

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-10-06

Diarienummer 0514/22

Handläggare

Kjell Abrahamsson

Telefon: 031-368 59 25

E-post: kjell.abrahamsson@intraservice.goteborg.se

Uppdrag att se över möjligheterna att starta hemtagning av Skatteverkets uppgifter i Navet till en server inom Göteborgs Stad och sedan möjliggöra för förvaltningar och bolag att beställa utdrag ur innehållet

Förslag till beslut

I nämnden för Intraservice:

1. Förvaltningens redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag att se över möjligheterna att starta en hemtagning av Skatteverkets uppgifter i Navet till en server inom Göteborgs Stad i syfte att möjliggöra för förvaltningar och bolag att beställa utdrag ur innehållet godkänns
2. Nämnden för Intraservice hemställer till kommunstyrelsen att utreda personuppgiftsansvaret och den rättsliga grunden för eventuell behandling och hantering av uppgifter i samband med och efter en hemtagning av Skatteverkets uppgifter i Navet till en server i Göteborgs Stad
3. Nämnden för Intraservice hemställer till kommunfullmäktige att godkänna återrapporteringen av uppdraget från KF 2022-11-24 § 15 samt förklarar det slutfört
4. Förvaltningens tjänsteutlåtande översänds till kommunfullmäktige som eget yttrande

Sammanfattning

Nämnden för Intraservice har fått i uppdrag av kommunfullmäktige att se över möjligheterna att starta hemtagning av Skatteverkets uppgifter i Navet till en server inom Göteborgs Stad och sedan möjliggöra för förvaltningar och bolag att beställa utdrag ur innehållet.

Intraservice har inom ramen för uppdraget utrett om det är möjligt att hämta hem delar av Navet så att stadens förvaltningar och bolag skall kunna nyttja detta för att uppfylla och kvalitetssäkra sina behov av personuppgifter i sina respektive register. Utredningen har utgått från att Intraservice gör hemtagning av uppgifter för de personer som bor eller har en annan koppling till kommunen som kräver att vi känner till information om personen. Informationen används sedan som källa till olika tjänster som kommunen nyttjar. Informationen skulle dock inte vara allmänt tillgänglig utan all uthämtning av information kommer ske via behörighetsstyrda gränssnitt. Endast ett fåtal personer på Intraservice skulle ha direktåtkomst till databasen för drift och förvaltning.

Utredningen ger stöd för att hemtagning av Skatteverkets uppgifter i Navet till en server inom Göteborgs Stad enligt vad som redovisas i detta tjänsteutlåtande, inklusive bilagor, skulle vara teknisk möjlig att genomföra. Lösningen bedöms dock vara förenad med betydande juridiska hinder. Intraservice bedömer att de juridiska förutsättningarna för framtagandet av aktuell lösning måste utredas på kommuncentra nivå. Utan en sådan utredning som löser ut de hinder som redovisats i detta tjänsteutlåtande, bedömer förvaltningen att det saknas möjligheter att starta hemtagning av Skatteverkets uppgifter i Navet till en server inom Göteborgs Stad och sedan möjliggöra för förvaltningar och bolag att beställa utdrag ur innehållet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Staden köper idag in utdrag ur Navet som engångsuttag på flera ställen (köpen sker dock via 3:e part), och Intraservice bedömer att det finns en betydande besparingspotential på sikt. Då dessa köp dessutom används under en längre tid, möjliggör den centraliserade lösningen tillgång till aktuella data oftare utan att det påverkar kostnaden. Lösningen innebär därmed kvalitetssäkrade data med minskad kostnad. De juridiska hinder som lyfts i detta tjänsteutlåtande innebär dock risk för kostnader i form av administration och eventuella sanktioner till följd av felaktig hantering av information.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Den tekniska lösning som presenteras förväntas ge en kvalitetshöjning, som uppstår när verksamheter i staden har tillgång till aktuell och korrekt personuppgiftsinformation. Det skulle kunna resultera i snabbare och bättre service, säkrare underlag för beslut och en mer rättvis behandling av medborgare och övriga som berörs av kommunens verksamheter. De juridiska hinder som lyfts i detta tjänsteutlåtande innebär risk för att delar av lösningen och dess tillämpning bryter mot lagstiftning kopplat till hantering av handlingar och behandling av personuppgifter. Det finns risk för en överinsamling av uppgifter och att staden tappar kontrollen över hur de används och sprids. Särskild utsatta är personer vars uppgifter är känsliga, som asylsökanden, barn, patienter eller brukare. Lösningen är tänkt att hantera en stor mängd uppgifter om staden invånare. En felaktig hantering av personuppgifter riskerar leda till intrång och skador i enskildas integritet samt skada allmänhetens förtroende för kommunen och dess företrädare.

Samverkan

Ärendet samverkas med de fackliga representanterna i FSG 2023-11-15.

Bilagor

1. Protokollsutdrag KF 2022-11-24 § 15
2. Fältlista
3. Översiktsbild
4. Göteborgs Stads riktlinje för styrning, samordning och finansiering av digital utveckling och förvaltning
5. Göteborgs stads rutin för hantering av begäran om utlämnande av allmänna handlingar

Ärendet

Efter förslag från kommunstyrelsen gav kommunfullmäktige den 24 november 2022 Intraservice i uppdrag att se över möjligheterna att starta hemtagning av Skatteverkets uppgifter i Navet till en server inom Göteborgs Stad och sedan möjliggöra för förvaltningar och bolag att beställa utdrag ur innehållet, § 15, 0064/22. Intraservice uppdrag att se över behovet av en gemensam tjänst för förvaltningar och bolag i Göteborgs Stad avsåg att säkerställa stadens tillgång till aktuell och säkra folkbokföringsdata.

Utifrån uppdraget har Intraservice utrett de tekniska och juridiska möjligheterna att genomföra hemtagning av uppgifter från Skatteverket i ovan angivet syfte. Under handläggningen av ärendet har Intraservice dataskyddsombud, förvaltningsjurister och IT-arkitekter medverkat.

Protokollsutdrag skickas till kommunfullmäktige.

Bakgrund och beskrivning av ärendet

Intraservice har under lång tid erbjudit stadens förvaltningar och bolag personuppgiftstjänster i form av olika webbtjänster för direktuppslag mot Inera (och innan dess västfolket) som i sin tur har Navet som källa. Dock har personuppgiftstjänsterna då alltid varit i form av direktuppslagning baserat på personnummer eller namn, då det är det som dessa tjänster erbjuder. I dialog med stadsledningskontoret och andra kunder har det tillkommit nya behov där man vill kunna söka på andra parametrar typ åldersspann, adresser (eller annan geografisk tillhörighet), anonymiserade data och liknande. För att kunna erbjuda sådana möjligheter måste Intraservice ha tillgång till informationen lokalt i en databas. All information i databasen kommer vara exakt som i källan Navet och det är bara förändringar där som kommer medföra motsvarande förändringar i vår lokala kopia.

Intraservice kommer i så fall sköta om databasen tekniskt men informationen kommer användas av hela staden och därmed uppstår frågan vem som äger informationen. Det blir i slutändan den eller de som ansvarar för information i form av allmänna handlingar och personuppgifter som måste besluta om vad informationen får användas till och vem som får ta del av den. Intraservice kommer sedan utföra besluten och se till att åtkomsten fungerar.

Lösningsförslag

Se Översiktsbild (Bilaga 3). (Hänvisningar i texten nedan (1–7))

Intraservice beställer ett grunduttag från SKV (1) med hela Göteborgs Stad som underlag. Detta görs bara en gång. Utvalda fält i sparas ner till Intraservice databas. Se Fältlista (Bilaga 2). Urvalet av fält har skett i samarbete med SLK, FSK, Försörjningsstöd, Boplat, Gårdstensbostäder och störningsjouren.

Databasen kommer också kompletteras (3) med alla personer som staden har en pågående relation till, men där personen inte är skriven i Göteborgs kommun. Med relation avses till exempel anställd, elev, vårdnadshavare till elev, extern personal (konsulter etc.), politiker.

Dessa personer har Intraservice samlade i MasterMetaData som har källor (4) såsom HR, skolsystem, Truman etcetera.

Databasen kommer sedan underhållas via daglig aviseringsfil från SKV (2) det vill säga all förändring rörande dessa personer såsom in- och utflyttningar från kommunen. Detta innebär att de personer som inte längre bor i kommunen eller har annan relation ska gallras bort automatiskt.

Detta är det minsta antalet personer Intraservice kan ha i databasen för att kunna vara källa för stadens förvaltningar och bolag rörande personuppgifter och de nya typer av sökningar som efterfrågats. Detta är alltså syftet med databasen.

Förfrågningar (5) som kommer till Intraservices personuppgift-tjänster som inte får träff i databasen (6), kommer automatiskt i stället göra ett direktuppslag mot Skatteverket (7). Den informationen kommer inte sparas i databasen. För konsumenten skall resultatet bli detsamma oavsett om frågan går mot Intraservices databas eller direkt mot Skatteverket.

Då Intraservice har flertalet tjänster som är beroende att dessa uppgifter finns tillgängliga, så minskar beroende till externa datakällor, vilket ger högre driftsäkerhet för Intraservices kunder.

Juridisk bedömning

Genom att ta hem uppgifter om kommuninvånare i Göteborgs Stad från Skatteverkets folkbokföringsdatabas Navet skapas en databas där kommunen behandlar en mycket stor mängd personuppgifter av olika slag för en rad olika ändamål. Sådan behandling berör ett stort antal personer. Utredningen kring de behov som stadens verksamheter angett visar hittills på upp mot 100 slags personuppgifter för samtliga folkbokförda personer i Göteborg samt motsvarande personuppgifter för kommuninvånare som är folkbokförda i andra kommuner, men som har en relation till Göteborgs Stad. Den lösning som efterfrågats genom uppdraget och som presenteras i detta tjänsteutlåtande innebär också att redan befintlig behandling av personuppgifter i form av register över bland annat anställda, externa uppdragstagare, elever och dess vårdnadshavare som inte är folkbokförda i Göteborg kommer att stämmas av mot och läggas till i databasen.

De legala kraven på behandling av personuppgifter finns först och främst i EU:s allmänna dataskyddsförordning (EU/2016/679), även kallad GDPR samt i lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, även kallad dataskyddslagen.

Krav för att få behandla personuppgifter

För att det ska vara tillåtet att behandla personuppgifter måste behandlingen åtminstone uppfylla de principer för behandling som finns angivna i GDPR (artikel 5) och den måste uppfylla något av de villkor som anges som laglig grund för behandling (artikel 6).

Principer för behandling av personuppgifter

De grundläggande principerna kan sägas vara kärnan i dataskyddsförordningen. Principerna gäller för all personuppgiftsbehandling och sätter de yttersta ramarna för vad som är en tillåten behandling.

Principerna innebär bland annat att personuppgiftsansvariga

- måste ha stöd i dataskyddsförordningen för att få behandla personuppgifter

- bara får samla in personuppgifter för specifika, särskilt angivna och berättigade ändamål
- inte ska behandla fler personuppgifter än vad som behövs för ändamålen
- ska se till att personuppgifterna är riktiga
- ska radera personuppgifterna när de inte längre behövs
- ska skydda personuppgifterna, till exempel så att inte obehöriga får tillgång till dem och så att de inte förloras eller förstörs
- ska kunna visa att man lever upp till dataskyddsförordningen och hur man gör det.

Ytterligare krav i GDPR kring roller och ansvar

För att kunna behandla personuppgifter krävs utredning av vem som behandlar vilka personuppgifter för vilket/vilka ändamål och på vilken grund. I det ingår att fastställa vem som ansvarar för behandlingen och vem eller vilka som utför den. Ansvaret för behandlingen ligger hos den personuppgiftsansvarige, som bestämmer mål och medel. Om ett personuppgiftsbiträde ska användas måste den personuppgiftsansvarige genom att ingå ett personuppgiftsbiträdesavtal med och ge instruktioner åt biträdet försäkra sig om att biträdet behandlar personuppgifterna korrekt. Innan en behandling kan starta krävs utredning av vilka risker och konsekvenser behandlingen kan få för registrerade personer samt vilka skyddsåtgärder som ska vidtas för att minimera sådana. Det kan också krävas beslut av den personuppgiftsansvarige i samband med genomförda risk- och konsekvensbedömningar.

Behov av ytterligare juridisk utredning kring möjligheterna att starta hemtagning av Skatteverkets uppgifter i Navet

Kommunstyrelsens uppdrag till Intraservice är att se över möjligheterna att starta hemtagning av Skatteverkets uppgifter i Navet till en server inom Göteborgs Stad och sedan möjliggöra för stadens förvaltningar och bolag att beställa utdrag ur innehållet. För att säkerställa tillgång till aktuell och säkra folkbokföringsdata, ska Intraservice se över behovet av en stadengemensam tjänst för förvaltningar och bolag att beställa utdrag ur Skatteverkets uppgifter från folkbokföringssystemet Navet.

Intraservice har tagit fram en lösning som tekniskt kan tillgodose de behov som hittills identifierats. Det finns flera delar i den framtagna lösningen som måste säkerställas ur ett juridiskt perspektiv. För att det ska vara möjligt bedömer Intracservice att det krävs omfattande utredning av den föreslagna behandlingen av personuppgifter och hur ansvaret ska fördelas i staden.

Personuppgiftsansvar

Av respektive reglemente för stadens förvaltningar samt av respektive ägardirektiv för stadens bolag framgår att förvaltningen/bolaget är personuppgiftsansvarig för de behandlingar av personuppgifter som sker i dess verksamhet.

Av Göteborgs Stads riktlinje för styrning, samordning och finansiering av digital utveckling och förvaltning (bilaga 4) framgår dels att "Respektive nämnd och styrelse är personuppgiftsansvarig och ska fastställa instruktioner gällande leverantörers behandling av personuppgifter" (s. 7), dels att "I de fall leverantörer är personuppgiftsbiträde till en styrelse eller nämnd, får de endast behandla personuppgifter i enlighet med gällande lagar och förordningar, dels de fastställda instruktioner som respektive nämnd/styrelse beslutat om" (s. 8).

Det är i den föreslagna tekniska lösningen av hemtagning från Skatteverket inte klarlagt vem som i alla delar har personuppgiftsansvar för behandling av vilka personuppgifter. Effekten av att ansvarsförhållandena inte är klargjorda medför att stadens förvaltningar och bolag inte kan ta det juridiska ansvar som tillfaller dem enligt GDPR. Vidare är ansvarsfördelningen enligt GDPR en bedömning som ska göras utifrån funktionalitet och alltså inte går att reglera i avtal eller andra överenskommelser. Detta medför att en omfattande utredning krävs av just funktionaliteten eftersom det först därefter är möjligt att klargöra vilka förvaltningar och bolag som har vilket ansvar enligt GDPR. Det måste därför utredas och beslutas vem som bestämmer ändamål och medel för behandlingen.

I det här fallet finns flera ändamål för behandling av de personuppgifter som ska samlas in, och behandling kommer att ske av flera olika verksamheter inom staden. Eftersom det avgörande för personuppgiftsansvaret är vem som bestämmer ändamål och medel för en behandling, är en bedömning av ansvar för den föreslagna lösningen beroende av en tydligare ändamålsbeskrivning, och i sin tur vem som bestämmer och styr varje ändamål. Det är inte osannolikt att behandlingen av personuppgifter i en eller flera delar av den föreslagna lösningen kommer att ha flera personuppgiftsansvariga inom staden, som i olika delar kan ha ett gemensamt personuppgiftsansvar.

De personuppgifter som föreslås kunna tas ut ur databasen av förvaltningar och bolag i staden faller sannolikt under respektive förvaltnings/bolags personuppgiftsansvar när uppgifterna tagits ut och sedan behandlas vidare. Innan sådana uttag sker finns ett viktigt ansvar att fördela: personuppgiftsansvaret för insamlingen, lagringen och hanteringen i den föreslagna databasen.

Den som bestämmer mål och medel för insamlingen av personuppgifterna måste också i förväg bestämma hur varje personuppgift ska behandlas i varje led, och då tydligt ange ändamål, rättslig grund och omfattning för varje behandling. I det ansvaret ingår att säkerställa att behandlingen av varje personuppgift i alla led uppfyller kraven på ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering, lagringsminimering. Det innebär att personuppgifterna inte behandlas för andra ändamål än de samlades in för, att inte fler uppgifter behandlas än vad som behövs för att uppnå ändamålen och att uppgifterna inte lagras längre än vad som krävs för att uppnå ändamålen (gallras).

Uppgifterna som ska samlas in kommer från Skatteverket, som har stöd i lag för att upprätta och hantera ett folkbokföringsregister. Som kommun behöver Göteborgs Stad efter insamling ange och motivera en rättslig grund för att hantera dessa personuppgifter om sina kommuninvånare samt ytterligare personer som har anknytning till kommunen. Omfattningen av antalet kategorier av uppgifter och antalet registrerade personer som berörs är mycket stor.

Lösningen innebär komplexa behandlingar av personuppgifter i flera led, med många tänkbara ändamål och många verksamheter som ska behandla uppgifter. För att säkerställa att insamling och behandling av personuppgifter följer kraven i dataskyddslagstiftningen krävs tydligt utpekade ansvar och stark styrning.

En ytterligare bidragande faktor som påverkar komplexiteten är den omständigheten att Göteborgs Stad är uppdelad i flera förvaltningar och bolag. Detta medför att varje förvaltning eller bolag som behandlar personuppgifter behöver säkerställa att de har

grund för det. Eftersom flera personuppgiftsansvariga sannolikt kommer att behandla samma uppgifter innebär lösningen komplexa behandlingar.

Göteborgs Stads riktlinje för styrning, samordning och finansiering av digital utveckling och förvaltning (Bilaga 4) innehåller det som i tilläggsyrkandet beskrivs som en stadengemensam tjänst. I riktlinjens modell för en gemensam tjänst är varje förvaltning eller bolag som använder en gemensam tjänst personuppgiftsansvarig för de uppgifter man själv behandlar i tjänsten. En nämnd som levererar tjänsten är då personuppgiftsbiträde till dessa förvaltningar/bolag. För en tydligt definierad och begränsad intern gemensam tjänst inom staden fungerar en sådan fördelning av personuppgiftsansvar.

Det är Intraservice bedömning att riktlinjens fördelning av ansvar inte fungerar för den föreslagna lösningen för hemtagning av Navet. För att det ska vara möjligt för staden, och dess förvaltningar och bolag, att säkerställa följsamhet till GDPR och annan lagstiftning som omfattar hanteringen av personuppgifter bedömer Intraservice att beslut om ändamål och medel för behandling av personuppgifter kopplat till lösningen bör ligga hos kommunstyrelsen. Eftersom det inte finns någon enskild förvaltning i staden som ensam har rättslig grund för att hämta hem alla de personuppgifter som föreslås och därefter behandla dessa, så är Intraservices bedömning att ingen av dessa nämnder kan vara ensamt personuppgiftsansvarig. Med det som utgångspunkt bedömer Intraservice att det är kommunstyrelsen som ensam kan och bör bestämma ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Kommunstyrelsen kommer då ansvara för personuppgifterna, hur de samlas in, hanteras i databasen och hur de lämnas ut till stadens förvaltningar och bolag. Först därefter skulle Intraservice i en roll som personuppgiftsbiträde kunna bistå kommunstyrelsen och stadsledningskontoret med underlag för den tekniska lösningen och hanteringen.

Personuppgiftsbiträde

Intraservice är ofta, som beskrivits ovan, personuppgiftsbiträde för stadens bolag och förvaltningar i gemensamma tjänster. För den föreslagna lösningen kan Intraservice efter genomförd utredning vara personuppgiftsbiträde för kommunstyrelsen. För att Intraservice ska kunna uppfylla de krav som ställs på att upprätthålla myndighetsgränserna för de uppgifter som hanteras, kan Intraservice endast tekniskt bearbeta eller tekniskt lagra personuppgifterna. Uppgifterna tillhör inte nämnden för Intraservice, och därför kan de inte heller förvaras hos Intraservice i tryckfrihetsförordningens mening med möjlighet till direktåtkomst.

Den tekniska lösningen kommer därför kräva att Intraservice inte har direkt tillgång till uppgifterna, annat än om den personuppgiftsansvarige (som förvarar uppgifterna i Intraservice lösning), ger ett specifikt uppdrag och släpper in Intraservice tillfälligt.

Ska Intraservice vara personuppgiftsbiträde för behandlingen i den föreslagna databasen behöver Intraservice få instruktioner från den personuppgiftsansvarige där det framgår hur Intraservice får behandla personuppgifter och vilka krav som ställs på behandlingen ur ett dataskyddsperspektiv.

Informationshantering och allmänna handlingar

Genom hemtagning av Skatteverkets uppgifter i folkbokföringsdatabasen Navet bygger Göteborgs Stad upp en större informationsbank med uppgifter om kommuninvånare med flera. Göteborgs Stad tar då på sig ansvar för att informationen som finns lagrad hos oss

är korrekt och uppdaterad samt att den hanteras korrekt och med en god informationssäkerhet.

Skatteverket har vid sin hantering av information i Navet uttryckligen lagstöd för sin behandling. Lag (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I lagstiftning och kompletterande förordningar ges myndigheten mandat för sin behandling och detaljerade instruktioner och begränsningar för sin informationshantering. Skatteverkets hantering av insamlade data i Navet är till exempel styrd, bland annat avseende vilka sökbegrepp som Skatteverket får använda (jfr. 10–11 §§ Lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet).

Vid hemtagning av Navet övergår ansvaret för den nedtagna informationen till Göteborgs Stad. Göteborgs Stads behandling av hemtagen information har inte motsvarande stöd i lag och är därför inte heller direkt styrd av ovanstående lagstiftning.

För de fall hemtagning görs för att kunna omgruppera och utvinna ytterligare information från inhämtade data måste en noggrann analys av de legala möjligheterna av en sådan hantering göras, utifrån syftet med och behovet av en sådan hantering.

Rätten att ta del av allmänna handlingar framgår av 2 kap. 1 § Tryckfrihetsförordningen (1949:105) och innebär att utgångspunkten är att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar hos svenska myndigheter.

Den data som inhämtas genom hemtagning av Navet bedöms utgöra s.k. potentiella handlingar, vilka omfattas av lagstiftningen kring utlämnande av allmän handling, se Göteborgs Stads rutin för hantering av begäran om utlämnande av allmänna handlingar (Bilaga 5) s. 8–9.

Det finns anledning att räkna med att ett hemtagande av Navet kommer att leda till att en större antal begäran om utlämnande av allmänna handlingar kan komma att göras. Hur informationen struktureras och hanteras avgör var inom staden den anses förvarad, och således vem som får hantera de utlämnandefrågor som uppkommer.

Som redogjorts för ovan kan Intraservice inte agera som personuppgiftsansvarig i förhållande till aktuella data. Eventuell hantering från Intraservice bör endast avse s.k. teknisk lagring och bearbetning. Innebärande att informationen i rättslig mening inte anses förvarad hos Intraservice, och därför inte heller ska hanteras av Intraservice vid en begäran om utlämnande av allmän handling. I egenskap av personuppgiftsbiträde har Intraservice ingen automatisk skyldighet att tillmötesgå en begäran om allmän handling som avser personuppgifter som faller under ett visst PUB-avtal. Göteborgs Stad behöver i sin fortsatta analys av förutsättningarna för hemtagning av Navet också beakta vem som ska anses förvara den data som hämtas hem, mot bakgrund av det ansvar detta medför för hanteringar av informationen, inklusive hanteringen av begäran om utlämnanden av allmänna handlingar.

För att Intraservice hantering av den data Göteborgs Stad kan hämta hem från Skatteverket ska anses begränsad till teknisk lagring och bearbetning är Intraservice också begränsade i vilken bearbetning av informationen och informationsflöde som förvaltningen kan göra. Detta behöver särskilt beaktas när ställningstagande ska tas till möjligheterna att till exempel komplettera urvalet av data med så kallad Master Metadata

(MMD), innehållande personuppgifter för personer som är folkbokförda i andra kommuner, men som har en relation till Göteborgs Stad.

Sammanfattad juridisk bedömning

Den föreslagna lösningen innebär insamling och behandling av en mycket stor mängd personuppgifter tillhörande olika kategorier av registrerade. Flera av dessa kategorier av registrerade är särskilt utsatta. Det kan bland annat röra sig om asylsökanden, barn, patienter eller brukare inom socialtjänst. Det finns flera ändamål för behandling av de personuppgifter som ska samlas in, och behandling kommer att ske av flera olika verksamheter inom staden. Varje ändamål och behandling måste kartläggas och säkerställas mot kraven i dataskyddslagstiftningen i förväg. Det innebär också att bedöma risker med och konsekvenser som den avsedda behandlingen kan få för de registrerade.

Det finns också risker med att befintlig behandling i staden av personuppgifter i form av register över bland annat anställda, externa uppdragstagare, elever och dess vårdnadshavare som inte är folkbokförda i Göteborg kommer att läggas till i databasen. Detta kan innebära en kombination av personuppgifter från två eller flera behandlingar som utförs för olika ändamål eller av olika personuppgiftsansvariga på ett sätt som den registrerade inte rimligen förväntar sig. Det kan också komma att innebära en otillåten samkörning av databaser som innehåller personuppgifter.

Övergripande finns risker med att fatta beslut om och använda en lösning utan att först klarlägga personuppgiftsansvar, de behov som finns och hur personuppgifter ska behandlas. Utöver att utsätta de registrerade för intrång i deras privatliv riskerar även förtroendet för stadens förvaltningar och bolag att påverkas negativt.

Riskerna kopplade till nu föreslagen teknisk lösning måste också värderas mot den faktiska nyttan för Göteborgs Stad med att själv behandla aktuella data. En avgörande fråga för relevansen med hemtagning av Navet är vilka behov som ska tillgodoses genom lösningen, och vilka fördelar lösningen får jämfört med en lösning där vi fortsatt använder Skatteverkets Navet för direkta förfrågningar. Utöver att klarlägga personuppgiftsansvaret för föreslagen teknisk lösning bör också behovsanalysen förtydligas. I den mån den data Göteborgs Stad för närvarande kan tillgodogöra sig genom Navet är ofullständig eller otillräcklig måste Stadens behov av data närmare analyseras. Många av de begränsningar av datautvinning som finns i Navet framstår som medvetna begränsningar, som till viss del också framgår direkt av tillämplig lagstiftning. Göteborgs Stad har inte samma lagstöd för att behandla hemtagna data som Skatteverket har i sin behandling av information i Navet. Oaktat Göteborgs Stads behov av ytterligare data måste Göteborgs Stads behov ställas mot de begränsningar som finns för att på ett lagenligt sätt hantera personuppgifter. Särskilt fokus bör då läggas på känsliga personuppgifter, där en aggregerad information kan ge Göteborgs Stad värdefulla data men där den typen av sammanställning också kan medföra stora risker i informationsspridningshänseende. Varje personuppgiftsansvarig måste för all behandling av känsliga personuppgifter luta sig mot ett tillämpligt undantag i GDPR.

För det fall att Göteborgs Stad bedömer det ändamålsenligt och möjligt att strukturera informationen från Navet på ett sådant sätt att ytterligare information kan utvinnas ur hemtagna data måste det också beaktas att detta innebär att Göteborgs Stads möjlighet att tillhandahålla information till exempel för den som gör en begäran om utlämnande av handling kommer att överstiga vilken information som kan inhämta från Skatteverket via

Navet. Eventuella effektivitets- och driftsmässiga vinster med hemtagning måste då också vägas mot det merarbete en omfattande hantering av begäran om utlämnande av allmänna handlingar kan antas innebära, hantering av registrerades rättigheter kopplat till personuppgifter samt de risker som finns med att hantera känsliga personuppgifter och att göra sekretessbedömningar gentemot den stora mängd personuppgifter som Göteborgs Stad kommer förfoga över.

Intraservice bedömer att ytterligare utredning av de frågor som lyfts ovan är nödvändig. För att sådan utredning ska bli möjlig behöver kommunstyrelsen involveras. Därför bör Intraservice i sin återredovisning till Kommunfullmäktige föreslå att en utredning av ansvar för och hantering av handlingar och personuppgifter genomförs under Stadsledningskontorets ledning, där Intraservice samt tänkta användare av databasen medverkar.

Dataskyddsombudens bedömning

Dataskyddsombuden instämmer i förvaltningens bedömning att det är många frågor som behöver redas ut innan det är möjligt att göra en bedömning av huruvida den föreslagna hemtagningen kan göras på ett lagligt sätt. Utifrån den information som framkommer i tjänsteutlåtandet bedömer dataskyddsombuden att bland annat följande frågor behöver omhändertas innan en behandling av personuppgifter påbörjas:

- Vem är ansvarig för behandlingen/handlingarna?
- Vilken rättslig grund finns som stöd för behandlingen/handlingarna?
- Vilket/vilka tillämpliga undantag finns för respektive personuppgiftsansvarig till att få behandla känsliga personuppgifter?
- Hur säkerställs att de grundläggande principerna efterlevs? Lagringsminimering, uppgiftsminimering, osv.
- Hur kan riskerna med behandlingen identifieras och åtgärdas när man inte kan bedöma omfattningen (antal registrerade) eller ange hur länge uppgifter sparas?
- Hur är den automatiska raderingen säkerställd juridisk? Får man gallra på det här sättet som anges i underlaget. Finns/kommer det finnas gallringsbeslut?
- Hur tas de registrerades rättigheter tillvara? Vem ansvarar för att lämna ut registerutdrag eller ta bort uppgifter vid begäran om radering?
- Här behöver man även beakta ifall det skapas allmänna handlingar och vem som ansvarar för dessa. Detta påverkar de registrerades möjlighet till att bli raderade och ska tydligt framgå för den registrerade (Arkivlagen mm)
- Hur kan syftet med navet upprätthållas om de registrerade utövar sin rätt till radering?
- Hur informeras de registrerade och vem ansvarar för detta?

Viktigt att poängtera är att det, utifrån behandlingen/handlingarnas omfattning, kan finnas ytterligare risker som behöver beaktas. Dataskyddsombudets rekommendationer ska därför ses som minimum och inte en uttömmande lista.

Förvaltningens bedömning

Hemtagning av Skatteverkets uppgifter i Navet till en server inom Göteborgs Stad och sedan ett möjliggörande för förvaltningar och bolag att beställa utdrag ur innehållet skulle medföra positiva effekter i form av bättre samordning av tillgänglig informationsmängd

och en möjlighet att sänka kostnaden för stadens bolag och förvaltningar för att få tillgång till sådan information.

Under utredningen har det dock uppmärksammats ett antal juridiska hinder kopplade till den av förvaltningen utpekade tekniska lösningen. Förvaltningen bedömer att de juridiska förutsättningarna för hemtagning av uppgifter i Navet måste utredas vidare på kommuncentral nivå. Att undanröja de juridiska hinder som redovisats i detta tjänsteutlåtande bedöms utgöra en förutsättning för möjligheterna att gå vidare med ett arbete mot att starta hemtagning av Skatteverkets uppgifter i Navet. Därför bedömer förvaltningen att Intraservice i sin återredovisning till Kommunfullmäktige ska föreslå att en utredning av ansvar för och hantering av handlingar och personuppgifter genomförs under stadsledningskontorets ledning, där Intraservice samt tänkta användare av databasen medverkar.

Om ovan redovisade juridiska hinder inte kan undanröjas inför hemtagande av uppgifter från Skatteverket bedömer förvaltningen att det saknas förutsättningar för ett fortsatt arbete med hemtagning av Skatteverkets uppgifter i Navet till en server inom Göteborgs Stad, och sedan möjliggöra för förvaltningar och bolag att beställa utdrag ur innehållet.

Malin Lundqvist
Avdelningschef Digital infrastruktur

Peter Söderström
Förvaltningsdirektör