

Brottsdatalag

*Delbetänkande av Utredningen om 2016 års
dataskyddsdirektiv*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:29

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24590-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anders Ygeman

Den 17 mars 2016 bemyndigade regeringen statsrådet Ygeman att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur EU:s direktiv om skydd av personuppgifter vid brottsbekämpning, brottmålshantering och straffverkställighet ska genomföras i svensk rätt. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2016:21).

Till särskild utredare förordnades från och med den 1 april 2016 numera f.d. överåklagaren Gunnel Lindberg.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om 2016 års data-skyddsdirektiv (Ju 2016:06).

Till sakkunniga att biträda utredningen förordnades från och med den 1 april 2016 rättssakkunniga vid Justitiedepartementet Anna Westin och kanslirådet vid Finansdepartementet Leena Miltenberger. Till experter utsågs juristen vid Datainspektionen Cecilia Agnehall, verksjuristen vid Ekobrottsmyndigheten Eva Bergholm Guhnby, personuppgiftsombudet, tillika verksjuristen, vid Säkerhetspolisen Fredrik Berglund, verksjuristen vid Tullverket Pernilla Jäderberg, verksjuristen vid Polismyndigheten David Kummel, advokaten Conny Larsson, sektionschefen vid Kriminalvården Eric Leijonram, seniora föredraganden vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden Lisa Lundin, it-utvecklingschefen vid Åklagarmyndigheten Stephan Uttersköld, dåvarande juristen vid Domstolsverket Jonna Wiborn, verksjuristen vid Kustbevakningen Peter Åkesson och rättsliga experten vid Skatteverket Maria Östgren.

Jonna Wiborn entledigades från sitt uppdrag den 31 augusti 2016 och bitr. enhetschefen Amanda Rörby utsågs i hennes ställe. Den 22 oktober 2016 entledigades Lisa Lundin från sitt uppdrag och juristen Fabian Holgersson utsågs i hennes ställe.

Ämnesrådet vid Justitiedepartementet Sofie Lindblom har varit huvudsekreterare i utredningen från och med den 1 april 2016. Sek-

reterare i utredningen har varit verksjuristen Malin Lundberg från och med den 1 april 2016, hovrättsassessorerna Karin Månsson och Anja Nordfeldt från och med den 1 maj 2016, hovrättsassessorn Karin Brandqvist Sundblad från och med den 16 maj 2016 och hovrättsassessorn Maria Arnell från och med den 1 september 2016.

Härmed överlämnas betänkandet Brottssdatalag, SOU 2017:29. Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av experterna David Kummel och Conny Larsson. Med undantag från vad som framgår där har de sakkunniga och experterna i huvudsak ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag.

Stockholm i april 2017

Gunnel Lindberg

*/ Sofie Lindblom
Maria Arnell
Karin Brandqvist Sundblad
Malin Lundberg
Karin Månsson
Anja Nordfeldt*

Innehåll

Sammanfattning	19
1 Författningsförslag.....	29
1.1 Förslag till brottsdatalog (2018:000).....	29
1.2 Förslag till brottsdataförordning (2018:000)	57
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.....	70
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete	71
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar	72
1.6 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	73
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:000) om internationellt polisiärt samarbete	76
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1396) om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen.....	77
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.....	78

2	Utredningens uppdrag och arbete	79
2.1	Utredningsuppdraget	79
2.2	Genomförande av uppdraget	80
2.3	Avgränsningen av uppdraget.....	81
3	Dagens reglering av behandlingen av personuppgifter	83
3.1	Huvuddragen i dagens personuppgiftsreglering.....	83
3.1.1	Regeringsformen och Europakonventionen	83
3.1.2	Personuppgiftslagen.....	84
3.1.3	Personuppgiftslagens förhållande till annan lagstiftning.....	91
3.2	Särregler för brottsbekämpande verksamhet	91
3.2.1	Polisen.....	91
3.2.2	Tullverket.....	95
3.2.3	Kustbevakningen.....	97
3.2.4	Skatteverket.....	99
3.2.5	Åklagarväsendet	101
3.2.6	Lagen om internationellt polisiärt samarbete.....	102
3.2.7	Lagen om internationellt tullsamarbete.....	102
3.2.8	Lagen om register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.....	103
3.3	Särregler för lagföring	103
3.3.1	Åklagarväsendet	103
3.3.2	Domstolsväsendet.....	106
3.3.3	Register över ordningsbot och strafföreläggande	107
3.4	Särregler för verkställighet av straff	109
3.4.1	Särreglering bara för vissa former av verkställighet	109
3.4.2	Verkställighet av fängelse, skyddstillsyn och villkorlig dom med samhällstjänst.....	110
3.4.3	Verkställighet av bötesstraff.....	112
3.4.4	Verkställighet av rättspsykiatrisk vård, vård enligt socialtjänstlagen, ungdomsvård och ungdomstjänst	113

3.4.5	Internationellt samarbete rörande verkställighet av straffrättsliga påföljder	115
3.5	Regler om personuppgiftsbehandling hos andra aktörer än myndigheter	115
3.5.1	Uppgifter om brottsbekämpning, lagföring eller straffverkställighet.....	115
3.5.2	Offentliga försvarare och annat juridiskt biträde.....	116
3.5.3	Idrottsorganisationer.....	117
3.6	2013 års lag	117
4	Reformer på dataskyddsområdet	119
4.1	Gällande unionsrättsakter	119
4.1.1	Rättighetsstadgan	119
4.1.2	1995 års dataskyddsdirektiv	119
4.1.3	Dataskyddsrambeslutet.....	120
4.2	Europeiska unionens dataskyddsreform	120
4.2.1	Två nya rättsliga instrument	120
4.2.2	En dataskyddsförordning.....	121
4.2.3	Ett nytt dataskyddsdirektiv	122
4.2.4	Viss personuppgiftsbehandling ligger utanför båda instrumenten	123
4.3	Dataskyddskonventionen.....	123
5	Det nya dataskyddsdirektivet	125
5.1	Allmänt om direktivet	125
5.2	Innehållet i direktivet.....	125
6	En ny ramlag.....	137
6.1	En ramlag för brottsbekämpning, lagföring och straffverkställighet bör införas.....	137
6.1.1	En ny reglering behövs.....	137
6.1.2	En generellt tillämplig men subsidiär lag	139
6.1.3	Ramlagens syfte	144
6.1.4	2013 års lag bör upphävas.....	145

6.2	Uttryck i ramlagen	146
6.3	Dataskyddsbestämmelser i tidigare rättsakter och avtal	154
7	Ramlagens tillämpningsområde.....	159
7.1	Utformningen av tillämpningsområdet	159
7.1.1	Personuppgiftsbehandling som behöriga myndigheter utför för vissa syften.....	159
7.1.2	Personuppgiftsbehandling som rör brottsbekämpning, lagföring och straffverkställighet	161
7.1.3	Personuppgiftsbehandling som rör allmän ordning och säkerhet	164
7.1.4	Vad är en behörig myndighet?	169
7.1.5	Arbetsuppgifterna är avgörande för när en myndighet är behörig.....	171
7.1.6	Helt eller delvis automatiserad behandling	173
7.2	Undantag från tillämpningsområdet	174
7.2.1	Personuppgiftsbehandling som rör nationell säkerhet.....	174
7.2.2	Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken	178
7.3	Förhållandet till offentlighetsprincipen och till tryck- och yttrandefriheten.....	179
8	Gränsdragningsfrågor som rör tillämpningsområdet	181
8.1	Några allmänna principer för gränsdragningen	181
8.2	Gränsdragningsfrågor som rör brottsbekämpning.....	185
8.2.1	Anmälan om brott.....	185
8.2.2	Användning av straffprocessuella tvångsmedel...	187
8.2.3	Utredning av brott som begåtts av någon under 15 år	188
8.2.4	Stödverksamhet till den brottsbekämpande verksamheten.....	189
8.2.5	Häktesverksamhet.....	191
8.2.6	Handräcknings- och transportverksamhet.....	193
8.2.7	Samverkan mot organiserad brottslighet.....	195

8.2.8	Viss skyddslagstiftning.....	196
8.2.9	Omhändertagande och förstörande av alkohol och narkotika m.m.....	197
8.2.10	Kontrollverksamhet eller brottsbekämpning?	198
8.2.11	Allmän övervakning eller brottsbekämpning?	203
8.3	Gränsdragningsfrågor som rör lagföring.....	206
8.3.1	Åklagaruppgifter.....	206
8.3.2	Brottmålshantering i domstol.....	207
8.3.3	Särskild talan i brottmål	208
8.3.4	Talan om förbud i vissa fall	211
8.3.5	Personutredning i brottmål.....	214
8.3.6	Behandling av uppgifter om lagöverträdelser	215
8.4	Gränsdragningsfrågor som rör verkställighet av påföljder.....	217
8.4.1	Verkställighet av fängelsestraff.....	217
8.4.2	Verkställighet av sluten ungdomsvård	221
8.4.3	Verkställighet av frivårdspåföljder.....	221
8.4.4	Verkställighet av bötesstraff	222
8.4.5	Verkställighet av påföljder som innebär vård	224
8.4.6	Domstolsprövning av vissa verkställighetsfrågor	225
8.5	Gränsdragningsfrågor som rör upprätthållande av allmän ordning och säkerhet	227
8.5.1	Tvångsingripanden vid ordningsstörningar	227
8.5.2	Tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.....	228
8.5.3	Militärpolisen.....	229
8.5.4	Ordningsvakter och andra med likartade uppgifter.....	230
8.5.5	Lagstiftning av i huvudsak social karaktär	232
9	Principer för behandling av personuppgifter	235
9.1	Behandling för ändamål inom ramlagens tillämpningsområde	235
9.1.1	Förutsättningarna för att få behandla personuppgifter	235
9.1.2	Rättslig grund för behandling – huvudregeln	236

9.1.3	Rättslig grund i undantagsfall för diarieföring och handläggning	239
9.1.4	Skillnad mellan bestämmelser om rättslig grund för behandling och ändamålsbestämmelser.....	240
9.1.5	Behandling bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.....	242
9.1.6	Behandling för nya ändamål	246
9.1.7	Behandling för vetenskapliga, statistiska och historiska ändamål.....	253
9.2	Grundläggande krav på behandlingen	254
9.2.1	Ingen generell bestämmelse om grundläggande principer	254
9.2.2	Personuppgifter ska vara korrekta och adekvata	257
9.2.3	Olika typer av personuppgifter ska skiljas från varandra.....	260
9.2.4	Känsliga personuppgifter.....	263
9.2.5	Inga ytterligare regler om vilka personuppgifter som får behandlas.....	276
9.2.6	Åtgärder för att säkerställa personuppgifternas kvalitet	278
9.3	Längsta tid som personuppgifter får behandlas.....	282
9.3.1	Terminologin bör renodlas	282
9.3.2	Hur länge får personuppgifter behandlas?	284
9.4	Automatiserade beslut.....	287
9.5	Användningsbegränsning.....	288
9.6	Behandling för ändamål utanför ramlagens tillämpningsområde	291
10	Personuppgiftsansvarigas skyldigheter	297
10.1	Vad innebär personuppgiftsansvar?.....	297
10.1.1	Definition av personuppgiftsansvarig.....	297
10.1.2	Personuppgiftsansvarets omfattning	298

10.2	Skyldigheten att säkerställa författningsenlig behandling	300
10.2.1	Tekniska och organisatoriska åtgärder.....	300
10.2.2	Loggning	305
10.2.3	Tillgången till personuppgifter	311
10.2.4	Konsekvensbedömning.....	313
10.2.5	Förhandssamråd med tillsynsmyndigheten	314
10.2.6	Samarbete med tillsynsmyndigheten.....	318
10.2.7	Skyldighet att förteckna behandlingar	319
10.2.8	Anmälan av överträdelser.....	323
10.3	Säkerheten för personuppgifter	325
10.4	Personuppgiftsincidenter	328
10.4.1	Vad är en personuppgiftsincident?	328
10.4.2	Anmälan till tillsynsmyndigheten	330
10.4.3	Underrättelse till den registrerade.....	334
10.4.4	Dokumentations- och underrättelseskyldighet...	338
10.5	Dataskyddsombud	339
10.5.1	Definition av dataskyddsombud.....	339
10.5.2	Krav på dataskyddsombud.....	340
10.5.3	Dataskyddsombudens arbetsuppgifter.....	344
10.6	Personuppgiftsbiträden	348
10.6.1	Definition av personuppgiftsbiträde	348
10.6.2	Anlitande av personuppgiftsbiträden	349
10.6.3	Behandling enligt den personuppgiftsansvariges instruktioner	354
10.6.4	Skyldighet att förteckna behandlingar	356
10.6.5	Övriga skyldigheter för personuppgiftsbiträden	357
10.7	Gemensamt personuppgiftsansvar.....	359
10.7.1	Gemensamt personuppgiftsansvar i dag.....	359
10.7.2	En tydligare reglering av gemensamt personuppgiftsansvar.....	361
10.8	Föreskriftsrätt	364

11	Enskildas rättigheter	367
11.1	Tydligare reglering av enskildas rättigheter	367
11.2	Rätten till information	367
11.2.1	Allmänt om rätten till information	367
11.2.2	Reglerna om information i straffrättsliga förfaranden har företräde.....	370
11.2.3	Innehållet i direktivet.....	371
11.2.4	Nuvarande reglering.....	372
11.2.5	Innebörden av artiklarna om information	374
11.2.6	Allmän information som ska göras tillgänglig	377
11.2.7	Information som ska lämnas i specifika fall	378
11.2.8	Information som ska lämnas på begäran	381
11.2.9	Information om automatiserade beslut	389
11.3	Begränsning av rätten till information	390
11.3.1	Rätten till information får begränsas	390
11.3.2	Kategorier av behandling	396
11.3.3	Ofärdig text och minnesanteckningar	397
11.3.4	Orimliga eller uppenbart ogrundade framställningar.....	400
11.4	Rättelse, radering och begränsning av behandlingen.....	402
11.4.1	Rätten till rättelse och komplettering.....	402
11.4.2	Rätten till radering	405
11.4.3	Begränsning av behandlingen	407
11.4.4	Val av åtgärd	412
11.5	Hur informationen ska begäras och lämnas.....	413
11.5.1	Kraven på informationen och på den som begär information.....	413
11.5.2	Skriftlig begäran	413
11.5.3	Åtgärder för att säkerställa att begäran görs av en behörig person.....	414
11.5.4	Lättbegriplig information i lämplig form	415
11.5.5	Åtgärder som underlättar utövandet av rättigheterna	417
11.5.6	Skyldighet att informera om handläggningen	418
11.5.7	Beslut ska vara skriftliga och motiverade	419
11.5.8	Underrättelseskyldighet	420

11.5.9	Information ska inte avgiftsbeläggas.....	424
12	Tillsyn.....	425
12.1	Dagens tillsyn över personuppgiftsbehandling.....	425
12.1.1	Datainspektionen.....	425
12.1.2	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden	426
12.1.3	JO och JK.....	428
12.2	Utgångspunkter för utredningens överväganden om tillsyn	428
12.3	Tillsynsmyndighet enligt direktivet.....	432
12.3.1	Förslaget från Utredningen om tillsyn över den personliga integriteten	432
12.3.2	Annan tillsyn kan också förekomma.....	433
12.4	Tillsynsområdet.....	433
12.4.1	Tillsynsområdet bör slås fast i en definition.....	433
12.4.2	Ingen förändring av tillsynen över dömande verksamhet	435
12.5	Tillsynsmyndighetens uppdrag	441
12.5.1	Tillsynsmyndighetens oberoende ska värnas.....	441
12.5.2	Tillsynsmyndigheten ska ha dubbla perspektiv ...	443
12.6	Tillsynsmyndighetens uppgifter	445
12.6.1	Huvuduppgifterna bör regleras i ramlagen	445
12.6.2	Klagomål från enskilda.....	447
12.6.3	Kontroll av om behandling är författningsenlig	450
12.6.4	Information och rådgivning.....	456
12.7	Tillsynsmyndighetens befogenheter.....	460
12.7.1	Hur bör tillsynen bedrivas?	460
12.7.2	Utgångspunkterna för regleringen	462
12.7.3	Undersökningsbefogenheter	463
12.7.4	Skillnad mellan förebyggande och korrigerande befogenheter.....	466
12.7.5	Förebyggande befogenheter	468
12.7.6	Korrigerande befogenheter	470
12.8	Handläggningen av tillsynsfrågor	473

12.8.1	Förvaltningslagens tillämplighet	473
12.8.2	Kommunikationsskyldighet	474
12.8.3	Beslut ska gälla när de fått laga kraft.....	475
12.8.4	Anmälningsskyldighet	476
12.9	Möjlighet att ifrågasätta giltigheten av unionsrättsakter ...	477
12.10	Internationellt samarbete	479
12.10.1	Skyldighet att bistå en tillsynsmyndighet i en annan medlemsstat	479
12.10.2	Svensk begäran om bistånd av en annan medlemsstat	481
12.11	Tillsyn ska vara avgiftsfri.....	483
12.11.1	Tillsynsmyndigheten ska inte kunna ta ut avgifter	483
12.11.2	Ersättning för bistånd till en annan medlemsstat	484
12.12	Övriga frågor	486
13	Sanktioner	489
13.1	Utgångspunkter för valet av sanktionssystem.....	489
13.1.1	Olika typer av sanktioner	489
13.1.2	Innehållet i direktivet och nuvarande reglering...	489
13.1.3	Ett sammanhållet sanktionssystem	491
13.2	Vilket sanktionssystem bör väljas?	492
13.2.1	Ingen straffbestämmelse i ramlagen.....	492
13.2.2	En ny administrativ sanktion ska införas	496
13.3	Utformningen av sanktionsavgiftssystemet	501
13.4	Vem ska betala sanktionsavgift?	504
13.5	Vad ska föranleda sanktionsavgift?	505
13.5.1	Allmänna utgångspunkter	505
13.5.2	Överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift	506
13.5.3	Ska sanktionsavgift alltid tas ut?	510
13.6	Hur sanktionsavgiften ska bestämmas.....	512
13.6.1	Sanktionsavgiftens storlek.....	512

13.6.2	Hur avgiften ska bestämmas i det enskilda fallet.....	517
13.7	Beslut om sanktionsavgift	520
13.7.1	Vem ska besluta om sanktionsavgift?	520
13.7.2	Förfarandet vid beslut om sanktionsavgift	521
13.7.3	Betalning och verkställighet.....	523
13.7.4	Överklagande.....	524
13.8	Sanktionsavgift och Europakonventionen	524
13.8.1	Konventionens krav på rättssäkerhetsgarantier... ..	524
13.8.2	Konventionens förbud mot dubbelprövning.....	525
14	Rättsmedel och skadestånd	527
14.1	Krav på effektiva rättsmedel vid felaktig personuppgiftsbehandling.....	527
14.2	Talerätt för registrerade.....	529
14.3	Skadestånd	530
14.3.1	Det allmännas skadeståndsansvar	530
14.3.2	Skadeståndsskyldighet för personuppgiftsansvariga.....	532
14.4	Överklagande av en myndighets beslut i egenskap av personuppgiftsansvarig.....	537
14.5	Klagomål.....	540
14.6	Drömsmålstalan	545
14.6.1	En särskild reglering behövs	545
14.6.2	Handläggningen hos tillsynsmyndigheten.....	550
14.6.3	Domstolsprövningen.....	554
14.7	Överklagande av tillsynsmyndighetens beslut	557
14.7.1	Tillsynsmyndighetens beslut ska kunna överklagas.....	557
14.7.2	Det behövs ingen ny forumregel.....	562
14.8	Rättsmedlen är oberoende av varandra.....	563
14.9	Rätt för ideella organisationer att företräda registrerade ...	564

15	Överföring till tredjeland och internationella organisationer.....	569
15.1	Bakgrund.....	569
15.1.1	2013 års lag.....	569
15.1.2	Personuppgiftslagen.....	570
15.1.3	Innehållet i direktivet.....	571
15.2	Några grundläggande begrepp.....	572
15.2.1	Överföring.....	572
15.2.2	Medlemsstat.....	574
15.2.3	Tredjeland.....	578
15.2.4	Internationell organisation.....	578
15.2.5	Internationella avtal.....	579
15.3	Allmänna principer för överföring av personuppgifter.....	580
15.3.1	Grundläggande förutsättningar för överföring ...	580
15.3.2	Överföringen ska vara nödvändig för ett visst ändamål och riktas till en behörig myndighet	583
15.3.3	Viss skyddsnivå ska vara säkerställd	585
15.3.4	Överföring av uppgifter från andra medlemsstater ska vara medgiven	586
15.4	Beslut om adekvat skyddsnivå.....	589
15.5	Tillräckliga skyddsåtgärder	591
15.6	Undantag i särskilda situationer	595
15.6.1	Överföringen ska vara nödvändig i en särskild situation	595
15.6.2	Enskildas vitala intressen.....	599
15.6.3	Registrerades berättigade intressen.....	601
15.6.4	Myndigheters intresse i enskilda fall.....	602
15.6.5	Rättsliga anspråk i enskilda fall	604
15.6.6	Allvarlig fara för allmän säkerhet	605
15.6.7	En intresseavvägning ska göras i vissa fall	606
15.7	Vidareöverföring.....	607
15.8	Överföring till andra än behöriga myndigheter.....	611
15.8.1	Förutsättningarna för överföring till andra än behöriga myndigheter.....	611
15.8.2	Överföringen ska vara absolut nödvändig.....	614

15.8.3	Överföring till behörig myndighet blir ineffektiv eller är olämplig	615
15.8.4	En intresseavvägning ska göras.....	617
15.9	Villkor för användningen av personuppgifter	618
15.9.1	Villkor som ställs upp av utländska myndigheter eller organ	618
15.9.2	Villkor när personuppgifter överförs av svenska myndigheter	619
15.10	Dokumentationskrav och informationsskyldighet.....	621
15.11	Internationellt samarbete	624
15.12	Sekretess vid överföring till tredjeland	625
15.12.1	Överföring innebär utlämnande	625
15.12.2	Utlämnande av offentliga allmänna handlingar till tredjeland.....	625
15.12.3	Uppgifter som inte är sekretessbelagda	626
15.12.4	Uppgifter som är sekretessbelagda.....	626
16	Sekretessfrågor	629
16.1	Allmänt om offentlighet och sekretess	629
16.1.1	Rätten att ta del av allmänna handlingar	629
16.1.2	Huvuddragen i sekretessregleringen	629
16.2	Ändrade regler om sekretess och tystnadsplikt med anledning av dataskyddsreformen.....	631
16.3	Sekretess i tillsynsverksamheten	632
16.3.1	Nuvarande reglering	632
16.3.2	Behovet av en ny sekretessbestämmelse	635
16.3.3	Utformningen av sekretessbestämmelsen.....	638
16.3.4	En sekretessbrytande regel för tillsynsverksamheten.....	641
16.3.5	En hänvisningsbestämmelse bör införas	643
16.4	Sekretess för sammanställningar av känsliga personuppgifter.....	643
16.5	Sekretess för rapporter om personuppgiftsincidenter.....	645

17	Konsekvenser	647
17.1	Få helt nya krav eller arbetsuppgifter men skärpta krav i vissa fall	647
17.2	Ekonomiska konsekvenser.....	649
17.2.1	Konsekvenser för staten	649
17.2.2	Konsekvenser för kommuner och landsting	651
17.2.3	Konsekvenser för enskilda.....	651
17.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	652
17.4	Konsekvenser i övrigt.....	652
18	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	655
18.1	Ikraftträdande	655
18.2	Övergångsbestämmelser	655
18.2.1	Den nya dataskyddsregleringen medför särskilda övergångsproblem.....	655
18.2.2	Ärendehandläggning m.m.	658
18.2.3	Övergångsbestämmelser till det nya sanktionssystemet	659
18.2.4	Övergångsbestämmelser i övrigt.....	662
19	Författningskommentar	665
19.1	Förslaget till brottsdatalag	665
19.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål	771
19.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete	771
19.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar.....	771
19.5	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	772

19.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:000) om internationellt polisiärt samarbete	774
---	-----

Särskilda yttranden	775
----------------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:21	781
Bilaga 2	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680	795

Sammanfattning

Uppdraget

Europeiska unionen har enats om en genomgripande dataskyddsreform som ska vara genomförd under våren 2018. Reformen omfattar dels en allmän dataskyddsförordning, dels ett dataskyddsdirektiv som behandlar dataskyddet vid bl.a. brottsbekämpning, lagföring och straffverkställighet. En konsekvens av reformen är att personuppgiftslagen kommer att upphävas och att all lagstiftning om personuppgiftsbehandling behöver ses över och anpassas.

Utredningens uppdrag är att föreslå hur det nya direktivet ska genomföras i svensk rätt. Eftersom regleringen i förordningen inte omfattar det som regleras i direktivet är en viktig uppgift att genom den nya lagstiftningen avgränsa tillämpningsområdet i förhållande till förordningen.

Alla myndigheter som kommer att tillämpa den lagstiftning som genomför direktivet kommer även att tillämpa förordningen. Utredningen har därför strävat efter att ha samma terminologi och likartade lösningar som i förordningen, när båda rättsakterna innehåller samma eller liknande artiklar och det inte finns sakliga skäl att välja en annan lösning för direktivets del.

Uppdraget har genomförts i nära kontakt med Dataskyddsutredningen, som har till uppgift att senare i vår lägga fram de förslag till kompletterande reglering som dataskyddsförordningen kan kräva och att utreda vissa andra generella frågor som dataskyddsreformen väcker. Under arbetet har utredningen också haft kontakt med alla andra pågående utredningar vilkas arbete kan påverkas av vår utrednings förslag.

En ny ramlag

Utredningen föreslår att direktivet i huvudsak genomförs genom en ny ramlag, brottsdatalagen. Syftet med lagen är både att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter och att säkerställa att behöriga myndigheter kan behandla och utbyta personuppgifter med varandra på ett ändamålsenligt sätt. Lagen ska – i likhet med personuppgiftslagen – vara generellt tillämplig inom det område som direktivet reglerar. Lagen ska även vara subsidiär. De myndigheter som bedriver verksamhet inom lagens tillämpningsområde har i allmänhet särskilda registerförfattningar som reglerar personuppgiftsbehandlingen. Utredningen kommer att i slutbetänkandet föreslå de anpassningar som krävs med anledning av ramlagen i de registerförfattningar som ingår i utredningens uppdrag. Registerförfattningarna kommer att gälla utöver brottsdatalagen.

Lagen kompletteras med en förordning, som genomför vissa detaljbestämmelser i direktivet.

Tillämpningsområdet

Lagen ska tillämpas av myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder vid behandling av personuppgifter. Lagen ska också gälla för personuppgiftsbehandling vid upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. De som har sådana arbetsuppgifter betecknas behöriga myndigheter. Lagen ska även tillämpas av andra aktörer som har fått i uppgift att utöva myndighet för något av de nämnda syften.

De behöriga myndigheternas behandling av personuppgifter kommer dock bara att styras av lagen när de behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Dataskyddsförordningen kommer att bli tillämplig i övrigt, t.ex. när Polismyndigheten behandlar personuppgifter i tillståndsärenden eller när en allmän domstol handlägger ett tvistemål. Det som blir avgörande för om lagen är tillämplig är dels om det är en behörig myndighet som behandlar personuppgifterna, dels syftet med behandlingen.

Gränsdragningsfrågor som rör lagens tillämpningsområde diskuteras ingående i kapitel 8.

Lagen ska i huvudsak gälla för sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad.

Lagen ska inte tillämpas på Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet. Undantag ska också gälla för Polismyndigheten om den övertagit en uppgift som rör nationell säkerhet från Säkerhetspolisen. Något motsvarande undantag för andra myndigheter vid deras behandling av uppgifter som rör nationell säkerhet görs inte.

Principer för behandlingen av personuppgifter

Det ska alltid finnas en rättslig grund för att personuppgifter ska få behandlas med stöd av ramlagen. Den huvudsakliga grunden att behandlingen av personuppgifterna ska vara nödvändig för att en behörig myndighet ska kunna utföra en sådan arbetsuppgift som gör lagen tillämplig. Arbetsuppgiften ska framgå av en bindande unionsrättsakt, en lag, en förordning eller ett särskilt beslut av regeringen. Den andra rättsliga grunden är om behandlingen krävs för diarieföring eller om uppgifterna har lämnats till en behörig myndighet i en anmälan, ansökan eller liknande och behandlingen är nödvändig för myndighetens handläggning.

Personuppgifter får dessutom bara behandlas för särskilda, uttryckligt angivna, och berättigade ändamål.

Det ställs krav på att personuppgifterna ska behandlas författningenligt och på ett korrekt sätt. De personuppgifter som behandlas ska vara korrekta och, om det är nödvändigt, uppdaterade. De ska också vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen. Fler uppgifter än nödvändigt får inte behandlas och inga uppgifter får behandlas längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

Det är tillåtet att behandla personuppgifter för ett nytt ändamål som ligger inom lagens tillämpningsområde, men det måste alltid först prövas om det finns en tillåten rättslig grund för den nya behandlingen och om den är nödvändig och proportionerlig för det nya ändamålet. Det behöver däremot inte prövas om det nya ändamålet är förenligt med det ursprungliga.

Lagen föreskriver att olika typer av personuppgifter ska särskiljas – t.ex. uppgifter om misstänkta respektive brottsoffer – och att personuppgifter som grundar sig på fakta ska skiljas från personuppgifter som grundar sig på personliga bedömningar.

Personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning betecknas känsliga personuppgifter. Enligt huvudregeln får sådana uppgifter inte behandlas, men om uppgifter om en person redan behandlas får de, på samma sätt som i dag, kompletteras med känsliga personuppgifter, under förutsättning att det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen.

Biometriska uppgifter som används i identifieringssyfte och genetiska uppgifter är också känsliga personuppgifter. Sådana uppgifter får enbart behandlas om det är särskilt föreskrivet.

Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett personurval grundat på känsliga personuppgifter. För att det inte ska vara möjligt att med stöd av offentlighetsprincipen få tillgång till en sådan sammanställning, föreslår utredningen en särskild sekretessregel som innebär att det gäller absolut sekretess för uppgifter i sådana sammanställningar.

Personuppgiftsansvariga åläggs att vidta alla rimliga åtgärder för att rätta personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Det regleras också under vilka förutsättningar personuppgifter som behandlas på ett otillåtet sätt ska raderas och när behandlingen av dem i stället ska begränsas.

Personuppgiftsansvarigas skyldigheter

De skyldigheter som personuppgiftsansvariga har i dag kommer till stor del att gälla även i fortsättningen. Vissa regler blir dock mer preciserade och det tillkommer också vissa nya skyldigheter. Kraven på säkerhets- och skyddsåtgärder blir mer preciserade, liksom kravet på att det ska finnas en behandlingshistorik. Det ställs exempelvis krav på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard. Det införs också en generell bestämmelse om att tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Till de nya skyldigheterna hör att personuppgiftsansvariga ska dokumentera alla personuppgiftsincidenter och anmäla de incidenter som kan antas påverka registrerades integritet till tillsynsmyndigheten. Det gäller dock inte sådana incidenter som rör nationell säkerhet.

Det införs också ett generellt krav på att personuppgiftsansvariga som planerar en ny typ av behandling eller att genomföra betydande förändringar i pågående behandling ska göra en bedömning av konsekvenserna för registrerades personliga integritet och, beroende på framför allt risken för intrång, samråda med tillsynsmyndigheten innan behandlingen påbörjas eller förändras.

Alla personuppgiftsansvariga ska utse dataskyddsombud. Ombudens arbetsuppgifter anges i lagen.

En annan nyhet är att förutsättningarna för gemensamt personuppgiftsansvar regleras. Utredningen föreslår att gemensamt personuppgiftsansvar endast får förekomma om det följer av lag eller förordning eller om regeringen i ett enskilt fall har beslutat om det.

Enskildas rättigheter

När det gäller enskildas rättigheter kommer till stora delar samma reglering som i dag att gälla, men rätten till information blir tydligare i vissa avseenden. Genom att lagen är subsidiär kommer reglerna om information i straffrättsliga förfaranden att ha företräde framför ramlagens bestämmelser om information.

Utgångspunkten är att den som vill kontrollera om hans eller hennes personuppgifter behandlas får vända sig till den personuppgiftsansvarige, som utan onödigt dröjsmål ska lämna skriftligt besked om uppgifterna behandlas. Om så är fallet har den registrerade rätt att få del av uppgifterna och få viss information om behandlingen. Informationsskyldigheten gäller dock inte om uppgifterna inte får lämnas ut på grund av att vissa i lagen angivna intressen kan skadas. Om det finns grund för att inte lämna informationen får även skälen för det utelämnas.

Personuppgifter i ofärdig text eller som utgör minnesanteckningar omfattas som regel inte av informationsskyldigheten. Det samma gäller personuppgifter som sökanden redan har tagit del av.

Den personuppgiftsansvarige ska på begäran av den registrerade utan onödigt dröjsmål rätta eller komplettera personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen. En motsvarande skyldighet gäller i fråga om radering av personuppgifter som behandlas på ett otillåtet sätt eller om radering krävs för att den personuppgiftsansvarige ska fullgöra en rättslig förpliktelse. I vissa fall ska behandlingen av personuppgifterna i stället begränsas. Om det finns stöd för att begränsa informationen till den registrerade får den personuppgiftsansvarige också utelämna skälen för beslut om korrigeringsåtgärder.

Tillsynen över personuppgiftsbehandling

Utredningen tar inte ställning till vilken myndighet som ska utses till tillsynsmyndighet eller hur myndigheten ska organiseras, eftersom det har utretts i annan ordning. Utredningen behandlar enbart frågan hur verksamheten ska bedrivas.

Tillsynsmyndighetens dubbla perspektiv – att både verka för att fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter skyddas och att underlätta det fria flödet av personuppgifter – lyfts fram. Myndighetens uppdrag, huvuduppgifter och befogenheter regleras i ramlagen. En viktig utgångspunkt är att tillsynsmyndighetens oberoende ska värnas, vilket görs bäst om det inte regleras när och hur tillsyn ska inledas respektive avslutas och hur den ska bedrivas.

Tillsynsmyndigheten ska utöva allmän tillsyn över personuppgiftsbehandling, handlägga klagomål från registrerade, på begäran av fysiska personer kontrollera om deras personuppgifter behandlas författningsenligt, på begäran bistå utländska tillsynsmyndigheter och ge råd och stöd åt personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden.

Tillsynsmyndighetens undersökningsbefogenheter, som inkluderar rätt att få tillgång till personuppgifter som behandlas och dokumentation om behandlingen och om säkerhets- och skyddsåtgärder, tillträde till lokaler där personuppgifter behandlas och rätt till biträde av den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet vid tillsynen, blir tydligare.

Det görs också tydlig skillnad mellan tillsynsmyndighetens förebyggande och korrigerande befogenheter. Till de förebyggande

befogenheterna, som inte är bindande, hör råd, rekommendationer och påpekanden. Tillsynsmyndigheten får också möjlighet att utfärda skriftlig varning om att det finns risk för att viss behandling kan komma att stå i strid med regelverket.

Till de korrigerande befogenheterna, som är bindande för den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet, hör förelägganden, förbud mot fortsatt behandling och beslut om sanktionsavgift.

Tillsynsmyndighetens internationella samarbete regleras också i ramlagen. I anslutning till det föreslås en sekretessbrytande regel som ger myndigheten möjlighet att, om det ligger i svenskt intresse, lämna ut uppgifter som är sekretessbelagda när tillsynsmyndigheten begär bistånd av en utländsk tillsynsmyndighet. Vidare föreslås en ny sekretessregel som ska gälla hos tillsynsmyndigheten i tillsynsverksamhet enligt lagen för uppgifter som en utländsk tillsynsmyndighet har lämnat i samband med en begäran om svenskt bistånd med tillsyn. Sekretessen gäller om det kan antas att möjligheterna för den svenska tillsynsmyndigheten att bedriva tillsyn motverkas om uppgiften röjs.

Sanktioner

Utredningen anser att överträdelser av bestämmelserna om personuppgiftsbehandling i ramlagen inte ska straffsanktioneras. Det ska i stället införas en ny administrativ sanktion i form av sanktionsavgift. Det motsvarar vad som gäller vid överträdelse av bestämmelserna i dataskyddsförordningen.

Sanktionsavgift får tas ut av personuppgiftsansvariga och i vissa fall av personuppgiftsbiträden. Sanktionsavgift får tas ut av personuppgiftsansvariga vid överträdelse av de grundläggande bestämmelserna till skydd för enskildas integritet. Det gäller bl.a. om personuppgifter behandlas utan rättslig grund eller utan ett särskilt angivet och berättigat ändamål, om personuppgifterna inte uppfyller kraven på att vara korrekta, aktuella, adekvata och relevanta eller om fler uppgifter än nödvändigt behandlas eller om de behandlas längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det gäller också om den personuppgiftsansvarige inte vidtar tillräckliga säkerhets- och skyddsåtgärder eller om personuppgifter överförs

till tredjeland eller internationella organisationer i strid med regelverket.

Sanktionsavgift får också tas ut om den personuppgiftsansvarige inte bistår tillsynsmyndigheten vid tillsyn eller inte rättar sig efter tillsynsmyndighetens förelägganden eller beslut.

Regleringen av sanktionsavgift bygger på strikt ansvar, men sanktionsavgift behöver inte tas ut vid varje överträdelse. Vid bedömningen av om sanktionsavgift ska tas ut och till vilket belopp den ska bestämmas ska särskild hänsyn tas till bl.a. om överträdelsen varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet, den skada, fara eller kränkning som överträdelsen inneburit, överträdelsens karaktär, svårhetsgrad och varaktighet och vad som gjorts för att begränsa skadan.

Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 10 000 000 kronor för mindre allvarliga överträdelser och det dubbla vid andra överträdelser.

Tillsynsmyndigheten ska besluta om sanktionsavgift och sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Rättsmedel och skadestånd

Den personuppgiftsansvarige ska ersätta den registrerade för den skada och kränkning som behandling av personuppgifter i strid med ramlagen med tillhörande förordning har orsakat. Jämkning av skadeståndsskyldigheten ska, i motsats till vad som är fallet i dag, inte vara möjlig.

Vissa beslut som en myndighet fattat i egenskap av personuppgiftsansvarig ska kunna överklagas. Det gäller beslut i fråga om rättelse, komplettering, radering eller begränsning av behandlingen, beslut att inte lämna ut information på begäran av en registrerad, att ta ut avgift för sådan information eller att inte medge omprövning av automatiserade beslut. Regleringen motsvarar i allt väsentligt det som gäller i dag.

Tillsynsmyndighetens beslut enligt lagen får också överklagas.

Vid överklagande till kammarrätten ska det krävas prövningstillstånd vid överklagande av både personuppgiftsansvariga myndigheters och tillsynsmyndighetens beslut.

Det införs också en möjlighet för registrerade att föra s.k. dröjsmålstalan om tillsynsmyndigheten dröjer med att handlägga klagomål. Om en registrerad har lämnat in ett klagomål till tillsynsmyndigheten och den inte inom tre månader har tagit ställning till om klagomålet ska föranleda tillsyn, har den registrerade rätt att inom två veckor antingen få ett skriftligt besked i den frågan eller ett särskilt beslut om att begäran om besked avslås. Om tillsynsmyndigheten har avslagit begäran får den registrerade överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol. Om domstolen bifaller talan ska den förelägga tillsynsmyndigheten att inom en bestämd tid lämna den registrerade besked i frågan om tillsyn kommer att utövas. Domstolen ska däremot inte ta ställning i frågan om tillsyn ska utövas.

Överföring till tredjeland och internationella organisationer

I ramlagen regleras vad som ska gälla vid överföring av personuppgifter till tredjeland och internationella organisationer. Med tredjeland avses i lagen andra stater än EU:s medlemsstater, Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

Behöriga myndigheter får överföra personuppgifter som behandlas automatiserat till ett tredjeland eller en internationell organisation eller överföra uppgifterna dit för att de ska behandlas automatiserat där. Det ställs upp en rad villkor för att uppgifterna ska få överföras. Personuppgifter får endast överföras om överföringen är nödvändig för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Överföringen ska enligt huvudregeln riktas till en behörig myndighet i ett tredjeland eller en internationell organisation som är en behörig myndighet. Dessutom krävs det att kommissionen har meddelat ett beslut om att det tredjelandet eller den internationella organisationen har adekvat skyddsnivå för personuppgifter eller, om det inte finns ett sådant beslut, personuppgifterna omfattas av tillräckliga skyddsåtgärder. I vissa särskilda undantagssituationer får dock personuppgifter överföras även om det inte finns ett beslut om adekvat skyddsnivå eller tillräckliga skyddsåtgärder. Det gäller bl.a. om det är nödvändigt för att skydda den registrerades eller en annan

fysisk persons vitala intressen, för att en behörig myndighet i ett enskilt fall ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller för att avvärja en omedelbar eller allvarlig fara för allmän säkerhet.

Vidare regleras vad som ska göras om ett tredjeland eller en internationell organisation vill vidareöverföra personuppgifter till ett tredjeland eller en internationell organisation och möjligheten att i vissa fall överföra personuppgifter till andra än behöriga myndigheter.

Konsekvenser

Förslagen bedöms förbättra skyddet för enskildas integritet. Förbättrat dataskydd ger samtidigt möjlighet till ökat informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter både nationellt och mellan medlemsstaterna, vilket är positivt för det brottsförebyggande arbetet. De ekonomiska konsekvenserna för berörda myndigheter bedöms rymmas inom de befintliga ekonomiska ramarna.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 maj 2018. Det krävs särskilda övergångsbestämmelser, dels för det nya sanktionssystemet, dels för mål och ärenden som rör behandlingen av personuppgifter som har påbörjats före lagens ikraftträdande men inte hunnit slutföras. Det krävs också övergångsbestämmelser för mål som har överklagats men inte hunnit slutföras och för ersättning för skador som har vållats före ikraftträdandet.