

Stockholm den 12 december 2016

R-2016/1798

Till Justitiedepartementet

Ju2016/06351/L4

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 14 september 2016 beretts tillfälle att avge yttrande över departementspromemorian Behandlingen av personuppgifter inom Nationellt centrum för terrorhotbedömning (Ds 2016:31).

Sammanfattning

Advokatsamfundet kan inte ställa sig bakom förslagen i promemorian bland annat eftersom förslagen saknar en tillräckligt genomgripande analys och bedömning av hur informationsflödet mellan de myndigheter som ingår i Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) påverkar den personliga integriteten och rättssäkerheten för den enskilde.¹

Advokatsamfundet anser att närmare utredning krävs beträffande förhållandet mellan myndigheternas ändamålsbestämmelser och personuppgiftshandlingen inom ramen för NCT:s verksamhet. Advokatsamfundet anser att den föreslagna direktåtkomsten inte kan ses endast som en effektivisering, utan som en betydande fördjupning av samarbetet mellan myndigheterna. De frågor som departementspromemorian behandlar är delvis av känslig och principiell natur, varför dessa frågor bör ges utrymme utanför lagtekniska överväganden.

Synpunkter

Advokatsamfundet har tidigare yttrat sig över förslag som berört behandling av personuppgifter vid olika myndigheter med brottsbekämpande uppdrag, till vilket det hänvisas i relevanta avseenden.²

¹ Advokatsamfundet hänvisar i detta sammanhang även till sitt remissyttrande den 25 november 2015 över promemorian Förslag till vissa ändringar av förslagen i departementspromemorian Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet (Ds 2014:30), Ju2015/08545/L4.

² Se t.ex. Advokatsamfundets remissyttrande den 10 juli 2013 över departementspromemorian Behandlingen av personuppgifter vid Statens kriminaltekniska laboratorium (Ds 2013:22), liksom remissyttrande den 16 december 2013 över Skatteverkets promemoria Behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet med brottsutredningar, inklusive bilagda tidigare remissyttranden.

Överväganden gällande personuppgiftsbehandlingen inom NCT-samarbetet

Advokatsamfundet konstaterar att den permanenta arbetsgruppen NCT är beslutad av och styrs av cheferna för Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt (FRA) och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must). NCT:s uppgift är att göra strategiska bedömningar av terrorhot mot Sverige och svenska intressen, såväl på kort som på lång sikt.

I promemorian framhålls (s. 147) att de olika myndigheterna har ändamålsbestämmelser med ”samma övergripande innebörd”, och att någon ändring av nuvarande författningstext därför inte föreslås i dessa avseenden.

Beträffande Försvarets underrättelsetjänst (Must) och Försvarets radioanstalt (FRA) får dessa myndigheter i dag endast behandla personuppgifter i sin försvarsunderrättelseverksamhet om det är nödvändigt för att bedriva den verksamhet som anges i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Av denna lag framgår att dessa myndigheters underrättelseverksamhet har till ändamål att bedriva spaning mot yttre hot mot landet (se § 1).

Av promemorian (s. 152 f.) framgår emellertid att de olika myndigheternas ändamålsbestämmelser är likalydande och att den personuppgiftshantering som i dag sker inom NCT:s verksamhet anses rymmas inom ändamålet. I promemorian (s. 153) anges samtidigt att ändamålsbestämmelserna inom ramen för NCT-samarbetet för tydlighetens skull *skulle* kunna göras gemensamma, men att detta skulle vara problematiskt:

”Att införa sådana ändamålsbestämmelser skulle emellertid kunna få den följd att FRA och Försvarsmakten, inom NCT-samarbetet, skulle få behandla personuppgifter som de inte får behandla inom sina respektive verksamheter i övrigt. Enhetligt utformade ändamålsbestämmelser för samarbete skulle nämligen, som vi ser det, inte kunna knytas till regleringen av försvarsunderrättelseverksamheten på det sätt som nu har gjorts i FRA:s och Försvarsmaktens registerförfattningar. Sådana förändringar kräver noggranna överväganden av principiell karaktär, ett arbete som inte ryms inom detta uppdrag.”

Advokatsamfundet ifrågasätter om den behandling som sker inom ramen för samarbetet i dag verkligen sker helt i enlighet med samtliga myndigheters ändamålsbestämmelser. Den behandling av personuppgifter som även personalen från FRA och Must utför, kan nämligen redan inom ramen för dagens samarbete anses ligga utanför respektive myndighets ändamålsbestämmelser. Advokatsamfundet skulle därför välkomna en mer djupgående analys kring de principiella överväganden som NCT-samarbetet förutsätter.

Ett effektivare informationsutbyte

Utredningen slår fast att dagens informationsutbyte mellan myndigheterna inom ramen för NCT är ineffektivt. Utbytet av uppgifter bygger på att en tjänsteman från en viss myndighet måste efterfråga uppgifter från företrädare för annan myndighet, som i sin tur antingen förevisar dessa uppgifter eller delar dessa genom utskrifter.

Utredningen föreslår att uppgifter i stället ska delas genom direktåtkomst mellan myndigheterna inom ramen för samarbetet. I utredningen konstateras att direktåtkomst visserligen skulle leda till ett ökat informationsutbyte, men att det framför allt handlar om en effektivisering av redan befintlig verksamhet.

Advokatsamfundet är kritiskt mot att tillåta direktåtkomst mellan olika myndigheter, särskilt när det gäller direktåtkomst till integritetskänsliga personuppgifter. Detta riskerar ofta att för många personer, utan tillräckliga skäl, får tillgång till personuppgifter av mycket känslig art. Ofta finns det mer rättssäkra och mindre integritetskänsliga sätt att dela information mellan myndigheter än att ge tjänstemän hos olika myndigheter direktåtkomst till varandras personuppgifter. Enligt Advokatsamfundet är dagens situation inom NCT där en tjänsteman från en viss samarbetande myndighet måste efterfråga uppgifter från företrädare för en annan sådan myndighet och som i sin tur antingen måste förevisa dessa uppgifter eller delar dessa genom utskrifter, en betydligt bättre ordning än den som nu föreslås.

Advokatsamfundet vill även särskilt kommentera följande uttalande i promemorian (s. 180).

”Det bör dock påpekas att det i och för sig inte finns någon sekretessgräns mellan handläggarna vid NCT och deras respektive myndigheter. Uppgifter som handläggarna får del av inom samarbetet skulle därmed rent teoretiskt kunna lämnas vidare inom den egna myndigheten. Handläggarna vid de tre myndigheterna utbyter emellertid de aktuella uppgifterna redan i dag och den omständigheten att uppgifterna inte omfattas av sekretess i förhållande till den egna myndigheten har inte ansetts innebära några problem.”

Enligt Advokatsamfundet innebär ett sådant förslag om att ge myndigheterna direktåtkomst en markant utökning av samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheterna emellan i förhållande till vad som gäller i dag. Enligt promemorian saknas uppenbarligen sekretess mellan respektive myndighetstjänsteman och dennes myndighet och att detta inte skulle vara något problem. Advokatsamfundet ifrågasätter denna bedömning och anser att en sekretessgräns mellan handläggare och respektive myndighet bör införas.

Frågan om omfattningen av direktåtkomst, samt vad som krävs i fråga om behörighet och säkerhet för att direktåtkomst till uppgifter ska kunna medges de myndigheter som ingår i NCT, är beskriven i 9 a § i förslaget till förordning om ändring i förordningen om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst samt i motsvarande regler i de förslag till förändringar i de förordningar som reglerar FRA:s och Säkerhetspolisens verksamhet. Såsom Advokatsamfundet tidigare har påtalat är det direkt olämpligt att normgivningskompetens överläts till de tillämpande myndigheterna utan närmare ledning i lag eller förordning.³ Det är en sak om en tillsynsmyndighet som Datainspektionen, eller som på patientdatalagsområdet Socialstyrelsen, erhåller denna normgivningskompetens. Dock bör

³ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 30 september 2015 över betänkandet Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet, SOU 2015:73.

inte den myndighet som ska behandla personuppgifterna i verksamheten ges denna rätt, eller som här är aktuellt, ge de myndigheter som ska ingå i samarbetet inom NCT sådan kompetens. Det finns då en överhängande risk att skyddet för den personliga integriteten får stå tillbaka för myndigheternas, i sig helt naturliga, effektivitetssträvanden.

Advokatsamfundet anser att förslagen i promemorian rymmer en rad principiella överväganden av grundläggande rättssäkerhetskaraktär och att dessa inte lämpligen behandlas inom ramen för en departementsskrivelse. Att övergå från ett system där viss uppgift utifrån en avgränsad fråga kan förevisas, till att låta företrädare från olika brottsbekämpande myndigheter söka i annan myndighets data, måste ses som en avsevärd förändring av nuvarande samarbete och det informationsflöde som kan ske mellan dessa myndigheter. En sådan förändring kräver en betydligt grundligare och mer heltäckande analys än som gjorts i förevarande promemoria.

Advokatsamfundet vill även påtala att de frågor som behandlas i promemorian har starka kopplingar till den integritetsdebatt som följde vid tiden för den s.k. FRA-lagens tillkomst. Det är utifrån rättsstatliga principer, och för att värna om det grundlagsreglerade skyddet för den personliga integriteten (2 kap. 6 § andra stycket RF), av största vikt att dessa frågor behandlas öppet och utifrån principiella utgångspunkter. De frågor som behandlas i promemorian kan därför inte enbart ses utifrån lagtekniska utgångspunkter och vad som kan utgöra det effektivaste informationsdelningssättet, utan måste beaktas i ett bredare rättsstatligt sammanhang.

Advokatsamfundet vill avslutningsvis även erinra om nödvändigheten i att den föreslagna lagstiftningen i alla avseenden står i överensstämmelse med EU:s dataskyddsförordning och den inom kort förestående kompletterande lagstiftning på detta område.⁴

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg

⁴ Advokatsamfundet hänvisar i detta sammanhang även till sina remissyttranden den 29 mars 2012 över Europeiska kommissionens förslag till direktiv om skydd för enskilda personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder och det fria flödet av sådana uppgifter (det s.k. dataskyddsdirektivet för de brottsbekämpande myndigheterna, KOM [2012] 10 slutlig), remissyttrande den 5 mars 2012 över EU-kommissionens förslag till dataskyddsförordning (KOM [2012] 11 slutlig), samt den 14 november 2016 över betänkandet Hur står det till med den personliga integriteten? – En kartläggning av Integritetskommittén (SOU 2016:41).