



2025-02-19

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Polismyndighetens hemställan om ändring av bestämmelserna om gemensamt tillgängliga uppgifter i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

Ju2024/01720

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) har anmodats att yttra sig över innehållet i rubricerad hemställan.

Nämnden har granskat förslagen främst med utgångspunkt från sin uppgift att ur ett rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv utöva tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. Ett av nämndens särskilda tillsynsområden är den personuppgiftsbehandling som utförs av Polismyndigheten enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område (polisens brottsdatalog).

Övergripande synpunkter

I hemställan lämnas en beskrivning av hur förändringar både i Polismyndighetens organisation och i samhället medför att bestämmelserna i 3 kap. polisens brottsdatalog om gemensamt tillgängliga uppgifter är begränsande för Polismyndighetens verksamhet. Nämnden har förståelse för behovet av en mer verksamhetsanpassad reglering, framför allt när det gäller den inledande behandlingen av personuppgifter. Regleringen måste vara praktiskt möjlig för Polismyndigheten att efterleva.

De särskilda reglerna om gemensamt tillgängliga uppgifter – vilka förslagen i hemställan gäller – infördes av integritetsskyddsskäl. Från lagstiftarens sida bedömdes det finnas ett behov av att omgärda uppgifter som behandlas av fler än ett fåtal personer med särskilda krav, eftersom sådan behandling typiskt sett innebär ökade risker för intrång i den personliga integriteten.

Allt för stora ingrepp i regelverket avseende gemensamt tillgängliga uppgifter riskerar att leda till att bestämmelserna förlorar sin ursprungliga betydelse. Den föreslagna ändringen om att utvidga definitionen i 3 kap. 1 § polisens brottsdatalag innebär t.ex. att syftet med att ha en reglering där det görs åtskillnad mellan gemensamt tillgängliga uppgifter och andra uppgifter, urholkas. Sådana grundläggande förändringar av regelverket kräver, enligt nämndens uppfattning, ett underlag där behoven beskrivs på ett konkret sätt och där nyttan av förslagen noggrant analyseras och vägs mot de integritetsintrång som de innebär. Nämnden anser att Polismyndighetens hemställan brister i det avseendet.

Definitionen av gemensamt tillgängliga uppgifter utgör vidare en del av den etablerade begreppsapparaten och systematiken för de registerförfattningar som har brottsdatalagen (2018:1177) som grundförfattning. Enligt nämnden bör det därför nog övervägas vilka konsekvenser förslagen i hemställan kan medföra och om det inte trots allt vore mer lämpligt att avvakta en större och samlad översyn av regleringen.¹

Nedan lämnas, utöver det som redan anförts, synpunkter på förslagen i den ordning som följer avsnittsindelningen i hemställan.

Förslaget om ändring av definitionen av gemensamt tillgängliga uppgifter (avsnitt 5.2)

Nämnden har förståelse för att den s.k. fåtalsregeln i 3 kap. 1 § polisens brottsdatalag är begränsande för Polismyndighetens verksamhet. Bestämmelsens nuvarande lydelse, i förening med förarbetsuttalanden, lämnar ett begränsat utrymme för tolkning. Nämnden instämmer därför i bedömningen att det behövs en lagändring för att uppnå en förändrad tillämpning.

Nämnden är dock tveksam till den ändring av definitionen som föreslås, dvs. att "ett fåtal" ersätts med "en avgränsad krets". Nämnden instämmer visserligen i att omständigheter som exempelvis personalbyte inte bör påverka bedömningen av om uppgifter ska anses gemensamt tillgängliga eller inte. Att bedömningen i stället ska göras utifrån den avgränsade kretsens kännedom om uppgifterna innebär dock, enligt nämndens uppfattning, att gränsen för vilka som kan anses ingå i kretsen blir allt för otydlig och oförutsägbar. Det riskerar att leda till svårigheter både ur ett tillämpnings- och tillsynsperspektiv. Den föreslagna definitionen kan leda till att uppgifter som ett mycket stort

¹ Jfr. s. 16 i hemställan där denna problematik lyfts.

antal medarbetare har tillgång till ändå inte anses gemensamt tillgängliga. Enligt nämndens uppfattning ger förslaget utrymme för att samtliga medarbetare som arbetar med en viss typ av brottslighet kan bedömas utgöra en sådan avgränsad krets personer som omfattas. I en så stor organisation som Polismyndigheten är det inte en godtagbar lösning, eftersom den riskerar att helt suddas ut åtskillnaden mellan gemensamt tillgängliga uppgifter och andra uppgifter. Om förslaget ska läggas till grund för lagstiftning måste gränsdragningen mellan uppgifter som ska anses vara gemensamt tillgängliga och andra uppgifter behandlas så ingående som möjligt i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Det finns även skäl att diskutera hur ändringen förhåller sig till dataskyddsdirektivets² krav på åtskillnad mellan olika kategorier av registrerade (artikel 6) och åtskillnad mellan personuppgifter (artikel 7). Till skillnad från vad som anges i hemställan anser nämnden att det kan ifrågasättas om tidigare förarbetsuttalanden, om att behovet av särskilda upplysningar saknas när de som behandlar uppgifterna är införstådda med varför det görs, går att applicera på en reglering som innebär att personuppgifterna behandlas av betydligt fler än ett fåtal personer (se prop. 2017/18:269 s. 109).

Nämnden ser vidare skäl att lyfta frågan om hur en ändrad definition förhåller sig till förslaget om ett generellt undantag från kravet i 3 kap. 4 § polisens brottsdatalog på särskilda upplysningar för ännu inte bearbetat material (se avsnitt 5.4 i promemorian). Enligt nämnden framstår det som att en ändrad definition i 3 kap. 1 § polisens brottsdatalog kommer undanröja en stor del av den problematik som i hemställan läggs till grund för ett sådant undantag. I hemställan saknas dock resonemang om hur förslagen förhåller sig till varandra (nämnden återkommer till det under avsnitt 5.4).

Mot bakgrund av ovanstående kan nämnden inte tillstyrka förslaget.

Förslaget om en förändring av kraven för att få göra uppgifter gemensamt tillgängliga för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (avsnitt 5.3)

Nämnden instämmer i uppfattningen att mindre kvalificerad brottslighet ofta kan vara en länk i allvarlig grov organiserad brottslighet. Förslaget innebär

² 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.

dock att uppgifter som kan antas ha samband med vilken typ av brottslig verksamhet som helst – inklusive bötesbrott och brott som endast kan leda till kortare fängelsestraff – får göras gemensamt tillgängliga om det behövs i underrättelsesyfte.

Att kraven är högre för att göra personuppgifter gemensamt tillgängliga i underrättelseverksamhet jämfört med vad som är fallet i brottsutredande och lagförande verksamhet beror bl.a. på att det är verksamheter med helt olika förutsättningar och risker för intrång i den personliga integriteten. Underrättelseverksamheten är i stor utsträckning oreglerad och av förklarliga skäl i stort sett helt skyddad mot insyn från allmänheten. Enligt nämndens uppfattning framstår det därför som oroväckande från integritetsskyddssynpunkt med en reglering som tillåter att personuppgifter i underrättelseverksamheten får göras gemensamt tillgängliga i större utsträckning än vad som nu är fallet.

Den föreslagna bestämmelsen medför en avsevärt högre risk för att ovidkommande uppgifter med vaga kopplingar till misstänkt brottslig verksamhet kan komma att spridas inom underrättelseverksamheten. Dessutom kan den brottsliga verksamhet som uppgifterna ska antas ha samband med vara mycket ringa. En sådan betydande förändring av regleringen ställer höga krav på tydlighet i redogörelsen av Polismyndighetens behov ställt mot de risker ändringen kan medföra för enskildas integritet. Enligt nämndens uppfattning är underlaget bristfälligt i det avseendet. Till exempel anges att det redan i dag ofta finns ett sådant samband med brottsligheten som krävs för att uppgifterna ska få göras gemensamt tillgängliga (se s. 25), och att det i viss del är fråga om att förtydliga ett förhållande som redan kan anses gälla (se s. 34). Att förslaget innebär effektivitetsvinster för Polismyndigheten är inte tillräckligt i sig för ändringen sett till riskerna för integriteten. Inte heller det faktum att Säkerhetspolisen har en mer tillåtande reglering utgör – med hänsyn till myndigheternas olika uppdrag – ett bärande skäl för att Polismyndigheten ska ges samma förutsättningar. Mot den bakgrunden avstyrker nämnden förslaget.

Förslaget om undantag från vissa av upplysningskraven för gemensamt tillgängliga uppgifter (avsnitt 5.4)

Det är lätt att förstå att det kan finnas situationer när det inte är möjligt att uppfylla kraven på särskilda upplysningar och att det kan finnas behov för Polismyndigheten att ändå tillgängliggöra sådana uppgifter för en större krets. I hemställan anges dock att Polismyndighetens behov framför allt avser uppgifter i den inledande behandlingsfasen och som ännu inte har bearbetats. Som nämnts framstår det som att förslaget om ändrad definition i 3 kap. 1 §

polisens brottsdatalag kommer att undanröja en stor del av den problematiken. En ändrad definition kommer att medföra att fler uppgifter inte kommer anses vara gemensamt tillgängliga, fastän de tillgängliggörs för betydligt fler personer i förhållande till dagens reglering. Eftersom uppgifterna inte kommer anses vara gemensamt tillgängliga kommer de inte att omfattas av kraven på särskilda upplysningar. Enligt nämndens uppfattning framstår det därför som att den undantagsregel som föreslås är onödig.

Nämnden saknar en motivering till varför det finns behov av en undantagsreglering när det samtidigt föreslås en ändrad definition i 3 kap. 1 § polisens brottsdatalag. Det saknas resonemang och förklaringar om hur de två förslagen förhåller sig till varandra och nämnden kan i brist på det inte tillstyrka förslaget.

Nämnden konstaterar även att frågan om längsta tid för behandling av uppgifter som ska ingå i en behandling för bearbetning inte närmare berörs i hemställan.³ Även den frågan bör utvecklas och resoneras kring i det fortsatta arbetet.

Vad avser förslaget om att särskilda upplysningar endast ska tillföras så långt som möjligt har nämnden inte några synpunkter (se 3 kap. 4 § första och andra stycket polisens brottsdatalag). I det remitterade förslaget saknas dock exempel på vilka situationer som ventilen främst tar sikte på. Det är av vikt att undantagen motiveras väl i det fortsatta lagstiftningsarbetet och att konkreta exempel på sådana situationer lämnas.

³ Jfr. 4 kap. 8 § lag (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter enligt vilken personuppgifter som behandlas i en sådan uppgiftssamling som anges i 3 kap. 4 § inte får behandlas längre än tre år efter utgången av det kalenderår då den senaste registreringen gjordes avseende personen.

Detta yttrande har beslutats av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. I beslutet har Gunnel Lindberg (ordförande), Eva Melander Tell, Anti Avsan, Charlotta Bjälkebring Carlsson, Matheus Enholm, Stephen Jerand, Helene Odenjung och Per Schöldberg deltagit.

Föredragande har varit Ia Hamlin.

Gunnel Lindberg