

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2011-11-09

Närvarande: F.d. justitierådet Dag Victor samt justitieråden Lennart Hamberg och Per Virdesten.

Kustbevakningsdatalag

Enligt en lagrådsremiss den 27 oktober 2011 (Försvarsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. kustbevakningsdatalag,
2. lag om ändring i lagen (2010:369) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
3. lag om ändring i lagen (2011:905) om ändring i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Therese Persson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till kustbevakningsdatalag

Allmänt

Kustbevakningsdatalagen är avsedd att ersätta nuvarande reglering på förordningsnivå och ska enligt förslaget träda i kraft den 1 mars 2012. Genom bestämmelserna regleras Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom myndighetens verksamhet för brottsbekämpning och den operativa verksamheten i övrigt. För denna del av myndighetens verksamhet ska personuppgiftslagen (1998:204) gälla enbart i vissa särskilt angivna avseenden.

Förhållandet till polisdatalagen

Riksdagen har redan beslutat en ny polisdatalag (2010:361), som också ska träda i kraft den 1 mars 2012. Den nya polisdatalagen är uppbyggd på samma sätt som den föreslagna kustbevakningsdatalagen, i den del den avser Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Den föreslagna lagtexten är också väsentligen identisk med polisdatalagens, även om i några fall smärre avvikelser av främst språklig karaktär förekommer. Vid föredragningen av lagrådsremissen har framkommit att författningskommentaren i huvudsak överensstämmer med motsvarande texter i propositionen om en ny polisdatalag. Att lagtext och kommentarer visar en så långt gående överensstämmelse framgår inte direkt vid en läsning av lagrådsremissen.

Som ett exempel på en skillnad i författningsregleringen kan nämnas det i båda lagarna använda begreppet "gemensamt tillgängliga uppgifter", som i kustbevakningsdatalagen formulerats som en definition i lagens inledningskapitel, medan motsvarande bestämning i polisdatalagen placerats och formulerats på ett annat sätt. Av det

sammantagna materialet och av vad som framgått vid föredragningen framgår emellertid att några materiella skillnader mellan lagarna här inte är avsedd.

Enligt Lagrådets mening är det vid parallella lagstiftningsprocedurer av detta slag väsentligt att det klart redovisas hur lagarna förhåller sig till varandra och vilka likheter eller skillnader som förekommer vad gäller lagtext och författningskommentar. En sådan redovisning förenklar arbetet och bidrar till att minska risken för att omotiverade skillnader uppkommer mellan regelverken. Ett sätt att klargöra sambanden kan vara att inledningsvis redogöra för dessa i författningskommentaren till de olika bestämmelserna.

Operativ verksamhet

Enligt vad som bekräftats vid föredragningen är avsikten att den föreslagna lagen endast ska vara tillämplig i Kustbevakningens operativa verksamhet. Detta kommer emellertid inte till klart uttryck i den föreslagna lagtexten utan kan endast avläsas mer indirekt av redovisningen för lagens innehåll i 1 kap. 5 § och de materiella reglerna i 2 kap. 10 § och 5 kap. 1 §. Enligt Lagrådets uppfattning skulle lagen vinna i överskådlighet och tydlighet om denna avgränsning kom till direkt uttryck redan i 1 kap. 1 § (jfr 1 kap. 1 § i polisdata-lagen, i vilken den lagens begränsning till den brottsbekämpande verksamheten anges).

Att bestämmelserna gäller för den operativa verksamheten torde dessutom lämpligen böra anges uttryckligen i 1 kap. 2 § första stycket och 4 § samt i 2 kap. 6 §.

Avgränsningen kan också användas för rubriksättningen av lagens olika kapitel och därigenom göra förhållandet mellan dessa tydligare.

Tredje kapitlet skulle förslagsvis kunna ges rubriken Allmänna bestämmelser om den brottsbekämpande verksamheten, fjärde kapitlet Bestämmelser om gemensamt tillgängliga uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten och femte kapitlet Bestämmelser om annan operativ verksamhet än den brottsbekämpande. Med en sådan rubriksättning bortfaller vidare behovet av den särskilda upplysningen i förslagets 3 kap. 1 § som således kan utgå.

S.k. upplysningsbestämmelser

Lagförslaget innehåller ett antal bestämmelser som under föredragningen benämnts som upplysningsbestämmelser och enligt vilka regeringen, och i några paragrafer regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, *meddelar föreskrifter* om olika angivna förhållanden. I vissa fall används uttrycken *närmare föreskrifter* och *ytterligare föreskrifter*.

I vissa av paragraferna är det tydligt att uttrycket *regeringen meddelar* innebär en ren upplysning om vad som ändå gäller. I andra är bakgrunden till det använda uttrycket att riksdagen avses besluta en materiell bestämmelse inom området för vad som brukar benämnas som regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen samtidigt som regeringen avses få rätt att meddela undantag och begränsningar.

Uttrycket *regeringen meddelar* får i de olika fallen två helt olika betydelser, i det första som en ren upplysning som i och för sig skulle kunna avvaras, i det andra som en materiell bestämmelse som är nödvändig för att uppnå syftet med regeln (jfr prop. 2008/09:200 s. 379).

Att på detta sätt använda samma uttryck för helt olika typer av regler är ägnat att skapa oklarheter om reglernas rätta innebörd. Uttrycks-sättet har emellertid i tidigare lagstiftningsärenden godtagits även om regeringen anfört att det finns anledning att närmare överväga hur upplysningsbestämmelser av detta slag bör utformas inom den pågående översynen av Regeringskansliets riktlinjer för författningsskrivning (se bl.a. a. prop. s. 379). Lagrådet utgår från att vad Lagrådet nu anfört beaktas i den översynen.

1 kap. 1 §

Som berörts inledningsvis förordar Lagrådet att ordet operativa skjuts in före ordet verksamhet.

1 kap. 2 §

Förslagets första och andra stycke motsvarar 1 kap. 2 § första stycket i polisdatalagen. Att regleringen i den lagen endast omfattar ett stycke beror på att motsvarigheten till förslagets andra stycke i stället anges som en villkorssats i förhållande till motsvarigheten till förslagets första stycke. Regleringen i den föreslagna kustbevakningslagen kan lätt anpassas till en sådan ordning genom strykning av de inledande orden i det föreslagna andra stycket (Första stycket gäller endast) och en ändrad interpunktering.

Om en sådan ändring av en eller annan orsak inte skulle anses lämplig bör emellertid under alla förhållanden de inledande orden i det föreslagna andra stycket ändras till förslagsvis "Lagen gäller emellertid endast ..." så att det klart framgår att också andra stycket innefattar en avgränsning av lagens tillämpningsområde och inte endast är relevant i förhållande till en enskild bestämmelse i lagen.

Som berörts inledningsvis förordar Lagrådet vidare att ordet operativa skjuts in före ordet verksamhet i förslagets första stycke.

1 kap. 3 §

I bestämmelsen anges på väsentligen samma sätt som i polisdatalagen vilka bestämmelser som ska gälla vid behandlingen av uppgifter om juridiska personer. Till skillnad mot vad som gäller enligt den lagen ska emellertid här också bestämmelserna om personuppgiftsansvar tillämpas. Med tanke på parallelliteten mellan lagarna i övrigt bör skälen till denna skillnad utvecklas i propositionen.

1 kap. 4 §

Som berörts inledningsvis förordar Lagrådet att ordet operativa skjuts in före ordet verksamhet.

1 kap. 5 §

Eftersom lagen enligt vad som upplysts vid föredragningen ska reglera behandlingen av personuppgifter vid all operativ verksamhet hos Kustbevakningen kan i tredje stycket orden "hos Kustbevakningen enligt 2 §" strykas.

2 kap. 6 §

Inledningen av paragrafen kan förslagsvis ges följande formulering:

Utöver för de ändamål som anges i 3 och 5 kap. får personuppgifter behandlas i den operativa verksamheten om ...

2 kap. 10 §

Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är inte att någon särskild dokumentation ska behöva göras i samband med varje behandling av personuppgifter. Tyngdpunkten torde i praktiken komma att ligga på den allmänna uppläggningsen av hanteringen av olika uppgifter eller, som det uttrycks i remissen, sammanhanget. Vad som är av särskild betydelse därvid är vilket regelkomplex, det för brottsbekämpande verksamhet eller det för annan operativ verksamhet, som är tillämpligt. Lagrådet föreslår mot denna bakgrund, och med anknytning till förslaget 1 kap. 2 §, att paragrafen ges följande utformning:

Personuppgifter ska behandlas på ett sådant sätt att det klart framgår om behandlingen rör brottsbekämpning eller annan operativ verksamhet.

3 kap. 1 §

Av vad som anförts inledningsvis framgår att Lagrådet förordar en viss justering av de föreslagna kapitelrubrikerna. Godtas Lagrådets förslag i denna del kan den här föreslagna paragrafen utgå.

3 kap. 3 §

I paragrafen anges vissa sekundära ändamål för vilka personuppgifter får behandlas. En behandling för dessa ändamål förutsätter emellertid att personuppgifterna hänför sig till den brottsbekämpande verksamheten och redan behandlas för de primära ändamål som anges i 2 §. De i inledningen på paragrafens första stycke förekommande orden ”i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet ” gör emellertid denna innebörd otydlig och orden bör strykas.

Jämför motsvarande formuleringar i inledningen till 5 kap. 2 § i lagen och i inledningen till 2 kap. 8 § polisdatalagen.

3 kap. 4 §

Paragrafen har en motsvarighet i 5 kap. 2 § och även i 2 kap. 8 § polisdatalagen. I dessa paragrafer har bestämmelsen dock placerats som ett sista stycke i den närmast föregående paragrafen. Det kan vara lämpligt att låta paragrafen på samma sätt bilda ett nytt tredje stycke i 3 kap. 3 §.

5 kap. 1 §

Orden "hos Kustbevakningen enligt 1 kap. 2 §" kan strykas. Jfr vad som anförts ovan under 1 kap. 5 §.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.