Stockholm den 25 november 2015

R-2015/2121

Till Justitiedepartementet

Ju2015/08545/L4

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 11 november 2015 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Förslag till vissa ändringar av förslagen i departementspromemorian Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet (Ds 2014:30).

Advokatsamfundet har den 1 december 2014 avgett remissvar (R-2014/1466) över den bakomliggande departementspromemorian (Ds 2014:30). Advokatsamfundet avstyrkte då förslagen i departementspromemorian bland annat med hänvisning till att förslagen saknade analys och bedömning av hur informationsflödet mellan myndigheterna påverkar den personliga integriteten och rättssäkerheten för den enskilde.

De ändringar som nu remitterats innebär i huvudsak att samma uppgiftsskyldighet som gäller för brottsbekämpande myndigheter även ska gälla för icke brottsbekämpande myndigheter som enligt lagstiftningen ska omfattas av samverkan, att begränsningen om att från en icke brottsbekämpande myndighets sida inte lämna uppgift om det finns skäl mot informationslämning med beaktande av den specifika myndighetens uppdrag eller verksamhet tas bort, samt att Skatteverket ska få ett tydligt författningsstöd för den behandling av personuppgifter som krävs för att myndigheten ska kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt den föreslagna lagen.

Sammanfattande synpunkter

De av Advokatsamfundet tidigare påtalade bristfälligheterna i Ds 2014:30 har inte undanröjts genom de föreslagna ändringarna. Advokatsamfundet avstyrker därför fortfarande förslaget med hänvisning till vad som anförts i det tidigare remissvaret.

Advokatsamfundet kan konstatera att det fortfarande saknas nödvändig analys och bedömning av hur informationsflödet mellan myndigheterna påverkar den personliga integriteten och rättssäkerheten för individen, liksom att det saknas en erforderlig proportionalitetsbedömning i fråga om avvägningen mellan hänsynen till den enskildes integritet och rättssäkerhet å ena sidan och myndigheternas behov av uppgifter för sin brottsbekämpande verksamhet å den andra.

Såsom tidigare betonats anser Advokatsamfundet att det är av största vikt att samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna fungerar väl för att den grova organiserade brottsligheten ska kunna bekämpas. Advokatsamfundet kan emellertid, på skäl som anförts i tidigare remissyttrande, fortfarande inte ställa sig bakom en presumtion för utlämnande av uppgifter på grund av att det är förenat med svårigheter för myndigheternas handläggare att i de enskilda fallen göra överväganden mellan utredningsintresset och skyddet för den personliga integriteten. Det har heller inte närmare utretts vilka konkreta skyddsintressen som kan påverkas, hur en presumtion kan påverka de enskildas förtroende för myndigheternas verksamhet eller hur den föreslagna uppgiftsskyldigheten kan komma att påverka de icke brottsbekämpande myndigheternas verksamhet.

Även de ändrade förslag som nu remitterats är alltför ensidigt inriktade för att skapa förutsättningar för en effektiv brottsbekämpning, medan intresset av att skydda den enskildes integritet och rättssäkerhet inte beaktas i erforderlig utsträckning.

Advokatsamfundet motsätter sig den föreslagna ändringen i 2 § i den föreslagna lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet och anser att det inte kan överlämnas till regeringen att i förordning att reglera vilka myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten. Detta bör regleras i lag.

I övrigt vill Advokatsamfundet särskilt framhålla följande.

Förhållandet till kommande regler inom EU om behandling av personuppgifter

För närvarande pågår inom EU ett arbete med att reformera reglerna om dataskydd och personuppgiftsbehandling. Dessa regler kommer sannolikt att införas genom en förordning och ett direktiv redan under 2016 för att börja tillämpas 2018. I motsats till vad som gäller enligt nuvarande ordning där personuppgiftslagen är subsidiär i förhållande till annan lag,[1] kommer de nya EU-reglerna att gälla överordnat. Advokatsamfundet finner därför att det är nödvändigt att avvakta införandet av den EU-reglering som inom kort är att vänta på området för dataskydd för de brottsbekämpande myndigheterna i medlemsstaterna (*data protection for police and judicial cooperation in criminal matters*) för att därefter ytterligare anpassa de nu remitterade förslagen och förslagen i Ds 2014:30 till de ändrade förutsättningar som EU-regleringen kommer medföra.

[1] 2 § personuppgiftslagen (1998:204).

Presumtion för utlämnande av uppgift

Enligt förslaget ska ett utlämnande av uppgifter föregås av en intresseavvägning, men denna ska vara generell och utgå ifrån att samhället typiskt sett har ett större behov av att kunna utbyta informationen än den enskildes integritetsintresse.[2] Det anges även att utrymmet för undantag i de enskilda fallen ska vara begränsat.[3] Därtill framhålls att tillämpningen av generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) har varit alltför restriktiv till skydd för de enskilda. Några avgörande skäl har fortfarande inte framkommit som visar att det finns anledning att frångå det uppenbarhetsrekvisit som gäller enligt nuvarande reglering[4] till förmån för den föreslagna presumtionen om utlämnande. Advokatsamfundet anser det vara särskilt viktigt att sådana skäl kan presenteras, inte minst eftersom liknande förslag tidigare har avstyrkts med hänvisning till skyddet för den personliga integriteten. Advokatsamfundet ser mot denna bakgrund en överhängande risk för att ett utlämnande av uppgifterna i praktiken inte kommer att ifrågasättas och att den personliga integriteten får en alltmer underordnad betydelse.

Begreppet grov organiserad brottslighet

Enligt förslaget ska uppgiftsskyldigheten omfatta ”grov organiserad brottslighet”. Advokatsamfundet finner att definitionen av det slags brottslighet som ska omfattas av bestämmelserna är alltför otydlig.[5] Vad som ska anses vara ”grov” brottslighet torde knappast ge upphov till några tolkningsproblem, där det finns en naturlig koppling till de straffskalor och det straffvärde som gäller. Dock innebär de föreslagna reglerna att även ”omfattande” brottslighet ska omfattas, utan att det närmare preciseras i förslaget vad som avses med detta.[6] Enligt Advokatsamfundet finns därmed risk för att uppgiftsskyldigheten och informationsutbytet kommer att tillämpas även i andra sammanhang än beträffande den ”grova organiserade brottslighet” förslaget säger sig avse. Advokatsamfundets uppfattning är därför fortfarande att de föreslagna bestämmelserna måste bli tydligare beträffande vilket slags brottslighet som ska omfattas och att det tydligare framgår att brottslighet av mindre betydelse inte ska omfattas.

Berörda och behöriga myndigheter för informationsutbytet

I förslaget räknas olika myndigheter upp som kan komma att beröras.[7] Regeringen ska ges möjlighet att genom förordning bestämma vilka myndigheter som ska ha rätt att begära ut uppgifter eller skyldighet att lämna ut uppgifter och det ska även kunna förekomma att vissa delar av olika myndigheter ska omfattas.[8] En sådan konstruktion gör det enkelt att utöka kretsen av behöriga myndigheter. Samtidigt som en sådan flexibilitet är välkommen för myndigheterna, blir det svårare att förutse vilka myndigheter som kommer att få

[2] Ds 2014:30 s. 139.
[3] Ds 2014:30 s. 102 och 104.
[4] 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
[5] Ds 2014:30 s. 11 f.
[6] Jfr Ds 2014:30 s. 11 f., 24, 96 f., 104 f. och 136 ff.
[7] Ds 2014:30 s. 105 ff.
[8] Ds 2014:30 s. 107.

tillgång till uppgifterna. Advokatsamfundet anser mot denna bakgrund att det fortfarande inte är tillräckligt utrett vilka konsekvenser detta kan medföra för den personliga integriteten och de intressen som de olika sekretessbestämmelserna ska skydda.

Uppgifterna ska få behandlas i underrättelseverksamhet

Enligt förslaget ska myndigheternas samverkan och informationsutbyte även kunna avse ”underrättelseverksamhet”.[9] Uppgifter kan komma att utlämnas till utländska myndigheter eller andra organisationer, t.ex. i samband med utbyte av underrättelseinformation. Hur uppgifterna kommer att användas där och vilka konsekvenser detta kan få för de enskilda blir omöjligt att bedöma, samtidigt som underrättelseverksamheten omfattas av särskilda bestämmelser om sekretess.[10] Detta utgör en ytterligare risk för integritetsintrång som fortfarande inte beaktats i förslaget.

Enligt Advokatsamfundets bedömning innehåller de föreslagna reglerna begrepp och formuleringar som inte i tillräcklig grad tar hänsyn till rimliga krav på förutsebarhet och rättssäkerhet. Detta leder till att förslaget i princip lämnar helt öppet för vilka slags uppgifter som kan komma att omfattas, vilka slags brott det ska vara fråga om, hur länge uppgifterna kommer att behandlas och till vilka uppgifterna kan komma att utlämnas. Förslaget tar inte heller tillräcklig hänsyn till risken för att missvisande eller felaktiga uppgifter kan leda till sådana konsekvenser för de enskilda, som de kommer att sakna möjlighet att värja sig mot. Detta gäller särskilt underrättelseverksamhet som vanligtvis bedrivs under sträng sekretess där den enskilde inte kommer att få reda på att uppgifter behandlas om honom eller henne, än mindre vilka slags uppgifter det är fråga om. Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget jämte de nu föreslagna förändringarna och anser att ytterligare begränsningar och förtydliganden avseende de föreslagna reglerna är nödvändiga.

Särskilt rörande de tillkommande förslagen om ändringar i uppgiftsskyldigheten

Advokatsamfundet motsätter sig borttagandet av den begränsning som enligt tidigare förslag ska gälla för informationslämning av icke brottsbekämpande myndigheter när det finns särskilda skäl mot att lämna uppgiften med hänsyn till myndighetens uppdrag eller verksamhet. Enligt Advokatsamfundets förmenande är detta en nödvändig begränsning i de icke brottsbekämpande myndigheternas samverkan för att bekämpa brott och bör utgöra hinder mot informationslämning från dessa myndigheters sida. Det kan inte anses acceptabelt att mycket känsliga uppgifter av personlig art omgärdade av hög sekretess som finns hos en icke brottsbekämpande myndighet i helt andra syften än att användas för brottsbekämpning, ska kunna lämnas vidare till brottsbekämpande myndigheter inom ramen för den föreslagna samverkan. Enligt Advokatsamfundets förmenande är det inte tillräckligt att uppgift inte ska lämnas om *övervägande skäl* talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

---

[9] Ds 2014:30 s. 96 f., 106 ff., och 136.
[10] 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vidare anser Advokatsamfundet att det inte kan regleras i förordning vilka myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten. Detta bör med tanke på informationsutbytets stora effekter på den enskilde anges i lag. Att en förordningsreglering skulle underlätta möjligheten att anpassa regleringen till omorganisationer av de myndigheter som föreslås omfattas av samverkan och möjliggöra en anpassning till brottslighetens utveckling, är inte några bärande skäl för att inte lagreglera dessa myndigheter.

Advokatsamfundet har i och för sig ingen erinran mot ett tydliggörande av det författningsstöd som krävs för att Skatteverket ska kunna fullgöra uppgiftsskyldigheten enligt den i departementspromemorian föreslagna lagen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg