



Justitiedepartementet
Straffrättsenheten

Komplettering av departementspromemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1) i fråga om personuppgiftsbehandling

Promemorians huvudsakliga innehåll

I departementspromemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1) lämnas författningsförslag till lag (2021:000) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. I denna promemoria föreslås att den föreslagna lagen kompletteras med bestämmelser om personuppgiftsbehandling. Bestämmelserna föreslås tas in sist i lagen (23 och 24 §§).

Innehållsförteckning

1. Författningsförslag	3
Komplettering av förslaget i Ds 2019:1 till lag (2021:000) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek	3
2. Bakgrund.....	4
3. Överväganden och förslag	5
3.1 Det ges i lag möjlighet att behandla vissa personuppgifter	5
3.2 Längsta tid för behandling av personuppgifter	18
4. Konsekvenser	19
5. Författningskommentar	20
Komplettering av förslaget i Ds 2019:1 till lag (2021:000) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek	20

1. Författningsförslag

Komplettering av förslaget i Ds 2019:1 till lag (2021:000) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek

[...]

Personuppgiftsbehandling

23 § Personuppgifter som avses i artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) får behandlas i verksamhet som avses i 1 § om det behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud till en butik, en badanläggning eller ett bibliotek.

24 § Behandling av personuppgifter med stöd av 23 § får inte ske efter det att tillträdesförbudets giltighetstid löpt ut eller om tillträdesförbudet dessförinnan upphävts.

[...]

2. Bakgrund

Den 19 januari 2018 fick en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda straffrättsliga åtgärder mot organiserad tillgreppsbrottslighet. I fråga om tillträdesförbud hade utredaren i uppdrag att överväga om, och i så fall på vilket sätt, personer som har begått brott eller på annat sätt misskött sig, vid straffansvar ska kunna stängas ute från butikslokaler, simhallar och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde. Oavsett vilka bedömningar övervägandena ledde fram till skulle utredaren lämna författningsförslag till en sådan reglering om tillträdesförbud.

Uppdraget redovisades den 23 januari 2019 genom departementspromemorian *Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott* (Ds 2019:1). I departementspromemorian lämnar utredaren författningsförslag till en lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, men ställer sig inte i sak bakom förslaget. För förslagets innebörd, se avsnitt 8.11 och 12 i den promemorian. Departementspromemorian har remitterats.

Den 20 februari 2020 beslutade regeringen att ge Brottsförebyggande rådet i uppdrag att kartlägga brottslighet och ordningsstörningar på simhallar och bibliotek. Kartläggningen ska kunna ligga till grund för en bedömning av behovet av en reglering om tillträdesförbud till dessa platser. Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2020.

Under beredningen av departementspromemorian har fråga uppkommit om det, i motsats till utredarens bedömning, bör införas särskilda regler om den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos butiker, badanläggningar och bibliotek med anledning av förslaget.

Denna promemoria syftar till att komplettera beredningsunderlaget avseende personuppgiftsbehandling. Avsikten är att förslagen ska ingå i den fortsatta beredningen av departementspromemorian. Övervägandena och förslagen i denna promemoria avser även de platser som omfattas av Brås uppdrag (simhallar och bibliotek). Syftet är att skaffa beredningsunderlag också i dessa delar, för det fall det skulle behövas. Promemorian innebär inte något föregripande av Brås kommande redovisning.

3. Överväganden och förslag

3.1 Det ges i lag möjlighet att behandla vissa personuppgifter

Förslag: Personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen ska få behandlas hos butiker, badanläggningar och bibliotek om det behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud till en butik, en badanläggning eller ett bibliotek.

Skälen för förslaget

Allmänt om regleringen kring personuppgiftsbehandling

Regelverket för behandling av personuppgifter har nyligen reformerats med anledning av två olika EU-rättsakter: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), i fortsättningen dataskyddsförordningen, och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, i fortsättningen dataskyddsdirektivet.

Dataskyddsförordningen utgör en ny generell reglering för behandling av personuppgifter inom EU och började tillämpas den 25 maj 2018. Förordningen är direkt tillämplig, vilket innebär att den tillämpas direkt av enskilda, myndigheter och domstolar. Dataskyddsförordningen liknar den reglering som tidigare fanns i den numera upphävda personuppgiftslagen.

Dataskyddsförordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2). I förordningen regleras bl.a. grundläggande principer för behandling av personuppgifter såsom t.ex. rättslig grund för behandling av personuppgifter, den registrerades rättigheter, personuppgiftsansvar och tillsyn över personuppgiftsbehandling. I förordningen finns också bestämmelser om när det är tillåtet att behandla s.k. känsliga personuppgifter

samt personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott.

Från förordningens tillämpningsområde undantas personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter för dessa syften ligger i stället under dataskyddsdirektivets tillämpningsområde, se vidare nedan.

Dataskyddsförordningen har, med hänsyn till att den är direkt tillämplig, inte implementerats i svensk rätt. Kompletterande bestämmelser till förordningen finns dock i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, i fortsättningen dataskyddslagen. Lagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning som reglerar behandling av personuppgifter.

Dataskyddsdirektivet, som behandlar brottsbekämpande myndigheters behandling av personuppgifter, har i huvudsak genomförts genom den nya ramlagen brottsdatalagen (2018:1177). Brottsdatalagen trädde i kraft den 1 augusti 2018. I lagen finns de grundläggande bestämmelserna om hur personuppgifter får behandlas inom dataskyddsdirektivets tillämpningsområde. Brottsdatalagen gäller för behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför för vissa syften. De i lagen angivna syftena är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet (1 kap. 2 § brottsdatalagen). Behörig myndighet definieras i lagen som bl.a. en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte (1 kap. 6 § brottsdatalagen).

Brottsdatalagen är generellt tillämplig inom det område som dataskyddsdirektivet reglerar men subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning som innehåller bestämmelser som avviker från lagen. För flertalet av de myndigheter som tillämpar brottsdatalagen, t.ex. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna och Kriminalvården, har det krävts viss särreglering som återfinns i särskilda registerförfattningar. Exempelvis finns bestämmelser om Polismyndighetens behandling av personuppgifter i

lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, i fortsättningen polisens brottsdatalog. Dessa särskilda registerförfattningar gäller utöver brottsdatalogen och trädde i kraft den 1 januari 2019.

Särskilt om personuppgiftsbehandling vid tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

Tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang registreras i belastningsregistret, se 3 § 5 lagen (1998:620) om belastningsregister.

Polismyndigheten får även föra ett register, det s.k. tillträdesförbudsregistret, med uppgifter om personer som har meddelats tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (5 kap. 23 § polisens brottsdatalog). De uppgifter som får registreras och behandlas är bl.a. namn, fotografi och omfattningen av ett beslut om tillträdesförbud (5 kap. 24 och 25 §§ polisens brottsdatalog). En idrottsorganisation har tillgång till och får behandla personuppgifter från registret om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud (5 § lagen [2015:51] om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud).

Möjligheten för Polismyndigheten att föra tillträdesförbudsregistret infördes cirka tio år efter det att lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang trätt i kraft. Som skäl för att införa regleringen angavs bl.a. att det i första hand är idrottsorganisationerna som har ansvaret för säkerheten vid arrangemangen och att det därför är angeläget att de arrangerande organisationerna har möjlighet att ta sitt ansvar för säkerheten genom att förhindra att personer med tillträdesförbud släpps in när ett arrangemang äger rum, att det fanns problem med identifieringen vid inpasseringskontrollen på grundval av de uppgifter som beslutet om tillträdesförbud innehåller samt att det var betydligt vanligare att initiativet till en begäran om tillträdesförbud kom från polisen än från idrottsorganisationerna och att anmälan dessutom många gånger grundade sig på händelser som inte utspelat sig direkt i anslutning till arenan eller vid arrangemanget (se prop. 2013/14:254 Register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang s. 21).

Det bör inte införas en rätt för Polismyndigheten att föra ett särskilt register

Den som anordnar en offentlig tillställning, exempelvis en sporttävling, ansvarar enligt 2 kap. 16 § ordningslagen (1993:1617) för att det gäller god

ordning vid tillställningen. Polismyndigheten får enligt samma bestämmelse meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid tillställningen. Vidare finns det särskilda bestämmelser vid vissa idrottsarrangemang (5 kap. ordningslagen).

Ansvar för att ett idrottsarrangemang kan anordnas på ett tryggt sätt med hög säkerhet för såväl aktiva som publik vilar i första hand på de arrangerande idrottsorganisationerna (se prop. 2013/14:254 s. 19). Det är också de som i första hand ser till att gällande tillträdesförbud respekteras. Det är av det skälet som idrottsorganisationerna ges tillgång till uppgifter om tillträdesförbud. Att arrangörerna har kännedom om vilka personer som har tillträdesförbud och kan identifiera dem vid inpasseringskontrollen ger möjlighet att hindra att personer med tillträdesförbud släpps in när ett idrottsarrangemang äger rum. (Se prop. 2017/18:269 Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning s. 274.)

I butiker bedrivs i normalfallet inte en sådan verksamhet som faller in under vad som avses med en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen (jfr 2 kap. 1 och 3 §§ ordningslagen). I många fall gäller detta även badanläggningar och bibliotek. Det finns i dessa fall inte något ansvar för att hålla god ordning motsvarande det som t.ex. finns för idrottsorganisationer som anordnar idrottsarrangemang i enlighet med bestämmelserna i ordningslagen.

Vidare skiljer sig förhållandena från dem för idrottsorganisationer också i praktiken. Vid idrottsarrangemang kan det under kort tid komma in eller samlas tusentals personer på ett visst mindre område. Situationen är normalt sett annorlunda för butiker, badanläggningar och bibliotek där det oftast endast är ett begränsat antal personer som kommer in samtidigt. I framförallt butiker och bibliotek finns det i normalfallet inte heller någon inpasseringskontroll. Det saknas vidare skäl att tro att antalet tillträdesförbud för samma plats och samma tid kommer vara mer än några få. I departementspromemorian anges att företrädare för handeln uppgett att de personer som tillträdesförbud kommer att avse oftast är väl kända av både personal och ägare samt att detsamma borde gälla för badanläggningar och bibliotek. Att ägaren eller föreståndaren har varit motpart till den enskilde som förbudet avser gör enligt departementspromemorian också att kännedomen om honom eller henne kan förväntas vara god. Detta gäller inte på motsvarande sätt för en idrottsorganisation.

Sammantaget finns det inte anledning att införa en rätt för Polismyndigheten att föra ett särskilt register likt tillträdesförbudsregistret, som butiker, badanläggningar och bibliotek skulle ha rätt att behandla personuppgifter från. Inte heller i departementspromemorian föreslås en sådan möjlighet.

Rätten att behandla personuppgifter om lagöverträdelser bör regleras särskilt i lag

Vilka personuppgifter är det som kan komma att behandlas?

Dataskyddsförordningen tillämpas, som framgår ovan, på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2).

Dataskyddsförordningen omfattar t.ex. behandling i dator av personuppgifter i löpande text eller i form av bilder på individer eller bilder på textuppgifter om individer i skannade dokument. Även delvis automatiserad behandling av personuppgifter omfattas av dataskyddsförordningen. Det innebär bl.a. att muntligt utlämnande eller utlämnande på papper av personuppgifter som finns i datorformat omfattas av dataskyddsförordningen. Även manuell, intern användning av sådana personuppgifter omfattas av dataskyddsförordningen. Förordningen är vidare i vissa fall tillämplig på även annan behandling än automatisk, dvs. manuell behandling, av personuppgifter. Det gäller när de manuellt behandlade personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i ett regelrätt register. Med register avses en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden. (Se Öman, Dataskyddsförordningen [GDPR] m.m. [5 mars 2020, JUNO], kommentaren till första punkten i artikel 2.)

I departementspromemorian föreslås, när åklagaren avgör en fråga om tillträdesförbud, att beslutet ska vara skriftligt och ange bl.a. (i) parterna, (ii) om tillträdesförbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning samt när det upphör att gälla, (iii) de skäl som har bestämt utgången, däribland brott eller andra omständigheter som åberopas vid riskbedömningen samt tiden och platsen för dessa, och (iv) vad som kan bli följderna av att bryta mot förbudet (se 10 § i den föreslagna lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek). Detta överensstämmer med regleringen som gäller vid tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (se 10 § lagen om

tillträdesförbud vid idrottsarrangemang). Av ett beslut från domstolen kommer de skäl som bestämt utgången framgå, om beslutet går någon part emot, och i andra fall om det behövs (se 28 § lagen [1996:242] om domstolsärenden, jfr 20 § i den föreslagna lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek).

Den som äger eller förestår en rörelse kommer i egenskap av part att få tillgång till beslutet om tillträdesförbud. För att den föreslagna regleringen om tillträdesförbud ska bli effektiv kan beslutet därefter, för att förhindra eller upptäcka överträdelser på den specifika platsen, komma att hanteras på ett sådant sätt att det innebär en sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsförordningen. Det kan t.ex. handla om en vidareförmedling av beslutets innehåll till de anställda, eller till väktare som utför bevakningsuppdrag på den specifika platsen. Det skulle även kunna gälla hur beslutet förvaras, exempelvis ordnat i en pärm, under den tid som ett tillträdesförbud gäller. Denna hantering kan således under vissa förhållanden utgöra en personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsförordningen.

Den rättsliga grunden för behandlingen

En behandling av personuppgifter som faller under dataskyddsförordningens tillämpningsområde får bara ske om det finns en rättslig grund för det. De rättsliga grunderna räknas upp i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Där anges bl.a. att behandlingen är tillåten om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (punkt e), eller om behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn (punkt f).

Om inget av villkoren enligt artikel 6.1 är uppfyllt är behandlingen inte laglig och får därmed inte utföras. För butiker, badanläggningar och bibliotek krävs det således att det finns en rättslig grund i dataskyddsförordningen för en eventuell behandling.

Butiker, badanläggningar och bibliotek kan drivas i såväl privat som offentlig regi. Butiker drivs huvudsakligen i privat regi medan badanläggningar ofta drivs kommunalt. För majoriteten av biblioteken inom det allmänna biblioteksväsendet är stat, region eller kommun huvudmän. För skolbibliotek

ansvarar i vissa fall enskilda huvudmän i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. skollagen (2010:800). (Se även 3 § bibliotekslagen [2013:801].)

I fråga om de verksamheter som drivs i **offentlig regi** görs följande bedömning.

Enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen får en personuppgift behandlas bl.a. om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Grunden för behandlingen ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av (artikel 6.3 första stycket). Syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.3 andra stycket).

Begreppet allmänt intresse är ett unionsrättsligt begrepp som inte har definierats vare sig i dataskyddsförordningen eller i dataskyddsdirektivet och innebörden har heller inte ännu utvecklats av EU-domstolen.

Rent språkligt kan begreppet uppgift av allmänt intresse antas avse något som är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse eller ett enskilt intresse. Begreppet förekom i bl.a. den numera upphävda personuppgiftslagen och ledning kan således hämtas från hur begreppet tolkats där. (Se prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 55.)

Begreppet uppgift av allmänt intresse har getts en vid betydelse. Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. På motsvarande sätt är de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner och regioner att utföra av allmänt intresse. Som en följd av det kommunala självstyret har kommuner och regioner en vidsträckt möjlighet att göra frivilliga åtaganden. Befogenheten är emellertid enligt kommunallagen (2017:725) begränsad till angelägenheter av just allmänt intresse. Som exempel på sådana uppgifter av allmänt intresse som kommunerna utför på frivillig grund kan nämnas tillhandahållande av bostäder och fritids- och idrottsanläggningar, åtgärder för att främja ortens näringsliv och annan kulturell verksamhet än bibliotek (som i stället är en obligatorisk uppgift). Den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är således av allmänt intresse. (Se samma prop. s. 56–57.)

Butiker, badanläggningar och bibliotek som drivs i offentlig regi tillhandahåller en samhällsservice, som ibland också är nödvändig. Badanläggningar faller i

och för sig inte inom ramen för de obligatoriska uppgifterna för kommunerna eller regionerna men får endast bedrivas om det finns ett allmänt intresse. Biblioteksverksamheten däremot är en obligatorisk uppgift för kommunerna och anses således, i enlighet med vad som anges ovan, vara av allmänt intresse. Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska dessutom verka för det demokratiska samhällets utveckling och verksamheten ska finnas tillgänglig för alla (2 § bibliotekslagen). Vidare är Kungliga biblioteket en statlig myndighet liksom även vissa högskolebibliotek. Den verksamhet som butiker, badanläggningar och bibliotek bedriver i offentlig regi bedöms således sammanfattningsvis vara av intresse för eller beröra många människor på ett bredare plan, dvs. det handlar om utförande av en uppgift av allmänt intresse.

För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten måste den vara nödvändig för att utföra uppgiften. Nödvändighetsrekvisitet har dock inte ansetts utgöra ett krav på att det ska vara omöjligt att utföra en uppgift av allmänt intresse utan att behandlingsåtgärden vidtas (se samma prop. s. 46).

Enligt förslaget i departementspromemorian får tillträdesförbud meddelas en person om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott på en plats som anges i 1 § eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. En person kan även i annat fall få tillträdesförbud till ett bibliotek om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer väsentligt störa verksamheten eller orsaka betydande skada på bibliotekets egendom. Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd får ett förbud inte meddelas. Det handlar således om att möjliggöra för de respektive verksamheterna att bedrivas utan hinder av att personer begår brott eller allvarligt trakasserar någon på platsen och, i fråga om bibliotek, även utan hinder av att personer väsentligt stör verksamheten eller orsakar betydande skada på egendomen. Detta säkerställer både att verksamheten kan fortsätta bedrivas och att personer även framöver vill och kan besöka den. För att regleringen om tillträdesförbud ska bli effektiv kan det vara en förutsättning att personuppgifter behandlas. Behandlingen av personuppgifterna bedöms således som nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden. Grunden för personuppgiftsbehandlingen är även fastställd i nationell rätt, dvs. har stöd i rättsordningen (se samma prop. s. 49–52). Med hänsyn till vad som anförts ovan angående nödvändighetsrekvisitet bedöms även syftet med behandlingen som nödvändigt (se samma prop. s. 60–61).

Den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen är därmed att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e).

I fråga om de verksamheter som drivs i **privat regi** görs följande bedömning.

Enligt artikel 6.1 f i dataskyddsförordningen får en personuppgift behandlas om behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

Personuppgifter får således behandlas om en intresseavvägning ger vid handen att den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intresse av en behandling av personuppgifter väger lika tungt som eller tyngre än den registrerades intresse av integritetsskydd. Av skäl 47 framgår bl.a. att sådan behandling av personuppgifter som är absolut nödvändig för att förhindra bedrägerier utgör ett berättigat intresse för berörd personuppgiftsansvarig.

Enligt förslaget i departementspromemorian kommer ett beslut om tillträdesförbud grundas på en riskbedömning där det särskilt ska beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till platsen. Beslutet om tillträdesförbud kommer enligt förslaget också alltid att föregås av en proportionalitetsbedömning som innebär att ett tillträdesförbud får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde. Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd får ett förbud inte meddelas. Beslutet torde normalt inte innehålla sådana känsliga personuppgifter som faller in under artikel 9 i dataskyddsförordningen. Det är även fråga om en begränsad mängd uppgifter (jfr tillträdesförbudsregistret som innehåller fler uppgifter än de som framgår av beslutet om tillträdesförbud). För att regleringen om tillträdesförbud ska bli effektiv och möjliggöra ingripanden kan det, som redogörs för ovan, behöva ske en personuppgiftsbehandling. En sådan behandling måste då anses som nödvändig för att beslutet ska kunna upprätthållas, dvs. det föreligger ett berättigat intresse.

Den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen är därmed att behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen (artikel 6.1 f). I varje enskilt fall måste

det dock göras en avvägning mellan den personuppgiftsansvariges eller en tredje mans berättigade intresse av att utföra personuppgiftsbehandlingen och den registrerades intressen och grundläggande rättigheter och friheter. Detta gäller även om stödet för behandlingen av vissa särskilda personuppgifter återfinns i en särskild lagreglering (se under ”Slutsats” nedan).

Särskilt om personuppgifter rörande lagöverträdelser

Dataskyddsförordningen innehåller en artikel om behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder, dvs. en särskild bestämmelse om personuppgifter som rör lagöverträdelser (artikel 10). En behandling av sådana personuppgifter får endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs.

Med myndighet avses i detta sammanhang samtliga statliga och kommunala organ, med undantag av riksdagen, kommun- och regionfullmäktige. Organ som är organiserade i privaträttsliga former, t.ex. kommunala och statliga bolag, är inte att anse som myndigheter, även om de utövar offentlig makt. (Se prop. 2017/18:105 s. 46.)

Beträffande frågan om huruvida den personuppgiftsbehandling som kan bli aktuell utgör en behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser görs följande bedömning.

Beslutet om tillträdesförbud föreslås grunda sig på om det finns en risk för att personen i fråga kommer att begå brott eller allvarligt trakassera någon. I fråga om bibliotek föreslås även att risken för att personen kommer väsentligt störa verksamheten eller orsaka betydande skada på bibliotekets egendom ska beaktas. Vid riskbedömningen ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till platsen. (Se 2 § i den föreslagna lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.) Begångna brott har således stor betydelse vid riskbedömningen. Enligt förslaget ska beslutet innehålla bl.a. de skäl som har bestämt utgången, däribland brott eller andra omständigheter som åberopas vid riskbedömningen. Att en person fått ett tillträdesförbud föreslås vidare registreras i belastningsregistret. Datainspektionen har tidigare ansett att uppgift om att en person fått tillträdesförbud vid idrottsarrangemang utgör personuppgifter om lag-

överträdelser enligt 21 § i den numera upphävda personuppgiftslagen (se t.ex. Datainspektionens beslut den 30 maj 2011, diarienummer 1841-2010).

Mot denna bakgrund finns det – även om beslutet enbart grundar sig på en riskbedömning och det blir fråga om ett begånget brott först om personen överträder ett tillträdesförbud – mycket som talar för att det skulle handla om personuppgifter som rör lagöverträdelser. Vid den fortsatta analysen bör utgångspunkten därför vara att det är fråga om en behandling av sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen.

Personuppgifter som rör lagöverträdelser får, som utgångspunkt, endast behandlas av myndigheter (se artikel 10 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 8 § dataskyddslagen). Butiker, badanläggningar och bibliotek som drivs i offentlig regi kommer alltså kunna behandla sådana uppgifter (se ovan vad som avses med myndighet). Däremot måste de som drivs i privat regi antingen omfattas av ett undantag i den nationella rätten, eller medges en sådan rätt genom en kompletterande reglering.

Finns det ett tillämpligt undantag för behandlingen av uppgifter som rör lagöverträdelser?

Enligt dataskyddslagen får personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna följa föreskrifter om arkiv (3 kap. 8 § andra stycket). Det i lagen angivna undantaget är inte tillämpligt i detta fall.

Av samma lag framgår även att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter som avses i artikel 10 (3 kap. 9 §). Datainspektionens föreskrifter om behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser (DIFS 2018:2) reglerar vissa sådana undantag, bl.a. om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en föreskrift på socialtjänstområdet. Inget av undantagen är dock tillämpligt här.

Däremot skulle förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning kunna vara av intresse. Av 5 § första stycket 1 framgår att personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras.

Begreppet rättsligt anspråk finns även i dataskyddsförordningen. Av artikel 9.2 f framgår att känsliga personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk eller som en del av domstolarnas dömande verksamhet.

Av kommentaren till den artikeln i dataskyddsförordningen framgår bl.a. följande. Det är inte helt klart vad som avses med begreppet rättsliga anspråk. Förmodligen avses sådana anspråk om vilka man kan föra talan i domstol eller ett domstolsliknande organ och som kan utkrävas av eller med hjälp av statsmakterna, t.ex. Kronofogdemyndigheten. Datainspektionen har ansett att en elevs rätt enligt dåvarande grundskoleförordningen (1994:1194) att i vissa fall få undervisning i sitt modersmål var ett sådant rättsligt anspråk som avsågs i personuppgiftslagen. Det rättsliga anspråket lär kunna grunda sig på författningsbestämmelser av offentlighetsrättslig, inklusive straffrättslig, eller civilrättslig karaktär, myndighetsbeslut i enskilda fall eller kollektivavtal eller andra avtal. (Se Öman, Dataskyddsförordningen [GDPR] m.m. [5 mars 2020, JUNO], kommentaren till andra punkten i artikel 9.)

Själva behandlingen av de känsliga personuppgifterna behöver inte gå ut på att fastställa, göra gällande eller försvara det rättsliga anspråket. Det räcker att behandlingen av de känsliga personuppgifterna är nödvändig för att någon – den personuppgiftsansvarige eller annan – ska kunna fastställa, göra gällande eller försvara det rättsliga anspråket. (Se samma kommentar.)

Det står alltså inte helt klart vad som avses med rättsligt anspråk. En behandling av personuppgifter i syfte att förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud skulle dock kunna avse ett sådant rättsligt anspråk som regleras i 5 § första stycket 1 förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. En butik, en badanläggning eller ett bibliotek som har ansökt om och fått ett tillträdesförbud beviljat måste även kunna utgå ifrån att det finns möjligheter att rättsligt se till att förbudet inte blir verkningslöst.

Med hänsyn till den osäkerhet som ändå finns när det gäller tolkningen av begreppet, och då det inte framstår som uppenbart att undantaget är tillämpligt, bör utgångspunkten vara att undantaget inte är tillämpligt på den personuppgiftsbehandling som nu är aktuell.

Det krävs således författningsstöd för privata verksamheters behandling av sådana uppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen. Med hänsyn

till att regleringen avser möjligheten att behandla personuppgifter görs bedömningen att bestämmelsen bör tas in i lag.

Slutsats

Det bör införas en särskild bestämmelse som innebär att personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandlas hos butiker, badanläggningar och bibliotek. Bestämmelsen bör vara generellt utformad och kommer därmed att träffa såväl offentliga som privata aktörer.

För att bestämmelsen inte ska få ett alltför vitt tillämpningsområde bör den begränsas utifrån syftet med behandlingen, dvs. om behandlingen behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud till en butik, en badanläggning eller ett bibliotek (jfr 5 § lagen om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud). För den personuppgiftsbehandling som inte omfattas av detta tillämpningsområde kommer bl.a. dataskyddsförordningen, i enlighet med vad som redan gäller i dag, att vara tillämplig. Denna lagstiftning kommer även att gälla i övrigt för sådan behandling som omfattas av den föreslagna regleringen (se exempelvis principer för behandling av personuppgifter i artikel 5 dataskyddsförordningen).

Det bör även finnas en särskild skyddsåtgärd, se avsnitt 3.2 nedan.

Övrig personuppgiftsbehandling

Även inför en ansökan om tillträdesförbud till en butik, en badanläggning eller ett bibliotek kan det komma att ske viss personuppgiftsbehandling. För att en behandling av personuppgifter i sådana fall ska vara tillåten måste det finnas en rättslig grund för behandlingen. För verksamheter som bedrivs i offentlig regi kommer den rättsliga grunden som utgångspunkt vara att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen). För verksamheter som bedrivs i privat regi kommer behandlingen som utgångspunkt att ske med stöd av intresseavvägningsgrunden i artikel 6.1 f. I den mån personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen, dvs. uppgifter som rör lagöverträdelse, behandlas finns stöd för myndigheters behandling av sådana uppgifter i 3 kap. 8 § dataskyddslagen medan det för privata aktörer kan finnas stöd för behandlingen i 5 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. I normalfallet bör det inte bli aktuellt att behandla sådana känsliga personuppgifter som anges i artikel 9 i dataskydds-

förordningen. För det fall en sådan uppgift ändå skulle behandlas kan stöd för behandlingen finnas i artikel 9.2 f som tar sikte på behandling som är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk. För myndigheter finns även stöd för behandling av känsliga personuppgifter i 3 kap. 3 § dataskyddslagen.

Behandlingen av personuppgifter måste, utöver vad som nu angetts, också uppfylla de övriga krav som följer av dataskyddsförordningen, t.ex. kraven på ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och lagringsminimering som framgår av artikel 5.1. Behandlingen måste också vara proportionerlig.

Den personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter för bl.a. brottsbekämpning eller lagföring, såsom Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och de allmänna domstolarna, faller under dataskyddsdirektivets tillämpningsområde. Stöd för sådan behandling av personuppgifter i ärenden om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek finns i brottsdatalagen och i de särskilda registerförfattningarna på brottsdatalagens område.

3.2 Längsta tid för behandling av personuppgifter

Förslag: Personuppgifterna ska inte få behandlas efter det att tillträdesförbudets giltighetstid löpt ut eller om tillträdesförbudet dessförinnan upphävts.

Skälen för förslaget

Enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen fastställs i nationell rätt lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter. Den i avsnitt 3.1 föreslagna bestämmelsen bör därför, av integritetsskäl, kompletteras med en särskild bestämmelse om en sådan skyddsåtgärd.

Syftet med personuppgiftsbehandlingen är att förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud. Det finns således ingen anledning att tillåta att uppgifterna behandlas efter det att tillträdesförbudets giltighetstid löpt ut eller om det dessförinnan upphävts. Det föreslås därför en uttrycklig bestämmelse om längsta tid som personuppgifterna får behandlas. Motsvarande reglering finns i 7 § lagen om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud. Bestämmelsen hindrar dock inte t.ex. att en myndighet

arkiverar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet enligt arkivlagen (1990:782).

Bestämmelsen om personuppgiftsbehandling föreslås vara generell utformad och kommer därmed att träffa såväl offentliga som privata aktörer. Det bedöms lämpligt att även skyddsåtgärden gäller för båda dessa aktörer. I likhet med bestämmelsen om möjligheten att behandla personuppgifter bör också skyddsåtgärden regleras i lag.

I 6 § lagen om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud finns en bestämmelse om tillgången till personuppgifter, som innebär att sådan tillgång ska begränsas till vad den som arbetar eller utför uppdrag åt en idrottsorganisation behöver för att kunna fullgöra arbetsuppgifterna eller uppdraget. I förarbetena anfördes att det med hänsyn till integritetsskyddet för enskilda var viktigt att säkerställa att personuppgifter som finns i registret bara görs tillgängliga för dem som behöver uppgifterna i sitt arbete och att inte fler uppgifter än nödvändigt behandlas vid varje tillfälle (prop. 2013/14:254 s. 37). Till skillnad från vad som gäller vid tillträdesförbud vid idrottsarrangemang föreslås butiker, badanläggningar och bibliotek emellertid inte ha tillgång till ett särskilt register över tillträdesförbud. Förhållandena skiljer sig således åt i fråga om vilka personuppgifter som får behandlas men även hur förutsättningarna ser ut när det gäller att se till att beslutet om tillträdesförbud upprätthålls. Det handlar exempelvis inte om stora arrangemang med många personer närvarande eller, normalt sett, att olika personer behöver tillgång till olika slags uppgifter. Sammanfattningsvis görs därför bedömningen att det inte behövs en sådan bestämmelse.

I lagen om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud finns även en bestämmelse om tystnadsplikt (8 §). De uppgifter som exempelvis butikspersonal kan komma att behandla i syfte att en överträdelse ska förhindras eller upptäckas framgår av beslutet om tillträdesförbud. Det är alltså fråga om offentliga uppgifter. Med hänsyn till det och att en bestämmelse om tystnadsplikt innebär en inskränkning i den grundlagsskyddade yttrandefriheten, görs bedömningen att det inte finns tillräckliga skäl för en sådan bestämmelse.

4. Konsekvenser

Inga andra konsekvenser än de som redovisas i departementspromemorian kan förutses.

5. Författningskommentar

Komplettering av förslaget i Ds 2019:1 till lag (2021:000) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek

23 § Personuppgifter som avses i artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) får behandlas i verksamhet som avses i 1 § om det behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud till en butik, en badanläggning eller ett bibliotek.

Paragrafen reglerar möjligheten för en butik, en badanläggning och ett bibliotek att behandla personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen, dvs. uppgifter som rör lagöverträdelse. Övervägandena finns i avsnitt 3.1.

Att uppgifterna får behandlas i verksamhet som avses i 1 § innebär att bestämmelsen omfattar sådan behandling som sker av personer som arbetar eller utför uppdrag åt en butik, en badanläggning eller ett bibliotek.

Behandlingen får ske endast om ändamålet för den är uppfyllt, nämligen om det behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud till en butik, en badanläggning eller ett bibliotek. Med detta avses att behandlingen får ske i syfte att en person med tillträdesförbud hindras från att komma in på platsen och en överträdelse av ett tillträdesförbud därmed förhindras eller, om personen redan har beträtt platsen, att en överträdelse upptäcks.

24 § Behandling av personuppgifter med stöd av 23 § får inte ske efter det att tillträdesförbudets giltighetstid löpt ut eller om tillträdesförbudet dessförinnan upphävts.

Paragrafen reglerar längsta tid för personuppgiftsbehandling med stöd av 23 §. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

Personuppgifter får inte behandlas efter det att tillträdesförbudets giltighetstid löpt ut eller om tillträdesförbudet dessförinnan upphävts. Behovet av att spara personuppgifter måste dock prövas kontinuerligt utifrån ändamålet med behandlingen.