

Kommittédirektiv



Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet

Dir.
2016:75

Beslut vid regeringssammanträde den 1 september 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur regelverket för Rättsmedicinalverket (RMV) ska anpassas så att verksamheten kan bedrivas med effektiva arbetsformer och stor hänsyn tagen till människors integritet. Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till möjligheten och behovet av att införa en särskild personuppgiftsreglering för RMV,
- beakta enskildas behov av skydd för sin integritet,
- se över hur uppgifter kan inhämtas och hanteras i den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten,
- analysera hur regleringen av myndighetens hantering av humanbiologiskt material bör se ut, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2017.

Rättsmedicinalverkets verksamhet

Enligt 1 § förordningen (2007:976) med instruktion för Rättsmedicinalverket ansvarar RMV för rättspsykiatrisk, rättskemisk, rättsmedicinsk och rättsgenetisk verksamhet. Myndighetens huvuduppgift är att inom dessa verksamhetsområden avge sakkunnigutlåtanden till rättsväsendets myndigheter. RMV ska också svara för information till andra myndigheter och till enskilda. Myndigheten bidrar vidare till brotts- och olycksföre-

byggande insatser, bedriver utvecklingsarbete, ger stöd åt forskning av betydelse för verksamheten och medverkar vid vävnadsdonationer. Myndigheten ansvarar också för specialistutbildning av rättsläkare och rättspsykiatrer. Verksamheten bedrivs på ett flertal orter i landet.

Rättspsykiatrisk verksamhet

De rättspsykiatriska avdelningarnas huvuduppgift är att på uppdrag av domstol undersöka om en person har begått ett brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning. Denna bedömning har stor betydelse när domstolen ska bestämma påföljder för brott. Undersökningarna används för att utfärda läkarintyg (s.k. § 7-intyg enligt lagen [1991:2041] om särskild personundersökning i brottmål, m.m.) och rättspsykiatriska undersökningar enligt lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning. Av dem som genomgår en sådan undersökning är flertalet häktade och därmed intagna på undersökningsenheten den tid undersökningen pågår. De rättspsykiatriska avdelningarna utför även riskutredningar när det gäller personer som har dömts till fängelse på livstid och som ansökt om omvandling av straffet till ett tidsbestämt straff.

Rättskemisk verksamhet

Vid den rättskemiska avdelningen utförs analyser på uppdrag av myndigheter inom rättsväsendet. Det rör sig om analyser av bl.a. blod och urin för att hitta eventuella spår av alkohol, narkotika, läkemedel och gifter. Olika former av analyser av narkotika åt Polismyndigheten och Kriminalvården är vanligast. Rättskemiska analyser görs även i samband med obduktioner. Hälso- och sjukvården och socialtjänsten anlitar också avdelningen för olika utredningar.

Rättsmedicinsk verksamhet

Rättsmedicin handlar ofta om att klarlägga dödsorsak. Den mest omfattande verksamheten vid de rättsmedicinska avdelningarna är undersökningar av avlidna på uppdrag av Polismyndigheten

eller åklagare. De rättsmedicinska avdelningarna utför även undersökningar av levande personer för att dokumentera skador vid vålds- och sexualbrott. De undersöker såväl brottsoffer som gärningsmän för att i rättsintyg dokumentera och bedöma skador. Vid de rättsmedicinska avdelningarna bedrivs också rättsodontologisk verksamhet, bl.a. identifieringar, åldersbedömningar och tandskadeanalyser. Inom RMV pågår dessutom omfattande forskning och utveckling inom rättsmedicin.

Rättsgenetisk verksamhet

Den rättsgenetiska avdelningens huvuduppgift är att utföra blodundersökningar i faderskapsärenden och släktutredningar på begäran av myndigheter, framför allt Migrationsverket, och privatpersoner. Avdelningens kompetens inom dna-analys används också i identifieringsärenden när andra metoder för att fastställa en avliden persons identitet inte kan tillämpas. Forskning bedrivs för att finna nya sätt att använda genetisk information i rättsliga frågor.

Uppdraget om bättre förutsättningar för en ändamålsenlig verksamhet som samtidigt skyddar enskildas integritet

RMV bedriver verksamhet av central betydelse för rättsväsendet. En stor mängd utredningar utförs inom snäva tidsramar. Myndigheten behöver därför verktyg för att bedriva en effektiv och ändamålsenlig verksamhet. Eftersom både myndigheter och enskilda ska kunna förlita sig på RMV:s utredningar, ställs det höga krav på kvalitet i dessa. Samtidigt är myndighetens verksamhet mycket integritetskänslig. Den kan röra känsliga uppgifter om enskildas hälsa, sexualliv och levnadsförhållanden och om brott. Särskilt fokus måste därför läggas på att garantera att enskildas integritet skyddas i verksamheten.

Grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen (RF). Enligt 2 kap. 6 § RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes

personliga förhållanden. Skyddet preciseras bl.a. i personuppgiftslagen (1998:204), som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter i svensk rätt. Lagen gäller om det inte finns någon särreglering.

Det pågår ett omfattande reformarbete både nationellt och inom Europeiska unionen (EU) när det gäller att reglera behandlingen av personuppgifter. En närmare beskrivning av relevanta konventioner, rättsakter, den svenska lagstiftningen och det pågående reformarbetet inom EU och Europarådet finns i Informationshanteringsutredningens slutbetänkande Myndighetsdatalog (SOU 2015:39 avsnitten 3 och 4).

Den 27 april 2016 antog Europaparlamentet och rådet förordning (EU) 2016/679 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 (allmän dataskyddsförordning), nedan kallad dataskyddsförordningen. När den träder i kraft kommer dataskyddsförordningen att vara grunden för generell personuppgiftsbehandling inom EU. Det innebär bl.a. att personuppgiftslagen måste upphävas. Dataskyddsförordningen lämnar visst utrymme för kompletterande nationella bestämmelser med ytterligare krav eller undantag i en rad frågor. En särskild utredare har fått i uppdrag att säkerställa att det finns en ändamålsenlig och välbalanserad kompletterande nationell reglering om personuppgiftsbehandling när förordningen börjar tillämpas (dir. 2016:15).

Dataskyddsförordningen omfattar inte behandling av personuppgifter i myndigheters brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet. Det som i stället ska gälla på det området är 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. En särskild utredare har fått i uppdrag att föreslå hur direktivet ska genomföras i svensk rätt (dir. 2016:21).

Behövs det en särskild reglering av personuppgiftsbehandling vid RMV?

RMV behandlar personuppgifter inom alla sina verksamhetsområden och för ett flertal olika ändamål. Personuppgifterna hanteras huvudsakligen elektroniskt inom ramen för olika it-stöd. Elektronisk informationshantering är ur ett effektivitetsperspektiv nödvändig för att RMV ska kunna fullgöra sina uppgifter. Det gäller såväl för den interna hanteringen inom myndigheten som för den hantering som sker mellan RMV och andra myndigheter eller aktörer t.ex. inom ramen för arbetet med att digitalt sammanlänka rättskedjan och som RMV bedriver tillsammans med övriga myndigheter i rättsväsendet. De personuppgifter som behandlas i verksamheten är i stor utsträckning särskilt integritetskänsliga. Det kan vara fråga om uppgifter ur t.ex. förundersökningar, patientjournaler och belastningsregister som kan innehålla en mängd integritetskänsliga uppgifter om enskildas hälsa och om brott. Uppgifterna kommer till stor del från myndigheter inom rättsväsendet som RMV arbetar på uppdrag av, främst Polismyndigheten, åklagare eller domstolar. Även andra uppdragsgivare, som Migrationsverket, socialnämnder och Statens institutionsstyrelse, lämnar ut integritetskänsliga personuppgifter om droger, hälsa och sjukdomar till RMV. Många av dessa uppdragsgivare har särskilda lagar om behandling av personuppgifter, s.k. registerlagar.

Någon registerlag för RMV finns inte. Personuppgiftslagen är därför tillämplig på RMV:s behandling av personuppgifter. Däremot finns det särskilda regleringar för vissa specifika verksamheter hos myndigheten. Inom den rättspsykiatriska utredningsverksamheten är lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister tillämplig i forskningsverksamheten och patientdatalagen (2008:355) i den sjukvårdande verksamheten.

I rapporten Ett nytt författningsstöd för Rättsmedicinalverkets behandling av personuppgifter, m.m. (Ju2013/8833/Å; i fortsättningen kallad RMV:s rapport) redovisar RMV en över-

syn av myndighetens behandling av personuppgifter. RMV gör bedömningen att personuppgiftslagen varken är ett tillräckligt eller verklighetsanpassat författningsstöd för myndighetens personuppgiftsbehandling. De särskilda registerlagar som är tillämpliga är inte heller tillräckliga. Enligt RMV är ett samlat, ändamålsenligt författningsstöd för behandling av personuppgifter en förutsättning för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt.

Med hänsyn till den stora mängd integritetskänsliga personuppgifter som RMV behandlar i sin verksamhet, finns det skäl att överväga behovet av en särskild reglering för behandling av personuppgifter inom myndigheten. En sådan utredning bör ta sin utgångspunkt i den översyn som RMV har gjort. Målsättningen ska vara att ge RMV möjlighet att behandla personuppgifter på ett effektivt, ändamålsenligt och rättssäkert sätt, samtidigt som man tillförsäkrar ett gott skydd för dem som berörs av behandlingen. En särskild fråga när det gäller RMV:s verksamhet är om det behövs ett starkare skydd för uppgifter om avlidna. Vidare bör regleringen vara så teknikneutral och flexibel som möjligt. Det är också nödvändigt att utredaren nogt följande utvecklingen när det gäller regleringen av myndigheters personuppgiftsbehandling och anpassar sina förslag till kommande reglering på området.

En reglering för behandling av personuppgifter inom RMV bör – om en särskild lag föreslås – beakta behovet av reglering inom alla myndighetens verksamhetsområden och göra det möjligt att meddela myndighetsspecifika bestämmelser. En viktig fråga är om det behövs en författningsreglering av myndighetens elimineringsregister, mot bakgrund av att det införts en sådan när det gäller Polismyndighetens elimineringsdatabas. Elimineringsregistret används för att säkra kvaliteten vid dna-analyser. Utöver frågan om det behövs en särskild registerlag bör utredaren ta ställning till om och i så fall vilka föreskrifter om RMV:s personuppgiftsbehandling som kan meddelas på lägre normgivningsnivå.

Utredaren ska därför

- identifiera de integritetsintressen och övriga intressen som har betydelse för RMV:s personuppgiftsbehandling och behandling av uppgifter om avlidna personer,
- med beaktande av RMV:s rapport analysera möjligheten och behovet av att införa en särskild registerlagstiftning och i vilken utsträckning den bör ha lagform,
- uppmärksamma frågor om bl.a. bevarande, gallring och utlämnande av personuppgifter och uppgifter om avlidna personer,
- ta ställning till behovet av att författningsreglera RMV:s elimineringsregister, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Hur ska hanteringen av humanbiologiskt material vara reglerad?

RMV hanterar humanbiologiskt material från både levande och avlidna för olika undersökningsändamål. Med humanbiologiskt material (eller vävnad) avses ben, blod, hår, saliv, tänder, urin, dna och andra samlingar av celler från människokroppen. Vävnadshantering förekommer inom myndighetens alla verksamhetsgrenar. I den brottsutredande verksamheten är vävnadshanteringen omfattande, men den förekommer även för ett flertal andra ändamål som hälso- och sjukvård, drogkontroller och släktskapsutredningar. Vävnad från avlidna omhändertas dessutom för donation, transplantation och andra medicinska ändamål, t.ex. medicinsk utbildning. Det förekommer vidare att vävnad bevaras för forskning, metodutveckling och kvalitets-säkring.

Vävnadshanteringen är central för stora delar av RMV:s verksamhet. Vid myndigheten finns det därför ett stort antal samlingar av vävnadsprover som innehåller viktig och många gånger känslig information om de människor som proverna härrör från. Det ställer stora krav på hanteringen av vävnadsproverna och de personuppgifter och uppgifter om avlidna som är kopplade till dessa.

RMV:s vävnadshantering är till viss del oreglerad. Lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m. gäller främst för biobanker som inrättats i yrkesmässigt bedriven hälso- och sjukvårdsverksamhet. Det finns viss annan reglering som har betydelse för vävnadshanteringen vid RMV, t.ex. personuppgiftslagen, lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor, lagen (1995:832) om obduktion m.m. och lagen (1995:831) om transplantation m.m.

RMV har i olika sammanhang påpekat behovet av en tydligare reglering när det gäller myndighetens vävnadshantering (se bl.a. RMV:s remissyttrande över betänkandet En ny biobankslag, SOU 2010:81). I början av 2014 inledde RMV en intern översyn av vävnadshanteringen inom myndigheten.

Eftersom vävnadshanteringen är integritetskänslig bör det övervägas om den ska regleras i större utsträckning än i dag. En utredning av RMV:s vävnadshantering bör också ta sin utgångspunkt i myndighetens översyn. Utredaren bör även följa det fortsatta lagstiftningsarbetet när det gäller biobanksverksamhet. För att kunna fylla sitt syfte innehåller en samling vävnadsprover många gånger känsliga uppgifter kopplade till dessa. Vävnadshanteringen aktualiserar därför frågor om såväl behandlingen av personuppgifter som sekretess.

Utredaren ska därför

- med beaktande av RMV:s översyn av myndighetens vävnadshantering analysera vilken hantering som bör vara tillåten,
- identifiera de integritets- och sekretessintressen som har betydelse för vävnadshanteringen och ta ställning till hur verksamhetsbehovet ska avvägas mot behovet av skydd för enskildas integritet och deras personliga förhållanden,
- överväga i vilken utsträckning vävnad som hanteras inom RMV:s verksamhet ska bevaras, lämnas ut och förstöras, särskilt mot bakgrund av behovet av kvalitetssäkring, utvecklingsarbete och stöd åt forskning, och
- föreslå en ändamålsenlig reglering av vävnadshanteringen.

Vilka uppgifter behövs för rättspsykiatriska undersökningar?

Det är avgörande för valet av påföljd i ett brottmål att en misstänkt anses ha begått en gärning under påverkan av en allvarlig psykisk störning eller att han eller hon vid domstillfället anses lida av en sådan. Från rättssäkerhetssynpunkt är det därför nödvändigt att RMV:s rättspsykiatriska undersökningar håller hög kvalitet. En förutsättning för det är att myndigheten kan få en samlad uppfattning om den undersöktes tidigare sjukdomsbild. RMV behöver därför kunna få tillgång till uppgifter som kan ha betydelse för den rättspsykiatriska undersökningen. Det kan exempelvis vara fråga om den misstänktes tidigare kontakter med öppenpsykiatri eller socialtjänsten. I 14 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning föreskrivs därför att en verksamhet där sekretess gäller enligt 25 kap. 1–5 §§ eller 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ändå, trots sekretessen, ska lämna ut sådana uppgifter om den misstänkte som behövs för en rättspsykiatrisk undersökning. De huvudmän som bedriver hälso- och sjukvård eller verksamhet inom socialtjänsten i privat regi omfattas emellertid inte av uppgiftsskyldigheten.

Att privata utförare inom hälso- och sjukvård och socialtjänst inte omfattas av skyldigheten att lämna ut sådana uppgifter om den misstänkte som behövs för en rättspsykiatrisk undersökning har enligt RMV fått oönskade konsekvenser för myndighetens utredningsverksamhet. Det har i praktiken blivit allt svårare att få ut relevant dokumentation från vårdgivare inom den psykiatriska vården och utförare av socialtjänst. Kvaliteten i underlagen för de rättspsykiatriska undersökningarna har därför försämrats.

Enligt RMV kan det också vara av stor betydelse för undersökningen att få tillgång till information om den undersöktes myndighetskontakter innan gärningen begicks. Kontakter med t.ex. Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan kan vara viktiga pusselbitar i den rättspsykiatriska undersökningen.

Det är av avgörande betydelse att RMV kan få tillgång till sådana uppgifter som har relevans för myndighetens möjlighet att avge ett rättspsykiatriskt utlåtande av hög kvalitet. Frågor

om utlämnande av patientuppgifter från hälso- och sjukvård, socialtjänst eller andra myndigheter väcker emellertid andra frågor som är kopplade till skyddet av enskildas integritet.

Utredaren ska därför

- kartlägga myndighetens möjligheter att få tillgång till uppgifter i sin rättspsykiatriska undersökningsverksamhet,
- identifiera och ta ställning till vilka uppgifter som myndigheten behöver ha tillgång till för att de rättspsykiatriska utlåtandena ska hålla tillräckligt hög kvalitet,
- ta ställning till hur intresset av uppgiftsinhämtning ska avvägas mot intresset av skydd för den personliga integriteten, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

I vilken utsträckning bör RMV utföra uppdrag på begäran av enskilda?

Utöver sitt huvuduppdrag åt domstolar och brottsbekämpande myndigheter får myndigheten enligt 3 § instruktionen utföra uppdrag inom sitt ansvarsområde om verksamheten i övrigt medger det. För uppdragen får myndigheten ta ut avgifter.

RMV har alltså möjlighet att utföra rättsmedicinska uppdrag på begäran av enskilda. Denna reglering kan jämföras med det som tidigare gällde för de s.k. rättsläkarstationerna. De var skyldiga att bistå enskilda med intyg eller utlåtanden i rättsmedicinska frågor, om det kunde ske utan att övriga göromål åsidosattes (2 § 6 i den upphävda förordningen [1988:1238] med instruktion för statens rättsläkarstationer).

Även om RMV har möjlighet att utföra uppdrag på begäran av enskilda, har det riktats kritik mot att myndigheten inte gör det i tillräcklig omfattning. Advokatsamfundet har i en skrivelse till Justitiedepartementet begärt att instruktionen för RMV ändras så att den skyldighet som tidigare fanns för rättsläkarstationerna att besvara ställda frågor från enskilda införs för RMV (Ju2002/6579/Å). Bakgrunden har uppgetts vara RMV:s ovilja att tillmötesgå förfrågningar från försvarare i brottmål.

I ett yttrande med anledning av Advokatsamfundets skrivelse har RMV bekräftat att myndigheten som huvudregel sak-

nar möjlighet att besvara frågor från enskilda. Skälen till det är framför allt att rättsläkare är osäkra på om de vid förfrågningar från enskilda får tillgång till allt relevant material i samma utsträckning som då begäran kommer från myndigheter och att det kan innebära trovärdighetsproblem för myndigheten om två rättsläkare inom myndigheten – som besvarar frågor från olika håll – ställs mot varandra i t.ex. en rättegång.

Även Bergwallkommissionen har uppmärksammat denna fråga och ansett att den bör utredas (SOU 2015:52 s. 647).

Det finns mot den bakgrunden anledning att överväga i vilken utsträckning RMV bör bedriva uppdragsverksamhet i rättsmedicinska frågor på begäran av enskilda. Verksamheten vid RMV har likheter med den som bedrivs vid Nationellt forensiskt centrum (NFC) vid Polismyndigheten. Vid NFC utförs viss uppdragsverksamhet på begäran av privatpersoner och företag. Eftersom NFC sannolikt hanterar en liknande problematik som den RMV har gett uttryck för, bör utredaren studera hur uppdragsverksamheten bedrivs där. En särskild fråga i sammanhanget är hur behandlingen av personuppgifter ska regleras om uppdragsverksamhet bedrivs på begäran av enskilda. Den frågan har lösts genom en särskild förordning för personuppgiftsbehandlingen vid NFC (SFS 2015:476).

Utredaren ska därför

- kartlägga hur och i vilken utsträckning RMV utför rättsmedicinska uppdrag på begäran av enskilda,
- analysera och ta ställning till hur myndigheten ska bedriva sin uppdragsverksamhet,
- uppmärksamma de frågor om personuppgiftsbehandling och sekretess som aktualiseras i uppdragsverksamheten, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för staten, kommuner och landsting och konsekvenserna i övrigt av förslagen. I detta ingår att redovisa förslagets konsekvenser för skyddet för enskildas integritet samt för RMV och

andra berörda, bl.a. myndigheter, universitet och högskolor eller andra organisationer där forskning utförs. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredaren föreslå hur de ska finansieras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska rådgöra med och inhämta upplysningar från RMV, Datainspektionen, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten och vid behov rådgöra med andra myndigheter och organisationer som kan vara berörda av de olika sakfrågorna. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta både det europeiska reformarbetet och det pågående arbetet med ändringar i den svenska lagstiftningen när det gäller behandlingen av personuppgifter med anledning av dataskyddsreformen. Utredaren ska vidare följa det fortsatta arbetet med utredningarna om en ändamålsenlig reglering för biobanker (dir. 2016:41) och personuppgiftsbehandling för forskningsändamål (dir. 2016:65).

Utredaren får ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå bedöms kunna redovisas i tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2017.

(Justitiedepartementet)