

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-12-14

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, justitierådet Leif Thorsson och regeringsrådet Lars Wennerström.

Personuppgiftsbehandling hos Försvarmakten och Försvarets radioanstalt

Enligt en lagrådsremiss den 23 november 2006 (Försvarsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst,
2. lag om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Daniel Ström.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Allmänt

I lagrådsremissen föreslås att behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst samt Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet skall författningsregleras särskilt och att de grundläggande principerna för behandlingen av personuppgifter skall

regleras i lag. Med hänsyn till omfattningen av verksamheterna, deras speciella inriktning samt den stora mängden uppgifter av ofta känslig natur som behandlas framstår i detta sammanhang en särskild författningsreglering som lämplig och torde även göra regelsystemet mer lättöverskådligt och lättillgängligt än en registerförfattning som i olika hänseenden hänvisar till personuppgiftslagens (1998:204) bestämmelser. Lagrådet har därför ingen erinran mot att behandlingen av personuppgifter inom nu berörda verksamhetsområden görs till föremål för en särskild författningsreglering.

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen skall varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränkes genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.

Bestämmelsen avses ge grundlagsförankring åt det skydd för medborgare som finns i annan lagstiftning (se prop. 1987/88:57 s. 9), i dag främst personuppgiftslagen som innehåller mer allmänna regler för bl.a. sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad.

För särskilda verksamhetsområden finns också flera lagar som behandlar skyddet för personuppgifter inom respektive verksamhetsområde och som ersätter eller kompletterar personuppgiftslagens bestämmelser (jfr bl.a. lagen [2001:617] om behandling av personuppgifter inom kriminalvården och lagen [2005:787] om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet).

Bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen är att se som ett direktiv till lagstiftaren och hindrar i och för sig inte att regeringen, andra myndigheter och kommuner meddelar dataskyddsbestämmelser (se prop. 1987/88:57 s. 11). I fråga om de register-

författningar som finns för skilda verksamhetsområden torde regeringen också ha ägt rätt att meddela föreskrifterna, i första hand inom ramen för sin restkompetens men naturligtvis också i form av verkställighetsföreskrifter (se bl.a. Lagrådets yttrande i prop. 2000/01:54 s. 76).

Att lagformen i dessa fall valts och riksdagen således valt att utnyttja sin rätt att enligt 8 kap. 14 § första stycket regeringsformen meddela föreskrifter i ett ämne i vilket regeringen också har rätt att besluta föreskrifter torde bl.a. hänga samman med att det vid flera tillfällen påtalats att regleringen av myndighetsregister med ett stort antal registrerade och med känsligt innehåll bör regleras i lag (se bl.a. prop. 1997/98:4 s. 41). Anmärkas bör dock att i anslutning till de olika registerlagarna även införts flera regeringsförordningar i första hand inom ramen för regeringens restkompetens.

De olika registerlagarna hänvisar i olika hänseenden till personuppgiftslagen medan lagrådsremissens lagförslag helt exkluderar personuppgiftslagen från lagens tillämpningsområde när det gäller skyddet för personuppgifter inom ramen för nu aktuella verksamhetsområden. Detta innebär att skyddet kommer att sakna i 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen föreskriven lagform såvida inte i detta avseende en lagreglering för nu berörda områden sker. Mot nu angiven bakgrund får lagförslagen därför mer anses vila på det lagkrav för skydd för personuppgifter som uppställs i 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen än på bestämmelserna i 8 kap. 14 § regeringsformen.

Lagförslagen innehåller vidare ett flertal bemyndiganden. Regeringsformen innehåller dock inte någon möjlighet att till regeringen delegera normgivningsmakt genom bemyndiganden när det gäller lagar som riksdagen stiftar med stöd av 2 kap. 3 § andra stycket eller

8 kap. 14 § regeringsformen men lägger naturligtvis inte hinder i vägen för att regeringen utfärdar verkställighetsföreskrifter eller i förekommande fall utnyttjar sin restkompetens. Inget hindrar heller att riksdagen, när den beslutar om en viss föreskrift med stöd av 8 kap. 14 § regeringsformen ger regeringen rätt att besluta om undantag (se 1 kap. 8 § lagen [2001:181] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet). Detta förfarande får ses som att riksdagen till regeringen återför en del av det ämne man lagt under sig och inte som en sådan delegation av normgivningsmakten varom föreskrivits i 8 kap. 7–10 §§ regeringsformen (se Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, andra upplagan, 2006, s. 380).

Av det nu anförda följer att flera bemyndiganden i de föreslagna lagarna framstår som överflödiga. Dessa bestämmelser skulle dock kunna fylla den praktiska funktionen att de erinrar om regeringens föreskrifter om behandlingen av personuppgifter inom nu aktuella verksamhetsområden. Enklast skulle detta kunna ordnas genom att berörda bestämmelser förvandlades till informationsregler genom att i olika bestämmelser orden "får meddela" ersätts med "meddelar" och i förekommande fall ordet "närmare" ersätts med "ytterligare".

Förslaget till lag om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst

1 kap. 4 §

I paragrafen definieras, i likhet med vad som gäller i personuppgiftslagen, inledningsvis de centrala begrepp och beteckningar som använts i lagen i den omfattning som det bedömts motiverat. Det har således inte funnits skäl att i detta sammanhang definiera bl.a. begreppen samtycke och tredje land eftersom dessa begrepp saknar relevans för nu aktuell lagstiftning. Däremot bör enligt Lagrådets me-

ning begreppet personuppgiftsansvarig definieras redan inledningsvis och i enlighet med definitionen i personuppgiftslagen, även om det av 1 kap. 5 § framgår vem som är personuppgiftsansvarig, då det vid definitionen av begreppen personuppgiftsbiträde och personuppgiftsombud hänvisas till detta begrepp.

Begreppet uppgiftssamling används i lagen i stället för det i dag mer vedertagna begreppet databas för att beteckna samlingar med uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i respektive verksamhet. Skälet till att man inte önskar hålla fast vid databasbegreppet är, enligt vad som framgår av lagrådsremissen, att man önskar göra lagstiftningen helt teknikneutral och inte använda ett begrepp som kan medföra att myndigheterna känner sig bundna till vissa tekniska system. Då begreppet uppgiftssamling i detta sammanhang framstår som en ny begreppsbildning bör dock enligt Lagrådets mening begreppet definieras redan i samband med att vissa begrepp och beteckningar inledningsvis definieras i lagen.

1 kap. 6 §

Den föreslagna bestämmelsen anger grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter och motsvarar delvis 9 § personuppgiftslagen. I sistnämnda paragraf anges som ett första krav att den personuppgiftsansvarige skall tillse att personuppgifter behandlas bara om det är lagligt. Någon sådan bestämmelse upptas inte i det remitterade förslaget med motiveringen att den skulle vara överflödig; det följer av sakens natur att behandlingen måste ske i enlighet med lag och anslutande förordningar för att anses vara laglig och ha skett på ett korrekt sätt.

Lagrådet förordar likväl att en sådan bestämmelse införs i lagen. Därmed uppnås också en bättre överensstämmelse med den grundläggande författningen på personuppgiftsområdet och med det enligt föreliggande förslag obligatoriska personuppgiftsombudets skyldighet, enligt den föreslagna 4 kap. 2 §, att tillse att personuppgifter behandlas "på ett lagligt och korrekt sätt".

1 kap. 7 §

Med hänvisning till vad Lagrådet anfört i fråga om de definitioner som bör finnas i lagen kan sista delen av paragrafens första stycke utgå och stycket alltså lyda: "I Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst får, under de förutsättningar som anges i denna lag, personuppgifter behandlas i uppgiftssamlingar."

I enlighet med vad som inledningsvis anförts under rubriken "Allmänt" bör vidare bemyndigandet i paragrafen andra stycke omformuleras till en informationsbestämmelse. För det fall det även anses behövt att särskilt informera om att regeringen kan fatta beslut i ett enskilt ärende bör vidare ordet "beslut" enligt Lagrådets mening ersättas med orden "beslut i enskilda fall".

1 kap. 14 och 17 §§

Bestämmelserna i paragraferna om regeringens föreskriftsrätt är närmast att se som undantagsregler och inte som normbemyndiganden enligt 8 kap. 7–10 §§ regeringsformen (se Holmberg m.fl., a.a. s. 380). Bestämmelsen i 14 § bör därför omformuleras så att den förslagsvis erhåller följande lydelse:

”Endast enstaka personuppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling, om inte regeringen har meddelat föreskrifter eller i ett enskilt fall beslutat om att uppgifter får lämnas ut på sådant medium även i andra fall.”

På motsvarande sätt kan ett tillägg göras till första stycket i 17 § medan paragrafens andra stycke då får utgå.

I likhet med vad som anförts tidigare kan dock i bägge paragraferna behovet av orden ”eller i ett enskilt fall beslutat” ifrågasättas.

Den föreslagna bestämmelsen i 17 § första stycket reglerar, i anslutning till dataskyddskonventionen, överföring av personuppgifter till andra länder, som får ske om sekretess inte hindrar överlämnande och om överföringen är nödvändig för att Försvarsmakten skall kunna fullgöra sina uppgifter i det internationella försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbetet. Vid föredragningen har framkommit att det finns behov även av att på samma villkor kunna överföra personuppgifter till mellanfolklig organisation, vilket i så fall bör anges i lagtexten (jfr 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen [1980:100]). Enligt den föreslagna bestämmelsens andra stycke får visserligen regeringen medge att överföring får ske även i andra fall, men härmed avses enligt författningskommentaren endast överföring till andra länder utanför ramen för försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbete.

1 kap. 15 §

Från begreppet uppgiftsskyldighet, som medför en sekretessbrytande skyldighet att lämna ut uppgifter, skall skiljas begreppet direktåtkomst som inte bryter sekretessen mellan berörda myndigheter utan

endast avser ett tillvägagångssätt för åtkomst mellan olika myndigheter (jfr prop. 2005/06:192 s. 21 och Regner m.fl., Sekretesslagen s.14:10). Detta innebär att hinder inte möter mot att regeringen, när kretsen av myndigheter som kan få direktåtkomst inte är i lag begränsad, i förordning kan föreskriva vilka myndigheter som kan få direktåtkomst och omfattningen av direktåtkomsten. Bestämmelserna i paragrafen bör därför i enlighet med vad som inledningsvis anförts under rubriken "Allmänt" utformas som en informationsbestämmelse.

4 kap. 3 §

Även här gäller, i enlighet med vad som anförts ovan, att paragrafens bemyndigande bör omformuleras till en ren informationsbestämmelse.

6 kap. 1 §

Enligt vad som framgår av lagrådsremissen skall bestämmelserna i första stycket andra meningen och andra stycket fungera som undantagsregler och inte som formuleringen ger uttryck för en delegation av normgivningsmakt. De bägge styckena bör därför omformuleras så att de för båda de fall som avses knyter an till en i lag föreskriven huvudregel. Enklast kan detta ske om paragrafens innehåll sammanförs till ett enda stycke av följande innehåll:

"Personuppgifter som behandlas automatiserat skall gallras så snart uppgifterna inte längre behövs för det ändamål för vilket de behandlas, om inte regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har meddelat föreskrifter om att gallring skall ske senast vid viss tidpunkt eller att uppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål."

6 kap. 3 §

Försvarmaktens beslut om den information som skall lämnas enligt 2 kap. 1 och 2 §§ skall enligt överklagandebestämmelsen i paragrafen kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Då information enligt 2 kap. 4 § inte behöver lämnas i de fall sekretess hindrar att uppgifterna lämnas ut till den registrerade kommer ett överklagande av ett avslag enligt sekretessbestämmelsen i 4 § på en ansökan om besked huruvida personuppgifter rörande den sökande finns att prövas av länsrätt. En motsvarande sekretessprövning kommer däremot att prövas av kammarrätt som första instans vid ett överklagande av ett avslag på en begäran om utfående av en allmän handling med de uppgifter om den sökande som behandlas av Försvarmakten.

Oaktat att – som anförts i lagrådsremissen – en liknade reglering av överklagandemöjligheterna skett i personuppgiftslagen och olika registerförfattningar vill Lagrådet ändå ifrågasätta det lämpliga i att en enahanda sekretessprövning kan komma ifråga med olika utgångspunkter hos såväl länsrätt som kammarrätt som första instans. Regleringen medför också att såvida sökanden inte i sin framställning klart anger på vad denna grundas tveksamhet kan uppkomma om fråga är om en begäran om utlämnande av allmän handling eller en ansökan om information enligt den nu föreslagna registerlagen. Denna osäkerhet kompliceras också av att endast i sist nämnda fall en så lång väntetid på att beslut som anges i 2 kap. 2 § lagen kan accepteras. Lagrådet vill mot nu angiven bakgrund i allt fall ifrågasätta om inte prövningen av ett beslut om information som innebär att sekretess hindrar ett utlämnande av den begärda informationen bör prövas av kammarrätt som första instans och om inte frågan om instansordningen vid överklagande bör bli föremål för förnyade över-

väganden med avseende på såväl personuppgiftslagen som de olika registerlagarna.

Förslaget till lag om behandling av personuppgifter inom Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet

Allmänt gäller att vad som sagts ovan har tillämpning på motsvarande bestämmelser i det nu rubricerade lagförslaget.

1 kap. 10 §

Personuppgifter som behandlas med stöd av 1 kap.10 § får enligt vad som föreskrivs i paragrafen inte lämnas ut till någon annan. Såväl i 14 och 15 §§ som 17 § finns dock generella bestämmelser som innebär att personuppgifter som behandlas med stöd av lagen får lämnas ut under vissa förutsättningar.

Vid lagrådsföredragningen har emellertid framhållits att bestämmelsen i 10 § om förbud mot utlämnande skall ses som absolut förbud utan undantag och att avsikten är att sådana uppgifter som behandlats med stöd av 10 § således inte skall kunna lämnas ut på grund av vad som i övrigt föreskrivs i lagen om utlämnande av uppgifter. Detta förhållande bör enligt Lagrådets mening komma till klart uttryck inte endast motivedes utan också i lagtexten.

Det bör dock i detta sammanhang anmärkas att för det fall avsikten är att förbudsbestämmelsen i paragrafen även skall ta sikte på de bestämmelser om utlämnande av allmän handling som regleras i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100) så måste en

hänvisning härom göras i sekretesslagen (se 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen).