

Avdelningen för domstolsutveckling

Justitiedepartementet
Grundlagsenheten
103 33 Stockholm

Remissyttrande över betänkandet Ny dataskyddslag (SOU 2017:39)

Ert dnr Ju2017/04264/L6

Domstolsverket, som har granskat betänkandet främst mot bakgrund av den verksamhet verket och domstolarna bedriver, önskar framföra följande synpunkter på förslagen, vilka lämnas i anslutning till respektive avsnitt i betänkandet. Utöver vad som redogörs för nedan har Domstolsverket ingenting att invända mot de förslag som lämnas i betänkandet.

Allmänna synpunkter på betänkandet

EU:s dataskyddsförordning¹ (nedan kallad dataskyddsförordningen) utgör en del i ett större nytt regelverk för behandling av personuppgifter som EU har beslutat och som också omfattar EU:s direktiv om skydd av personuppgifter vid brottsbekämpning, brottmålshandling och straffverkställighet². Eftersom förslagen till registerförfattning alt. registerförfattningar ännu inte är klara är det i nuläget inte möjligt att bedöma hur den sammantagna regleringen kommer utformas. Det är svårt att utan den samlade bilden ta ställning till de nu föreslagna bestämmelsernas lämplighet och utformning för Sveriges Domstolar. Det är därför möjligt att Domstolsverket kommer ha ytterligare synpunkter på det nu remitterade förslaget när verket yttrar sig över förslagen till registerförfattningar.

De förslag som lämnas i betänkandet är i stort väl avvägda och genomtänkta. Även om utredningen inte har haft i uppdrag att analysera eller beskriva vilka förändringar som dataskyddsförordningen i sig innebär för möjligheten att behandla, och skyldigheten att skydda, personuppgifter, hade vissa frågor kunnat analyseras djupare i betänkandet. Domstolsverket har, vilket kommer behandlas närmare nedan, synpunkter på de delar av betänkandet som behandlar den föreslagna dataskyddslagens förhållande till annan lagstiftning, genomgången av begreppet rättslig grund i kapitel 8, den nya regleringens förhållande till arkivlagstiftningen och den föreslagna bestämmelsen om sekretess.

¹ 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

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.

I betänkandet saknas överväganden kring hur nya krav på personuppgiftsbiträdesavtal ska hanteras såvitt avser redan ingångna avtal i pågående avtalsrelationer. I artikel 28 i dataskyddsförordningen ställs krav på vad som ska regleras i ett personuppgiftsbiträdesavtal. Dessa krav är mer detaljerade och långtgående än de krav som finns i dagens lagstiftning. Personuppgiftsbiträdesavtal regleras inte i den föreslagna dataskyddslagen och frågan berörs heller inte i betänkandet. I stor utsträckning torde samtliga avtalsparter vara angelägna om att följa de regler som finns i dataskyddsförordningen. Men hur ska en situation lösas där parterna har olika tolkningar av artikel 28? Det hade varit av värde med en diskussion i betänkandet om hur löpande avtalsförhållanden ska hanteras.

En mindre synpunkt men ändå av praktisk betydelse i det dagliga arbetet med hantering av personuppgifter är hur den nu föreslagna lagen samt därtill hörande förordning ska benämnas. Utredningen benämner lagen dataskyddslag. Konsekvensen av det blir att förordningen borde benämnas dataskyddsförordningen. Detta blir av uppenbara skäl förvirrande varför Domstolsverket föreslår att lagen benämns kompletteringslagen och förordningen kompletteringsförordningen.

Kapitel 5 Generella ändringar

I personuppgiftslagen (PuL) finns en bestämmelse i 2 § som stadgar att om det i annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från lagen ska de bestämmelserna gälla. Bestämmelsen innebär att sektorspecifik lagstiftning, exempelvis domstolsdatalagen (DDL), har företräde framför PuL. Utredningen konstaterar att det med stor sannolikhet även framöver kommer finnas ett stort antal författningar som innehåller särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter. I betänkandet föreslås därför att en bestämmelse införs i dataskyddslagen som innebär att bestämmelser i lagar och förordningar, på motsvarande sätt som hittills, har företräde framför bestämmelserna i den generella regleringen. Till skillnad från 2 § PuL (samt den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 5 § brottsdatalagen (BDL)) föreslås att det i författningstexten tydliggörs att dataskyddslagen endast är subsidiär i förhållande till bestämmelser som rör behandling av personuppgifter. I författningss kommentaren anges att sådana avvikande bestämmelser som avses i paragrafen ofta finns i författningar som helt eller delvis innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter hos en viss myndighet.

Det är bra att ett förtydligande har förts in i bestämmelsen så att det framgår att subsidiariteten endast avser bestämmelser om behandling av personuppgifter. Enligt Domstolsverkets uppfattning är det dock alltså något oklart om det endast är författningar vars ändamål är dataskydd som går före eller om även andra lagar och förordningar som innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter som avses. Av praktisk betydelse för Sveriges Domstolar och Domstolsverket är till exempel hur frågan om subsidiaritet ska hanteras om regler i exempelvis förvaltningslagen i en enskild situation ställer krav som inte är i enlighet med dataskyddslagen. Sådana bestämmelser är exempelvis parters rätt att få del av uppgifter (16-17 §§), underrättelse av beslut (21 §) och rättelse av skrivfel (26 §).

Kapitel 8 Rättslig grund

Begreppet nödvändig

Vad gäller samtliga rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6 (förutom vad gäller samtycke) krävs att behandlingen är nödvändig. Enligt utredningen bör begreppet tolkas i ljuset av EU-rättslig praxis, vilket innebär att en behandling ska anses vara nödvändig om den bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser. Det hade varit av betydelse med en mer praktiskt orienterad diskussion kring hur begreppet nödvändig ska tolkas i förhållande till kravet på rättslig grund, exempelvis om det är en proportionalitetsbedömning som ska göras eller om det är tillräckligt att effektivitetsvinster uppnås för att nödvändighetskriteriet ska anses uppfyllt.

Intresseavvägning enligt artikel 6.1.f

I artikel 6.1.f i dataskyddsförordningen anges som en rättslig grund att 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. I artikel 6.1 andra stycket anges att bestämmelsen inte ska gälla för behandling som utförs av offentliga myndigheter när de fullgör sina uppgifter.

I betänkandet saknas en närmare diskussion kring vad som avses med begreppet *fullgör sina uppgifter*. Det är otydligt om det är alla uppgifter som en myndighet utför eller endast sådana som följer av instruktion, regleringsbrev och annan författning eller om exempelvis personuppgiftshantering avseende personaladministration och informationssäkerhet omfattas. Eftersom begreppet får stor betydelse får frågan om en myndighet överhuvudtaget kan använda sig av den rättsliga grunden i 6.1.f hade det varit önskvärt med en djupare analys av detta.

Kapitel 10 Känsliga personuppgifter

I dataskyddsförordningens artikel 9.1 finns ett förbud mot att behandla särskilda kategorier av personuppgifter. I förslaget till dataskyddslag finns en bestämmelse om sökförbud (se 3 kap. 4 §). Denna bestämmelse är utformad på samma sätt som i dagens DDL. Till skillnad från det sökförbud som föreslagits i BDL (SOU 2017:29) är det med nu gällande sökförbud möjligt att på objektiva grunder utreda huruvida en sökning är förbjuden eller inte. Detta leder enligt Domstolsverkets uppfattning till att bestämmelsen är lätt att tillämpa och därmed till tydlighet och enkelhet.

Det föreslagna sökförbudet ska gälla när känsliga personuppgifter behandlas enbart med de generella myndighetsundantagen i 3 kap. 3 § dataskyddslagen som grund. Under den rubrik där förutsättningarna för behandling av känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse regleras (se 3 kap. 6 § samma lag) finns däremot inte något sökförbud. Följden av detta torde bli att det sökförbud som gäller för myndigheters personuppgiftsbehandling enligt 3 kap. 3 § upphör i samband med att sådana uppgifter arkiveras. I betänkandet saknas en närmare motivering till varför sådana uppgifter skulle vara i mindre behov av skyddsåtgärder i form av sökförbud efter att de överförts till ett arkiv.

Kapitel 14 Arkiv och statistik

Dataskyddsförordningen tillåter att en medlemsstat föreskriver undantag från vissa rättigheter för de registrerade om personuppgifter behandlas för arkivändamål av allmänt intresse. Det gäller rätten att begära registerutdrag, rättelse, komplettering och begränsning samt rätten att göra invändningar. Utredningen gör bedömningen att något generellt undantag inte ska göras, men däremot föreslås undantag för arkivmyndigheter.

Vad gäller rätten till rättelse av personuppgifter och begränsning av behandling motiverar utredningen förslaget med att det skulle utgöra en otillåten förvanskning av allmänna handlingar att göra rättelser i arkivmyndigheters arkiverade material. I betänkandet anförs vidare att en rättelse i det enskilda fallet kan riskera att försämra den enskildes rättigheter, om det medför att det inte längre är möjligt att i efterhand kontrollera myndighetens verksamhet och ge upprättelse om ett fel har begåtts.³

Utredningen synes utgå från att en rättelse innebär att den ursprungliga felaktiga uppgiften måste tas bort (d.v.s. raderas/utplånas) och ersätts med en ny samt att den felaktiga uppgiften efteråt inte ska kunna spåras.

Det kan ifrågasättas om begreppet rättelse ska tolkas på detta sätt. I betänkandet SOU 1997:39, som lämnade förslag till det som kom att bli PuL, anförde Datalagskommittén att det bör vara upp till den personuppgiftsansvarige att avgöra hur en rättelse ska göras och att det inte finns några krav på att den felaktiga uppgiften ska utplånas i samband med en rättelse. Enligt kommittén är det enda kravet - om den felaktiga uppgiften inte utplånas - att det i alla sammanhang klart ska framgå att den felaktiga uppgiften har ersatts av en annan uppgift och vilka de rätta förhållandena är. I betänkandet angavs vidare att det torde vara denna rättelsemetod som myndigheter i allmänhet bör använda eftersom det är viktigt att felaktiga uppgifter inte kan utplånas för att offentlighetsprincipens syfte att möjliggöra en kontroll av myndigheterna ska kunna tillgodoses.⁴ Någon annan uppfattning framfördes inte i propositionen.⁵

Domstolsverket delar Datalagskommitténs uppfattning att det är viktigt att personuppgifter inte raderas från allmänna handlingar såvida det inte finns författningsstöd för gallring. Rättelse av personuppgifter i allmänna handlingar bör därför enligt verket ske på det sätt som Datalagskommittén förordat. Ett sådant förfarande kan inte anses vara oförenlig med de EU-rättsakter som reglerar frågan om rättelse.

Skulle det förhålla sig på det sätt som utredningen tycks mena, det vill säga att en rättelse kräver att den felaktiga uppgiften raderas och ersätts med en ny, innebär det att en sådan behandling anses utgöra en otillåten förvanskning av allmänna handlingar. I betänkandet saknas en förklaring till varför utredningen valt att undanta enbart arkivmyndigheternas personuppgiftsbehandling och inte all personuppgiftsbehandling för arkivändamål av allmänt intresse.

³ Se s 230 i betänkandet.

⁴ SOU 1997:39, s 217-218.

⁵ Prop. 1997/98:44, s 43-48, 85-86. I betänkandet föreslogs att regeringen i anslutande förordning skulle meddela föreskrifter om hur myndigheter närmare bör gå till vidare vid rättelse, t.ex. föreskrifter om att den ursprungliga uppgiften inte ska utplånas men väl på ett tydligt sätt markeras och att rättelsen ska dateras och signeras av behörig tjänsteman. Någon sådan bestämmelse infördes inte i personuppgiftsförordningen.

Kapitel 17 Sekretess

Idag gäller sekretess för personuppgifter om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas på ett sätt som är i strid med personuppgiftslagen (se 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL)). I PuL finns en bestämmelse som innehåller ett förbud för andra än myndigheter att behandla uppgifter om lagöverträdelse samt vissa undantag från detta generella förbud. Det innebär att om utlämnande myndighet antar att uppgifter som begärs utlämnade kommer användas i strid med det som framgår i bestämmelsen så råder sekretess för uppgifterna.

Utredningen föreslår att 21 kap. 7 § OSL ska ändras så att sekretess gäller för uppgifter som kan antas behandlas i strid med dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. Det rör sig alltså endast om en ändring som är anpassad till att nya bestämmelser gäller. En bestämmelse som avser personuppgifter som rör lagöverträdelse där det framgår att dessa får behandlas av andra än myndigheter endast under vissa omständigheter (jfr 21 § PuL) är intagen i förslaget till den kompletterande förordningen, 4 §. Som förslaget till sekretessbestämmelse är utformad torde den inte omfatta förordningen. Hur uppgifter om lagöverträdelse behandlas är av stor betydelse ur ett integritetsperspektiv och det kan därför ifrågasättas varför dessa uppgifter inte skulle omfattas av sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 §. Möjligen hade ett alternativ varit, på motsvarande sätt som gäller idag, att den bestämmelse som föreslås i 4 § förordningen istället förs in i dataskyddslagen.

Kapitel 21 Konsekvenser

I betänkandet är det endast konsekvenserna av dataskyddslagen som bedöms. Lagen är dock endast en del av EU:s dataskyddsreform och Domstolsverket vill framhålla det problematiska i att det inte i något sammanhang görs en samlad bedömning av de konsekvenser som reformen i sin helhet medför. Något förslag till registerförfattning för domstolarnas rättsskipande och rättsvårdande verksamhet har ännu inte presenterats och det kommande regelverket kan därför inte helt överblickas i nuläget. Domstolsverket analyserar för närvarande vilka åtgärder som måste vidtas med anledning av de nya bestämmelserna. Det kommer först när detta arbete är klart vara möjligt att avgöra vilka konsekvenserna blir för Sveriges Domstolar och om nödvändiga åtgärder kan vidtas inom ramen för befintliga anslag.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Martin Holmgren. I beredningen har även deltagit avdelningschefen Agneta Kornstrand, chefsjuristen Charlotte Driving samt hovrättsassessorn Hanna Forsell (föredragande) och hovrättsassessorn Sofia Lyth (föredragande).

Martin Holmgren

Agneta Kornstrand