

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-04-25

Närvarande: F.d. justitieråden Ella Nyström och Lena Moore samt justitierådet Thomas Bull

Brottsdatalag - kompletterande lagstiftning

Enligt en lagrådsremiss den 5 april 2018 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om domstolarnas behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i polislagen (1984:387),
4. lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627)
5. lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen,
6. lag om ändring i lagen (2000:344) om Schengens informations-system,

7. lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet,
8. lag om ändring i lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården,
9. lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang,
10. lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet,
11. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
12. lag om ändring i polisdatalagen (2010:361),
13. lag om ändring i kustbevakningsdatalagen (2012:145),
14. lag om ändring i lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas,
15. lag om ändring i lagen (2015:51) om register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang,
16. lag om ändring i åklagardatalagen (2015:433),
17. lag om ändring i domstolsdatalagen (2015:728),
18. lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27),
19. lag om ändring i tullagen (2016:253),
20. lag om ändring i tullbrottsdatalagen (2017:447),
21. lag om ändring i skattebrottsdatalagen (2017:452),
22. lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete,
23. lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:000).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kansliråden Peter Lindström och Leena Mildemberger samt rättssakkunniga David Brandell, Johanna Gustafsson och Peter Munck.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Lagstiftningens komplexitet

Lagrådsremissen ingår i en rad av lagförslag på området för behandling av personuppgifter. De är alla föranledda av att ikraftträdandet av EU:s dataskyddsförordning och dataskyddsdirektiv under våren 2018 medför nya krav på svensk lagstiftning. För att möta dessa krav har två parallella regelverk tillkommit, där dataskyddslagen kompletterar förordningen och brottsdatalagen genomför direktivet. Lagarna har karaktär av ramlagar och kompletteras i sin tur av specifika registerlagar för vissa myndigheter eller områden. Mellan författningarna råder det förhållandet att de specifika lagarna ska gälla utöver eller som avvikelse från det som anges i ramlagarna. Till detta kommer att speciallagarna konstruerats så att de i sin tur förutsätter att regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, genom föreskrifter ytterligare kompletterar eller avviker från lagarna.

Sammantaget är regelverket svåröverskådligt eftersom vissa rättsregler utgör preciseringar av ramlagarna, andra är undantag från eller kompletterar dessa. Vilket förhållande en viss regel har i förhållande till andra kan ibland utläsas av sammanhanget och framgår andra gånger av författningskommentaren. Ibland förblir dess roll dock oklar för alla som inte har kännedom om hur det tidigare regelverket – vars funktion i stort sett bevaras genom ändringarna – var konstruerat. Det finns vidare gränsdragningsproblem mellan det regelverk som sorterar under förordningen och det som hör till direktivet. För en läsare som inte är väl bekant med systemet ter det sig i allt väsentligt som svårbegripligt.

Sverige har i hög grad varit bunden av unionsrättsliga krav vid genomförandet av lagstiftningsprojekten ifråga och de påpekade bristerna har också sin grund i rättsakternas utformning med en förordning och ett direktiv. Den korta genomförandetiden har även

haft betydelse. Inte desto mindre framstår det som önskvärt att i framtiden försöka åtgärda regelverkets strukturella utformning så att det blir klarare och mer överskådligt.

I samband med frågan om regelverkets strukturella utformning vill Lagrådet uppmärksamma en fråga av mer direkt rättslig karaktär. I de ovan nämnda speciallagarna förekommer inte sällan bestämmelser som påminner om regeringens möjlighet att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter. Vissa av dessa bestämmelser är tämligen detaljerade i vad regeringen kan tänkas komma att utnyttja sin restkompetens till, medan andra är mer allmänt hållna.

En synpunkt gäller huruvida det alls är möjligt att använda regeringens restkompetens i en del av de nu aktuella fallen. Regeringens normgivningskompetens bygger på att de föreskrifter som meddelas kan sägas gälla gynnande eller neutrala sakområden i förhållande till enskilda som berörs. När en rättsregel kan betecknas som en betungande offentligrättslig reglering så förutsätter regeringsformens regler i 8 kap. istället att regeringen får normgivningskompetens genom ett bemyndigande från riksdagen.

En utgångspunkt i detta lagstiftningsärende är att regleringen utgör ett skydd för enskildas personliga integritet. Regeringen förutsätts – såsom redan gäller i dag – i förordning ange vissa fall när det är tillåtet att behandla personuppgifter under längre tid än vad som medges i lag. Det kan ifrågasättas om föreskrifter vars sakliga innebörd är en försämring av ett i lag stadgat skydd verkligen kan anses som gynnande eller neutrala i förhållande till de enskilda. Att föreskrifterna i registerförfattningarna generellt sett kan karakteriseras som så ändrar inte just dessa föreskrifters karaktär. Om föreskrifterna inte kan anses vara gynnande eller neutrala får

regeringen inte meddela dem med stöd av sin restkompetens. Frågan bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen.

I tillägg kan nämnas att lagstiftningstekniken också väcker frågor om förhållandet till den formella lagkraftens princip (8 kap. 18 § regeringsformen). Av propositionen till den nya dataskyddslagen framgår att regeringen gjort bedömningen att det är förenligt med grundlag att, utanför området för det specifika skyddet av personlig integritet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, begränsa den formella lagkraftens princip (prop. 2017/18:105 s. 26 f.). Eftersom de regler som här diskuteras – där regeringen genom förordning utsträcker en i lag angiven längsta tid för behandling av personuppgifter – har en direkt koppling till skyddet av personlig integritet kan frågan ställas om regeringens mer allmänna bedömning i ärendet om dataskyddslagen också har bärkraft här. Även denna fråga bör föranleda ytterligare överväganden.

Ändringslagar eller nya lagar?
– lagförslag 8, 12, 13, 15, 16, 20 och 21

I sju registerlagar föreslås mycket omfattande lagändringar. Flera kapitel upphävs, nya kapitel införs, många kvarvarande paragrafer ändras och ges ofta en ny beteckning. I tre av lagarna ändras samtliga paragrafer (lagförslag 8, 13 och 16), i två ändras alla paragrafer utom en (lagförslag 20 och 21) och i två ändras alla paragrafer utom två (lagförslag 12 och 15). Samtliga sju lagar föreslås vidare få ett nytt namn.

Vid föredragningen har upplysts att anledningen till att det inte föreslås nya lagar är att förslagen endast innehåller ändringar som föranleds av brottsdatalagen och att många bestämmelser därför inte har varit föremål för en sådan analys och granskning som bör krävas när ny lag beslutas.

Det handlar om en omfattande och komplex lagstiftning och Lagrådet har förståelse för att någon fullständig analys och granskning av lagarnas alla paragrafer inte har varit möjlig att göra med hänsyn till den korta genomförandetiden. Lagarna kommer emellertid ändå att framstå som helt omarbetade eftersom i princip alla paragrafer kommer att vara försedda med ett SFS-nummer från 2018 i den konsoliderade versionen av lagarna, t.ex. på riksdagens hemsida.

Till detta kommer att alla lagar får nya namn. Bortsett från lagförslag 15 innehåller de nya namnen orden "behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område". Brottsdatalagen kommer att utfärdas år 2018, vilket medför att det blir förvirrande när lagarna behåller sina gamla SFS-nr. Angående de nya namnen, se vidare nedan.

Lagrådet kan mot den angivna bakgrunden inte tillstyrka att lagändringarna sker genom ändringslagar utan förordar att samtliga sju lagar upphävs och ersätts med nya lagar. Att lagarna därmed kan komma att innehålla några bestämmelser som efter en mer ingående analys skulle ha fått en annan utformning kan accepteras med hänsyn till att det är fråga om bestämmelser som överförs från nu gällande lag.

Registerlagarnas nya namn
– lagförslag 1, 8, 12, 13, 16, 20 och 21

Enligt remissen ska registerlagarna få nya namn, "Lag om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område", "Lag om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område" osv. Den nya lagen för domstolarnas hantering av personuppgifter (lagförslag 1) har fått ett motsvarande namn. Det är långa och otympliga namn som tynger vid hänvisningar till de aktuella lagarna i annan lag. Dessutom kommer namnen knappast att kunna användas i det dagliga arbetet. Rimligen kommer

lagarna att benämnas "Kriminalvårdens brottsdatalag", "Polisens brottsdatalag" osv., det vill säga de namn som utredningen föreslagit. Lagrådet förordar att lagarna enligt lagförslag 1, 8, 12, 13, 16, 20 och 21 ges de namn som utredningen föreslagit. Det nya namnet på lagen om register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (lagförslag 15) överensstämmer redan med utredningens förslag.

12. Förslaget till lag om ändring i polisdatalagen

6 kap. 3 §

Lagrådet förordar en utformning som närmare anknyter till gällande lydelse, med de anpassningar som brottsdatalagen kräver. Följande formulering föreslås.

Personuppgifter som behandlas enligt 1 § första stycket 2 eller 5 eller andra stycket 2 eller 2 § andra stycket får om det är nödvändigt även behandlas för nya ändamål inom brottsdatalagens tillämpningsområde.

I ett enskilt fall får personuppgifter som behandlas enligt 1 eller 2 § även behandlas för nya ändamål med stöd av 2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.