

Kommittédirektiv



Personuppgiftsbehandling inom den
arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i
tillsynsverksamheten över denna

Dir.
2011:23

Beslut vid regeringssammanträde den 31 mars 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska kunna bli mer ändamålsenligt uppbyggda. Syftet är att myndigheterna och de kompletterande aktörerna på ett rättssäkert och effektivt sätt ska kunna fullgöra sina uppgifter samtidigt som de berördas personliga integritet skyddas.

Utredaren ska bl.a. klargöra vilka regler som bör gälla och om det finns behov av särskilda regler för behandling av personuppgifter hos de externa leverantörer av tjänster som på uppdrag av Arbetsförmedlingen bedriver arbetsmarknadspolitisk verksamhet eller annan verksamhet beträffande vissa nyanlända invandrare, s.k. kompletterande aktörer. Utredaren ska också ta ställning till om det finns behov av en särskild sekretessbrytande bestämmelse för utlämnande av uppgifter om enskilda från Arbetsförmedlingen till kompletterande aktörer. Vidare ska utredaren bedöma om det bör införas en författningsreglerad tystnadsplikt för uppgifter om de arbetssökande som behandlas i de kompletterande aktörernas egna verksamheter.

Utredaren ska vidare föreslå de författningsändringar som bedöms vara nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2012.

Gällande rätt

Personuppgiftsbehandling

Grundläggande bestämmelser om skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen (RF). Av det allmänna målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF följer att det allmänna ska värna om den enskildes privatliv. Av 2 kap. 6 § RF följer vidare att var och en är skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär kartläggning eller övervakning av den enskildes personliga förhållanden. Denna rättighet är dock inte absolut utan kan begränsas i lag enligt de förutsättningar som närmare anges i 2 kap. 21 § RF.

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka dessa rättigheter annat än med stöd av lag. Europakonventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag. Av grundlag följer även att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen (2 kap. 19 § RF).

En bestämmelse om respekt för privatlivet och familjelivet finns även i artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Av artikel 8 i stadgan följer vidare bl.a. att var och en har rätt till skydd för de personuppgifter som rör honom eller henne.

Grundläggande bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PUL. 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.

PUL är generellt tillämplig, men om det i en annan lag eller i en förordning har meddelats avvikande bestämmelser har dessa företräde. Sedan slutet av 1990-talet har det utöver PUL 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 och lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Syftet med de särskilda registerförfattningarna är 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 den enskildes integritet.

Sekretess

De sekretessregler som gäller i Arbetsförmedlingens och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens verksamheter finns i 28 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Arbetsförmedlingens utvidgade uppdrag

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. Arbetsförmedlingen har även sedan 2007 haft i uppdrag att använda kompletterande aktörer som en del av sitt tjänsteutbud även inom förmedlingsverksamheten.

Regeringen har under 2010 och 2011 föreslagit en rad ändringar i lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för att anpassa bestämmelserna i lagen till Arbetsförmedlingens utvidgade arbetsuppgifter och till att fler aktörer har engagerats i förmedlingens verksamhet.

Även i lagen om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har regeringen föreslagit ett antal ändringar när det gäller hanteringen av

personuppgifter. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska utöva tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen. För att inspektionen ska kunna utföra sitt uppdrag bör den ha liknande förutsättningar för personuppgiftsbehandling som Arbetsförmedlingen.

Ytterligare ett antal frågor om behandlingen av personuppgifter i arbetsförmedlingsverksamheten bör utredas och övervägas. Det gäller bl.a. de kompletterande aktörernas behandling av och tillgång till personuppgifter. Även lagarnas ålder motiverar en generell översyn av lagarna i syfte att göra dem mer överskådliga och enklare att tillämpa.

Uppdraget att skapa förutsättningar för en än mer rättssäker och effektiv personuppgiftsbehandling

Utredaren ska i arbetet med sina överväganden och vid framtagande av sina förslag tillse att det råder en väl avvägd balans mellan skyddet för den enskildes integritet å den ena sidan och intresset av effektiva metoder å den andra sidan. Med de möjligheter som ny teknik ger bör utredaren sträva efter lösningar som förenar integritet och effektivitet på ett sådant sätt att en rättssäker och effektiv personuppgiftsbehandling uppnås.

Hur kan de kompletterande aktörernas personuppgiftsbehandling bli mer rättssäker och effektiv?

Arbetsförmedlingen har som beskrivits ovan fått ett utvidgat uppdrag att upphandla kompletterande aktörer även till förmedlingsverksamheten. Syftet är att göra utbudet av förmedlingstjänster större och mer diversifierat för att på så sätt förbättra matchningen och servicen till de arbetssökande.

Med kompletterande aktör avses samtliga externa leverantörer av tjänster som på uppdrag av Arbetsförmedlingen bedriver arbetsmarknadspolitisk verksamhet eller annan

verksamhet beträffande vissa nyanlända invandrare (se prop. 2010/11:1, utg.omr. 14, s. 86).

Där det bedöms lämpligt får utredaren göra åtskillnad mellan aktörer som bedriver förmedlingsverksamhet och övriga aktörer, exempelvis utbildningsanordnare.

De kompletterande aktörernas behandling av personuppgifter regleras i dag av PUL och personuppgiftsförordningen (1998:1191), dvs. inte av Arbetsförmedlingens registerlag med tillhörande förordning. För den enskilde innebär detta att förutsättningarna för personuppgiftsbehandlingen är olika beroende på om han eller hon deltar i verksamhet hos Arbetsförmedlingen eller hos en kompletterande aktör.

Det finns specifika svårigheter i sammanhanget för kompletterande aktörer som är småföretagare. Det kan vara svårt för mindre företag att på egen hand upprätthålla tillräcklig kunskap om personuppgiftsregleringen och i vissa fall svårt och kostsamt att uppfylla kraven på t.ex. säkerhet. Detta kan innebära särskilda risker för integritetsintrång. Det finns därför ett behov av åtgärder för att säkerställa en rättssäker och effektiv personuppgiftsbehandling hos de kompletterande aktörerna.

Arbetsförmedlingen har begärt att det görs lagändringar som möjliggör att ett systemstöd kan utvecklas som ger kompletterande aktörer rätt att behandla personuppgifter i ett av Arbetsförmedlingen tillhandahållet datasystem. Det bör dock utredas i vilken utsträckning personuppgifter som behövs i de kompletterande aktörernas verksamhet kan få behandlas i ett sådant datasystem, bl.a. måste det klargöras vilka regleringar som i så fall ska tillämpas.

För att de kompletterande aktörerna ska kunna fullgöra sina uppdrag krävs att de har tillgång till viss information om de personer som ska placeras i deras verksamhet och att de kan behandla personuppgifter för dessa personer. För att möta de kompletterande aktörernas behov av tillgång till vissa personuppgifter har ändringar gjorts i Arbetsförmedlingens registerförfattningar (se budgetpropositionen för 2011 [prop.

2010/11:1 utg.omr. 14, s. 71 f.]). Ändringarna trädde i kraft den 31 januari 2011.

Regeringen har genom de lagändringar som föreslagits (se t.ex. prop. 2010/11:42 Borttagande av kravet på samtycke för vissa uppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten) önskat att effektivisera Arbetsförmedlingens verksamhet bl.a. genom att frigöra personella resurser från administrativa uppgifter som i stället kan användas för att mer aktivt arbeta med att sammanföra arbetssökande och arbetsgivare. Då det är regeringens ambition att de kompletterande aktörerna ska vara en naturlig del av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, bör det utredas om det bör införas en särskild sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen i förhållande till de kompletterande aktörerna.

De uppgifter de kompletterande aktörerna behöver för sin verksamhet omfattas av sekretess hos Arbetsförmedlingen (28 kap. 11 § OSL), dvs. Arbetsförmedlingen måste göra en sekretessprövning innan den överlämnar uppgifter om en arbetssökande till en kompletterande aktör. Uppgifterna får t.ex. lämnas ut till de kompletterande aktörerna efter samtycke från den enskilde (10 kap. 1 § OSL). Myndigheten kan även med stöd i 10 kap. 2 § samma lag lämna ut uppgifterna, om utlämnandet är nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Denna bestämmelse ska dock tillämpas restriktivt och i princip endast när ingen annan möjlighet står till buds. En ordning med sekretessprövning i varje enskilt fall innan uppgifter får lämnas ut lämpar sig inte när en verksamhet blir ett stående inslag på det sätt som de kompletterande aktörerna nu är i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det finns därför behov av att överväga en annan lösning.

Inom Arbetsförmedlingens verksamhet finns ett starkt sekretesskydd för uppgifter om enskildas personliga förhållande och enskildas affärs- eller driftförhållanden (28 kap. 11–12 a §§ OSL). Om någon inom Arbetsförmedlingen bryter mot handlingssekretessen eller tystnadsplikten i OSL finns det bestämmelser om ansvar i brottsbalken (14 kap. 2 § OSL och 20 kap. 3 § brottsbalken [1962:700]). Någon författningsstadgad tystnadsplikt som skyddar uppgifter om de

arbetssökande som behandlas i de kompletterande aktörernas egna verksamheter finns inte. Arbetsförmedlingen har dock i sina avtal med de upphandlade kompletterande aktörerna med villkor som innebär att de medarbetare hos de kompletterande aktörerna som har tillgång till personuppgifter om de arbetssökande har tystnadsplikt. Det bör utredas om en författningsreglerad tystnadsplikt likvärdig den som gäller hos Arbetsförmedlingen enligt bestämmelserna i OSL, bör införas för de kompletterande aktörernas egna verksamheter vad avser de personuppgifter de behandlar om arbetssökanden.

Utredaren ska därför

- utreda vilka åtgärder som krävs för att säkerställa en rättssäker och effektiv personuppgiftsbehandling hos de kompletterande aktörerna, och i det sammanhanget ta ställning till Arbetsförmedlingens förslag att tillhandahålla ett särskilt systemstöd för de kompletterande aktörernas behandling av personuppgifter,
- utreda om det finns behov av och bör införas en särskild sekretessbrytande bestämmelse för Arbetsförmedlingen i förhållande till de kompletterande aktörerna och i så fall ta ställning till hur den, bl.a. med hänsyn till integritetsaspekter, bör utformas,
- utreda om det finns behov av att införa en särskild tystnadspliktsbestämmelse med påföljande straffansvar för de kompletterande aktörerna, samt
- föreslå de författningsändringar som bedöms vara nödvändiga.

Av ställningstagandet ska det framgå hur hänsyn tagits till relevanta grundlagar, OSL och andra författningar som kan vara av betydelse i sammanhanget.

Får fackliga företrädares personuppgifter behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas vid annonsering av lediga tjänster?

Arbetsförmedlingen låter via sin hemsida arbetsgivare publicera annonser om lediga tjänster. Underlag till annonserna hanteras hos Arbetsförmedlingen i en arbetsmarknadspolitisk databas. I

annonserna förkommer inte sällan namn och kontaktuppgifter till fackliga företrädare som de arbetssökande kan kontakta vid frågor. Frågan är dock om det genom nu gällande författningar finns stöd för att behandla dessa uppgifter i en arbetsmarknadspolitisk databas. Utredaren ska därför

- bedöma om det finns författningsstöd för sådan behandling,
- om författningsstöd saknas, ta ställning till om Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att låta arbetsgivare publicera namn och kontaktuppgifter till fackliga företrädare med hänsyn till att uppgifterna då även kommer att behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas och i så fall även föreslå de författningsändringar som bedöms vara nödvändiga.

Bör Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen få behandla personuppgifter enligt 21 § PUL?

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ansvarar för tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och över Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetsförmedlingens uppdrag har vidgats med åren. Regeringen har bedömt det rimligt att inspektionen vid sin tillsyn över Arbetsförmedlingen har möjlighet att granska hela verksamheten i de delar som ingår i inspektionens uppdrag. Regeringen har för att säkerställa att inspektionen ska kunna utföra sitt tillsynsuppdrag på ett effektivt sätt, under 2011 föreslagit ett antal lagändringar som ger inspektionen liknande förutsättningar för behandling av personuppgifter som Arbetsförmedlingen.

Det finns dock personuppgifter som inspektionen inte får behandla i en databas men som kan vara av betydelse för tillsynsverksamheten. Inspektionen får nämligen, enligt 10 § lagen om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, inte behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott m.m. (21 § PUL) i en tillsyns- och statistikdatabas. Frågan är om det påverkar

myndighetens möjligheter till en effektiv och rättssäker tillsyn. Utredaren ska därför

- analysera om den nuvarande regleringen påverkar Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens möjligheter till en effektiv och rättssäker tillsyn, och
- utreda hur inspektionen ska kunna ges möjligheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott m.m. i en tillsyns- och statistikdatabas, bl.a. genom att föreslå de författningsändringar som skulle vara nödvändiga för detta.

Kan registerförfattningarna förbättras?

Då Arbetsförmedlingen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens registerförfattningar tidigare starkt begränsat myndigheternas möjligheter att utöka sin elektroniska ärendehantering, har regeringen under 2010 och 2011 lämnat ett flertal förslag till ändringar i myndigheternas respektive registerförfattningar i syfte att öka effektiviteten och rättssäkerheten i verksamheten. Målsättningen med förslagen har varit dels att tillförsäkra de arbetssökande m.fl. hos Arbetsförmedlingen ett gott skydd för den personliga integriteten, dels att skapa förutsättningar för förmedlingen och inspektionen att på ett effektivt sätt kunna fullgöra sina uppdrag.

Arbetsförmedlingen har även haft problem med flera av sina uppdrag då myndighetens registerförfattningar varit relativt strikta och uppräkningsarna av de personuppgifter som får behandlas kunnat tolkas som uttömmande. Detta har bland annat samband med hur förhållandet till PUL är reglerat. Vissa bestämmelser har också visat sig svåra att tolka av andra skäl.

Lagarnas ålder talar nu för att det bör göras en genomgripande analys av lagarna i syfte att skapa författningar som är tydligare och mer lättolkade. En uppföljning av effekterna av de ändringar som genomförts under 2011 bör även påbörjas redan nu. Denna samlade översyn bör kunna medföra positiva effekter på myndigheternas effektivitet.

Utredaren ska därför

- göra en översyn av och ta ställning till behovet av ändringar i nämnda lagar och följa upp effekterna av de under 2011 beslutade ändringarna i Arbetsförmedlingens och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens registerförfattningar, samt
- föreslå de lagändringar som bedöms vara nödvändiga för att regleringen av behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i inspektionens tillsynsverksamhet ska vara ändamålsenlig, tydlig och lätt att tillämpa.

I sin analys och sina förslag ska utredaren bl.a. beakta det skydd mot betydande integritetsintrång som enskilda har enligt regeringsformen.

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för näringslivet och det allmänna. Förslagets kostnadseffekter för små respektive stora företag ska beskrivas. Utredningen ska särskilt beakta de administrativa konsekvenserna och utforma förslagen så att kostnaden för myndigheternas och företagens administration hålls så låg som möjligt. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig uppdaterad om och beakta relevant arbete inom Regeringskansliet, utredningsväsendet, Europeiska kommissionen och Europarådet

Utredaren får studera lagstiftning i andra länder där kompletterande aktörer engagerats i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Utredaren ska inhämta de synpunkter från Arbetsförmedlingen som krävs för att kunna göra överväganden och lämna förslag i enlighet med direktiven. Utredaren ska även

inhämta synpunkter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Datainspektionen. Vidare ska utredaren i den utsträckning det är nödvändigt inhämta synpunkter från övriga myndigheter och organisationer som verkar inom, eller bevakar, det område som uppdraget avser.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2012.

(Arbetsmarknadsdepartementet)