

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-06-24

Närvarande: F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Inga-Lill Askersjö och Petter Asp

Behandling av personuppgifter vid Försvarmakten och Försvarets radioanstalt

Enligt en lagrådsremiss den 3 juni 2021 har regeringen (Försvarsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om behandling av personuppgifter vid Försvarmakten,
2. lag om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt,
3. lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
4. lag om ändring i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning,
5. lag om ändring i brottsdatalagen (2018:1177).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Mikael Andersson.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om behandling av personuppgifter vid
Försvarmakten

1 kap. 6 §

I paragrafen anges att Försvarmakten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför. I författningskommentaren förklaras att det innebär att Försvarmakten är ansvarig även för den personuppgiftsbehandling som utförs av personuppgiftsbiträden som myndigheten anlitar. Det bör enligt Lagrådet framgå direkt av lagen. Det gäller särskilt med beaktande av att lagstiftningen på näraliggande områden är utformad så att detta framgår (jfr 1 kap. 6 § lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter).

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

Försvarmakten är personuppgiftsansvarig för all behandling av personuppgifter som myndigheten utför, som utförs under myndighetens ledning eller på dess vägnar.

2 kap. 2 §

Regleringen i paragrafen väcker ett antal frågor om förhållandet mellan bestämmelserna i denna paragraf och andra paragrafer i lagen. Enligt författningskommentaren är avsikten med regleringen i aktuell paragraf att ange vissa ändamål för Försvarmaktens personuppgiftsbehandling. Enligt ordalydelsen i *första stycket* får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att planera, förbereda och genomföra verksamhet som rör dels Sveriges försvar och säkerhet (punkt 1), dels internationellt försvars- och säkerhets-samarbete (punkt 2). Redan här inställer sig frågan om förhållandet till bestämmelsen om lagens tillämpningsområde i 1 kap. 2 §. I den

sistnämnda paragrafen anges nämligen att lagen gäller vid Försvarmaktens behandling av personuppgifter i verksamhet som rör Sveriges försvar och säkerhet, dvs. endast den verksamhet som anges i punkt 1 i aktuell paragraf. Det framstår således som om "internationellt försvars- och säkerhetssamarbete" inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Vid föredragningen har emellertid förklarats att "internationellt försvars- och säkerhetssamarbete" är avsett att ingå i "Sveriges försvar och säkerhet" i den mening det sistnämnda begreppet har i 1 kap. 2 §. Detta innebär att det antingen är så att "Sveriges försvar och säkerhet" har en annan betydelse i 1 kap. 2 § än i 2 kap. 2 § eller att den andra punkten i 2 kap. 2 § är helt onödig och missvisande. Oavsett vilket riskerar regleringen att skapa osäkerhet vid tillämpningen. Redan det sagda gör att det valda regleringssättet inte är godtagbart. Lagrådet ifrågasätter också behovet av att i aktuell paragraf dela upp Försvarmaktens verksamhet i två delar. Uppdelningen synes inte ha någon betydelse för övrig reglering i lagen. Eftersom uppdelningen endast leder till att regleringen blir förvirrande vore det bättre att i paragrafen enbart ange "Sveriges försvar och säkerhet" och i författningskommentaren redogöra för vad som ingår i den verksamheten, t.ex. internationellt försvars- och säkerhetssamarbete.

Lagrådet föreslår därför att punkt 2 utgår i första stycket.

Om det inte förhåller sig på sätt som anges ovan måste tillämpningsområdet i 1 kap. 2 § utvidgas till att omfatta mer än enbart "Sveriges försvar och säkerhet" och lagstiftningen i övrigt anpassas så att det klart framgår vilka verksamheter som, utöver Sveriges försvar och säkerhet, bedrivs inom Försvarmakten.

I *andra stycket* i aktuell paragraf föreskrivs att Försvarmaktens uppgift att bedriva sådan verksamhet som anges i första stycket ska

följa av lag, förordning, kollektivavtal eller annat avtal eller ett särskilt beslut där regeringen har gett myndigheten i uppdrag att utföra uppgiften, dvs. det som oftast numera i reglering av personuppgiftsbehandling kallas för rättslig grund. I lagrådsremissen betecknas emellertid också detta som ändamål. Även om det av pedagogiska skäl ibland blir komplicerat att benämna detta som ändamål har Lagrådet i och för sig inget att invända mot den terminologin, men det måste då bli tydligt hur just detta "ändamål" förhåller sig till andra ändamål som föreskrivs. Om det som föreskrivs i andra stycket är uppfyllt har Försvarmakten genom den regleringen och punkt 1 i första stycket rätt att behandla uppgifter inom hela sin verksamhet. Enligt tredje stycket anges emellertid att när det gäller försvarsunderrättelseverksamheten och den militära säkerhetstjänsten så gäller *i stället* 3–8 §§. Även beträffande dessa verksamheter har vid föredragningen förklarats att de ingår i "Sveriges försvar och säkerhet", men att de bör regleras särskilt. Om Lagrådet uppfattat det rätt så vill man för denna del av Försvarmaktens verksamhet föreskriva särskilda ändamål. Det kan dock konstateras att bestämmelsen i tredje stycket leder till att andra stycket (om den rättsliga grunden) inte kommer att gälla för dessa delar. När det gäller försvarsunderrättelseverksamheten så anges i 3 § en särskild lag, men för den militära säkerhetstjänsten saknas en sådan bestämmelse. I sistnämnda fall föreskrivs i 5–8 §§ endast ett antal ändamål som måste vara uppfyllda för att behandlingen ska få ske. Lagrådet utgår dock från att avsikten är att även denna behandling ska ha sådant stöd i lag, förordning m.m. som föreskrivs i andra stycket.

Vid föredragningen har förklarats att regleringen har fått sin utformning närmast av pedagogiska skäl. Man har velat tydliggöra att det rör sig om olika delar av verksamheten, trots att det i grunden är en och samma verksamhet, nämligen "Sveriges försvar och

säkerhet”. Enligt Lagrådets mening har emellertid regleringen tvärtom kommit att bli otydlig och förvirrande.

En mer ändamålsenlig ordning vore att i tredje stycket föreskriva att det i 3–8 §§ finns särskilda ändamål som gäller för den del av Försvarmaktens verksamhet som avser försvarsunderrättelseverksamheten och den militära säkerhetstjänsten. Om så sker kommer dessa delar av verksamheten inte att exkluderas från aktuell paragraf. Härigenom tillskapas en heltäckande reglering även för dem.

I tredje stycket bör av samma skäl tydliggöras att de ändamål som föreskrivs i 9–12 §§ under rubriken ”Övriga ändamål” inte är skilda från det som föreskrivs i 2 §. Även när det gäller personuppgiftsbehandling som sker för dessa ändamål måste det naturligtvis finnas stöd i en rättslig grund.

Lagrådet föreslår att tredje stycket ges följande lydelse.

För Försvarmaktens behandling av personuppgifter i myndighetens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst finns särskilda bestämmelser om ändamål i 3–8 §§. I 9–12 §§ finns ytterligare bestämmelser som preciserar ändamålet i denna paragraf.

2 kap. 6 §

Paragrafen innehåller ändamålsbestämmelser för personuppgiftsbehandling inom den militära underrättelsetjänsten. I punkt 5 anges att behandling får ske om personuppgifterna avser information som har framkommit i samband med säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen eller i annat fall är nödvändiga för att utföra en uppgift som rör säkerhetsskydd. Varken av ordalydelsen eller av författningskommentaren går det att utläsa vilka uppgifter som avses. Vid föredragningen har klargjorts att det som avses är uppgifter som

är nödvändiga för att genomföra en säkerhetsprövning eller för att utföra en uppgift som rör säkerhetsskydd. Punkten bör omformuleras så att tillämpningsområdet för bestämmelsen inskränks till att omfatta enbart sådana uppgifter.

Punkten 4 bör justeras språkligt och ges en lydelse som samstämmer med övriga punkter i uppräkningslistan.

Lagrådet föreslår att punkterna 4 och 5 ges följande lydelse.

4. personuppgifterna är nödvändiga för att bedöma om en person som har lämnat uppgifter om säkerhetshotande verksamhet är trovärdig, eller
5. personuppgifterna är nödvändiga för att genomföra säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) eller för att utföra en uppgift som rör säkerhetsskydd.

2 kap. 16 och 17 §§

Bestämmelsen i 17 § reglerar när personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter m.m. får användas vid sökning. Det får ske om det är absolut nödvändigt för ändamålen med behandlingen. Bestämmelsen i denna paragraf anger inte – som i 16 § – att det ”endast” får ske under den förutsättningen. Eftersom graden av nödvändighet inte är avsedd att skilja sig åt i de båda paragraferna bör de samstämma språkligt. Ordet ”endast” bör därför tillföras i 17 §, alternativt tas bort i 16 §.

Dessutom bör ordet ”för” bytas ut mot ”med hänsyn till” i båda paragraferna. Det sistnämnda återkommer i ett antal paragrafer i lagen som bör justeras på samma sätt.

2 kap. 20 §

I paragrafen anges att en behandling av personuppgifter inte ska anses oförenlig med bestämmelserna i ett antal uppräknade paragrafer, om den sker i ett skede då det inte har kunnat fastställas vilka uppgifter som informationen innehåller. Det saknas en förklaring till varför bestämmelserna i just de uppräknade paragraferna ska omfattas.

Det kan ifrågasättas om undantaget – vilket är fallet enligt ordalydelsen – fullt ut ska vara tillämpligt också i de fall när man vet *att* materialet innehåller personuppgifter och osäkerheten endast gäller *vilka* personuppgifter det är fråga om. En av de mer tveksamma hänvisningarna är den till 2 kap. 2 §, dvs. där det anges att behandlingen måste vara nödvändig för att planera, förbereda och genomföra verksamhet samt att verksamheten som bedrivs ska ha stöd i lag, förordning, m.m. Dessa förutsättningar måste anses vara sådana som ska gälla även om myndigheten ännu inte vet vilka personuppgifter som den behandlar.

Det är således sannolikt att undantaget genom uppräknningen av paragrafer har blivit för omfattande. Eftersom uppräknningen styr vilken behandling som får ske bör det i författningskommentaren klargöras vad varje uppräknad paragraf innebär för rätten att behandla innan det har kunnat fastställas vilka personuppgifter det gäller. Frågan bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

2 kap. 22 §

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar överföring av personuppgifter får ske till utlandet. Inledningsvis kan konstateras att under rubriken till paragrafen är missvisande. Det är naturligtvis inte fråga

om "Överföring av personuppgifter utomlands", vilket närmast låter som om överföringen sker mellan två mottagare utomlands. Rubriken bör i stället lyda "Överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands".

Enligt första stycket får överföring ske om tre förutsättningar är för handen. För det första ska det gälla en överföring till ett annat land eller en internationell organisation, för det andra får inte sekretess hindra det och för det tredje ska det ske för att Försvarmakten ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för det internationella försvars- och säkerhetssamarbetet. I andra stycket upplyses att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen får meddela föreskrifter om att överföring får ske även *i andra fall* om det är nödvändigt för verksamheten vid Försvarmakten. Vad som avses med andra fall är inte klart. Det är bl.a. oklart vilken eller vilka av de tre förutsättningarna som "andra fall" syftar på. Detta bör klargöras i författningskommentaren.

2 kap. 23 §

Bestämmelsen har getts en olycklig språklig utformning. Ordalydelsen ger intryck av att personuppgifter får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt, men att det inte ställs något sådant krav på lämplighet om utlämnandet sker genom direktåtkomst. När det gäller direktåtkomst gäller emellertid strängare regler som finns i 3 kap. Det gäller dels direkt i lagen föreskrivna inskränkningar, dels – som det upplyses om i 3 kap. 6 och 7 §§ – restriktioner som kan följa av föreskrifter av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. För att detta tydligt ska framgå föreslår Lagrådet att bestämmelsen ges följande lydelse.

Personuppgifter får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt. Utlämnande genom direktåtkomst får dock ske endast under de förutsättningar som följer av 3 kap.

3 kap. 2 §

I paragrafen anges under vilka förutsättningar Totalförsvarets plikt- och prövningsverk får medges direktåtkomst till personuppgifter som rör Försvarsmaktens personalförsörjning och krigsorganisation. En av förutsättningarna är att personuppgifterna ska vara gemensamt tillgängliga. Med gemensamt tillgängliga avses enligt 1 § att inte endast ett fåtal personer har tillgång till uppgifterna. Det förefaller besynnerligt att ett krav för att plikt- och prövningsverket ska få direktåtkomst är att fler än ett fåtal personer ska få tillgång till uppgifterna. Personuppgiftsskyddet blir ju nämligen starkare om endast ett fåtal personer får tillgång till dem.

Vid föredragningen har upplysts att begreppet "gemensamt tillgängliga" avser den egna myndigheten, dvs. att det ska röra sig om uppgifter som fler än ett fåtal på den egna myndigheten har tillgång till. När det som i nu aktuell paragraf handlar om två myndigheter, så inställer sig emellertid frågan om det krävs att uppgifterna är gemensamt tillgängliga hos båda myndigheterna, dvs. både hos den som ger och den som får direktåtkomst. Måste fler än ett fåtal ha tillgång till uppgifterna hos båda myndigheterna för paragrafens tillämpning? Detta bör framgå av paragrafen eller i vart fall tydliggöras i författningskommentaren.

Begreppet "gemensamt tillgängliga" finns i ett antal paragrafer i lagen och det är väsentligt att det ges samma innebörd i dem alla. Det bör övervägas om det vore lämpligt att ta in en definition av begreppet i katalogen i 1 kap. 5 §.

5 kap. 4 §

Den som registreras har rätt att under vissa förutsättningar kräva att få information om registreringen. Enligt första stycket i aktuell paragraf föreligger dock begränsningar i denna rätt om sekretess hindrar att uppgifterna lämnas ut. Om det gäller sekretess är Försvarsmakten enligt andra stycket inte skyldig att redovisa skälen för ett beslut enligt första stycket.

Det kan inledningsvis konstateras att det inte talas om något beslut i första stycket. Det andra stycket bör alltså formuleras om så att hela beslutssituationen regleras där. Vidare räcker det inte med att det föreligger sekretess för en uppgift. Sekretessregleringen måste också medföra att det på grund av sekretess finns hinder att lämna ut uppgiften till den registrerade. Andra stycket bör omformuleras så att detta klart framgår. Lagrådet föreslår följande lydelse.

Informationsskyldigheten enligt 2 och 3 §§ gäller inte i den utsträckning sekretess hindrar att uppgifterna lämnas ut till den registrerade.

Om Försvarsmakten med stöd av första stycket beslutar att inte lämna ut uppgifterna är Försvarsmakten inte skyldig att redovisa skälen för beslutet. Detsamma gäller i fråga om rättelse, radering eller begränsning av behandlingen enligt 6 §.

5 kap. 6 §

Paragrafen reglerar Försvarsmaktens skyldighet att rätta, radera eller begränsa behandlingen av personuppgifter. Enligt andra stycket ska Försvarsmakten också underrätta tredje part om åtgärden. Bestämmelsen har av misstag kommit att ge en felaktig bild av vad underrättelsen innebär. Det är även oklart vad ordet "också" syftar på. Det som avses är att tredje part ska underrättas om att en uppgift som tidigare har lämnats ut till denne därefter har rättats, raderats eller begränsats.

Lagrådet föreslår att andra stycket ges följande lydelse.

Om uppgifterna har lämnats ut till tredje part ska denne underrättas om en åtgärd enligt första stycket om den registrerade begär det eller om en mera betydande skada skulle kunna undvikas genom en underrättelse.

6 kap. 1 §

I första stycket anges att den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över Försvarsmaktens behandling av personuppgifter enligt lagen, föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och beslut med stöd av lagen. Bestämmelsen skulle kunna läsas så att tillsynen avser själva föreskrifterna och besluten i stället för den behandling som sker enligt dessa. Även de båda sista leden bör därför tillföras ordet "enligt" och förslagsvis ges följande lydelse.

...enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och enligt beslut som fattats med stöd av lagen.

6 kap. 4 §

I första stycket anges i två punkter att tillsynsmyndigheten får försöka förmå respektive besluta att förelägga "Försvarsmakten eller personuppgiftsbiträdet att vidta åtgärder för att behandlingen ska bli författningsenlig eller att fullgöra andra skyldigheter". Eftersom punkterna består av inte mindre än tre led som innehåller ordet "att" kan de läsas på två sätt. Antingen så att tillsynsmyndigheten ska försöka förmå Försvarsmakten:

- att vidta åtgärder för att behandlingen ska bli författningsenlig, eller
- att fullgöra andra skyldigheter

eller så att tillsynsmyndigheten ska försöka förmå Försvarsmakten att vidta åtgärder:

- för att behandlingen ska bli författningsseny eller
- [för] att fullgöra andra skyldigheter.

Skillnaden mellan de två alternativen är förvisso från innehållsmässig synpunkt relativt marginell, men det förhållandet att bestämmelsen kan förstås på två sätt gör den svåräst. Om syftet är att bestämmelsen ska läsas på det senare sättet (så beskrivs bestämmelsen nämligen i det första hela stycket på s. 199 i lagrådsremissen) bör ett "för" läggas till på sätt som visas genom hakparentesen.

I paragrafens andra stycke anges att det av ett föreläggande ska framgå när åtgärderna senast ska vara genomförda och – "om det är lämpligt" – vilka åtgärder som ska vidtas. För att stycket ska få ett rimligt innehåll måste – både eftersom åtgärder är vad som ska föreläggas enligt första stycket 2 och eftersom ett föreläggande rimligen måste ange att någon form av åtgärd ska vidtas – "åtgärder" antas syfta på mer preciserade uppgifter om vilka specifika åtgärder som bör vidtas. Läser man sist nämnda led så att det tar sikte på åtgärder i den bredare mening som avses i första stycket 2 skulle bestämmelsen innebära att föreläggandets innehåll bör anges bara "om det är lämpligt", vilket naturligtvis är orimligt. Författningstexten bör utformas så att det tydligt framgår att lämplighetsvillkoret bara avser frågan om tillsynsmyndigheten i föreläggandet bör specificera vilka konkreta åtgärder som ska vidtas.

Lagen om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt

2 kap. 2 §

Av samma skäl som Lagrådet angett ovan beträffande 2 kap. 2 § i förslaget till lag om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten kan ifrågasättas om det inte bör läggas till ett

stycke i paragrafen som tydliggör att de ändamål som anges i 5 och 6 §§ är särskilda bestämmelser för försvarsunderrättelseverksamheten, men att den verksamheten även omfattas av nu aktuell paragraf.

Lagrådet föreslår att det nya stycket ges följande lydelse.

För behandling av personuppgifter i utvecklingsverksamhet inom försvarsunderrättelseverksamheten finns särskilda bestämmelser i 5 och 6 §§.

2 kap. 8 §

I paragrafen regleras s.k. sekundära ändamål, dvs. under vilka förutsättningar uppgifter får behandlas för att tillgodose ändamål hos någon annan än den som är personuppgiftsansvarig. I punkt 1 anges att det får ske om det behövs i verksamhet hos den som tar emot uppgifter om informationssäkerhet. Det är högst oklart vad som avses med denna reglering. Det sägs i författningskommentaren att den avser fall då Försvarets radioanstalt utför aktiva it-kontroller eller installerar ett tekniskt detekterings- och varningssystem. Varför Försvarets radioanstalt skulle behöva behandla personuppgifter i dessa fall framgår dock inte. Inte heller framgår vad som egentligen avses med "att någon tar emot uppgifter om informationssäkerhet". Sannolikt avses att Försvarets radioanstalt utför någon form av säkerhetsarbete hos en annan myndighet och radioanstalten då får del av personuppgifter hos den andra myndigheten. Detta återspeglas inte i lagtexten.

I sammanhanget bör särskilt framhållas att punkten som den nu är formulerad i mycket liten grad är begränsande: om någon tar emot uppgifter om informationssäkerhet får uppgifterna behandlas hos Försvarets radioanstalt om de behövs i verksamhet hos mottagaren.

Rent språkligt omfattar denna grund för behandling av personuppgifter betydligt mer än vad som kan antas ha varit avsett.

Bestämmelsens innehåll och utformning bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

2 kap. 21 §

Se Lagrådets synpunkter och förslag i fråga om 2 kap. 23 § i förslaget till lag om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten.

3 kap. 1 §

I paragrafen regleras för vilka ändamål som personuppgifter får göras gemensamt tillgängliga och behandlas i uppgiftssamlingar. Med uppgiftssamlingar avses enligt 1 kap. 5 § en samling med uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling är gemensamt tillgängliga. Det är enligt andra stycket i paragrafen regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som meddelar föreskrifter om vilka uppgiftssamlingar som får finnas. Gemensamt tillgängliga är således en förutsättning för att det ska bli en uppgiftssamling. Bestämmelsen förutsätter dock enligt sin lydelse att det också ska få finnas gemensamt tillgängliga uppgifter som inte är en uppgiftssamling. Det väcker frågan om vad som skiljer uppgifter som endast är gemensamt tillgängliga från uppgifter som finns i en uppgiftssamling (förutom att det senare kräver föreskrifter av regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer). Det bör utvecklas närmare i kommentaren vad som avses med begreppen, hur de förhåller sig till varandra och vad det får för betydelse för möjligheten att behandla uppgifter.

Se vidare vad Lagrådet anfört i anslutning till 3 kap. 2 § i förslaget till lag om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten.

6 kap. 5 §

Bestämmelsen motsvarar i sak 6 kap. 4 § i förslaget till lag om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten. Vad Lagrådet har anfört i anslutning till den paragrafen gör sig gällande också här.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.