

Diarienummer:
IMY-2023-14840

Ert diarienummer:
Ju2023/02434

Datum:
2024-01-17

Yttrande över Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel (SOU 2023:69)

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har granskat förslaget huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter.

Betänkandet innehåller förslag som i stor omfattning utökar såväl skyldigheten som möjligheten att överlämna information till brottsbekämpande myndigheter. Den informationsdelning som föreslås kommer att påverka den personliga integriteten och leda till ökade integritetsrisker. Det ställer krav på noggranna avvägningar för att intrånget i den personliga integriteten ska stå i proportion till behovet och nyttan av uppgiftslämnandet. IMY noterar att utredningen i många delar har genomfört grundliga integritetsanalyser och bedömer att förslagen i stort är väl avvägda ur integritetssynpunkt. IMY anser dock att vissa delar behöver analyseras djupare och övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Med det sagt vill IMY lämna följande synpunkter.

En ny lag med uppgiftsskyldigheter (kap. 7–11)

Den föreslagna lagen innehåller inledningsvis en bestämmelse som reglerar en skyldighet för alla myndigheter att på begäran lämna kontaktuppgifter avseende en enskild till brottsbekämpande myndighet. Med kontaktuppgifter avses enligt uppräknningen i lagen bl.a. ip-adress. Till skillnad från de andra kontaktuppgifter som nämns anser IMY att detta inte är att betrakta som en typisk kontaktuppgift. Inte heller de brottsbekämpande myndigheternas beskrivna behov av uppgiften tyder på detta, utan snarare att syftet med att få del av uppgiften är något annat. Av intresse är även att utredningen särskilt framhåller att de typer av uppgifter som ska kunna lämnas ut med stöd av den föreslagna bestämmelsen måste vara klart avgränsade till uppgifter som typiskt sett är mindre integritetskänsliga mot bakgrund av att bestämmelsen innebär en bred uppgiftsskyldighet. Sett till EU-domstolens praxis¹ finner IMY att en ip-adress inte utgör en sådan mindre integritetskänslig uppgift som bestämmelsen enligt utredningen är avsedd att träffa. IMY anser mot den bakgrunden att ip-adresser inte ska omfattas av den föreslagna bestämmelsen.

Postadress:
Box 8114
104 20 Stockholm

Webbplats:
www.imy.se

E-post:
imy@imy.se

Telefon:
08-657 61 00

¹ Se La Quadrature du Net-domen den 6 oktober 2020 (de förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18), p.153 och SpaceNet-domen den 22 september 2022 (de förenade målen C-793/19 och C-794/19), p.79.

Övriga bestämmelser i den föreslagna lagen innebär bl.a. att uppgifter ska lämnas på eget initiativ till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften "kan antas behövas" i den brottsbekämpande verksamheten. I betänkandet tydliggörs att det ska finnas någon form av konkret omständighet som medför att uppgiften kan antas behövas hos den brottsbekämpande myndigheten. Utredningen övervägde om det skulle framgå direkt av lagtexten men bedömde att det får anses ligga i sakens natur. IMY anser dock att det finns en överhängande risk att uppgiftslämnandet blir för omfattande i förhållande till behovet och således i strid med bl.a. den dataskyddsrättsliga principen om uppgiftsminimering. Bedömningen görs särskilt med beaktande av att det beskrivs i betänkandet att tröskeln för utlämnande inte ska vara särskilt hög. I syfte att minska risken för att uppgifter överlämnas slentrianmässigt utan tydliga behovsavvägningar anser IMY att kravet på konkretion åtminstone ska framgå av författningskommentaren i en kommande proposition. IMY framhåller också vikten av att de aktuella myndigheterna tar ansvar för att skapa en god samverkan inför och vid tillämpningen av den föreslagna lagen för att skapa en större förståelse för vilka uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna behöver i sin verksamhet, så att inte uppgiftslämnandet blir för vidsträckt. Detta bör också uttryckligen framgå i en kommande författningskommentar.

IMY vill betona att myndigheten anser att det är nödvändigt ur ett integritetsperspektiv att uppgiftsskyldigheterna begränsas enligt vad som följer av förslaget. Det vill säga genom att en del uppgifter helt undantas från lagens tillämpningsområde (frånsett bestämmelsen avseende kontaktuppgifter) samt att uppgiftsskyldigheterna är förenade med visst utrymme att avstå från att lämna uppgifter efter en intresseavvägning. Det är positivt att det i författningskommentaren framgår att ett exempel på faktorer som kan påverka sekretessintresset i skärpande riktning är om uppgifterna är av känslig art, t.ex. om de omfattas av artikel 9 i dataskyddsförordningen².

Utvidgade möjligheter att lämna uppgifter från socialtjänsten och hälso- och sjukvården (kap. 12–13)

I betänkandet lämnas förslag som utvidgar tillämpningsområdet för vissa befintliga sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör uppgiftslämnande från socialtjänsten och hälso- och sjukvården (inklusive elevhälsans medicinska verksamhet) till brottsbekämpningen.

Förslagen i den här delen innebär bl.a. att Säkerhetspolisen ges möjlighet att begära ut uppgifter från hälso- och sjukvården och socialtjänsten för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som består i terrorbrott eller brott mot Sveriges säkerhet. Det regleras bl.a. genom tillägg och ändringar i 10 kap. 18 b § offentlighet- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som sedan innan reglerar att uppgifter under vissa förutsättningar kan lämnas från socialtjänsten till brottsbekämpningen för att förebygga att enskild begår terrorhandling. Genom förslaget tas samtidigt möjligheten bort att beakta motstående intressen som i det särskilda fallet gör det olämpligt att överlämna uppgiften, t.ex. pågående insatser avseende enskild. Förslaget innebär även att det i patientsäkerhetslagen (2010:659) införs en ny bestämmelse som innebär en skyldighet för hälso- och sjukvårdspersonal att på begäran lämna uppgifter som

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.

behövs i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet, utan någon föregående intresseavvägning.

IMY anser i likhet med utredningen att brottsbekämpningens behov av att få del av uppgifter i ett tidigt skede rörande sådan mycket allvarlig brottslighet som nu avses väger tungt. IMY vill dock framhålla att det i förhand är mycket svårt att förutse samtliga omständigheter som kan föreligga i ett enskilt fall varför det trots allvaret i sammanhanget bör finnas ett utrymme att ta hänsyn till motstående intressen för att ett uppgiftslämnande på underrättelsestadiet inte ska leda till ett oproportionerligt integritetsintrång för enskild. Det kan t.ex. finnas förhållanden där ett uppgiftslämnande på ett så tidigt stadium bedöms ge motsatt effekt genom att det leder till att en pågående behandlingsinsats för en enskild inte kan fullföljas. Sådan möjlighet till intresseavvägning är dessutom viktig för att inte verksamheternas möjligheter att utföra sitt uppdrag ska påverkas i för hög grad. Vi kan också konstatera att en enskild under 21 år hamnar i ett sämre läge när uppgifter enligt de föreslagna lydelserna begärs från hälso- och sjukvården jämfört med när uppgifter i en liknande situation begärs ut från socialtjänsten, eftersom regeln om konkurrerande sekretessbestämmelser (7 kap. 3 § OSL) i det senare fallet innebär att hänsyn ska tas till motstående intressen enligt 10 kap. 18 a § OSL. Denna skillnad är inte rimlig. IMY bedömer att det måste finnas en möjlighet både för hälso- och sjukvårdspersonal och socialtjänsten att beakta motstående intressen i de situationer som nu är aktuella.

Därutöver innehåller betänkandet ett förslag som innebär en sänkt tröskel för när uppgifter om begångna brott kan lämnas till brottsbekämpande myndigheter med stöd av 10 kap. 23 § OSL, dvs. trots att uppgifterna t.ex. skyddas av statistiksekretess, socialtjänstsekretess eller hälso- och sjukvårdssekretess. Förslaget kommer att medföra att känsliga personuppgifter och uppgifter som rör särskilt skyddsvärda grupper kommer att överlämnas i en avsevärt större utsträckning än idag. Behandling av sådana uppgifter är förknippad med betydande integritetsrisker, genom bl.a. en ökad spridning, och sekretessregleringen avseende exempelvis hälsouppgifter är ett viktigt skydd för att upprätthålla den enskildes integritet. IMY ser inte att behovet och nyttan av den föreslagna åtgärden väger tyngre än integritetsintresset avseende alla de brott som enligt förslaget kommer att omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen, varför en så stor utvidgning inte kan motiveras. I utredningen övervägs alternativet att införa en lägre gräns avseende en begränsad kategori av brott men det avfärdas bl.a. eftersom det inte anses ligga i linje med uppdraget. IMY är ändå av uppfattningen att förslaget behöver begränsas ytterligare för att det inte ska bli oproportionerligt ur integritetssynpunkt. Ett alternativ kan vara en utökning i kombination med ett visst krav på att brottet kan antas bedrivas systematiskt eller i organiserad form.

Ny uppgiftsskyldighet för banker m.fl. att lämna uppgifter på underrättelsestadiet (kap. 16)

I betänkandet föreslås att banker och andra finansiella företag ska vara skyldiga att på begäran lämna uppgifter till brottsbekämpningen om enskildas förhållanden till företaget om det behövs i ett enskilt fall för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslighet för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten kommer att leda till att uppgifter överlämnas på underrättelsestadiet i betydligt större omfattning än idag.

Finansiell information innehåller olika typer av uppgifter, varav flera är av integritetskänslig karaktär. Utredningen redogör för att uppgifterna i många fall kommer göra det möjligt att ingående kartlägga den registrerades vanor och rörelsemönster samt kan avslöja känsliga personuppgifter om hälsa, sexualliv och politisk åskådning. Förslaget medför således stora risker för enskildas personliga integritet. Överlämnade av uppgifter på underrättelsestadiet innebär också en större risk för att uppgifter lämnas avseende personer som senare inte visar sig ha någon inblandning i brottslig verksamhet. Förslaget kräver mot denna bakgrund grundliga överväganden för att säkerställa att åtgärderna är förenliga med kraven på nödvändighet och proportionalitet.

IMY har förståelse för behovet av en ökad tillgång till finansiell information i ett tidigt skede för att bl.a. bekämpa den ökande ekonomiska brottsligheten, framförallt när den bedrivs systematiskt eller i organiserad form. IMY ser dock en stor risk för att integritetsintrånget blir oproportionerligt i förhållande till syftet med åtgärden med en så lågt ställd gräns för när uppgifter får överlämnas i preventivt syfte, dvs. när en konkret brottsmisstanke saknas. Utöver den viktiga begränsningen att uppgifter endast ska lämnas på begäran har utredningen lyft att denna risk motverkas genom bl.a. kravet på att informationsdelningen ska avse ett enskilt fall. Det är enligt IMY otydligt vad som avses med "ett enskilt fall" inom underrättelseverksamheten och hur detta krav begränsar möjligheten till att dela information på ett sådant sätt att intrånget minskar. Det behöver konkretiseras mer i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Med hänsyn till det framförda anser IMY att förslaget behöver begränsas ytterligare för att kunna motiveras. Även avseende detta förslag finns det anledning att överväga om uppgiftsskyldigheten ska avgränsas genom ett krav på att aktuell brottslighet kan antas ha koppling till systematisk eller organiserad sådan. I synnerhet då de brottsbekämpande myndigheterna, som IMY uppfattar det, särskilt uttryckt ett behov av en större tillgång till finansiell information i syfte att öka deras förmåga att bekämpa brottslighet som bedrivs systematiskt eller organiserat.

Synpunkter i övrigt

I betänkandet redogörs för att ett uppgiftslämnande innebär att personuppgiftsbehandling sker i flera steg, bl.a. genom att åtgärder som innebär sådan behandling kan behöva vidtas inför ett utlämnande. Som exempel nämns att uppgifterna kan behöva struktureras för att möta en myndighets begäran. Detta kan uppfattas som att en bestämmelse som möjliggör ett uppgiftslämnande ger stöd för en bredare personuppgiftsbehandling än den ger uttryck för. IMY vill därför särskilt påtala att de föreslagna bestämmelserna inte ger rättslig grund för att bearbeta uppgifter på ett sådant sätt att det i själva verket innebär att nya personuppgifter samlas in endast i syfte att tillmötesgå en begäran om uppgiftslämnande. IMY anser att det måste framgå tydligare i den kommande propositionen.

Behov av en samlad översyn

Avslutningsvis vill IMY lyfta de stora integritetsrisker som det omfattande lagstiftningsarbetet på det brottsbekämpande området innebär och att konsekvenserna av de samlade förslagen är svåra att överblicka. IMY vill därför betona, i enlighet med tidigare remissyttranden, att det finns ett stort behov av att det görs en samlad översyn av hur dessa ändringar och förslag påverkar skyddet för den personliga integriteten.

Detta yttrande har beslutats av den vikarierande generaldirektören David Törngren efter föredragning av juristen Lisa Zettervall. Vid den slutliga handläggningen har även den tillförordnade rättschefen Cecilia Agnehall och enhetschefen Jonas Agnvall medverkat.

David Törngren, 2024-01-17 (Det här är en elektronisk signatur)