäller, utöver den generella dataskyddsregleringen, vid behandling av personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bestämmelser i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Kompletterande bestämmelser finns förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I Arbetsförmedlingens verksamhet får det finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de ändamål som regleras i författningarna (arbetsmarknadspolitisk databas). Bland annat får Försäkringskassan, CSN, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Kronofogdemyndigheten, en socialnämnd och Migrationsverket ha direktåtkomst till uppgifter i denna databas för vissa angivna ändamål.

Arbetslöshetskassorna är personuppgiftsansvariga för de personuppgifter som behandlas i deras verksamhet. För arbetslöshetskassorna finns dock ingen särskild registerförfattning.

Registerlagar för CSN:s verksamhet finns bl.a. studiestödsdatalagen (2009:287) och i studiestödsdataförordningen (2009:321). Direktåtkomst till eller annat elektroniskt utlämnande utan den registrerades samtycke av personuppgifter som behandlas i CSN:s studiestödsverksamhet får endast ske i den utsträckning det är tillåtet enligt lag eller förordning och under vissa förutsättningar.

Regler för hur Försäkringskassan får behandla personuppgifter finns, utöver den generella dataskyddsregleringen, i 114 kap. SFB. Alla de individer som omfattas av sjukförsäkringen finns i de register för vilka Försäkringskassan är personuppgiftsansvarig. Direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen får enligt lagen medges i vissa fall. Försäkringskassan och pensionsmyndigheten får ha direktåtkomst till databasen för särskilt angivna ändamål, men är då förbehållna de personkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till uppgifterna. Även CSN, arbetslöshetskassorna och socialnämnder medges direktåtkomst för vissa angivna ändamål.

Migrationsverkets personuppgiftsbehandling regleras i utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30). När en person för första gången blir aktuell i ett ärende hos Migrationsverket läggs en dossier upp. I denna samlas alla uppgifter i ärendet och eventuella senare ärenden som rör samma indi-

vid. Alla uppgifter i en individs ärende lagras i den centrala utlänningsdatabasen (CUD). CUD innehåller samtliga Migrationsverkets enheters ärendehnatering och innehåller ett antal olika register, t.ex. för ärendehandläggning, fingeravtryck och bidragshantering. Direktåtkomst till databasen får endast medges Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, utlandsmyndigheterna, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, och i vissa fall en part eller en parts ombud eller biträde för personuppgifter i partens ärende.

Regler för pensionsmyndighetens personuppgiftsbehandling finns, precis som för Försäkringskassan, i 114 kap. SFB. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har ett myndighetsgemensamt personuppgiftsansvar, där respektive myndighet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som den utför.³

Vad gäller kommunerna finns bestämmelser för personuppgifter som behandlas inom socialtjänsten i lagen (2001:454) och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras samt för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning. Vilka uppgifter som får behandlas framgår av lagen. Person- och samordningsnummer, känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse får behandlas om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten. Någon bestämmelse som möjliggör direktåtkomst för berörda myndigheter finns inte.

³ Se SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk*, 114 kap. 6 §; Proposition 2002/03:135. *Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*, s. 52–53.