



Remittering av betänkandet SOU 2017:29 Brottsdatalag (Ju2017/03283/L4)

Juridiska fakultetsnämnden har genom remiss anmodats att avge yttrande i rubricerat ärende. Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker utredningens förslag om en ny brottsdatalag i stort, men vill framföra följande rörande förslaget innehåll och utformning.

Inledning

Utredningen lägger fram ett förslag till ny brottsdatalag, som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet). Lagen föreslås vara en ramlag som ska tillämpas av myndigheter om har till uppgift att förebygga, förhindra, eller upptäcka brottslig verksamhet, m.m. (behöriga myndigheter), men enbart när myndigheterna behandlar personuppgifter i just sådana arbetsuppgifter. Ramlagen ska kompletteras med föreskrifter för respektive myndighet. Om de behöriga myndigheterna behandlar personuppgifter i andra sammanhang, är den allmänna personuppgiftsförordningen tillämplig. Lagen ska vara subsidiär i förhållande till andra lagar och förordningar.

Fakultetsnämnden tillstyrker den föreslagna ordningen, men vill redan inledningsvis understryka vikten av att så långt som möjligt eftersträva en tydlig, transparent och överskådlig reglering av hanteringen av personuppgifter på det brottsbekämpande området. Regleringen av dataskydd på området har tidigare utmärkt sig för att vara ett svåröverskådligt lapptäcke av regler. Transparens och förutsebarhet i regelverket är viktigt inte minst för att möjliggöra effektiv kontroll och ansvarsutkrävande av verksamheten. När dataskyddsområdet nu regleras om är det därför av stor vikt att de allmänna principerna kommer att genomföras på ett enhetligt sätt och att olika tolkningar av samma eller liknande regler så långt som möjligt undviks. Detta krav bör även ställas i förhållande till regleringen av dataskydd på andra områden, så att den svenska regleringen i största möjliga utsträckning blir koherent.



Gränsdragningsfrågor och nationell säkerhet

Den föreslagna lagen ska inte tillämpas på Säkerhetspolisens hantering av personuppgifter som rör nationell säkerhet. Säkerhetspolisen omfattas i allmänhet inte av direktivet (dataskyddsdirektivets artikel 2(3), tillsammans med punkt 14 i preambeln). Detsamma gäller Polismyndigheten om den har övertagit ansvar för uppgifter som rör nationell säkerhet från Säkerhetspolisen. Lagförslaget är utformat så att undantaget bara träffar en viss verksamhet, inte myndigheten i sin helhet. Frågan kommer ytterligare att behandlas i slutbetänkandet (s. 176). Utredningen hade kunnat diskutera begreppet nationell säkerhet i mer detalj (bortsett från s. 175 saknas en begreppsanalys helt). EU-domstolen har tidigare haft en mycket snäv syn på nationell säkerhets, och en mer expansiv syn på ”allmän säkerhet”, se särskilt CJEU mål C-300/11, ZZ v Secretary of State for the Home Department. EU:C:2013:363, samt Tele2 Sverige AB (C 203/15) v Post- och telestyrelsen, and Secretary of State for the Home Department (C 698/15) v Tom Watson, Peter Brice and Geoffrey Lewis, EU:C:2016:970 (Grand Chamber), 21 December 2016. Åtminstone borde det (svårigen definierade) EU-rättsliga begreppet nationell säkerhet ställas i relation till det svenska begreppet, inte minst i ljuset av utredningens övergripande ambition att säkerställa en konsekvent begreppsapparat.

Adekvat skyddsnivå

Nationella myndigheter är bundna av EU-kommissionens beslut om adekvat skyddsnivå (s. 590), men det bör tydligt framgå i förarbeten att om det förekommer tveksamheter om adekvat skyddsnivå kan anses föreligga och en enskild gör detta gällande inför behörig instans så har nationella myndigheter en utredningsskyldighet (C-362/14) vilket tydligt bör framgå. Enbart EU-domstolen kan ogiltigförklara ett adekvat skyddsnivåbeslut, men processen kan initieras vid en nationell tillsynsmyndighet som har en skyldighet att göra en självständig bedömning. Utredningens formulering i denna fråga kan betraktas som allt för svepande och kategorisk (se s. 590-1).

Principer för behandling av personuppgifter

Nedan följer synpunkter avseende den föreslagna lagens andra kapitel och därtill angränsande regler.

Tydlig reglering av kravet på rättslig grund

Vid behandling av personuppgifter, inte minst i polisära och andra brottsförebyggande sammanhang, är det viktigt att myndigheternas befogenhet uttrycks på ett tydligt och transparent sätt. Lagförslaget innehåller tydliga regler under vilka omständigheter uppgifter får behandlas enligt lagen; behandlingen ska vara hänförligt till särskilt definierade arbetsuppgifter (relaterade till att förebygga brottslig verksamhet, m.m.), och arbetsuppgifterna ska framgå av bindande rättsakter.



Fakultetsnämnden tillstyrker förslaget. Visserligen kan förväntas att en viss begränsning av myndigheters flexibilitet när det gäller att utveckla nya arbetsmetoder och samverkansformer, något som uppmärksammas av utredningen (s. 239). Genom att författningsstödet även kan hämtas från en förordning eller ett enskilt regeringsuppdrag bör det därmed finnas tillräckliga verktyg för möjliggöra flexibilitet.

Krav på ändamål för den enskilda behandlingen

Utredningen redovisar en diskussion som förekommit i Sverige, avseende skilda synsätt på relationen mellan kravet på rättslig grund för behandling och kravet på ett preciserat ändamål för behandlingen (s. 240 ff.). Fakultetsnämnden delar utredningens uppfattning att de två begreppen bör ges skilda innebörder. Utredningen berör hur frågan ska regleras i myndigheternas respektive myndighetsförfattning, men landar inte i någon bestämd uppfattning (s. 242). Fakultetsnämnden utgår därför ifrån att frågan kommer att avgöras i ett annat sammanhang. Den tolkning som utredningen gör vad gäller dataskyddsdirektivets krav på reglering av ändamål förefaller rimlig, liksom förslaget att ändamålet ska dokumenteras särskilt om det inte framgår av sammanhanget (lagförslagets 2:3, 2 st). Härigenom tydliggörs även, tillsammans med den föreslagna regeln i 2:4, att varje behandling för ett nytt ändamål förutsätter en självständig rättslig grund. Det ovan sagda understryker dock komplexiteten i det aktuella rättsområdet, liksom behovet av att ha en genomtänkt strategi för genomförandet av dataskyddsregelverket i svensk rätt så att regleringen utformas koherent. Även inom brottsdatalagen är det av vikt att olika reglerna hänger samman. Det bör därför tydliggöras hur den proportionalitetsbedömning som enligt 2:4 ska göras vid en behandling för ett nytt ändamål förhåller sig till skyldigheten enligt 3:7, att göra en konsekvensbedömning och inleda ett förhandssamråd vid en ”ny behandling, eller betydande förändringar avseende redan pågående behandling”. Om den nya behandlingen helt eller delvis berör ett nytt ändamål bör båda lagrum bli tillämpliga.

Fakultetsnämnden ställer sig frågande till den föreslagna regeln i 2:5, att behöriga myndigheter får behandla personuppgifter för vetenskapliga, statistiska och historiska ändamål inom lagens tillämpningsområde. Enligt såväl artikel 89 i den allmänna dataskyddsförordningen som artikel 4.3 i dataskyddsdirektivet krävs att särskilda skyddsåtgärder finns tillgängliga för att behandling av personuppgifter för ovan angivna ändamål ska vara tillåten. En särskild skyddsåtgärd för forskning kan exempelvis vara krav på att uppgifterna pseudonymiseras. Därutöver krävs enligt nu gällande rätt, liksom enligt det förslag som nyligen lagts av forskningsdatautredningen (SOU 2017:50 Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål) att forskning på personuppgifter om lagöverträdelser genomgår etikprövning av en etikprövningsnämnd (3 § etikprövningslagen och s. 346 i forskningsdatautredning). Utredningen om dataskyddsdirektivet berör överhuvudtaget vilka åtgärder som skulle kunna utgöra sådana lämpliga skyddsåtgärder för forskning som bedrivs av de behöriga myndigheterna. Intrycket ges att det författningsstöd



som finns för att de behöriga myndigheterna får behandla personuppgifter i sin ordinarie verksamhet är tillräckligt för att behandla uppgifterna även för vetenskapliga, statistiska och historiska ändamål. Det skulle innebära att de behöriga myndigheterna kunde bedriva forskning på helt andra villkor än universitet och högskolor. Återigen får hänvisas till behovet av ett koherent genomförande av dataskyddreglerna i svensk rätt.

Olika kategorier av personuppgifter

Lagförslaget innehåller två lagrum med krav på att olika kategorier av personuppgifter ska särskiljas; 2:8 om olika kategorier av registrerade, (misstänkta, dömda, vittnen, brottsoffer, etc) och 2:9 om olika kategorier av uppgifter, sådana som grundar sig på fakta och sådana som grundar sig på personliga bedömningar. Lagrummet avser att genomföra dataskyddsdirektivets artikel 6 och 7.1.

Fakultetsnämnden tillstyrker förslaget i så mening att lagförslaget innebär ett korrekt genomförande av de aktuella artiklarna i direktivet. Samtidigt går det inte att undvika att påtala att skrivningen väcker svårhanterliga kunskapsteoretiska frågeställningar om vad som är fakta och vad som är en bedömning. Utredningens analys av frågan är också mycket kortfattad (s. 262 och s. 690). Inte heller direktivets preambel synes ge någon vägledning om vad som avses. Enligt fakultetsnämndens mening lämpar sig frågor av denna karaktär knappast att regleras i lagtext. Enskilda har vidare en rätt att få felaktiga eller ofullständiga uppgifter rättade, 4:9 i lagförslaget. Frågan kan ställas i vad mån en personlig bedömning kan vara felaktig eller ofullständig. Kan en registrerad därmed inte få en sådan uppgift rättad? Domstolar och tillsynsmyndigheter bör vara uppmärksamma på hur regeln tillämpas framöver och följa att den ges en någorlunda enhetlig tillämpning och tolkning.

Villkor om användningsbegränsning

I 2:20 finns en regel om användningsbegränsningar för behandling av personuppgifter, vid överföringar till andra medlemsstater eller EU-organ, i syfte att genomföra 9.3 och 9.4 i dataskyddsdirektivet. Såväl direktivets regel och regeln i den förslagna brottsdatalagen är svårlästa.

9.4 i direktivet anger att ”medlemsstaterna ska föreskriva att den överförande behöriga myndigheten inte ska tillämpa villkor enligt punkt 3 på mottagare i andra medlemsstater eller på byråer och organ som inrättats i enlighet med avdelning V kapitlen 4 och 5 i EUF-fördraget, med undantag för de villkor som är tillämpliga på motsvarande överföringar av uppgifter inom den överförande behöriga myndighetens medlemsstat”. Utredningen har kommenterat regeln som att den ”torde innebära att användningsbegränsningar inte får ställas upp i större utsträckning i förhållande till mottagare i andra medlemsstater än vad som är tillåtet i förhållande till mottagare i den egna medlemsstaten”. Fakultetsnämnden har ingen annan uppfattning i frågan.



Däremot anser nämnden att ordalydelsen i den svenska regeln är onödigt svårtolkad. I lagförslaget 2:20 anges följande:

”Om det inte är särskilt föreskrivet får villkor för behandling av personuppgifter inte ställas upp i förhållande till en mottagare i en annan medlemsstat eller ett EU-organ, om det inte i motsvarande fall får ställas upp samma typ av villkor i förhållande till en svensk mottagare.”

Av skrivningen framgår inte tydligt att det ankommer på svensk rätt att reglera frågan, utan tvärtom kan lagrummet läsas så att svenska myndigheter enbart får uppställa användningsbegränsningar om andra medlemsstater gör det i förhållande till svenska mottagare. Med en sådan tolkning förefaller bestämmelserätten över användningsbegränsningar enbart tillkomma andra än svenska aktörer. Skrivningen bör därför förtydligas, exempelvis genom att det anges var en sådan begränsning kan regleras.

Enskildas rättigheter

Nedan följer kommentarer avseende kapitel 4 i lagförslaget och därtill hörande frågor.

Personrelaterad information

För tydlighetens vore det bra om sista stycket i 4:2 innehöll en uttrycklig hänvisning till regeln i 4:5, att behöriga myndigheter kan ha rätt att behandla personuppgifter utan den registrerades vetskap.

Begränsning av rätten till information

Sista stycket i 4:5 bör få en annan språkligt utformning då skrivningen ”en personuppgiftsansvarig som inte är en myndighet i motsvarande fall som avses i offentlighets- och sekretesslagen” framstår som något kryptisk.

I 4:6 i den föreslagna lagen finns ett undantag från rätten till information avseende personuppgifter som behandlas i löpande text som ännu inte färdigställt. Undantaget gäller inte om personuppgifterna har behandlats längre än ett år. Av lagtexten framgår inte från vilken tidpunkt ettårsfristen ska beräknas; från det att myndigheten överhuvudtaget fick del av uppgiften, från det att myndigheten började behandla uppgiften i det enskilda ärendet, eller när arbetet med det aktuella dokumentet inleddes. I utredningen diskuteras frågan enbart knapphändigt. Av författningskommentaren (s. 724) framgår, med hänvisning till prop. 1997/ 98:44, s.83 f., att tidsfristen ska beräknas från den tid då begäran om information gjordes. I ovannämnda proposition anges på s. 82 att ”personuppgifter i löpande text som, när ansökan gjordes, har behandlats under längre tid än ett år utan att texten har fått sin slutliga utformning bör därför lämnas ut, om inte den personuppgiftsansvarige väljer att i stället utplåna personuppgifterna i den ofärdiga texten” samt s. 83 ”det kan t.ex. gälla uppgifter i utkast som har behandlats under längre tid än ett år”. Av detta framgår att det är tidpunkten då arbete med själva dokumentet inleddes



som är avgörande. Det vore lämpligt om detta kunde förtydligas, om inte i lagtexten så åtminstone direkt i de aktuella förarbetena.

I 4:7 finns ytterligare ett undantag från rätten till information, om begäran är orimlig eller uppenbart ogrundad. Regeln ger därmed större utrymme att göra undantag från rätten till information för registrerade, än vad som är möjligt vad gäller undantag från rätten att få del av allmänna handlingar. Fakultetsnämnden håller visserligen med utredningen om att det är viktigt att särskilja mellan rätten till tillgång till allmänna handlingar och rätten till information enligt dataskyddsrätten (bl.a. s. 393), men för att inte undergräva rätten till tillgång till allmänna handlingar kan det vara lämpligt att påpeka denna skillnad i möjliga undantag, åtminstone förarbetsvis.

Det kan i sammanhanget även understrykas att fakultetsnämnden delar utredningens uppfattning (s. 394) att det är viktigt att frågan om rätt till domstolsprövning av tillgång till information inte blandas ihop med rätten till domstolsprövning för att få allmänna handlingar efter sekretessprövning. I detta fall ger dataskyddsrätten de registrerade ett starkare skydd, vilket i sin tur inte bör undergrävas av utformningen av TF och OSL.

Tillsyn

Fakultetsnämnden delar utredningens syn (avsnitt 12.5.2) att tillsynsmyndighetens bör ha dubbla perspektiv – att både verka för att fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter skyddas och att underlätta det fria flödet av personuppgifter.

Utredningen vill inte gå in på frågan om vilken myndighet som är bäst lämpad att bedriva tillsyn (avsnitt 12.2). Den nuvarande överlappande tillsynen (Datainspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden) inom området är inte ändamålsenligt. Förhoppningsvis kommer dock huvuddelen av problemen lösas om förslagen som Utredningen om tillsynen över den personliga integriteten (SOU 2016: 65) lagt fram genomförs.

Sanktioner

Fakultetsnämnden välkomnar utredningens restriktiva syn på kriminalisering (avsnitt 13.2.1) och håller med de slutsatser utredningen drar om att administrativa sanktioner räcker i detta område.

Förslag till yttrande har upprättats av professorerna Iain Cameron, Anna Jonsson Cornell och Jane Reichel. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens prodekanus, professor Jane Reichel.

Jane Reichel