

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## **Promemorian Enklare informationsutbyte i brottsbekämpningen inom EU (Ds 2008:72)**

### *Sammanfattning*

Datainspektionen avstyrker förslaget.

Datainspektionen har förståelse för de behov som uttrycks i promemorian om att ett internationellt utbyte av information är av stor betydelse för en effektiv brottsbekämpning. Samtidigt måste dock en avvägning göras mellan detta intresse och intresset av att värna den personliga integriteten. Det i promemorian behandlade förslaget avser informationsutbyte i en ytterst känslig verksamhet, nämligen kriminalunderrättelseverksamhet. De uppgifter som det är fråga om avser personer som inte misstänks för något konkret brott. Mot bakgrund av den känsliga verksamhet det är fråga om och vad som uttalats av Integritetsskyddskommittén i sitt slutbetänkande (SOU 2008:3, s 18) anser Datainspektionen att rambeslutet borde genomföras genom bestämmelser i lag i stället för i förordning. Det författningsförslag som lagts fram innehåller inte i tillräcklig utsträckning de bestämmelser som behövs för att kunna ligga till grund för den praktiska tillämpningen.

### *Allmänt*

Promemorian behandlar genomförande av rådets rambeslut om enklare informationsutbyte (2006/960/RIF), vilket antogs i december 2006 och ska vara genomfört den 19 december 2008. I promemorian anges att rambeslutet inte har bedömts kräva några lagbestämmelser och inte heller i övrigt bedömts vara av sådan vikt att det behöver underställas riksdagen.

Det informationsutbyte som behandlas i promemorian avser framförallt kriminalunderrättelseverksamhet. Sådan verksamhet definieras i rambeslutet som ett skede ”som ännu inte nått stadiet brottsutredning” och som syftar till ”att fastställa om en konkret brottslig handling har begåtts eller kan komma att begås”.

När det gäller skydd för enskilda i samband med behandlingen av uppgifter görs bedömningen att den svenska dataskyddsregleringen uppfyller rambeslutets krav. Såsom nämns i promemorian är dock dataskyddsregleringen på polisområdet föremål för översyn. Polisens personuppgiftsbehandling styrs idag av två parallella regleringar och flera av de viktigaste registren har under en längre tid reglerats genom successivt förlängda övergångsbestämmelser.

Datainspektionen har i sitt yttrande över förslag till ny polisdatalagstiftning (dnr 1548-2008) haft synpunkter bl.a. på förslaget till reglering av personuppgiftsbehandling i kriminalunderrättelseverksamhet. I yttrandet betonas den höga graden av integritetskänslighet i sådan verksamhet, bl.a. eftersom det där kan förekomma uppgifter om personer som visar sig sakna all koppling till brottslig verksamhet och uppgifter om personer som inte själva misstänks för brottslig verksamhet men som har kopplingar till misstänkta personer. Det konstaterades också att det många gånger insamlas betydligt fler och mer närgångna personuppgifter än i den brottsutredande verksamheten. Datainspektionen ansåg i yttrandet att den föreslagna regleringen av personuppgiftsbehandling avseende personer som inte misstänks för ett konkret brott (kriminalunderrättelseverksamhet) var bristfällig och inte borde läggas till grund för lagstiftning.

I promemorian hänvisas också till det förslag till rambeslut om EU-gemensamma regler för dataskydd inom polis- och straffrättsligt samarbete. Förslaget har nyligen godkänts av Sveriges Riksdag men är ännu inte formellt antaget av medlemsstaterna.

Det råder sammanfattningsvis en stor osäkerhet om hur dataskyddsreglerna för de uppgifter som kan komma att omfattas av informationsutbytet kommer att se ut, både i Sverige och i övriga medlemsstater. Detta gör det omöjligt att få en acceptabel överblick av vilket skydd för enskilda som faktiskt kommer att finnas ifråga om dessa uppgifter. Oklarheterna kan gälla frågor som ändamålsbegränsning och vidareanvändning, bevarandetid, uppgiftskvalitet m.m. Enligt de nu gällande svenska reglerna i polisdatalagen får personuppgifter i kriminalunderrättelseverksamhet endast behandlas inom ramen för en särskild undersökning och sådana uppgifter ska gallras senast inom ett år. Vad händer när sådana uppgifter lämnas ut till andra länders myndigheter där andra gallringsregler kan gälla? Datainspektionen anser att en lämpligare ordning hade varit att först besluta om EU-gemensamma regler för skydd av uppgifter som kan bli föremål för informationsutbyte samt att se till att det finns en nationell lagstiftning som ger en långsiktig ram för skyddet av personuppgifter på detta område. En liknande synpunkt har framförts av den europeiske datatillsynsmannen (EDPS) (se yttrande i EGT C 116/8, 17.5.2006). Först därefter kan ett beslut om att skapa utrymme för ett förenklat informationsutbyte tas fram.

Med hänsyn till att rambeslutet är antaget och att Sverige har att genomföra beslutet är Datainspektionens synpunkter nedan inriktade på det förslag till svensk författning som finns i promemorian.

### *Lag eller förordning*

Integritetsskyddskommittén uttalade i sitt slutbetänkande (SOU 2008:3, s 18) att sådana från ett integritetsskyddsperspektiv grundläggande moment som insamling, fastställande av ändamål och uppgiftsskyldighet beträffande informationssamlingar av särskilt känslig karaktär om enskilda personliga förhållanden hos myndigheter bör ha stöd i lag.

Mot bakgrund av kommitténs uttalande och med hänsyn till den känsliga verksamhet som det nu är fråga om anser Datainspektionen att rambeslutet bör genomföras genom bestämmelser i lag i stället för i förordning.

### *Allmänt om författningsförslaget*

En övergripande synpunkt på författningsförslaget är att det inte i tillräcklig omfattning innehåller bestämmelser om det som tas upp i rambeslutet. Enligt Datainspektionens mening bör den svenska författningen täcka alla relevanta förhållanden i rambeslutet. Det ska vara tillräckligt att tillämpa de svenska reglerna utan att behöva gå tillbaks till rambeslutet i den praktiska tillämpningen. Detta innebär bl.a. att ytterligare definitioner behöver tas in i den svenska författningen såsom definitioner av utländsk behörig brottsbekämpande myndighet samt den verksamhet som informationsutbytet avser, dvs. brottsutredning och kriminalunderrättelseverksamhet.

### *Uppgiftsskyldigheten*

Uppgiftsskyldigheten beskrivs i 3 §. Såsom angetts ovan anser Datainspektionen att samtliga förutsättningar för att uppgiftsskyldighet ska föreligga bör framgå av den svenska författningen. Det innebär t.ex. definitioner av vilken verksamhet som avses och vilka de behöriga mottagarna av informationen är. Det innebär dessutom att de faktiska förutsättningarna för att uppgiftsskyldighet ska föreligga måste vara uppfyllda. Det är inte tillräckligt att, som nu anges i 3 § a), en begäran är upprättad i enlighet med visst formulär.

Enligt författningsförslagets 3 § b) ska informationsskyldigheten gälla sådan information och underrättelser som finns tillgängliga hos myndigheten. Samtidigt framgår av promemorian och rambeslutet att det inte krävs att uppgifter finns lagrade hos den tillfrågade myndigheten utan att det kan röra sig om information i ett register som myndigheten har tillgång till genom direktåtkomst eller på annat sätt. Datainspektionen anser att det tydligare bör framgå vilken information som ska kunna komma ifråga för utbyte. Texten i 3§ b) kan därför behöva ändras så att det inte skapar osäkerhet om vilken information som omfattas av uppgiftsskyldigheten. I detta sammanhang kan dock erinras om att området för informationsskyldigheten riskerar att bli oerhört omfattande. Mot bakgrund av den mycket integritetskänsliga verksamhet som kriminalunderrättelseverksamhet utgör bör informationsutbytet begränsas så långt möjligt.

Slutligen kan förhållandet mellan 3 § och 7 § behöva tydliggöras. Enligt 3 § c) gäller uppgiftsskyldigheten inte om lag eller annan författning hindrar utläm-

nande av uppgiften. Den närmare innebörden av denna bestämmelse beskrivs inte i promemorian. Om lag eller annan författning hindrar utlämnande får en svensk myndighet inte lämna ut uppgifter. Här föreligger således en vägransgrund som är obligatorisk för de svenska myndigheterna och som alltså gäller utöver de frivilliga vägransgrunder som anges i 7 §. Detta bör göras tydligare i författningsförslaget.

#### *Begränsningar i uppgiftsskyldigheten*

Såsom angetts ovan finns en s.k. obligatorisk vägransgrund i 3 § c), nämligen då lag eller annan författning hindrar utlämnande. De vägransgrunder som anges i 7 § är frivilliga. Detta innebär att om ett utlämnande skulle riskera att skada väsentliga svenska säkerhetsintressen kan myndigheten själv välja om begäran ska avslås eller inte. Detta förhållande är enligt Datainspektionens mening inte rimligt. De vägransgrunder som anges i 7 § bör vara obligatoriska för den anmodade myndigheten. Artikel 10.1 i rambeslutet anger en ram för i vilka fall ett avslag får göras. Det torde inte finnas något hinder att i de situationer som rambeslutet tillåter kräva att myndigheten ska avslå en begäran. Ordet ”får” i 7 § bör därför ersättas med ”ska”.

För att bättre följa rambeslutets ordalydelse bör formuleringen ”riskerar att”, i 7 § 1-3, ersättas med ”om det finns skäl att anta” eller liknande.

Rambeslutets bestämmelse om möjlighet att avslå en begäran som avser mindre allvarliga brott kommer inte att gälla för svenska myndigheter. I promemorian anges att det ändå finns andra grunder för vägran i sådana situationer. Möjligheten att avslå en begäran som avser mindre allvarliga brott kan dock också ha till syfte att skydda enskildas integritet vilket inte omedelbart kan sägas tillgodoses av de grunder som anges i 7 §. Inspektionen anser därför att vägransgrunden enligt artikel 10.2 bör, och kanske även måste, införas också i den svenska författningen.

I promemorian eller författningsförslaget sägs, såvitt Datainspektionen kan se, inget om vägransgrunden i artikel 10.3 vilken är obligatorisk. Detta är en brist enligt inspektionens mening.

#### *Överskottsinformation*

När det gäller utlämnande av uppgifter anges i promemorian att överskottsinformation som inte får användas i en svensk brottsutredning inte heller får lämnas ut till en utländsk myndighet och att förordningen därför bör innehålla en bestämmelse som ger den tillfrågade myndigheten rätt att vägra att lämna uppgifter i ett sådant fall. Någon hänvisning till vilken bestämmelse i förslaget som avses finns dock inte. En sådan situation kan knappast anses rymmas inom någon av vägransgrunderna i 7 §. Den nämnda vägransgrunden bör dessutom inte vara frivillig utan bör formuleras som en skyldighet att vägra utlämnande. Om avsikten är att detta ska regleras genom den föreslagna 3 § c) bör det beskrivas närmare i vilken utsträckning t.ex. 23 a § RB hindrar utlämnande. Den osäker

het som finns i detta avseende gör att det inte går att ta ställning till om regleringen är tillräcklig.

#### *Sekretessbrytande bestämmelse*

Datainspektionen tillstyrker förslaget om att inte ta in någon sekretessbrytande bestämmelse vilket innebär att en prövning måste ske i varje enskilt fall. Frågan är dock på vilken grund utlämnande skulle kunna vägras i ett sådant fall då man kommer fram till att uppgifter inte kan lämnas ut? I promemorian sägs att sekretess inte är någon vägransgrund enligt rambeslutet. Är det förutsättningen i 3 § c) som blir aktuell här? I promemorian nämns vägransgrunden risk att skada pågående brottsbekämpning (s 55) vilket dock inte kan anses tillgodose de situationer där sekretess gäller till skydd för enskilda.

När det gäller sekretess kan också nämnas att artikel 9 i rambeslutet ställer krav på att myndigheterna beaktar "utredningssekretess". Detta innebär dock inte att också sekretess som gäller till skydd för enskilda kommer att beaktas.

#### *Spontant informationsutbyte*

Beträffande s.k. spontant informationsutbyte sägs i rambeslutet att de närmare villkoren för detta ska regleras i den nationella lagstiftningen. Den bestämmelse som föreslås i promemorian anger inte några sådana närmare villkor. Tvärtom kan den verka mer generös än rambeslutets utlämnande eftersom den enda begränsningen är att utlämnande inte får ske om lag eller annan författning hindrar detta. Enligt artikel 7.2. i rambeslutet ska utlämnandet begränsas till vad som är relevant och nödvändigt för att kunna upptäcka, förebygga eller utreda det aktuella brottet. Kraven på relevans och nödvändighet bör komma till uttryck i den svenska bestämmelsen. Även andra närmare villkor behöver övervägas. Datainspektionen anser att en analys krävs av i vilka närmare situationer ett spontant informationsutbyte ska ske, bl.a. mot bakgrund av vilka möjligheter som finns för svenska myndigheter att sinsemellan utbyta information spontant.

Detta yttrande har beslutats generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av datarådet Hans-Olof Lindblom, teamledaren Britt-Marie Wester samt juristen Elisabeth Wallin, föredragande.

Göran Gräslund

Elisabeth Wallin