

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-11-25

Närvarande: F.d. justitierådet Bo Svensson, regeringsrådet Eskil Nord och justitierådet Ann-Christine Lindeblad.

Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet

Enligt en lagrådsremiss den 5 november 2009 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet,
2. lag om polisens allmänna spaningsregister,
3. lag om ändring i rättegångsbalken,
4. lag om ändring i vapenlagen (1996:67),
5. lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627),
6. lag om ändring i lagen (2000:344) om Schengens informationssystem,
7. lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet,
8. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
9. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Annika Waller och rättssakkunniga Jenny Ferm.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Lagrådsremissen innehåller förslag till lag om behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet. Lagen ska ersätta polisdatalagen (1998:622). Några polisregister föreslås regleras särskilt i den nya lagen, bl.a. register över DNA-profiler och penningtvättsregister. När det gäller polisens allmänna spaningsregister föreslås detta regleras i en särskild lag. Förslagen föranleder konsekvensändringar i andra lagar. En utgångspunkt är enligt remissen att skapa en teknikneutral och flexibel reglering som ger ramarna för polisens personuppgiftsbehandling utan att i detalj reglera formerna för behandlingen.

Den föreslagna regleringen är komplex och det är, som flera remissinstanser framfört, svårt att fullt ut överblicka de sammantagna konsekvenserna. Lagrådet kan emellertid instämma i regeringens uppfattning att det svårligen låter sig göras att ställa ett sådant krav på en lagstiftning av det slag som det är fråga om utan att komplex lagstiftning måste kunna beslutas och genomföras utan att varje enskild konsekvens kan förutses. Det bör därvid understrykas att det är viktigt att sådan uppföljning och utvärdering som enligt remissen ska ske kommer till stånd så att eventuella oförutsedda effekter kan rättas till.

Förslaget till lag om behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet

Lagens rubrik och 1 kap. 1 §

I paragrafen anges lagens syfte vara att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid behandling av personuppgifter i

polisens brottsförebyggande verksamhet samt att ge polisen möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sådan verksamhet. Framställt på detta sätt får man intrycket att den nya lagen i första hand är avsedd att förstärka integritetsskyddet för enskilda och endast i andra hand vill ge polisen möjligheter att på ett effektivt sätt utnyttja personuppgifter i sin brottsbekämpande verksamhet.

Den föreslagna lagstiftningen har emellertid framtvingsats av den tekniska utvecklingen, som ger polisen möjligheter att effektivisera sin brottsbekämpande verksamhet genom att behandla personuppgifter på nya sätt. Den nya tekniken innebär med nuvarande lagstiftning ökade risker för att enskildas personliga integritet kränks. För att polisen ska få ta den nya tekniken i bruk måste polisdatalagstiftningen ändras så att medborgarna får det skydd för sin personliga integritet som bl.a. regeringsformen och den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna tillförsäkrar dem. Lagrådet föreslår därför att paragrafen ges följande lydelse:

Syftet med denna lag är att ge polisen möjlighet att i sin brottsbekämpande verksamhet behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt utan att människors personliga integritet kränks.

Godtas Lagrådets förslag bör också lagens rubrik ändras. Den föreslagna rubriken är för lång och intetsägande och klargör inte att lagen handlar om registerfrågor. Lagrådet föreslår att lagen rubriceras "Polisregisterlag" eller "Polisdatalag".

1 kap. 3 §

Innehållet i paragrafens första och sista stycken förs lämpligen samman i ett nytt första stycke av följande lydelse:

Bestämmelserna om personuppgifter i följande paragrafer tillämpas också vid behandling av uppgifter om juridiska personer.

2 kap. 1, 2, 7 och 8 §§

I 2 kap. 1 § behandlas förhållandet mellan personuppgiftslagen och den föreslagna lagen om behandling av personuppgifter i polisens brottsförebyggande verksamhet. Enligt 2 kap. 1 § ska den sistnämnda lagen gälla i stället för personuppgiftslagen, om inte annat anges i 2 kap. 2 §. I den paragrafen räknas så upp ett stort antal bestämmelser i personuppgiftslagen som ska tillämpas när personuppgifter behandlas i polisens brottsbekämpande verksamhet.

Till de bestämmelser som på grund av hänvisningen i 2 kap. 2 § till personuppgiftslagen ska tillämpas av polisen hör definitionen i 3 § personuppgiftslagen av ordet behandling (av personuppgifter). Därmed ska förstås varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring. Av intresse i detta sammanhang är också hänvisningen i 2 kap. 2 § till bl.a. 9 § första stycket c och d personuppgiftslagen. Hänvisningen innebär att den personuppgiftsansvarige hos polisen ska se till att personuppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (c), och att personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in (d). Punkt d ger uttryck för den s.k. finalitetsprincipen.

En given utgångspunkt för den föreslagna lagen är att polisen ska få samla in personuppgifter som behövs i polisens brottsbekämpande verksamhet och sedan behandla dem på alla de sätt som omfattas av den ovan återgivna definitionen i 3 § personuppgiftslagen. Det innebär att polisen inte bara behandlar det insamlade materialet för eget bruk; i begreppet behandling ingår också utlämnande eller annat tillhandahållande av uppgifter. Får polisen samla in personuppgifter för brottsbekämpande ändamål, får den alltså också lämna ut uppgifterna för sådant ändamål eller för något ändamål som är förenligt med det brottsbekämpande ändamål för vilket uppgifterna samlades in, jfr finalitetsprincipen ovan.

En reglering som inte är mera detaljerad än så skulle emellertid ställa polisen inför tillämpningssvårigheter, eftersom regleringen skulle tvinga polisen att i varje enskilt fall pröva huruvida en personuppgift kan samlas in eller lämnas ut med hänsyn till att ändamålet måste vara brottsbekämpande. I 7 och 8 §§ har därför det brottsbekämpande ändamålet brutits ner i deländamål som därmed klassas som brottsbekämpande. Avsikten är att polisen alltid ska kunna behandla personuppgifter för dessa deländamål utan att gå in på en prövning i det enskilda fallet av om det nya ändamålet är förenligt med insamlingsändamålet.

I 7 § har i enlighet härmed angivits att personuppgifter får behandlas om det behövs för att 1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, 2. utreda eller beivra brott, eller 3. fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Denna uppräkningslista av de s.k. primära ändamålen för vilka polisen får behandla personuppgifter för eget bruk, är enligt vad som upplysts vid föredragningen avsedd att vara uttömmande. De tre punkterna täcker alla behov som polisen kan ha av att behandla personuppgifter i den egna brottsbekämpande verksamheten. Lagrådet ifrågasätter inte detta men vill

anmärka att uppräkningsområden i 2 kap. 7 § begränsar tillämpningsområdet för finalitetsprincipen. Skulle det visa sig att polisen har behov av att behandla personuppgifter som insamlats för brottsbekämpande ändamål för ett (annat) i och för sig brottsbekämpande ändamål som emellertid inte täcks av ordalagen i 7 § så får behandlingen inte ske, även om den skulle vara förenlig med finalitetsprincipen.

Det förhållandet att en precisering av det brottsbekämpande ändamålet begränsar tillämpningsområdet för finalitetsprincipen vållar problem i 8 § som behandlar de s.k. sekundära ändamålen för vilka polisen får lämna ut personuppgifter till andra myndigheter.

I avsnitt 6.4.2 i remissen behandlas bl.a. grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter. I det sammanhanget anförs som skäl för en hänvisning till finalitetsprincipen i nya lagen att det är svårt att i alla avseenden kunna bedöma nuvarande behov av personuppgiftsbehandling och att förutse alla de behov av sådan behandling som kan göra sig gällande i framtiden. Detta utvecklas närmare i avsnitt 7.1. Lagens ändamålsreglering. Där anförs bl.a. att de sekundära ändamålen bör uttryckas i lagen så preciserat och fullständigt som möjligt. För andra ändamål än de i lagen angivna sekundära ändamålen bör utlämnande tillåtas enbart under förutsättning att det inte kan anses oförenligt med insamlingsändamålet att lämna ut uppgifterna, dvs. med tillämpning av finalitetsprincipen. I enlighet härmed föreslås att en hänvisning (i 2 kap. 2 §) görs till 9 § första stycket i personuppgiftslagen.

Lagrådet menar att den hänvisning som görs i 2 kap. 2 § till 9 § första stycket i personuppgiftslagen inte räcker för att vidga tillämpningsområdet för 8 § utöver vad ordalagen tillåter. Om det anses vara önskvärt att personuppgifter får lämnas ut eller på annat sätt

behandlas för andra ändamål än de i lagen angivna sekundära ändamålen, när ett utlämnande för det nya ändamålet inte kan anses vara oförenligt med insamlingsändamålet, bör det komma till tydligt uttryck i lagtexten, förslagsvis genom ett tillägg i första stycket 6 av en ny punkt c. Samtidigt bör punkten b i första stycket 6 redigeras om. Godtas sistnämnda förslag bör motsvarande ändring göras i 5 kap. 2 § första stycket 2.

På grund av det anförda föreslår Lagrådet att 8 § första stycket 6 ges följande lydelse:

6. en myndighets verksamhet
- a) om det enligt lag eller förordning åligger polisen att bistå myndigheten med viss uppgift,
 - b) om informationen tillhandahålls inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan mot brott, eller
 - c) om ett utlämnande inte kan anses vara oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

2 kap. 16 –18 §§

Det har vid föredragningen upplysts att sekretessbestämmelsen i 35 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) endast gäller i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser. Det finns därför inte skäl att i 2 kap. 16–18 §§ hänvisa till den paragrafen.

3 kap. 4 och 6 §§

I 3 kap. 4 § första stycket behandlas uppgifter om personer som inte är misstänkta för brott i vid mening. Till personkretsen hänförs ”en person som inte är misstänkt för brott eller för att ha utövat eller komma att utöva sådan brottslig verksamhet som avses i 2 § första stycket 1”. Detta är svårläst och svårbegripligt. Lagrådet, som inte gärna använder ordet ”misstänkt” när det gäller brott som ännu inte

har begåtts, föreslår att stycket ges följande lydelse. Godtas det förslaget bör motsvarande ändring göras i 3 kap. 6 § första stycket 3.

Om uppgifter, som behandlas enligt 1 §, direkt kan hänföras till en person som inte är misstänkt för brott eller för att ha utövat sådan brottslig verksamhet som avses i 2 § första stycket 1 eller som kan antas komma att utöva sådan brottslig verksamhet, ska det genom en särskild upplysning eller på något annat sätt framgå att personen inte är misstänkt.

3 kap. 9 §

Denna paragraf innehåller inte någonting utöver en upplysning om innehållet i de tre närmast följande paragraferna. Samma information framgår för övrigt av mellanrubriken närmast före paragrafen.

Lagrådet föreslår att paragrafen utgår.

4 kap. 1 och 11 §§

I paragraferna bör föras in en erinran om att Rikspolisstyrelsen får föra register över DNA-profiler för ändamål som anges i 2 kap. 7 och 8 §§. Lagrådet föreslår att paragraferna ges följande lydelse:

4 kap. 1 § Rikspolisstyrelsen får föra register över DNA-profiler (DNA-registret, utredningsregistret och spårregistret) i enlighet med 2–10 §§. Dessa register får föras, förutom för ändamål som anges i 2 kap. 7 och 8 §§, för att underlätta identifiering av avlidna personer.

4 kap. 11 § Rikspolisstyrelsen får föra fingeravtrycks- eller signalementsregister i enlighet med 12–17 §§. Dessa register får föras, förutom för ändamål som anges i 2 kap. 7 och 8 §§, för att underlätta identifiering av okända personer.

5 kap. 2 §

Paragrafens första stycke 2 bör redigeras om i överensstämmelse med den lydelse som föreslås beträffande 2 kap. 8 § första stycket 6 b.

Punkt 5 i övergångsbestämmelserna

I punkten anges att vissa angivna bestämmelser i den nya lagen inte behöver tillämpas förrän den 1 januari 2015. En föreskrift om att en lagbestämmelse får men inte behöver tillämpas är ovanlig. Med hänsyn till vad som anges i remissen om skälen för denna föreskrift får den godtas.

Förslaget till lag om polisens allmänna spaningsregister

3 §

I paragrafen anges ändamålet med det allmänna spaningsregistret. Ändamålsbeskrivningen är enligt vad som upplysts vid föredragningen utformad med ledning av ett gammalt beslut av Datainspektionen. Texten är emellertid svårbegriplig för den som inte känner till bakgrunden, särskilt vid läsning av de efterföljande paragraferna och författningskommentarerna till dessa. Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse:

Personuppgifter som framkommit i polisens brottsbekämpande verksamhet får behandlas i det allmänna spaningsregistret för att göra sådan information som behövs i polisens spaningsverksamhet lätt tillgänglig.

18 §

Det har vid föredragningen upplysts att sekretessbestämmelsen i 35 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) endast gäller i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser. Det finns därför inte skäl att i förevarande paragraf hänvisa till den paragrafen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.