

Promemoria



Förlängd övergångstid för tillämpning av vissa bestämmelser i polisdatalagen

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att punkten 5 i övergångsbestämmelserna till polisdatalagen (2010:361) ändras. Enligt den aktuella punkten behöver vissa av lagens bestämmelser om gemensamt tillgängliga uppgifter inte tillämpas förrän den 1 januari 2015. Det gäller bestämmelser om sökning samt bevarandetider för behandling av uppgifter i brottsanmälningar och förundersökningar. Det gäller även, såvitt avser den brottsutredande verksamheten, en bestämmelse som ställer krav på särskild upplysning i de fall en person inte är misstänkt för brott. Enligt förslaget i promemorian förlängs den tid under vilken bestämmelserna inte behöver tillämpas till utgången av år 2017.

Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om ändring i polisdatalagen (2010:361)	3
2	Ärendet	4
3	Polisdatalagen	4
3.1	Lagens tillämpningsområde	4
3.2	Behandling får endast ske för särskilt angivna ändamål	4
3.3	Gemensamt tillgängliga uppgifter	5
3.3.1	Allmänt om regleringen	5
3.3.2	Några bestämmelser behöver övergångsvis inte tillämpas	6
4	Utvecklingen efter polisdatalagens ikraftträdande	7
4.1	Det pågående arbetet inom polisen	7
4.2	Arbetet med att digitalisera brottsmålshanteringen (RIF-arbetet)	8
4.3	En sammanhållen polisorganisation	8
5	Överväganden och förslag	9

1 Förslag till lag om ändring i polisdatalagen (2010:361)

Härigenom föreskrivs att punkten 5 i övergångsbestämmelserna till polisdatalagen (2010:361) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

5. Följande bestämmelser i denna lag behöver inte tillämpas förrän den 1 januari 2015

a) 3 kap. 4 § första stycket om särskilda upplysningar, när det gäller annan verksamhet än sådan som bedrivs för ändamål som anges i 2 kap. 7 § 1,

b) 3 kap. 6 och 7 §§ om sökning, och

c) 3 kap. 10, 11 och 13 §§ om behandling av personuppgifter i brottanmälningar, avslutade förundersökningar och andra utredningar som handläggs enligt bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken.

Föreslagen lydelse

5. Följande bestämmelser i denna lag behöver inte tillämpas förrän den 1 januari 2018

a) 3 kap. 4 § första stycket om särskilda upplysningar, när det gäller annan verksamhet än sådan som bedrivs för ändamål som anges i 2 kap. 7 § 1,

b) 3 kap. 6 och 7 §§ om sökning, och

c) 3 kap. 10, 11 och 13 §§ om behandling av personuppgifter i brottanmälningar, avslutade förundersökningar och andra utredningar som handläggs enligt bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2 Ärendet

Polisdatalagen (2010:361) trädde i kraft den 1 mars 2012. Enligt punkten 5 i övergångsbestämmelserna behöver vissa av lagens bestämmelser om gemensamt tillgängliga uppgifter som rör särskilda upplysningar om att en person inte är misstänkt för brott, sökning samt bevarandetider för behandling av uppgifter i brottsanmälningar och förundersökningar (3 kap. 4, 6, 7, 10, 11 och 13 §§) inte tillämpas förrän den 1 januari 2015.

Rikspolisstyrelsen har i en framställan till Justitiedepartementet föreslagit att övergångstiden ska förlängas till utgången av år 2017.

3 Polisdatalagen

3.1 Lagens tillämpningsområde

Sedan den 1 mars 2012 gäller polisdatalagen (2010:361) för polisens behandling av personuppgifter i brottsbekämpande verksamhet. Kompletterande bestämmelser finns i polisdataförordningen (2010:1155). Polisdatalagen gäller i stället för personuppgiftslagen (1998:204) utom i de fall som uttryckligen anges i polisdatalagen (2 kap. 1 och 2 §§).

Syftet med polisdatalagen är att ge polisen möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin brottsbekämpande verksamhet och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Lagen gäller vid behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet vid Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten.

Behandling av personuppgifter som sker med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2000:344) om Schengens informationssystem, lagen (2006:444) om passagerarregister eller lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister har uttryckligen undantagits från polisdatalagens tillämpningsområde. Lagen gäller inte heller när personuppgifter behandlas i vapenregister med stöd av vapenlagen (1996:67), om inte detta särskilt anges i den lagen.

3.2 Behandling får endast ske för särskilt angivna ändamål

I polisdatalagen anges för vilka ändamål personuppgifter får behandlas i polisens brottsbekämpande verksamhet. Ändamålen för behandling av personuppgifter delas upp i primära och sekundära.

De primära ändamålen avser behandling av personuppgifter för att tillgodose de behov som finns inom polisens brottsbekämpande verksamhet. Dessa ändamål är uttömmande angivna i 2 kap. 7 §. Personuppgifter får enligt bestämmelsen behandlas om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller beivra brott, eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Personuppgifter får endast samlas in för särskilda, uttryckligen angivna och berättigade ändamål. Vid insamling av uppgifter måste polisen således ha ett närmare preciserat ändamål, t.ex. att utreda ett visst brott. En grundläggande förutsättning för att en personuppgift ska få behandlas med stöd av 2 kap. 7 § är dessutom att det ska finnas ett konkret behov av att utföra behandlingen och att detta behov svarar mot ändamålet med behandlingen.

De sekundära ändamålen, som anges i 2 kap. 8 §, aktualiseras när personuppgifter som får behandlas i polisens brottsbekämpande verksamhet lämnas ut till andra myndigheter eller organisationer för dessas behov. För andra sekundära ändamål än de som anges i lagen får utlämnande tillåtas under förutsättning att det i det enskilda fallet inte kan anses oförenligt med insamlingsändamålet att lämna ut uppgifterna.

3.3 Gemensamt tillgängliga uppgifter

3.3.1 Allmänt om regleringen

Polisdatalagen gäller all automatiserad behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande arbete. Detta innebär att lagen omfattar såväl behandling i för verksamheten gemensamma uppgiftssamlingar, t.ex. i databaser och i ärendehanteringssystem, som behandling som utförs av en enskild tjänsteman, t.ex. vanlig ordbehandling.

I tidigare lagstiftning om personuppgiftsbehandling har begreppen register och databaser använts för att definiera uppgifter som har gjorts tillgängliga för en större krets. Till respektive register har sedan knutits regler om åtkomst, sökmöjligheter m.m. I polisdatalagen används i stället begreppet gemensamt tillgängliga uppgifter. Så snart det är fråga om fler än ett fåtal personer som har tillgång till uppgifterna är utgångspunkten att de är gemensamt tillgängliga.

Eftersom risken för otillbörliga intrång i den personliga integriteten är större när personuppgifter används av flera gemensamt än när personuppgifter behandlas av en enskild tjänsteman utan att någon annan har åtkomst till uppgifterna, gäller för gemensamt tillgängliga uppgifter ytterligare begränsande regler. Dessa bestämmelser finns i 3 kap. polisdatalagen. Förutsättningarna för att få behandla uppgifter gemensamt är mer begränsade än för övrig behandling. Det ska också framgå för vilket närmare ändamål personuppgifterna behandlas. I kapitlet finns även en bestämmelse som föreskriver att känsliga personuppgifter inte får användas som sökbegrepp. Därutöver finns det bestämmelser om märkning av uppgifter genom särskild upplysning, vilken träffbild som är tillåten vid sökning på t.ex. namn eller

personnummer, vilka andra myndigheter som får medges direktåtkomst samt regler om bevarande och gallring av personuppgifter.

3.3.2 Några bestämmelser behöver övergångsvis inte tillämpas

Enligt punkten 5 i övergångsbestämmelserna till polisdatalagen behöver vissa uppräknade bestämmelser inte tillämpas förrän den 1 januari 2015. Bestämmelserna redogörs närmare för nedan.

Särskilda upplysningar och sökbegränsningar

Vid behandling av uppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga ska det genom en särskild upplysning framgå om en uppgift avser en person som inte är misstänkt för brott (3 kap. 4 § första stycket). Kravet gäller enbart direkta personuppgifter och om det inte finns några som helst misstankar mot personen. Polisen måste redan i dag tillämpa denna bestämmelse i sin underrättelseverksamhet, men såvitt avser uppgifter som behandlas i den brottsutredande verksamheten är övergångsbestämmelsen tillämplig.

Vilka uppgifter som får ingå i träffbilden vid sökning på namn, personnummer eller liknande i gemensamt tillgängliga uppgifter anges uttömmande i 3 kap. 6 § första stycket. Uppgifter som får ingå är om en person är anmäld för brott, är eller har varit misstänkt, är målsägande m.m. Det finns fyra undantag från sökbegränsningsregeln (3 kap. 7 §). Två undantag rör sökningar i begränsade informationsmängder och två, som förutsätter att sökningen görs av på förhand utpekade tjänstemän, avser sökningar i underrättelseverksamhet som rör grova brott och mer omfattande sökningar inom ramen för en förundersökning i samband med utredning av mycket allvarliga brott.

En person får inte vara sökbar som misstänkt om en förundersökning mot personen har lagts ned, om åtal har lagts ned eller om frikännande dom, som vunnit laga kraft, har meddelats (3 kap. 13 §).

Bevarande av personuppgifter i den brottsutredande verksamheten

Personuppgifter får inte bevaras under längre tid än vad som behövs för något eller några av de i lagen angivna ändamålen. Denna generella bestämmelse om längsta tid för bevarande kompletteras med bestämmelser som anger tidpunkten för när uppgifter senast måste gallras eller inte längre får behandlas i den brottsbekämpande verksamheten.

I 3 kap. 10 och 11 §§ finns särskilda bestämmelser om behandling av uppgifter i brottsanmälningar och förundersökningar. Uppgifter i en avskriven brottsanmälan får som huvudregel behandlas fram till den tidpunkt när brottet preskriberas. Undantag görs dock för uppgifter i sådana anmälningar som har avskrivits på den grunden att det inte förelåg något brott. Uppgifter i sådana anmälningar får, när beslut om avskrivning har meddelats, inte längre behandlas i den brottsbekämpande verksamheten.

När det gäller förundersökningar är utgångspunkten att personuppgifterna ska kunna behandlas viss tid efter det att ärendet avslutades. En

förutsättning för behandlingen är dock att uppgifterna behöver bevaras för något av lagens ändamål. För sådan fortsatt behandling gäller en yttersta tidsgräns om fem år efter utgången av det kalenderår då beslut eller dom meddelades.

4 Utvecklingen efter polisdatalagens ikraftträdande

4.1 Det pågående arbetet inom polisen

Sedan polisdatalagen trädde i kraft har polisen arbetat intensivt med att modernisera och ersätta sina gamla system för bl.a. hantering av brott. Polisens målsättning har varit att före utgången av år 2014 gå över till en ny teknisk plattform och till nya system anpassade till polisdatalagen. De system som har bedömts stå inför en snar avveckling har därför inte anpassats till de regler som enligt övergångsbestämmelsen till polisdatalagen behöver tillämpas först den 1 januari 2015.

Rikspolisstyrelsen har nu framställt om att punkten 5 i övergångsbestämmelserna till polisdatalagen ska ändras så att de däri angivna bestämmelserna inte behöver tillämpas före utgången av år 2017. Enligt Rikspolisstyrelsen är det främst två system som används i den brottsutredande verksamheten som berörs av övergångsbestämmelsen, dvs. system som innehåller uppgifter om brottsanmälningar, förundersökningar och tvångsmedel. Detta innebär, enligt styrelsen, att de flesta av polisens centrala system med andra användningsområden än brottsutredande verksamhet inte berörs eller uppfyller lagens krav. Systemen som främst berörs är gamla och kan inte ytterligare anpassas utan risker för dess funktion. Det pågår ett arbete med att utveckla ett nytt utredningsstöd som ska ersätta de gamla systemen på området. Arbetet har emellertid försenats och kommer inte att som planerat kunna ersätta de gamla systemen före utgången av 2014.

För att berörda system fullt ut ska kunna uppfylla bestämmelserna i polisdatalagen om särskilda upplysningar om att en person inte är misstänkt för brott, sökbegränsningar och bevarandetider för behandling av uppgifter i förundersökningar (3 kap. 4, 6, 7, 11 och 13 §§) behöver polisen uppgifter från åklagarväsendet och domstol t.ex. om att en åklagarledd förundersökning har lagts ned eller ett åtal har ogillats. I dag saknas rutiner och tekniskt stöd för en automatiserad återkoppling. Rikspolisstyrelsen har undersökt om det skulle vara möjligt att via misstankeregistret eller belastningsregistret åstadkomma den återkoppling som krävs, men funnit att det inte är tekniskt möjligt utan stora risker för negativ påverkan på registren i fråga. Bevarande av personuppgifter i anmälningar (3 kap. 10 §) kräver inte återkoppling men däremot anpassning av nuvarande system som alltså är under avveckling.

När det gäller bestämmelsen om bevarande av personuppgifter i förundersökningar (3 kap. 11 §) har polisen i avvaktan på en automatiserad

återkoppling från åklagarväsendet och domstol skapat en tillfällig anpassning av de gamla systemen. Anpassningen innebär att ärenden avskiljs löpande i systemen fem år efter att ärendet avslutades hos polisen.

4.2 Arbetet med att digitalisera brottsmålshanteringen (RIF-arbetet)

Stora mängder brottmål hanteras varje år av de myndigheter som ingår i rättskedjan. För att åstadkomma ett utvecklat samarbete mellan myndigheterna med fokus på en effektiv, kvalitativ och kunskapsbaserad verksamhet har regeringen under flera år målmedvetet prioriterat arbetet med att myndigheterna gemensamt och med ett tydligt rättskedjeperspektiv tar ansvar för och utvecklar formerna för brottmålshanteringen.

Genom att ta fram myndighetsgemensamma arbetssätt och standarder har det gjorts möjligt att koppla ihop myndigheternas it-stöd och därigenom – med beaktande av den personliga integriteten – effektivisera flera delar i brottmålsprocessen.

Regeringens satsning på att digitalisera brottmålshanteringen fortsätter och nio myndigheter deltar i det praktiska genomförandearbetet. I arbetet med den nu pågående andra etappen ingår att skapa förutsättningar för en automatiserad återkoppling till polisen från åklagarväsendet och domstol. Arbetet är för närvarande inne i en planeringsfas och det finns ännu ingen fastslagen tidplan för när en sådan återkoppling kan realiseras. Det står dock klart att det inte kommer att finnas någon automatiserad återkoppling till polisen från åklagarväsendet och domstol vid utgången av år 2014.

4.3 En sammanhållen polisorganisation

Riksdagen godkände den 19 december 2012 regeringens förslag att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ska ombildas till en sammanhållen myndighet den 1 januari 2015 (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 4, s. 47 f., bet. 2012/13:JuU1 och rskr. 2012/13:139). Ombildningen av svensk polis blir den största omorganisationen inom staten på många år och den största organisationsförändringen av svensk polis sedan förstatligandet 1965. Syftet med reformen är att komma tillrätta med organisatoriska hinder inom polisen och genom det skapa bättre möjligheter för polisen att förebygga, ingripa mot och utreda brott. En särskild utredare har utsetts för att genomföra reformen under 2013 och 2014. Ombildningen till en myndighet kräver stora anpassningar, däribland tekniska systemanpassningar.

5 Överväganden och förslag

Promemorians förslag: Punkten 5 i övergångsbestämmelserna till polisdatalagen (2010:361) ändras så att övergångstiden under vilken polisen inte behöver tillämpa däri angivna bestämmelser förlängs till utgången av år 2017.

Skälen för promemorians förslag: Inför att den nya polisdatalagen skulle träda i kraft gjordes bedömningen att polisen kunde få svårigheter att tillämpa några bestämmelser i lagen redan vid ikraftträdandet. Det rörde sig om vissa av bestämmelserna om gemensamt tillgängliga uppgifter, nämligen om särskilda upplysningar om i fall en person är misstänkt, sökning samt bevarandetider för behandling av personuppgifter i brottsanmälningar och förundersökningar. Gemensamt för reglerna som träffas av övergångsbestämmelsen är att de kräver anpassningar av polisens system och/eller förutsätter en återkoppling till polisen från åklagarväsendet och domstol, t.ex. om att en åklagarledd förundersökning har lagts ned eller ett åtal har ogillats.

Regeringen gjorde bedömningen att det fanns ett behov av en övergångsbestämmelse eftersom det saknades rutiner för en automatiserad återkoppling till polisen från åklagarväsendet och domstol. I fråga om bestämmelserna om sökning ansåg regeringen även att övergångsbestämmelsen motiverades av att Rikspolisstyrelsen behövde tid för att hinna åstadkomma nödvändiga systemanpassningar (prop. 2009/10:85 s. 279). I en övergångsbestämmelse föreskrevs därför att de aktuella bestämmelserna inte behöver tillämpas förrän den 1 januari 2015.

Rikspolisstyrelsens målsättning har varit att övergå till nya system som är anpassade till polisdatalagen före utgången av år 2014. Anpassningar i äldre system, som inte har varit nödvändiga på grund av övergångsbestämmelsen, har därför inte påbörjats. Enligt Rikspolisstyrelsen står det emellertid nu klart att de gamla systemen som berörs av övergångsbestämmelsen inte kommer att kunna avvecklas i tid. Arbetet har nämligen visat sig mer tidskrävande än planerat och därtill har arbetet med tekniska anpassningar inför övergången till en polismyndighet krävt omfattande resurser. En fullständig tillämpning skulle kräva anpassningar i gamla system, vilka ändå står inför en snar avveckling och vars funktion skulle riskeras. Sådana anpassningar kan varken anses ekonomiskt eller säkerhetsmässigt försvarbara. Det står nu även klart att inte heller den automatiserade återkopplingen till polisen från åklagarväsendet och domstol – som det pågår arbete med att skapa förutsättningar för inom ramen för RIF-arbetet – kommer att vara utvecklad vid utgången av år 2014. Detta innebär att polisens svårigheter att tillämpa de aktuella bestämmelserna kvarstår även efter utgången av år 2014. De redovisade omständigheterna talar för att det finns behov av att förlänga den aktuella övergångsbestämmelsen ytterligare en tid.

Mot detta behov måste vägas de eventuella försämringar i skyddet för enskildas integritet som det kan innebära att inte tillämpa de bestämmelser som berörs. Detta eftersom bestämmelserna utgör en del i det skydd för enskilda mot att deras integritet kränks som har föreskrivits då uppgifter behandlas som gemensamt tillgängliga. Polisdatalagen

innehåller emellertid flera integritetsskyddande bestämmelser, däribland ändamålsregleringen som innebär att användningen och spridningen av uppgifter begränsas. Därutöver finns för behandlingen av gemensamt tillgängliga uppgifter särskilda bestämmelser som syftar till att ytterligare skydda enskildas integritet och som redan i dag är tillämpliga.

Övergångsbestämmelsen innebär inte heller att polisen är förhindrad att tillämpa bestämmelserna om märkning, sökning och bevarande utan endast att bestämmelserna inte behöver tillämpas under övergångstiden. I förarbetena anges utgångspunkten vara att polisen vid utvecklingen av nya system och vid anpassningen av gamla bör skapa förutsättningar för att tillämpa bestämmelserna så snart som möjligt och att bestämmelserna tillämpas i den utsträckning det går (a. prop. s. 279). Enligt vad Rikspolisstyrelsen har uppgett har polisen så långt möjligt anpassat de befintliga systemen och uppfyller i stor utsträckning bestämmelserna. Det är enligt styrelsen främst två befintliga system som används i den brottsutredande verksamheten som berörs av övergångsbestämmelsen.

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för att den aktuella övergångsbestämmelsen bör förlängas.

Förlängningen av övergångstiden bör begränsas så långt möjligt. Med beaktande av det arbete som återstår såväl inom polisen som inom ramen för RIF-arbetet och att polisen står inför en stor omorganisation bör tiden förlängas med tre år, dvs. till utgången av år 2017. Utgångspunkten bör alltså vara att polisen ska skapa förutsättningar för att tillämpa bestämmelserna så snart som möjligt och att bestämmelserna tillämpas i den utsträckning det går.

Den förlängning av övergångsbestämmelsernas tillämplighet som nu föreslås bör inte medföra några kostnadsökningar för rättsväsendet.