

Borttagande av samtyckeskravet för
behandling av känsliga och ömtåliga
personuppgifter i den
arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	5
2	Författningsförslag	7
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	7
3	Bakgrund och gällande rätt	9
3.1	Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet	9
3.2	Dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen.....	11
3.3	E-förvaltning	13
3.4	Lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	15
3.5	Sekretess	18
4	Kravet på skriftligt samtycke	21
5	Ikraftträdande.....	29
6	Konsekvensbeskrivning.....	31

7	Författningskommentar	37
7.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	37

1 Sammanfattning

Denna promemoria, som upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet, innehåller ett förslag till ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Ändringen är i huvudsak en följdändring med anledning av den s.k. sjukförsäkringsreformen (se bl.a. prop. 2009/2010:45 Kompletterande förändringar i sjukförsäkringen, m.m. i samband med förstärkta insatser för återgång i arbete) och den s.k. etableringsreformen (se prop. 2009/10:60 Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering - egenansvar med professionellt stöd) och kompletterar redan tidigare remitterade förslag till ändringar i samma lag (se Ds 2010:23). Förslaget syftar även till att mer allmänt göra registerlagen modernare, mer ändamålsenlig och bättre anpassad till Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet.

Det föreslås att kravet på skriftligt samtycke för behandling av känsliga och ömtåliga personuppgifter ska tas bort. Det ska dock alltjämt krävas att uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.

Förslaget föreslås träda i kraft den 1 februari 2011.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

I en arbetsmarknadspolitisk databas får inga andra känsliga personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen (1998:204) behandlas än sådana som avslöjar etniskt ursprung eller rör hälsa.

Känsliga personuppgifter som avslöjar etniskt ursprung eller rör hälsa, *personuppgifter om sociala förhållanden samt omdömen, slutsatser eller andra värderande upplysningar om en enskild*, får behandlas i en databas endast om de har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det

Känsliga personuppgifter som avslöjar etniskt ursprung eller rör hälsa får behandlas i en databas endast om de har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. *Detsamma gäller för uppgifter om sociala förhållanden samt för omdömen, slutsatser eller andra värderande upplysningar om en*

*enskilde skriftligen har samtyckt enskild.
till detta. Angående återkallelse
av ett sådant samtycke gäller
vad som föreskrivs i 12 § första
stycket personuppgiftslagen
(1998:204).*

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2011.

3 Bakgrund och gällande rätt

3.1 Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet

Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Utgångspunkterna för hur Arbetsförmedlingen ska bedriva sin verksamhet finns i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Där framgår bl.a. att Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft. Vidare framgår att Arbetsförmedlingens verksamhet ska utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt.

Från att ha varit en myndighet som framförallt har tillhandahållit generella insatser för arbetssökande har Arbetsförmedlingen getts ett tydligare och allt större ansvar för de grupper av människor som typiskt sett står långt från arbetsmarknaden, dvs. grupper som generellt sett visat sig ha svårare än andra att få arbete. Detta har medfört att insatser har införts som riktar sig särskilt till grupper som nyanlända invandrare, långtidssjukskrivna och personer som har varit föremål för åtgärder inom kriminalvården. Den senast tillkomna

gruppen är personer som har fått maximal tid med sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning (se prop. 2009/10:45 Kompletterande förändringar i sjukförsäkringen, m.m. i samband med förstärkta insatser för återgång i arbete). I och med att lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare träder i kraft den 1 december 2010 kommer Arbetsförmedlingens ansvar för gruppen nyanlända invandrare att utvidgas ytterligare (prop. 2009/10:60 Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd). Dessa förändringar har medfört ett ökat behov för Arbetsförmedlingen att kunna hantera olika typer av personuppgifter som många gånger kan vara av känslig natur.

Etableringsreformen

Arbetsförmedlingen har enligt sin instruktion ett särskilt ansvar för att nyanlända arbetssökande erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Arbetsförmedlingens uppdrag vidgas ytterligare i och med den nya lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lagen innebär bl.a. att vissa nyanlända invandrare som beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska ha rätt till en s.k. etableringsplan. Det är Arbetsförmedlingen har ett huvudansvar för reformens genomförande och som, i samverkan med berörda kommuner och myndigheter, ska upprätta planen tillsammans med den nyanlände vid ett s.k. etableringssamtal. Etableringsplanen ska innehålla individuellt anpassade insatser och minst innehålla svenskundervisning, samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den enskildes etablering i arbetslivet. Regeringens intention har varit att Arbetsförmedlingen inför etableringssamtalet elektroniskt ska ha fått relevant underlag från Migrationsverket för att på så sätt

kunna förbereda själva samtalet och påbörja handläggningen av etableringsersättningen.

En nyanländ som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan ska enligt den nya lagen ha rätt till etableringsersättning och under vissa förutsättningar även rätt till etableringstillägg och bostadsersättning. Ersättningen är individuell och relaterad till den nyanländes deltagande i aktiviteterna. Ersättningen lämnas vid sjukdom, tillfällig vård av barn eller något annat uppehåll med godtagbara skäl. Vid sådan frånvaro ska den nyanlände ge in en skriftlig försäkran till Arbetsförmedlingen. Vidare ska bifogas läkarintyg för att styrka förhinder på grund av sjukdom respektive uppgift som styrker vårdbehov enligt 4 kap. 13 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Enligt den nya lagens förarbeten (prop. 2009/10:60 s. 119 f) bör överföringen av information mellan de samverkande myndigheterna så långt möjligt ske automatiserat. Som skäl för detta anges att det är genom en väl fungerande informationsöverföring mellan myndigheter som ärendehanteringens effektivitet kan förbättras, kontrollen av utbetalningar av statliga medel tryggas och felaktiga utbetalningar förebyggas. Dessutom kan ett effektivt informationsutbyte medföra att handläggningstiderna för ett ärende kortas och beslut om skilda förmåner fattas snabbare. Servicen till den enskilde kan därigenom förbättras. Vidare kan antalet återkravsärenden reduceras. Denna argumentation ligger i linje med de resonemang som fördes i propositionen Utökad elektronisk informationsutbyte (prop. 2007/08:160).

3.2 Dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen

Informationsteknikens utveckling och den ökande användningen av denna teknik för behandling av information om individer, medför ett särskilt behov av skydd mot sådan användning av individrelaterad information som kan anses utgöra ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Riktlinjer för sådan

behandling av information har utarbetats såväl i internationella sammanhang som i nationell lagstiftning.

De grundläggande bestämmelserna om behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen (1998:204). Genom lagen genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (Dataskyddsdirektivet). Personuppgiftslagen är generellt tillämplig, men om det i en annan lag eller i en förordning har meddelats avvikande bestämmelser så gäller de bestämmelserna. Sedan slutet av 1990-talet har det utöver personuppgiftslagen utarbetats en stor mängd särskilda s.k. registerförfattningar med bestämmelser om behandling av personuppgifter, däribland lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Syftet med de särskilda registerförfattningarna har varit att anpassa regleringen till de särskilda behov som myndigheterna har i sina respektive verksamheter samt att göra avvägningar mellan behovet av effektivitet i berörd verksamhet och behovet av skydd för enskildas integritet.

Behandling av känsliga personuppgifter enligt personuppgiftslagen

För behandling av vissa typer av personuppgifter gäller enligt personuppgiftslagen särskilda restriktioner. Det är enligt huvudregeln förbjudet att behandla uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Det är även förbjudet att behandla sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Dessa uppgifter kallas med en samlingsbeteckning känsliga personuppgifter.

Lagen innehåller dock en rad undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter. Känsliga personuppgifter får för det första behandlas om den enskilde lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen eller själv

offentliggjort uppgifterna på ett tydligt sätt. Känsliga personuppgifter får också behandlas exempelvis om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra sina skyldigheter eller utöva sina rättigheter inom arbetsrätten, för att någons vitala intressen ska kunna skyddas i fall då den registrerade inte kan lämna sitt samtycke eller för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras. Känsliga personuppgifter får vidare behandlas för hälso- och sjukvårdsändamål. Även viss behandling för forsknings- och statistikändamål är undantagen från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter.

Regleringen av behandlingen av känsliga personuppgifter i personuppgiftslagen följer i princip motsvarande reglering i Dataskyddsdirektivet. Direktivet medger emellertid att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning beslutar om andra undantag från förbudet mot behandling av känsliga uppgifter än de som anges i personuppgiftslagen, om undantaget kan motiveras utifrån hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och under förutsättning att lämpliga skyddsåtgärder vidtas. Den nationella lagstiftningen kan således innehålla ytterligare undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter.

Enligt 20 § personuppgiftslagen får således regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, meddela föreskrifter om ytterligare undantag från förbudet att behandla känsliga uppgifter. Enligt 8 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) får känsliga personuppgifter i löpande text behandlas av en myndighet om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.

3.3 E-förvaltning

E-förvaltning är en form av verksamhetsutveckling genom vilken den offentliga förvaltningen kontinuerligt drar nytta av

informations- och kommunikationsteknik (IT) kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser för att förbättra sin verksamhet. Att kontinuerligt bli mer produktiv och effektiv är en central och naturlig del av myndigheternas uppdrag och IT är ett viktigt verktyg för att uppnå det målet. Benämningen e-förvaltning används också för att beskriva statsförvaltningens användning av IT för utbyte av information och tjänster med medborgare, företag och andra delar av förvaltningen.

E-förvaltning är ett prioriterat område för regeringen. År 2007 tillsatte regeringen en statssekreterargrupp, och som stöd till denna även en interdepartemental arbetsgrupp, i syfte att stärka styrningen av den förvaltningsgemensamma utvecklingen. Vidare tillsattes i mars 2009 den s.k. e-delegationen med uppdrag att samordna myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt och skapa goda möjligheter för myndighetsövergripande samordning. E-delegationen har lämnat ett förslag till strategi för myndigheternas arbete (SOU 2009:86).

Ärendehanteringssystem

Flera myndigheter, exempelvis Försäkringskassan, Migrationsverket och Polisen, har genom ändringar i respektive myndighets registerlag fått lagliga möjligheter till digitalisering av akter som kan ingå i ett ärendehanteringssystem. I en elektronisk akt samlas all information i ett ärende i elektronisk form. Inkomna handlingar skannas, dvs. läses in på medium för automatiserad behandling som överförs till akten. Handlingar som upprättas av handläggande myndighet såsom journal, föredragningspromemior eller beslut sparas digitalt i akten.

Ärendehanteringssystem innebär således sammanfattningsvis att papperslagring av uppgifter ersätts eller kombineras med lagring på medium för automatiserad behandling.

Elektronisk överföring av information mellan myndigheter

I regleringsbrev för budgetåret 2009 fick bl.a. Arbetsförmedlingen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits samt planerats för att öka det elektroniska informationsutbytet inom den offentliga förvaltningen samt att även redovisa en tidsplan för implementeringsarbetet. Uppdraget har sin upprinnelse i en proposition angående utökat elektroniskt informationsutbyte (prop. 2007/08:160).

3.4 Lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten trädde i kraft den 2 augusti 2002 och ersatte då lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister. Lagen innehåller de särregler som har ansetts nödvändiga för Arbetsförmedlingens del i förhållande till reglerna i personuppgiftslagen (1998:204).

Lagen är tillämplig på behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens verksamhet gällande arbetssökande, arbetsgivare, kontaktpersoner och andra personer som omfattas av denna verksamhet.

I lagen finns även särskilda bestämmelser om vilka personuppgifter som får behandlas i en databas. Med databas i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten förstås enligt lagen en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de ändamål som föreskrivs i lagen.

Behandling av känsliga personuppgifter m.m.

Av 8 § i Arbetsförmedlingens registerlag framgår att Arbetsförmedlingen får behandla känsliga personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen och personuppgifter om lagöverträdelser m.m. som avses i 21 § personuppgiftslagen om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen. Detta innebär dock inte att nämnda personuppgifter från behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas.

Enligt huvudregeln i Arbetsförmedlingens registerlag får känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott m.m. inte registreras i en arbetsmarknadspolitisk databas. I 9 § görs dock undantag från huvudregeln för behandling av känsliga personuppgifter om etniskt ursprung och uppgifter som rör hälsa. Undantaget möjliggör behandling av sådana uppgifter under förutsättning att skriftligt samtycke har inhämtats från den enskilde och att uppgifterna har lämnats i eller är nödvändiga för handläggningen av ett ärende.

Personuppgifter om sociala förhållanden, omdömen, slutsatser eller andra värderande upplysningar om en enskild definieras i registerlagen som ömtåliga personuppgifter. I 9 § framgår att även vid behandling av ömtåliga personuppgifter krävs det att skriftligt samtycke inhämtats från den enskilde och att uppgifterna har lämnats i eller är nödvändiga för handläggningen av ett ärende.

En enskild kan när som helst återkalla ett tidigare lämnat samtycke. Ytterligare personuppgifter om den registrerade får därefter inte behandlas.

Regeringens lagrådsremiss Utökade möjligheter för behandling av personuppgifter hos Arbetsförmedlingen

Regeringen överlämnade den 26 augusti 2010 lagrådsremissen Utökade möjligheter för behandling av personuppgifter hos Arbetsförmedlingen (dnr A2010/2126) till Lagrådet.

Lagrådsremissen innehåller förslag till ändringar i lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Förslaget utgör huvudsakligen följdändringar med anledning av den s.k. etableringsreformen. Vissa förslag syftar dock till att mer allmänt göra lagen mer ändamålsenlig och bättre anpassad till Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet.

I lagrådsremissen föreslås att lagens tillämpningsområde vidgas till att även omfatta handläggning av ärenden om ersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och av ärenden om mottagande av nyanlända för bosättning enligt förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare. Det föreslås vidare att Arbetsförmedlingen ska ges möjlighet att behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och att Migrationsverket får medges direktåtkomst till dessa uppgifter.

Det föreslås också att Arbetsförmedlingen ska få behandla personuppgifter för publicering av information om kompletterande aktörer och att en enskild arbetssökande ska kunna medges direktåtkomst till dessa uppgifter samt till de uppgifter som ingår i arbetsgivares platsannonser. Arbetsförmedlingen ska också få behandla personuppgifter för publicering av ansökningar om anställning och arbetsgivare ska kunna medges direktåtkomst till dessa uppgifter.

Arbetsförmedlingen föreslås vidare få behandla personuppgifter för att tillhandahålla uppgifter till riksdagen eller regeringen eller till andra för att fullgöra uppgiftslämnande

enligt lag eller förordning. Det klargörs också att Arbetsförmedlingen får tillämpa den s.k. finalitetsprincipen i 9 § första stycket d och andra stycket personuppgiftslagen (1998:204).

Slutligen föreslås att Arbetsförmedlingens möjligheter att använda sig av sökbegrepp utvidgas.

Förslagen föreslås träda i kraft den 31 januari 2011.

Lagrådet hade utöver vissa redaktionella synpunkter ingen erinran.

3.5 Sekretess

Sekretess i Arbetsförmedlingens verksamhet

De sekretessregler som gäller i Arbetsförmedlingens verksamhet finns i 28 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Enligt 11 § gäller sekretess 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 och uppgiften förekommer i ett ärende om arbetsförmedling, yrkesvägledning, arbetsvård, eller antagning till arbetsmarknadsutbildning. Detsamma gäller i ärende om stöd eller hjälp vid arbetslöshet eller om andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte för beslut i dessa ärenden. Enligt 12 § gäller också sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada.

Med anledning av etableringsreformen kommer en ny sekretessbestämmelse att börja gälla den 1 december 2010 (28 kap. 12 a §). Enligt denna ska sekretess gälla för uppgift om en

enskilda personliga förhållanden när uppgiften förekommer i ärende om etableringsplan och i ärende om ersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Enligt 37 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess hos Migrationsverket för uppgift om en enskilda personliga förhållanden i verksamhet som avser medverkan till bosättning för flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljas uppehållstillstånd och av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana personer, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. I och med att etableringsreformen träder i kraft kommer tillämpningsområdet för denna bestämmelse vidgas på så sätt att den inte längre kommer att vara begränsad till verksamhet hos Migrationsverket. Sekretessen enligt denna bestämmelse kommer därmed även att gälla i Arbetsförmedlingens medverkan i ärenden om bosättning för målgruppen för etableringsinsatserna (prop. 2009/2010:60 s. 123).

I 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen finns därutöver en generell bestämmelse om sekretess för uppgifter som rör utlänning, oavsett i vilket sammanhang som uppgiften förekommer, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation.

4 Kravet på skriftligt samtycke

Förslag: Kravet på skriftligt samtycke för behandling av känsliga och ömtåliga personuppgifter i en arbetsmarknadspolitisk databas tas bort.

Skälen för förslaget

Allmänt om behandling av känsliga personuppgifter m.m.

Enligt personuppgiftslagen är det som huvudregel förbjudet att behandla s.k. känsliga personuppgifter, dvs. uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller som rör hälsa eller sexualliv (13 §). I lagen finns dock vissa undantag från detta förbud, till exempel om den enskilde samtyckt till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig i vissa särskilt angivna fall (14–19 §§). Personuppgiftslagen förbjuder vidare andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden (21 §).

Enligt lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadsmarknadspolitiska verksamheten får Arbetsförmedlingen behandla känsliga personuppgifter samt personuppgifter om lagöverträdelser m.m. om uppgifterna har

lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det (8 §). I en arbetsmarknadspolitisk databas får dock inga andra känsliga personuppgifter behandlas än sådana som avslöjar etniskt ursprung eller rör hälsa. För dessa uppgifter samt för andra integritetskänsliga personuppgifter som rör sociala förhållanden eller utgör omdömen, slutsatser eller värderande upplysningar gäller vidare, utöver kraven på att uppgifterna ska ha lämnats i ett ärende eller vara nödvändiga för handläggningen av det, att den enskilde skriftligen har samtyckt till att uppgifterna behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas (9 §).

Behandling av känsliga personuppgifter hos Arbetsförmedlingen

Inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns det förhållandevis ofta behov av att i handläggningen behandla olika typer av känsliga eller i vart fall ömtåliga personuppgifter. För att den enskilde ska ges rätt stöd och service och anvisas till rätt arbete eller till en lämplig arbetsmarknadspolitisk insats, behöver en arbetsförmedlare många gånger ha en relativt omfattande kännedom om den enskildes samlade livssituation. Handläggaren måste exempelvis kunna behandla uppgifter om arbetshinder av olika slag, vilka typiskt sett inbegriper uppgifter om hälsa och sociala förhållanden. Det faktum att den enskilde har varit långtidssjukskriven eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan dessutom kvalificera honom eller henne till ett visst arbetsmarknadspolitiskt program eller en viss insats. Det kan vidare antas att behovet av att behandla känsliga personuppgifter kommer att öka ytterligare med anledning av de nyligen beslutade reformerna för nyanlända invandrare och för de personer som har förbrukat sina dagar med sjukpenning eller månader med tidsbegränsad sjukersättning.

Det är också viktigt att de arbetsmarknadspolitiska insatserna kan följas upp och utvärderas på ett bra sätt. Uppföljning och utvärdering underlättas naturligtvis om de uppgifter myndigheten behöver för detta ändamål kan behandlas i en

arbetsmarknadspolitisk databas, även om uppgifterna i vissa fall, i vart fall indirekt, kan avslöja känsliga eller ömtåliga personuppgifter om en enskild. Arbetsförmedlingen har bland annat behov av att kunna följa upp insatser för personer som varit långtidssjukskrivna eller som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. De kan också behöva följa upp och utvärdera beslut om utskrivning ur program p.g.a. sjukdom.

Problem med nuvarande krav på skriftligt samtycke

Kravet på skriftligt samtycke gör det vidare svårt för Arbetsförmedlingen att ta emot elektroniskt överförd information från andra myndigheter. Regeringen har i tidigare lagstiftningsärenden tagit ställning för ett utökat elektroniskt utbyte eftersom det anses förebygga och minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Elektroniskt utbyte anses också leda till en effektivare förvaltning och en förbättrad service till enskilda (prop. 2007/08:160 Utökat elektroniskt informationsutbyte s. 39). Liknande resonemang återfinns i förarbetena till den nya lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Där anges att informationsöverföringen mellan de samverkade myndigheterna så långt möjligt bör ske automatiserat. Därigenom anses ärendehanteringens kunna effektiviseras, kontrollen av utbetalningar av statliga medel tryggas och felaktiga utbetalningar förebyggas. Dessutom kan ett effektivt informationsutbyte bidra till att handläggningstiderna i etableringsärendena kortas och att antalet återkravsärenden reduceras (prop. 2009/10:60 s. 119 f).

Som exempel kan nämnas att kravet på skriftligt samtycke innebär också, om ingen ändring av reglerna görs, att Arbetsförmedlingen inte kommer att kunna ta emot uppgifter elektroniskt från Migrationsverket om en nyanländ förrän denne har lämnat ett skriftligt samtycke till behandlingen hos

Arbetsförmedlingen. I det material som ska skickas över från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen kan det nämligen ingå känsliga eller i vart fall ömtåliga uppgifter om den nyanlände, t.ex. uppgifter om hälsa eller sociala förhållanden. Detta innebär att handläggningen av vissa ärenden enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare fördröjs. Tanken har varit att Arbetsförmedlingen ska kunna få del av vissa uppgifter i förväg genom en elektronisk överföring så att handläggaren hos förmedlingen kan förbereda sig inför etableringssamtalet och påbörja handläggningen av ärendet om etableringsersättning redan innan den nyanlände kommer till Arbetsförmedlingen. Detta är viktigt för att planeringen ska kunna påbörjas och etableringsersättningen för medverkan vid upprättande av etableringsplanen ska kunna betalas ut så snart som möjligt.

Ett annat exempel på när kravet på skriftligt samtycke ställer till problem gäller skyldigheten för Försäkringskassan att till Arbetsförmedlingen lämna uppgift om datum för anmälan av sjukdomsfall (24 c § aktivitetsstödsförordningen [1996:1100]). Arbetsförmedlingen behöver uppgiften för att kunna fullgöra skyldigheten att skriva ut en deltagare från ett arbetsmarknadspolitiskt program när denne har varit frånvarande från programmet mer än 30 kalenderdagar i följd på grund av sjukdom (se bl.a. 10 § förordningen [2000:634] om arbetsmarknadspolitiska program). En uppgift om datum för sjukdomsfall är en känslig uppgift som rör hälsa. Om en enskild person inte har lämnat sitt skriftliga samtycke till behandling av känsliga personuppgifter kan således en sådan uppgift inte överföras elektroniskt till Arbetsförmedlingen utan måste överföras på annat sätt. Uppgiften kan inte heller registreras i systemet vilket gör det svårare för Arbetsförmedlingen att kontrollera när de 30 dagarna har passerat. Arbetsförmedlingen kan i dag inte i sina system särskilja vilka uppgifter som avser personer som har lämnat samtycke och personer som inte har lämnat samtycke. Arbetsförmedlingen mottar således i dag inte uppgifterna genom en elektronisk överföring.

Nuvarande krav på skriftligt samtycke är administrativt betungande för Arbetsförmedlingen. Ofta måste den enskilde kallas in till ett särskilt möte på Arbetsförmedlingen för att skriva under en samtyckesblankett innan en känslig uppgift kan registreras. I många fall kan även den enskilde ha ett intresse av att vägra sitt samtycke. Detta gäller särskilt i de fall där Arbetsförmedlingen har för avsikt att fatta ett beslut om någon form av sanktionsåtgärd gentemot den enskilde, t.ex. ett beslut om en återkallelse av en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program eller om en underrättelse till arbetslöshetskassan.

Arbetsförmedlingen ser för närvarande över sina rutiner för inhämtande av samtycke i syfte att förenkla och effektivisera hanteringen. Även med nya rutiner kommer dock administrationen kring denna hantering att vara betydande.

Som framgått ovan har Arbetsförmedlingen planer på att övergå till ett helt digitalt ärendehanteringssystem med inskannade handlingar och digitala akter. Ett sådant system är dock svårt att rent praktiskt kombinera med ett krav på skriftligt samtycke för behandling av känsliga och ömtåliga personuppgifter i en arbetsmarknadspolitisk databas.

Kravet på skriftligt samtycke för behandling av känsliga och ömtåliga personuppgifter leder slutligen till att det databaserade underlag som används för uppföljning, utvärdering och framställning av avidentifierad statistik inte blir helt fullständigt, eftersom det alltid finns personer som inte lämnar sitt skriftliga samtycke till behandlingen av uppgifterna.

Kravet på skriftligt samtycke bör tas bort

Kravet på skriftligt samtycke härstammar från den gamla lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister. I den promemoria som föregick införandet av lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten föreslogs att kravet på skriftligt samtycke skulle tas bort och

ersättas med ett krav på uttryckligt samtycke (se Ds 2001:67 s. 45 f). Regeringen valde dock av integritetshänsyn att behålla skriftlighetskravet även i den nya lagen (prop. 2001/02:144 s. 33). Som skäl angavs bl.a. att man ville undvika tveksamheter om huruvida den enskilde hade samtyckt till behandlingen eller inte.

Redan då ansåg emellertid vissa remissinstanser att samtyckeskravet i stället borde tas bort. Enligt Statskontoret borde inte behandlingen av känsliga personuppgifter vara beroende av samtycke utan i stället ha uttryckligt författningsstöd. Om de känsliga eller ömtåliga personuppgifterna var nödvändiga för ett ärendes handläggning borde behandlingen vara tillåten. Riksarkivet anförde att kravet på samtycke medför att hanteringen av känsliga eller ömtåliga personuppgifter blir beroende av den enskildes inställning och att det blir denne som avgör med vilken teknik uppgifterna ska behandlas. Riksarkivet ansåg vidare att handlingar bör hanteras på ett enhetligt och rationellt sätt samt att kravet på samtycke leder till merarbete, merkostnader, lokala variationer och ett svåröverskådligt system som försvårar insyn och kontroll. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering påtalade i sin tur att ett krav på samtycke vid inhämtande av personuppgifter generellt leder till sämre datakvalitet för forskningsändamål.

Kravet på skriftligt samtycke särskiljer Arbetsförmedlingens registerlag från de registerlagar som gäller för andra jämförbara myndigheter. Normalt kopplas behandlingen av känsliga personuppgifter i stället till vissa specifika ändamål som anses berättigade och som är snävare angivna än då ändamål som gäller för myndigheternas behandling av personuppgifter i övrigt. Lagarna innehåller normalt också, liksom Arbetsförmedlingens registerlag, ett krav på att uppgifterna ska ha lämnats i ett ärende eller vara nödvändiga för handläggningen av det. Som exempel kan nämnas lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration som är den lag som styr behandlingen av personuppgifter inom Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet och lagen (2006:469) om

behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Vissa författningar innehåller dock något strängare villkor för behandlingen av känsliga personuppgifter. Ett exempel är förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som innehåller ett krav på att behandlingen ska vara oundgängligen nödvändig för vissa angivna ändamål.

Mot denna bakgrund bör kravet på skriftligt samtycke tas bort även för behandling av vissa känsliga och ömtåliga personuppgifter inom Arbetsförmedlingens verksamhet. Det kan inte anses finnas några bärande skäl för att upprätthålla strängare krav för Arbetsförmedlingen än för andra jämförbara myndigheter. Detta gäller särskilt med tanke på att Arbetsförmedlingen getts i uppdrag att ta över ansvaret för vissa grupper som tidigare omfattades av bl.a. Försäkringskassans och Migrationsverkets verksamhet. Även Arbetsförmedlingen måste ges möjlighet att använda sig av den utvecklings- och effektiviseringspotential som ligger i ett mer utvecklat ärendehanteringssystem och i en övergång till ett system med digitala akter. De begränsningar som ligger i att inga andra känsliga personuppgifter än de som avslöjar etniskt ursprung eller rör hälsa får behandlas samt i att känsliga och ömtåliga personuppgifter inte får behandlas annat än om de har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det får, tillsammans med det skydd för uppgifterna som ges genom bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), anses utgöra ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten. Möjligheten kvarstår även för regeringen att genom förordning begränsa behandlingen av personuppgifter som kan anses särskilt känsliga ur integritetssynpunkt.

Datasäkerhet och behörighetstilldelning i systemen

Ett borttagande av samtyckeskravet ställer dock större krav på att Arbetsförmedlingen aktivt arbetar med sina interna säkerhetsrutiner och ser över principerna för behörighetstilldelningen i systemen. Det kommer att bli än viktigare än tidigare att Arbetsförmedlingen ser till att endast de handläggare som verkligen har behov av uppgifterna har tillgång till dem och att dessa handläggare inte har tillgång till fler uppgifter än nödvändigt. Arbetsförmedlingen har också inlett ett arbete med att se över behörighetstilldelningen och nuvarande arbetsmetoder och rutiner ur ett integritets- och datasäkerhetsperspektiv. Utgångspunkten för arbetet är att varje handläggare enbart ska få tillgång till de uppgifter som är nödvändiga för att han eller hon ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Det är av yttersta vikt att Arbetsförmedlingen har sina nya system och arbetsrutiner på plats så snart som möjligt. Nya rättsliga möjligheter att behandla känsliga personuppgifter ska inte få tas i anspråk förrän myndigheten har rutiner och tekniska lösningar på plats för att kunna garantera en fullgod datasäkerhet och ett fullgott integritetsskydd. Föreskrifter av den innebörden kommer att meddelas i förordning.

5 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 februari 2011.

Den föreslagna lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Några övergångsbestämmelser har inte bedömts nödvändiga.

6 Konsekvensbeskrivning

Den föreslagna ändringen syftar till att effektivisera verksamheten hos Arbetsförmedlingen och till att den s.k. etableringsreformen ska fungera enligt regeringens intentioner.

Arbetsförmedlingen arbetar som många andra myndigheter för att effektivisera verksamheten genom s.k. e-förvaltning. Lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten innebär stora begränsningar vad gäller möjligheterna till hantering av digitala dokument eftersom det krävs skriftligt samtycke till all behandling av personuppgifter som i lagen definieras som känsliga och ömtåliga.

Med nya målgrupper såsom nyanlända invandrare och långtidssjukskrivna skapar nuvarande krav på skriftligt samtycke en mycket omfattande administration. Genom förändringen i regelverket som här föreslås underlättas Arbetsförmedlingens verksamhet vilket skulle innebära ett frigörande av personella resurser som genom förändringen i stället kan arbeta mer aktivt med att sammanföra arbetssökande och arbetsgivare.

Alternativa lösningar eller inte reglera alls

Att helt ta bort samtyckeskrevet är en förutsättning för att elektroniskt kunna föra uppgifter mellan myndigheters databaser som kan innehålla känsliga och ömtåliga personuppgifter, exempelvis från/till Försäkringskassan och Migrationsverket.

Ett borttagande av samtyckeskravet är också en förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska effektivisera sin verksamhet genom s.k. e-förvaltning med bl.a. införandet av digitala akter.

Regeringen har i 24 c § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd föreskrivit att Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen ska lämna uppgifter om datum för anmälan av sjukdom till Försäkringskassan för en person som är frånvarande från ett arbetsmarknadspolitiskt program på grund av sjukdom och som får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Bakgrunden till denna bestämmelse är att Arbetsförmedlingen måste få vetskap om när personen har varit sjuk mer än 30 dagar och då ska skrivas ut ur ett arbetsmarknadspolitiskt program, exempelvis jobb- och utvecklingsgarantin. Den uppgiften får Arbetsförmedlingen med nuvarande reglering inte lägga in i sitt datasystem utan skriftligt samtycke från den enskilde. För att Arbetsförmedlingen ska kunna ta emot uppgifterna från Försäkringskassan och hantera dem på ett rättssäkert och effektivt sätt måste således kravet på samtycke helt tas bort.

Då Arbetsförmedlingens verksamhet i dag innefattar målgrupper med stora mängder känsliga och ömtåliga personuppgifter är det för att kunna ta fram fullständig och tillförlitlig oidentifierad statistik samt för att följa upp och utvärdera alla insatser inte möjligt att ha ett krav på samtycke för registrering av uppgifter som behövs i ett sådant underlag.

Ingen reglering

Om samtyckeskravet kvarstår för känsliga och ömtåliga personuppgifter innebär det en fortsatt omfattande administrativ handläggning vid Arbetsförmedlingen, en stor manuell hantering av handlingar för de personer som har förbrukat sina dagar med sjukpenning eller månader med sjukersättning och för de nyanlända inom den s.k. etableringsreformen.

Vidare kommer det inte vara möjligt att framställa tillförlitlig avidentifierad statistik för nuvarande uppföljningsuppdrag, eller framtida sådana där jämförelser är önskvärda, då det alltid kommer att finnas individer som inte lämnar sitt samtycke till behandling.

En oförändrad lagstiftning i frågan innebär även att regeringens och riksdagens målsättningar om effektivare informationsöverföring mellan myndigheter inte kan genomföras inom Arbetsförmedlingens verksamheter. Arbetsförmedlingens interna arbete för en effektivare handläggning genom s.k. e-förvaltning blir också mycket begränsad.

Ekonomiska konsekvenser

Arbetsförmedlingen bedriver ett utvecklingsprojekt för att byta ut nuvarande ärendehanteringssystem. Inom ramen för det utvecklingsprojektet planerar Arbetsförmedlingen att utveckla funktionaliteter som möjliggör digital ärendehantering, digitala akter och ett digitalt diarium. Dessa funktionaliteter är till stor del beroende av förslaget i denna promemoria. Av Arbetsförmedlingens kalkyler framgår att utvecklings- och implementeringskostnaden för digitala akter och digitalt diarium uppgår till 100 miljoner kronor (kostnaderna fördelas över tid enligt Tabell 6.1 nedan). Den årliga driftskostnaden för nämnda funktionaliteter beräknas till 5 miljoner kronor per år.

Tabell 6.1 Kostnader för utveckling av datasystem för digitala akter och digitalt diarium
Tusental kronor

Typ av kostnad	2010	2011	2012	Summa
Personalkostnader	2 000	15 500	24 500	42 000
Konsultkostnader	1 000	9 500	17 500	28 000
Licenser och hårdvara		5 000	25 000	30 000
Summa	3 000	30 000	67 000	100 000
<i>varav lånefinansierat</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Tabell 6.2 Effektiviseringspotential vid digitalt arkiv

Vinster	Timmar	Kronor
<i>Söka fram dokument/akt</i> ca 20 dokument/akter per vecka ger en tidsvinst om ca 8 timmar per vecka.	46 067	10 590 745
<i>Söka fram felaktigt sorterat dokument/akt</i> ca 3 felsökningar/vecka ger en tidsvinst om ca 13 timmar per vecka	10 985	2 581 475
<i>Överföring av dokument till akt</i> ca 5 dokument/akter per vecka ger en tidsvinst om ca 10 timmar per vecka.	14 083	3 309 583
<i>Hantering utan krav på skriftligt samtycke vid digitalisering</i> ca 14 minuter att hantera inhämtning av samtycke. Det var under 2009 ca 160.000 arbetssökande med dokument som kräver samtycke och ca 2 dokument/ arbetssökande.	74 667	26 133 100
Summa	145 802	42 615 136

I underlaget till sin begäran om lagändringar som möjliggör ett digitalt arkiv har Arbetsförmedlingen gjort en beräkning som visar effektivitetsvinster för dels a) att söka fram och löpande digitalisera dokument/akter, dels b) ytterligare effektivitetsvinster vid borttagande av samtyckeskravet i samband med digitalisering. I Tabell 6.2 ovan redovisas

beräkningarna som visar en effektiviseringspotential om totalt drygt 42 miljoner kronor per år. Beräkningarna utgår från en kostnad om 235 kronor per timme och 325 arbetsförmedlingskontor.

Oaktat beräkningens exakthet kan det antas att effektiviseringsvinsten för ett digitalt arkiv är stor och vida överstiger den årliga driftkostnaden för dels digitalt arkiv, dels digitalt diarium samt efter ca tre år även utvecklings- och implementeringskostnaden för de båda systemen.

Konsekvenser av Sveriges internationella åtaganden

Förslaget förväntas inte ha några konsekvenser som påverkar Sveriges åtaganden inom EU.

The International Labour Organization (ILO) konvention (nr 168) om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet som kompletterar bl.a. ILO:s konvention (nr 122) om sysselsättningspolitik berör den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Konventionen innehåller dock inga regler om behandling av personuppgifter. Vidare har ILO antagit en riktlinje som berör behandling av personuppgifter för arbetstagare, Protection of workers' personal data – An ILO code of practice (ILO 1997). Riktlinjen är inte rättsligt bindande men syftar till att ge vägledning i såväl övergripande regleringsfrågor som mer praktiska frågor som berör den enskilda arbetsplatsen.

I Svenska ILO-kommitténs remissyttrande över Ds 2010:23 Ändringar i Arbetsförmedlingens personuppgiftslag har kommittén bedömt att det inte finns några konventioner som behandlar frågorna i den promemorian och att förslaget därför inte kan anses strida mot Sveriges åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner.

Inte heller förslaget i denna promemoria bedöms strida mot några åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner.

Ikraftträdande

För att genomförandet ska kunna fungera på det sätt regeringen planerat inom den s.k. etableringsreformen bör lagen träda i kraft senast den 1 februari 2011.

Konsekvenser för jämställdhet, miljö och små företag

Förslaget bedöms inte få några särskilda konsekvenser för jämställdheten.

Förslaget innebär bl.a. att Arbetsförmedlingen kommer att få möjligheter att digitalisera merparten av sina akter. En högre grad av digital hantering leder till en lägre förbrukning av pappersvaror samt färre transporter i samband med posthantering. Förslaget bedöms endast ha positiva konsekvenser för miljön.

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för små företag.

Övriga konsekvenser

Den föreslagna lagändringen skapar förutsättningar för en mer rättssäker och effektiv hantering av personuppgifter hos Arbetsförmedlingen vilket är positivt dels för Arbetsförmedlingen och andra inblandade myndigheters verksamheter, dels för den enskilde individen.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

9 §

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar det är tillåtet att behandla känsliga och ömtåliga personuppgifter i en arbetsmarknadspolitisk databas. Ändringen i *andra stycket* innebär att kravet på skriftligt samtycke vid behandling av känsliga och ömtåliga personuppgifter har tagits bort. För att behandlingen ska vara tillåten krävs dock fortfarande att uppgifterna ska ha lämnats i ett ärende eller vara nödvändiga för handläggningen av det.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.